

Johnni Jensen
Henrik Løvschal Præst
Jesper Jørgensen

EU-vandrammedirektiv

- er de danske virkemidler tilstrækkelige til at opfylde direktivets retlige forpligtelser?

Afgangsprojekt landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet 2004

EU-vandrammedirektiv

- er de danske virkemidler tilstrækkelige til at opfylde direktivets retlige forpligtelser?

Afgangsprojekt landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet 2004

Aalborg Universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Landinspektøruddannelsen
Fibigerstræde 11, 9220 Aalborg Øst

Projektperiode: februar - juni 2004

Vejledere:
Michael Tophøj Sørensen (Hovedvejleder)
Esben Munk Sørensen (Bivejleder)

Sidetæl: 206
Appendiks: A
Oplag: 7 stk.

Johnni Jensen, Henrik Løvschal Præst og Jesper Jørgensen.

Forsideillustration: www.sxc.hu

SYNOPSIS

Denne rapport fokuserer på, om virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem er tilstrækkelige til at opfylde EU-vandrammedirektivets forpligtelser. Problemstillingen går på, om det danske plan- og reguleringssystem besidder den tilstrækkelige retlige ramme til at opfylde vandrammedirektivets forpligtelser med hensyn til fysisk og kemisk påvirkning af vandforekomster. I forhold til kemisk påvirkning er fokus på diffuse forureningskilder, herunder primært udledning af næringsstoffer og pesticider fra landbrugsarealer.

I analysen af vandrammedirektivet konkluderes det, at direktivet overordnet forpligter de danske virkemidler til at udgøre en præcis, retlig ramme, således at direktivets målsætninger ikke bringes i fare. Mere konkret stiller direktivet krav om, at de danske lovregler ikke må administreres via skønsbeføjelser, men at myndighederne skal forpligtes til at administrere i overensstemmelse med direktivet. Derudover forpligter det Danmark til at have virkemidler, der kan forebygge alle forringelser af vandforekomsters tilstand samt virkemidler, der kan forbedre vandforekomsters tilstand hen imod ”god tilstand” i 2015.

I analysen af de danske virkemidlers tilstrækkelighed konkluderes det, at det overordnede danske planlægningsgrundlag synes tilstrækkeligt, idet myndighederne med miljømålsloven forpligtes til at administrere i overensstemmelse med retningslinier opstillet i en vandplan. Desuden konkluderes det, at den danske sektorlovgivning indeholder en række ”huller”, bl.a. i form af bagatelgrænser, som betyder, at vandforekomster kan forringes uden at den forringende aktivitet er ulovlig efter dansk lovgivning. Det konkluderes endvidere, at det danske system med indsatsplanlægningen og dens medfølgende virkemidler er tilstrækkeligt ift. forbedring af grundvandsforekomster, men at der mangler tilsvarende virkemidler for overfladevand. Der foreligger således ikke de tilstrækkelige virkemidler, hvormed myndighederne kan gribe ind i eksisterende arealanvendelse for at forbedre tilstanden i overfladevand.

SUMMARY

The rapport focuses on the means of the Danish system of planning and regulation and its ability to meet the requirements of the EU water framework directive. This project questions whether the system of planning and regulation possesses the legal framework necessary to meet the requirements of the water framework directive as to the water's physical and chemical condition. As to the water's chemical condition, the rapport focuses on diffuse sources of pollution, including primarily discharges of nutrients and pesticides from farming areas.

The conclusion of the analyses of the water framework directive states that the directive requires the Danish system of planning and regulation to draw up a precise legal framework so that the objectives of the directive are not endangered. The directive requires that the Danish rules are not administrated through estimates. The authorities are required to administrate the system of planning and regulation on the basis of the objectives of the directive. In addition, by 2015 at the latest, the directive requires Denmark to have means of regulation that can improve the condition of water towards the condition "good".

The conclusion of the analysis of the adequacy of the Danish means of regulation firstly states that the Danish foundation of planning seems adequate because the "Law of Environmental Objectives" requires the authorities to administrate the system of planning and regulation in relation to the guidelines laid down in the "water plan". Secondly, it is concluded that the Danish sector laws contain a series of flaws, for instance limits of trivial matters regarding to regulation, which in some cases legally allows the condition of the water to worsen because of these sector laws' inadequacy as to regulating the trivial matters. Thirdly, it is concluded that the Danish "plan of contribution" and the means of regulation that comes along with it, is adequate as to improving the condition of ground water. Correspondent, means of regulation are needed for surface water. However, the Danish system does not have the adequate means of regulation necessary for the authorities to improve the condition of surface water on land already utilized.

FORORD

Dette afgangsprøveprojekt er udarbejdet i perioden februar – juni 2004 på landinspektøruddannelsens 10. semester ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. Projektet er udarbejdet inden for temarammen arealforvaltning, hvilket udgør et hjørne af miljøretten.

Projektet henvender sig primært til censor og vejledere, ligesom andre med interesse for EU-miljøret og det danske plan- og arealforvaltningssystem vil kunne finde det interessant.

I projektforløbet har vi trukket på erfaringer fra en række personer, herunder vejledere og andre undervisere ved Aalborg Universitet, som har været behjælpelige med at svare på spørgsmål undervejs. I den sammenhæng ønsker vi at rette en tak for denne hjælp. Endelig skal der rettes en tak til Harley Bundgaard Madsen, Fyns Amt, for bidrag til rapportens kapitel 6.

Aalborg Universitet, den 17. juni 2004

Jesper Jørgensen

Johnni Jensen

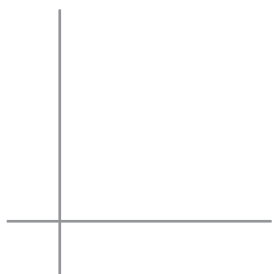
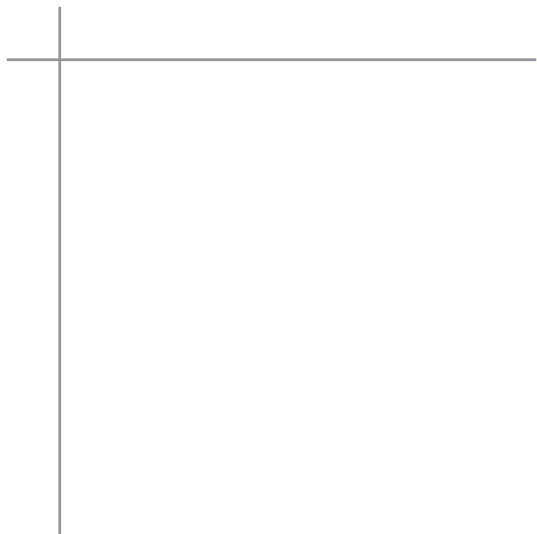
Henrik Løvschal Præst

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning	11
2. Problemformulering	17
2.1 Problemformulering og fokus	17
2.1.1 Fokus på mål og midler	17
2.1.2 Definition af virkemidler	18
2.1.3 Andre faktorer	21
2.2 Operationalisering af problemformuleringen	22
2.3 Afgrænsning	23
3. Metode og rapportens opbygning	25
3.1 Metodevalg	25
3.1.1 Juridisk metode	26
3.2 Rapportens opbygning	26
4. Historisk regulering af vandmiljø	29
4.1 De første miljøbestem-melser i EF	29
4.2 Regulering af vandmiljøet ved DK's optagelse i EF	30
4.3 De første EU-direktiver om vandmiljøet	31
4.4 Øget fokus på vandmiljøet i Danmark	32
4.5 EU-direktiver stiller større krav	34
4.6 Igen fokus på vandmiljøet i Danmark	36
4.7 Nye mål for vandmiljøet	37
4.8 Opsamling	37
5. Vandrammedirektivets forpligtelser	39
5.1 Vandrammedirektivets baggrund og kontekst	39
5.2 Generelt om vandrammedirektivet	41
5.3 Udgangspunkt for analysen af vandrammedirektivet	45
5.3.1 Præmisser	45
5.3.2 Vandrammedirektivet contra habitatdirektivet	46
5.4 Vandrammedirektivets målsætninger	47
5.4.1 Vandrammedirektivets formålsbestemmelse	47
5.4.2 Vandrammedirektivets miljømål	48
5.4.3 Opsamling på miljømål	67
5.5 Hvad kræves af foranstaltningerne?	68
5.5.1 Generelle forpligtelser for VRD's foranstaltninger	69
5.5.2 Specifikke krav til VRD's foranstaltninger	74

5.5.3 Opsamling på foranstaltninger	78
5.6 VRD's undtagelsesbestemmelser	79
5.6.1 Kunstige/stærkt modificerede overfladevandområder	79
5.6.2 Fristforlængelse	80
5.6.3 Specifikke forekomster	82
5.6.4 Midlertidige forringelser (art. 4, stk. 6)	83
5.6.5 Nye aktiviteter – ikke nødvendigvis misligholdelse	83
5.6.6 Generelt om undtagelsesbestemmelserne	84
5.7 Opsamling på analyse af vandrammedirektivet	85
6. Hvordan påvirkes vandets tilstand?	91
6.1 Påvirkning af vandmiljøet	91
6.1.2 Vandets kredsløb	93
6.2 Vandmiljøets tilstand i Danmark	95
6.2.1 Udvaskning fra jorden	96
6.2.2 Tilstanden i grundvandet	96
6.2.3 Tilstanden i søer	97
6.2.4 Tilstanden i vandløb	98
6.2.5 Tilstanden i de kystnære farvande	98
6.3 Foreløbig basisanalyse fra Fyns Amt	99
6.4 Opsamling	101
7. Analyse af danske virkemidler	103
7.1 Vandplanlægning i DK – herunder miljømålsloven	108
7.1.1 Vandets kredsløb og den tilhørende planlægning	108
7.1.2 Miljømålsloven – herunder vandplanen	109
7.1.3 Sektorplaner	117
7.1.4 Integreret vandforvaltningssystem	123
7.2 Forebyggende virkemidler	124
7.2.1 Vandløbsloven	124
7.2.2 Vandforsyningsloven	129
7.2.3 Miljøbeskyttelsesloven	131
7.2.4 Gødningsloven	137
7.2.5 Kemikalieloven	139
7.2.6 Naturbeskyttelsesloven	142
7.2.7 Landbrugsloven	144
7.2.8 Miljøvurderinger og -godkendelser	146
7.3 Forbedrende virkemidler	155
7.3.1 Vandløbsregulering og -restaurering	156
7.3.2 Proaktive virkemidler til realisering af indsatsplan	161

7.3.3 Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven	164
7.3.4 Jordkøb og jordfordeling	166
7.3.5 Miljøvenlige støtteordninger	168
7.4 Virkemidler som følge af Vandmiljøplan III	169
7.4.1 VMP III-aftalens enkelte virkemidler	170
7.4.2 Samlet vurdering af VMP III ift. VRD's forpligtigelser	173
7.5 Opsamling på analysen af danske virkemidler	173
7.5.1 Præsentation af situationerne	174
7.5.2 Forebyggende virkemidler	175
7.5.3 Forbedrende virkemidler	178
7.5.4 Situationernes repræsentativitet	180
7.5.5 Tilpasning af danske virkemidler til VRD's forpligtelser	180
8. Konklusion	187
8.1 Vurdering af analyseresultater	187
8.2 Vurdering af metoder	192
9. Perspektivering	195
10. Litteraturliste	199
Appendiks A: Juridisk metode - EU-ret	



1. INDLEDNING

Denne rapport omhandler den danske implementering af EU's vandrammedirektiv (VRD), som blev vedtaget i december 2000. Med vedtagelsen af miljømålsloven (mml.) og mindre ændringer i en række andre love¹ i december 2003 blev rammerne for administrationen af direktivets bestemmelser fastlagt, og herved er første fase implementeret i dansk ret. Direktivets overordnede målsætning er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, hvilket bl.a. skal ske ved at forbygge yderligere forringelse og forbedre vandøkosystemerne hen imod "god tilstand". VRD er et rammedirektiv, som beskriver de overordnede rammer for medlemslandenes opnåelse af de mål, som direktivet stiller. I direktivet ses vand som en samlet helhed i stedet for at sektorisere det, som det er tilfældet i Danmark, hvor overfladevand og grundvand ses som to mere eller mindre separate dele. En anden nytænkning i forhold til dansk vandforvaltning er, at vandoplandene afgør udstrækningen af det geografiske område, som vandmyndigheden har ansvaret for. En amts- eller kommunegrænse behøver således ikke også at være afgrænsning af vandmyndighedens geografiske ansvarsområde. I henhold til direktivet skal EU's medlemslande opdeles i vanddistrikter med tilhørende vandmyndigheder, som skal forvalte direktivet. Danmark blev med mml. opdelt i 13 vanddistrikter med amterne som vanddistriktsmyndigheder. I årene fremover vil VRD gradvist blive implementeret i Danmark med henblik på at opfylde dets målsætninger. Amterne er i øjeblikket i gang med at udarbejde basisanalyser, der består i en analyse af overfladevand og grundvand, en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på tilstanden i overfladevand og grundvand samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen. På baggrund af basisanalyserne, der skal være afsluttet med udgangen af 2004, skal der udarbejdes vandområdeplaner indeholdende indsatsprogrammer. Indsatsprogrammerne skal indeholde de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at direktivets målsætninger opfyldes. Vandområdeplanerne skal vedtages senest i december 2009, og indsatsprogrammerne skal være operationelle senest i 2012.

Baggrunden for VRD er de seneste årtiers øgede fokus på vandkvalitet. Iltsvind og forurening i fjorde, åer og søer har medført fiskedød og mange steder begrænset den naturlige udvikling for flora og fauna. Ligeledes er grundvandskvaliteten mange steder nedadgående som følge af tilførsel

¹ Der er sket ændringer i følgende love: Lov om vandforsyning, lov om miljøbeskyttelse, lov om forurennet jord og lov om planlægning

af næringsstoffer og anvendelse af pesticider primært i landbruget. Også mængden af grundvand er faldende som følge af forøget vandforbrug i husholdninger, industri og landbrug. Det er således den klassiske konfrontation mellem beskyttelse og benyttelse af vandet, der har givet anledning til VRD.

Danmarks fejlslåede implementering af habitatdirektivet

Projektets fokusering på VRD skal ses i lyset af Danmarks tidligere problemer med implementering af EU-direktiver på natur- og miljøområdet. Peter Pagh, professor i miljøret ved Københavns Universitet, har i en undersøgelse gennemgået Danmarks implementering af EU's miljødirektiver. Konklusionen var, at Danmark i det store og hele er hurtig til at overføre EU's vedtagelser til den nationale lovgivning, mens det går mindre godt, når det kommer til den praktiske gennemførelse af den fælles miljølovgivning. Det skyldes ifølge Peter Pagh fortrinsvis uoverensstemmelser mellem den måde EU's miljølovgivning fortolkes og administreres i EU og i Danmark. Herunder forskelle i de retslige og juridiske traditioner i Danmark og i EU. I Danmark er de juridiske begreber præget af fleksibilitet og undtagelser, hvor de i EU regi er mere nagelfaste og lige efter bogen. [www.europakommissionen.dk, 1999]

Helt konkret kan ovenstående eksemplificeres ved habitatdirektivet², der fra både Kammeradvokaten og professor Peter Pagh er skabt tvivl om, hvorvidt Danmark har implementeret tilstrækkeligt. Habitatdirektivet er en væsentlig del af EU's samlede naturbeskyttelse og fastsætter sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet³ en ganske vidtrækkende beskyttelse af naturtyper og arter i medlemsstaterne. Disse vidtrækkende beskyttelsesbestemmelser har medført problemer for Danmarks implementering af direktivet. De danske krav til beskyttelse af udpegede lokaliteter efter fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4 og habitatdirektivets art. 4 giver ikke den beskyttelse, som ifølge Kommissionen kræves efter habitatdirektivets art. 6. Helt konkret påpeger Kammeradvokaten og Peter Pagh bl.a., at dansk ret ikke indeholder regler, der modsvarer kravene til generel beskyttelse af udpegede lokaliteter efter art. 6 stk. 2⁴. Således er der ikke i dansk ret krav om, og til dels heller ikke mulighed for myndighederne

² Dir. 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

³ Dir. 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle.

⁴ Habitatdirektivets art. 6 stk. 2: "*Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.*"

til at gribe ind af hensyn til naturbeskyttelse overfor igangværende lovlige aktiviteter, som ikke er undergivet regel om tilladelse. [Pagh, 2003, s. 16]

Et andet problem er, at de danske regler for projekter og planer, der kan påvirke en udpeget lokalitet, har et snævrere anvendelsesområde, end hvad der kræves efter habitatdirektivets art. 6, stk. 3 og 4. De danske regler, som er implementeret ved habitatbekendtgørelsen⁵ omfatter ikke alle aktiviteter, der kan påvirke en udpeget lokalitet negativt og modsvarer derved ikke habitatdirektivet. Det betyder, at der er nogle aktiviteter, der ikke kan gribes ind overfor, fordi de ikke er omfattet af en godkendelsesordning. Det gælder bl.a. byggetilladelser efter byggeloven og anmeldelsespligtige aktiviteter efter husdyrgødningsbekendtgørelsen. Endelig har det været kritiseret, at dansk lovgivning indeholder en række undtagelser for beskyttelse af udpegede lokaliteter, som bl.a. Peter Pagh ikke mener, der er hjemmel til i direktivet jf. art. 6 stk. 4. Det gælder bl.a. projekter gennemført via anlægslove, der ikke anses som projekter, der er omfattet af habitatdirektivets art. 6. [Pagh, 2003, 17]

Endelig er der spørgsmålet om hvorvidt beskyttelsen efter habitatdirektivet skal forpligte borgerne, eller om det er tilstrækkeligt, at kun myndighederne forpligtes ved deres administration af plan- og reguleringslovgivning. Pagh referer til en dom fra EF-domstolen fra februar 2003 (C 415/01), som afgjorde, at den belgiske implementering var utilstrækkelig, fordi beskyttelsen af udpegede lokaliteter ikke havde bindende virkning for borgerne. Det samme kunne ifølge Pagh gøres gældende overfor Danmark, idet direktivet, som det er implementeret i Danmark kun forpligter myndighederne via bekendtgørelsen om internationale naturbeskyttelsesområder og via områdeudpegningen i regionplanerne. Derimod forpligter den ikke borgerne, hvorfor Pagh med henvisning til den nævnte dom anser den danske implementering for utilstrækkelig. [Pagh, 2003, 20f]

Danmark gør naturligvis en indsats for at leve op til forpligtelserne i habitatdirektivet. Udover virkemidlerne i habitatbekendtgørelsen er der som følge af Kammeradvokatens kritik fremsat forslag om ændringer i bl.a. naturbeskyttelsesloven og skovloven. De nye lovforslag er en erkendelse af, at den hidtidige implementering ikke har været tilstrækkelig og skal derfor sikre,

⁵ Bek. nr. 477 af 7/6-2003 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (EF-fuglebeskyttelsesområder, EF-habitatområder og Ramsarområder).

at Danmark lever fuldt ud op til sine forpligtelser hvad angår beskyttelsen af de internationale naturbeskyttelsesområder. Forslaget skal derfor supplere de gældende regler, således at den retlige ramme for opfyldelse af Danmarks EU-forpligtelser bliver i overensstemmelse med de krav, som ifølge Kammeradvokaten følger af direktiverne. Virkemidlerne i forslaget skal dels sikre en forudgående vurdering af konsekvenserne af nye aktiviteter, der kan medføre væsentlig påvirkning af naturtyper og levesteder for arter i de internationale naturbeskyttelsesområder, og dels skabe de retlige rammer til at sikre og forbedre områderne hen imod en gunstig bevaringsstatus, hvor dette er nødvendigt for at opfylde den overordnede målsætning. Bl.a. indeholder forslaget krav om bevaringsplaner for habitatområder og ekspropriationshjemmel til sikring af Natura 2000-planer, samt regler om en anmeldeordning for visse nærmere bestemte aktiviteter, som ellers kan udføres uden tilladelse.⁶

Kritikere, herunder professor Peter Pagh, hævder på trods af lovforslaget, fortsat at habitatdirektivet ikke er implementeret tilstrækkeligt, og at det blot er implementeret i dansk lovgivning, så man kan undgå en sag ved EF-domstolen – en minimumsimplementering – og ikke med et direkte ønske om rent faktisk at søge dets målsætninger opfyldt.

Gentager Danmark fejlene ved implementeringen af VRD?

Ovenstående er eksempler på de problemer, som implementering af EU-direktiver kan give. Hvad enten problemerne skyldes manglende vilje til at opfylde forpligtelserne eller uvidenhed omkring habitatdirektivets retlige rækkevidde, står det klart, at habitatdirektivet indtil nu ikke er godt nok implementeret i dansk ret. Nu står Danmark overfor at skulle implementere VRD, og det presserende spørgsmål er, om Danmark er på vej til at begå samme fejltagelser som ved implementeringen af habitatdirektivet. Habitatdirektivet minder på mange måder om VRD, da det afgørende i denne type direktiver er de natur- eller miljøressourcer, der skal beskyttes. De to direktiver er således udtryk for det, som kan kaldes et ressourceperspektiv⁷, hvor det afgørende for reguleringen er de miljø- og naturressourcer, der skal beskyttes, og hvor målet er at opretholde eller opnå en given tilstand for miljø- eller naturressourcen. Denne reguleringsfilosofi kræver en vis planlægning for at kunne identificere

⁶ Ændringsloven er vedtaget d. 25/5-2004.

⁷ Begrebet ressourceperspektiv er endelig defineret i afsnit 5.2 *Generelt om vandrammedirektivet*. Begrebet ressourceperspektiv ses også hos Helle Tegner Anker [Anker, 2003, s. 8].

og fastsætte nærmere målsætninger for de enkelte natur- eller miljøressourcer. Det vil sige en aktiv regulering, hvor det i hvert enkelt tilfælde skal fastlægges hvilke handlinger, der er nødvendige for at opnå eller sikre natur- eller miljøressourcen.

Spørgsmålet er, om det danske plan- og reguleringssystem er i stand til at foretage denne aktive regulering. I dansk miljøret er der i hvert fald en anden reguleringstradition, som er mere reaktiv og afventende. Groft sagt sidder myndighederne i Danmark tilbagelænet og venter på ansøgninger om projekter, som de kan "reagere" på. Ofte har ansøger nærmest på forhånd et retskrav på en godkendelse eller tilladelse. Nogle projekter skal blot anmeldes. Det gælder f.eks. byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for landbruget. Denne reaktive reguleringsform synes ikke umiddelbar forenelig med VRD og tankegangen bag EU's regulering på natur- og miljøområdet, hvor udgangspunktet for beskyttelsesindsatsen er den enkelte resources sårbarhed. Kritikere vil derfor hævde, at Danmark er på vej til endnu en minimumsimplementering af et EU-direktiv, og at en fornuftig implementering vil kræve, at en større del af den danske miljølovgivning revideres.

På den anden side har Danmark gennem de seneste 20 år gjort en væsentlig indsats for at forbedre vandmiljøet. Blandt andet er der vedtaget adskillige handlingsplaner med det formål at forbedre vandmiljøet. Handlingsplanerne har medført nye virkemidler, dog primært reaktive såsom f.eks. harmonikrav. Der er dog kommet mere aktive virkemidler, hvilket indsatsplanen for sårbare grundvandsområder og de virkemidler, der følger med den, er eksempel på. Med den er det blevet muligt at sikre drikkevandet mod nitrater og pesticider i et område bl.a. ved hjælp af ekspropriation. Der er således gjort en indsats og tilvejebragt nye virkemidler for at beskytte vandmiljøet. Spørgsmålet er dog, om det er tilstrækkeligt til at opfylde de forpligtelser, som VRD stiller, hvilket kan være tvivlsomt med erfaringerne fra implementeringen af habitatdirektivet in mente.

2. PROBLEMFORMULERING

Baggrunden for problemformuleringen er de i ovenstående indledning skitserede problemstillinger, som vedrører kritikken af den danske implementering af EU-direktiver på miljøområdet, herunder specielt habitatdirektivet. Det er i denne forbindelse interessant, om Danmark ved implementeringen af VRD, er på vej til endnu en kritisk implementering. Dette leder hen til projektets problemformulering, som går på, om de nuværende danske virkemidler er tilstrækkelige til at opfylde VRD's forpligtelser.

2.1 Problemformulering og fokus

Er virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets forpligtelser vedrørende opnåelse af direktivets målsætninger?

Hvad mangler der, såfremt de ikke er tilstrækkelige?

I nedenstående er den sammenhæng, som problemformuleringen skal ses ift. i dette projekt præciseret, og problemformuleringens vigtige begreber er defineret i forhold hertil.

2.1.1 Fokus på mål og midler

For at svare på problemformuleringen, må der fokuseres på mål og midler. Udgangspunktet er således EU's målsætninger for vandmiljøet, der er formuleret i VRD. VRD forpligter de enkelte medlemslande til at opfylde disse målsætninger. Målsætningerne må klarlægges og afkodes, således at de kan operationaliseres til konkrete forpligtelser for medlemslandene. Herunder må det klarlægges, hvilke krav direktivet stiller til, hvordan målsætningerne skal nås. Det vil sige hvilke forpligtelser direktivet stiller ift. virkemidlenes form og rækkevidde.

Når VRD's forpligtelser er afklaret, kan det danske plan- og reguleringssystem analyseres med henblik på at afdække de eksisterende virkemidlers rækkevidde ift. de forpligtelser, som VRD stiller. Det vil sige, om det danske

plan- og reguleringssystem besidder den retlige ramme, der skal til for at kunne opfylde VRD's forpligtelser.

Implementeringen af VRD består både af, at det danske system skal indeholde de virkemidler, som er nødvendige for at opfylde VRD's målsætninger, samt om myndighederne anvender virkemidlerne i en grad, som modsvarer direktivets forpligtelser. Den praktiske del af implementeringen er dog ikke fokus i dette projekt. Fokus er jf. ovenstående på, om myndighederne har de nødvendige virkemidler, dvs. den retlige ramme, til i praksis at kunne realisere direktivets målsætninger. Hvorvidt myndighederne efterfølgende anvender virkemidlerne og dermed når målsætningen, er ikke i fokus.

2.1.2 Definition af virkemidler

Virkemidler spiller en helt central rolle igennem hele projektet, og en nærmere definition af begrebet synes derfor nyttig. Helt grundlæggende kan et virkemiddel betegnes som et middel, der anvendes med det formål at foretage en *bevidst påvirkning af virkemidlets adressat*. I forhold til regulering af miljøet kan virkemidlerne inddeles i forskellige kategorier. I det følgende er virkemidlerne defineret ved hjælp af begreberne *styring*, *retlig regulering* og *tilskyndelse*. Definitionerne er beskrevet med inspiration fra *Forvaltningsret, 1997* ved Bent Christensen.

Styring

Styring defineres i denne forbindelse som *påvirkning af forvaltningsorganers og forvaltningsstillingeres udøvelse af forvaltningens opgaver*. Styring er således forvaltningsapparatets mulighed for at styre egen eller underliggende forvaltninger i den interne offentlige myndighedsstruktur – af Bent Christensen også kaldet den *indre virksomhed*.

I forhold til dette projekt er de vigtigste styringsmidler ordrer og planlægning. Karakteristisk for *ordrer* er, at den styredes adfærd på forhånd bestemmes ved ord, der beskriver den adfærd, der ønskes af vedkommende organ. Dette sker typisk via love og anordninger, hvor det angives, hvorledes den offentlige forvaltning skal agere i forskellige sammenhænge. Styring ved *planlægning* – her forstået som fysiske planer dækkende et afgrænset geografisk område som f.eks. en regionplan – kan udformes på forskellige måder. Den mest åbenbare styring sker, hvor planen udarbejdes af et andet forvaltningsorgan end det organ, hvis adfærd planen skal styre, og hvor planen er retligt bindende for vedkommende organ. Dette er f.eks. tilfældet for regionplanen, som

udarbejdes af amtsrådet, og som de underliggende kommuneplaner ikke må stride imod, jf. planlovens § 11, stk. 2. Derudover skal kommunerne ligesom amtet virke for planen, jf. planlovens § 9. I sådanne tilfælde fungerer planen som en ordre på lignende måde som love og anordninger¹.

Der er ikke en skarp skelnen mellem ordrer og planlægning. Således er de beføjelser og de bindinger, som underliggende myndigheder er underlagt som følge af planlægning ofte fastlagt ved love og anordninger, f.eks. planlovens virke for-bestemmelse. I forhold til dette projekt har en skelnen mellem de to begreber heller ikke særlig betydning. Det, som styring er anvendt til i projektet, er at definere den type virkemiddel, hvormed offentlige forvaltningsorganer som følge af sine beføjelser kan styre underliggende forvaltningsorganer.

[Christensen, 1997, s. 323ff]

Retlig regulering

Retlig regulering defineres som bevidst påvirkning af borgernes adfærd med anvendelse af retsregler og konkrete retsakter som reguleringsmiddel.² Karakteristisk er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives sprogligt, og at ikke-overholdelse medfører mulighed for anvendelse af det tvangsapparat, som de offentlige myndigheder råder over. Retlig regulering udøves ikke af forvaltningen på egen hånd. Den foregår i et kompliceret samspil mellem lovgivningsmagten, forvaltningen og domstolene.

Der findes flere variationer af retlig regulering. Der kan skelnes mellem generel og konkret regulering, hvor f.eks. husdyrbekendtgørelsens harmoniregler eller naturbeskyttelseslovens forbud mod tilstandsændringer i § 3-områder er et eksempel på det første, mens en landzonetilladelse eller en miljøgodkendelse kunne være et eksempel på det andet. En anden faktor er præcisionen i reguleringen, der spiller en væsentlig rolle ift. håndhævelsen. I denne sammenhæng er husdyrbekendtgørelsens harmoniregler et eksempel på

¹ Bent Christensen angiver udover planlægning og ordrer også begrebet *budgetstyring* som et væsentligt styringsmiddel. Hermed forstås, at det budget, som en offentlig myndighed har til rådighed, er udgangspunkt for myndighedens aktiviteter og et væsentligt middel til at styre forvaltningens adfærd ift. forskellige opgaver. Budgetstyring er ikke medtaget i analysen, fordi det falder udenfor projektets fokus, som primært går på virkemidlernes juridiske rækkevidde.

² Retlig regulering er som følge af Bent Christensens definition en del af forvaltningens ydre virksomhed. Det vil sige retlig regulering anvendes til påvirkning af borgernes adfærd i modsætning til styring, der styrer forvaltningsapparatets adfærd.

præcise regler, mens nogle regionplaners retningslinier, som er udgangspunkt for myndighedernes skøn i administrationen af sektorlovgivningen, er et eksempel på det modsatte.

[Christensen, 1997, s. 15ff]

Tilskyndelse

Karakteristisk for tilskyndelse er, at *stat, amter og kommuner stiller pengeydelse til rådighed for individer og virksomheder i den private sektor*. Penge, der er øremærkede i den forstand, at de skal anvendes til noget bestemt, ikke til almindelig forbedring af modtagerens levefod. Pengeydelsen skal altså tilskynde modtageren til en adfærd, som anses for samfundsgavnlig, men som ellers ikke ville blive realiseret eller dog ikke i samme omfang³.

Tilskyndelse⁴ sker oftest med hjemmel i lov og kan i den sammenhæng minde om retlig regulering. Forskellen fra den retlige regulering viser sig ved gennemtvungelsen. Den ønskede adfærd er ikke påbudt, og den uønskede ikke forbudt. Retsordnen nøjes med at gøre den ønskede adfærd tiltrækkende ved at knytte fordele til den⁵. Et eksempel kunne være MVJ-ordningerne, der giver tilskud til miljøvenlig jordbrugsdrift.

[Christensen, 1997, s. 8ff]

Anvendelse i projektet

Opstilling af virkemidlerne skal medvirke til en forståelse af den retlige ramme, som de danske virkemidler skal udgøre i forbindelse med opfyldelse af VRD.

³ Tilskyndelse – af Bent Christensen også kaldet *tilskud* – knytter sig ifølge Bent Christensens inddeling ligesom retlig regulering til forvaltningens ydre virksomhed – dvs. virksomhed ift. borgerne. Tilskyndelse knytter sig desuden overordnet til den kategori af offentlige virkemidler, der kaldes ydelser, hvorunder bl.a. også *varer og transportydelser, tjenesteydelser* m.m. hører. Alene tilskyndelse er medtaget i gennemgangen, da kun den har relevans for projektets fokus.

⁴ Udover retlig regulering og tilskyndelse anvender Bent Christensen også begrebet *opkrævning* som en del af forvaltningens ydre virksomhed. Ved opkrævning forstås, at forvaltningen anvender et økonomisk incitament i form af en afgift eller et gebyr for anskaffelse eller brug af bestemte produkter. I denne forbindelse kunne det f.eks. være afgifter på kunstgødning eller pesticider.

⁵ I sammenhæng med tilskyndelse kan også nævnes information og oplysning som et virkemiddel, der kan have en vis praktisk betydning. Her tænkes f.eks. på information om, hvorledes husholdninger anvender mindst mulig vand, hvorledes landmænd bør gødske og sprøjte for at forurene mindst muligt m.v. Som følge af projektets fokus på den retlige ramme, som danske virkemidler skal udgøre, er information og oplysning ikke medtaget eksplicit i analysen.

De tre ovennævnte kategorier dækker de fleste virkemidler, som er relevante ift. beskyttelse af vandmiljøet, men er ikke udtømmende. I projektet tjener det dog antageligt ikke noget formål at gå yderligere i detaljer med definitionerne. Afgørende er, at de typer af virkemidler, der falder ind under kategoriseringen, overordnet er de typer, som er fokuseret på i projektet. I kapitel 7. *Analyse af danske virkemidler?* er definitionerne på virkemidlerne igen taget op for at tilpasse dem analysen af de danske virkemidler, som udover at være styret af ovenstående kategorisering også er styret af de forpligtelser, som VRD stiller til de danske virkemidler.

2.1.3 Andre faktorer

Udover de juridiske problemstillinger, som er fokus i dette projekt, er der også andre faktorer, der har indflydelse på, om VRD målsætninger kan opfyldes. Her tænkes bl.a. på geologiske, biologiske og kemiske faktorer. F.eks. er det velkendt, at naturen har en selvrensende effekt på vandmiljøet. Betyder det, at Danmark ikke behøver at gøre noget aktivt for at nå målsætningen, hvis bare forureningen holdes på det nuværende niveau? Ligeledes er det velkendt, at de geologiske forhold har betydning for grundvandets sårbarhed overfor forurening, men hvor stor er betydningen? På de lette jorde trænger nitrater og pesticider hurtigt ned i grundvandet, mens de lerede jorde har en større rensende effekt. Et andet og nok så væsentligt spørgsmål er, hvordan tilstanden er i alle de danske vandforekomster i dag. Hvis vandforekomsternes tilstand allerede opfylder VRD's målsætninger, behøver Danmark antageligt ikke skærpe indsatsen nævneværdigt ift. i dag. På nuværende tidspunkt er amterne i gang med basisanalyserne, hvor vandforekomsternes tilstand m.v. analyseres. Ifølge VRD's tidsplan skal disse være foretaget inden december 2004. Dette arbejde er ikke færdiggjort endnu, men der foreligger allerede undersøgelser af de danske vandforekomster, der indikerer, hvordan tilstanden er. De nævnte faktorer er alle væsentlige i forhold til opfyldelsen af VRD's målsætninger, men det er ikke her, projektets fokus ligger. Projektgruppens kompetence og interesse ligger ikke inden for dette felt, og der vil ikke blive lagt stor vægt på disse problemstillinger. I kapitel 6. *Hvordan påvirkes vandets tilstand?* er visse af disse forhold dog beskrevet for at give en fornemmelse for den virkelighed og de faktorer, altså de geologiske, biologiske og kemiske, som de mere juridiske virkemidler arbejder indenfor grænserne af, og som VRD's målopfyldelse også er afhængig af.

2.2 Operationalisering af problemformuleringen

For at kunne svare på problemformuleringen er det nødvendigt at operationalisere den. Dette er gjort i nedenstående ved at dele hovedspørgsmålene op i nogle delspørgsmål, som kan analyseres separat. Konklusionerne på disse delspørgsmål bruges til at svare endeligt på problemformuleringen. Delspørgsmålene er som følger:

1. Hvordan er vandmiljøet reguleret i Danmark og i EU reguleret igennem tiderne?

Formålet med spørgsmålet er at få belyst, hvilken historisk kontekst problemstillingerne befinder sig inden for. Hvordan påvirker EU-direktiver på vandmiljøområdet dansk ret? Hvordan har Danmark implementeret tidligere EU-direktiver vedrørende vandmiljøet og hvilke problemer har der været?

2. Hvilke forpligtelser stiller vandrammedirektivet til virkemidlerne i dansk lovgivning?

Formålet med spørgsmålet er at finde frem til, hvilke forpligtelser VRD stiller til de danske virkemidler. Hvor forpligtende er direktivets målsætninger og i hvilket omfang kan de fraviges? Stiller direktivet krav til foranstaltningernes form?

3. Vandkvaliteten i Danmark i dag - hvordan kan vandkvaliteten påvirkes?

Svaret på dette spørgsmål skal give udtryk for, hvilke faktorer, der kan påvirke vandforekomster. Desuden skal det indikere, hvorledes tilstanden generelt er i danske vandforekomster i dag. Det vil sige, at fokus er på de ikke-juridiske faktorer, der har betydning for opfyldelse af målsætningen i VRD. Her tænkes bl.a. på de geologiske, kemiske og biologiske faktorer.

4. Lever de danske virkemidler op til de forpligtelser, som vandrammedirektivet stiller?

Besvarelse af spørgsmålet kræver en analyse af de eksisterende virkemidler i det danske plan- og reguleringssystem. Der ønskes svar på, om virkemidlerne er i stand til at opfylde VRD's forpligtelser.

De fire spørgsmål har ikke lige stor vægt i projektet. Spørgsmål to og fire om

henholdsvis VRD's forpligtelser og spørgsmålet om de danske virkemidlers rækkevidde i forhold til direktivet målsætning fylder mest i projektet. Dette skal ses som følge af, at problemformuleringens fokus ligger herpå.

2.3 Afgrænsning

For at kunne nå i dybden med analyserne ift. problemformuleringen er det nødvendigt at fokusere på specifikt udvalgte områder inden for problemformuleringen. Projektgruppens fokus er angivet i det følgende.

Indvande

VRD omfatter alle vandforekomster som en helhed, både grundvand og overfladevand, herunder kyster, den inderste del af havet m.m.⁶ Projektgruppen har valgt at fokusere på indvande, dvs. grundvand, overfladeferskvand og fjorde og har altså afgrænset sig fra havet. Havet er i Danmark generelt reguleret af havmiljøloven, som dermed ikke er medtaget i rapportens analyser.

Diffuse forureningskilder

Der er fokuseret på diffuse forureningskilder. Med diffuse kilder menes f.eks. afstrømning af næringsstoffer og pesticider fra især dyrkede landbrugsarealer. Diffuse kilder kan også betegnes som fladekilder og er typisk de forureningskilder, der påvirker et større areal. Dermed er der samtidig afgrænset fra punktkilder såsom f.eks. spildevandsudledning fra industri, opfyldte mergelgrave, tankstationer, renserier og ubenyttede brønde/boringer, ligesom der er afgrænset fra gårdbidrag fra landbruget og bidrag fra bebyggelse i det åbne land. Årsagen til denne afgrænsning er, at punktkilder i højere grad end diffuse kilder er reguleret i Danmark. Der er således tradition for regulering af punktkilders forurening af grundvand og overfladevand gennem miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4. Desuden synes punktkildeproblematikken ikke så kompliceret som problematikken for diffuse kilder. Diffuse kilder er i sagens natur vanskeligere at afgrænse, kontrollere og overvåge, og derfor anses disse af projektgruppen som udgørende den største udfordring ift. beskyttelse af fremtidens vandmiljø og således også ift. den danske implementering af VRD.

Kemisk og fysisk påvirkning

Projektgruppen har valgt at lægge fokus på fysisk og kemisk påvirkning af

⁶ Helt konkret omfatter VRD den del af havet, som befinder sig indenfor en afstand af én sømil fra kysten. Det vil sige, at søterritoriet udenfor én sømil er undtaget.

vandforekomster. Fysisk påvirkning er f.eks. den påvirkning, der sker, når et vandløb rettes ud eller når tilstanden i en sø ændres ved, at søen fyldes op, graves dybere el. lign. Kemisk påvirkning knytter sig til forurening, og omhandler således den påvirkning, der sker, når der udvaskes næringsstoffer fra landbruget til grundvand, vandløb o. lign. Dermed er der afgrænset fra vandets kvantitative tilstand, da regulering heraf knytter sig til virkemidler, som falder udenfor projektgruppens faglige forudsætninger at beskæftige sig med. Desuden er der en lang række faktorer, som vedrører befolkningens vaner ved brug af vand m.m., som er af afgørende betydning for vandets kvantitative tilstand, men som ikke har projektets fokus.

3. METODE OG RAPPORTENS OPBYGNING

Dette kapitel består af to dele. Del et er en beskrivelse af, af de metodiske valg, projektgruppen har foretaget, mens del to er en beskrivelse af rapportens opbygning, hvor det også er beskrevet i hvilke kapitler, der er benyttet hvilke metoder.

3.1 Metodevalg

Problemformuleringen er styrende for de metodiske valg, der skal træffes for at kunne løse den. Operationaliseringen i kapitel 2 inddeler problemformuleringen i fire underspørgsmål, der hver især bidrager til den samlede besvarelse. Det er særligt spørgsmål to og fire, der kræver et større analysearbejde, mens besvarelsen af spørgsmål et og tre, *Hvordan er vandmiljøet i Danmark og i EU reguleret igennem tiderne?* og *Vandkvaliteten i Danmark i dag - hvordan kan vandkvaliteten påvirkes?* mere er af oplysende karakter. De to spørgsmål bidrager i mindre grad til den samlede besvarelse af problemformuleringen, men spiller en rolle i forståelsen af problemstillingens kontekst. Kapitlerne vil derfor være deskriptive og i mindre grad analyserende og vil overvejende bygge på oplysninger fra rapporter og anden litteratur.

Spørgsmål to og fire er derimod kernen i problemformuleringen og vil derfor kræve et større analysearbejde. Ved besvarelse af spørgsmål to, *Hvilke forpligtelser stiller vandrammedirektivet til virkemidlerne i dansk lovgivning?*, er det oplagt at anvende juridisk metode, da det centrale spørgsmål er: ”hvad er gældende ret?” – hvilke målsætninger og forpligtelser stiller VRD? Besvarelsen må altså søges igennem anvendelse af juridisk metode.

Ved besvarelsen af spørgsmål fire; *Lever de danske virkemidler op til de forpligtelser, som vandrammedirektivet stiller?*, må juridisk metode igen anvendes. Denne gang for at afklare, hvor langt de danske virkemidler rækker ift. VRD’s målsætninger og forpligtelser. Den juridiske metode vil igen afdække ”gældende ret”, men den vil ikke klæde os på til at svare på, om Danmark i praksis vil opfylde VRD’s målsætninger om ”god tilstand”. Dette er dog heller ikke projektets fokus. Alternativt kunne evt. suppleres med retssociologisk metode, men da projektets fokus alene er på den retlige ramme – altså om virkemidlerne er til stede i det danske plan- og reguleringssystem og ikke om f.eks. den politiske vilje er tilstrækkelig til realisering af målsætningerne – mener vi, det er forsvarligt alene at anvende

juridisk metode. Nedenfor er der redegjort for nogle generelle betragtninger om anvendelse af den juridiske metode i projektet.

3.1.1 Juridisk metode

Helt grundlæggende er det vigtigt at være opmærksom på, at retskildernes betydning er forskellig afhængig af om det er en EU-retskilde som VRD, eller om det er en dansk retskilde. Projektgruppens anvendelse og kendskab til juridisk metode begrænser sig primært til dansk ret, hvilket ikke er tilstrækkeligt i dette projekt. Til fortolkning af VRD må den juridiske metode anvendes ift. de EU-retlige retskilder og fortolkningsprincipper. Derfor findes det nødvendigt at gennemgå den juridiske metode og retskilderne ift. EU-retten, hvilket der er redegjort dybdegående for i appendiks A. I denne gennemgang er kun medtaget de vigtigste elementer ift. anvendelsen af den juridiske metode i projektet.

I forhold til brugen af den juridiske metode synes den væsentligste forskel på dansk ret og EU-ret at være den vægt, der lægges på lovforarbejderne. I Danmark indgår disse i vid udstrækning til fortolkningen af en given lovregel, hvorimod forarbejderne til en retsakt i EU-regi ikke er offentligt tilgængelige og kun yderst sjældent anvendes. Derimod fremgår formålet med og begrundelsen for retsakten af dennes præambel, hvori udgangspunktet for f.eks. formålsovervejelser kan tages. [Wegener, 2000, s. 213f] *Formålsfortolkningens* spiller antageligt også en større rolle i EU-regi bl.a. som følge af forarbejdernes ringe betydning.

I forhold til problemstillingen i projektet, hvor VRD's forpligtelser skal afklares, udgør hjemmelskravet et vigtigt element. For at hjemmelskravet skal være opfyldt kræves det, at den bestemmelse, som har til hensigt at pålægge en medlemsstat en forpligtelse, er tilstrækkelig klar og tydelig. Ellers udgør den ikke en tilstrækkelig hjemmel, og medlemsstaterne kan f.eks. ikke senere sanktioneres for ikke at have opfyldt forpligtelsen. Derfor er det af væsentlig betydning i en analyse af VRD's forpligtelser for Danmark, om direktivets bestemmelser er klart og præcist formuleret.

3.2 Rapportens opbygning

Rapportens opbygning - kapitel for kapitel - er beskrevet i det følgende og illustreret med et strukturdiagram i figur 3.1.

Kapitel 4. Historisk regulering af vandmiljø

I dette kapitel fokuseres på baggrunden for regulering af vand i det danske plan- og reguleringssystem og i EU. Desuden beskrives, hvordan EU-direktiverne igennem tiden har påvirket den danske lovgivning – altså hvilke initiativer der er gjort i Danmark for at leve op til EU-direktiver. Kapitlet bygger på empiri i form af rapporter og publiceret litteratur om emnet.

Kapitel 5. Vandrammedirektivets forpligtelser

I dette kapitel redegøres for de forpligtelser, VRD stiller til de danske virkemidler. Dette analyseres ved hjælp af juridisk metode, hvor EU-retskilder og -fortolkningsprincipper er benyttet, jf. ovenstående.

Kapitel 6. Hvordan påvirkes vandets tilstand?

Dette kapitel skal belyse, hvordan vandkvaliteten er i Danmark i dag samt redegøre for, hvordan vandkvalitet påvirkes. Hensigten er at give et indblik i den virkelighed, som virkemidlerne skal fungere i for at skabe et bedre vandmiljø. Kapitlet bygger på empiri fra rapporter om emnet.

Kapitel 7. Analyse af danske virkemidler

I dette kapitel redegøres for, om de danske virkemidler i plan- og reguleringssystemet kan leve op til de forpligtelser, som VRD stiller. Denne analyse og vurdering er foretaget på ved hjælp af juridisk metode. Udover de retskilder, som knytter sig til den juridiske metode, er også anvendt teori publiceret i juridisk litteratur til analysen.

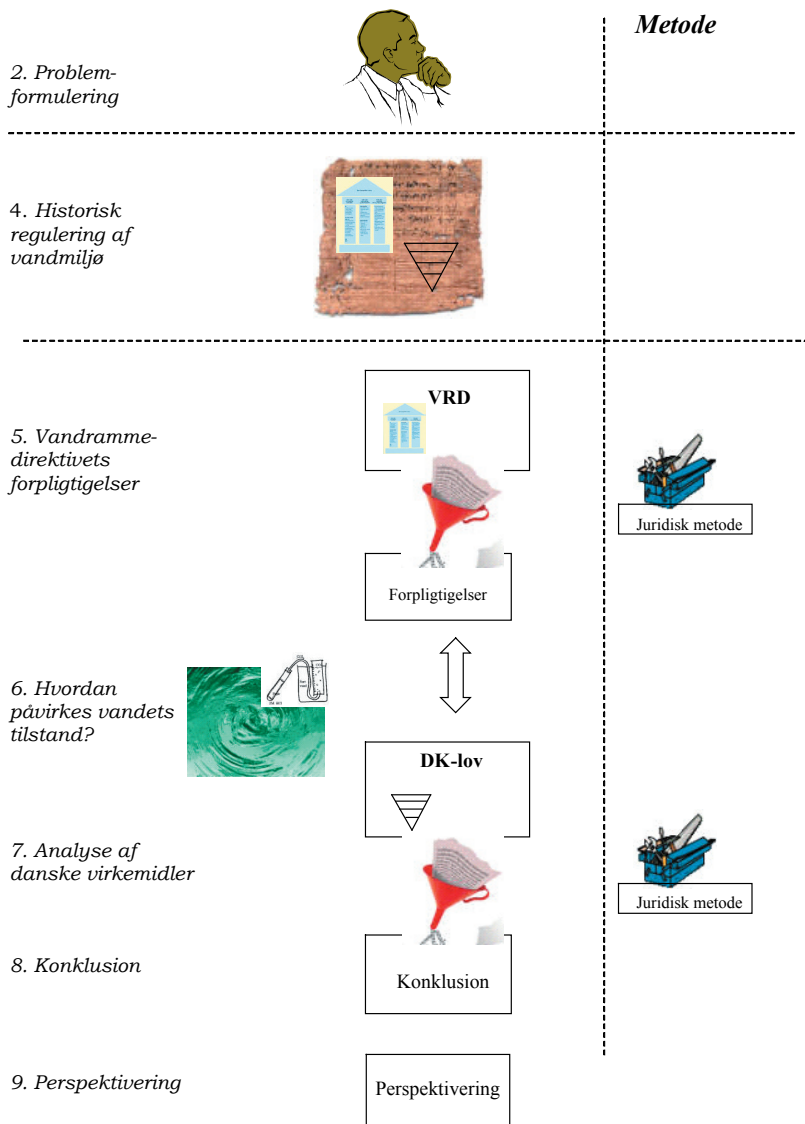
Kapitel 8. Konklusion

I rapportens konklusion dannes syntese mellem projektets problemstilling og resultaterne fra rapportens analyser. Der samles op på, i hvor høj grad de danske virkemidler lever op til de forpligtelser, som VRD stiller. Desuden foretages en kritisk vurdering af den dannede syntese, herunder de metoder, der er benyttet igennem rapporten

Kapitel 9. Perspektivering

I perspektiveringen er det beskrevet, hvilke faktorer, der har indflydelse på anvendelsen af de danske virkemidler, der skal anvendes i implementeringen af VRD. Fokuseringen herpå tager udgangspunkt i, at implementeringen i VRD ikke udelukkende er afhængig af den retlige rammes tilstedeværelse - som jo er projektets fokus – men også om myndighederne anvender virkemidlerne.

Strukturdiagram



Figur 3.1: Strukturdiagram. De enkelte kapitler er uddybet i ovenstående tekst.

4. HISTORISK REGULERING AF VANDMILJØ

Formålet med dette kapitel er at gennemgå udviklingen af reguleringen på vandmiljøområdet, især med henblik på en redegørelse for EU-miljørettens betydning for den danske regulering. Kapitlet er struktureret efter en kronologisk tidsmæssig rækkefølge, startende fra Danmarks optagelse i EF i 1973 og frem til vedtagelsen af miljømålsloven i 2003. Beskrivelsen er suppleret af figur 4.1. Beskyttelsen af vandmiljøet er en del af den generelle miljøbeskyttelse, der eksisterer i Danmark. Hertil kommer, at EU-politikken og en række internationale aftaler er baggrunden for en række af de reguleringer, der er gennemført herhjemme. Beskyttelsen af vandmiljøet er således afledt af den udvikling, der er sket indenfor miljøregulering både i Danmark og i EU.

4.1 De første miljøbestemmelser i EF

Det var ikke miljøproblemer, der var emnet ved den første europæiske samarbejdsaftale i 1952 omkring Kul- og Stålfællesskabet. Først i slutningen af 60'erne opstod de første egentlige miljøregler i EF-regi. Dette gjaldt således direktivet om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer¹. Direktiver af lignende karakter fulgte i årene efter, men fælles



Figur 4.1: Historisk tidslinie over de vigtigste initiativer for beskyttelsen af vandmiljøet i Danmark og EU.

¹ Dir. nr. 67/548/EØF om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer.

for disse regelsæt var, at de nok angik miljøbeskyttelse, men sigtet var klart at fjerne tekniske handelshindringer for derved at fremme frihandlen. [Pagh, 1996, s.36]

Den politiske beslutning om, at EU skulle involvere sig på *miljøområdet* blev truffet i efteråret 1972 på Stockholm-konferencen. I 1973 kom det første miljøhandlingsprogram i EU. Her blev det understreget, at miljøbeskyttelse var et selvstændigt mål for EU, fordi gennemførelse af traktatens mål om harmonisk vækst var ”*utænkelig uden en effektiv bekæmpelse af forurening og gener og en forbedring af livskvaliteten og miljøbeskyttelsen*”. Efter vedtagelse af det første miljøhandlingsprogram kom der gang i EF’s lovgivning på miljøområdet. [Pagh, 1996, s. 37] Der skulle dog gå nogle år, før der blev taget fat om vandmiljøet.

4.2 Regulering af vandmiljøet ved DK’s optagelse i EF

Frem til plan- og miljølovsreformerne i 70’erne var reguleringen på miljøområdet i Danmark ikke særlig omfattende. Miljøreguleringen var spredt på få miljølove og var karakteriseret ved, at indgreb skete i forbindelse med nabokonflikter, hvor ejendomsretten var det centrale [Christensen, 2000, s. 65-66]. 60’erne var præget af en voldsom vækst som følge af industrialisering, og der manglede effektive virkemidler til at styre udviklingen. På miljøområdet var der problemer med at styre forureningen fra bl.a. industrien. Derfor blev de daværende miljølove (vandløbs- og vandforsyningsloven) suppleret med en ny *miljøbeskyttelseslov* ved miljøreformen i 1973. I miljøreformen blev miljøbestemmelserne dels samlet og dels udvidet i miljøbeskyttelsesloven, specielt hvad angik reguleringen af forurenede virksomheder. Bl.a. blev miljøgodkendelsesordningen indført. Miljøreformen var tænkt sammen med *planlovsreformen*, idet lokalisering og regulering skulle rammestyrkes af de fysiske planer. [Christensen, 2000, s. 47]

Med vedtagelse af miljøbeskyttelsesloven blev beskyttelse af vandmiljøet gjort til en kommunal og amtskommunal opgave. Kommunerne blev ansvarlige for spildevandsrensning og vandforsyning, mens amterne blev ansvarlige for recipienterne og udledningerne hertil. Der var altså tale om en delt administration, og samtidig var vandforvaltningen delt i flere sektorer. Hver sektor fik stort set sin egen sektorplan, og der var således planer for vandforsyning, spildevand, vandindvinding, recipientkvalitet, landbrug, råstof og fredning. Det danske plan- og reguleringssystem er fortsat sektoropdelt; dog er sektorplanerne i dag, i flere tilfælde, en del af regionplanen. Regionplanens

rolle er at afveje og sammenfatte de forskellige sektorinteresser i en samlet planlægning.

Recipientkvalitetsprincippet blev indført i 1973, men det var først med ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1982, at meget detaljerede bestemmelser på dette område blev lavet. Siden da har recipientkvalitetsprincippet været et centralt element i reguleringen af overfladevand.

[Christensen, 2000, s. 173]

4.3 De første EU-direktiver om vandmiljøet

Den første egentlige EU-regulering af vandmiljøet blev fastlagt i 1976 i **Direktiv om forurening af vandmiljøet med farlige stoffer**.² Formålet var en mere harmoniseret eller ensartet indsats overfor de mange former for landbaseret forurening af havet, floder, søer og grundvand³. Direktivet blev indarbejdet i den danske lovgivning og har betydning ved tilladelse til spildevandsudledning efter miljøbeskyttelseslovens §§ 27 og 28 samt meddelelse af påbud efter § 30. Der blev efterfølgende vedtaget en række særdirektiver med baggrund i dette direktiv, som har fastsat mere bestemte grænseværdier for udledning af farlige stoffer til vandmiljøet.⁴ [Pagh, 1996, s. 497] Derudover kom **grundvandsdirektivet**⁵ i 1980. Dette opererer med en opdeling af liste I- og liste II-stoffer og pålægger medlemsstaterne at træffe en række foranstaltninger for at undgå forurening af grundvand, herunder forbud mod direkte udledning af *liste I-stoffer* til grundvand. Kendetegnet ved denne periode var, at direktiverne ofte omhandlede *specifikke grænseværdier*.

Kravene til drikkevandet blev skærpet i 1980 i det såkaldte **drikkevandsdirektiv**⁶. Direktivet fastsatte en bindende grænseværdi for bl.a. nitratholdet i alt drikkevand på 50 mg/l og en vejledende grænseværdi på 0,25 mg/l. Målet med direktivet var primært at beskytte borgernes sundhed

² Dir. 76/464/EØF om udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø

³ Allerede i 1975 blev der stillet krav til kvalitet af drikkevand i Dir. 75/440/EØF. Kvalitetskravet gjaldt dog kun overfladevand, og fik derfor ikke den store betydning i Danmark, da størsteparten af vores drikkevand stammer fra grundvandet.

⁴ Det gælder for henholdsvis Dir. 79/923/EØF om kvaliteten af skaldyrvand, Dir. 78/659/EØF om kvaliteten af fiskevand og Dir. 76/160/EØF om kvaliteten af badevand.

⁵ Dir. 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer.

⁶ Dir. 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand. Direktivet er ændret ved dir. 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand.

ved indtagelse af drikkevand. Drikkevandsdirektivet blev implementeret i dansk lovgivning i bekendtgørelse nr. 515 af 29. august 1988 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg udstedt i henhold til vandforsyningsloven. Direktivet stillede ikke direkte krav til miljølovgivningen, men krævede, at vandboringer med et nitratindhold, der overstiger 50 mg/l blev lukket. [Anker, 1996, s. 148] Forurening med nitrat i drikkevand viste sig senere at være et tiltagende problem.

4.4 Øget fokus på vandmiljøet i Danmark

At der kom øget fokus på vandmiljøet i 80'erne ses bl.a. ved, at der i 1982 i vandløbslovens formålsbestemmelser blev tilføjet bestemmelser om hensyntagen til miljøet. Før 1982 var vandløbslovens formål alene at sikre en god afledningsevne til gavn for landbruget, men nu skulle der altså samtidig tages højde for miljøet.

Landbruget var i princippet omfattet af mbl. (1973), men man opfattede ikke landbrug som noget væsentligt miljøproblem før begyndelsen af 80'erne, hvor de første tegn på landbrugets forurening af vandmiljøet begyndte at indfinde sig. Der opstod en voksende mistanke til virkningen af næringsstofferne påvirkning af vandmiljøets tilstand. Et af symptomerne var iltsvind i de åbne farvande med fiskedød til følge. På baggrund af dette blev den såkaldte NPO-redegørelse udarbejdet og fremlagt i 1984. Konklusionerne var foruroligende, nitratindholdet var hastigt stigende i det danske grundvand, og især på de sandede vestjyske jorder, hvor dyreholdet og dermed gødningsudbringningen var størst, var nedsivningen alarmerende. I dele af landet leverede op mod 10-15 pct. af vandværkerne vand med et nitratindhold, der var højere end Drikkevandsdirektivets grænseværdi på 50 mg/l. [Andersen, 1991, s. 54f]

Den efterfølgende **NPO-handlingsplan** fra 1985 indeholdt ikke en generel målsætning, men det overordnede formål var at nedbringe forureningen med næringsalte og organisk stof. NPO-handlingsplanen medførte nogle konkrete virkemidler, såsom krav om seks måneders lagerkapacitet for gylle, markmøddinger skulle sættes under afvikling, begrænsning af gylleudbringningsperioden på markerne i den sårbare periode efter høsten, harmonikrav og miljøgodkendelse af store landbrug. Initiativerne omkring NPO var et nationalt anliggende og havde ikke noget med EU at gøre. [Andersen, 1991, s. 59f]

Der var en intens medieinteresse for vandmiljøet i midten af 80'erne, hvilket medførte en øget politisk interesse for området. Således blev **Vandmiljøplan I** (VMP I) gennemført efter det massive iltsvind og fiskedød, der opstod i de indre danske farvande i 1986. VMP I indebar bl.a., at der blev rådet bod på den ”manglende” målsætning i NPO-handlingsplanen. Således var målsætningen i planen at reducere den samlede udledning af kvælstof og fosfor med henholdsvis 50 % og 80 % inden 1993. Virkemidlerne var bl.a. en opstramning af de tiltag, der var iværksat i forbindelse med NPO-handlingsplanen og omfattede begrænsning af udledningen fra husholdninger, industri og landbrugserhvervet. Det betød bl.a., at der blev stillet krav om etablering af efterafgrøder, samt udarbejdelse af obligatoriske gødnings- og sædskifteplaner. Endelig medførte VMP I ikke mindst en kraftig udbygning af de *kommunale renseanlæg*. [Anker, 1996, s. 107f]

I perioden omkring vedtagelsen af VMPI blev **Pesticidhandlingsplanen** (1986) samt **Marginaljordsstrategien** (1987) vedtaget. Pesticidhandlingsplanens formål var at nedbringe forbruget af plantebeskyttelsesmidler for herved at beskytte mennesker mod sundhedsmæssige risici og skadevirkninger og samtidigt beskytte miljøet. Målsætningen var at nå en halvering af forbruget af plantebeskyttelsesmidler inden 1997. Virkemidlerne bestod i skærpede betingelser for *godkendelse* af pesticider, samt rådgivning, oplysning og vejledning i brugen af pesticider. Marginaljordsstrategien bundede i en forventning om, at mellem 10 og 20 pct. af landbrugsarealet ville udgå af produktionen i de kommende årtier, og at denne udvikling kunne udmøntes i en forbedring af miljøtilstanden. Målsætningen var at bevare udyrkede eller ekstensivt drevne arealer samt at beskytte særlige miljøfølsomme områder som vandløb, søer, ferske enge mv.⁷ Målsætningerne skulle nås gennem *frivillighed*, dvs. støtteordninger, jordfordeling o. lign. [Anker, 1996, s. 160f og 218f] Det var i denne periode, at EU-støtte til miljøskånsom drift på baggrund af områdeudpegninger i regionplanen, begyndte. I 1989 indførtes således EU-støtte til de såkaldte Miljøfølsomme Områder også kaldt MFO-ordningen. I 1994 blev denne ordning erstattet af MVJ-støtteordningen, der tilbydes til landmænd, der har arealer i ”særlige følsomme landbrugsområder” (SFL-områder). I denne periode skete der et generelt skred i EU's støtteordningsstrategi. Før 1992 gav EU *produktionsstøtte*, hvilket førte til en kraftig intensivering af landbrugsproduktionen, og en forøget anvendelse

⁷ I målsætningsdelen defineres marginale jorder, som arealer der ikke kan dyrkes, eller som ligger på dyrkningsgrænsen enten af naturmæssige, tekniske eller økonomiske årsager.

af kunstgødning og pesticider. I 1992 blev produktionsstøtten erstattet af en arealbaseret *hektarstøtte*, som ekstensiverede påvirkningen af miljøet i form af braklægningsordninger.

I 1990 blev der gjort status over VMP I i en redegørelse fra Miljøministeren. Af redegørelsen fremgik det, at landbruget havde efterlevet de stillede krav, men at det stillede mål ikke kunne nås med de anvendte styringsmidler. På denne baggrund fremkom **Handlingsplanen for et bæredygtigt landbrug** i 1991, hvor de hidtidige tiltag på landbrug/miljøområdet blev videreført samtidig med, at der bl.a. skete en skærpelse af kravene for udnyttelsen af husdyrgødning. Hermed blev målsætningen fra VMP I fastholdt, men opfyldelsestidspunktet blev udskudt til omkring årtusindskiftet. [Anker, 1996, s. 114]

I 1994 blev **Ti-punktsplanen til beskyttelse af grundvand og drikkevand** fremsat. Planen gentog tidligere planers politiske mål for pesticider og nitrat. Planen rettede sig først og fremmest mod pesticidproblematikken. Blandt punkterne i programmet indgik, at de *farligste pesticider skulle fjernes* fra markedet og pesticidforbruget halveres, samt at kvælstofudledningen fra landbruget skulle halveres inden år 2000. Derudover skulle amterne udpege de grundvandsressourcer, der i særlig grad skulle sikres mhp. en fortsat grundvandsbaseret drikkevandsforsyning, hvormed den fremtidige drikkevandsforsyning blev knyttet til denne områdeudpegnings. Fremme af *økologisk jordbrug* blev fremhævet som et særskilt punkt. Derudover skulle øget *skovrejsning* og *naturgenopretning* gennemføres som et led i grundvandsbeskyttelsen. [Anker, 1996, s. 225]

4.5 EU-direktiver stiller større krav

De ovenfor beskrevne danske handlingsplaner, der alle har ligget til grund for initiativer i reguleringen af vandmiljøet, er kendetegnet ved i overvejende grad at bygge på *generel* regulering, der på en del punkter rækker videre end EU-grundlaget. Danmark har bl.a. på baggrund heraf kunnet betegnes som et foregangsland på miljøområdet.

Siden slutningen af 1980'erne har EU-direktiver⁸ i stigende grad været med

⁸ Af andre relevante direktiver med betydning for vandmiljøet kan nævnes plantebeskyttelsesmiddeldirektivet fra 1991, der havde til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning for godkendelse og markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Derudover skulle direktivet sikre et højt beskyttelsesniveau for sundhed, grundvand og miljø.

til at fastlægge rammerne for de danske miljøregler. Det var en ny bølge med *mere omfattende* direktiver, der nu var på vej. F.eks. bygger hele VVM-systemet i Danmark på krav fra **VVM-direktivet**⁹, der herved har medført en omfattende miljøkonsekvensvurdering i den danske miljøforvaltning. EU har således på nogle punkter sat dagsordenen og Danmark har i flere tilfælde blot reageret herpå.¹⁰ Et andet eksempel på det er **nitratdirektivet**¹¹, der blev vedtaget i 1991 og havde til formål at begrænse kvælstofudvaskningen fra landbrugsarealer. Direktivet lagde vægt på at fremskynde ”godt landmandskab” mht. kvælstofhusholdning samt på at iværksætte en indsats indenfor visse særligt følsomme områder. De enkelte medlemslande skulle ifølge direktivet kortlægge de områder, der allerede var forurenede samt potentielt forurenede vandområder. Kriterierne for kortlægningen var de i Drikkevandsdirektivet fastsatte kvalitetskrav til drikkevand. Denne kortlægning skulle være udgangspunkt for en udpegning af de særligt sårbare zoner, der bestod af oplande til de kortlagte vandområder. I Danmark valgte man at udpege hele landet som sårbart område. De i direktivet omtalte foranstaltninger skulle derfor være bindende for *hele landet* senest fra december 1999. [Anker, 1996, s. 148f] Endvidere skulle hver enkelt medlemsland i løbet af to år, dvs. senest december 1995, fremkomme med en handlingsplan. Denne plan skulle bl.a. rumme en række bindende foranstaltninger, som sikrede en maksimal tilførsel af kvælstof på 170 kg N/ha pr. år.

Holdningen til nitratdirektivet i Danmark var, at kravene og målsætningerne i vidt omfang svarede til de miljøregler, der allerede var gældende i Danmark. Vi havde således allerede en omfattende generel regulering af kvælstoftilførselsen og i den henseende synes Danmark at leve op til at være et foregangsland.¹² Det skulle imidlertid vise sig, at Danmark fik vanskeligheder i implementeringen af nitratdirektivet.

⁹ Dir. 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

¹⁰ Habitatdirektivet er et eksempel på nogle af de problemer, Danmark har haft med implementeringen af EU-direktiver. Problematikken er omtalt i kapitel 1. *Indledning*. VVM-ordningen og det bagvedliggende VVM-direktiv har også været udsat for kritik. Dels med hensyn til om direktivet er implementeret godt nok i dansk ret og dels om behovet for denne type miljøvurderinger i det danske plan- og reguleringssystem.

¹¹ Dir. 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

¹² Det synes alene at være kravet om maksimal tilførsel af 170 kg N/ha, der ikke klart var opfyldt i Danmark, idet et ensartet harmonikrav på 1,7 DE/ha ville modsvare Nitratdirektivets maksimumkrav efter danske omregningstal. Danmark fik en særstilling, idet harmonikravet blev opfyldt med et gennemsnit på 1,7 DE/ha fordelt med 2,3 DE/ha for kvægbrug og 1,4 DE/ha for svinebrug.

Således fremsendte EU-kommissionen i 1997 en åbningsskrivelse¹³ til Danmark pga. en utilfredsstillende gennemførelse af nitratdirektivet. Det var især to forhold, som EU-kommissionen stillede spørgsmål om i åbningsskrivelsen til Danmark. For det første bad Kommissionen om yderligere dokumentation for, at målsætningen om en halvering af nitratudledningen ville give en tilfredsstillende miljøtilstand. For det andet ønskede Kommissionen en nærmere redegørelse for, at målsætningen om reduktion af markbidraget med 100.000 ton nitrat årligt kunne nås med de iværksatte reguleringer. [Miljøstyrelsen, 1997, 2.4.3 Nitratdirektivet]

4.6 Igen fokus på vandmiljøet i Danmark

På baggrund af åbningsskrivelsen, blev der d. 17. februar 1998 indgået politisk forlig om **Vandmiljøplan II** (VMP II), som bl.a. havde til formål at reducere påvirkning af grundvandet med nitrat. VMP II skulle sikre, at Danmark fuldt ud levede op til EU's nitratdirektiv i december 2002.

VMP II's initiativer byggede bl.a. på drikkevandsudvalgets anbefalinger, og omfattede for det første en generel reduktion af gødningstilførslen, i form af skærpede harmonikrav og en nedsættelse af kvælstofnormerne. For det andet en bedre udnyttelse af næringsstoffressourcerne, i form af skærpede krav til udnyttelsen af nitrat i husdyrgødning, forbedret foderudnyttelse og efterafgrøder. For det tredje øgede bevillinger til naturgenopretning, herunder genopretning af vådområder, skovrejsning, økologisk landbrug og til anden miljøvenlig landbrugsdrift.

Vandmiljøplan II blev omsat til lov ved ændringer af bl.a. naturbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven og planloven. Der blev således indført regler for planlægning af en samlet beskyttelsesindsats, der skulle omfatte alle kilder til forurening af grundvandet. *Indsatsplanlægningen* for sårbare grundvandsområder blev vedtaget som et vigtigt instrument. I indsatsområder er der hjemmel til at ekspropriere de nødvendige restriktioner i arealanvendelsen, hvis en landmand modsætter sig planens gennemførelse. Dog er der lagt op til, at planens gennemførelse så vidt muligt skal ske frivilligt. For at finansiere kortlægningen og udarbejdelsen af indsatsplaner m.v. blev der gennemført en ændring af vandforsyningsloven, der indebar, at amternes udgifter hertil dækkes via gebyrer på vand. Hele processen omkring

¹³ En åbningsskrivelse er en uformel skriftlig advarsel, som EU sender til en medlemsstat, før den indleder en sag mod medlemsstaten.

indsatsplanlægning er langvarig og foreløbig foreligger der kun et mindre antal planer.

Med gennemførelse af Vandmiljøplan II levede Danmark fuldt ud op til nitratdirektivet. De kritikpunkter, som EU-kommissionen fremførte, kunne nu tilbagevises, og målsætningerne synes opnåelige. Samtidig gav indsatsplanlægningen et supplement til de mere generelle virkemidler. En mere differentieret og målrettet indsats i de særlig følsomme grundvandsområder blev således muliggjort.

4.7 Nye mål for vandmiljøet

Hvilken effekt har handlingsplanerne haft? Svaret er ikke entydigt, men afhænger af, hvem man spørger. Således har Danmarks Miljøundersøgelser og Danmarks Jordbrugsforskning i VMP II – slutevalueringen – konkluderet, *”at den samlede effekt af vandmiljøplanerne viser en reduktion i kvælstofudvaskningen på ca. 48 %. Dette resultat er meget tæt på den oprindelige målsætning.”* [DMU, 2003A, s. 5] Amterne er dog meget uenige i konklusionen fra evalueringsrapporten og får helt andre resultater. Således viser målinger af udledninger af kvælstof til vandløb og søer i Fyns Amt resultater, som i bedste fald giver en reduktion på 25-30 pct. – selv hvis effekten sker med en vis forsinkelse. [Jyllands-Posten, 11. december 2003, s. 3]

Vandmiljøplan II er netop blevet afløst af **Vandmiljøplan III** i april 2004, og den omtalte slutevaluering af VMP II er en del af det omfattende baggrundsmateriale for VMP III-aftalen. Sideløbende med forberedelsen af VMP III har Miljøstyrelsen forberedt implementeringen af **vandrammedirektivet**. Foreløbig har det resulteret i **miljømålsloven**. Ifølge VRD skal den fremtidige regulering tage udgangspunkt i sårbarheden af den enkelte vandforekomst. Målsætningen er en ”god tilstand” hos recipienterne og ikke en specifik nedsættelse af kvælstofmængden som ved VMP I og II. I den henseende er spørgsmålet, om de eksisterende virkemidler, der er fremkommet ved de tidligere handlingsplaner, er tilstrækkelige?

4.8 Opsamling

Både i Danmark og i EU var det i staten af 70'erne, at miljøreguleringen for alvor blev en realitet. I starten af denne periode var EU-direktiverne på miljøområdet temmelig specifikke - enten vedrørte de regulering af en række

specifikke stoffer eller regulering ift. en specifik grænseværdi. Med tiden er direktiverne blevet mere og mere omfattende og helhedsorienterede, og VRD er til dato nok det mest omfattende direktiv på miljøområdet. I Danmark kom der for alvor mange initiativer i forbindelse med regulering af vandmiljøet i midten af 80'erne (NPO-handlingsplan, VMP I, Pesticidhandlingsplan m.m.), og på dette tidspunkt var det lettere for den danske reguleringsmåde at leve op til EU-direktivernes forpligtigelser, end det er blevet senere hen. I takt med, at direktiverne blev mere omfattende, begyndte det nemlig at blive sværere for Danmark at leve op til direktivernes forpligtigelser. Det er blevet nødvendigt for Danmark at have skrappe virkemidler for at leve op til EU-direktivernes forpligtigelser. Dette er indsatsplanlægningen, der bl.a. kom som følge af VMP II i slutningen af 90'erne til opfølgning på opfyldelse af nitratdirektivets forpligtigelser, et bevis på. Med vedtagelsen af det meget omfattende VRD er det spørgsmålet, om Danmark er nødt til at have endnu skrappe virkemidler, for at kunne leve op til direktivets forpligtigelser.

5. VANDRAMMEDIREKTIVETS FORPLIGTELSE

Formålet med dette kapitel er at afdække, hvilke forpligtelser vandrammedirektivet (VRD) stiller til virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem. Kapitlets enkelte afsnit er opstillet i det følgende, hvorefter deres indhold er beskrevet.

- 5.1 Vandrammedirektivets baggrund og kontekst
- 5.2. Generelt om vandrammedirektivet
- 5.3 Udgangspunkt for analysen af vandrammedirektivet
- 5.4 Vandrammedirektivets målsætninger
- 5.5 Hvad kræves af foranstaltningerne?
- 5.6 VRD's undtagelsesbestemmelser
- 5.7 Opsamling på analyse af vandrammedirektivet

VRD præsenteres i de to indledende afsnit. Det første, *5.1 Vandrammedirektivets baggrund og kontekst*, omhandler baggrunden for og tankegangen bag direktivet. Det andet, *5.2. Generelt om vandrammedirektivet*, redegør kort for VRD's indhold og hovedpunkter. Derefter følger afsnittet *5.3 Udgangspunkt for analysen af vandrammedirektivet*, hvori der redegøres for de præmisser, som projektgruppen arbejder under ved analysen af direktivets forpligtelser. Herefter følger selve analysen af VRD, der er opdelt i tre. Den første del, *5.4 Vandrammedirektivets målsætninger*, skal klarlægge, hvilke mål direktivet opstiller, og hvor forpligtigende de er. Anden del, *5.5 Hvad kræves af foranstaltningerne?* skal afklare, hvad de virkemidler, som direktivet forpligter medlemsstaterne til at have i deres lovgivning, skal kunne. Tredje del, *5.6 VRD's undtagelsesbestemmelser* skal klarlægge, i hvilket omfang direktivet hjemler undtagelsesmuligheder fra sine miljømål. Endelig samles der i *5.7 Opsamling på analyse af vandrammedirektivet* op på analysens hovedpunkter.

5.1 Vandrammedirektivets baggrund og kontekst

Direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af *Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger*, i daglig tale kaldt "vandrammedirektivet", er udstedt af Europaparlamentet og Rådet for den Europæiske Union med hjemmel i TEF artikel 175. VRD er et bidrag til Fællesskabets miljøpolitik fastsat i Art. 174, der skal forfølge målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig, rationel udnyttelse af

naturressourcerne.¹ Ideen til udarbejdelse af VRD kan mere konkret spores tilbage til ministerseminariet i Frankfurt om Fællesskabets vandpolitik i 1988. Her blev behovet for en fælles lovgivning understreget, og på et lignende seminar i Haag i 1991 blev der opfordret til at vedtage et handlingsprogram, som skulle gennemføres inden år 2000 og stile mod en bæredygtig forvaltning og beskyttelse af ferskvandsressourcerne. I 1995 kom der for alvor gang i de forberedende arbejder, idet det Europæiske Miljøagentur forelagde en *rapport om miljøets tilstand*, som bekræftede, at der var behov for handling for at beskytte fællesskabets vandressourcer både hvad angår kvalitet og kvantitet. Efterfølgende vedtog Rådet en konklusion, hvori behovet for et nyt rammedirektiv med grundprincipper for en bæredygtig vandpolitik i Den Europæiske Union blev fremlagt. I årene op til vedtagelsen af VRD (2000) arbejdede Kommissionen, Rådet og Parlamentet sammen om et forslag til et rammedirektiv med grundprincipper for en bæredygtig vandpolitik. [Vandrammedirektivet, præambel note 2-5]

VRD har til formål at skabe en *fælles ramme* for beskyttelse af vandmiljøet, omfattende vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Direktivet skal forebygge yderligere forringelse samt beskytte og forbedre tilstanden i vandmiljøet. Samtidig skal direktivet fremme en bæredygtig udnyttelse og sigte mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet, bl.a. gennem specifikke foranstaltninger. VRD betegnes som et forholdsvis ambitiøst direktiv, bl.a. fordi det arbejder med nye typer af målsætninger omhandlende vandets kvalitet. Direktivet skal erstatte en lovgivning, der har fokuseret på udledningsstandarder for vandkvalitet uden i nævneværdig grad at inddrage de endelige økologiske konsekvenser. Fremgangsmåden i VRD er at arbejde sig baglæns fra de endelige mål for vandets kvalitet til de lovmæssige og praktiske foranstaltninger, der skal gennemføres for at opnå disse mål². Direktivet anvender også biologiske kvalitetskriterier i et langt større omfang end hidtil, hvor hovedvægten har været lagt på nedre kemiske kvalitetsgrænser – også betegnet grænseværdier. [DMU, 2003A, s. 11]

Med vedtagelsen af VRD blev rammerne for den fremtidige beskyttelse af

¹ Fællesskabets miljøpolitik bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forurenere betaler.

² Kritikere mener, at målsætningen for de enkelte vandforekomsters tilstand skal fastlægges i forbindelse med udarbejdelse af basisanalysen. Den danske implementering indebærer imidlertid, at målsætningen først skal vedtages i vandplanen, hvilket således kritiseres.

vand i EU-landene fastlagt, mens der er længere frister for gennemførelsen af de elementer i direktivet, som i praksis skal sikre beskyttelsen og forbedringen af vandområderne. Vedtagelsen af direktivet medfører, at der sker et *skift i reguleringen af vandmiljøet*. Tidligere lovgivning for vandmiljøet i EU har stillet konkrete krav og været meget detaljeret med en forholdsvis smal målsætning, som eksempelvis har bygget på grænseværdier. VRD er derimod helhedsorienteret, idet det for det første ser vandkredsløbet som en samlet helhed og for det andet arbejder med målsætninger for vandets tilstand. Samtidig integrerer eller afløser det flere af de direktiver, som regulerer vandmiljøet.³ Udover at direktivet jf. ovenstående er et rammedirektiv, kan det også betegnes som et *minimumsdirektiv*, hvilket betyder, at EU-landene i deres nationale lovgivning frit kan fastsætte strengere krav til vandmiljøet, end direktivet kræver. [www.mst.dk, 2004]

5.2 Generelt om vandrammedirektivet

Formålet med VRD er at sikre beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Det skal ske ved anvendelse af et ressourcaperspektiv⁴, hvor udgangspunktet er vandressourcens tilstand, som skal forebygges mod forringelse, beskyttes, forbedres mv. Denne tankegang kræver kendskab til de sårbare ressourcer, således at der kan fastsættes en nærmere målsætning for vandressourcen, og de nødvendige foranstaltninger efterfølgende kan etableres. I Danmark betyder direktivet et nyt syn på vandressourcerne, som i stedet for at se vandkredsløbet som en samlet enhed, traditionelt har opfattet grundvand og overfladevand som to mere eller mindre adskilte vandsystemer.

³ Syv år efter VRD's ikrafttrædelse ophæves Dir. 75/440/EØF af 16. juni 1975 om *kvalitetskrav til overfladevand*, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne og Dir. 79/869/EØF af 9. oktober 1979 om *målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand*, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne. 13 år efter VRD's ikrafttrædelse ophæves Dir. 78/659/EØF af 18. juni om *kvaliteten af ferskvand*, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri, Dir. 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om *kvalitetskrav til skaldyrsvande*, og Dir. 80/68/EØF af 17. december 1979 om *beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer*. Derudover gælder der nogle særlige overgangsbestemmelser for Dir. 76/464/EØF om *forurening af vandmiljøet med farlige stoffer*, jf. VRD's artikel 22 stk. 3.

⁴ Et ressourcelperspektiv kan også kaldes for et miljø- eller naturkvalitetsperspektiv. Et ressourcelperspektiv må ses i modsætning til et aktivitets- eller kildeperspektiv. Afgørende for reguleringen er således de miljø- og naturinteresser, der skal beskyttes, og ikke om det er den ene eller anden aktivitet, der finder sted. Et ressourcelperspektiv har ikke noget at gøre med udnyttelsen af miljø- og naturressourcer, men derimod om at beskytte miljø eller natur ud fra de beskyttelsesbehov, der kan opstilles.

Vandrammedirektivets miljømål

VRD fastsætter i art. 4 en række miljømål. Et af de helt centrale mål er at forebygge forringelser af overfladevandets og grundvandets tilstand. Hvor tilstanden i overfladevand eller grundvand allerede er forringet, skal medlemslandene foretage forbedringer med henblik på opnåelse af ”god tilstand” i alle vandområder senest i 2015.

Vandområdedistrikt

De administrative rammer for den praktiske gennemførelse af VRD er de såkaldte vandområdedistrikter. Den geografiske afgrænsning af vandområdedistrikterne skal jf. art. 3 baseres på de naturlige grænser mellem vandløbsoplandene. For hvert vandområdedistrikt udpeges en myndighed, der får det overordnede ansvar for vandområdeplanlægning og opfyldelse af miljømålene. Danmark blev med mml. opdelt i 13 vandområdedistrikter med amterne som myndigheder.

Basisanalyse

For hvert vandområdedistrikt skal foretages en *analyse af dets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteterets indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand*, samt en *økonomisk analyse af vandanvendelsen*, jf. art. 5. De nævnte analyser betegnes i Danmark som *Basisanalysen*. Denne skal være afsluttet ved udgangen af 2004. Analyserne revideres og ajourføres om nødvendigt hvert 6. år.

Indsatsprogrammer

Vanddistriktsmyndigheden skal sikre opfyldelse af miljømålene gennem udarbejdelse og iværksættelse af indsatsprogrammer. Indsatsprogrammerne skal jf. art. 11 indeholde grundlæggende foranstaltninger, dvs. foranstaltninger, der er obligatoriske for medlemsstaterne at iværksætte. Derudover kan indsatsprogrammet indeholde supplerende foranstaltninger, hvis ikke de grundlæggende er tilstrækkelige til at sikre opfyldelse af miljømålene. Indsatsprogrammerne skal revurderes hvert 6. år for at sikre, at der altid er sammenhæng mellem mål og midler. Basisanalysernes resultater ift. vandets tilstand er afgørende for, hvor skrap, der skal gribes ind.

Vandplaner

Hver vanddistriktsmyndighed skal jf. art. 13 udarbejde en vandplan, der sikrer sammenhæng i planlægningen inden for hele distriktet. Vandplanen

skal som et væsentligt element fastsætte miljømålene for de enkelte vandområder inden for distriktet. Planen skal derudover indeholde en beskrivelse af vandområdedistriktets karakteristika, herunder de biologiske, naturgeografiske og hydrologiske forhold, samt en vurdering af menneskelige aktiviteter indflydelse på vandmiljøet, en oversigt over den menneskelige påvirkning af vandområderne og et register over beskyttede områder. Udgangspunktet for ovenstående indhold i planerne er basisanalyserne, der således er et vigtigt fundament for disse. Endelig skal planerne indeholde en redegørelse for vandmiljøovervågningen og resultaterne af denne samt en sammenfatning af de indsatsprogrammer, der skal sikre opfyldelse af miljømålene. Vandplanerne skal ved både vedtagelse af nye planer samt revision og ajourføring af eksisterende planer gennem en offentlighedsfase for på denne måde at inddrage interesserede parter.

Overvågning

For at kunne vurdere, om indsatsen er tilstrækkelig til, at miljømålene kan opfyldes, skal medlemsstaterne sikre en løbende overvågning af vandmiljøet. Medlemsstaterne skal etablere overvågningsprogrammer for hvert vandområdedistrikt omhandlende overfladevand, grundvand og beskyttede områder.

Tidsfrister for gennemførelse af vandrammedirektivet

Figur 5.1 indeholder en oversigt over de tidsfrister, som skal overholdes i medlemsstaternes implementering af VRD.

Tidsfrist	Del af direktivet
December 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Implementering af direktivets første fase primært om administrative rammer i national lovgivning • Afgrænsning af vandområdedistrikter • Udpegning af vandområdedistrikternes ansvarlige myndigheder (i DK er amterne vandmyndigheder) <p><i>Ovenstående er implementeret ved ikrafttrædelsen af Lov om Miljømål 18. dec. 2003</i></p>
December 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse af vandområdedistrikternes karakteristika • Vurdering af menneskelige aktiviteters indflydelse på overfladevandets og grundvandets tilstand • Økonomisk analyse af vandanvendelsen <p>De tre analyser kaldes i Danmark "Basisanalysen"</p>
December 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Overvågningsprogrammer for overfladevand, grundvand og beskyttede områder gøres operationelle <p>Offentliggørelse af tidsplan og arbejdsprogram for udarbejdelse af vandplan</p>
December 2007	Offentliggørelse af foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der berører vandløbsoplandet
December 2008	Offentlig høring over udkast til vandplaner
December 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Færdiggørelse af indsatsprogrammer <p>Offentliggørelse af vandplaner</p>
December 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Indsatsprogrammer operationelle • Statusrapport om gennemførelse af indsatsprogram <p>Regulering af udledninger til vandområderne under anvendelse af den kombinerede fremgangsmåde</p>
December 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Opfyldelse af miljømål for overfladevand og grundvand • Opfyldelse af miljømål for beskyttede områder <p>Offentliggørelse af anden generation af vandplaner</p>
December 2027	Ultimativ frist for opfyldelse af miljømål efter evt. 2 x 6 års fristforlængelse

Figur 5.1: Tidsfrister for gennemførelse af VRD [www.mst.dk, 2004].

5.3 Udgangspunkt for analysen af vandrammedirektivet

Formålet med dette afsnit er at klarlægge de rammer og præmisser, som analysen af VRD er udarbejdet under. Det gælder både dem, som projektgruppen selv har opstillet, dvs. afgrænsning og fokus, men også de udefrakommende betingelser. Her tænkes især på de begrænsninger, der ligger i at analysere en retskilde som VRD, hvorpå der endnu ikke foreligger retspraksis.

Formålet med analysen er som nævnt at afdække, hvilke forpligtelser VRD stiller til de danske virkemidler. Fokus er således på mål og midler, da det er disse, der er styrende for, hvilke forpligtelser, der kan stilles til medlemsstaterne. For at gøre analysen overskuelig er den opdelt i tre delanalyser, henholdsvis afsnit 5.4 *Vandrammedirektivets målsætninger*, 5.5 *Hvad kræves af foranstaltningerne?* og 5.6 *VRD's undtagelsesbestemmelser*. Det endelige mål med analysen er at opstille de forpligtelser, som de danske virkemidler skal opfylde. Dette er angivet i afsnit 5.7 *Opsamling på analysen af vandrammedirektivet*.

5.3.1 Præmisser

Det faktum, at projektgruppen ønsker at analysere, hvilke forpligtelser et endnu ikke fuldt ud implementeret direktiv medfører for dansk lovgivning, giver selvfølgelig nogle begrænsninger. Helt grundlæggende er projektgruppen afskåret fra at anvende retspraksis fra VRD som retskilde, da denne ganske simpelt endnu ikke foreligger. Det giver visse problemer, fordi retspraksis ofte står alene som det eneste direkte holdepunkt for, hvad der er gældende ret. I stedet for at støtte sig til retspraksis, er det derfor nødvendigt at lægge særlig vægt på fortolkning af lovteksten, herunder ordlyds- og formålsfortolkning. I denne forbindelse har projektgruppen kunnet drage nytte af teori publiceret i juridisk litteratur som støtte til fortolkningen af direktivets tekst, hvilket fremgår af analysen.

En analyse, der alene bygger på fortolkning af lovtekst, vil dog formentlig ikke kunne blive særlig konkret. Derfor er der i analysen inddraget retspraksis og teori publiceret i juridisk litteratur fra især habitatdirektivet, men også fra andre direktiver. Disse anvendes på områder, hvor projektgruppen har vurderet, at der er en vis sammenlignelighed. Der indgår dog en vis risiko ved at opstille sådanne paralleller, hvis der sammenlignes på områder, der ikke kan sammenlignes, fordi f.eks. forpligtelsernes styrke er forskellig. Med

henblik på at undgå disse problemer er de vigtigste forskelle og ligheder ved habitatdirektivet og VRD i det følgende beskrevet.

5.3.2 Vandrammedirektivet contra habitatdirektivet

I både VRD og habitatdirektivet er medlemsstaterne forpligtede til at iværksætte en række foranstaltninger for at opfylde direktivet. Sigtet med iværksættelse af foranstaltninger efter habitatdirektivet er jf. art. 2, stk. 2 ”at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter...”. Direktivet tager således udgangspunkt i artens *bevaringsstatus*, der kan defineres som resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse og funktion. På tilsvarende måde sigter VRD jf. art. 1 litra a) på at forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand. At *status* (fra habitatdirektivet) og *tilstand* (fra VRD) skal forstås ens, giver VRD’s engelske originaltekst en formodning om, idet denne anvender udtrykket ”*the status of aquatic ecosystems*”. Derfor må det antages, at tankegangen bag de to direktiver er ens. Denne tankegang bygger på ressourceperspektivet og på en resultatforpligtelse, hvor det handler om at beskytte natur- eller miljøressourcerne ud fra direktivernes målsætninger om en vis bevaringsstatus/tilstand.

Forskellen på de to direktiver ligger i detaljeringsgraden. Habitatdirektivet arbejder med områdeudpegninger for særlige bevaringsområder, de såkaldte habitatområder, der omfatter lokaliteter for bilag I-naturtyper og levesteder for bilag II-arter. Der er altså tale om udvalgte områder, hvor der skal ske en særlig beskyttelse.⁵ VRD arbejder med en generel beskyttelse af alle vandøkosystemer, som dog kan differentieres som følge af basisanalysens resultater. Karakteristisk for VRD er, at det er et rammedirektiv, der groft sagt bare udstikker nogle forvaltningsrammer og nogle miljømål, hvorefter det står medlemsstaterne frit for, hvordan målene opfyldes. Habitatdirektivet er mere skarpt i sine formuleringer, idet det udstikker nogle klarere linier for, hvorledes beskyttelsen skal iværksættes. Bestemmelserne er dog stadig så brede, at de enkelte medlemsstater har mange muligheder for at iværksætte foranstaltningerne på deres måde.

Ovenstående betyder ikke, at projektgruppen har undladt retspraksis fra

⁵ Habitatdirektivet arbejder derudover med artsbeskyttelse, dvs. beskyttelse af de i bilag IV og V nævnte arter.

habitatdirektivet, men derimod at der er forskelligheder ved de to direktiver, og at forudsætningerne for at drage paralleller dermed ikke er entydig. På nogle områder er der store ligheder, mens direktiverne på andre områder kan være vidt forskellige. Derfor må det vurderes i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt anden retspraksis bør inddrages.

5.4 Vandrammedirektivets målsætninger

I dette afsnit analyseres VRD's målsætninger for at klarlægge, hvilke forpligtelser de skaber for medlemsstaterne. Det overordnede spørgsmål, som søges besvaret i afsnittet er: *Hvad er VRD's målsætninger, og hvor forpligtende er de?*

Der lægges ud med en fortolkning af direktivets formålsbestemmelse efterfulgt af fortolkning af dets miljømål.

5.4.1 Vandrammedirektivets formålsbestemmelse

VRD har jf. art. 1 bl.a. til formål at *”forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand, fremme bæredygtig vandanvendelse og sikre en progressiv reduktion af forureningen af vandmiljøet”*. Hermed skal direktivet bidrage til en tilstrækkelig forsyning af overfladevand og grundvand af god kvalitet, en betydelig reduktion af forureningen af grundvandet m.m.⁶

Direktivets formål giver et meget omfattende billede af dets målsætninger, idet der er anvendt et meget generelt sprog, og da bestemmelserne afspejler direktivets brede sigte på alle vandøkosystemer og de beskyttelsesinteresser, der knytter sig hertil. Derfor forpligter formålsbestemmelserne i sig selv antageligt ikke medlemsstaterne, men de beskriver udelukkende de overordnede målsætninger, som medlemsstaternes forvaltning af direktivet skal forfølge. Som følge heraf udgør formålsbestemmelsens generelle hensyn antageligt et bidrag ved fortolkningen af direktivets mere konkrete forpligtelser. Denne antagelse understøttes af Rådets Juridiske Tjeneste⁷, som ved en fortolkning af bestemmelsens retlige forpligtelser konkluderede, at det *”ikke*

⁶ Ifølge VRD's præambel note 27 er direktivets endelige mål at opnå en eliminering af prioriterede farlige stoffer og at bidrage til at opnå koncentrationer i havmiljøet, der er tæt på baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer.

⁷ Rådets Juridiske Tjeneste er en intern, horisontal tjeneste, der assisterer Rådet indenfor alle dets ressortområder.

(kan) udelukkes, at art. 1 kan fortolkes som en bestemmelse, der fastsætter de generelle mål, som medlemsstaterne skal tage hensyn til ved opfyldelsen af de mere specifikke forpligtelser, der påhviler dem i henhold til direktivets artikel 4 (vedr. miljømål)”. [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 9] Formålsbestemmelsen fastlægger altså nærmere en række kriterier, end den præciserer egentlige forpligtelser for medlemsstaterne. Med formålsfortolkningens store vægt i EU-retlige spørgsmål in mente, ligger der dog antageligt den forpligtelse for medlemsstaterne, at de skal tage de i formålsbestemmelsen nævnte hensyn ved administration af den lovgivning, som implementerer direktivet i den enkelte medlemsstat.

5.4.2 Vandrammedirektivets miljømål

VRD's art. 4 fastsætter de miljømål, som skal være udgangspunkt for udarbejdelse af indsatsprogrammer. Desuden giver den mulighed for under særlige omstændigheder at fravige miljømålene med en række undtagelsesbestemmelser. Miljømålene kan ses som en operationalisering og præcisering af direktivets formål og skal desuden ses i nær sammenhæng med art. 11 om indsatsprogrammer, som angiver en række krav til de foranstaltninger, der skal iværksættes i forbindelse med, at indsatsprogrammerne udarbejdes.

Miljømålene skaber en række forpligtelser for medlemsstaterne, hvilket er gennemgået i dette afsnit. Undtagelsesbestemmelserne til miljømålene er dog beskrevet selvstændigt i afsnit 5.6 *VRD's undtagelsesbestemmelser*. I dette afsnit er der fokus på miljømålene i art. 4 stk. 1, 2 og 9. Ved fortolkningen af, i hvor høj grad miljømålenes bestemmelser *forpligter* medlemsstaterne, ses der på de enkelte miljømåls ordlyd samt evt. samspil med andre bestemmelser i direktivet såsom formålsbestemmelserne og bestemmelser vedrørende foranstaltninger.

5.4.2.1 *Min. samme beskyttelsesniveau som eksisterende lovgivning*

Stk. 9 angiver det beskyttelsesniveau, som medlemsstaterne som minimum skal overholde. Bestemmelsen er gengivet i det følgende:

Stk. 9:

Der skal tages skridt til at sikre, at anvendelsen af de nye bestemmelser, herunder anvendelsen af stk. 3, 4, 5, 6 og 7, garanterer mindst det samme beskyttelsesniveau som den eksisterende fællesskabslovgivning.

”Nye bestemmelser” henviser til VRD's bestemmelser. Stk. 3, 4, 5, 6 og 7

omhandler de undtagelsesbestemmelser, som medlemsstaterne kan gøre brug af, hvis de, under særlige omstændigheder, ikke kan opfylde de mere generelle miljømål, der primært er opstillet i stk. 1. Bestemmelsen har grundlæggende betydning ift. direktivets undtagelsesbestemmelser, fordi den konkret betyder, at anvendelse heraf og medfølgende manglende opfyldelse af de generelle miljømål ikke kan begrunde manglende *opfyldelse af eksisterende EU-retsakter* vedrørende vandmiljø, herunder f.eks. nitratdirektivet og badevandsdirektivet⁸.

Bestemmelsens ordlyd er præcis og klar, og anvendelsen af udtrykket "*garanterer*" indikerer, at der er tale om en klar forpligtelse for medlemsstaterne. Stk. 9 suppleres af art. 11, stk. 3 litra a), som fastlægger, at medlemsstaternes indsatsprogrammer som minimum bl.a. skal indeholde de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre fællesskabets lovgivning vedrørende beskyttelse af vand, hvorefter der henvises til en række EU-retsakter. Med denne bestemmelses anvendelse af "*minimum*", "*skal*" og "*kræves*" bekræfter den, at art. 4, stk. 9 er en forpligtelse, som skal opfyldes af medlemsstaterne.

Men udover denne grundlæggende forpligtelse er der yderligere miljømål, som forpligter medlemsstaterne. I denne forbindelse er art. 4, stk. 1 kernebestemmelsen.

5.4.2.2 Forebygge forringelse af tilstand for overfladevandområder

Stk 1, a), 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

Fortolkningen af bestemmelsens forpligtende karakter er med udgangspunkt i udtrykket "*med henblik*" på foretaget i det følgende. Derudover er udtrykkene "*nødvendige foranstaltninger*" og "*forebygge forringelse*" analyseret med henblik på at se, hvad forpligtelsen nærmere indebærer. Slutteligt er det ved et eksempel angivet, hvorledes bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i Danmark.

Udtrykket **med henblik på** binder foranstaltningerne og selve miljømålet

⁸ Dir. 76/160/EØF om kvalitet af badevand

sammen i bestemmelsen. Udtrykket er ikke i sig selv særlig præcist, og det indikerer således ikke direkte en forpligtelse for medlemsstaterne. Ved fortolkning af udtrykket kan hentes bidrag fra direktivets engelske originaltekst, som indleder bestemmelsen med *"Member states shall implement the necessary measures to prevent..."*, som direkte oversat betyder *"medlemsstaterne skal implementere de nødvendige foranstaltninger for at forhindre..."*. Den engelske tekst udgør en klarere lovhjemmel end den danske tekst, idet den anvender *"shall"* og *"to prevent"*, hvilket klart indikerer en forpligtelse for medlemsstaterne. Derfor må bestemmelsen antages at udgøre en stærk forpligtelse. Dette bekræftes af David Grimeaud, forsker ved Institut for overnationale lovstudier (METRO), Maastricht Universitet, som i en artikelserie om VRD bl.a. beskriver, at anvendelsen af ordet *"shall"* i den engelske tekst klart pålægger en forpligtelse til at sikre, at vandmiljøet ikke forringes yderligere. [Grimeaud, 2001A, s. 50]

Ifølge bestemmelsen er medlemsstaterne forpligtet til at iværksætte de **nødvendige foranstaltninger**. Men hvad er nødvendige foranstaltninger i denne forbindelse? I et notat om implementering af habitatdirektivet fra d. 28. nov. 2002 redegør Kammeradvokaten for, hvad *"nødvendige bevaringsforanstaltninger"* må antages at være i forbindelse med habitatdirektivets art. 6, stk. 1. Ifølge denne skal medlemsstaterne iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de udpegede habitatområder. Kammeradvokaten henviser til, at *"nødvendige"* skal fortolkes i lyset af habitatdirektivets generelle formål samt i forhold til proportionalitetsprincippet, som er fastlagt i TEF art 5, stk. 3. [Kammeradvokaten, 2002, s. 29ff]. Det generelle formål i habitatdirektivet er at bevare en gunstig bevaringsstatus for visse naturtyper og dyrearter. Tilsvarende er et af formålene i VRD at forebygge yderligere forringelse af vandforekomsters tilstand, hvilket er præciseret i dette miljømål, som kan ses som en operationalisering af direktivets formål. Derfor skal *"nødvendige foranstaltninger"* antageligt tolkes ift. miljømålet. Da bestemmelsen jf. ovenstående udgør en stærk forpligtelse for medlemsstaterne, skal de nødvendige foranstaltninger således være i stand til at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder. Med henvisning til proportionalitetsprincippet kan det anføres, at medlemsstaternes pligt til at iværksætte foranstaltninger på den anden side ikke strækker sig ud over, hvad der er proportionelt, dvs. foranstaltningerne skal stå i passende relation til målene.

Ved fortolkning af udtrykket **forebygge forringelse** kan igen hentes bidrag i Kammeradvokatens notat om habitatdirektivet. Af habitatdirektivets art. 6,

stk. 2 fremgår det, at ”medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelser af naturtyperne...”. Kammeradvokaten anfører, at art. 6, stk. 2 tager udgangspunkt i forebyggelsesprincippet, og at det som følge heraf ikke er acceptabelt først at træffe foranstaltninger efter forringelsen er indtruffet. Det samme gør sig antageligt gældende i VRD’s stk. 1, a), i), som jf. sin ordlyd ligeledes tager udgangspunkt i forebyggelsesprincippet. Derfor forpligter bestemmelsen medlemsstaterne til inden forringelsen indtræffer at iværksætte de foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelsen. Bestemmelsens ordlyd indikerer, at der ikke opereres med en egentlig *bagatelgrænse*, men forpligter medlemsstaterne til at gribe ind overfor alle forringelser, hvis de modvirker opfyldelsen af direktivets målsætninger. Dermed dog ikke sagt, at medlemsstaterne er forpligtede til at foretage undersøgelser overalt, hvor de har den mindste mistanke om, at en aktivitet forringer tilstanden i en vandforekomst. Her vil basisanalysen, som skal være færdig senest december 2004, give vanddistriktsmyndighederne et vidensgrundlag ift., hvor de skal gribe ind. Bestemmelsen skelner jf. sin ordlyd heller ikke mellem igangværende og fremtidige aktiviteter. Spørgsmålet om, hvorvidt det forpligter medlemsstaterne til at have virkemidler, der kan gribe ind i eksisterende aktiviteter, og hvorvidt direktivet opererer med en bagatelgrænse, er uddybet i henholdsvis afsnit 5.5.1.2 og 5.5.1.3.

Sammenfattende kan det siges, at bestemmelsen er en *stilstandsforpligtelse*⁹ ift. overfladevandets nuværende tilstand. Den pålægger medlemsstaterne en stærk forpligtelse om at sikre, at der ikke sker en forringelse af overfladevandområder. Bestemmelsen synes vidtrækkende, idet den ikke opererer med nogen egentlig bagatelgrænse for, hvad der kan brydes ind over for, ligesom den forpligter medlemsstaterne til at gribe ind i både igangværende og fremtidige aktiviteter, hvis de kan forringe tilstanden for overfladevandområder.

Eksempel: Mariager Fjord

Mariager Fjords problemer med iltsvind i 1990’erne kunne måske være undgået med anvendelse af ovennævnte bestemmelse. Her var antageligt analyser, som påviste, at vandkvaliteten med tiden blev forringet, før iltsvindet medførte fiskedød m.m. Bestemmelsen i VRD forpligter medlemsstaterne til at gribe ind overfor sådanne forringelser, og dens vidtrækkende konsekvenser ville i dette tilfælde være kommet

⁹ Udtrykket ”stilstandsforpligtelse” er hentet fra David Grimeaud, forsker ved Institut for overnationale lovstudier (METRO), Maastricht Universitet, der anvender udtrykket ”*standstill obligation*”. [Grimeaud, 2001A, s. 51]

til udtryk ved, at myndighederne skulle have grebet ind i igangværende, lovlig landbrugsproduktion, da den eksisterende nitratudvaskning påviseligt medførte forringelser.

5.4.2.3 Forebygge/begrænse udledning til grundvand m.m.

Stk. 1, b), i):

Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand og at forebygge forringelse af tilstanden af alle grundvandsforekomster med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8, og med forbehold af anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra j)

Denne bestemmelse minder meget om ovenstående bortset fra, at den omhandler grundvand. Igen er bestemmelsens karakter analyseret med udgangspunkt i udtrykket ”med henblik på”. Derudover er der knyttet kommentarer til ”nødvendige foranstaltninger”, ”forurenende stoffer”, ”forebygge eller begrænse udledning” og ”forebygge forringelse”. Slutteligt er det ved et eksempel angivet, hvorledes bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i Danmark.

Udtrykket **med henblik på** er ikke i sig selv særlig præcist, hvorfor direktivets engelske originaltekst med fordel kan anvendes som fortolkningsbidrag. Denne indleder med ”*Member states shall implement the measures necessary to prevent or limit input (udledning)... and to prevent the deterioration of...*”. Jævnfør ovennævnte miljømål indikerer ordene ”*shall*” og ”*to prevent*” en stærk forpligtelse for medlemsstaterne, idet de med klarhed tydeliggør, at der er tale om en direkte forpligtelse for medlemsstaterne. Der er altså tale om en tydelig og klar hjemmel. Dette bekræftes igen af Grimeaud, der udtrykker det sådan, at medlemsstaterne ud fra denne bestemmelse er forpligtet til at sikre, at der ikke finder yderligere kvalitetsforringelse sted. [Grimeaud, 2001B, s. 90]

Udtrykket **nødvendige foranstaltninger** er helt parallelt til stk. 1, a), i) og må således antages at henvise til miljømålet i sig selv samt proportionalitetsprincippet. Da forpligtelsen har en stærk karakter må de nødvendige foranstaltninger derfor være foranstaltninger, der kan forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand og forebygge forringelse af tilstanden af alle grundvandsforekomster.

Udtrykket **forurenende stoffer**, som er nævnt i bestemmelsen, er sammen med

begrebet **forurening** helt centrale udtryk i VRD. Dette giver anledning til kort at dvæle herved. I direktivet er det forureningen, som er afgørende for, hvornår medlemsstaterne skal gøre en indsats ift. vandets kemiske tilstand. *Forurening* er defineret i direktivets art. 2 note 33 som ”*direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af vandøkosystemer eller terrestriske økosystemer...*”. Forurening knytter sig således til udledning af forurenende stoffer. I direktivet er det defineret, at et *forurenende stof* er ”*ethvert stof, der kan forårsage forurening, herunder navnlig stoffer nævnt i bilag VIII*”. Bilag VIII indeholder en vejledende liste over de vigtigste forurenende stoffer, der bl.a. omfatter organiske fosforforbindelser, stoffer med påvist kræftfremkaldende egenskaber, plantebeskyttelsesmidler, nitrater og fosfater. *Forurening* må derfor i denne forbindelse antages at være udledning af især stoffer fra bilag VIII til vandmiljøet. Der er dog ikke nogen fast grænse for, hvilke stoffer, der kan anses for forurenende, eftersom direktivet anvender udtrykket ”*ethvert stof..., herunder navnlig stoffer nævnt i bilag VIII.*” Men det kan slås fast, at både nitrat, fosfor og pesticider ses som forurenende stoffer i VRD.

Udtrykket **forebygge eller begrænse udledning** kræver ligeledes uddybelse. At medlemsstaterne skal *forebygge* udledning vil sige, at de for det første forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger allerede før udledning sker, jf. ovennævnte notat fra Kammeradvokaten. For det andet må det antages, at medlemsstaterne er forpligtede til at undgå enhver udledning, som kan medføre forurening, idet direktivets definition af forurening er styrende for, hvornår der skal gribes ind. Herudover skal *forebygge* antageligt tolkes restriktivt, da udtrykket er angivet i direktivets formålsbestemmelse. Ordet *begrænse* er ikke defineret i direktivet og indgår ikke i dets formålsbestemmelse, hvilket indikerer, at det skal fortolkes snævert. Således vælger projektgruppen at tolke det i sammenhæng med bestemmelsen selv, som anfører en række forbehold vedr. stk. 6, 7 og 8 samt art. 11, stk. 3, j). Stk. 6, 7 og 8 er undtagelsesbestemmelser, og det må antages, at medlemsstaterne ved anvendelse af undtagelsesbestemmelserne skal *begrænse* udledning af forurenende stoffer mest muligt. Denne tolkning understøttes af Grimeaud. Om undtagelsesbestemmelserne skriver han således, at “*when a Member state seeks to rely on one of those exemptions to justify temporary deterioration (forringelse) of a water body... permitted discharges (udledninger) would then have to be limited*”. [Grimeaud, 2001B, s. 90] Begrænsningen af udledning kunne f.eks. bestå i fastsættelse af grænseværdier herfor. Art. 11, stk. 3, j),

som bestemmelsen desuden henviser til, udgør en af de *grundlæggende foranstaltninger*, som medlemsstaterne er forpligtede til at iværksætte som en del af indsatsprogrammerne. Den angiver et *generelt forbud mod direkte udledning af forurenende stoffer til grundvand*. Der kan dog tillades injektion af vand indeholdende bestemte stoffer fra efterforskning, minedrift el.lign., ligesom der kan fastsættes betingelser for f.eks. bygge- og anlægsarbejder, der kommer i kontakt med grundvandet. Her må det antages, at *begrænse* henviser til, at den tilladte injektion skal begrænses mest muligt, igen evt. ved fastsættelse af specifikke grænseværdier. Disse grænseværdier kunne evt. tage udgangspunkt i eksisterende EU-retsakter, idet forpligtelsen i stk. 9 som minimum skal overholdes, jf. afsnit 5.4.2.1.

Udtrykket **forebygge forringelse** er parallelt til samme udtryk i stk. 1, a), i) om overfladevand. Det indebærer, at medlemsstaterne forpligtes til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger, før forringelse indtræffer. Bestemmelsens ordlyd indikerer, at der ikke opereres med en egentlig bagatelgrænse, og at der i denne forbindelse skal kunne gribes ind overfor alle typer af aktiviteter, også aktiviteter, som ikke kræver tilladelse, samt igangværende lovlige aktiviteter.

Sammenfattende kan det siges, at stk. 1, b), i) ligesom stk. 1, a), i) er en *stilstandsforpligtelse* ift. grundvandets nuværende tilstand. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne en stærk forpligtelse om at sikre, at der ikke sker forringelse af grundvandsforekomster generelt. Denne generelle forpligtelse synes vidtrækkende, idet den ikke opererer med nogen bagatelgrænse og ikke skelner mellem eksisterende og fremtidige aktiviteter. Derudover udgør bestemmelsen en stærk forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre forebyggelse og begrænsning af udledning af forurenede stoffer til grundvand. Denne synes ligeledes vidtrækkende, da forebyggelse antageligt skal tolkes restriktivt og generelt skal opfyldes af medlemsstaterne, hvilket vil sige, at der igen ikke er nogen bagatelgrænse, og at der ikke skelnes mellem eksisterende og fremtidige aktiviteter. De tilfælde, hvor udledning alligevel må forekomme i begrænset omfang og indenfor rammerne af eksisterende EU-lovgivning, er antageligt udelukkende på steder, hvor bestemte undtagelsesbestemmelser i direktivet bringes i anvendelse.

Eksempel: Lukning af vandboringer

I løbet af de sidste 15-20 år er der lukket en lang række vandboringer primært som følge af forhøjet nitrat- og pesticidkoncentration i grundvandet. Der er altså sket forringelser i de pågældende grundvandsforekomsters tilstand. Ovennævnte bestemmelse forpligter myndighederne til i fremtiden at gribe ind og forebygge

sådanne forringelser, medmindre grundvandsforekomsten hører ind under en af undtagelsesbestemmelserne og derfor ikke fuldt ud skal leve op til de generelle krav. Konkret vil bestemmelsen betyde, at f.eks. landbrugsproduktion i sårbare grundvandsområder, hvor der er påviselige tegn på forringelse, skal ekstensiveres i så stort omfang, at forringelsen stoppes. I Danmark er spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang grundvandsressourcerne skal beskyttes, overladt til myndighedernes skøn. Denne bestemmelse vil antageligt betyde, at dette skøn ikke længere vil være tilstrækkeligt, men at myndighederne forpligtes til at anvende de nødvendige midler til at forebygge yderligere forringelser i grundvandsforekomster.

5.4.2.4 Beskytte, forbedre, restaurere overfladevandområder

Stk. 1, a), 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

Indledningsvis er begrebet ”god tilstand”, som er et centralt udtryk i hele direktivet og i denne bestemmelse, beskrevet. Derefter er bestemmelsens forpligtende karakter fortolket med udgangspunkt i udtrykket ”med henblik på”. Dernæst er begreberne ”beskytter, forbedrer og restaurerer” analyseret for at afdække deres nærmere indhold. Slutteligt er det ved et eksempel angivet, hvorledes bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i Danmark.

Udtrykket **god tilstand** er centralt i hele VRD og kan generelt siges at være det overordnede pejlemærke, som medlemsstaterne som følge af VRD skal arbejde hen imod. Vandets tilstand afhænger af en lang række økologiske og kemiske forhold, og direktivets definition på ”god tilstand” er forskellig for overfladevand og grundvand. Disse definitioner er angivet i direktivets bilag V og for overfladevands vedkommende refereret i det følgende.

Overfladevands tilstand deles op i økologisk og kemisk tilstand. Den økologiske tilstand afhænger af sammensætning, tæthed m.m. af forskellige organismer såsom plankton, bundvegetation, fisk mv. God økologisk tilstand kan generelt siges at være opnået, når der kun er svage ændringer i artssammensætning og -tæthed som følge af menneskelig påvirkning, og når artssammensætning og -tæthed kun afviger lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold – det, der også udtrykkes referencetilstanden. Den kemiske tilstand afhænger af koncentrationen af en række forurenende stoffer. God kemisk tilstand er nået, når overfladevandområdet overholder de miljøkvalitetskrav (grænseværdier), der

er fastsat i medfør af VRD og anden relevant EU-lovgivning. Overfladevandets tilstand kan kun betegnes som god, hvis både den økologiske og kemiske tilstand er god. Ellers tildeles overfladevandets tilstand den dårligste betegnelse fra enten den økologiske eller kemiske tilstand.

Som det fremgår af definitionen er der en lang række biologiske og kemiske forhold, som har betydning for vandets tilstand, og eftersom projektgruppens fokus er på virkemidler, vil der ikke i dette kapitel blive gået særligt i dybden med disse mere tekniske forhold.

Ved analyse af **bestemmelsens forpligtende karakter** ses det, at dens ordlyd som udgangspunkt minder en del om de to ovennævnte bestemmelser, idet udtrykket "*med henblik på*" går igen, ligesom der anvendes samme terminologi såsom "*beskytte, forbedre og restaurere*", hvor de ovennævnte anvendte "*forebygge*". Ved nærmere eftersyn ses det dog, at de to ovennævnte bestemmelser anvender udtrykket "*medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse...*", hvilket medvirker til at konkretisere og dermed forpligte mere end udtrykket "*medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer*", som har en mindre konkret og dermed mindre forpligtende ordlyd. Det er dog et svagt grundlag at konkludere ud fra, og derfor tages direktivets engelske originaltekst igen i brug som fortolkningsbidrag. Udtrykket **med henblik på** er i den danske tekst ikke særlig præcist, hvilket heller ikke kan siges om den engelske, som anvender udtrykket "*with the aim of achieving*", dvs. "*med målet om at opnå*". Sammenlignes dette med de to ovennævnte bestemmelsers anvendelse af "*to prevent*", som er meget mere direkte i sin ordlyd, synes bestemmelsen ikke at være særlig forpligtende overfor medlemsstaterne, idet de tilsyneladende kun skal beskytte, forbedre og restaurere overfladevandområderne med målet om at opnå en god tilstand. Med andre ord forpligtes de altså til at iværksætte virkemidler, der har til formål at opnå "god tilstand" for alle overfladevandområder, men ikke nødvendigvis nå den "gode tilstand" senest i år 2015.

Denne fortolkning understøttes af Rådets Juridiske Tjeneste, som i forbindelse med direktivets anvendelse af udtrykket "*with the aim of*", har udtalt at "*for at opfylde forpligtelsen er det nok, at beskyttelsesforanstaltningerne har til formål at opnå en god tilstand for overfladevand, men det tilsigtede resultat er på ingen måde sikret; medlemsstaterne har en "forpligtelse med hensyn til hensigten"... I forbindelse (hermed) ville medlemsstaterne opfylde deres pligt, hvis de kan godtgøre, at de har truffet beskyttelsesforanstaltninger og*

derived has handled with the intent to contribute to or not hinder a good status for surface water. Member states will fulfil their obligation under these circumstances, also even if a good status for surface water is not achieved. [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 22] Grimeaud understøtter ligeledes denne tolkning, idet han skriver, at *“the expression “with the aim of” may indicate that Member states would be subject to only an obligation to use all reasonable means to achieve the specified objectives rather than the absolute requirement to realise them. Thus, Member states ... may not be sanctioned for failing to bring out good status”*. [Grimeaud, 2001A, s. 50] Grimeaud mener altså nærmere, at direktivet forpligter medlemsstaterne til at iværksætte alle rimelige midler for at opfylde miljømålet, end det stiller krav om direkte at nå ”god tilstand”, ligesom han ikke forventer, at forpligtelsen rækker til at kunne sanktionere medlemsstaterne for ikke at nå god tilstand i år 2015. Grimeauds anvendelse af ordet ”rimelig” leder tankerne hen på proportionalitetsprincippet, og Grimeaud mener antageligt - bestemmelsens temmelig uforpligtende karakter taget i betragtning – at alle rimelige midler er midler, som har til formål at nå ”god tilstand” og således medvirker til en tendensforbedring, men ikke nødvendigvis når ”god tilstand”.

Der synes således at være enighed om, at bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til at iværksætte alle rimelige foranstaltninger, som *har til formål* at nå en god tilstand. Der er krav om en tendensforbedring i alle overfladevandområder, men eftersom bestemmelsens ordlyd har en svag karakter, forpligter den ikke medlemsstaterne til at nå ”god tilstand” senest i år 2015. Baggrunden for, at denne forpligtelse er *svag*, er formentlig bl.a., at bestemmelsen går på at nå en ”god tilstand” inden en bestemt skæringsdato (december 2015). Dette kan i praksis være problematisk af flere grunde. For det første er ”god tilstand” ikke præcist angivet i direktivet, hvilket betyder, at medlemsstaterne selv i nogen grad skal fortolke udtrykket inden for de i direktivets bilag V angivne rammer. For det andet, og dette er angiveligt det vigtigste, kender ingen helt konkret de geologiske og biologiske faktorer m.m., som ganske givet har stor betydning for opnåelse af god tilstand. Disse forhold varierer desuden fra sted til sted. Der er således så mange *usikre faktorer*, der spiller ind på hvad og hvor meget, der skal til forskellige geografiske steder for at påvirke vandets tilstand i en sådan grad, at det når tilstanden ”god”. Derudover er det også svært at vide, hvor hurtigt denne ændring kan foregå. Dette har bl.a. noget at gøre med variationen i jordbundsforhold o. lign. Disse forhold er yderligere uddybet i kapitel 6. *Hvordan påvirkes vandets tilstand?*

Begreberne **beskytte, forbedre og restaurere** beskriver bestemmelsens nærmere indhold. Bestemmelsen angiver ikke, i hvilke tilfælde medlemsstaterne skal henholdsvis beskytte, forbedre og restaurere overfladevandområder, men ordenes betydning i sig selv kan angiveligt medvirke til en klarlæggelse heraf. Med udgangspunkt i den leksikalske betydning af ordet *beskytte* betyder det, at medlemsstaterne skal værne om overfladevandområderne og sørge for, at de ikke udsættes for aktiviteter, som modvirker miljømålet. Med hjælp fra ordets leksikalske betydning henviser *forbedre* til, at medlemsstaterne skal gøre tilstanden i de pågældende overfladevandområder bedre end tidligere med henblik på opfyldelse af miljømålet. Forbedring vil i sagens natur kun være påkrævet de steder, hvor målet om god tilstand endnu ikke er nået. Derfor vil den forbedrende indsats angiveligt skulle være mere differentieret end forebyggelsesindsatsen og vedrøre de områder, som ikke allerede har god tilstand. Forbedringer kunne f.eks. ske ved ændret vedligeholdelse af et vandløb el. lign., så det kunne udvikle sig i en mere naturlig retning. *Restaurere* betyder med henvisning til ordets leksikalske betydning, at medlemsstaterne skal bringe de pågældende overfladevandområder tilbage til deres oprindelige (gode) tilstand med henblik på opfyldelse af miljømålet. En restaureringsindsats vil ligesom forbedringsindsatsen skulle være differentieret og muligvis sættes i gang de steder, hvor ”god tilstand” ikke er nået. Restaurering er dog i sagens natur en mere omfattende indsats end forbedring, idet den ofte kræver en omfattende, aktiv og ikke mindst økonomisk tung indsats fra medlemsstaterne. Derfor må det forventes, at restaurering kun vil skulle ske de steder, hvor overfladevandområdernes tilstand er langt fra at være god. Et eksempel på restaurering er Skjern Å-projektet, hvor åen blev lagt tilbage til sit oprindelige forløb, så dens organismer og fisk igen fik gode livsbetingelser.

Om der skal forebygges, forbedres eller restaureres i et område må antageligt afhænge af, hvor stor en *trussel*, der er mod det pågældende vandområdes tilstand. En principiel dom mod Irland, sag C-177/00, er et eksempel på, at det i et bestemt habitatområde i Irland ikke var nok blot at forebygge forringelse, men at det var nødvendigt at genetablere (restaurere) området. Dette skyldes, at truslen mod direktivets formål (bevaring af levesteder for bestemte arter, herunder grousen) var så stor, at en forebyggelse ikke ville have været tilstrækkeligt til at sikre grouserne acceptable levesteder i området.

Irlands-dommen (C-117/00):

I Irland er Owenduff-Nephin Beg Complex udpeget som særligt beskyttet område ifølge

fugledirektivets art. 4, stk. 4. Dette betyder, at habitatdirektivets art. 6, stk. 2 gælder for området, som siger, at ”medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne...” Irland blev dømt for at have forringet grousernes levesteder, idet overgræsningen i området, pga. for mange får, havde en negativ virkning på andelen af lyng, som var en vigtig bestanddel for grousernes levesteder. Den irske regering erkendte, at det ikke er nok, at myndighederne træffer stabiliserende foranstaltninger, men at foranstaltninger, der kan genetablere området, er nødvendigt.

Sammenfattende kan det siges, at forpligtelsen om, at medlemsstaterne skal nå en ”god tilstand” i år 2015 antageligt er *svag*. Det betyder, at medlemsstaternes forpligtelse til at beskytte, forbedre og restaurere overfladevandforekomster ikke er særlig vidtrækkende, og at de formentlig ikke vil kunne blive sanktioneret for ikke at have opnået ”god tilstand” i år 2015. Men selv om forpligtelsen er svag, angiver den alligevel den retning, som medlemsstaterne skal følge, nemlig retningen hen imod ”god tilstand”. Derfor forpligter bestemmelsen angiveligt medlemsstaterne til at dokumentere, at de anvendte virkemidler har til formål at opnå ”god tilstand” og til minimum at foretage en *tendensforbedring* i overfladevandforekomsternes tilstand de steder, hvor tilstanden ikke allerede er ”god”. Hvis det således ifølge basisanalysen er usandsynligt, at vandet kan opnå ”god tilstand” med de anvendte virkemidler, må der gribes mere restriktivt ind.

Eksempel: Restaurering af vandløb

I løbet af det sidste århundrede er utallige vandløb, som oprindeligt snoede sig gennem landskabet, blevet rettet ud til fordel for jordbrugere, som på den måde har fået større og mere regulære dyrkningsjorder, ligesom det har givet større vandgennemstrømning forbi markerne. Denne udretning har mange steder haft betydelige negative konsekvenser for flora og fauna i og omkring vandløbene, f.eks. med ødelagte gydepladser for fisk. Det har betydet, at Danmark efterhånden har skabt en temmelig stærk tradition for vandløbsrestaurering med etablering af gydebanker, fisketrapper, placering af større sten m.m. i vandløbene, hvilket har medført forbedrede økologiske forhold for mikroorganismer, fisk m.m. i vandløbene. Mest kendt er formentlig Skjern Å-projektet, hvor Skjern Å fik sit oprindelige slyngede forløb igen. Den nævnte bestemmelse i VRD tager bl.a. sigte på sådanne problemstillinger, og eftersom den jf. ovenstående forpligter til en tendensforbedring, vil den antageligt forpligte medlemsstaterne til at arbejde hen imod ”god tilstand” for de vandløb, der ikke allerede har ”god tilstand”. Hvis en sådan tendensforbedring kan opnås ved at beskytte vandløbet, må dette anses for at være tilstrækkeligt. Hvis vandløbet til gengæld har en så dårlig tilstand, at en restaureringsindsats, en genslyngning (hvis det er økonomisk overkommeligt) eller ekstensivering af tilførsel af næringsstoffer til marker omkring vandløb er nødvendig for at rette op på fortidens synder og forbedre dets tilstand, må det antages, at medlemsstaterne er forpligtede hertil.

5.4.2.5 Beskytte, forbedre, restaurere grundvandsforekomster

Stk. 1, b), ii):

Medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle grundvandsforekomster, sørger for balance mellem indvinding og grundvandsdannelse med henblik på at opnå god grundvandstilstand 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 anvendelsen af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8, og med forbehold af anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra j)

Denne bestemmelse minder meget om ovenstående både i sin terminologi, sin forpligtende karakter og sit indhold. Derfor vil beskrivelsen heraf henvise en del til ovenstående beskrivelse af stk. 1, a), ii). Indledningsvis er begrebet ”god tilstand” for grundvand beskrevet. Derefter er bestemmelsens forpligtende karakter fortolket med udgangspunkt i udtrykket ”med henblik på”. Dernæst er udtrykket ”balance mellem indvinding og grundvandsdannelse” analyseret for at afdække dets nærmere indhold. Bestemmelsen anvender desuden begreberne ”beskytter, forbedrer og restaurerer”, men en forklaring heraf vil være analog til beskrivelsen under ovennævnte bestemmelse, hvorfor der henvises hertil for en uddybelse af begreberne. Slutteligt er det ved et eksempel angivet, hvorledes bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i Danmark.

Udtrykket **god tilstand** er det pejlemærke, som de foranstaltninger, medlemsstaterne med direktivet forpligtes til at iværksætte, skal arbejde hen imod. Direktivets definition på ”god tilstand” er angivet i dets bilag V og for grundvands vedkommende refereret i det følgende.

Grundvands tilstand deles op i kvantitativ og kemisk tilstand. Den kvantitative tilstand afhænger af vandindvinding og tilgængelig grundvandsressource. God kvantitativ tilstand er nået, når grundvandsstanden i grundvandsforekomsten ligger tilstrækkelig højt til, at den gennemsnitlige indvinding pr. år over en lang periode ikke overstiger den tilgængelige grundvandsressource. Den kemiske tilstand afhænger som for overfladevand af koncentrationen af en række forurenende stoffer og derudover af, om der er tegn på indtrængning af saltvand i grundvandsforekomsten. God kemisk tilstand er nået, når koncentrationen af forurenende stoffer ikke overstiger de kvalitetskrav, som er fastsat i VRD eller anden EU-lovgivning og ikke viser påvirkninger fra indtrængning af saltvand. Grundvandstilstanden kan kun betegnes som god, hvis både den kvantitative og kemiske tilstand er god. Ellers tildeles grundvandstilstanden den dårligste betegnelse fra enten den kvantitative eller kemiske tilstand.

Som nævnt under ovennævnte miljømål vil der ikke blive gået mere i detaljer

med disse tekniske og biologiske forhold, eftersom projektets fokus er virkemidler og anvendelse heraf.

Hvad angår **bestemmelsens forpligtende karakter** må nævnes det samme som under ovennævnte miljømål. Bestemmelsen er ikke så tydelig og klar og derfor umiddelbart mindre forpligtende end de to først beskrevne miljømål (stk. 1, a), i) og stk. 1, b), i)). Med anvendelse af direktivets engelske udgave som fortolkningsbidrag ses, at denne anvender udtrykket "*with the aim of*", hvor den danske anvender "*med henblik på*". Med henvisning til argumentationen under ovennævnte miljømål, konkluderes, at bestemmelsen har en svag karakter. Den forpligter således kun medlemsstaterne til at iværksætte alle rimelige foranstaltninger, der har til formål at opnå målet om god tilstand senest i år 2015. Med andre ord, medlemsstaterne er forpligtet til at dokumentere, at de iværksatte foranstaltninger har til formål at nå "god tilstand" og til at sikre en tendensforbedring de steder, hvor der ikke allerede er opnået "god tilstand".

Udtrykket **balance mellem indvinding og grundvandsdannelse** knytter sig direkte til grundvands kvantitative tilstand, der jf. ovenstående først kan betegnes som "god", når grundvandsstanden i grundvandsforekomsten ligger tilstrækkelig højt til, at den gennemsnitlige indvinding pr. år over en lang periode ikke overstiger den tilgængelige grundvandsressource. Konkret vil sådanne foranstaltninger f.eks. kunne tage form af begrænsninger i vandanvendelsen i husholdninger, industri og landbrug. Projektgruppen har afgrænset sig fra det kvantitative aspekt i projektet, hvorfor dette ikke vil blive yderligere fokuseret på.

Sammenfattende kan det siges, at forpligtelsen om at medlemsstaterne skal nå en god grundvandstilstand i år 2015 er *svag*, eftersom dens ordlyd må antages at være utilstrækkelig ift. tydelighed og klarhed til at udgøre en lovhjælp, som medlemsstaterne kan sanktioneres efter, hvis ikke de når god tilstand i år 2015. Forpligtelse til at beskytte, forbedre og restaurere alle grundvandsforekomster samt sørge for balance mellem indvinding og grundvandsdannelse er således ikke særlig vidtrækkende. Men selvom forpligtelsen er svag, angiver den alligevel den retning, som medlemsstaterne skal bevæge sig i, nemlig i retning af tendensforbedringer. Det vil sige, at de skal arbejde hen imod målet om god grundvandstilstand, for de områder, hvor tilstanden ikke allerede er "god".

Eksempel: Grundvandsforekomster med høj nitrat- og pesticidkoncentration

Undersøgelser fra amterne i forbindelse med udpegning af drikkevandsområder og nitratfølsomme områder viser, at der mange steder er en stigende nitrat- og pesticidkoncentration i grundvandet. Mange steder ligger denne koncentration omkring grænsen af gældende EU-grænseværdier, hvilket indikerer, at de pågældende grundvandsforekomster ikke har god kemisk tilstand. Denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til en tendensforbedring i sådanne grundvandsforekomster enten ved at beskytte, forbedre eller restaurere dem. De steder, hvor en beskyttelsesindsats vil være tilstrækkelig, vil formentlig være der, hvor grundvandet endnu ikke er særlig forurenede, f.eks. hvor jorden er meget leret og i områder med begrænset husdyrtryk. Her vil det angiveligt være tilstrækkeligt at regulere gødningsnormer mv. i mindre omfang. Det skal dog understreges, at de pågældende virkemidler skal være i stand til at foretage tendensforbedringer. Grundvandsrestaurering vil angiveligt skulle ske ved grundvandsforekomster, hvis tilstand ligger omkring eller over grænseværdierne for forurenende stoffer eller hvis den kvantitative tilstand er ringe. I forbindelse med forbedringer i grundvandstilstanden er det dog vigtigt at være opmærksom på, at grundvandsdannelse tager tid, og at resultaterne, som skal påvise forbedringer, derfor kan lade vente på sig.

5.4.2.6 Beskytte, forbedre kunstige/stærkt modificerede vandområder

Stk. 1, a), 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

Denne bestemmelse gælder for kunstige og stærkt modificerede områder, som ifølge direktivets definition i art. 2, stk. 8) og 9) er henholdsvis *”forekomster af overfladevand skabt ved menneskelig aktivitet”* og *”forekomster 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 bestemmelsen i bilag II”*. Yderligere beskrivelse af, hvad områderne består af og hvilke betingelser, der skal være opfyldt, før medlemsstaterne kan udpege et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret er beskrevet under afsnit 5.6 *VRD’s undtagelsesbestemmelser*. Forpligtelserne til kunstige eller stærkt modificerede områder er mindre end til almindelige overfladevandområder, hvilket også fremgår af nedenstående beskrivelse af bestemmelsen.

Bestemmelsen er først analyseret med en kort beskrivelse af, hvad udtrykket *”godt økologisk potentiale”* betyder, hvorefter *bestemmelsens forpligtende*

karakter er fortolket. Med hensyn til udtrykkene ”beskytte og forbedre” henvises til beskrivelsen heraf under stk. 1, a), ii).

Godt økologisk potentiale er den tilstand, der (sammen med god kemisk tilstand) er det overordnede pejlemærke, som de foranstaltninger, medlemsstaterne med direktivet forpligtes til at iværksætte for kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder. Definitionen på godt økologisk potentiale er angivet i direktivets bilag V og kan generelt siges at være nået, når en række målbare værdier – f.eks. temperatur, PH-værdi og næringsstofkoncentration – ligger under de grænser og niveauer, som sikrer, at økosystemet fungerer. Der vil ikke blive gået mere i dybden med disse mere biologiske forhold her, da det ligger udenfor projektgruppens fokus på virkemidler.

Bestemmelsens **forpligtende karakter** minder meget om stk. 1, a), ii). Den anvender samme terminologi såsom ”beskytter og forbedrer” og ”med henblik på”, ligesom den afslutter med angivelsen af en tilstand, som medlemsstaterne skal søge at nå for de pågældende områder. Med anvendelse af direktivets engelske tekst som fortolkningsbidrag ses, at den bruger udtrykket ”with the aim of”, hvilket jf. argumentationen under førnævnte bestemmelse indikerer en svag forpligtelse for medlemsstaterne. Med henvisning til denne argumentation, må det således antages, at bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til i vandplanen at dokumentere, at de virkemidler, der iværksættes overfor disse vandforekomster, har til formål at opnå godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand. I praksis må det formodes at bestemmelsen således forpligter medlemsstaterne til at foretage tendensforbedringer i de områder, der er udpeget som kunstige eller stærkt modificerede, men ikke forpligter dem til at nå målet om godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand senest i 2015. I forhold til stk. 1, a, ii) er dog den forskel, at medlemsstaterne ikke forpligtes til at restaurere de kunstige eller stærkt modificerede områder, men udelukkende til at beskytte og forbedre dem. Dette er formentlig en følge af, at tilstanden i de kunstige og stærkt modificerede områder tillades at være lavere end for resten af overfladevandområderne.

5.4.2.7 Progressiv reduktion af forurening mv. for overfladevand

Stk. 1, a), iv):

Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1 og 8, med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer

Denne bestemmelse tager direkte sigte på *overfladevandets kemiske tilstand*, idet den omhandler forurening. Bestemmelsen vedrører *prioriterede stoffer* og *prioriterede farlige stoffer*. De prioriterede stoffer er opført på en liste i direktivets bilag X. Heraf fremgår, at 33 forskellige stoffer anses for prioriterede, hvoraf nogle yderligere har fået betegnelsen ”prioriterede farlige stoffer”. Alle 33 stoffer på denne liste, er meget specifikke stoffer, som ikke umiddelbart kan relateres til diffus udledning fra landbruget o. lign. Stofferne er bl.a.alachlor, diuron, hexachlorbenzen, bly, nikkel o. lign. Det ligger uden for projektgruppens fokus at beskæftige sig med reduktion af så specifikke stoffer.

5.4.2.8 Vende opadgående konc. af forurenende stoffer i grundvand

Stk. 1, b), iii):

medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof hidrørende fra menneskelig aktivitet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet.

Foranstaltningerne med henblik på at vende tendensen skal iværksættes i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, 4 og 5, under hensyn til gældende standarder i den relevante fællesskabslovgivning, med forbehold af anvendelse af denne artikels stk. 6 og 7, jf. dog dens stk. 8

Denne bestemmelse tager sigte på *grundvandets kemiske tilstand*, idet den omhandler forurenende stoffer. Dermed falder den indenfor samme emne, som den del af stk. 1, b), ii), der omhandler kemisk tilstand. Det indikerer angiveligt en stærk forpligtelse overfor en indsats mod forurenende stoffer, eftersom begge bestemmelser beskæftiger sig hermed. Dette er yderligere uddybet senere i beskrivelsen af denne bestemmelse. Miljømålet falder inden for projektgruppens fokus, idet det vedrører *ethvert forurenende stof*, og således også stoffer som diffust udledes fra f.eks. landbruget såsom bl.a. nitrat.

Art. 17 angiver, at Parlamentet og Rådet vedtager specifikke foranstaltninger til forebyggelse af grundvandsforurening¹⁰. Ifølge art. 17, stk. 2 skal

¹⁰ Ifølge VRD's artikel 22, stk. 2, skal det gældende grundvandsdirektiv (Dir. 80/68/EØF) ophæves i 2013, hvorefter beskyttelsesordningen skal videreføres på grundlag af VRD og et nyt grundvandsdirektiv, der i øjeblikket er under behandling. Det nye grundvandsdirektiv vil bl.a. opstille kriterier for vurdering af grundvandets kemiske tilstand, som anført i VRD's artikel 17, stk. 2, litra a).

foranstaltningerne bl.a. omfatte kriterier for bestemmelse af en væsentlig og vedvarende opadgående tendens, der er et af de udtryk, som dette miljømål bygger på. Art. 17, stk. 4 angiver, at medlemsstaterne senest i december 2005 selv skal udarbejde de i art. 17, stk. 2 nævnte kriterier, hvis ikke der er truffet beslutning herom på fællesskabsplan. Ifølge art. 17, stk. 5 er udgangspunktet for at vende tendensen maksimalt 75% af niveauet i de kvalitetsstandarder, der er fastlagt for grundvand i gældende fællesskabslovgivning, så længe der ikke på nationalt plan er vedtaget kriterier i henhold til stk. 2. Det vil sige, at medlemsstaterne f.eks. skal vende tendensen i nitratforureningen i et område, hvis nitratindholdet i områdets grundvandsforekomster overstiger 75% af de 50 mg/L (altså 37,5 mg/L), som er fastsat i drikkevandsdirektivet.

De specifikke foranstaltninger, som art. 17 vedrører, er endnu ikke vedtaget, hvorfor analyse heraf ikke er mulig. Til gengæld kan bestemmelsens forpligtende karakter fortolkes for at afdække, i hvor høj grad og især hvor restriktivt medlemsstaterne skal anvende de af EU vedtagne specifikke foranstaltninger. Dette er der redegjort for i det følgende. Derefter er udtrykket *"vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof og progressiv reduktion af forureningen af grundvandet"* analyseret for at afdække bestemmelsens nærmere indhold.

Bestemmelsens anvendelse af *"nødvendige foranstaltninger"* kunne tyde på, at den *forpligter* mere end de svage forpligtelser, som er gennemgået tidligere i denne analyse. Desuden omhandler den som nævnt en del af det, som også stk. 1, b, ii) tager sigte på, nemlig en forbedring af grundvandets kemiske tilstand. Bestemmelsen specificerer, hvordan den forbedrende indsats skal foretages, samt at EU fastsætter foranstaltninger til opfyldelse af miljømålet. Overlappet og EU's fastsættelse af foranstaltninger indikerer begge, at medlemsstaterne skal foretage en stor indsats mod forurening af grundvandet, og at bestemmelsen udgør en stærk forpligtelse for medlemsstaterne. Nærmere synes det vanskeligt at komme udelukkende med direktivets danske tekst, og derfor tages den engelske tekst igen i anvendelse. Hvor den danske tekst skriver *"de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende..."* og *"med henblik på en progressiv reduktion..."* er den engelske mere direkte i sin ordlyd. Her oversættes ovenstående udtryk med henholdsvis *"the measures necessary to reverse..."* og *"in order progressively to reduce..."*. Udtrykket *"to reverse"* minder med sin direkte ordlyd meget om *"to prevent"*, der blev beskrevet under stk. 1, a), i) og som medførte, at bestemmelsen udgjorde en stærk forpligtelse for medlemsstaterne. Med henvisning til denne

argumentation må det derfor antages, at den første del af bestemmelsen udgør en stærk forpligtelse for medlemsstaterne. Det andet udtryk, "*in order to*" synes også direkte i sin ordlyd og i hvert fald mere direkte end det svagt forpligtende udtryk "*with the aim of*", der er anvendt i visse af ovenstående miljømål. Det kunne tyde på, at udtrykket udgør en stærk forpligtelse. Dertil kommer, at direktivets formålsbestemmelse i art. 1, d) angiver, at formålet bl.a. er at sikre en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet. En formålsfortolkning taler derfor for, at forpligtelsen er stærk. Dette bekræftes også af Miljøstyrelsen, fortolker udtrykket som stærkt forpligtende overfor medlemsstaterne [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 22]. Bestemmelsen udgør derfor i sin helhed angiveligt en stærk forpligtelse overfor medlemsstaterne.

Udtrykket **vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof** kræver en uddybelse. Væsentlighedskriteriet bliver jf. art. 17 nærmere fastlagt af EU, men vil formentlig skulle ses ift. direktivets generelle målsætning om at forebygge yderligere forringelse og foretage tendensforbedringer i grundvandets tilstand med et sigte om at nå god tilstand. Dvs. at opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof, der kan true denne generelle målsætning formentlig vil være væsentligt. Jævnfør definitionen i art. 2 nr. 31) er forurenende stof ethvert stof, der kan forårsage forurening, herunder navnlig stoffer nævnt i direktivets bilag VIII, f.eks. nitrat, fosfater, plantebeskyttelsesmidler m.m. *Vedvarende* skal formentlig tolkes sådan, at midlertidige opadgående tendenser tolereres, så længe de ikke truer direktivets generelle målsætninger. Men ligeledes skal *vedvarende* antageligt ses i sammenhæng med væsentlighedskriteriet, idet enhver vedvarende forurenende tendens formentlig vil blive betegnet som væsentlig. At medlemsstaterne skal *vende* tendensen må indebære, at en stigende koncentration af ethvert forurenende stof skal afløses af en faldende stofkoncentration.

Udtrykket **progressiv reduktion af forureningen af grundvandet** er central i denne bestemmelse. Den leksikalske betydning af ordet *progressiv* er "med jævn vækst". Det vil sige, at medlemsstaterne med jævn vækst skal reducere forureningen af grundvandet. Med andre ord skal de sørge for, at der er en jævn nedgang i forurening med bestemte stoffer. Det må således forventes, at de foranstaltninger, som vil blive vedtaget på fællesskabsplan vil målrette indsatsen mod en reduktion af forureningen med bestemte stoffer. Dette kan

f.eks. ske med fastsættelse af grænseværdier eller bestemte begrænsninger i anvendelsen af forurenende stoffer.

Sammenfattende kan det siges, at bestemmelsen angiveligt udgør en *stærk* forpligtelse for medlemsstaterne. Dette bekræftes af, at bestemmelsen har et overlap med stk. 1, b), ii) og af, at emnet er af så høj prioritet, at EU skal fastsætte de specifikke foranstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte for at vende forureningen af grundvandet. De skal sørge for, at enhver opadgående tendens i koncentrationen af forurenende stoffer, som kan true direktivets generelle målsætninger, afløses af en faldende. Desuden skal de mere generelt sørge for en jævn nedgang i forureningen af grundvandet.

5.4.2.9 Beskyttede områder

Denne bestemmelse vedrører områder, der i fællesskabslovgivningen er udpeget som beskyttede vandområder, herunder bl.a. drikkevandsområder, næringsstoffølsomme områder og Natura 2000-områder. Bestemmelsen indeholder en generel forpligtelse for medlemsstaterne om at *overholde alle krav og mål* for områderne senest i år 2015, *medmindre andet* (strengere krav og mål eller kortere frister, jf. stk. 2) er fastsat i de direktiver eller lignende EU-retsakter, som områderne er oprettet i henhold til. Bestemmelsen medvirker til at koordinere VRD med den øvrige EU-lovgivning, som kan have betydning ift. tilstanden af vandforekomster.

5.4.2.10 Ved flere mål for en vandforekomst anvendes det strengeste

Bestemmelsen fastlægger, at hvis mere end et af målene i stk. 1 gælder for en given forekomst af vand, skal *det strengeste anvendes*. Bestemmelsen forpligter ikke i sig selv medlemsstaterne, men udelukker eventuelle misforståelser vedrørende flere målsætninger for samme vandforekomst.

5.4.3 Opsamling på miljømål

VRD's miljømål beskriver de overordnede målsætninger, som medlemsstaterne skal opfylde ved implementeringen af direktivet. Nogle af miljømålene udgør i deres ordlyd stærke forpligtelser for medlemsstaterne, mens andre er svagere og ikke synes tilstrækkelig klare og tydelige til at forpligte medlemsstaterne i en sådan grad, at de kan sanktioneres for ikke at nå "god tilstand" i 2015. Helt konkret er den overordnede forpligtelse om at forebygge forringelse af alle overflade- og grundvandsforekomster angiveligt stærk. Direktivet opererer jf. sin ordlyd ikke med nogen bagatelgrænse, hvilket betyder, at medlemsstaterne

antageligt forpligtes til at gribe ind i eksisterende ellers lovlige aktiviteter, hvis de forringer vandforekomsternes tilstand. Disse forhold er yderligere uddybet i afsnit 5.5.1 *Generelle forpligtelser for VRD's foranstaltninger*.

Miljømålene, som angiver at medlemsstaterne skal hen imod ”god tilstand” i år 2015 ved at beskytte, forbedre og restaurere overflade- og grundvandsforekomster, er angiveligt svage. Direktivets engelske tekst giver væsentlige fortolkningsbidrag i retning af, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte for at opfylde miljømålene, er tilstrækkelige, hvis de har til formål at opnå ”god tilstand”. Desuden er der en række uafklarede geologiske og biologiske spørgsmål, som omhandler vandets kredsløb, nedsivning m.v., der antageligt vil kunne medføre, at selvom medlemsstaterne har gjort en omfattende indsats for at nå ”god tilstand” i 2015, har disse faktorer vanskeliggjort det væsentligt. I den forbindelse skal tidsperspektivet også inddrages, idet det for især grundvandsforekomster synes umuligt at nå en god kemisk tilstand i år 2015, idet det kan tage mange år, før en forbedrende indsats med f.eks. lavere gødningsnormer el.lign. vil kunne påvise forbedringer i forekomsten. Som følge heraf forpligter direktivet angiveligt udelukkende medlemsstaterne til at foretage tendensforbedringer i overflade- og grundvandsforekomsterne. De steder, hvor en beskyttelsesindsats vil være tilstrækkelig, vil formentlig være der, hvor vandforekomsten endnu ikke er særlig forurenede. En restaureringsindsats vil formentlig være nødvendig i mindre omfang end den beskyttende indsats, idet den kræver en mere omfattende og økonomisk tung indsats. Restaurering vil angiveligt skulle ske ved vandforekomster, hvis tilstand ligger omkring eller over grænseværdierne for forurenende stoffer eller hvis den økologiske (overfladevand) eller kvantitative (grundvand) tilstand er meget ringe.

5.5 Hvad kræves af foranstaltningerne?

I dette afsnit beskrives, hvad der kræves af de foranstaltninger, som VRD forpligter medlemsstaterne til at iværksætte. Fokus er på at identificere de forpligtigelser, som direktivet stiller til foranstaltningerne, og som ikke er gjort rede for under foregående afsnit om direktivets miljømål. Identifikationen af forpligtigelser har i første omgang et bredt sigte, hvor vi analyserer os frem til de overordnede, generelle forpligtigelser til foranstaltningerne bl.a. vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningerne skal kunne gribe ind i eksisterende aktiviteter, og om der skal være en bagatelgrænse for, hvad der skal kunne reguleres for. Dette gøres ved at drage en række paralleller til især habitatdirektivet og retspraksis på området samt den teori i juridisk

litteratur, som er skrevet i forhold hertil. Dernæst er der fokuseret på de specifikke foranstaltninger, som VRD direkte i sin tekst (art. 11) forpligter medlemsstaterne til at iværksætte i forbindelse med, at indsatsprogrammerne gøres operationelle.

5.5.1 Generelle forpligtelser for VRD's foranstaltninger

Er der noget generelt, som foranstaltningerne skal kunne ift. opfyldelse af miljømålene? Dette er undersøgt på baggrund af EF-domstolens retspraksis, som har fastslået en række forpligtelser, der gælder for medlemsstaterne i forbindelse med iværksættelse af foranstaltninger efter især habitatdirektivet. I den forbindelse kan der opstilles tre spørgsmål om generelle forpligtigelser, som henholdsvis omhandler emner, der vedrører foranstaltningernes *form og præcision*, spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningerne skal kunne *gribe ind i eksisterende aktiviteter*, og spørgsmålet om, hvorvidt der er en *bagatelgrænse* for, hvor foranstaltninger kan være nødvendige at iværksætte for medlemsstaterne. Årsagen til netop disse tre spørgsmål er, at nogle af disse forhold har været kritiseret ved implementeringen af habitatdirektivet, hvilket – VRD og habitatdirektivets ligheder taget i betragtning – i sig selv begrunder, at der foretages en analyse heraf ift. til VRD. Desuden anser projektgruppen det for vigtigt at uddybe disse forhold omkring VRD for at afdække dets forpligtende karakter til bunds.

5.5.1.1 Foranstaltningernes form og præcision

I habitatdirektivet anvendes begrebet ”*nødvendige bevaringsforanstaltninger*” om de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte for at opfylde direktivets målsætninger. Om disse foranstaltninger har Kommissionen anført, at ”*der er tale om brede kategorier af foranstaltninger. Mange forskellige foranstaltninger kan anses for at tjene direktivets formål. I princippet menes der foranstaltninger, der har en positiv effekt, men i visse særlige tilfælde kan der også være tale om foranstaltninger, som ikke kræver indgrib.*” [Kammeradvokaten, 2002, s. 30]. Det kan altså være alle mulige typer af foranstaltninger, så længe de lever op til direktivets forpligtigelser og kan sikre enten en forebyggelse eller en forbedring. Da VRD på et afgørende punkt ligner habitatdirektivet, nemlig at de begge bygger på ressourceperspektivet, og da der i VRD også benyttes begrebet ”*nødvendige foranstaltninger*”, antages det, at ovenstående også gælder for VRD's foranstaltninger.

Retlig ramme

I forbindelse med habitatdirektivet har der været anlagt sag om, hvor omfangsrige forpligtelserne i henhold til direktivets art 6, stk. 1, om ”nødvendige bevaringsforanstaltninger” er overfor medlemsstaterne. I sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, påpegede Kommissionen, at der ikke i fransk ret fandtes *udtrykkelige bestemmelser* om, at der skulle anvendes bevaringsforanstaltninger i overensstemmelse med habitatdirektivets art. 6, stk. 1 og 2. Generaladvokat Fennelly behandlede spørgsmålet i sit forslag til afgørelse¹¹, hvor han ikke fandt grundlag for at fastslå, ”at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde”. Ifølge Fennelly er problemet, at der ikke i fransk ret er fastslået præcist hvordan og i hvilke tilfælde, foranstaltningerne skal anvendes for at efterleve direktivets målsætninger. Fennelly henviser til en dom mod Nederlandene, hvor der blev stillet spørgsmålstejn ved, om fugledirektivet var gennemført korrekt. I denne sag, C-339/87, fastslog EF-domstolen, at ”for at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skal medlemsstaterne nemlig skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om...” [Kammeradvokaten, 2002, s. 32]. Dette støttes af VRD’s præambel, der i note 18 angiver, at ”Fællesskabets vandpolitik kræver en gennemsigtig, effektiv og sammenhængende lovgivningsramme”. Direktivet skal altså komme til udtryk via en klar, præcis og sammenhængende lovramme i medlemsstaternes lovgivning. Det er ikke nok blot at have retsregler på et givent område, det skal også hænge sammen med direktivernes målsætninger og bestemmelser. Foranstaltningerne skal kunne sikre at en bestemt indsats kan ske.

Skøn ikke tilstrækkeligt

I forbindelse med ovenstående fastslår Kammeradvokaten i sit notat om habitatdirektivet, at administrativ praksis, der lader sig ændre efter forvaltningens skøn, efter EF-Domstolens praksis ikke betragtes som en korrekt opfyldelse af den forpligtelse, der følger af direktivet, jf. bl.a. EF-Domstolens dom i sag C-221/94, Kommissionen mod Luxembourg. [Kammeradvokaten, 2002, s. 33] Det betyder, at direktivet skal gennemføres ved *lov eller bekendtgørelse*. Desuden betyder det, at det ikke er tilstrækkeligt at overlade gennemførelsen af direktivets forpligtelser til myndighederne ved et *skøn*. F.eks. ville det ikke være tilstrækkeligt at administrere habitatdirektivet ved en virke for-bestemmelse, som det kendes fra administrationen af planloven.

¹¹ Forslag til afgørelse af 16. september 1999 i sag C-256/98.

Denne giver jo netop myndighederne mulighed for at foretage et skøn, hvor flere interesser i samme område administreres ved, at myndighederne skønner, hvilken interesse, der skal prioriteres højest. Dette skøn må ikke foretages ifølge habitatdirektivet, der forpligter medlemsstaterne til at prioritere naturinteresserne i habitatområderne højere end andre interesser. Det samme må antages at gælde for VRD.

Kontrol af EU

Udover den præcise lovramme kontrollerer Kommissionen også, hvorvidt de mål, som EU-direktiverne opstiller, kan nås med de foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget. Dette skete for Danmark i forbindelse med implementeringen af nitratdirektivet, idet EU-kommissionen i 1997 fremsendte en åbningsskrivelse til Danmark på grund af en utilfredsstillende gennemførelse af direktivet. Det var især to forhold, som Kommissionen stillede spørgsmål om i åbningsskrivelsen til Danmark. For det første bad Kommissionen om yderligere dokumentation for, at målsætningen om en halvering af nitratudledningen ville give en tilfredsstillende miljøtilstand. For det andet ønskede Kommissionen en nærmere redegørelse for, at målsætningen om reduktion af markbidraget med 100.000 ton nitrat årligt kunne nås med de iværksatte reguleringer [Miljøstyrelsen, 1997, 2.4.3 Nitratdirektivet]. Danmark ændrede herefter lovgivningen for at efterkomme Kommissionens kritikpunkter. Det må således også forventes, at Kommissionen reagerer, hvis ikke de foranstaltninger, som Danmark vedtager for at opfylde VRD's forpligtelser, er tilstrækkelige.

5.5.1.2 Skal foranstaltningerne kunne gribe ind i eksisterende aktiviteter?

Kammeradvokaten har fastslået, at for habitatdirektivets art. 6, stk. 2 vedrørende "*passende foranstaltninger for at undgå forringelse*", kan bestemmelsen vedrøre både *tidligere, nuværende eller fremtidige aktiviteter eller begivenheder*. At bestemmelsen kræver, at medlemsstaterne skal kunne gribe ind i allerede eksisterende aktiviteter, er den principielle dom i Irland, sag C-177/00 et eksempel på [Kammeradvokaten, 2002, s. 36]. Sagen er refereret i afsnit 5.4.2.4 og ifølge dommen var det nødvendigt i et særligt beskyttet område at iværksætte foranstaltninger, der havde indvirkning på allerede eksisterende fårebedrifter. Foranstaltningerne skulle ikke bare standse den negative påvirkning fra fårebedriftenes overgræsning, de skulle sågar råde bod på den skade, som overgræsningen havde forvoldt, for at genetablere levesteder for grouserne.

At VRD ligeledes forpligter medlemsstaterne til at kunne gribe ind i eksisterende aktiviteter kan begrundes med, at ordlyden i habitatdirektivets art. 6, stk. 2 er meget lig ordlyden i VRD's art. 4, stk. 1, a), i).

Habitatdirektivets art. 6, stk. 2

”Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne (...) for så vidt disse forstyrrelser har *betydelige konsekvenser* for dette direktivs målsætninger.”

Vandrammedirektivets art. 4, stk. 1, a), i)

”Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder...”

Begge bestemmelser har til formål at gøre det, der er nødvendigt/passende for at forebygge/undgå forringelser. Jævnfør argumentationen under afsnit 5.4.2.2 må det antages, at ordet ”forebygge” betyder, at medlemsstaterne, inden en forringelse indtræffer, skal iværksætte de foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå forringelsen. ”Forebygge” og ”undgå” skal derfor formentlig forstås ens i de to direktiver. ”Passende” er måske lidt løsere end ”nødvendigt”, men begge disse ord skal antageligt underlægges en formålsfortolkning, hvilket bekræftes af, at der i habitatdirektivet henvises til direktivets målsætninger i afslutningen på art. 6, stk. 2. Og der synes ikke at være forskel på, om medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse og foretage tendensforbedringer i vandmiljøet eller de skal træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse og arbejde mod en gunstig bevaringsstatus. Dertil kommer, at medlemsstaterne ifølge ovenstående beskrivelse af miljømålene i VRD's art. 4, stk. 1, a), i) og stk. 1, b), i) i henholdsvis afsnit 5.4.2.2 og 5.4.2.3 har en stærk forpligtelse til at forebygge forringelse, og at de pågældende bestemmelser ifølge deres ordlyd ikke skelner mellem eksisterende og fremtidige aktiviteter. Så hvis en igangværende aktivitet forringer vandets tilstand, er medlemsstaterne forpligtede til at gribe ind.

5.5.1.3 Må foranstaltningerne indeholde bagatelgrænser?

Den i afsnit 5.4.2.4 refererede Irlands-dom (sag C-117/00) fastslår, at der ikke er nogen bagatelgrænse for, hvor iværksættelse af foranstaltninger kan være nødvendig ifølge habitatdirektivet. Det, der har betydning for, om der skal gribes ind, er, om direktivets mål *påvirkes væsentligt*. I Irlands-dommen betød dette, at der skulle kunne gribes ind overfor fårebedrifter, hvis fårebedriften

i væsentlig grad påvirkede fugle- og habitatdirektivets mål. Fårebedriften krævede dog ikke tilladelse efter irsk lov.

Både habitatdirektivet og VRD bygger på et ressourceperspektiv, og begge direktiver har som en grundlæggende målsætning at forebygge eller undgå forringelse. Derfor må det formodes, at der i princippet ikke er nogen bagatelgrænse for, hvor iværksættelse af foranstaltninger i VRD kan være nødvendig. Hvornår der skal reguleres, afhænger af, hvornår der sker en væsentlig forringelse af vandets tilstand. Dertil kommer, at VRD i sin ordlyd ikke opererer med nogen bagatelgrænse jf. redegørelsen for art. 4, stk. 1, a), i) i afsnit 5.4.2.2 og stk. 1, b), i) i afsnit 5.4.2.3, hvor det er beskrevet, at medlemsstaterne skal forebygge forringelse i alle overflade- og grundvandsforekomster. I forhold til kemisk tilstand må det forventes, at bagatelgrænsen (og dermed væsentlighedskriteriet) hænger sammen med begrebet forurening. Når en tilstand forringes som følge af forurening, dvs. med ethvert stof, der kan forurene, men navnlig stoffer fra direktivets bilag VIII jf. art. 2, nr. 31 om forurenende stoffer, må det derfor antages, at væsentlighedskriteriet for den kemiske tilstand er overskredet, og at der derfor bør reguleres. I forhold til økologisk tilstand synes det sværere at definere et væsentlighedskriterium, men det må antages, at der i lighed med habitatdirektivet findes et væsentlighedskriterium for, hvornår en forringelse er i strid med direktivet jf. ovenstående Irlands-dom. Det antages derfor, at også VRD har et væsentlighedskriterium, som er overskredet, når opfyldelsen af direktivets målsætninger er i fare. Det vil formentlig i praksis sige, når der er en målbar og synlig forringelse, som er af så permanent karakter, at den har væsentlig negativ betydning for vandforekomstens økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand. Væsentlighedskriteriet kan derfor være opfyldt ved selv mindre forringelser, og af denne årsag må foranstaltningerne principielt ikke indeholde bagatelgrænser. Bagatelgrænser knytter sig til bestemte aktiviteter, mens væsentlighedskriteriet knytter sig til forringelsen i den enkelte vandforekomst. Væsentlighedskriteriet kommer sig af ressourceperspektivet, og bagatelgrænser kommer sig af regulering efter kildeperspektivet, og det er disse to reguleringstyper, der skal mødes på ressourceperspektivets præmisser.

Den danske lovgivning skal således kunne fange enhver forringelse i tilstanden af vandforekomster, hvis forringelsen opfylder direktivets væsentlighedskriterium. Et eksempel på, hvor dansk lovgivning indeholder en bagatelgrænse er naturbeskyttelseslovens § 3. Denne opstiller et generelt

forbud mod tilstandsændringer i bestemte naturtyper, herunder naturlige søer over 100 m². I forhold til VRD er problemet bare, at det ikke kan udelukkes, at tilstandsændringer i søer under 100 m² ikke vil opfylde direktivets væsentlighedskriterium og dermed være i strid med direktivet. Bestemmelsen vil derfor antageligt ikke være tilstrækkelig ift. opfyldelse af VRD. Det samme gør sig gældende for andre bestemmelser, som indeholder bagatelgrænser i stil med den nævnte.

Yderligere argumentation for, at det forholder sig således, følger af professor Peter Pagh's påpegning af, at de samme faktorer gør sig gældende i habitatdirektivet. Med henvisning hertil fastslår han, at "*alle borgere og myndigheder naturligvis forpligtes af reglerne*" [Pagh, 2002, s. 61]. Som følge af, at begge direktiver tager udgangspunkt i ressourceperspektivet og som følge af deres næsten identiske ordlyd ift. problemstillingen om at sikre, at forringelser forebygges og at tilstanden forbedres, må det antages, at det samme gør sig gældende for VRD. Derfor skal de regler, der implementerer VRD i Danmark, også forpligte både borgere og myndigheder.¹² Og netop derfor må den tilstrækkelige retlige ramme, som er beskrevet i afsnit 5.5.1.1 skulle udgøres af en lovgivning, som for det første forpligter myndighederne til at administrere i overensstemmelse med direktivet, således at der ikke sker væsentlige forringelser i vandets tilstand. For det andet skal den retlige ramme være så detaljeret og restriktiv – samt uden bagatelgrænser – at den ikke giver borgerne mulighed for at forringe tilstanden i vandforekomster, uden at det er i strid med lovgivningen.

5.5.2 Specifikke krav til VRD's foranstaltninger

I VRD's art. 11 om indsatsprogrammer er angivet de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte for at opfylde direktivets målsætninger. Udarbejdelsen af indsatsprogrammerne skal, jf. art. 11, stk. 1 tage hensyn til de analyser, der kræves i henhold til art. 5 (baisanalysen), med henblik på opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i art. 4. Det er altså miljømålene ift. basisanalysernes resultater vedrørende vandets tilstand, der har betydning for, hvad der kræves af foranstaltningerne.

Der er to overordnede kategorier af foranstaltninger i indsatsprogrammet, grundlæggende og supplerende foranstaltninger. De grundlæggende er dem, der som *minimum* skal være i indsatsprogrammerne, og de supplerende skal

¹² Se yderligere beskrivelse af problemstillingen ift. habitatdirektivet i afsnit 1. *Indledning*.

være der, hvis de grundlæggende ikke kan opfylde målene alene. De to typer af foranstaltninger er i det følgende beskrevet.

5.5.2.1 Grundlæggende foranstaltninger

De grundlæggende foranstaltninger er målrettet mange forskellige opgaver. Nogle er meget konkrete og målrettet en bestemt type indsats ift. vand, mens andre er bredere og nærmest uddyber direktivets formål og miljømål og således giver medlemsstaterne et bredt spillerum for iværksættelse af foranstaltninger. Hovedparten af foranstaltningerne falder udenfor projektgruppens fokus, idet de typisk er rettet mod specifikke typer af aktiviteter, som ikke er relevante ift. gruppens analyse af forpligtelser, som går på fysiske påvirkninger og forurening fra diffuse kilder fra bl.a. landbrug. I det følgende er de grundlæggende foranstaltninger først resumeret, hvorefter de foranstaltninger, som falder indenfor projektgruppens fokus er beskrevet og uddybet.

De grundlæggende foranstaltninger er:

- a) foranstaltninger, der kræves for at gennemføre Fællesskabets lovgivning vedrørende vand
- b) foranstaltninger om dækning af vandforsyningsomkostninger
- c) foranstaltninger til fremme af en effektiv og bæredygtig vandanvendelse
- d) foranstaltninger vedrørende rensning af drikkevand
- e) kontrolforanstaltninger ift. drikkevandsindvinding
- f) kontrolforanstaltninger ift. kunstig infiltration
- g) foranstaltninger til regulering af punktkilder
- h) foranstaltninger for diffuse kilder, der kan være årsag til forurening
- i) foranstaltninger, som kan have negativ indvirkning på vandets økologiske tilstand
- j) forbud mod direkte udledninger af forurenende stoffer til grundvand
- k) foranstaltninger til at eliminere prioriterede stoffer (i overensstemmelse med de specifikke krav, som EU stiller til foranstaltninger i medfør af direktivets art. 16, stk. 2)
- l) enhver foranstaltning, der er nødvendig for at forebygge betydelige tab af forurenende stoffer fra tekniske anlæg og for at forebygge virkningerne af forurening som følge af ulykker m.m.

Af de grundlæggende foranstaltninger er tre af dem centrale ift. projektgruppens fokus, nemlig stk. 3, c), h) og j). Disse er i det følgende kort beskrevet og uddybet. Uddybelsen vil primært ske ift. direktivets miljømål og formål.

Stk. 3, c) er gengivet i det følgende og fastsætter, at medlemsstaterne skal iværksætte:

foranstaltninger, der skal fremme en effektiv og bæredygtig vandanvendelse, således at opnåelsen af målene i art. 4 ikke bringes i fare

”Effektiv og bæredygtig” skal angiveligt tolkes bredt, dvs. at hensyn til grundvand og overfladevand tilgodeses. I direktivets formålsbestemmelse uddybes begrebet ”bæredygtig vandanvendelse” til, at denne skal baseres på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer. Der tænkes med andre ord ikke på kortsigtede, men langsigtede løsninger, som tilgodeser vores efterkommere. ”Effektiv” er ikke uddybet i direktivet, men her henvises formentlig til, at vandanvendelse skal medføre mindst mulig spild af vand. Denne bestemmelse er generel og har betydning for alle foranstaltninger. Derfor har den også betydning for de virkemidler i det danske plan- og reguleringssystem, som senere er analyseret ift. opfyldelse af VRD’s forpligtelser.

Stk. 3, h) er gengivet i nedenstående og kræver, at medlemsstaterne iværksætter:

for diffuse kilder, der kan være årsag til forurening, foranstaltninger til forebyggelse af eller kontrol med tilførsel af forurenende stoffer. Kontrollen kan tage form af krav om forudgående regulering, såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, forhåndstilladelse eller registrering baseret på bindende regler, hvor der ikke ellers er bestemmelser om et sådant krav i anden fællesskabslovgivning. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres

Foranstaltningen er med sit sigte mod forurening rettet mod vandets kemiske tilstand. Yderligere er den rettet mod diffuse kilder, der via den leksikalske betydning af ordet ”diffus” kan defineres som kilder, der ikke er klart afgrænset. Som følge heraf falder den klart indenfor projektgruppens fokus på fladebelastning med forurenende stoffer fra bl.a. landbrug.

Bestemmelsen er meget bred, og selvom den giver nogle eksempler på, hvorledes foranstaltninger til forebyggelse og kontrol kan tage form,

konkretiserer den ikke miljømålene i en sådan grad, at foranstaltningerne kan implementeres direkte til det danske plan- og reguleringssystem. Derfor er bestemmelsen formentlig tænkt som en inspiration til medlemsstaterne, når de skal iværksætte foranstaltninger til opfyldelse af direktivet. I den forbindelse må det også erindres, at de nødvendige foranstaltninger jf. ovenstående argumentation ift. foranstaltningerne form og præcision kan udgøres af brede kategorier af foranstaltninger, så længe de tjener direktivets formål. Dog skal der foreligge en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde.

Stk, 3, i) er gengivet i nedenstående og kræver, at medlemsstaterne iværksætter:

for alle andre betydelige negative indvirkninger på vandets tilstand, jf. art. 5 og bilag II, navnlig foranstaltninger for at sikre, at vandforekomstens hydromorfologiske forhold opfylder kravene til økologisk tilstand eller godt økologisk potentiale for vandområder, der er udpeget som kunstige eller stærkt modificerede. Kontrollen i denne forbindelse kan tage form af krav om forhåndstilladelse eller registrering baseret på bindende regler, hvor der ikke ellers er bestemmelser om et sådant krav i anden fællesskabslovgivning. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres

Denne bestemmelse knytter sig til vandets økologiske tilstand. Den falder indenfor projektgruppens fokus, idet den beskæftiger sig med alle andre betydelige negative indvirkninger på vandets tilstand end de i stk. 3, h) nævnte indvirkninger, som udelukkende knytter sig til forurening.

Som ovennævnte bestemmelse er denne meget bred. Den giver en række eksempler på, hvorledes foranstaltningerne kan tage form, men operationaliserer ikke yderligere direktivets miljømål. Derfor giver den ikke noget ekstra til, hvorledes foranstaltningerne skal tage form.

Overordnet om de grundlæggende foranstaltninger kan det siges, at de valgte bestemmelser i stk. 3, c), h) og i) ikke giver noget særligt ift. identifikation af forpligtelser for medlemsstaterne. Det må derfor antages, at det ikke er direktivets beskrivelse af foranstaltningerne, men dets miljømål, der er styrende for, hvad foranstaltningerne skal kunne. Derfor er det i al væsentlighed i analysen af miljømålene i foregående afsnit, at forpligtelserne skal findes.

5.5.2.2 Supplerende foranstaltninger

Supplerende foranstaltninger skal indarbejdes i indsatsprogrammerne, hvis det er sandsynliggjort, at det ikke vil være muligt at nå miljømålene fastsat i art. 4 alene ved at iværksætte de grundlæggende foranstaltninger. De supplerende foranstaltninger kan principielt omfatte enhver foranstaltning, der kan bidrage til opfyldelse af miljømålene. I VRD's bilag VI, del B er en *ikke-udtømmende* liste over supplerende foranstaltninger. Listen indeholder virkemidler såsom retsakter, forhandlede miljøaftaler, genskabelse og genoprettelse af vådområder etc. Dens virkemidler skal antagelig udelukkende ses som eksempler på, hvad medlemsstaterne kan iværksætte med henblik på opfyldelse af miljømålene.

5.5.3 Opsamling på foranstaltninger

Medlemsstaterne skal have foranstaltninger, som har nogle bestemte egenskaber, for at kunne leve op til VRD's forpligtelser. Den vigtigste egenskab for foranstaltningerne er, at de kan det, der er nødvendigt ift. VRD's forpligtelser. Kan de det, er foranstaltningens form og type underordnet. Det er dog i denne forbindelse centralt, at medlemsstaterne har en retlig ramme, som præcist angiver hvordan og i hvilke tilfælde, foranstaltningerne skal anvendes for at efterleve direktivets målsætninger. En præcis retlig ramme er samtidig ensbetydende med, at der ikke må foretages skøn i forbindelse med administrationen heraf.

Medlemsstaterne skal have nogle foranstaltninger, som kan bryde ind i eksisterende anvendelse, hvis det er nødvendigt for at beskytte eller forbedre en vandforekomsts tilstand med henblik på at leve op til VRD's forpligtelser.

I forhold til hvad foranstaltningerne skal kunne regulere, er der ikke nogen bagatelgrænse. Afgørende for, om der skal reguleres er, om en pågældende forringelse af en vandforekomsts tilstand er væsentlig - er den det, skal der reguleres herfor.

Med hensyn til grundlæggende og supplerende foranstaltninger i VRD's forstand, må det forventes, at grundlæggende foranstaltninger knytter sig til direktivets målsætning om at forebygge forringelse af alle vandforekomster, mens en forbedrende indsats knytter sig til supplerende foranstaltninger. Det er dog antageligt ikke så afgørende, om medlemsstaterne anvender grundlæggende eller supplerende foranstaltninger. Afgørende må være, om de er i stand til at leve op til direktivets målsætninger.

5.6 VRD's undtagelsesbestemmelser

Miljømålene stiller jf. 5.4.2 *Vandrammedirektivets miljømål* i nogle tilfælde ret vidtgående krav til medlemsstaternes indsats for at beskytte vandmiljøet. Spørgsmålet er, i hvor høj grad en medlemsstat med direktivets undtagelsesbestemmelser kan fravige VRD's generelle miljømål. Herunder i hvilken udstrækning og på hvilken måde disse undtagelsesbestemmelser kan anvendes. Undtagelsesbestemmelser er medtaget i analysen med henblik på at give en samlet vurdering af VRD's forpligtelser for de danske virkemidler. I nedenstående afsnit er VRD's undtagelsesbestemmelser rækkevidde analyseret.

5.6.1 Kunstige/stærkt modificerede overfladevandområder

Denne bestemmelse er *ikke* en generel undtagelsesbestemmelse, men en bestemmelse for bestemte områdetyper, nemlig kunstige eller stærkt modificerede overfladeområder, for hvilke der gælder lempede målsætninger. Der kan generelt fastsættes lempede målsætninger for overfladevand, der er udpeget som kunstigt eller stærkt modificeret jf. artikel 4 stk. 3. For disse vandforekomster er miljømålet udelukkende at "*beskytte og forbedre*" med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand jf. art. 4, stk. 1), a), iii). Et overfladevandområde kan jf. art. 4, stk. 3, a) og b) udpeges som kunstigt og stærkt modificeret, hvis:

- a): de ændringer af områdets hydromorfologiske karakteristika, som er nødvendige for at opnå god tilstand, vil have betydelige negative indvirkninger på:
 - i) miljøet generelt
 - ii) sejlads, herunder havne
 - iii) aktiviteter, der er årsag til oplagring af vand, f.eks. drikkevandsforsyning, elproduktion eller kunstvandig
 - 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 uforholdsmæssige store omkostninger kan opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning.

Ifølge VRD's art. 2 nr. 8) er definitionen på "*kunstigt vandområde*" en "*forekomst af overfladevand skabt ved menneskelig aktivitet.*" Ifølge

Miljøstyrelsens redegørelse om VRD vil kunstigt anlagte søer, kanaler, vandreservoirer o. lign typisk falde ind under denne kategori. I art. 2 nr. 9) er ”stærkt modificerede vandområder” defineret som ”*forekomst af overfladevand, der som et resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet i væsentlig grad har ændret karakter som angivet af medlemslandet i henhold til bilag II.*” Ifølge Miljøstyrelsens redegørelse vil havneområder, vandområder med kunstige opfyldninger, stærkt kanaliserede vandløb og opdæmmede søer o. lign. typisk falde ind under denne kategori. Ifølge Miljøstyrelsen vil der formentlig på fællesskabsplan blive udarbejdet vejledende retningslinier for udpegning af kunstige og stærkt modificerede vandområder. [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 11f]

Muligheden for at udpege et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret, og dermed arbejde med en lempeligere målsætning synes umiddelbart vidtrækkende, idet udpegningen kan ske når blot, der er tale om ”*vigtige bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter*” eller hvis de oprindelige mål ikke kan opnås pga. tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssige store omkostninger. Det skal dog i denne forbindelse nævnes, at bestemmelsen kun kan gøres gældende, hvis der er tale om ”*betydelige negative indvirkninger*” på ovenstående forhold.

I Danmark har der været tradition for at opdyrke de marginale jorde, samt at udrette vandløb og åer med henblik på effektivisering af landbruget. Spørgsmålet er, om denne type områder kan falde ind under en sådan kategori og dermed nøjes med en mindre indgribende målsætning. Dette vil formentlig kun være tilfældet, hvis helt særlige forhold gør sig gældende i det enkelte område.

5.6.2 Fristforlængelse

Udgangspunktet er, at miljømålene i art. 4 stk. 1 skal være opfyldt senest i år 2015. Dog kan fristerne 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, jf. art. 4 stk. 4. En fristforlængelse er dog, jf. stk. 4, a) betinget af, at *alle* af følgende forhold gør sig gældende jf. stk. 4 a):

- i) Der er behov for så store forbedringer, at de af tekniske årsager kun kan gennemføres i faser, der overskrider tidsplanen.

- ii) Der vil være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringerne inden for tidsplanen.
- iii) De naturlige forhold muliggør ikke en rettidig forbedring af vandforekomsternes tilstand.

Fristforlængelse kan altså begrundes i tekniske, økonomiske eller naturlige forhold og forlængelsen begrænses til højst to yderligere ajourføringsperioder af vandområdeplanen, hvilket vil svare til to gange seks år fra 2015.

En fristforlængelse begrundet i ”tekniske årsager” må forstås sådan, at det afgørende er, hvorvidt det er teknisk muligt at gennemføre de pågældende foranstaltninger inden for tidsfristen.

En fristforlængelse begrundet i økonomiske forhold kan findes i basisanalysen, hvis denne konkluderer, at en opnåelse af miljømålet vil kræve uforholdsmæssigt store omkostninger. Hvad uforholdsmæssigt store omkostninger er, uddybes ikke nærmere i direktivet.

En fristforlængelse begrundet i de naturlige forhold kan ses som en konsekvens af, at resultaterne fra de forureningsbekæmpende foranstaltninger først vil have effekt på vandkvaliteten efter en årrække. Det gælder især for grundvand. Her viser erfaringerne med bl.a. de tidlige vandmiljøplaner i Danmark, at effekten først kan måles efter en årrække. I forhold til overfladevand kan fristforlængelse med denne begrundelse især blive aktuel i situationer, hvor sedimentbundne forureninger er til hinder for opfyldelse af miljømålene. Derfor synes en opfyldelse af VRD’s miljømål inden år 2015 i nogle tilfælde ambitiøs, hvorfor en fristforlængelse vil kunne blive nødvendig.

[Miljøstyrelsen, 2001B, s. 28]

Fristforlængelser vil formentlig blive anvendt i vidt omfang af medlemsstaterne, netop som følge af, at det af især naturlig årsager kan være svært at påvirke vandforekomsterne i en sådan grad, at ”god tilstand” nås i 2015. Direktivets miljømål i art. 4, stk. 1 a), ii) og stk. 1 b), ii) om forbedring hen imod ”god tilstand” nævner direktiv fristforlængelser som forbehold for, at ”god tilstand” nås i 2015. Det må således forventes, at denne undtagelsesbestemmelse vil kunne anvendes i et vist omfang af medlemsstaterne. Dette hænger også godt sammen med analysen af førnævnte miljømål, som beskriver, at

medlemsstaterne antageligt ikke kan sanktioneres for ikke at have opnået ”god tilstand” i 2015.

5.6.3 Specifikke forekomster

Der kan fastsættes mindre strenge miljømål end krævet i henhold til stk. 1 for specifikke forekomster af vand, såfremt disse er påvirket af menneskelige aktiviteter, eller hvis deres naturlige betingelser er sådanne, at opfyldelse af miljømålene er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger. Dog skal følgende betingelser være opfyldt jf. art. 4, stk. 5:

- a) de miljømæssige og socioøkonomiske behov, der dækkes af sådanne menneskelige aktiviteter, kan ikke opfyldes med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning og ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger.
- b) medlemsstaterne sikrer
 - med hensyn til overfladevand, at der opnås den bedst mulige økologiske og kemiske tilstand i betragtning af de indvirkninger, der ikke med rimelighed kunne være undgået på grund af de menneskelige aktiviteter eller forureningens karakter
 - med hensyn til grundvandsforekomster, at grundvandets gode tilstand ændres mindst muligt i betragtning af de indvirkninger, der ikke med rimelighed kunne være undgået på grund af de menneskelige aktiviteter eller forureningens karakter
- c) der sker ikke yderligere forværring af tilstanden for det berørte vandområde

Der er tre typer begrundelser for at fastsætte mindre strenge miljømål, hvoraf naturlige forhold og uforholdsmæssigt store omkostninger indgår som to af begrundelserne for en fristforlængelse.

Derudover er der de menneskelige aktiviteter. De menneskelige aktiviteter, der kan begrunde en fravigelse af de generelle miljømål, er de i art. 5 nævnte aktiviteter. Det vil sige, at de menneskelige aktiviteter, der skal redegøres for i basisanalysen, samtidig er de aktiviteter der kan begrunde en fravigelse, vel at mærke når ovennævnte betingelser er opfyldt. Det er dog analysen, der skal afgøre, om de menneskelige aktiviteter har en sådan karakter, at de kan

begrunde en fravigelse. De påvirkninger, der skal analyseres for og dermed kan begrunde en fravigelse er:

- tidligere aktiviteter, som efter deres ophør stadig giver anledning til påvirkning af vandmiljøet (f.eks. tidligere industriudledninger, der har ført til forurening af sediment med tungmetaller, eller aktiviteter med pesticidforurening til følge),
- eksisterende aktiviteter, der i dag påvirker vandmiljøet, eller
- fremtidige aktiviteter, der kan forudses at ville påvirke vandmiljøet.

For at bestemmelsen kan gøres gældende, skal der opfyldes nogle ”*miljømæssige og socioøkonomiske behov*”. Hvilke behov, der er tale om, er dog ikke nærmere angivet. Alternative muligheder skal overvejes, og den mulighed, som er bedst for miljøet, og som samtidig stadig er økonomisk rimelig, vælges. [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 32]

5.6.4 Midlertidige forringelser (art. 4, stk. 6)

Udover ovenstående mere generelle undtagelsesbestemmelser kan visse midlertidige forringelser af vandforekomsters tilstand accepteres. Det gælder omstændigheder af naturlig art eller force majeure, som er ekstraordinære eller ikke med rimelighed kan forudses. I direktivet nævnes oversvømmelser og langvarig tørke som eksempler. Forringelser som følge af ulykker er heller ikke i modstrid med kravene i direktivet. Dog skal en række betingelser være opfyldt. Disse går i det væsentligste på så vidt muligt at begrænse skaden, samt betingelser af mere formel karakter.

5.6.5 Nye aktiviteter – ikke nødvendigvis misligholdelse

Direktivets art. 4, stk. 7 giver visse begrænsninger i miljømålenes rækkevidde. Nye aktiviteter, der medfører ændringer i vandets fysiske karakteristika, betyder ikke nødvendigvis at direktivet misligholdes.

Bestemmelsen fastsætter, at nye aktiviteter, der medfører ændringer i et vandområdes hydromorfologiske forhold, kan gennemføres uden at være i modstrid med direktivet miljømål. Bestemmelsen sikrer, at nye aktiviteter, det kan være ny infrastruktur såsom broer, tunneller, havneområder m.v., ikke er i strid med direktivet, selvom det hindrer opfyldelsen af de generelle miljømål. Ligeledes fastsætter bestemmelsen, at nye bæredygtige menneskelige

udviklingsaktiviteter kan gennemføres uden at være i strid med direktivet, selvom det for et overfladevandområde skulle føre til forringelse fra høj til god tilstand.

Ovenstående fravigelser fra de generelle miljømål kan kun ske under forudsætning af, at visse betingelser er opfyldt. F.eks. skal de skadelige virkninger være forsøgt begrænset og baggrunden for at fravige de generelle miljømål skal være forklaret i en vandområdeplan. Endelig er der krav om afvejning af den samfundsmæssige nytte og alternativer til de foreslåede ændringer samt krav om afbødende foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af konkrete ændringer. [Miljøstyrelsen, 2001B, s. 30]

5.6.6 Generelt om undtagelsesbestemmelserne

Spørgsmålet er, hvor bredt disse undtagelsesbestemmelser kan tolkes. Selv om undtagelsesbestemmelserne er forholdsvis bredt formuleret og dækker flere mulige forhold, skal de enkelte begrundelser for fravigelse næppe fortolkes bredt. I forbindelse med habitatdirektivets undtagelsesbestemmelser, antager Kammeradvokaten, at undtagelsesbestemmelser generelt skal tolkes snævert og indskrænkende [Kammeradvokaten, 2002, s. 43]. Her anvender Kammeradvokaten angiveligt en formålsfortolkning, idet direktivets formål ville blive modarbejdet, hvis undtagelsesbestemmelserne i for stor grad anvendes af medlemsstaterne. Undtagelsesbestemmelser kan altså ikke antages at være en generel mulighed, men skal mere ses som anvendelige i de særlige tilfælde, der er omtalt i bestemmelserne. En fravigelse kræver samtidig en vis dokumentation for årsagen i vandområdeplanen.

Selvom undtagelsesbestemmelser generelt skal tolkes snævert, synes især formuleringen af undtagelsesbestemmelsen fristforlængelse i stk. 4 at lægge op til en forholdsvis bred tolkning. Ifølge bestemmelsens ordlyd kan fristforlængelser anvendes af tekniske, omkostningsmæssige eller naturlige årsager. Og med det faktum in mente, at det netop af disse årsager kan være vanskeligt at nå ”god tilstand” i 2015, må denne bestemmelse antages i praksis at ville blive anvendt i et vist omfang af medlemsstaterne. Dette støttes af, at der i VRD’s miljømål i art. 4, stk. 1, a), ii) og stk. 1, b), ii) eksplicit er nævnt fristforlængelser som et forbehold for opnåelse af ”god tilstand” i 2015. Dette betyder dog ikke, at kravene til de danske virkemidler bliver mindre – det ændrer med andre ord ikke forpligtelserne, der i lige så høj grad, som hvis undtagelsesbestemmelserne ikke forelå, skal opfyldes ift. den retlige ramme, som dansk lovgivning skal udgøre for at implementere direktivet korrekt. Det

betyder udelukkende, at undtagelsesbestemmelsen fristforlængelser antageligt vil kunne anvendes i videre omfang end de resterende undtagelser – i hvert fald indtil 2027, som er det år, fristforlængelsen maksimalt kan forløbe indtil.

Det er vanskeligt at spå om, hvilke vandforekomster, der kan falde ind under undtagelsesbestemmelserne. Jævnfør ovenstående vil der formentlig kunne tillades fristforlængelser i især områder, hvor ovennævnte faktorer gør sig gældende – dvs. hvor f.eks. geologiske forhold umuliggør, at der kan nås ”god tilstand” i en grundvandsforekomst el. lign. Det må generelt ikke forventes, at f.eks. en kraftig ekstensivering af en intensiv landbrugsproduktion, som vil medføre visse økonomiske vanskeligheder for landmanden, vil kunne falde ind under undtagelsesbestemmelserne. Dette er antageligt heller ikke tilfældet for udrettede vandløb. Disse vil angiveligt kun falde ind under undtagelsesbestemmelserne, hvor helt særlige omstændigheder gør sig gældende.

5.7 Opsamling på analyse af vandrammedirektivet

Formålet med analysen er at afdække, hvilke *forpligtelser* VRD stiller til virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem. Direktivet er stadig i implementeringsfasen, og de virkemidler, som medlemsstaterne forpligtes til at iværksætte, skal først anvendes, når VRD’s indsatsprogrammer gøres operationelle i 2009-2012. Danmark har derfor ikke overskredet nogen frister i implementeringen af direktivet, selvom der endnu ikke findes alle de nødvendige virkemidler i den danske lovgivning.

Generel retlig ramme

Helt grundlæggende stiller VRD en forpligtelse om, at de danske regler, der skal implementere direktivet, skal udgøre en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde ift. dets formål. Dette følger af to domme vedrørende habitatdirektivet, der er gennemgået i analysen. I en af dommene er det således beskrevet, at medlemsstaterne for at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skal skabe en *præcis lovramme* for det område, der er tale om. Det vil sige at det skal fremgå tydeligt og klart af de danske virkemidler, at de reelt er i stand til at opfylde direktivets forpligtelser. Forpligtelsen er generel for samtlige danske virkemidler, som er analyseret i kapitel 7.

Myndighederne skal administrere efter direktivet

Derudover fastslår analysen, at en tilstrækkelig implementering af VRD kræver, at myndighederne er bundet af direktivets forpligtelser. Med andre ord stiller direktivet krav om, at det ikke er tilstrækkeligt at overlade gennemførelsen af direktivets forpligtelser til myndighederne ved et *skøn*. Dette følger bl.a. af Kammeradvokatens notat om habitatdirektivet, hvis forpligtelser i denne henseende antageligt kan overføres til VRD, idet direktivernes formål og ordlyd er meget ens ift. dette spørgsmål. Således er det ikke tilstrækkeligt at administrere VRD ved en virke for-bestemmelse, som det kendes fra administrationen af planloven. Således skal myndighederne være bundet til at administrere i overensstemmelse med den lovgivning, som implementerer direktivet uden mulighed for fravigelse.

Forpligtelse om at forebygge forringelse

Miljømålene i art. 4, stk. 1, a), i) og stk. 1, b), i) om at *forebygge forringelse* af overflade- og grundvand samt at *forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand* udgør en *stærk* forpligtelse for medlemsstaterne. Det betyder, at medlemsstaterne er forpligtede til at anvende alle *nødvendige* virkemidler i indsatsen for at undgå, at der sker en forringelse i vandforekomsternes tilstand. Opfyldelse af disse to stærke miljømål kræver angiveligt, at medlemsstaterne har virkemidler i deres lovgivning, som kan gribe ind i *eksisterende aktiviteter* såsom f.eks. landbrugsproduktion, der allerede med den igangværende drift kan medvirke til en forringelse af vandforekomster. Endvidere viser projektgruppens analyser, at der ikke i VRD er en egentlig *bagatelgrænse* for, hvor anvendelse af virkemidler kan være nødvendige for at forebygge forringelse. Det må dog antages, at der er et *væsentlighedskriterium*, der skal opfyldes, hvis en forringelse skal være i strid med direktivet.

Forpligtelse om tendensforbedringer

Miljømålene i art. 4, stk. 1, a), ii) og stk. 1, b), ii) om, at medlemsstaterne *beskytter, forbedrer og restaurerer* alle overflade- og grundvandsforekomster med henblik på opnåelse af god tilstand senest i år 2015, udgør angiveligt en *svag* forpligtelse. Dette følger primært af, at dens formulering i den danske og især i direktivets engelske tekst er meget vag, og derfor ikke synes tilstrækkelig til at udgøre en klar og tydelig hjemmel. Den svage forpligtelse ligger i, at det af forskellige årsager, såsom bl.a. geologiske og biologiske forhold om vandets kredsløb, nedsivning i jorden m.v., vil være stort set umuligt nogle steder at nå ”god tilstand” inden år 2015, da ovenstående faktorer kan forsinke effekten

væsentligt. For især grundvandsforekomster synes det meget vanskeligt at nå en god kemisk tilstand i alle vandområder senest år 2015, idet det kan tage mange år, før en forbedrende indsats med f.eks. lavere gødningsnormer el. lign. vil kunne påvise forbedringer i grundvandsmagasiner. Medlemsstaterne skal dog i vandplanen dokumentere, at de iværksatte virkemidler har til formål at nå ”god tilstand”. Men den vage forpligtelse betyder, at nås ”god tilstand” ikke – f.eks. af naturlige årsager – kan medlemsstaterne antageligt ikke sanktioneres herfor. Projektgruppen fortolker bestemmelsen således, at der er en forpligtelse til i praksis at skabe tendensforbedringer. Det vil altså sige, at medlemsstaterne forpligtes til at have en lovgivning, som udgør en tilstrækkelig retlig ramme til at sikre forbedringer i vandforekomster.

Forpligtelser fra de specifikke miljømål

Direktivets øvrige miljømål i art. 4, stk. 1, a), iii), stk. 1, a), iv) og stk. 1, b), iii) er alle mere specifikke end ovennævnte. Miljømålet i stk. 1, a), iii) om *kunstige eller stærkt modificerede* overfladevandområder, er som ovennævnte miljømål vagt formuleret. Dette betyder antageligt, at medlemsstaterne udelukkende er forpligtede til at foretage *tendensforbedringer* hen imod godt økologisk potentiale inden år 2015 i de pågældende vandområder. Miljømålet i stk. 1, b), iii) går på at afløse enhver opadgående tendens i koncentrationen af forurenende stoffer, som kan true direktivets generelle målsætninger, med en faldende. Desuden skal de mere generelt sørge for en jævn nedgang i forureningen af grundvandet. Dette miljømål udgør antageligt en *stærk* forpligtelse for medlemsstaterne. Bestemmelsen har et vist overlap med stk. 1, b), ii), hvilket bekræfter, at medlemsstaterne forpligtes til at gøre en stor indsats i begrænsningen af grundvandsforurening. Bestemmelsen suppleres af art. 17, ifølge hvilken EU skal vedtage specifikke foranstaltninger til forebyggelse af og kontrol med grundvandsforurening, hvilket bl.a. forventes at komme med det nye grundvandsdirektiv. Foranstaltningerne er endnu ikke vedtaget, hvorfor de ikke er kommenteret yderligere. Miljømålet i stk. 1, a), iv) beskæftiger sig med helt specielle *prioriterede stoffer*, som antageligt alle henvender sig til industriformål, og falder derfor udenfor projektgruppens fokus på diffus udledning fra landbrug m.m.

Undtagelsesbestemmelser

Undtagelsesbestemmelserne giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de generelle miljømål under særlige omstændigheder. Som følge af bestemmelsernes karakter som undtagelsesbestemmelser skal de med udgangspunkt i en formålsfortolkning antageligt tolkes *snævert*. Undtagel-

sesbestemmelserne kan ikke formodes at være en generel mulighed, men skal mere ses som en uundgåelighed i de særlige tilfælde, som er omtalt i bestemmelserne. Derfor skal der antageligt helt særlige forhold til, før f.eks. fortsættelse af intensiv landbrugsproduktion grundet økonomiske hensyn kan falde ind under undtagelsesbestemmelserne. Undtagelsesbestemmelserne skal efter projektgruppens overbevisning nærmere anvendes i enkeltområder, hvor det vil være urealistisk at nå direktivets generelle miljømål. Det kunne f.eks. forestilles, at grundvandsforekomster under dele af de større byer kan falde ind under undtagelsesbestemmelserne, fordi byernes undergrund traditionelt indeholder mange forurenende stoffer som følge af tidligere tiders industriproduktion, gamle tankanlæg mv. Undtagelsen kan her begrundes med, at det vil være økonomisk uoverkommeligt at opnå ”god tilstand” inden for en given tidsperiode.

Det skal dog nævnes, at undtagelsesbestemmelsen om fristforlængelser antageligt vil kunne anvendes af medlemsstaterne i et vist omfang. Dette følger for det første af, at forpligtelsen om at nå ”god tilstand” i 2015 er svag, samt at fristforlængelser eksplicit nævnes som et forbehold i forbindelse med denne svage forpligtelse. Desuden følger det af, at de årsager, der kan begrunde fristforlængelser, i praksis vil være årsag til, at ”god tilstand” ikke kan nås i 2015.

Hvilke typer virkemidler er nødvendige for at opfylde VRD?

De 12 grundlæggende foranstaltninger, som er angivet i art. 11 om indsatsprogrammer angiver en række foranstaltninger, som medlemsstaterne som minimum skal have i deres lovgivning. Størstedelen af disse falder dog uden for projektgruppens fokus, og de, som ligger indenfor fokus, er ikke særlig konkrete, men giver nogle meget generelle eksempler på, hvorledes foranstaltningerne kan tage form. Heller ikke de supplerende foranstaltninger, som medlemsstaterne skal iværksætte, hvis ikke de kan opfylde direktivets målsætninger med de grundlæggende, er konkrete. De angiver udelukkende nogle typer af virkemidler, som medlemsstaterne kan gøre brug af. Dette giver ikke noget yderligere til hvad foranstaltningerne skal kunne, det centrale er altså, at foranstaltningerne skal kunne det der er nødvendigt ift. VRD’s forpligtelser.

Som nævnt bygger VRD’s regulering på et *ressourceperspektiv*, dvs. at udgangspunktet for beskyttelsen tages i ressourcen og ikke i aktiviteten. Det er altså vandmiljøets tilstand, der er i fokus, hvilket generelt er grundlæggende

forskelligt fra den måde, der reguleres på i Danmark, hvor det oftest er de forurenende aktiviteter, der er i fokus. Det er basisanalysen, som angiver tilstanden i de enkelte vandforekomster, og hvad der så kræves af virkemidler for at leve op til direktivets miljømål, afhænger af vandforekomstens tilstand samt andre lokale forhold. Direktivet lægger altså op til anvendelse af forskellige virkemidler i forskellige områder, hvorfor nøgleordet for, hvordan de danske virkemidler skal anvendes er *fleksibilitet*.

Oversigt over VRD's forpligtelser til danske virkemidler

Figur 5.2 udgør en oversigt over de forpligtelser, som VRD stiller til danske virkemidler. Tabellen er opdelt i overfladevand og grundvand, idet den tilstand, som virkemidlerne skal kunne påvirke, er defineret forskelligt for hver af de to. Tabellen viser, at kravene til de danske virkemidler stort set er ens for overfladevand og grundvand. Der er et grundlæggende krav om, at virkemidlerne skal udgøre en klar og tydelig lovramme for at sikre, at direktivet retligt og ikke blot faktisk efterleves fuldt ud. Derudover skal de fremme en effektiv og bæredygtig vandanvendelse. Der er desuden et krav om, at de bestemmelser, der skal implementere direktivet forpligter myndighederne, således at disse ikke har mulighed for foretage skønsmæssige afgørelser i strid med direktivet. Derudover skal medlemsstaterne kunne forebyggelse forringelse og tendensforbedre hen imod ”god tilstand”. At vende opadgående koncentration i forurening til nedadgående koncentration for grundvand skiller sig ud. Der gælder dog noget tilsvarende for overfladevand, nemlig at reducere forurening med prioriterede stoffer. Dette har projektgruppen dog afgrænset sig fra, idet denne liste angiveligt ikke indeholder stoffer, der giver anledning til diffus forurening.

Vandrammedirektivets krav til danske virkemidler		
Type af vandforekomst	Overfladevand (Økologisk/kemisk tilstand)	Grundvand (Kemisk/kvantitativ tilstand)
Forpligtelse		
Generelt	Klar og tydelig lovramme, som tjener direktivets målsætninger	
	Fremme en effektiv og bæredygtig vandanvendelse	
I forhold til myndighederne	Krav om, at bestemmelser skal forpligtige myndighederne – dvs. skønsmulighed ikke tilstrækkelig	
Forebygge forringelse (dvs. indgriben før der sker væsentlige forringelser ift. direktivets målsætninger)	Forebyggende virkemidler	Forebyggende virkemidler
Tendensforbedre hen imod ”god tilstand”	Beskyttende, forbedrende og restaurerende virkemidler	Beskyttende, forbedrende og restaurerende virkemidler
		Vende opadgående koncentration i forurening til nedadgående koncentration

Figur 5.2: Oversigt over de forpligtelser, som VRD stiller til danske virkemidler

6. HVORDAN PÅVIRKES VANDETS TILSTAND?

Efter i foregående kapitel at have analyseret os frem til, hvilke forpligtelser VRD stiller til de danske virkemidler i juridisk forstand, melder spørgsmålet sig, hvad disse forpligtelser betyder i praksis. Lever Danmark allerede op til forpligtelserne om ”god tilstand”, og hvis ikke – hvordan er det danske vandmiljø tilstand i så fald? Hvordan påvirkes vandet af menneskelig aktivitet som f.eks. forurening? Dette er nogle af de spørgsmål, der trængte sig på i forbindelse med analysen af VRD, og i det følgende er der kort redegjort for nogle af disse forhold. Tilstandsbeskrivelsen bygger i overvejende grad på rapporter fra Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) som kilde, men sidst i kapitlet er nogle af de vigtigste konklusioner fra den foreløbige basisanalyse fra pilotprojektet Odense Pilot River Basin medtaget, for at give et mere nuanceret billede af et specifikt område.

6.1 Påvirkning af vandmiljøet

VRD opererer med vandet som et samlet hele og integrerer beskyttelsen af såvel overfladevand som grundvand i samme direktiv. Vandet opfattes som en samlet ressource, der skal beskyttes imod de miljøpåvirkninger, der kan true vandmiljøet. Miljøpåvirkningerne i forbindelse med vandmiljøet kan generelt relateres til tre faktorer:

- Indvinding af vandressourcer
- Fysisk påvirkning af vandområder, som f.eks. udretning af vandløb og dræning af ådale samt afvanding af søer og lukkede fjorde.
- Udledning af forurenende stoffer herunder næringsstoffer og miljøfremmede stoffer.

Vandressourcer

Helt grundlæggende må en bæredygtig udnyttelse af grundvandet baseres på, at der dannes mindst lige så meget nyt grundvand som der indvindes. Udnyttelsesgraden må ikke være så stor, at grundvandskvaliteten og restvandføringen i vandløb påvirkes i negativ retning således at f.eks. vandløb i perioder efter nogle tørre år kan være tørlagte. I størstedelen af Danmark er indvindingen af grundvand i dag bæredygtig. I det østlige Sjælland og andre tætbefolkede områder dannes der dog mindre nyt grundvand, end der indvindes. Denne kvantitative del af problemstillingen omkring vandmiljø har

Danmark dog generelt godt styr på, ikke mindst takket være afgift på vand og spildevand.

Fysisk påvirkning

Vandløb og søer er blevet forandret som følge af udviklingen, især inden for landbruget. For at afvande markerne er der foretaget omfattende dræninger, og mange vandløb er blevet udrettet eller lagt i rør. Samtidig fremmes afvanding ved grødeskæring i vandløbene. Disse indgreb har for 90 % af tidligere naturlige vandløbsstrækninger skabt væsentlig forringede levesteder for dyr og planter. Ligeledes er mange søer og vandhuller forsvundet pga. landbrugets og byernes udvikling.

Forurening

Et af de væsentligste miljøproblemer i det danske vandmiljø er den store tilførsel af næringsstofferne fosfor og kvælstof, som i øvrigt også er nævnt i den vejledende liste over de vigtigste forurenende stoffer i VRD's bilag VIII. Tilførsel af disse stoffer medfører dels en forringelse af drikkevand og dels ødelæggelse af livsbetingelser for dyr og planter. Problemer med næringsstofferne i vandmiljøet skyldes hovedsagligt menneskelige aktiviteter. Det gælder spildevand fra husholdninger og industri og næringsstoffer fra landbrug og dambrug. Effekterne af for stor tilførsel af næringsstofferne er især synlig i grundvandet (nitrat), i søer (fosfor), samt i fjerde, kystnære områder og det åbne hav. Vandløbene transporterer en stor del af de næringsstoffer, som tilføres søer og de kystnære områder.

Et andet forureningsproblem er tilførsel af miljøfremmede stoffer, som stammer fra vort forbrug af kemiske stoffer. De mest omfattende forureninger af vandmiljøet stammer fra pesticider og deres nedbrydningsprodukter. Spildevandet indeholder også mange forskellige miljøfremmede stoffer, f.eks. fra vaskemiddel og andre stoffer, der skylles ud i kloakken. Endelig anvendes stofferne i industrien og i transportsektoren.

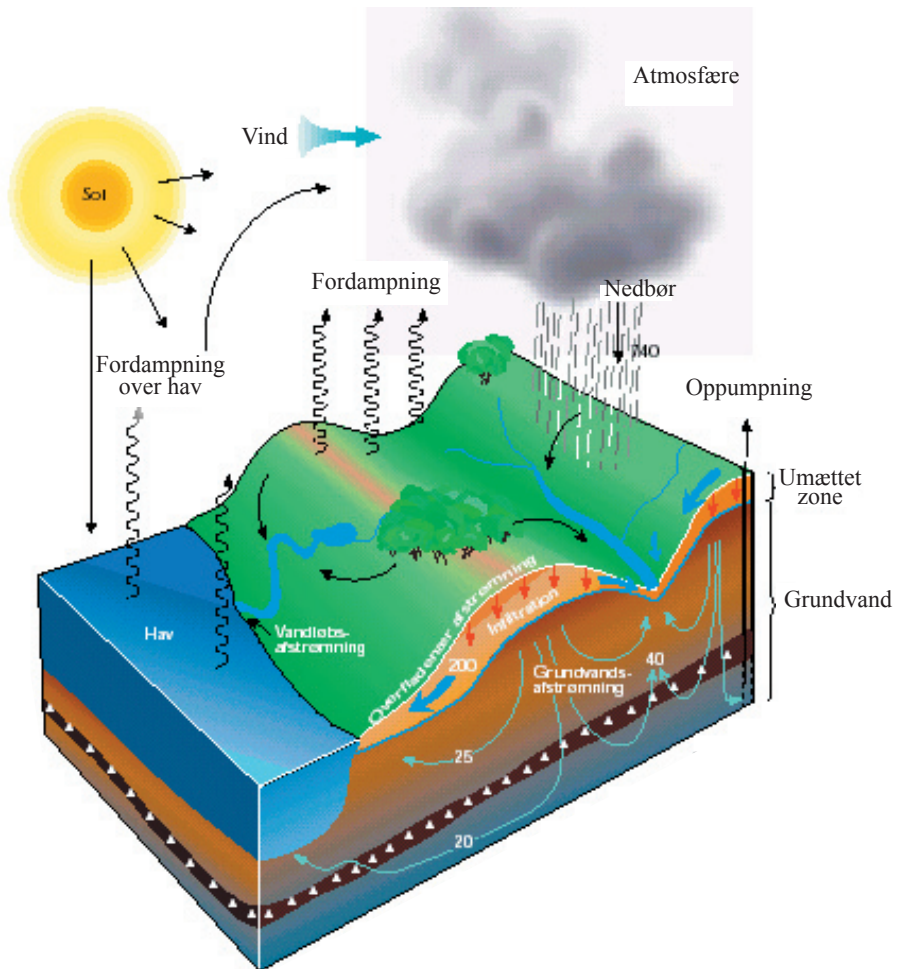
Kilderne til tilførsel af forurenende stoffer til vandmiljøet er mange og kan opdeles i punktkilder og diffuse kilder. I dette projekt er der, jf. afgrænsningen, fokuseret på de diffuse kilder – dvs. kilder fra dyrkede og udyrkede arealer, også kaldt fladebelastning. Det er klart, at landbruget er den største leverandør af forurening fra diffuse kilder. Landbruget anvender husdyr- og handelsgødning, spildevandsslam og industriaffald til at dække afgrødernes behov for kvælstof og fosfor. Når næringsstofferne tilføres i

en større mængde, end planterne kan optage, siver en del af overskuddet ned i grundvandet eller udvaskes til vandløb, søer og havet. Omkring 4/5 af kvælstofforureningen kommer fra de dyrkede arealer. Hvad angår fosfor stammer lidt over halvdelen af udledningerne fra landbruget. Tilførslen af næringsstoffer og pesticider fra de dyrkede arealer til vandmiljøet er dog ikke konstant, men afhænger af en række faktorer, bl.a. nedbørmængden. Dette er yderligere beskrevet i nedenstående.

[DMU, 2001, 183ff]

6.1.2 Vandets kredsløb

Vandet er i kredsløb i naturen og skifter mellem nedbør, fordampning og afstrømning. En del af den nedbør, der falder over landområder, fordamper. Den del af nedbøren, der ikke fordamper, kaldes nettonedbøren. Den strømmer af, enten overfladenært til vandløbene, nogle steder gennem dræn, eller trænger videre ned i jorden og danner grundvand, se nedenstående og figur 6.1, hvor *vandbalanceligningen* og vandets kredsløb er gengivet og illustreret. Størstedelen af det dannede grundvand strømmer langsomt gennem grundvandsmagasinerne ud til vandløb og søer og når via vandløbene frem til havet. Der dannes altså ikke nyt vand, men vandet løber hele tiden rundt i naturens vandkredsløb mellem fordampning, fortætning, nedbør og vandstrømme på og under jordens overflade. Derfor er det vigtigt ikke kun at se på f.eks. grundvandet som en afgrænset enhed, når drikkevandet skal beskyttes, men at se det i en sammenhæng med de øvrige dele af vandkredsløbet, dvs. vandløb, søer, vådområder, fordampning, nedbør, hvilket i øvrigt er en del af tankegangen i VRD.



Figur 6.1 Vandbalance [GEUS, 1997, s. 2]

Vandbalanceligning

$$N = F + A_o + A_u + Q + \Delta R$$

N: nedbør

A_o : overfladisk afstrømning

Q: eventuel indvinding af vand

F: fordampning

A_u : underjordisk afstrømning

ΔR : ændringer i grundvandsmængden

Geologiens betydning

Udvaskning og forurening fra diffuse kilder afhænger bl.a. af geologi. Derfor er det vigtigt at have kendskab til geologien, hvis vandressourcen skal forvaltes, herunder beskyttes og udnyttes bedst muligt. De geologiske modeller udgør grundlaget for opstilling af grundvandsmodeller, der f.eks. beregner grundvandets strømningshastighed. Modellerne er et vigtigt redskab ved udpegningen af beskyttelseszoner for grundvandet.

Geologi og klima er de to hovedfaktorer, der har betydning for tilstedeværelse og tilgængelighed af vand både på og under jordoverfladen. Samspillet mellem jordens og nedbørens kemi styrer grundvandets naturlige sammensætning og er af afgørende betydning for udviklingen af grundvandets kvalitet. Jorden fungerer så at sige som rensningsanlæg for vandet, da den via kemiske og biologiske processer er i stand til at nedbryde mange af de skadelige stoffer. Der er dog forskel på jord, f.eks. foregår vandets passage gennem ler meget langsomt. Denne forsinkelse er i sig selv en beskyttende egenskab, for herved bliver der længere tid til de kemiske og biologiske processer. I modsætning til ler har sand og grus næsten ikke nedbrydende egenskaber. Vandet synker hurtigt og evt. forurening kan hurtigt trænge langt ned. En anden faktor er jordens naturlige indhold af forskellige kemiske stoffer. For eksempel kan ler indeholde store mængder af kalk og svovlkis, som kan neutralisere vandets indhold af syre og nitrat. Derfor er gode geologiske modeller af stor betydning for det moderne samfunds forvaltning af grundvandsressourcerne. Det skal dog nævnes, at der endnu ikke foreligger tilstrækkeligt præcis viden om de geologiske og hydrologiske forhold til, at der kan laves entydige modeller og dermed præcise beregninger over udvaskningen af f.eks. kvælstof. [GEUS, 1997, s. 2ff]

6.2 Vandmiljøets tilstand i Danmark

I forbindelse med diverse handlingsplaner de seneste årtier er vandmiljøets tilstand løbende blevet vurderet og analyseret på nationalt niveau. Seneste evaluering er fra 2003 og er en del af det Nationale program for Overvågning af Vandmiljøet 1998-2003 (NOVA) foretaget af DMU. Hovedkonklusionen er, ”at der siden 1989 er sket meget betydelige reduktioner i udledninger af næringsalte med spildevand og fra dyrkede arealer. Disse reduktioner har forbedret natur- og miljøforhold i søer og marine områder. På trods af målsætningerne er forbedringerne kun opfyldt for mindsteparten af vandområderne, og i de indre farvande måltet i 2002 det hidtil mest omfattende iltsvind.” [DMU, 2003A, s. 6] I den forbindelse skal det nævnes,

at målopfyldelsen i VRD ikke alene er en reduktion i tilførslen af forurenende stoffer, men derimod en beskyttelse og tilstandsforbedring i det enkelte vandløb, sø, fjord eller grundvandsmagasin. Reduktion af udvaskning af pesticider og næringsstoffer fra dyrkede arealer er altså ikke et udtryk for, at Danmark opfylder VRD's forpligtelser, men det er en indikator for at det går den rette vej på nationalt plan. Det skal dog nævnes, at der generelt er stor usikkerhed i resultaterne i undersøgelserne af vandmiljøets tilstand.

6.2.1 Udvasning fra jorden

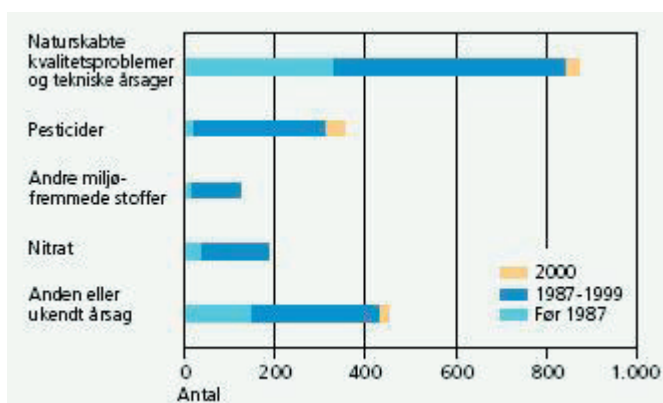
Nettooverskuddet af kvælstof på markerne er mindsket fra 420.000 ton i 1985 til 234.000 ton i 2002, og fosforoverskuddet er tilsvarende mindsket fra 54.000 ton i 1985 til 28 000 ton i 2002. De målte gennemsnitlige reduktioner i nitratinhold i afstrømningen fra rodzonen er på 32 % i lerjorde og 24 % i sandjorde (til hhv. 14 og 18 mg N/l), men spredningen på resultaterne er stor. Landsdækkende modelberegninger giver en reduktion i udvaskningen på 41 % til 70 kg N/ha pr. år. Målsætningerne i vandmiljøplanerne var en reduktion på 50 %.

Udvaskningen af fosfor til grundvandet er lille i forhold til det samlede fosfortab. Det skyldes bl.a., at en del af fosforen tabes til søer, vandløb og fjorde. Den øvrige del ophobes i overfladejorden eller synder til dybere jordlag. Fosforoverskuddet, der ophobes i jorden, afhænger af typen af landbrugsdrift. På rene plantebrug er der balance mellem gødskning og høst, dvs. at der stort set ikke tabes fosfor. Til gengæld er der et stort overskud på bedrifter med mange husdyr. Overskuddet skyldes, at afgrødernes kvælstofbehov dækkes med staldgødning, og da fosforindholdet i staldgødning ift. planternes behov er relativt større end kvælstofindholdet, bliver fosfortilførslen større end afgrødernes behov. I de senere år har man fået øjnene op for fosforproblemet, der især påvirker vandløb og søer ved gradvis udvaskning fra jorden. Fosforproblematikken er således også et af hovedtemaerne ved VMP III, som er beskrevet i afsnit 7.4 *Virkemidler som følge af Vandmiljøplan III*. [DMU, 2003A, s. 6 og 19]

6.2.2 Tilstanden i grundvandet

Nitratinholdet er højest i det øverste grundvand dannet inden for de seneste årtier. Under dyrkede marker i de overvågede områder indeholdt 29 % af vandindtagene mere end 50 mg N/l i 2002. Det var dog kun ca. 1 % af vandforsyningsboringerne, der ikke overholdt grænseværdien for nitratinholdet i

drikkevand (50 mg N/l). Dette resultat er dog opnået ved at lukke borerne med højt nitratindhold og afspejler derfor ikke den generelle grundvandskvalitet. Af den grundvandsmængde, der i 2002 anvendtes til drikkevand indeholdt 37 % pesticider, heraf 4 % med et pesticidindhold, der er højere end grænseværdien for drikkevand. [DMU, 2003A, s. 10] I perioden 1987-1999 har vandværkerne lukket et større antal vandforsyningsboringer på grund af menneskeskabt forurening. Pesticider eller deres nedbrydningsprodukter er årsag til omkring halvdelen af lukningerne. Omkring 20 % skyldes forureninger med andre miljøgifte, mens 30 % af borerne blev lukket, fordi der var for meget nitrat i grundvandet, se figur 6.2. Antallet af vandboringer, der er lukket som følge af forurening med pesticider eller deres nedbrydningsprodukter, er steget stærkt siden 1993. Det vurderes, at stigningen i høj grad skyldes et øget antal pesticidanalyser, og herunder også et øget antal analyser af forskellige enkeltstoffer. [DMU, 2001, s. 191]



Figur 6.2: Lukkede borer [DMU, 2001, s. 191]

6.2.3 Tilstanden i søer

Vandkvaliteten i hovedparten af de danske søer er ringe. Vandet er ofte uklart og artsrigdommen blandt planter og dyr er generelt ringe. Planterne på søbunden er forsvundet fra mange af søerne, og i perioder kan der optræde store mængder af blågrønaler. Der er kun få fugle, fordi fødemulighederne er dårlige. Amterne har opstillet kvalitetsmål for de større danske søer. Heraf har 37 % målsætning om, at søen kun skal være svagt påvirket. I 58 % af søerne accepteres lidt menneskelig påvirkning, og 5 % af søerne må i et vist omfang være forurenede af spildevand eller landbrugsaktiviteter. [DMU, 2001, s.199] NOVA overvågningsprogrammet omfatter 27 ferskvands- og 4 brakvandssøer. Amterne har vurderet, at kun 4 af de 31 undersøgte søer

opfyldte målsætningen i 2002, hvilket er et fald på 3 søer siden 2000. Det dominerende forureningsproblem i danske søer er de forhøjede indhold af alger i søvandet, især som følge af tilførsel af fosfor. [DMU, 2003A, s.10]

6.2.4 Tilstanden i vandløb

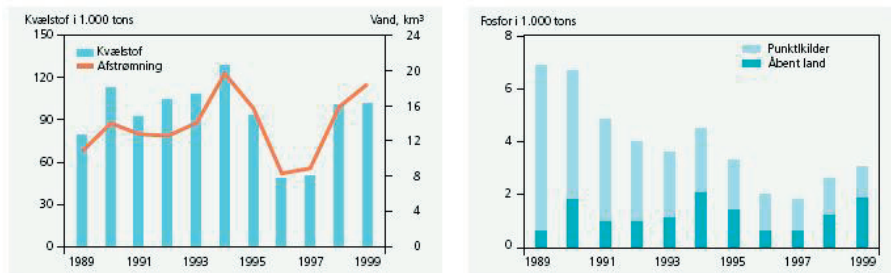
Et godt mål for den generelle vandløbskvalitet er artssammensætningen af de smådyr, som lever i åer og bække. I vandløb med forringet kvalitet er der færre arter end normalt, og de er ofte særligt hårdføre, f.eks. dyr, som er tilpasset dårlige iltforhold.¹ Vandløbene målsættes i regionplanerne, hvilket gør målopfyldelsen vanskelig at gennemskue på nationalt plan, da målsætningerne er stærkt varierende i de forskellige amter. Ifølge NOVA overvågningsprogrammet er vandløbenes tilstand bedst i Jylland, Fyn og på Bornholm, hvor ca. 55 % af vandløbenes målsætninger er opfyldt mod kun ca. 1/3 på øerne øst for Storebælt. På landsplan var målopfyldelsen i 2002 på i alt 50 %, hvilket er en fremgang på 11 % i forhold til 1999. Vandløbenes tilstand er generelt påvirket af de fysiske ændringer, der er sket gennem vandløbsregulering og opstemning. [DMU, 2003A, s. 10 og 31]

6.2.5 Tilstanden i de kystnære farvande

Den største påvirkning af de kystnære farvande skyldes tilførsel af kvælstof og fosfor specielt fra landet, hvilket resulterer i iltsvind. Udviklingen i kvælstoftilførsel m.m. er illustreret i figur 6.3. Disse områder er mere sårbare overfor næringsstoffer end andre marine områder, fordi vandudvekslingen med åbent hav ofte er lille. Udbredelsen af iltsvind indikerer, hvor stor tilførslen af næringsstoffer har været, men vejret spiller også en rolle. Resultatet er omfattende død af bunddyr og fiskedød. Der har været flere eksempler på iltsvind i de indre danske farvande i de seneste årtier, og i NOVA overvågningsprogrammet er konklusionen da også, at *"kun et fåtal af de danske marine områder opfylder målsætningerne."* I efteråret 2002 oplevede Danmark det hidtil værste iltsvind, der er set i de indre farvande. På dette tidspunkt var knap 15.000 km² af de indre farvande med tilstødende fjorde ramt af iltsvind (< 4 mg O²/l) og heraf var 5.500 km² ramt af kraftigt ilt svind (< 2 mg O²/l). I det sydlige Lillebælt, Flensborg Fjord, Det sydfynske Øhav

¹ Vandløbene kategoriseres i forskellige faunaklasser, hvor faunaklasse 1, 2 og 3 tildeles vandløb, der har en er stærkt eller meget stærkt påvirket fauna. Faunaklasse 4 svarer til en moderat påvirket fauna, faunaklasserne 5, 6 og 7 svarer til vandløb, hvor faunaen er upåvirket eller svagt påvirket.

og farvandet nord for Fyn observeredes svovlbrinte i bundvandet. Forekomst af svovlbrinte viser, at vandet har været helt iltfrit. Svovlbrinte er en stærk gift for de fleste organismer. [DMU, 2003A, s. 38]



Figur 6.3: Udvikling i kvælstoftilførsel og vandafstrømning, samt fosfortilførsel fra hhv. punktkilder og det åbne land til havet. [DMU, 2001, s. 188]

6.3 Foreløbig basisanalyse fra Fyns Amt

I forbindelse med implementeringen af VRD er det basisanalyserne, der skal klarlægge, hvordan tilstanden er i det enkelte vandområde. I Fyns Amt har en arbejdsgruppe udarbejdet en foreløbig basisanalyse, hvilket er sket som led i pilotprojektet Odense Pilot River Basin, hvor formålet er at afprøve en række EU-vejledninger i, hvorledes VRD skal implementeres. Basisanalysen indeholder en

- Karakterisering af overfladevand og grundvand
 - Typeinddeling og afgrænsning af vandområder/vandforekomster
 - Referencetilstand (dvs. et vandområdes forventede tilstand, hvis det ikke var påvirket af menneskelig aktivitet)
 - Foreløbige mål for de enkelte vandområder
- Opgørelse over belastninger
- Menneskelige aktiviteterets indvirkning på vandets tilstand
 - Vurdering af risiko for manglende målopfyldelse
- Økonomisk analyse af vandanvendelsen

I det følgende er nogle af konklusionerne fra den foreløbige basisanalyse fra Odense beskrevet. Formålet er at illustrere i hvilken udstrækning,

de eksisterende danske virkemidler er tilstrækkelige til at opnå VRD's målsætninger. Det skal dog understreges, at Odense Pilot River Basins basisanalyse er foreløbig, og derfor ikke er baggrund for de endelige politisk vedtagne målsætninger.

Hovedkonklusionen fra Odense Pilot River Basins basisanalyse bekræfter tendensen fra ovenstående generelle vurdering af vandmiljøets tilstand i Danmark. På baggrund af de foreløbige analyser og vurderinger konkluderes, ”at langt hovedparten af vandområderne og en stor del af grundvandet vurderes ikke at kunne opfylde Vandrammedirektivets målsætninger om mindst god tilstand i 2015 med de i dag besluttede foranstaltninger til nedbringelse af den stofmæssige og fysiske påvirkning af overfladevand og grundvand.” *Det igangsatte arbejde med intensiv kortlægning af grundvandet og efterfølgende udarbejdelse af indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse forventes dog at løse en stor del af problemerne i forhold til grundvand, der anvendes til drikkevandsforsyning.*” [Fyns Amt, 2003, s. 8] Ifølge VRD's forpligtelser er medlemsstaterne ikke forpligtet til at nå ”god tilstand” inden år 2015, men til at forebygge forringelse og tendensforbedre hen imod ”god tilstand”, idet skæringsdatoen for vandtilstanden kan være svær at nå af flere årsager, bl.a. jordens transporttid af vand mv.

De foreløbige konklusioner fra Fyns Amt peger altså på, at de eksisterende virkemidler generelt ikke er tilstrækkelige til at opfylde VRD's målsætning om ”god tilstand” senest år 2015. Dette til trods for, at der gennem de seneste årtier er gennemført en stor miljøindsats og brugt store ressourcer med henblik på at nedbringe miljøbelastningen af vandområder og grundvandsmagasiner. Således er bl.a. kvælstofudvaskning fra landbrugsdriften nedbragt. Overvågningsresultaterne viser dog, at udledningerne skal nedbringes yderligere, for at vandområderne kan leve op til målsætningerne.

Vandområderne i Fyns Amt er påvirket af en række forureningskilder. Den største forureningskilde for vandløb er spildevandudledninger fra husholdninger og industri. En stor del af spildevandsforureningen skyldes, at spildevand fra ejendomme i det åbne land ikke tilføres centrale rensningsanlæg, men septiktanke, der renses spildevandet dårligt. De store rensningsanlæg i byerne virker stort set optimalt [Fyns Amt, 2003, s. 73ff]. Vandløbenes fysiske forhold er i mange tilfælde begrænsende for opnåelse af en god økologisk tilstand i vandløbene [Fyns Amt, 2003, s. 99]. Den største forurening for grundvand er nedsivning af kvælstof, fosfor og giftstoffer, som diffust udledes

af landbruget [Fyns Amt, 2003, s. 73]. Udvaskningen af kvælstof er ikke jævnt fordelt i oplandet, men er særlig stor i områder med intensiv landbrugsdrift, især områder med intensiv husdyrproduktion [Fyns Amt, 2003, s. 78].

En detaljeret opgørelse fra Odense viser at;

- 25 ud af 28 vandløbsstrækninger vurderes ikke at ville opfylde de foreløbige mål pga. fysiske forhold (24) og/eller spildevandstilførelse (12).
- Mindst 10 ud af 12 søer vurderes ikke at ville opfylde mindst god økologisk tilstand pga. kvælstof- og fosforudledninger fra primært landbrug og sediment.
- Odense Fjord vurderes ikke at ville opfylde mindst god økologisk tilstand pga. kvælstof- og fosforudledninger fra primært landbrug.
- Efter VRD's kriterier vil 1 ud af 5 undersøgte grundvandsforekomster ikke opfylde grundvandsdirektivets krav til maksimal pesticidindhold.

I forbindelse med ovenstående resultater skal det nævnes, at datagrundlaget for en detaljeret karakteristik af vandområderne og grundvandet i mange tilfælde er mangelfuld. Det gælder især de mindre vandløb, søer og lukkede marine områder, samt dele af grundvandsforekomsterne, hvor der ikke foreligger overvågningsdata. [Fyns Amt, 2003, s. 9]

Resultaterne fra Odense indikerer, at Danmark ikke vil kunne leve op til VRD's overordnede målsætning om "god tilstand" senest år 2015, med den nuværende anvendelse af de eksisterende virkemidler. Spørgsmålet er, om Danmark vil kunne leve op til forpligtelserne om at forebygge samt tendensforbedre hen imod "god tilstand".

6.4 Opsamling

Ovenstående viser, at tilstanden i det danske vandmiljø på nuværende tidspunkt generelt ikke har "god tilstand", hverken når det gælder søer, vandløb, kystvande eller grundvand. Ifølge Kapitel 5. *Vandrammedirektivets forpligtelser* er det imidlertid ikke sådan, at Danmark kan dømmes ved EU-domstolen, hvis ikke Danmark har opnået "god tilstand" i alle danske vandforekomster i 2015. Forpligtelserne, der juridisk kan håndhæves, er

mere nuancerede. Dels er der en forpligtelse til at forebygge forringelse af overflade- og grundvand, dels er der en generel forpligtelse til at foretage tendensforbedringer i overflade- og grundvandsforekomsterne hen imod ”god tilstand”. Ovenstående uddrag fra analyserne viser ikke entydigt, at vandmiljøet forringes. Dog viser de bl.a., at tilstanden i søer generelt er forringet fra 1999-2002, der var det hidtil værste iltsvind i de indre danske farvande i 2002, og op igennem 90’erne er der blevet lukket et større antal drikkevandsboringer pga. menneskeskabt forurening. Omvendt viser rapporterne eksempelvis, at kvælstoftabet generelt har været faldende igennem de seneste årtier. Der er således på mange punkter sket en reduktion i tilførslen af forurenende stoffer, men projektgruppen er ikke i stand til at svare på, om vandmiljøets tilstand generelt forbedres. Dog tyder resultaterne ikke på, at der entydigt sker en tendensforbedring af vandmiljøets tilstand. Ifølge pilotbasi-analysen fra Odense betyder det formentlig, at VRD’s forpligtelse ikke kan opfyldes med de nuværende virkemidler - og de forbedringer, der heraf kan forekomme. Tilstanden i individuelle vand- og naturområder varierer tilsyneladende afhængigt af regionale og lokale forhold. Det skyldes bl.a. forskelle i landbrugspraksis fra egn til egn, variation i transportvejene for udledningen af næringsstoffer, samt at det enkelte natur- eller vandområde reagerer forskelligt på en reduceret belastning med næringsstoffer og pesticider. Effekten af den hidtidige regulering er tilsyneladende ikke stor nok i alle tilfælde.

7. ANALYSE AF DANSKE VIRKEMIDLER

I kapitel 5. *Vandrammedirektivets forpligtelser* er der analyseret, hvilke forpligtelser VRD stiller til medlemsstaternes virkemidler ift. opfyldelse af direktivets målsætninger. Helt overordnet skal den danske lovgivning, som implementerer direktivet, udgøre en præcis retlig ramme, hvor myndighederne er bundet af lovgivningen – dvs. hvor myndigheden ikke må kunne foretage et skøn. I sammenhæng dermed skal der være virkemidler, som kan forebygge forringelser af vandmiljøet, samt virkemidler, der kan sikre en tendensforbedring med formålet at nå ”god tilstand” senest år 2015 for alle vandforekomster. Kapitel 6. *Hvordan påvirkes vandets tilstand?* viste, at vandmiljøet i Danmark generelt er et godt stykke fra at opnå ”god tilstand”. Således vil hovedparten af de vandforekomster, der er analyseret i Pilotbasisanalysen fra Odense, kræve en yderligere indsats ift. den nuværende for at kunne opnå ”god tilstand” i år 2015. Der er altså knyttet en vis usikkerhed til de nuværende danske virkemidlers tilstrækkelighed, enten anvendes de ikke godt nok, eller også er virkemidlerne i sig selv ikke tilstrækkelige. Formålet med dette kapitel er netop at analysere, hvorvidt de danske virkemidler er tilstrækkelige ift. opfyldelse af VRD’s forpligtelser.

I denne analyse er der benyttet en del *centrale begreber*, som på nogle områder overlapper hinanden, og som derfor er nødvendige at definere og strukturere, for fuldt ud at kunne forstå analysen. At flere begreber overlapper hinanden skyldes for det første, at VRD’s reguleringsmåde og reguleringsmåden i det danske plan- og reguleringsystem er forskellig. VRD regulerer ud fra et ressourceperspektiv, og det danske system mere ud fra et aktivitetsperspektiv. Da det er VRD’s begreber, der styrer formålet med analysen bør disse begreber derfor oversættes, så de kan forstås ift. det danske system. For det andet fordeler virkemiddelstyperne, som er defineret i afsnit 2.1.2, sig på en bestemt måde ift. VRD’s styrende begreber. Definitionen og struktureringen af de centrale begreber er beskrevet i nedenstående.

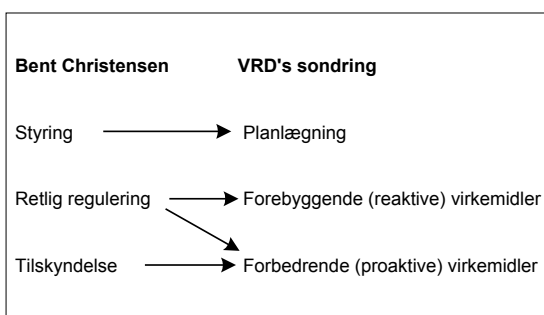
Definition og strukturering af centrale begreber

Det styrende for denne analyse er VRD’s forpligtelser, idet det danske system skal vurderes ift. de forpligtelser, VRD stiller. VRD’s nøglebegreber ift. disse forpligtelser er følgende: *En overordnet retlig ramme og en planlægning*, som virkemidlerne skal virke ift., virkemidler, der skal kunne *forebygge forringelse* af vandets tilstand, og virkemidler der skal kunne *forbedre* vandets tilstand. I denne forbindelse kan det ift. det danske system være vanskeligt at skelne mellem virkemidler, der forebygger, og

virkemidler, der forbedrer. Projektgruppen har valgt at definere forebyggende virkemidler som generelle regler, der forbyder eller påbyder en bestemt handling eller konkrete situationer, der kræver tilladelse/godkendelse. Det vil sige virkemidler, der har en *reaktiv* karakter. Derimod vedrører forbedrende virkemidler en *proaktiv* konkret handling. Det kan typisk være indgriben i eksisterende arealanvendelse med det formål at forbedre vandmiljøets tilstand, f.eks. genslyngning af vandløb eller ekspropriation. Det er dog ikke afgørende, hvorvidt et virkemiddel hører til kategorien forebyggende eller forbedrende. Vigtigst er, at medlemsstaterne gør det, der er nødvendigt for den enkelte vandforekomsts tilstand.

Virkemiddeltyperne fra afsnit 2.1.2, styring, retlig regulering og tilskyndelse kan indpasses ift. VRD's styrende nøglebegreber på følgende måde: Den overordnede ramme og planlægning af vandmiljøet knytter sig til virkemiddelsgruppen *styring*. Styring er forvaltningsapparatets mulighed for at styre egen eller underliggende forvaltninger i den interne offentlige myndighedsstruktur, herunder den bindende planlægning, som ligger til grund for anvendelsen af de danske virkemidler, som skal opfylde VRD. Den virkemiddeltype, der kan forebygge forringelse i henhold til VRD's sondring, er i dette projekt en del af *retlig regulering*. En del af den retlige regulering udgør det lovgrundlag, som overordnet skal beskytte vandmiljøet. De virkemiddelstyper, der kan forbedre vandmiljøets tilstand er en del af den *retlige regulering* samt *tilskyndelse*. De retlige virkemidler, der har forbedrende egenskaber udgøres af bestemmelser, som giver myndighederne hjemmel til at foretage en forbedrende indsats, hvor det er nødvendigt, f.eks. i form af en ekspropriationshjemmel.

Tilskyndelse vil typisk anvendes af myndighederne med henblik på at påvirke borgeren til en adfærd, som anses for samfundsgavnlig, og som ellers ikke ville blive realiseret. Hvordan virkemiddelstyperne fordeler sig i dette projekt ift. VRD's nøglebegreber, er illustreret i figur 7.1.



Figur 7.1: Illustration af tilpasningen af virkemidler fra Bent Christensens definitioner til VRD's sondring og afsnittenes indhold med planlægning samt forebyggende og forbedrende virkemidler.

Kapitlets opbygning

Dette kapitel består af følgende afsnit:

- 7.1 Vandplanlægning i DK - herunder miljømålsloven
- 7.2 Forebyggende virkemidler
- 7.3 Forbedrende virkemidler
- 7.4 Virkemidler som følge af Vandmiljøplan III
- 7.5 Opsamling på analysen af danske virkemidler

Indholdet i de fem afsnit er beskrevet i nedenstående. De tre overordnede dele af analysen er, planlægning, forebyggende virkemidler og forbedrende virkemidler. En oversigt over disse tre deles indhold er illustreret i en tabel i figur 7.2.

Vandplanlægning i DK - herunder miljømålsloven

I dette afsnit analyseres den planlægning og overordnede forvaltningsramme, som har betydning for vandmiljøets tilstand, herunder planlægningens retsvirkning. Konkret betyder det, at udgangspunktet for denne del af analysen er *vandplanen*, som efter miljømålslovens vedtagelse i december 2003 i fremtiden (startende fra år 2009) vil være det overordnede administrative grundlag for dansk vandforvaltning. Det vil vende op og ned på den hidtidige forvaltning af vand i Danmark, hvilket bl.a. følger af, at regionplanens vandressourceplanlægning og recipientkvalitetsplanlægning overføres til vandplanen. Udover vandplanen er diverse sektorplaner for vand beskrevet i dette afsnit.

Forebyggende virkemidler

De forebyggende – eller reaktive - virkemidler hører under typen retlig regulering. Eksempler på sådanne virkemidler er husdyrgødningsbekendtgørelsens harmonikrav eller naturbeskyttelseslovens forbud mod tilstandsændringer i § 3-områder, men det kan også være en miljøgodkendelse eller en VVM-tilladelse etc. Afgørende er, at virkemidlet har til formål at sørge for en forebyggende indsats, således at tilstanden i danske vandforekomster ikke forringes.

I forbindelse med forebyggende virkemidler er begrebet *bagatelgrænse* centralt. VRD opererer jf. afsnit 5.5.1.3 ikke med nogen bagatelgrænse for,

hvornår en aktivitet kan være i strid med direktivet, så længe det kan påvirke vandets tilstand i *væsentlig* negativ grad. Derfor er det overordnede kriterium for analysen af danske virkemidler, om de fanger alle *væsentlige* potentielle forringelser, eller om der er ”huller” i lovgivningen. Hvad der præcist ligger i væsentlighedskriteriet afhænger af den specifikke situation, og vedrører biologiske og kemiske forhold som projektgruppen ikke har kompetence til at udtale sig om.

Forbedrende virkemidler

Forbedrende – eller proaktive - virkemidler hører under virkemiddelstyperne tilskyndelse og dele af retlig regulering. Eksempler på sådanne virkemidler kan være hjemmel til restaurering af vandløb, jordkøb med henblik på grundvandsbeskyttelse eller vådområdeetablering. Det kan også være tvangsvirkemidler såsom en ekspropriationshjemmel.

I forbindelse med forbedrende virkemidler er udtrykket *indgreb i eksisterende arealanvendelse* centralt. Jævnfør afsnit 5.5.1.2 er det et krav, at Danmark har virkemidler, hvormed myndighederne kan gribe ind i eksisterende arealanvendelse, hvis der skal kunne sikres forbedringer de steder, hvor det ifølge vandplanen er nødvendigt. Derfor er det overordnede kriterium, som analysen af forbedrende virkemidler fokuserer på, om det pågældende virkemiddel er i stand til at gribe ind i eksisterende anvendelse.

Virkemidler som følge af Vandmiljøplan III

I dette afsnit analyseres de virkemidler, der følger af VMP III. Dette gøres i lighed med de resterende analyser i kapitlet ift. VRD’s forpligtelser. Virkemidlerne i dette afsnit er analyseret et efter et for at finde ud af, hvorvidt de bidrager til opfyldelse af VRD’s forpligtelser.

Opsamling på analysen af danske virkemidler

I dette afsnit samles op på de danske virkemidlers tilstrækkelighed ift. opfyldelse af VRD’s forpligtelser. Afsnittet består af følgende to dele: Del et er en illustration af det danske system ift. VRD’s forpligtelser ud fra to fiktive situationer. Del to er en opsamling på de centrale problemområder og eventuelle mangler, der kan gå på tværs af sektorlovgivningen, og som karakteriserer det danske system ift. VRD. I samme forbindelse er det kort beskrevet, hvorledes de danske virkemidler kan forbedres for bedre at opfylde VRD’s forpligtelser.

Lov	Planlægning (afsnit 7.1)	Forebyggende virkemidler (afsnit 7.2)	Forbedrende virkemidler (afsnit 7.3)
Miljømålsloven (mml.)	Vandplan Indsatsprogram		
Vandløbsloven (vll.)	Vandløbsregulativ	Vedligeholdelse mm.	Regulering Restaurering
Vandforsyningsloven (vfl.)	Indsatsplan Vandforsyningsplan	Indvindings- tilladelser	Aftale om areal- restriktioner
Miljøbeskyttelsesloven (mbl.) herunder Husdyrgødnings- bekendtgørelsen (hgb.)	Spildevandsplan	Kap. 3 og 4 Harmonikrav mm.	Ekspropriation af arealrestriktioner
Gødningsloven (gl.)		Gødningsregnskab	
Kemikalieloven (kspl.)		Godkendelseordning	
Naturbeskyttelsesloven (nbl.)		§ 3-områder mm.	Naturforvaltning Ekspropriation
Landbrugsloven (lbl.)		Dyrkningspligt Jordomlægninger mm.	
Godkendelsesordninger (mbl.) og (pl.)		Miljøgodkendelse VVM-procedure	
Jordkøbsloven (jkl.)			Jordkøb
Jordfordelingsloven (jfl.)			Jordfordeling
MVJ-ordninger			Støtte til miljøvenlig jordbrugsdrift

Figur 7.2: Oversigt over den planlægning og lovgivning, som er analyseret ift. VRD's forpligtelser i afsnit 7.1, 7.2 og 7.3. Som det fremgår af tekstens beskrivelse analyseres planlægning, forebyggende virkemidler og forbedrende virkemidler separat. Det fremgår af tabellen, hvilke virkemidler, der hovedsageligt er beskrevet under de enkelte afsnit.

Præmisses for analysen af danske virkemidler

Virkemidlerne er af tidsmæssige årsager analyseret med hensyn til de love, der er gældende pr. 1/4-2004. Dvs, at der i analysen ikke er taget højde for de yderligere forandringer, som plan- og reguleringssystemet står overfor, herunder den kommende strukturreform og ændringer i naturbeskyttelsesloven og landbrugsloven.

7.1 Vandplanlægning i DK – herunder miljømålsloven

Formålet med dette afsnit er for det første at illustrere, hvordan der planlægges og forvaltes for vand i Danmark i dag. Afsnittet er bygget op omkring vandkredsløbet og den planlægning for beskyttelse af vand, der er knyttet hertil, hvilket indledningsvist er beskrevet. Herefter følger en analyse af miljømålsloven (mml.) med særlig fokus på vandplanen, indsatsprogrammet og miljømålene. Herefter følger en analyse af de forskellige sektorplaner og deres retsvirkning, der har betydning for beskyttelsen af vand. Slutteligt er der samlet op på det samlede system for forvaltning og planlægning af vand i Danmark.

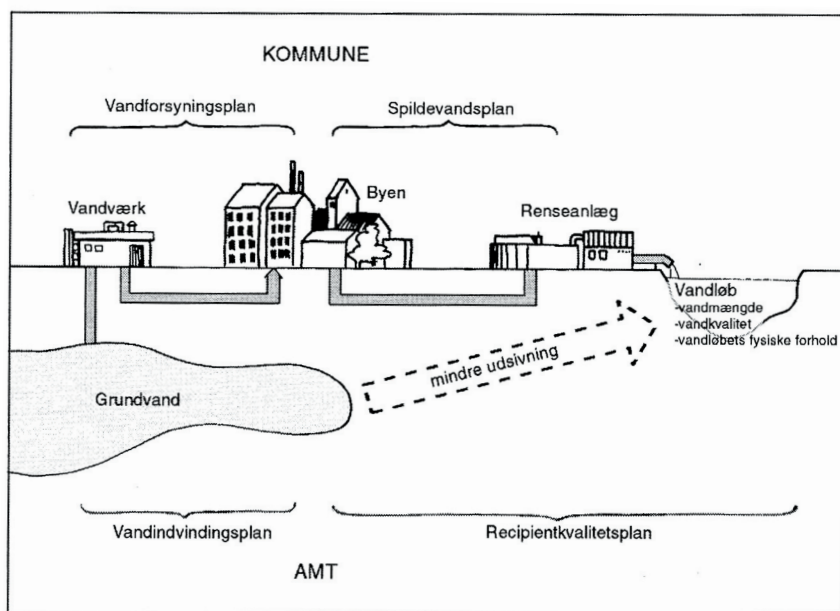
7.1.1 Vandets kredsløb og den tilhørende planlægning

Vandets kredsløb dækkes ind (reguleres) af de forskellige temaer i regionplanen/ vandplanen og i de kommunale forsyningsplaner. Regionplanerne og vandplanerne spiller en hel central rolle i den samlede planlægning og forvaltning af vand. Det er således regionplanernes og i fremtiden også vandplanernes rolle at sammenfatte og afveje sektorinteresserne. Sektorplanlægningen eksisterer dels som temaer i regionplanerne og i fremtiden i vandplanerne, dels for nogle sektorer vedkommende som særskilte plandokumenter. Det gælder de kommunale vandforsynings- og spildevandsplaner, men også for indsatsplaner og vandløbsregulativer. Der er altså en mangfoldighed af planer omhandlende vand. Kendetegnet er dog, at de tager sig af hver sin del af vandets samlede kredsløb, hvilket er illustreret i figur 7.3.

Vandressourceplanlægningen forholder sig til vandressourcerne, i den forbindelse hvor, hvor meget og hvordan der må indvindes, samt hvor der skal ske yderlige beskyttelse af vandet, og evt. udarbejdes *indsatsplaner*. *Vandforsyningsplanerne* sikrer, inden for vandressourceplanlægningens rammer, en infrastruktur, der skal bringe vand til husholdninger og erhverv. Efter vandet er brugt, sikrer *spildevandsplanerne* en infrastruktur, der bringer spildevandet til rensningsanlæg og herfra til recipienten. *Recipientkvalitet splanerne*, i fremtiden *miljømålene* i vandplanen, tager ud fra sine opsatte målsætninger stilling til, hvor og hvordan vandet må ledes til de forskellige recipienter. Samtidig forholder recipientkvalitetsplanlægningen sig også til, hvor meget vand der indvindes ift. hvor meget vand der løber i vandløbene, da en reduktion i mængden af vand i vandløb har negativ betydning for vandforekomstens tilstand. Vandressourceplanlægningen og recipientkvali-

tetsplanlægningen skal derfor afstemmes med hinanden. Der tages således overordnet stilling til vandløbenes kvalitet i recipientkvalitetsplanlægningen også med hensyn til deres fysiske form.

Reguleringen af de fysiske forhold sker gennem *vandløbslovens* bestemmelser, men under hensyn til recipientkvalitetsplanerne. For at sikre fornuftige fysiske forhold i vanløbende, herunder afledningsevne, skal der for alle offentlige vandløb udarbejdes *vandløbsregulativer*. Søer, moser o. lign. er beskyttet af *naturbeskyttelsesloven* og indgår ligesom vandløb i vandets samlede kredsløb. Udover ovennævnte påvirkes vandets kredsløb også af andre aktiviteter. I det åbne land gælder det specielt *råstofindvinding* og *landbrugsdrift*, hvis interesser ligeledes varetages i regionplanlægningen som temaer og i deres respektive sektorlove.



Figur 7.3: En simpel skitse af vandets kredsløb med angivelse af, hvilke aspekter af dette de to amtslige sektorplaner og de to kommunale infrastrukturplaner tager sig af. Recipientkvalitetsplanlægningen og vandressourceplanlægningen overtages i fremtiden af vandplanen efter miljømålsloven. [Christensen, 2000, s. 136]

7.1.2 Miljømålsloven – herunder vandplanen

VRD og vedtagelsen af mml. medfører, at der sker en række ændringer af det hidtidige system for forvaltning af vand i Danmark. I dette afsnit analyseres loven med henblik på at afklare de fremtidige planlægningsmæssige rammer.

I analysen vurderes samtidig, hvorvidt VRD's miljømål er implementeret tilstrækkeligt i mml.

Mml. blev vedtaget i december 2003 med det formål at implementere de administrative rammer for VRD og habitatdirektivet. Denne gennemgang omhandler som følge af projektets fokus kun den del af loven, der vedrører VRD. Mml. er en rammelov, der angiver de miljømål, som Danmark skal opfylde i forbindelse med VRD. Desuden angiver den de administrative rammer for opfyldelsen af direktivet. Lovens væsentligste virkemiddel er beskrevet under redegørelsen for vandplanen og dens retsvirkning i afsnit 7.1.2.3.

7.1.2.1 Formålsbestemmelsen (kap. 1)

Mml.'s formålsbestemmelse er angivet i § 1 og opstillet herunder.

§ 1:

Loven har til formål at fastlægge rammerne for beskyttelsen af overfladevand og grundvand samt for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder

Mml.'s formålsbestemmelse går meget på fastlæggelsen af rammer og kun lidt på VRD.'s beskyttelseselement. Sammenlignes lovens formålsbestemmelse med VRD's formålsbestemmelse i dets art. 1 ses, at direktivet udover at have til formål at fastlægge rammer for beskyttelsen af vandforekomster også har til formål at forebygge forringelse, beskytte og forbedre vandforekomsters tilstand, sikre en progressiv reduktion af grundvandsforurening m.v. Hvor VRD således fastlægger de mål, som skal tages hensyn til ved administration af direktivet, fastlægger mml. kun administrative rammer samt et generelt mål om beskyttelse af overfladevand og grundvand. Dette kunne forestilles at skabe visse komplikationer ved administration af loven, når den f.eks. skal undergå en formålsfortolkning. Lovens miljømål operationaliserer dog dens formål, hvorfor disse vil kunne anvendes som fortolkningsbidrag. Dette er yderligere uddybet under nedenstående beskrivelse af lovens miljømål.

Formålsbestemmelsens begrænsede omfang skal antageligt ses ift. det faktum, at mml. udelukkende skal fastlægge rammerne for planlægning og administration af direktivets bestemmelser. I forbindelse med lovens udarbejdelse stillede Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg spørgsmål til, hvorfor VRD mere specifikke formålsbestemmelse ikke blev indsat

som mml.'s formål. Hertil svarede miljøministeren, at *"efter styrelsernes vurdering vil det foreslåede ændringsforslag nedtone samspillet mellem de forskellige love, hvorfor en mindre specifik formålsbestemmelse efter styrelsernes vurdering vil være at foretrække."* De forskellige love, som ministeren henviser til, er mml. samt de sektorlove, hvis virkemidler skal realisere direktivets målsætninger. Derfor kunne han ikke støtte en ændret formålsparagraf. [Miljøministeriet, 2003, s. 5]

7.1.2.2 Miljømål

Lovens miljømål tager udgangspunkt i VRD's miljømål. Miljømålene kan ses som en operationalisering af direktivets formål og kan således medvirke til en formålsfortolkning, som jf. ovenstående kan være vanskelig med mml.'s sparsomme formål angivet i § 1. Loven indeholder to overordnede miljømål i §§ 11 og 12, som er gennemgået i nedenstående. Disse to dækker VRD's fire overordnede miljømål om forebyggelse af forringelser samt forbedringer hen imod "god tilstand" for overflade- og grundvand. Direktivets miljømål for kunstige og stærkt modificerede vandområder er angivet i mml.'s § 15. Disse er ikke redegjort for i denne gennemgang, da miljømålet ikke skærper kravene til danske virkemidler yderligere end § 11 og § 12. Direktivets to sidste miljømål, som omhandler forurening af overflade- og grundvand, er ikke gengivet i mml. Miljømålene angiver i VRD, at EU skal vedtage specifikke foranstaltninger til realisering af målene, og disse foranstaltninger er endnu ikke vedtaget. Angiveligt derfor er de ikke med i mml., og derfor er de heller ikke i denne gennemgang. Vigtigst er dog de to overordnede miljømål, som denne gennemgang fokuserer på, og som er angivet og redegjort for i nedenstående.

Forebygge forringelse (§ 11)

§ 11:

Forringelse af tilstanden af alle overfladevandområder og alle grundvandsforekomster skal forebygges

§ 11 gengiver det meste af VRD's miljømål fra art. 4, stk. 1, a), i) og stk. 1, b), i) om at forebygge forringelse af alle vandforekomster. Der mangler dog VRD's eksplicitte forpligtelse om at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand i art. 4, stk. 1, b), i). Denne forpligtelse anses formentlig for værende indeholdt i § 11's, men med kun denne overordnede bestemmelse om at forebygge forringelse synes bestemmelsen

om forebyggelse ift. forurening ikke så skarp, som den er opstillet i VRD. Yderligere anvendes i direktivet udtrykket ”*medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger...*”, hvilket også synes at pege i retning af, at medlemsstaternes forebyggelse af forringelse skal være restriktiv. At dette udtryk ikke er medtaget i mml. har dog formentlig kun begrænset betydning, idet de nødvendige foranstaltninger jf. ovenstående ikke vil blive iværksat med hjemmel i mml., men i de sektorlove, hvis virkemidler skal realisere direktivets målsætninger. Samlet set synes § 11 derfor lidt løsere end direktivets tilsvarende miljømål, men antageligt ikke i en sådan grad, at målet er implementeret utilstrækkeligt.

God tilstand senest i år 2015 (§ 12)

§ 12:

Senest den 22. december 2015 skal alt overfladevand og grundvand have opnået en god tilstand, jf. dog §§ 15-20

Med § 12 forpligtes myndighederne til at opnå ”god tilstand” i alle vandforekomster senest i år 2015, dog med forbehold for § 15-20, som angiver direktivets undtagelsesbestemmelser om udpegning af overfladevandområder som kunstige eller stærkt modificerede, opnåelse af fristforlængelser etc. Denne bestemmelse er umiddelbart ganske vidtrækkende, idet Danmark rent faktisk pålægger sig selv at opnå ”god tilstand” senest i år 2015. Dette på trods af, at direktivet, jf. analysen heraf i kapitel 5. *Vandrammedirektivets forpligtelser*, kun forpligter medlemsstaterne til at forebygge forringelse og foretage tendensforbedringer hen imod ”god tilstand”. Derfor må det heller ikke forventes, at bestemmelsen skal fortolkes så vidtgående som dens ordlyd umiddelbart indbyder til, men nærmere i retning af, at det skal dokumenteres i den vedtagne vandplan, at de iværksatte foranstaltninger har til formål at opnå ”god tilstand”. Og med henvisningen til undtagelsesbestemmelserne må det forventes, at disse skal anvendes, hvis ikke ”god tilstand” reelt opnås. Således giver f.eks. § 19 mulighed for fristforlængelser ift. opnåelse af miljømålene. Det betyder, at målet om ”god tilstand” kan forlænges med op til 12 år, dvs. til 2027, hvis tekniske, omkostningsmæssige eller naturlige forhold vanskeliggør det i tilstrækkelig grad. Dermed er kravet om at nå ”god tilstand” i 2015 ikke så skarpt.

Er mml. tilstrækkelig til at implementere VRD’s miljømål?

I mml.’s miljømål mangler visse ord ift. VRD. Her tænkes på ord som

forbedre og restaurere, som begge bidrager til forståelse af, i hvilken grad direktivet forpligter Danmark til at forbedre tilstanden i vandforekomsterne. Desuden præciserer de den indsats, som skal foretages. Årsagen til, at ordene ikke forekommer i mml.'s miljømål er formentlig, at loven som nævnt skal fastlægge administrative rammer, hvorimod de virkemidler, som reelt skal forbedre, restaurere mv. skal hentes i sektorlovene. Men de nuancer, som er baggrund for at fortolke direktivets forpligtelser til, at medlemsstaterne skal forebygge forringelser og foretage tendensforbedringer med henblik på at nå ”god tilstand”, fremgår ikke i ligeså stor grad af mml. Lovens miljømål må dog alligevel – dette til trods – antages at være tilstrækkelige til at implementere direktivets miljømål. Ikke mindst fordi opfyldelse af dem helt grundlæggende vil kræve forebyggelse af forringelser samt tendensforbedringer.

Ny måde at opstille mål for vandkvalitet

Miljømålsloven fastsætter en ny måde at opstille målsætninger for vandkvalitet ift. den nuværende danske recipientkvalitetsplanlægning. Med den nye metode fastsættes målsætningen for alle vandforekomster til god tilstand, medmindre de falder ind under en af undtagelsesbestemmelserne¹. Udgangspunktet for beskyttelsesindsatsen er således målsætningen for vandtilstanden, hvilket følger af, at VRD bygger på et ressourcaperspektiv, jf. kapitel 1. *Indledning*. I recipientkvalitetsplanlægningen tager fastsættelsen af målsætninger groft sagt udgangspunkt i de påvirkninger, som forekomsten er udsat for. Dermed tager beskyttelsen udgangspunkt i aktivitets- eller kildeperspektivet, hvor det er de ydre påvirkninger, der bestemmer målsætningen for den enkelte vandforekomst. Den nye metode vender altså den danske metode ”på hovedet”. Dette må forventes at medføre en mere restriktiv vandbeskyttelse, især fordi den nye metode hviler på en forpligtelse fra et EU-direktiv og ikke en virke-forbestemmelse i planloven. Dette er uddybet i nedenstående afsnit om vandplanen.

7.1.2.3 Vandplanen

En vandplan, som der skal foreligge en af for hvert enkelt vanddistrikt, bliver fra den skal vedtages første gang i 2009 det overordnede planlægningsgrundlag, som skal sammenfatte og koordinere de miljømål, som sættes for de enkelte vandforekomster. Det vil sige, at den i vid udstrækning overtager regionplanens rolle med hensyn til beskyttelsen af vand. De indholdsmæssige

¹ Begrebet ”god tilstand” er til en vis grad fri for fortolkning. Der er således et vist spillerum, hvor indenfor denne tilstand kan fastlægges for den enkelte vandforekomst.

krav til vandplanen er angivet i mml.'s § 4. Der er bl.a. krav om en detaljeret kortlægning, herunder oplysninger om beliggenhed af beskyttede områder, udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser. Det vil sige at vandressourceplanlægning i fremtiden vil være placeret i vandplanen. Vandplanen skal endvidere indeholde kort over oprettede overvågningsnet, kort der viser tilstanden for overfladevand, grundvand, beskyttede områder. Desuden skal vandplanen indeholde en sammenfatning af basisanalysen, som bl.a. vil være grundlaget for den ovenfor nævnte kortlægning og områdeudpegning. Derudover skal vandplanen indeholde miljømål jf. lovens kap. 6. Miljømålene vil sammen med vandområdernes nuværende tilstand være afgørende for, hvilken indsats der skal gøres i de respektive områder.

Indsatsen i de respektive områder skal angives i indsatsprogrammet (kap. 8) og det er herved også indsatprogrammet, der skal sikre opfyldelse af vandplanens miljømål inden for tidsfristerne. Indsatsprogrammet skal udarbejdes på baggrund af resultaterne i basisanalysen og resultaterne af overvågningsprogrammerne jf. § 24. Det er således også indsatsprogrammet, der skal "indeholde" de foranstaltninger, som skal gennemføres i vanddistriktet og ikke mindst retningslinier for de tilladelser og andre afgørelser med betydning for beskyttelsen af vand jf. § 25. Heri ligger altså et virkemiddel, da der herigennem kan opstilles retningslinier for f.eks. udvidelser af svinefarme. Dvs., at retningslinierne kan udformes således, at der ikke kan gives tilladelse, hvis en udvidelse f.eks. vil resultere i forringelser af vandmiljøet. Det kan altså sikres, at aktiviteter, som vil kunne forringe vandmiljøet, og som er omfattet af godkendelse eller tilladelse, forhindres. Indsatsprogrammet indeholder ikke yderligere virkemidler udover en hjemmel i § 26 til ministeren, som angiver, at "*miljøministeren skal fastsætte nærmere regler om indholdet af indsatsprogrammet*". Det samme er tilfældet for vandplanen, hvor ministeren ligeledes kan fastsætte nærmere regler om indholdet og formen af vandplanen jf. § 11 stk. 3. Der er således hjemmel til udstedelse af bekendtgørelser mv. under loven, hvori det kunne forestilles, at ministeren fastsætter mere specifikke bestemmelser ift. indsatsprogrammet og vandplanen. Det skal dog stadig erindres, at hensigten er at realisere vandplanen via de enkelte sektorlove.

Myndighederne bundet af vandplanen (§ 3, stk. 2)

Vandplanens retsvirkning fremgår af § 3, stk. 2, der udgør mml.'s væsentligste *virkemiddel*.

§ 3, stk. 2:

Statslige myndigheder, amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og kommunalbestyrelser er ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af vandplanen og skal herunder sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet.

Myndighederne er således bundet af vandplanen, hvilket giver anledning til diskussion af to forhold. Det ene er, at myndighederne med denne binding ikke længere må foretage det lovlige skøn, som følger af pl.'s virke forbestemmelse. Virke forbestemmelsen angiver i pl.'s § 9, at *"amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens... retningslinier for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen."* Både vandressource- og recipientkvalitetsplanlægningen er indeholdt i § 6, stk. 3, hvorfor virke forbestemmelsen er udgangspunkt for beskyttelse af både grund- og overfladevand. Det skøn, som følger af virke forbestemmelsen, kan i dag medføre forringelse i vandforekomster, hvis myndigheden i forbindelse med en ansøgning om f.eks. udvidelse af husdyrbrug vægter andre hensyn – f.eks. erhvervsmæssige – højere end vandbeskyttelseshensynet. Derfor vil mml. efter vandplanerne vedtages antageligt medføre en skærpelse af myndighedernes administration af sektorlovgivningen ved ansøgninger, der kan forringe vandforekomster. Dette følger udover ovenstående generelle bestemmelse i § 3, stk. 2 af, at indsatsprogrammet ifølge § 25 bl.a. skal indeholde *"retningslinier for de tilladelser og andre afgørelser med betydning for beskyttelsen af vand, der kan meddeles, med henblik på at beskytte, forbedre og restaurere alle vandforekomster og for kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder med henblik på at beskytte og forbedre disse"*. Dermed må det antages, at grundlaget for forebyggelse af forringelser for aktiviteter der kræver tilladelse, er tilstrækkeligt med mml. og den retsvirkning, som vandplanen tillægges. Den retlige ramme, som VRD kræver ift. styring af myndighederne, synes altså at være på plads med mml. Afgørelser omhandlende beskyttelse af vandmiljøet træffes ikke længere på baggrund af skøn, men som følge af en bindende retningslinie. I tidsrummet indtil vandplanen vedtages i 2009 synes administrationsgrundlaget dog mere usikkert. Det må dog formodes, at myndighederne til en vis grad skal administrere i overensstemmelse med miljømålene, da disse udgør VRD's

grundlæggende forpligtelser. I hvert fald skal myndighederne formentlig administrere således, at forringelser af vandforekomster forebygges.

Det giver anledning til diskussion af det andet forhold. Det er, at *vandplanen kun binder myndighederne, men ikke borgerne* – vandplanens miljømål om at forebygge forringelse af vandforekomster gælder med andre ord ikke for borgerne. Jævnfør afsnit 5.5.1.3 opererer direktivet ikke med nogen egentlig bagatelgrænse ift. hvilke aktiviteter, der kan modarbejde direktivets målsætninger. Det betyder, at aktiviteter, som ikke kræver tilladelse, men som opfylder direktivets væsentlighedskriterium ift. forringelse af vandforekomster, vil kunne foregå uden myndighedernes kendskab til aktiviteten, og uden at aktiviteten er ulovlig ifølge dansk lovgivning. For at opfylde direktivet skal denne generelle bestemmelse i mml. derfor enten forpligte borgerne, så de kan sanktioneres for at forringe vandforekomster, eller også skal alle aktiviteter, der kan forringe vandforekomster i en sådan grad, at direktivets væsentlighedskriterium er opfyldt, være forbudt eller i det mindste omfattet af en tilladelsesordning efter sektorlovgivningen. Det første er jf. ovenstående ikke tilfældet, for mml. forpligter kun myndighederne. Men spørgsmålet er, om det ikke ville være det mest hensigtsmæssige, netop fordi opfyldelse af VRD's væsentlighedskriterium knytter sig til den enkelte forringelse og ikke til den aktivitet, der foretages. Om det andet er tilfældet, dvs. om den nuværende sektorlovgivning fanger alle aktiviteter, der opfylder direktivets væsentlighedskriterium, viser analysen af den danske lovgivning på vandforvaltningsområdet i afsnit 7.2 *Forebyggende virkemidler* og 7.3 *Forbedrende virkemidler*.

7.1.2.4 Vurdering

Mml. implementerer bl.a. VRD's miljømål, hvilket sker ved lovens kapitel 6, hvor det bl.a. fremgår, at alt overfladevand og grundvand skal have nået "god tilstand" senest den 22. december 2015. Det vil sige at målet fuldt ud lever op til EU-målene. Mml. fastlægger også den fremtidige planlægningsmæssige ramme, som miljømålene skal opfyldes igennem. Her bliver vandplanen helt central, da den bl.a. skal indeholde et indsatsprogram, hvori det er anført hvilke foranstaltninger, der skal gennemføres i vanddistriktet for at leve op til målene. Samtidig kan der opstilles retningslinier for de tilladelser og afgørelser, der har betydning for beskyttelsen af vand. Udover ovennævnte overtager vandplanen vandressourceplanlægningen, og recipientkvalitetsplanlægningen udgår fra regionplanen og erstattes af miljømålene i vandplanen. Det vil sige at vandplanen overtager store dele af regionplanens indhold

med hensyn til beskyttelse af vand, og samtidig får den en mere bindende retsvirkning overfor myndighederne. Således er statslige myndigheder, amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og kommunalbestyrelser ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af vandplanen og skal herunder sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet. Udover den mere bindende retsvirkning er der altså også en pligt til at gennemføre indsatsprogrammet. Samlet set synes beskyttelsen af vandmiljøet altså at kunne prioriteres over de øvrige interesser med vedtagelsen af mml. Dog er vandplanen ikke bindende for borgerne, hvilket betyder, at aktiviteter, der ikke er omfattet af tilladelser eller godkendelse fortsat lovligt vil kunne gennemføres også selv om de forringer vandmiljøet. Derfor er det afgørende, at sektorlovgivningen indeholder de nødvendige virkemidler, således at der ikke kan ske forringelser. Eller med andre ord skal sektorlovgivningen være så fintmasket, at den fanger alle aktiviteter, der kan resultere i forringelser.

7.1.3 Sektorplaner

I det følgende er der redegjort for de sektorplaner, der har betydning for vandets kredsløb. De planer, der har betydning for projektgruppens fokus er analyseret, hvorimod de resterende blot kort er beskrevet.

7.1.3.1 Indsatsplanlægning efter vandforsyningsloven

Indsatsplanlægningen tager udgangspunkt i den udpegning af indsatsområder, som hidtil har foregået i forbindelse med regionplanens vandressourceplanlægning. Med vedtagelsen af mml. er vandressourceplanlægningen overført til vandplanen og skal i fremtiden indgå i indsatsprogrammerne. Således er vfl.'s §§ 10 og 11 blevet ophævet i forbindelse med vedtagelsen af mml., ligesom bl.a. §§ 12 og 13 er ændret, så bestemmelserne henviser til vandplanen. Det må forventes, at den igangværende basisanalyse samt den efterfølgende opstilling af målsætninger for de enkelte vandforekomster vil angive, hvor god tilstand ikke vil kunne nås med generelle virkemidler. VRD forpligter dermed de danske myndigheder til at lave indsatsplaner for disse områder, hvis indsatsplanlægningen er tiltænkt rollen som det forbedringsinstrument, hvormed målsætningerne skal nås.

Indsatsplanen skal, jf. vfl § 13, stk. 2 udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse og forureningskilder, angivelse af de områder, hvor en indsats skal gennemføres mm. Den skal indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinier og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse, jf. § 13, stk. 3.

De nærmere regler for og indhold og procedurer i indsatsplaner er fastsat i Bekendtgørelse om indsatsplaner². Denne angiver i § 8, at planen skal indeholde en angivelse af de foranstaltninger, der skal gennemføres i indsatsområdet, samt retningslinier for de tilladelser og afgørelser, der kan meddeles, og som har betydning for beskyttelsen af vandressourcerne³. Indsatsplanen kan således siges at indeholde en del af tankegangen i ressourceperspektivet, idet udgangspunktet for beskyttelsen tages i den truede grundvandsforekomst og de målsætninger, som opstilles herfor. Målsætninger, der f.eks. kunne omfatte mål om lavere nitrat- og pesticidindhold i grundvandsforekomsten.

Indsatsplanen er ikke i sig selv et virkemiddel, som kan forbedre tilstanden i grundvandsforekomster, hvilket VRD forpligter dansk lovgivning til at kunne. Men med indsatsplanen følger nogle virkemidler, som myndighederne kan anvende for at realisere den. Det ene virkemiddel er indsatsplanens retsvirkning til med retningslinier at afvise projekter (vfl.'s § 13c, som er beskrevet i nedenstående afsnit). Derudover er det vfl. § 13d omkring indgåelse af aftaler og mbl. § 26a om ekspropriation af dyrkningsrestriktioner. Disse virkemidler er beskrevet i afsnit 7.3.2 *Proaktive virkemidler til realisering af indsatsplan*.

Indsatsplanen binder myndighederne

I henhold til § 13c skal amtet gennemføre indsatsplaner i det omfang, de relevante beslutninger ligger inden for dets beføjelser. Derudover skal kommunalbestyrelsen ved afgørelse af sager inden for dens beføjelser lægge de retningslinjer til grund, der er givet i en indsatsplan. Det betyder, at indsatsplanen binder amter og kommuner ved deres administration af lovgivningen. Derudover binder mml. myndighederne til at sikre gennemførelse af indsatsprogrammet, som indsatsplanen angiveligt bliver en del af i fremtiden. Derfor forpligter også mml. myndighederne til at lægge indsatsplanens retningslinier til grund og afvise ansøgninger om aktiviteter, der går imod retningslinierne. Der er således ikke tvivl om, at myndighederne har pligt til at foretage en meget restriktiv beskyttelsesindsats i indsatsområderne. En pligt, der angiveligt er blevet større efter mml.'s vedtagelse, fordi der nu ligger et EU-direktiv til grund for bindingen.

Dette virkemiddel binder myndighederne til at afvise alle ansøgninger om aktiviteter, der er i strid med de retningslinier, som er anført i indsatsplanen.

² Bek. nr. 494 af 28/05-2000

³ Der synes således at være et overlap mellem basisanalysen og den tilhørende vandplan og den kortlægning og efterfølgende opstilling af retningslinier, som skal ske i indsatsplanen.

Virkemidlet kan således fange alle aktiviteter, der kræver tilladelse. Konkret betyder det, at f.eks. en udvidelse af husdyrhold, der kræver VVM-tilladelse⁴ eller miljøgodkendelse⁵, skal afvises med henvisning til indsatsplanen. Derfor må det antages, at dette reaktive virkemiddel i sig selv er tilstrækkeligt til at udfylde det virkefelt, som det skal regulere, også ift. opfyldelse af VRD's forpligtelser. Det skaber en binding for myndighederne til at administrere i overensstemmelse med indsatsplanen i deres enkeltsagsafgørelser. Vfl. § 13c har visse ligheder med mml. § 3, stk. 2, der som nævnt også binder myndighederne til at gennemføre planen og mml. § 25, der indeholder mulighed for at opstille retningslinier for godkendelser og afgørelser, der kan have betydning for beskyttelsen af vand. Der er således tale om en "dobbelthjemmel", for så vidt angår beskyttelsen af drikkevand, hvad angår disse virkemidler.

Vurdering

Samlet set synes indsatsplanlægningen at kunne opfylde VRD's forpligtelse om at sikre en forebyggelse mod forringelser af grundvand. Således binder loven myndighederne til at søge indsatsplanen realiseret. Dette følger af bestemmelsen i vfl.'s § 13c og af mml.'s § 3, stk. 2. Dette virkemiddel må antages at være tilstrækkeligt ift. VRD's forpligtelse om at forebygge forringelser ift. det virkefelt, som det skal dække. Det betyder, at staten, amterne og kommunerne er forpligtet til at vægte grundvandsinteresserne så højt, at hvis den aktivitet, der søges om tilladelse til, kan udgøre en trussel mod grundvandsforekomsterne, så skal de nægte at udstede tilladelsen. Så i det omfang, en aktivitet er omfattet af krav om tilladelse, er bestemmelsen tilstrækkelig.

Der kan dog angiveligt godt ske forringelser på trods af denne bestemmelse. Dette følger af, at den netop kun fanger forringelser, der sker på grund af aktiviteter, der kræver tilladelse. Forringelser som følge af omlægning af jorder o. lign., der ikke kræver tilladelse efter anden lovgivning, vil således heller ikke fanges af dette virkemiddel. Men her ligger utilstrækkeligheden angiveligt i de pågældende loves virkemidler og ikke i vfl.

⁴ Dette er tilfældet, hvis det i husdyrholdet efter udvidelsen vil være under 250 dyreenheder og vurderes at være VVM-pligtigt, se også afsnit 7.2.8 *Miljøvurderinger og –godkendelser*.

⁵ Hvis husdyrholdet efter udvidelsen vil være over 250 dyreenheder udløser det automatisk VVM-pligt og krav om miljøgodkendelse, jf 7.2.8 *Miljøvurderinger og –godkendelser*.

7.1.3.2 Vandløbsregulativer efter vandløbsloven

Bestemmelserne om vandløbsregulativer er fastsat i vll., hvis primære formål er at sikre vandløbenes afledningsevne og sekundært at tage hensyn til miljøet. Vandløbsregulativer skal udarbejdes for *offentlige* vandløb, jf. § 12. Vandløbsregulativerne fungerer som administrationsgrundlag for vandløbsmyndighederne, bl.a. med hensyn til krav til vedligeholdelse. Et regulativ skal angive *målsætningen for vandløbet*, dvs. som denne er fastlagt i recipientkvalitetsplanlægningen. Fremover vil målsætningen være den, som fremgår af vandplanen. Et vandløbsregulativ skal ifølge vll.'s § 12, stk. 1 indeholde bestemmelser om:

- vandløbets skikkelse eller vandføringsevne
- vandløbets vedligeholdelse (herunder vedligeholdelsesarbejdernes udførelse, og om bortskaffelse af fyld og grøde, samt om sikring af drænudløb)
- ændringer i retten til sejlads
- restaureringsforanstaltninger, dvs. om etablerede anlæg
- beslutninger om friholdelse af arealer langs vandløb

Vandløbsregulativer indeholder beskrivelse af anvendelse af både reaktive og proaktive virkemidler for de enkelte vandløb. Reaktive virkemidler i form af forbud og påbud med hensyn til vedligeholdelse, og proaktive i form af bl.a. restaureringsforanstaltninger. Regulativerne er et centralt middel til at sikre varetagelsen af miljømæssige hensyn ved en afvejning af disse over for vandafledningsinteresserne, da recipientkvalitetsplanlægningen indgår heri.

Det fremgår af vll.'s § 27, stk. 1, at vedligeholdelsen af vandløb skal sikre, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. I den forbindelse skal der tages hensyn til vll.'s formål, som jf. ovenstående primært går på vandløbenes afledningsevne og kun sekundært på miljø. Der må således antageligt ikke i vandløbsregulativet fastsættes bestemmelser, som vil medføre væsentlige forringelser i afledningsevnen, selvom det vil give et bedre miljø i vandløbet. Ifølge Helle Tegner Anker er det dog formentlig muligt i et vandløbsregulativ med baggrund i miljømæssige interesser, at fastsætte en forringet vandføringsevne. Hvor langt denne mulighed kan strækkes, mener hun dog, er uvist [Anker, 2001A, s. 340].

I forhold til VRD's forpligtelse om, at der skal foreligge en generel retlig ramme, som sikrer direktivets gennemførelse kan vandløbsregulativerne ikke antages at være tilstrækkelige. Direktivet forpligter medlemsstaterne til at forbedre vandforekomsters tilstand, hvor det er nødvendigt. Og hvis ikke der i et vandløbsregulativ, som er myndighedernes administrationsgrundlag ift. det enkelte vandløb, kan fastsættes de retningslinier, som i tilstrækkelig grad kan binde myndighederne til at tage de nødvendige miljöhensyn, må det antages at være utilstrækkeligt. For at skulle kunne leve op til VRD's forpligtelser skal miljømæssige hensyn derfor kunne vægtes højere end hensyn til vandføringsevnen i vll.

Vurdering

Vandløbsregulativer kan bidrage til opfyldelse af VRD's forpligtelser. Først og fremmest kan der sikres en miljøsånsom vedligeholdelsesmetode, men der kan også vedtages forbedrende foranstaltninger med miljøsigte. Som udgangspunkt er regulativerne dog kun bindende for vandløbsmyndigheden, og der kan heller ikke laves regulativer for private vandløb. Det er altså kun offentlige vandløb, der kan reguleres ved disse regulativer. På denne måde er denne planlægning ikke dækkende for hele VRD's virkefelt, hvilket er et problem ift. forpligtelserne.

Et andet problem er, at vll.'s primære formål er at sikre en god vandføringsevne i vandløb, mens miljøsigtet er mere sekundært, hvilket betyder, at miljøsigtet vanskeligt kan prioriteres over vandføringsevnen. Det har en væsentlig betydning, hvis vandløbsregulativer skal være en del af Danmarks fremtidige plangrundlag for vand, fordi det betyder, at der antageligt ikke i regulativet kan fastsættes bestemmelser, som i særlig grad prioriterer miljöhensynet over afledningshensynet. Sådanne prioriteringer vil givetvis være nødvendige for at opfylde VRD's forpligtelser om at forbedre tilstanden i vandløb hen imod "god tilstand". Derfor begrænser vll.'s formålsbestemmelse vandløbsregulativernes virkefelt i en sådan grad, at de antageligt er utilstrækkelige til at opfylde de forpligtelser for vandløb, som følger af VRD.

7.1.3.3 Øvrig sektorplanlægning

Vandforsyningsplaner

Vandforsyningsplanerne skal udarbejdes af kommunerne jf. vfl. § 14, og heri skal det bl.a. fremgå hvilke anlæg, forsyningen skal bygge på, herunder hvilke dele af kommunen, som skal forsynes fra hvilke vandværker, og hvilke dele af

kommunen, som skal forsynes fra private brønde og boringer. Amterne påser, at den kommunale vandforsyningsplan er i overensstemmelse med vandplanen og sammenholder planens indhold med vandressourceplanlægningen.

Spildevandsplaner

Gennem regionplanlægningen (i fremtiden vandplanen) fastlægges de overordnede retningslinier for spildevandsplanlægningen, etableringen af spildevandsanlæg og spildevandsbortskaffelse i det åbne land. Amterne varetager således den overordnede planlægning af vandområderne samt kortlægning af den tilladelige belastning af vandområderne gennem recipient-kvalitetsplanlægningen, hvilket som nævnt vil ske igennem vandplanen i fremtiden. Desuden meddeler amterne tilladelse til udledning af spildevand til overfladevand, udledning af spildevand til jordoverfladen og afledning til jorden gennem nedsivningsanlæg jf. mbl.'s §§ 19 og 27. Kommunerne udarbejder spildevandsplaner med de tekniske spildevandsløsninger, der kan leve op til regionplanens vandkvalitetsmålsætninger i fremtiden miljømålene, jf. mbl.'s § 32. Planen skal bl.a. indeholde oplysninger om udbygningen af spildevandsanlæg i kommunen, planlagte kloakeringsområder samt renseforanstaltninger. Kommunerne giver herudover tilladelse til afledning af industrispildevand til offentligt kloaknet. Projektgruppen beskæftiger sig i dette projekt med diffus udledning. Spildevandsudledning falder derfor uden for projektets fokus.

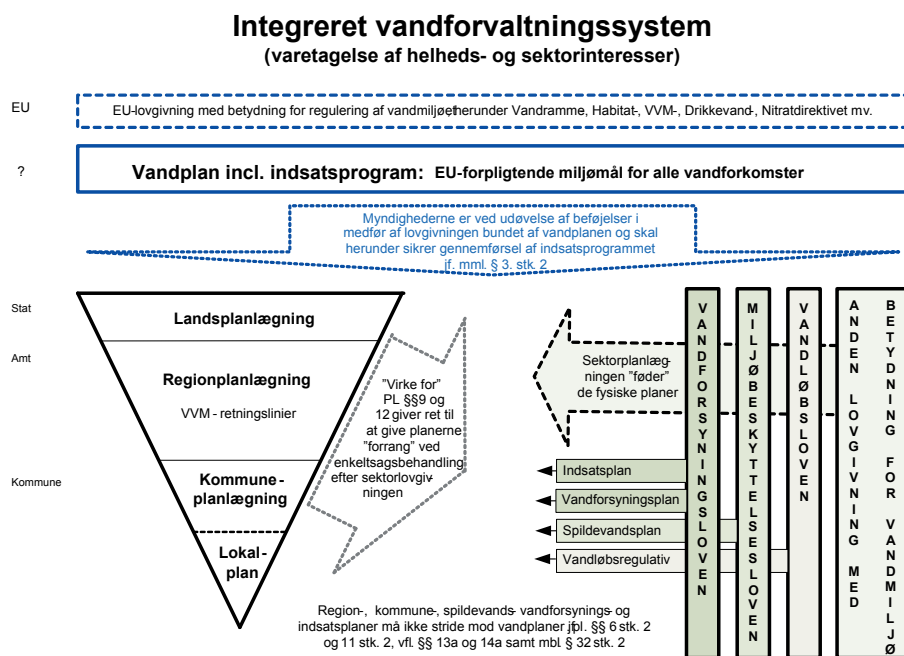
Andre interesser

Udover ovennævnte interesser, der direkte spiller en rolle i reguleringen af vandet, er der temaer i regionplanen, der kan være modsatrettede eller indirekte kan beskytte vandet. Det gælder pl. § 6 stk. 3 nr. 4 - *større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad (VVM-pligtige anlæg)*, se afsnit 7.2.8.2 *VVM-proceduren*, pl. § 6 stk. 3 nr. 6 – *varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser*, herunder *udpegning og sikring af de særligt værdifulde landbrugsområder*, pl. § 6 stk. 3 nr. 7 – *beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket*, pl. § 6 stk. 3 nr. 8 – *varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelser i det åbne land*, herunder *udpegningen og sikring af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser*, pl. § 6 stk. 3 nr. 9 – *beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder* og pl. § 6 stk. 3 nr. 11 – *anvendelsen af arealer til udnyttelsen af sten, grus og andre naturforekomster i jorden*. Ovennævnte bestemmelser præciseres typisk i de respektive sektorlove, hvor proceduren for planlægningen er anført, men afvejningen ift. de øvrige

interesser sker altså i regionplanen. Den samlede interesseafvejning sker ved zoner og efterfølgende regionplanretningslinier. Regionplanen kan herefter med ”virke for” bestemmelsen lægges til grund i afgørelser efter sektorlovene og planloven. I denne forbindelse skal der dog tages højde for vandplanens bindende retningslinier.

7.1.4 Integreret vandforvaltningssystem

Figur 7.4 viser, hvorledes vandforvaltningssystemet formentlig vil komme til at se ud efter vandplanerne vedtages senest i år 2009. I vandplanerne samles planlægningen for beskyttelse af vand i en samlet plan med en vanmyndighed,



Figur 7.4: Den danske vandforvaltning som den vil se ud med vandplanerne efter vedtagelse af mml. Figuren består af tre dele – øverst er vandplanen, der udgør den overordnede sammenfattende planlægning for vand, til venstre er det fysiske plansystem, der udgør den overordnede sammenfattende planlægning for øvrige interesser og til højre er sektorlovgivningen og -planlægningen. Sektorplanlægningen efter sektorlovgivningen føder de fysiske planer; således at sektorlovenes temaer optages i region- og kommuneplanerne, hvor de enkelte interesser afvejes ift. hinanden i forskellige geografiske områder. Vandplanen og dens retningslinier binder til gengæld myndighederne i deres administration af lovgivningen, og de er herved forpligtet til at prioritere vandplanens målsætninger og hensynene til vandmiljøet højere end andre hensyn, hvis den ansøgte aktivitet kan forringe tilstanden i vandforekomster. Beskyttelsen af vand er således ikke længere et hensyn, der kan fraviges med pl.'s virke for-bestemmelse, men en binding, der ikke må fraviges i administrationen af plan- og reguleringslovgivning.

der administrerer hele afstrømningsområder. Det vil sige, at der sker et delvist opgør med sektoradministrationen, hvor forvaltningen hidtil har været delt op i overfladevand og grundvand, men sektorplanlægningen vil fortsat eksistere med planer for forskellige vandtyper. Recipientkvalitets- og vandressourceplanlægningerne flyttes fra regionplanerne og over i vandplanerne. Den helt store forskel ligger dog i at miljømålene bliver bindende for myndighederne i modsætning til recipientkvalitetsplanlægningen. Der skabes altså et ekstra planniveau for beskyttelse af vand, der bliver overordnet det eksisterende plansystem. Region- og kommuneplanen må således ikke stride mod en vandplan jf. pl. §§ 6 stk. 2 og 11 stk. 2. Det samme gør sig gældende for sektorplanerne hhv. spildevandsplaner jf. mbl. § 32 stk. 2, vandforsyningsplaner jf. vfl. § 14a og indsatsplaner jf. vfl § 13a. Vandplanens forrang ift. den øvrige fysiske planlægning betyder at beskyttelsen af vandmiljøet kan prioriteres højere end andre interesser. Virkeliggørelsen af vandplanen og opfyldelse af miljømålene skal ske ved administration af vandplanen, herunder ved at opstille retningslinier for tilladelser og afgørelser med betydning for beskyttelsen af vand jf. mml. § 25, samt ved brug af de virkemidler, der er til rådighed igennem sektorlovgivningen.

7.2 Forebyggende virkemidler

Formålet med dette afsnit er at analysere, hvorvidt virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem kan forebygge forringelse af vandforekomsters tilstand. Det centrale i forbindelse med forebyggelse af forringelse er at undersøge, om der er ”huller” i det danske plan- og reguleringssystem, hvor en *væsentlig forringelse* kan finde sted, uden at der kan gribes ind over for det. Er der aktiviteter, som ligger under en bagatelgrænse i dansk lovgivning, men som ift. en medfølgende forringelse vil kunne opfylde VRD’s væsentlighedskriterium og dermed stride imod direktivet?

7.2.1 Vandløbsloven

Vll. regulerer først og fremmest *vandløbenes fysiske tilstand* og de hermed forbundne forhold omkring vandløbs benyttelse, vedligeholdelse, restaurering m.v. Vandløbs fysiske tilstand udgør dog kun en del af den samlede vandløbskvalitet, hvorfor vll. på flere områder er suppleret af anden lovgivning. Blandt



andet reguleres vandmængden gennem vfl., forureningsmæssige forhold reguleres gennem bl.a. pl., vfl. og mbl. VII. har altså en afgrænset rolle ift. den kemiske tilstand i vandløb.

VII.'s formål er ifølge § 1, stk. 1 primært at regulere vandløbs *afledningsevne* og ifølge § 1, stk. 2 sekundært at fremme *hensyntagen til miljømæssige krav* til vandløbskvaliteten. Recipientkvalitetsplanlægningen, som er overført fra pl. til mml., sætter målsætningerne for de enkelte vandforekomster, og disse målsætninger vil efter vandplanernes vedtagelse senest i 2009 være bindende for myndighedernes administration af lovgivningen, jf. afsnit 7.1.2.3 *Vandplanen*.

VII.'s anvendelsesområde gælder ifølge § 2 for vandløb, søer, damme, mergelgrave, grøfter, dræn mv. Derimod er vandløb mv., som kun en enkelt har interesse i, "enkeltmandsvandløb", ikke omfattet af vll., medmindre vandløbet er klassificeret som offentligt vandløb. Når dette sammenholdes med, at ingen anden lov regulerer enkeltmandsvandløb, og at dette naturligt burde reguleres i vll. kan det konstateres, at der er et hul i lovens virkefelt ift. VRD. Direktivet kræver jo netop forebyggelse af forringelser i alle vandforekomster og dermed også i enkeltmandsvandløb.

Administrationen af vll. er baseret på en *klassificering*, hvilket er afgørende for, hvilke myndigheder der har kompetencen for det pågældende vandområde, samt hvad der kan reguleres for mht. det pågældende vandområde. Der sondres som udgangspunkt mellem offentlige og private vandløb. De offentlige vandløb er inddelt i amtslige- og kommunale vandløb, og administreres af henholdsvis amt og kommunen. Kommunen er derudover også myndighed for de private vandløb. Vanddistriktsmyndighederne varetager de materielle spørgsmål, der vedrører vedligeholdelse, regulering m.v. Hvad der de forskellige steder præcist kan reguleres for er beskrevet i nedenstående.

7.2.1.1 Dræning kræver kun tilladelse i okkerpotentielle områder

Som udgangspunkt gælder, at *benyttelse af vandløb kræver tilladelse*, bortset fra dræning, sejlads mv. Ved dræning kan der opstå forureningsproblemer med okker. VII. indeholder nogle bestemmelser til imødegåelse af okkergener. Derudover har okkerloven til formål at beskytte vandløb, søer og havet mod okkergener. Midlet hertil er, at der inden for særligt udpegede okkerpotentielle områder kræves amtsrådets tilladelse til udgrøftnings- og dræningsprojekter. Administrationen af tilladelsesordningen skal bl.a. ske under hensyntagen til

recipientkvalitetsplanlægningen for det pågældende vandområde. [Anker, 2001A, s. 336] I fremtiden vil administrationen ske under hensyntagen til vandplanen. Problemet ift. opfyldelse af VRD er, at der kun kræves tilladelse i særligt udpegede områder. Men dræning må generelt betragtes som et indgreb i vandets naturlige tilstand. Derfor bør det være omfattet af krav om tilladelse. Det skal dog erindres, at nbl.'s § 3 opstiller et generelt forbud mod tilstandsændringer af udpegede områder, som falder ind under nbl.'s § 3, og herunder hører bl.a. ferske enge. Dermed vil en stor del af de potentielle områder, hvor denne situation kan forekomme, formentlig fanges på denne måde. Nbl. har dog også sine begrænsninger primært som følge af, at den arbejder med bestemte bagatelgrænser, se afsnit 7.2.6 *Naturbeskyttelsesloven*.

7.2.1.2 Vandløbsloven mht. tilladelse til regulering

Ved regulering af et vandløb forstås jf. § 16 "*ændring af vandløbets skikkelse, herunder vandløbets forløb, bredde, bundkote og skråningsanlæg, medmindre foranstaltninger er omfattet af kapitel 8 eller kapitel 10*", om henholdsvis vandløbsrestaurering og etablering af broer, opstemningsanlæg mv. Reglerne gælder også for tørlægning af eller sænkning af vandstanden i søer, jf. § 18 samt for anlæg af nye vandløb jf. § 21. Udgifterne til reguleringen afholdes af de grundejere, der har nytte heraf eller af vandløbsmyndigheden, jf. § 24, stk. 1 og 2. Regulering kræver vandløbsmyndighedens tilladelse jf. § 17.

Formålet med ændring af vandløb eller anlæg af nye vandløb har tidligere primært været at sikre en forbedret afledning, f.eks. ved udretning eller uddybning af vandløb. Siden loven blev ændret i 1982 skal der dog tages hensyn til miljømæssige interesser, herunder den i recipientkvalitetsplanlægningen fastsatte målsætning for vandløbet – den målsætning, som i fremtiden vil blive fastsat i vandplanen. Sammenholdt med kravet om vandløbsmyndighedens tilladelse til vandløbsregulering betyder det, at myndigheden i fremtiden skal afvise grundejeres ansøgninger om regulering af vandløb, hvis der er opstillet retningslinier herom i vandplanen. Dette er myndighedernes helt grundlæggende og reaktive værn mod uønsket ændring af vandløbs skikkelse. Alle skikkelsesændringer opfanges således af kravet om tilladelse og ift. regulering må vll. derfor antages at være tilstrækkelig til at opfylde VRD's forpligtelser om at forebygge forringelser.

7.2.1.3 Vedligeholdelse af vandløb

Det fremgår af vll.'s § 27, stk. 1, at vedligeholdelsen af vandløb skal sikre,

at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. Det er dog formentlig muligt i et vandløbsregulativ, se herom i afsnit 7.1.3.2 *Vandløbsregulativer efter vandløbsloven*, at fastsætte en forringet vandføringsevne med baggrund i miljømæssige interesser. Hvor grænsen går i dag, er dog vanskeligt at sige [Anker, 2001A, s. 340]. Det synes dog afgørende for opfyldelse af VRD's forpligtelse om at forebygge forringelser, at afledningshensynet kan fraviges, hvis det er nødvendigt for at opfylde VRD's forpligtelse om forebyggelse af forringelser og forbedringer hen imod ”god tilstand”.

Vedligeholdelsen af *offentlige* vandløb påhviler vandløbsmyndigheden, jf. § 31, mens vedligeholdelsen af *private* vandløb jf. § 35 påhviler bredejerne. For private vandløb kan kommunen ifølge § 36 fastsætte bestemmelser om vedligeholdelsens omfang og udførelse, herunder om der skal foretages opsamling af afskåret grøde. Myndighederne har med basisanalysen mulighed for at identificere, hvilken vedligeholdelsesindsats, der er nødvendig for at opfylde VRD. Og eftersom de selv forestår vedligeholdelsen i offentlige vandløb, og eftersom kommunen har mulighed for at regulere bredejernens vedligeholdelse af private vandløb, må det antages, at vll. er tilstrækkelig til at opfylde VRD's forpligtelse om at forebygge forringelse for så vidt angår vedligeholdelse, dog indenfor de begrænsninger, som følger af vll.'s primære afledningsformål, jf. ovenstående. Såfremt en ønsket vandløbstilstand ikke kan opnås gennem vedligeholdelse i overensstemmelse med regulativet, kan muligheden for regulering eller restaurering benyttes, se afsnit 7.3.1 *Vandløbsregulering og –restaurering*.

7.2.1.4 2 m-bræmmer

I vll.'s § 69 er der fastsat bestemmelser om 2 m dyrkningsfrie bræmmer langs alle naturlige eller i regionplanen højt målsatte vandløb og søer. Isolerede søer under 100 m² er ikke omfattet af bestemmelsen. Indenfor bræmmerne må der hverken ske dyrkning, jordbehandling, plantning eller terrænændring, anbringelse af hegn eller opførelse af bygværker i landzone. Forbudet mod jordbehandling omfatter *ikke sprøjtning og gødskning*, som derfor kan ske på f.eks. græsningsarealer. I praksis bliver der dog formentlig ikke gødsket og sprøjtet særlig meget på arealer der ikke dyrkes, og ifølge husdyrgødningsbekendtgørelsen, se afsnit 7.2.3.4, må der ikke gødskes på steder, hvor der ikke er planter til at optage gødningen, hvorfor problemet angiveligt er meget begrænset i praksis.

At bestemmelsen om 2 m-bræmmer er generel for alle vandløb, er ikke i VRD's ånd⁶. I stedet burde det ud fra basisanalysen vurderes, hvor brede bræmmerne skal være, således at bredden af dem afhænger af påvirkningen af vandforekomstens tilstand. En differentiering i bredden af de dyrkningsfrie bræmmer med henblik på at forebygge mod forringelse af vandforekomsters kemiske tilstand, hører dog ikke hjemme i vll., idet vll. regulerer vandløbs fysiske tilstand.

7.2.1.5 Vurdering

Vll. regulerer overfladevandområdernes fysiske tilstand og medtager således i sit virkefelt udover vandløb også søer, damme, grøfter, dræn, mergelgrave mv. Dog regulerer den ikke enkeltmandsvandløb, hvilket må ses som utilstrækkeligt ift. opfyldelse af VRD, idet direktivet kræver, medlemsstaterne kan sikre forebyggelse af forringelser i alle vandforekomster. Og eftersom enkeltmandsvandløb afgjort falder indenfor vll.'s naturlige virkefelt, skal den også omfatte disse for at være tilstrækkelig.

Lovens formål har et dobbelt sigte; primært at sikre vandløbs afledningsevne samt sekundært at tage hensyn til miljømæssige krav til vandløbskvaliteten. Dette formål vil angiveligt skabe problemer ift. opfyldelse af VRD, fordi afledningsformålet antagelig kun i begrænset omfang vil kunne fraviges ved vedligeholdelsesarbejder o. lign., der har et miljøsigte som primært formål. Konkret vil det således betyde, at vll.'s formål vil kunne være i strid med VRD, hvis basisanalysen f.eks. dokumenterer, at det er nødvendigt, at grøde beskæres og opsamles sjældnere for at forebygge yderligere forringelse. Det vil nemlig kunne komme i konflikt med afledningsformålet, idet afledningsevnen som følge heraf vil kunne forringes⁷. Derfor er vll.'s formålsbestemmelse angiveligt en barriere for opfyldelse af VRD's forpligtelse om at forebygge forringelse, fordi den begrænser lovens virkemidlers anvendelsesmuligheder ift. miljøinteresser. Formålet bør derfor ændres til i det mindste at sidestille de

⁶ At bestemmelsen er affattet, som den er, skyldes primært to faktorer. For det første var det foreslået i forbindelse med Marginaljordsstrategien, at bræmmerne skulle være 6 m, men det ville ikke kunne forsvares at have en sådan bestemmelse i vll., da 2 m var nok til at sikre vandløbets fysiske tilstand, hvilket er målet med vll. I den forbindelse var 6 m bræmmer for lidt at have som bestemmelse i nbl., da dette ville have en for lille indvirkning på miljøet i forhold til lovens formål. For det andet var spørgsmålet om ekspropriation contra erstatningsfri regulering en hindring for, at bræmmerne kunne blive bredere. [Anker, 1996, s. 287]

⁷ Praktisk vil det betyde, at når vandplanerne er vedtaget i år 2009 vil det skabe problemer for myndighederne, idet de som følge af mml. er bundet af vandplanen og forpligtet til at søge den realiseret. Men samtidig hermed må de ikke prioritere miljømæssige interesser i særlig grad som følge af vll.

to formål. Desuden bør der anføres bestemmelser i loven, som gør det muligt at fravige afledningshensynet i tilfælde, hvor en vandplan fastlægger, at det er nødvendigt at prioritere miljøhensynene for at forebygge en yderligere forringelse.

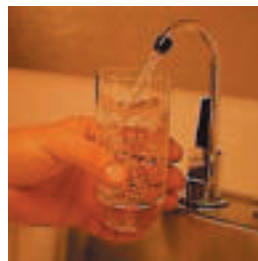
VII.'s bestemmelser om regulering og vedligeholdelse af vandløb er tilstrækkelige til at sikre forebyggelse af forringelser i vandløb, sær mv. Dette følger af, at enhver regulering af vandløb kræver vanddistriktsmyndighedens tilladelse. Og eftersom myndighederne som følge af mml.'s § 3, stk. 2 vil være bundet af retningslinierne i vandplanen i deres administration af lovgivningen, må bestemmelsen antages at være tilstrækkelig ift. VRD's forpligtelse. Det samme gælder for vedligeholdelse af vandløb, idet vandløbsmyndigheden selv skal vedligeholde offentlige vandløb, mens de kan fastsætte bestemmelser om vedligeholdelsens omfang og udførelse for private vandløb. Derfor har myndighederne angiveligt de tilstrækkelige virkemidler til at forebygge forringelser som følge af vedligeholdelsesarbejder.

Som udgangspunkt er benyttelse af vandløb kun muligt via tilladelse, hvilket er forebyggende. Dog kan dræning foretages uden tilladelse i områder, som ikke er udpeget som okkerpotentielle, og der kan i den forbindelse være situationer, hvor der kan ske en forøget udvaskning af næringsstoffer, pesticider mv., som ikke fanges i lovgivningen. Men dræning må generelt betragtes som et indgreb i vandets naturlige tilstand. Derfor bør det være omfattet af krav om tilladelse, hvis VRD's forpligtelse om at forebygge forringelse skal opfyldes.

VII.'s 2 m-bræmmer kan angiveligt forebygge forringelser mht. vandløbenes fysiske tilstand, hvilket de også er tiltænkt, men deres sigte er ikke at forebygge mht. den kemiske tilstand, dette skal gøres i anden lovgivning.

7.2.2 Vandforsyningsloven

Vfl.'s hovedformål er ikke direkte grundvandsbeskyttelse, men derimod *sikring af udnyttelse og beskyttelse af drikkevand*, jf. § 1, stk. 1. Vfl.'s bestemmelser bidrager alligevel til at sikre dele af grundvandet mod forurening. Det er således her, at rammerne for indsatsplanlægningen er fastlagt, og før mml. blev vedtaget, var det her, proceduren for vandressourceplanlægningen blev fastlagt. Indsatsplanlægning er beskrevet i afsnit 7.1.3.1. I vfl. § 3. defineres grundvand som vand, der gennem brønde,



boringer eller kildevæld indvindes eller kan indvindes fra undergrunden. I forhold til VRD, som omfatter alle vandforekomster og således også al grundvand synes denne definition smal. Det gør den, fordi grundvand, som ikke kan indvindes og dermed ikke er omfattet af loven, vil kunne forurene grundvandsforekomster, som kan indvindes som følge af, at vandforekomster er i samme kredsløb. Dette er dog antageligt ikke noget særligt problem i praksis, idet lovens virkemidler må forventes også at kunne udstrækkes til at anvendes overfor sådanne kilder, der påvirker de forekomster, som indvindes.

De hensyn, der skal varetages ved administrationen af loven, er præciseret i § 2. Her vejer forsyningshensynet naturligvis tungt, og det omfatter vandforekomsternes omfang og behovet for *tilstrækkelig* og *kvalitetsmæssig* tilfredsstillende vandforsyning. Der må altså inddrages langsigtede hensyn med henblik på den fremtidige forsyning, både hvad angår det *kvantitative* og det *kvalitative* aspekt. Udover de forsyningsmæssige hensyn omfatter § 2 en række andre samfundsmæssige hensyn, som en vandindvinding kunne tænkes at påvirke eller som omvendt kunne tænkes at påvirke vandforsyningen. Her tænkes på de miljø- og naturbeskyttelseshensyn, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet som ligeledes er nævnt i § 2. Som hovedregel kræver enhver indvinding tilladelse. [Anker, 2001A, s. 281] I praksis kan der altså tages hensyn til recipientkvalitetsplanlægningen, i fremtidens vandplaner, når der gives en indvindingstilladelse. Det kan f.eks. ske, hvis der er risiko for, at en forøget indvinding vil resultere i at vandløb og søer tørlægges pga. sænkning af vandspejlet. I fremtiden vil tilladelser efter vfl. være bundet af vandplanen og de retningslinier, der kan opstilles heri.

De generelle bestemmelser for grundvandsbeskyttelse ligger i mbl.'s kapitel 3, se også afsnit 7.2.3 *Miljøbeskyttelsesloven*. Vfl. indeholder dog også virkemidler, som kan anvendes med et miljøsigte. Her tænkes især på indsatsplanlægningen, som er beskrevet i afsnit 7.1.3.1 *Indsatsplanlægning efter vandforsyningsloven*. og de virkemidler, som indsatsplanen danner grundlag for. Der kan således henvises til de forbedrende virkemidler, som er beskrevet i afsnit 7.3.2 *Proaktive virkemidler til realisering af indsatsplan*.

7.2.2.1 Vurdering

I forhold til forebyggelse mod forringelse af vandforekomster synes vfl. at spille en mindre rolle. Der kan dog via indvindingstilladelser tages hensyn

til overfladevandets fysiske tilstand ved at undgå en for kraftig indvinding og herved sænke grundvandspejlet i særligt udsatte områder.

7.2.3 Miljøbeskyttelsesloven

Mbl. tilsigter generelt forebyggelse og bekæmpelse af forurening ved at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og bevarelsen af dyre- og planteliv. Mbl. er først og fremmest en rammelovgivning, som angiver generelle bestemmelser – typisk i form af forbud – medmindre



der kan gives tilladelse, dispensation eller der er fastsat nærmere regler om emnet. Ift. *grundvand* er det lovens kapitel 3, der udgør rammen for beskyttelsen. Reglerne i kapitel 3 tager sigte på at beskytte grundvandet generelt, altså uanset om der er en aktuell vandforsyningsinteresse knyttet til det pågældende grundvandsreservoir eller ej. I forhold til *overfladevand* er det lovens kapitel 4, der udgør rammen for beskyttelsen.

Det skal nævnes, at lovens § 26a til ekspropriation af dyrkningsrestriktioner i områder, hvor der foreligger en indsatsplan ikke er nævnt i dette afsnit, men under beskrivelsen af de proaktive virkemidler i afsnit 7.3.2.2 *Ekspropriation af restriktioner i arealanvendelsen*. Bestemmelserne i mbl.'s kapitel 4 blev ligeledes overført i 1973, her dog fra vl. Lovens kapitel 5 omhandler miljøgodkendelsen. Denne er ikke beskrevet i dette afsnit, men derimod under afsnit 7.2.8 *Miljøvurderinger og –godkendelser*, idet miljøgodkendelsen er en konkret vurdering af et projekts miljøpåvirkning. Den er en ofte omfattende godkendelsesordning af f.eks. husdyrbrug, og de beføjelser, der følger med den, synes mere naturligt beskrevet i dette særskilte afsnit, som desuden indeholder beskrivelse og analyse af VVM-proceduren.

7.2.3.1 Forurening af jord, grundvand og undergrund

Det grundlæggende værn til beskyttelse af jord og grundvand findes i mbl. § 19, hvorefter stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, *ikke uden tilladelse* må nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på jorden eller afledes til undergrunden. Beholdere med de stoffer, produkter og materialer, der er nævnt i § 19, må heller ikke uden tilladelse være nedgravet i jorden, jf. stk. 2, dog med undtagelse af beholdere, der alene anvendes til ajle, gylle, ensilagesaft, mælkerumsvand og møddingsvand, jf. stk. 3. Tilladelse efter stk. 1 og 2 gives af amtsrådet, jf. stk. 4.

Mbl.'s § 19 indeholder altså ikke egentlige forbud mod at udsætte grundvandet for forurening, men nævner derimod en række aktiviteter, som ikke kan ske uden tilladelse. De forhold, der ikke er omfattet af kravet om tilladelse i § 19, stk. 1-2, vil dog kunne reguleres i medfør af § 19, stk. 5, hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler for at sikre, at jord og grundvand ikke forurenes eller udsættes for fare for forurening med de i stk. 1 nævnte stoffer m.v. [Bjerring, 1998, s. 241] F.eks. er almindelig landbrugsdrift, herunder udbringning af gødning og ensilage, som udgangspunkt ikke omfattet af begrebet ”udledning på jorden”. For anvendelsen af husdyrgødning og ensilage gælder alene husdyrgødningsbekendtgørelsens kapitel 10, der er fastsat med hjemmel i bl.a. mbl.'s § 19, stk. 5. Slam betragtes derimod ikke som et sædvanligt gødningsstof, og udspreddning af slam i landbrugsøjemed er derfor omfattet af tilladelseskrauet.⁸ [Bjerring, 1998, s. 244]

Endvidere kan ministeren for områder, der i regionplanen er udpeget som indsatsområder med hensyn til nitrat i regionplanen (fremover i vandplanen), fastsætte regler om godkendelsesordninger for etablering eller udvidelser af husdyrhold, som kan medføre en forøgelse af risikoen for forurening af grundvand eller overfladevand jf. stk. 6. En sådan godkendelsesordning foreligger dog andetsteds i form af VVM-vurderingen jf. afsnit 7.2.8.2 *VVM-proceduren*. Endelig kan ministeren fastsætte regler til begrænsning af eller forbud mod tilførsel af husdyrgødning og affaldsprodukter til jordbrugsformål til områder, der i regionplanen (fremover vandplanen) er udpeget som indsatsområder med hensyn til nitrat, jf. stk. 7. Ministeren har hidtil endnu ikke benyttet sig af beføjelserne i § 19 stk. 6 og 7⁹.

I denne forbindelse skal nævnes § 20, hvorefter tilladelser efter § 19 til enhver tid og uden erstatning kan tilbagekaldes af hensyn til fare for vandforsyningsanlæg mv. Med denne bestemmelse kan myndigheden således gribe ind i eksisterende forhold, som de allerede har givet tilladelse til. Det vil f.eks. være aktuelt, hvis myndigheden opdager, at den pågældende aktivitet har en uventet negativ effekt på vandmiljøet.

⁸ Sådanne udledninger kan dog være umiddelbart tilladt efter *Bekendtgørelse om anvendelse af affaldsprodukter til jordbrugsformål*, bek. nr. 49 af 20/1-2000

⁹ Beføjelsen efter stk. 6 kan heller ikke forventes at blive anvendt, idet det med indsatsplanen for sårbare grundvandsområder er fastlagt, at pålæg af dyrkningsrestriktioner skal ske mod fuld erstatning. Derfor ville det skabe en særdeles underlig retsstilling, hvis sådanne restriktioner pludselig kunne pålægges erstatningsfrit.

§ 19 må antages at være tilstrækkelig til at opfylde VRD's forpligtelse om at forebygge forringelse af vandforekomster, så længe forureningen er omfattet af tilladelseskravet. Ikke mindst fordi myndighederne med mml.'s vedtagelse er bundet af vandplanen. Og angiver denne, at der ikke må ske øget tilførsel af bestemte stoffer, så er myndigheden forpligtet til at afslå ansøgningen. Diffus udledning af næringsstoffer og pesticider fra landbruget er dog ikke omfattet af § 19. Gødskning reguleres således via husdyrgødningsbekendtgørelsen, se afsnit 7.2.3.4, mens brugen af pesticider reguleres i kemikalieloven, se afsnit 7.2.5 *Kemikalieloven*.

7.2.3.2 *Øvrige bestemmelser*

Efter § 22 er der mulighed for at fastlægge et beskyttelsesområde i forbindelse med anlæg til indvinding af grundvand, hvor forurening kan forbydes. Bestemmelsen finder dog kun anvendelse overfor anlæg, der afleder spildevand til undergrunden eller andre af de i § 19 omfattede forhold og altså ikke gødskning og pesticidanvendelse i forbindelse med almindelig landbrugsdrift. En lignende bestemmelse for indvinding af overfladevand findes i § 23.

I § 24 er der hjemmel til, at amtsrådet i konkrete tilfælde ved påbud om afværgeforanstaltninger eller forbud mod visse aktiviteter kan modvirke fare for forurening af bestående og fremtidige vandforsyningsanlæg til indvinding af grundvand. I praksis kan det ift. forurening fra diffuse kilder, ske ved fastlæggelse af såkaldte ”fredningsbælter” på fremmed grund med forbud mod gødskning, anvendelse af gifte og bekæmpelsesmidler omkring vandboringer. Bælterne fastlægges typisk med en radius på 10 m, normalt i forbindelse med tilladelse til det pågældende vandforsyningsanlæg. Der ydes fuld erstatning for indgreb efter § 24 i bestående forhold, herunder anvendelse af pesticider og gødningsstoffer. [Bjerring, 1998, s. 286]

7.2.3.3 *Beskyttelse af overfladevand*

Miljøbeskyttelseslovens § 27 indeholder et *generelt forbud* mod tilførsel af *forurenende stoffer* til vandløb, søer eller havet. Sådanne stoffer må heller ikke oplægges således, at der herved opstår fare for, at vandet forurenes. Gylle, ajle, møddingssaft mv. er omfattet af begrebet forurenende stoffer og kan ikke betragtes som spildevand, hvorfor der i princippet gælder et ubetinget forbud mod tilførsel af sådanne stoffer. Almindelig landbrugsdrift er dog, som det også er tilfældet under mbl.'s bestemmelser vedrørende grundvand i lovens kapitel 3, ikke omfattet af § 27. Det vil sige, at gødning

m.m. ikke opfattes som forurening i denne forbindelse. Ligeledes er det antaget, at okkerforurening i forbindelse med almindeligt dræningsarbejde ikke er omfattet af bestemmelsen. Se for en mere uddybet beskrivelse af regulering af okkerforurening i afsnit 7.2.1.1 *Dræning kræver kun tilladelse i okkerpotentielle områder*. For at et forureningsforhold er omfattet af § 27, kræves således, at der er tale om hændelse ud over sædvanlig landbrugsdrift, f.eks. udtømning af gyllebeholdere, utætheder, uhensigtsmæssig udbringning på frossen jord el. lign. De fleste sager med hensyn til almindelig landbrugsdrift er reguleret ved husdyrgødningsbekendtgørelsen, som bl.a. indeholder bestemmelser om udbringningspraksis, harmonikrav mm. [Anker, 1996, s.121f] Denne er beskrevet i det følgende.

7.2.3.4 Husdyrgødningsbekendtgørelsen

Formålet med husdyrgødningsbekendtgørelse n¹⁰ (hgb.) er at begrænse forurening og gener fra dyrehold, herunder produktion, opbevaring og udbringning af husdyrgødning og ensilage m.v. Bestemmelser af betydning for tilførsel af forurening med næringsstoffer fra diffuse kilder findes i bekendtgørelsens kapitel 10 omhandlende anvendelse af husdyrgødning og ensilagesaft. Kapitel 10 omfatter dels krav om udbringningstidspunkter og -metoder, dels om harmonikrav. Helt overordnet er der dog i bekendtgørelsens § 24, stk. 1 krav om, at husdyrgødning m.v. kun må anvendes til *afgrøder med kvælstofnorm* eller en retningsgivende norm for fosfor og kalium ifølge *gødningsloven*¹¹ og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelser. Det betyder, at der skal være planter til at optage næringsstofferne i gødningen, før gødningen lovligt må udbringes, eller at husdyrgødning med andre ord kun må anvendes til gødskningsformål.



Hgb. regulerer udbringningstidspunkter i lovens § 26. I perioden fra høst til 1. februar må der ikke udbringes flydende husdyrgødning; undtaget er dog udbringning fra høst til 1. oktober på etablerede overvintrende græsarealer, samt på arealer hvorpå der den efterfølgende vinter skal være vinterraps. § 27 indeholder et krav om, at flydende husdyrgødning på ubevoksede arealer skal

¹⁰ Bek. nr. 604 af 15/7-2002 om erhvervmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.

¹¹ Disse regler regulerer også mere detaljeret, hvordan gødsningen skal foregå, herunder krav om plantedække, mark- og gødningsplaner m.v. Gødningsloven er yderligere beskrevet i afsnit 7.2.4 *Gødningsloven*.

nedbringes i jorden inden 12 timer. Særligt må udbringningen ikke ske på en sådan måde, at der er fare for, at gødningen, ensilagesaften eller spildevandet løber til søer eller vandløb ved tøbrud eller regnskyl.

Harmonikrav

Endelig indeholder hgb. krav om harmoni mellem husdyrholdets størrelse og ejendommens areal jf. § 28. Husdyrholdet må ikke være større, end at dyrenes gødning miljømæssigt forsvarligt kan spredes på bedriftens jorder. Dette krav, som også fra landmandens side kan ses som ”ret” til at opfylde sin harmonikvote, er reguleret ved, at der for landbrugsbedrifter, der drives som svinebrug, og på brug uden husdyr højst må udbringes husdyrgødning fra 1,4 DE pr. ha. For kvægbrug må der højst udbringes fra 1,7 DE pr. ha. Dog kan der under visse betingelser accepteres harmonikrav på 2,3 DE pr. ha for kvægbrug. Hvis en landbrugsbedrift har en større gødningsproduktion, end der kan udbringes på bedriftens egne jorder, skal der foreligge en skriftlig forpagtningsaftale eller aftale om, at overskydende gødning kan afsættes til en anden landbrugsbedrift eller til et anlæg, der kan behandle den, f.eks. et biogasanlæg.

Det skal nævnes at fødevarerministerens *bekendtgørelse om husdyrhold og arealkrav for landbrugsejendomme*¹² også indeholder bestemmelser med visse miljøhensyn til harmoniforhold. Det primære sigte er dog landbrugsstrukturelle hensyn. Arealkravene indebærer, at en vis procentdel af det efter hgb. opgjorte fornødne harmoniareal hører under den pågældende ejendom. Det vil sige, at der sker en indirekte regulering af harmonikravet forstået på den måde, at dyrehold og jordtilliggende må passe sammen, således at landbrugsbedrifter forbliver harmoniske.

7.2.3.5 Vurdering

Mbl.’s §§ 19 og 27 udgør det grundlæggende værn til forebyggelse af forurening af grundvand og overfladevand. Således må stoffer ikke uden tilladelse udledes m.v., hvis de kan forurene vandforekomster. Disse to grundlæggende bestemmelser må antages at være tilstrækkelige ift. VRD’s forpligtelse om at forebygge enhver forringelse, hvor det er nødvendigt ifølge en vandplan. Dette følger af mml.’s § 3, stk. 2, hvorefter myndighederne ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen er bundet af vandplanen. De

¹² Bek. nr. 824 af 2/10-2002 om husdyrhold og arealkrav m.v.

har derfor pligt til at afvise enhver aktivitet, der vil medføre forurening i et sådant omfang, at det strider imod vandplanen.

Gødskning og sprøjtning med pesticider er dog ikke omfattet af begrebet forurening i mbl.'s forstand, hvorfor disse aktiviteter ikke er omfattet af ovennævnte tilladelseskrav. Gødskning er derimod reguleret i hgb., mens kemikalieloven regulerer, hvilke pesticider, der må anvendes i landbruget, se afsnit 7.2.5 *Kemikalieloven*.

Hgb. regulerer gødskning primært gennem harmonireglerne, som skal sikre harmoni mellem husdyrhold og jordtilliggende. Tanken bag det at opstille harmonikrav for at regulere tilførslen af gødning på markerne er nødvendig og anvendelig ift opfyldelsen af VRD. Problemet ift. VRD er dog, at harmonikravet er generelt for hele landet og således antageligt udtryk for overregulering i visse tilfælde og underregulering i andre tilfælde. Harmonikravet tager ikke udgangspunkt i ressourcaperspektivet, hvor udgangspunktet er den enkelte vandressources sårbarhed. For at tilpasse harmonireglerne VRD's tankegang bør de derfor kunne differentieres ift. den enkelte vandressources sårbarhed. Således bør harmonikravet de steder, hvor det ifølge vandplanen er nødvendigt, være på f.eks. 1,0 DE pr. ha, og andre steder, hvor jorden kan tåle det, fastlægges til f.eks. 2,0 DE pr. ha. Derfor må hgb.'s generelle harmonikrav i sig selv antages at være utilstrækkeligt ift. opfyldelse af VRD's forpligtelse om at forebygge forringelse for alle vandforekomster. Det skal dog erindres, at der med indsatsplanens tilknyttede virkemidler er hjemmel til – mod fuld erstatning – at pålægge en ejendom de nødvendige restriktioner til sikring mod forurening med nitrat og pesticider, jf. afsnit 7.3.2.1 *Aftale om restriktioner i arealanvendelsen* og 7.3.2.2 *Ekspropriation af restriktioner i arealanvendelsen*. Det vil sige, at gødningstilførslen faktisk kan differentieres i indsatsområder. Derfor må det antages, at der samlet set er de tilstrækkelige virkemidler til forebyggelse af forringelser ift. grundvand, idet indsatsplanen og dens tilknyttede virkemidler udfylder dette virkefelt og er i stand til at sikre, at der som minimum ikke sker forringelser.

Derimod er der ikke mulighed for i sårbare overfladevandområder at pålægge de tilstrækkelige dyrkningsrestriktioner, og her synes således at være en

klar utilstrækkelighed. Indsatsplanen kan udelukkende anvendes overfor grundvand, og der findes ikke nogen parallel plan for overfladevand.

7.2.4 Gødningsloven

Formålet med gødningsloven¹³ (gl.) er ifølge § 1 at regulere jordbrugets anvendelse af eller andet organisk gødning i planperioden¹⁴, jf. § 2, stk. 2. Gl. arbejder med kvælstofnormer og -kvoter, hvor den enkelte virksomheds forbrug af kvælstof i planperioden *ikke* må overskride virksomhedens samlede kvote for kvælstof jf.



§ 5. Sker dette, kan virksomheden straffes med bøde, jf. § 29. Virksomheder, der er omfattet af § 2, skal for hver planperiode udarbejde en *markplan* og en *gødningsplan* for dyrkede og udtagne arealer, jf. § 21.

Virksomhedens samlede *kvælstofkvote* (markplan) opgøres som summen af de enkelte markers kvælstofkvoter. For hver mark kan kvælstofkvoten beregnes ud fra den pågældende afgrødes *kvælstofnorm*, jf. gl.'s § 6 stk. 2. Dog skal der korrigeres for kvælstofprognosen for den pågældende planperiode, således som denne er angivet i den årlige kvælstofprognosebekendtgørelse¹⁵. Endvidere skal der korrigeres for den såkaldte eftervirkning af tilført husdyrgødning m.v. i den forudgående planperiode, jf. § 7. Kvælstofnormerne er opgivet på grundlag af standardudbytter, dog med regionale differenser for klimaforhold, jordbonitet etc. Endelig er det muligt at korrigere en afgrødes kvælstofnorm, hvis det kan dokumenteres, at der tidligere er høstet højere udbytte af afgrøden på virksomheden end standardudbyttet for den pågældende ejendom. [Anker, 2001B, s. 489]

Virksomhedens samlede *forbrug af kvælstof* beregnes ved hjælp af gødningsplaner. Gødningsplanen skal angive virksomhedens samlede planlagte kvælstofkvote samt de enkelte markers kvælstof- og fosforbehov,

¹³ Bek. om lov nr. 472 af 1. juli 1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække med de ændringer, der følger af lov nr. 455 af 7. juni 2001, lov nr. 1085 af 19. december 2001 og lov nr. 370 af 6. juni 2002.

¹⁴ Ved planperioden forstås perioden fra den 1. august til den 31. juli.

¹⁵ Kvælstofprognosen regulerer den forskel i behov for tilførsel af kvælstof, der følger af de klimatiske variationer i vintermånederne fra år til år.

virksomhedens planlagte forbrug af kvælstof i *husdyrgødning* og i *handelsgødning* jf. § 21, stk. 4.

Når planperioden afsluttes skal der aflægges *gødningsregnskab*, hvor virksomhedens samlede kvælstofkvote og det samlede kvælstofforbrug sammenholdes. Gødningsregnskabet skal også indeholde oplysninger om harmoniarealer og gylleaftaler, samt plantedække og efterafgrøder. [Anker, 2001B, s. 488] Sidstnævnte, der også betegnes som bestemmelserne om grønne marker, betyder, at der skal etableres 65 % grønne marker i efteråret, også kaldt plantedække, jf. § 18 stk. 1. Det kan være afgrøder som vintersæd og frøafgrøder mv. Typerne er nærmere angivet i lovens bilag 2. Yderligere er der et krav om, at mindst 6 % af det dyrkede eller 1. årigt udtagne areal skal etableres med efterafgrøder som f.eks. græs og frøgræs.

7.2.4.1 Vurdering

Gl. supplerer hgb.'s harmonikrav ved at kræve gødningsregnskab for den enkelte bedrift. Bedriftens samlede kvælstofforbrug må således ikke overstige bedriftens kvælstofkvote. Gl. indregner flere parametre for at tilpasse gødningsdoseringen afgrødernes faktiske behov. Der tages hensyn til en række forhold, som har indflydelse på afgrødernes kvælstofbehov såvel på landsplan som på bedriftsniveau. Jordbrugeren bestemmer dog selv, hvorledes kvoten *fordeles* på markerne. Men for jordbrugeren selv er det mest hensigtsmæssigt at følge afgrødernes næringsstofbalance, dvs. give de afgrøder, der kan tåle mest kvælstof den største mængde af kvælstof, idet dette giver en bedre dyrkning og dermed et bedre udbytte for landmanden. På den måde opnår landmanden optimale vilkår for sine afgrøder samtidig med, at udvaskningen af kvælstof mindskes mest muligt.

Gl. kan samlet siges at informere landmanden og opstille regler for gødningspraksis. Den indeholder nogle af de principper, som synes nødvendige for at opfylde VRD. Her tænkes på differentieringen af tilførsel af gødning. I forhold til opfyldelse af VRD ligger gl.'s begrænsninger dog i dens virkefelt, idet den ikke kan regulere udover hgb.'s generelle harmonikrav indenfor den enkelte bedrift. Dvs. at gl. ikke kan sikre, at den enkelte mark ikke tilføres flere næringsstoffer, end den kan tåle. Eftersom det heller ikke synes hensigtsmæssigt at udvide lovens virkefelt til at kunne differentiere gødningstilførslen på forskellige ejendomme må gl. således antages at være tilstrækkelig ift. en opfyldelse af VRD. Eller i hvert fald kan det siges, at det

ikke er gl., der er utilstrækkelig, men nærmere en del af den anden lovgivning, som opstiller de vilkår, som gl. arbejder under.

7.2.5 Kemikalieloven

Bekæmpelsesmidler, herunder sprøjtemidler (også kaldet pesticider eller plantebeskyttelsesmidler), er reguleret i kemikalilovens (kspl.) kap. 7. Udgangspunktet i reguleringen er, at bekæmpelsesmidler ikke må importeres, sælges eller anvendes, uden at der forudgående er indhentet tilladelse fra Miljøstyrelsen, jf. § 33.



Kriterierne for, hvornår et bekæmpelsesmiddel kan *godkendes*, er angivet i lovens § 35. I korthed går det på, at et bekæmpelsesmiddel ikke kan godkendes, hvis det i forbindelse med anvendelse og opbevaring eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være *særlig farligt for sundheden eller særlig skadeligt for miljøet*. Endvidere kan der ikke meddeles godkendelse til et stof, hvis der findes stoffer, produkter eller metoder med samme anvendelsesområde, som er eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være væsentlig mindre farlige for sundheden eller væsentlig mindre skadelige for miljøet, jf. stk. 2. Bestemmelsen er et udtryk for det såkaldte substitutionsprincip. Dog kan der ikke nægtes tilladelse, hvis produktet er godkendt af De Europæiske Fællesskabers Ministerråd jf. § 35 stk. 3, medmindre EU-reglen hjemler undtagelser. I det hele taget er området præget af at være *underlagt EU-retlige rammer*, ikke mindst igennem Plantebeskyttelsesmiddeldirektivet¹⁶ fra 1991. Direktivet betyder, at Kommissionen har overtaget kontrollen med godkendelsen af de såkaldte aktivstoffer¹⁷, mens de enkelte medlemsstater forestår godkendelsen af det enkelte plantebeskyttelsesmiddel. Når aktivstoffet er godkendt optages det på den såkaldte positivliste, og medlemsstaterne kan herefter ikke forbyde stoffet. [Pagh, 2001A, s. 161ff] Danmark har altså ikke mulighed for selv at præge området i væsentlig grad.

Kspl. indeholder til gengæld en forbudsprocedure, hvor lovens bilag 2 indeholder en liste over forbudte stoffer, jf. § 35c. Ministeren kan føje nye

¹⁶ Dir. 91/414/EØF om plantebeskyttelsesmidler

¹⁷ Aktivstofferne er de stoffer, der fremkalder den tilsigtede virkning for det pågældende bekæmpelsesmiddel, mens de øvrige stoffer ikke i sig selv har nogen virkning.

bekæmpelsesmidler til listen, når dette enten følger af internationale regler, eller når midler indeholdende stoffet vurderes som uacceptabelt for sundhed og miljø.

Ved siden af reglerne om godkendelse og forbud er der i kspl.'s § 38a hjemmel til at ministeren kan forbyde eller begrænse brugen af bekæmpelsesmidler på bestemte arealer med henblik på at nedsætte forbruget af bekæmpelsesmidler. Bemyndigelsen er dog endnu ikke udnyttet. Efter § 38b kan der fastsættes krav om uddannelse for erhvervmæssig anvendelse af bekæmpelsesmidler. Bemyndigelsen er udnyttet, idet erhvervmæssig anvendelse af plantebeskyttelsesmidler kræver et uddannelsescertifikat. Endelig er der krav om at føre sprøjtejournaler over brugen af plantebeskyttelsesmidler for bedrifter over 10 ha.¹⁸ [Pagh, 2001A, s. 142f]

Det skal nævnes, at pesticidafgiftsloven¹⁹ også har betydning for landbrugets brug af pesticider. Loven er adfærdsstyrende ved at pålægge afgift på køb af pesticider, og målet er en nedsættelse af forbruget. Via afgiften opnås et incitament hos landmanden til at nedsætte forbruget af pesticid. Afgiften og rådgivning om brugen af bekæmpelsesmidler har fået forbruget af pesticider i landbruget til at falde, ikke mindst ved nedsættelse af behandlingshyppigheden.²⁰

7.2.5.1 Vurdering

Grundlæggende udgør kspl.'s kap. 7 et forebyggende værn mod de mest skadelige pesticider for vandmiljøet. Virkemidlerne i kspl. knytter sig dog primært til *produktet*, f.eks. via kravet om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler. Derimod er anvendelsen af midlerne kun reguleret i mindre grad, hvilket ikke harmonerer med reguleringstankegangen i VRD, hvor udgangspunktet er den enkelte vandressources sårbarhed. Et godkendt middel kan således godt opfylde VRD's væsentlighedskriterium og således være i strid med direktivet et sted, hvorimod jordbundsforhold mv. et andet sted kan betyde, at midlet ikke medfører en væsentlig forringelse og således ikke er i strid med direktivet. Der er således ikke med de generelle godkendelsesordninger

¹⁸ Reglerne findes i *Bekendtgørelse om sprøjtejournaler og eftersyn af sprøjteudstyr i jordbruget*, der også som det fremgår af titlen indeholder regler om eftersyn af sprøjteudstyr.

¹⁹ Bek. om lov nr. 416 af 14. juni 1995 om afgift af bekæmpelsesmidler.

²⁰ Pesticidproblematikken har haft sine egne handlingsplaner og er altså ikke en del af vandmiljøplanerne. Pesticidhandlingsplan I kom i 1986, her blev der bl.a. indført afgift på pesticider. Pesticidhandlingsplan II kom i 2000 og der blev indgået forlig om en ny ved udgangen af 2003.

mulighed for at regulere individuelt i særligt sårbare områder. Der er dog hjemmel til, at ministeren kan vedtage regler, der kan begrænse eller forbyde brugen af bekæmpelsesmidler på bestemte arealer. Denne mulighed synes absolut anvendelig ift. VRD's forpligtelser. Ikke mindst fordi den ifølge sin ordlyd har et bredere virkefelt end den hjemmel, der er i vfl.'s § 13d og mbl.'s § 26a om dyrkningsrestriktioner i indsatsområder. Hjemlen i kspl.'s § 38a kan således anvendes i alle *særligt sårbare områder*, hvilket angiveligt også vil sige i afstrømningsområder. Som nævnt i ovenstående er bemyndigelsen ikke udnyttet, men den synes anvendelig ift. begrænsning i brugen af pesticider. Den vil således kunne anvendes i områder, hvor det ifølge vandplanen er nødvendigt at begrænse brugen af pesticider for at forebygge yderligere forringelse. Dermed vil den også, hvis bemyndigelsen udnyttes, kunne udfylde det hul, der er for regulering af pesticider ift. overfladevand. Den vil dog udelukkende kunne anvendes i de områder, som kan betegnes som *særligt sårbare*, jf. ordlyden i § 38a.

En anden problematik synes at være kriteriet for at give afslag på ansøgning om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel med miljøhensyn som begrundelse. Skal der gives afslag, skal der være tale om en *særlig fare* for miljøet. Tvivlen kommer tilsyneladende ikke miljøet til gode, hvilket til dels bekræftes i lovens § 2 stk. 2, der fastslår at *"ved bedømmelsen af arten og omfanget af de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne lov for at forebygge miljøskader, skal der på den ene side lægges vægt på den skade på miljøet, som stoffet eller produktet kan medføre, og på den anden side de tekniske og økonomiske konsekvenser, herunder de omkostninger, sådanne foranstaltninger medfører såvel for samfundet som helhed som for de berørte producenter, importører og brugere."* Miljøhensyn er altså blot et blandt flere hensyn, der skal tages, når en kemikalie skal godkendes. Derfor er godkendelsesordningen på ingen måde en garanti for, at der ikke tilføres vandmiljøet skadelige stoffer, og ift. VRD må det antages at være utilstrækkeligt.

Pesticidafgiftslovens virkemiddel i form af incitament til at nedsætte forbruget, er heller ikke tilstrækkelig i forhold til VRD's forpligtelser om at forebygge forringelse i den enkelte vandressource. Lovens virkemidler, som går på afgifter på pesticider, kan antageligt i praksis medvirke til en nedsættelse af forbruget, men en direkte sikring mod forringelse vil en afgift ikke kunne udgøre.

7.2.6 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven²¹ (nbl.) har, jf. § 1, til formål at beskytte, forbedre og genoprette udvalgte dele af naturen. Nbl.'s rolle er at definere hvilken natur, der er samfundsmæssigt ønskelig og at træffe de nødvendige foranstaltninger til sikring heraf. Sådanne foranstaltninger er ikke nødvendigvis i modstrid med landbrugsmæssig drift, men



vil ofte i stedet skulle iværksættes i samspil med den landbrugsmæssige udnyttelse. Lovens forebyggende bestemmelser er beskrevet i dette afsnit, mens dens forbedrende og genoprettende bestemmelser er beskrevet i afsnit 7.3.3 *Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven*.

7.2.6.1 § 3-områder

Nbl.'s § 3-områder omfatter søer, vandløb, heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev m.v. For disse registrerede²² naturtyper gælder, at der er *forbud mod ændring af naturtypens tilstand*. For søer og vandløb gælder specifikt, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af naturlige søer, hvis areal er større end 100 m², eller af vandløb eller dele af vandløb, der af miljøministeren efter indstilling fra amtsrådet er udpeget som beskyttede. Dette gælder dog ikke for sædvanlige vedligeholdelsesarbejder i vandløb, se afsnit 7.2.1.3 *Vandløbsloven mht. vedligeholdelse*. Ifølge nbl. er det *naturtypen* og ikke vandets tilstand, der er i fokus for beskyttelsen. Derudover er der en bagatelgrænse, som gælder for søer under 100 m², hvilket kan være et problem i forhold til VRD's forpligtelser, da forringelse af tilstanden i søer under 100 m² ikke kan udelukkes at opfylde direktivets væsentlighedskriterium.

Der er også en bagatelgrænse for tilstandsændring af naturtyperne heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev m.v. Ifølge § 3, stk. 2 gælder forbudet for disse naturtyper kun, hvis de tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, er større end 2.500 m² i sammenhængende areal. Det vil sige, at 2.400 m² sammenhængende mose ikke er omfattet af

²¹ Der er vedtaget visse ændringer i naturbeskyttelsesloven pr. 25/5-2004, og disse træder i kraft fra 1/10-2004.

²² De nævnte naturtyper skal registreres af amtet, før bestemmelserne gælder, og i denne forbindelse har der været definitionsvanskeligheder forbundet med nogle af naturtyperne, bl.a. moser og "naturlige" søer [Anker, 2001A, s. 273]

bestemmelsen. Tilstandsændringer i et så stort område kan ligesom for søer under 100 m² ikke udelukkes at kunne opfylde VRD's væsentlighedskriterium. Derfor er bestemmelserne utilstrækkelige ift. VRD's forpligtelse om at forebygge forringelser i alle vandforekomster, idet de indeholder denne bagatelgrænse.

Forbudet mod tilstandsændringer gælder *ikke* overfor landbrugets gødskning og sprøjtning, som stadig er tilladt på eller omkring disse arealer, og som derved kan have en negativ indvirkning på vandforekomstens tilstand. Dog må der i denne forbindelse ikke gødskes eller sprøjtes på heder og moser. Ifølge nbl.'s § 3, stk. 4 kan miljøministeren dog fastsætte nærmere regler for gødskning på beskyttede arealer. [Anker, 2001A, s. 271]

7.2.6.2 *Vurdering*

Nbl. har fokus på beskyttelsen af bestemte naturtyper, herunder bl.a. søer, vandløb og moser. Lovens fokus går på naturtypernes fysiske tilstand, og dens virkefelt dækker således primært den del af VRD, der fokuserer på økologisk tilstand. Derimod fokuserer den ikke på den kemiske tilstand, idet denne er reguleret i mbl.

Nbl.'s forbud mod tilstandsændringer af § 3-områder synes i sin rækkevidde tilstrækkelig til at opfylde VRD's forpligtelse om at forebygge forringelser i de vandforekomster, som er omfattet af § 3-beskyttelsen. Loven opererer dog med en bagatelgrænse, der betyder, at naturlige søer under 100 m² og sammenhængende arealer, der udgøres af moser, ferske enge, strandenge m.v. under 2500 m² ikke er omfattet af § 3. Det betyder reelt, at der lovligt kan ske tilstandsændringer i disse vandforekomster. Som følge af, at VRD ikke opererer med nogen bagatelgrænse for, hvornår en forringelse kan være i strid med direktivet, må dette derfor antages at være utilstrækkeligt ift. VRD's forpligtelse. Med andre ord kan det ikke udelukkes, at tilstandsændringer i disse vandforekomster kan opfylde VRD's væsentlighedskriterium, og derfor er bestemmelserne utilstrækkelige.

7.2.7 Landbrugsloven

Landbrugslovens²³ (lbl.) formål er at sikre en forsvarlig strukturel udvikling samt at værne om dyrkningsjorderne, således at både erhvervsøkonomiske interesser og miljømæssige forhold tilgodeses. Lbl. er en erhvervslov, der skal sikre en bestemt erhvervsudvikling, og denne udvikling skal ske med hensyntagen til miljøet. Landbrugsbedrifter *skal* som udgangspunkt anvende jorden til *jordbrugsmæssige forhold*, hvilket gælder for alle ejendomme, der i matriklen er noteret som landbrugsejendom. Ifølge lbl.'s § 1, stk. 3 nr. 3 kan fødevareministeren fastsætte regler om forsvarlig udnyttelse af landbrugsjorder, hvilket er beskrevet i forbindelse med dyrkningspligten i nedenstående.



7.2.7.1 Dyrkningspligt

Prioriteringen af miljøhensyn kommer ikke kun til udtryk i formålsbestemmelserne. Også bestemmelserne om drift af landbrugsejendomme i §§ 7-7b bærer præg af prioritering af miljøhensyn. Landbrugspligten, hvorunder *dyrkningspligten* hører, kan være til hinder for gennemførelsen af miljømæssige initiativer, der f.eks. indebærer et ophør med dyrkning af jorden. Dyrkning af landbrugsjord har som udgangspunkt førstehøjrioritet overfor miljømæssige initiativer, dvs. at der skal dispensation eller tilladelse til, hvis driften af landbrugsjord skal overgå til ikke-jordbrugsmæssig drift. Dyrkningspligten i § 7a foreskriver en *forsvarlig jordbrugsmæssig udnyttelse* af arealerne til en landbrugsejendom. Men dyrkningspligten indebærer ikke, at der er pligt til intensiv dyrkning af f.eks. marginale jorder, men kun af jorder, der er egnede til dyrkning. Der er i forbindelse med forsvarlig jordbrugsmæssig udnyttelse flere muligheder for ekstensiv udnyttelse af jorden. Dyrkningspligten er f.eks. ikke til hinder for græsning eller for, at jorderne i en periode henligger ubenyttet. Lbl. hindrer ikke skovbrug på landbrugsarealer. Ejeren kan desuden udtage landbrugsjorder til braklægning, eller etablere våde enge eller vådområder med henblik på gennemførelse af Vandmiljøplan II. Gennemførelsen af større naturgenopretningsprojekter,

²³ Der er indgået forlig om ny landbrugslov d. 28/4-2004 med forventet ikrafttrædelse 1/9-2004. Denne vil angiveligt betyde, at der i et vist omfang opløses for skellet mellem landbrug og miljø. Loven synes dog ikke at kunne få særlig betydning ift. opfyldelse af VRD's forpligtelser.

f.eks. etablering af en sø på landbrugsjorder, vil dog jf. ovenstående kræve dispensation fra dyrkningspligten.

Af lbl.'s § 7, stk. 2 fremgår, at *"ejendomme skal drives på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige udnyttelsesmuligheder, til husdyrsundhedsmæssige forhold samt til natur og miljø."* Hjemlen til at fastsætte regler for landbrugsejendommens forsvarlige erhvervsmæssige drift er udnyttet i forbindelse med *bekendtgørelse om grønne marker, gødnings- og sædskifteplaner m.v.* Derudover angiver *bekendtgørelsen om husdyrhold og arealkrav for landbrugsejendomme* maksimumsgrænse for husdyrhold og arealkrav, der relaterer sig til hgb.'s harmonikrav, jf. afsnit 7.2.3.4 *Husdyrgødningsbekendtgørelsen*.

Det er jordbrugskommissionen, der er myndighed for landbrugsloven. I denne forbindelse skal jordbrugskommissionen ikke "virke for" regionplanen. Tilladelser gives således udelukkende på baggrund af strukturelle forhold efter lbl. Dette kan betyde, der ikke i forbindelse med omlægning af landbrugsjord ikke tages højde for miljøinteresser, og at tilstanden i en vandforekomst dermed kan forringes væsentligt, uden at der kan gribes ind over for det. Dette kan f.eks. ske, hvis et ellers ekstensivt drevet areal skifter ejer, hvorefter den nye ejer påbegynder intensiv dyrkning.

7.2.7.2 Vurdering

Lbl. er en erhvervslov, der bl.a. skal sikre, at landbrugsjorder drives forsvarligt, dvs. at de generelt anvendes til jordbrugsmæssige formål. Drift af landbrugsjorder – især intensiv drift – harmonerer sjældent med forebyggelse af forringelser i vandforekomsters tilstand. For at lbl. opfylder VRD's forpligtelser må det derfor antages, at den skal give plads til, at de tiltag, som er nødvendige for at forebygge yderligere forringelse eller sikre forbedring kan foretages, uden at lbl. udgør en barriere herfor. Men her er angiveligt et problem, idet lbl. administreres af jordbrugskommissionen, som ikke skal tage hensyn til andet, end om lbl.'s strukturelle bestemmelser er opfyldt. Dermed vil der ikke blive taget miljøhensyn i forbindelse med omlægning af jorder, som f.eks. overgår fra ekstensiv til intensiv drift. I en sådan situation vil der være risiko for forringelse af vandforekomster, hvis jordens organismer ikke kan optage den øgede mængde næringsstoffer, og derfor må den danske

struktur og de hensyn, som jordbrugskommissionen skal tage, anses for utilstrækkeligt ift. opfyldelse af VRD.²⁴

7.2.8 Miljøvurderinger og -godkendelser

Igennem de senere år har de såkaldte miljøvurderinger og -godkendelser spillet en fremtrædende rolle i reguleringen af landbruget i Danmark. Miljøgodkendelser efter mbl. har været anvendt siden 1973, mens VVM-proceduren kom ind i dansk ret som et EF-retligt krav i 1989. Det, der er kendetegnet ved disse virkemidler er, at de er i stand til at forholde sig til den miljømæssige belastning fra det *enkelte projekt eller anlæg*. Der er altså tale om en individuel og konkret regulering/vurdering, der giver mulighed for at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for den pågældende lokalitet. Umiddelbart synes denne type regulering anvendelig ift. at sikre, at der ikke sker en forværring af vandmiljøets tilstand. Spørgsmålet er dog, om disse miljøvurderinger og -godkendelser, der som følge af deres fokus på anlæg primært regulerer punktkilder, også er i stand til at gribe ind overfor fladebelastningen fra diffuse kilder. I afsnittet er miljøgodkendelsesordningen efter mbl.'s kapitel 5 først analyseret. Herefter følger en analyse af pl.'s VVM-procedure. I begge tilfælde er fokus på evnen til at sikre vandmiljøet mod forringelser.

7.2.8.1 Miljøgodkendelse

Virksomheder, anlæg eller indretninger, der er optaget på listen over godkendelsespligtige anlæg, skal have en godkendelse efter mbl.'s kapitel 5, før de må anlægges eller påbegyndes. Godkendelsespligtige anlæg omfatter alle *større husdyrbrug over 250 dyreenheder (DE)* eller 100 DE for slagtekyllinger. Godkendelsespligten indtræder ved etablering eller udvidelse i de tilfælde, hvor de ovenfor skrevne grænser angående dyreenheder overskrides eller ved en udvidelse af en allerede godkendt husdyrproduktion, som medfører forøget forurening, jf. mbl. § 33, stk. 1 og godkendelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Virksomheden skal indsende ansøgning om miljøgodkendelse og herved redegøre for virksomhedens miljøbelastning. Ansøgningen skal bl.a. indeholde oplysninger om placering, indretning, bedst tilgængelige teknik, forureningsforhold, dyrearter, dyreenheder, udbringingsarealer m.m., jf. gbk. bilag 2. Denne redegørelse har betydning

²⁴ I den nye lbl., der forventes at træde i kraft d. 1/9-2004, er der lagt op til en vis opløsning af dette administrative skel, men det er uvist hvornår og i hvilket omfang, det vil ske. I denne forbindelse spiller den kommende strukturreform angiveligt også en væsentlig rolle.

for godkendelsesmyndighedens vurdering af, om det er muligt at indrette og drive virksomheden uden at medføre væsentlig forurening, samt hvilke vilkår der bør stilles til virksomheden. De fastsatte vilkår har som udgangspunkt en otteårig retsbeskyttelsesperiode, hvor myndighederne ikke kan gribe ind og ændre vilkårene, medmindre der fremkommer nye oplysninger om forureningens skadelige virkning, forureningen medfører miljømæssige skadesvirkninger, der ikke kunne forudsiges, der er sket væsentlige ændringer i den bedst tilgængelige teknik el.lign., jf. § 41a.

Vilkår

I forhold til VRD's forpligtelser er det nødvendigt at have virkemidler, der kan sikre, at der ikke sker yderligere forringelser, og i den forbindelse er anvendeligheden af miljøgodkendelsen som reguleringsform overfor forurening fra diffuse kilder et centralt spørgsmål. Spørgsmålet er, om der kan stilles skærpede vilkår overfor gødningsudbringning, harmoniforhold og pesticidanvendelse. Ifølge mbl. § 34 kan der fastsættes vilkår for virksomhedens etablering og drift. I husdyrgødningsbekendtgørelsen § 1, stk. 4 er det præciseret, at kommunalbestyrelsen ved godkendelser efter mbl.'s kapitel 5 kan fastsætte vilkår, der er mere vidtgående end bestemmelserne i bekendtgørelsen. Det vil sige at husdyrgødningsbekendtgørelsens harmonibestemmelser ikke er ufravigelige, og at de kan skærpes.

Helle Tegner Anker anfører imidlertid en række problemer ved sådanne skærpede harmonikrav og finder i øvrigt ikke spørgsmålet afklaret. For det første forudsætter vilkår for virksomhedens drift og etablering rådighed over den pågældende ejendom. På grund af rådighedskriteriet, som er knyttet til godkendelsesordningen, kan der alene fastsættes vilkår, som kan realiseres ved handlinger, der udføres af den, der har rådighed over det areal, hvorpå den pågældende virksomhed lokaliseres. I forhold til husdyrbrug betyder, det at der ikke kan stilles vilkår, hverken vedrørende opbevaring eller udbringning af husdyrgødning på andre ejendomme. Det vil sige, at der ikke kan stilles vilkår for den del af husdyrgødningen, der udbringes på arealer omfattet af harmoniaftaler. For det andet nævnes grænsen for at gribe erstatningsfrit ind i eksisterende arealanvendelse. I det omfang vilkårene vil resultere i en skærpelse af hidtidig arealanvendelse, altså en skærpelse ift. den gødningsmængde, der hidtil har været udbragt på de pågældende arealer, vil et sådan vilkår kunne stride mod de grundlovssikrede rettigheder og vil kunne have karakter af ekspropriation. For det tredje anføres det, at forholdet kan reguleres via indsatsplaner, mod fuld erstatning efter mbl. § 26a,

hvilket taler imod, at der erstatningsfrit kan fastsættes tilsvarende vilkår i en miljøgodkendelse. [Anker, 2001B, 493ff]

Ejendomsretten synes altså at sætte nogle grænser ift. miljøgodkendelsers rækkevidde og de krav, der kan stilles til landmandens dyrkningspraksis. I afsnit 7.2.3.4 *Husdyrgødningsbekendtgørelsen* blev det nævnt, at harmonikravet samtidig kan opfattes som en ”ret” til at dyrke arealerne inden for de grænser, der er opstillet i dette regelsæt. I den forbindelse kan det anføres, at en yderligere regulering end den generelle vil være i strid med de grundlovssikrede rettigheder og kan have karakter af ekspropriation. Spørgsmålet synes afklaret med hensyn til indgreb i eksisterende dyrkningspraksis, når det gælder områder, der er omfattet af indsatsplaner. I sådanne tilfælde sker ekstensiveringen mod fuld erstatning og derfor må det forventes, at kravene heller ikke kan skærpes erstatningsfrit via en miljøgodkendelse overfor eksisterende dyrkningspraksis. Spørgsmålet er dog, om der kan gribes ind i forbindelse med udvidelse af husdyrproduktioner, altså i de tilfælde hvor der sker en intensivering af dyrkningstrykket.

I praksis er der de seneste år så småt begyndt at blive stillet krav til dyrkningspraksis i miljøgodkendelser ved udvidelser af husdyrbrug. Der er således eksempler på, at der i områder med særlige drikkevandsinteresser og i nitratfølsomme områder stilles krav om, at udvaskningen fra rodzonen ikke må overstige eksempelvis 50 mg nitrat pr/l., se således afsnit 7.2.8.2 *VVM-proceduren*. Ligeledes er der eksempler på, at fosforoverskuddet er forsøgt reguleret gennem miljøgodkendelser. Kravet består i, at landmanden skal indrette sit gødnings- og sædskifte således, at han kan dokumentere, at det ikke overstiger grænseværdien ud fra en angivet beregningsmodel. Regionplanerne spiller i den forbindelse en afgørende rolle, da der for at fastsætte mere restriktive vilkår end de generelle krav må kræves, at arealerne er udpeget som sårbare over for nitrat, og at udpegningen er sket på baggrund af en nøje faglig vurdering. Sådanne vilkår er ifølge Skov- og Naturstyrelsen lovlige at fastsætte, men er dog ikke prøvet ved Miljøklagenævnet eller ved domstolene. Med hensyn til arealer, hvor driftsherren har indgået gylleaftale, er det styrelsen opfattelse, at der ikke kan stilles vilkår i miljøgodkendelsen. [Skov- og Naturstyrelsen, 2004, s. 2]

I forhold til pesticidanvendelse på landbrugsarealer må det anses for yderst tvivlsomt, om der kan stilles skærpede krav i miljøgodkendelser. Der foreligger ikke nær den samme dokumentation for dets skadelige virkning på

vandmiljøet som tilfældet er ved nitratudvaskning. Projektgruppen har heller ikke kendskab til miljøgodkendelser, hvor det er tilfældet.

Et andet problem er, at den kvantitative grænse for de virksomheder, der er omfattet af godkendelse, betyder at ordningen kun vil ”fange” en del af det samlede areal, hvorpå der tilføres husdyrgødning. Således findes der kun ca. 600 godkendelsespligtige husdyrbrug (kvæg-, svin-, fjerkræbrug mv. samt blandede husdyrbrug) i Danmark i dag, hvilket er en beskedent andel af de i alt knap 38.000 husdyrbrug [VMP III, 2003, s. 63].

Vurdering

Miljøgodkendelsens virkefelt og ejendomsretten sætter begrænsninger for dens muligheder for at regulere diffus forurening fra landbrug. Men der kan og bliver stillet vilkår i miljøgodkendelser til gødningsudbringning. Det sker ikke i form af direkte skærpede harmonikrav, men derimod som krav om dokumentation for, at udvaskningen af nitrat og fosfor ikke overstiger en fastsat grænseværdi. Sådanne vilkår kræver dog, at der er en faglig dokumentation for, at området, hvori udbringningsarealerne er beliggende, rent faktisk er så sårbare, at en skærpelse af de generelle krav er nødvendig. Der er således en tendens til, at tvivlen ikke kommer miljøet til gode. Med andre ord benyttes forsigtighedsprincippet ikke. Det samme er tilfældet ift. pesticidanvendelse, der ligeledes betragtes som almindelig dyrkningsmæssig arealanvendelse, og herved kan der ikke stilles yderligere vilkår i miljøgodkendelsen. Ligeledes synes muligheden for at gribe ind i eksisterende arealanvendelse ikke mulig i miljøgodkendelserne. De grundlovssikrede rettigheder i form af ejendomsretten står i denne sammenhæng stærkt. Ligeledes er det ikke muligt at regulere de udbringningsarealer, hvorpå der er indgået gylleaftaler. I det hele taget synes miljøgodkendelsen med de ovenfor nævnte begrænsninger kun i begrænset omfang egnet til en sådan differentiering, som er nødvendig for at opfylde VRD's forpligtelser om at beskytte den enkelte vandforekomst.

7.2.8.2 VVM-proceduren

I medfør af samlebekendtgørelsen²⁵ under pl. skal anlæg til husdyrproduktion med kapacitet for mere end 250 DE, dog 270 DE, hvis mindst 90 % heraf stammer fra søer med tilhørende smågrise op til 30 kg og mere end 210 DE i slagtekyllinger, underkastes en VVM-vurdering (vurdering af større anlægs virkning på miljøet) ved nyanlæg eller ved væsentlige udvidelser. Endvidere

²⁵ Bek. 428 af 02/06/1999 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning.

skal der gennemføres en VVM-vurdering, når anlægget efter en konkret vurdering antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet på grund af dets art, dimensioner eller placering. Det drejer sig om de såkaldte bilag 2 anlæg, som omfatter en række kategorier, herunder landbrug under de nævnte størrelser. Det betyder, at anlæg og udvidelse af husdyrbrug under 250 DE (210 for slagtekyllinger) også kan underkastes en VVM-vurdering. Det afgørende er, om den såkaldte screening viser, at anlægget kan medføre en væsentlig påvirkning af miljøet. Alle VVM-pligtige anlæg er i dag omfattet af et krav om en særlig tilladelse enten en VVM-tilladelse eller en af de godkendelser og tilladelser der er nævnt i samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3. Det kan f.eks. være en miljøgodkendelse. Tilladelsen må ikke udstedes, før VVM-proceduren er afsluttet, og regionplanmyndigheden endeligt har vedtaget de nødvendige regionplanretningslinier for anlægget jf. samlebekendtgørelsens § 8, stk. 2.

VVM-vurderingers betydning – regionplanens retningslinier

Formålet med VVM-vurderingen er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag ift. de miljømæssige påvirkninger af de omfattede anlæg. VVM-proceduren er altså ikke i sig selv i stand til at hindre etableringen af de pågældende anlæg, men proceduren sikrer, at de eventuelle uheldige miljømæssige konsekvenser er oplyst, inden der træffes beslutning om anlægget. Efter pl.'s § 6, stk. 3, nr. 4 skal der fastsættes regionplanretningslinier for de anlæg, der er omfattet af en VVM-vurdering. Retningslinierne skal ledsages af en redegørelse, der indeholder en vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Jævnfør pl.'s § 5 skal VVM-redegørelsen på passende måde påvise, beskrive og vurdere et anlægs direkte og indirekte virkninger på bl.a. jordbund, vand, luft, klima og landskab. VVM-vurderinger af husdyrbrug skal således indeholde en beskrivelse og vurdering af de eventuelle øgede diffuse udledninger til marker og konsekvenserne heraf for vandmiljøet.

Øget diffus udledning til vandmiljøet kan således begrunde, at der ikke kan gives VVM-tilladelse eller miljøgodkendelse, men det betyder dog ikke at en tilladelse/godkendelse ikke må gives. Regionplanretningslinierne må dog ikke stride mod vandplanen jf. pl. § 6 stk. 2 hvilket i praksis betyder at der ikke kan vedtages retningslinier, om etablering af husdyrbrug eller andet, der vil påvirke vandmiljøet i væsentlig negativ retning og dermed hindre en opfyldelse af VRD's målsætninger ift. den pågældende vandforekomst.

Omfanget af VVM-vurderinger og -screeninger

En anden og væsentlig problematik er omfanget af husdyrbrug, hvor der kræves en screening og efterfølgende VVM-vurdering. Vil VVM-proceduren fange alle tilfælde, hvor vandmiljøet vil kunne forringes i negativ retning, således at VRD's og dermed vandplanernes målsætninger ikke bringes i fare? Nyanlæg af husdyrproduktion med kapacitet for mere end 250 DE eller mere end 210 DE i slagtekyllinger er altid omfattet af en VVM-vurdering. Herudover er andre projekter som nævnt omfattet af en screening, hvilket vil sige, at der skal foretages en konkret vurdering af, om et givet anlæg er VVM-pligtigt. Fra lovgivers side er det til tider omfattende sagsforløb, som en screeningsproces medfører, forsøgt forenklet med en anmeldeordning. Anmeldeordningen betyder, at hvis en landmands anlægsprojekt omfatter en etablering, udvidelse eller ændring af et anlæg til intensiv husdyrproduktion på 100 DE eller derunder, kan anmeldelse indgives på et anmeldeskema jf. samlebekendtgørelsen § 3a, stk. 2. Anmeldeskemaet kan kun bruges, hvis ansøgeren kan svare ”ja” til de 10 stillede spørgsmål om natur- og miljøpåvirkninger i samlebekendtgørelsens bilag 5. Spørgsmålene lyder som følger:

1. Er det aktuelle projekt om etablering, udvidelse eller ændring på maksimalt 100 dyreenheder?
2. Er det aktuelle projekt samt anmeldte etableringer, udvidelser eller ændringer inden for de sidste 3 år sammenlagt på maksimalt 100 dyreenheder?
3. Ligger det aktuelle projekts udspretningsarealer uden for arealer, der har et direkte fald på 12° eller mere ned mod den øverste kant af søer og vandløb?
4. Ligger det aktuelle projekts udspretningsarealer længere væk end 50 m fra søer over 100 m²?
5. Ligger det aktuelle projekts udspretningsarealer uden for de nitratfølsomme indvindingsområder, der er udpeget i regionplanen?
6. Ligger det aktuelle projekts bygninger uden for de potentielle vådområder, der er udpeget i regionplanen, og uden for kortlagte lavbundsarealer?
7. Ligger det aktuelle projekts udspretningsarealer og bygninger længere væk end 300 m fra internationale naturbeskyttelsesområder?

8. Ligger det aktuelle projekts bygninger længere væk end 300 m fra heder over 5 ha, overdrev, moser og søer, der er målsat i regionplanen?
9. Ligger det aktuelle projekts udspretningsarealer og bygninger uden for fredede områder?
10. Overholder det aktuelle projekt afstandskravene til naboer, som er fastlagt i § 4, stk. 3 i husdyrgødningsbekendtgørelsen, henholdsvis § 2 og § 3 i pelsdyrbekendtgørelsen samt de generelle krav til gødningsopbevaring, udledning af spildevand og til opsamling, transport og bortskaffelse af farligt affald i henhold til husdyrgødningsbekendtgørelsen/pelsdyrbekendtgørelsen, spildevandsbekendtgørelsen og affaldsbekendtgørelsen?

I forhold til VRD's forpligtelser er spørgsmålene ikke dækkende for, om der rent faktisk sker en forringelse. Påvirkningen af grundvandet bliver ikke afklaret i anmeldeskemaet ud over i nitratfølsomme indvindingsområder, hvilket langt fra er tilstrækkeligt, da denne udpegning kun dækker en lille del af grundvandet. Med hensyn til beskyttelsen af overfladevand vil spørgsmålene næppe være en garanti for, at der ikke sker forringelser. Således kan der ikke tages hensyn til den *kumulative effekt* ved en sådan anmeldeordning. Totalt set vil anmeldeordningen udgøre en barriere i lovgivningen ift. VRD's forpligtelser, med den udformning den har i dag, alene af den grund at den ikke er tilstrækkelig sikkerhed for at der ikke sker en forringelse af vandmiljøet.

Hvis der ikke kan svares "ja" til alle spørgsmål i anmeldeskemaet, skal der foretages en screening med henblik på at finde ud af, om anlægget er VVM-pligtigt. Et sådant anlæg vil jf. Naturklagenævnets praksis, dog kun undtagelsesvist være VVM-pligtigt og normalt kun, hvis det tænkes placeret i områder, der er særligt miljøfølsomme eller rummer væsentlige naturbeskyttelsesværdier, idet de generelle miljøregler i andre tilfælde anses for at være tilstrækkelige. [NKO nr. 277 2003]. Naturklagenævnets praksis har samtidig vist, at amternes udpegninger af særlige drikkevandsområder i sig selv ikke er afgørende. Derimod ser det ud til, at udpegningerne af nitratfølsomme områder tillægges større betydning, når det skal afgøres, om en screening medfører VVM-pligt. [NKO 239, 2001] I praksis er det dog ikke mange screeninger, der medfører VVM-pligt. En undersøgelse har vist, at der i 2001 og 2002 blev foretaget omkring 2000 husdyrscreeninger om året, og heraf blev der kun erklæret VVM-pligt for henholdsvis 3 og 4,9 %. Hertil skal nævnes, at den kumulative effekt kun blev behandlet i 17 % af tilfældene. Der bliver

altså kun i ringe omfang taget højde for den samlede belastning i området. Rapporten viser dog også, at screeninger i stor udstrækning er med til at ændre projekterne i en mere miljøvenlig retning, selvom de ikke er VVM-pligtige.[Christensen, 2003, s. 39-52, 80] Den nuværende VVM-praksis lever altså langt fra op til de skærpede miljøkrav VRD stiller, hvor der skal ske en beskyttelse af alle vandforekomster. Igen kan det dog anføres, at vandplanens bindende bestemmelser må betyde, at en VVM-pligt vil være obligatorisk for alle etableringer eller udvidelser af husdyrproduktioner i områder, der er sårbare efter vandplanen.

Vilkår

Endelig melder der sig et spørgsmål om, der i VVM-vurderinger og de efterfølgende regionplanretningslinier kan fastsættes produktionsvilkår for anlæggene. Helt konkret er spørgsmålet, om der kan stilles skærpede harmonikrav eller normer for maksimal udvaskning i regionplanretningslinierne. I en afgørelse fra Naturklagenævnet blev det fastslået, at et regionplantillæg for udvidelse af en kombineret malkekvæg- og svineproduktion, hvori der blev stillet vilkår til udbringning af husdyrgødning var ugyldigt. Vilkårene bestod bl.a. i, at det løbende skulle dokumenteres, at den årlige udvaskning af nitrat fra rodzonen ikke oversteg 50 kg N pr. ha., og at udbringning af gylle på arealerne sker ved nedfældning af gyllen. Derudover også at det fra og med vækståret 2005/2006 årligt skulle dokumenteres, at den gennemsnitlige fosfortilførsel gennem husdyr- og handelsgødning til ejede og forpagtede arealer med fosfortal over 4,0 højst udgør 5 kg/ha mere end den fosformængde, der fjernes med afgrøder fra arealet. Der var altså tale om ret detaljerede vilkår for den enkelte landmand. Naturklagenævnet udtalte i den sammenhæng at "*en regionplan fastlægger de overordnede retningslinier for amters og kommuners administration af planloven og anden lovgivning. En regionplanretningslinie kan derimod ikke håndhæves direkte over for borgeren.*" [NKO nr. 285, 2003]

Afgørelsen viser klart, at der ikke kan stilles vilkår i regionplanretningslinierne i form af produktionskrav. Der er dog eksempler på, at der i VVM-redegørelsen mere indirekte stilles krav. I Nordjyllands Amt blev der i en VVM-redegørelse omhandlende udvidelse af et husdyrbrug i Frederikshavn Kommune stillet følgende betingelser:

Udvaskningen af kvælstof – målt som nitrat (NO₃) i jordvand ud af rodzonen – må højst være 50 mg/l målt som gennemsnit for arealer inden for områder med særlige drikkevandsinteresser. [Nordjyllands Amt, 2004, s. 8]

I modsætning til det tidligere eksempel er kravet altså ikke stillet som en retningslinie, men derimod som en del af redegørelsen. Herefter er det op til kommunen, i det her tilfælde Frederikshavn Kommune, at stille de endelige vilkår, der sikrer, at der ikke sker en udvaskning over 50 mg N/l i miljøgodkendelsen. Det er altså nødvendigt med et samspil imellem amtet som VVM-myndighed og kommunen som godkendelsesmyndighed for at kunne stille vilkår i forbindelse med VVM-proceduren.

Til gengæld kan der mere direkte stilles vilkår i forbindelse med VVM-tilladelser, der som nævnt skal gives til VVM-pligtige anlæg, der ikke er omfattet af anden godkendelse. I praksis betyder det, at der kan stilles vilkår til de husdyrbrug, der ikke er omfattet af miljøgodkendelse – altså husdyrbrug under 250 DE. VVM-tilladelsen kan alene vedrøre de VVM-pligtige anlæg og altså ikke eksisterende anlæg, der er lovlige i henhold til planloven. Med hensyn til fastsættelsen af vilkår må der forventes at kunne stilles omtrent samme vilkår i VVM-tilladelsen som i miljøgodkendelsen, netop fordi VVM-tilladelsen erstatter miljøgodkendelsen for husdyrbrug under 250 DE.

Vurdering

VVM-vurderinger er i stand til meget detaljeret at vurdere eventuelle uheldige miljømæssige konsekvenser, inden der træffes beslutning om etablering af et anlæg. VVM-proceduren er altså ikke i sig selv i stand til at hindre etableringen af anlæg, der evt. vil have en negativ virkning på det omkringliggende vandmiljø. I samspil med de kommende vandplaner synes VVM-proceduren dog at kunne få stor betydning med hensyn til at undgå forringelser af vandmiljøet. Det kan den, fordi vandplanen og dens miljømål bliver bindende for myndighederne. VVM-proceduren er således i stand til at vurdere, om et nyt projekt vil være et skridt i den forkerte retning ift. at opfylde miljømålene. Hvis det er tilfældet, skal projektet afvises eller indrettes, så det ikke bringer vandplanens gennemførelse i fare. Der er dog nogle problemstillinger ved VVM-proceduren, der kan resultere i, at den ikke får den nævnte betydning. For det første synes antallet af husdyrbrug, der reelt gennemgår en VVM-vurdering at være lavt. Det er mere reglen end undtagelsen, at en VVM-screening efterfølgende ikke fører til en VVM-vurdering. Der synes behov for en ændring af praksis, hvis der ikke skal ske forringelser af vandmiljøet på den konto. Et andet problem er anmeldeordningen for husdyrbrug under

100 DE. De landmænd, der kan svare ”ja” til spørgsmålene, kan frit etablere husdyrbrug uden, at myndighederne kan gribe ind. De 10 spørgsmål synes ikke at være en garanti for, at der ikke kan ske forringelser af vandmiljøet. Endelig synes det udelukket at stille skærpede krav vedrørende gødnings- og pesticidanvendelse ved almindelig landbrugsdrift i regionplanretningslinierne. Problemet synes dog begrænset eftersom retningslinierne skal suppleres af enten en VVM-tilladelse eller en miljøgodkendelse og kravene kan stilles heri med de begrænsninger der er herfor, jf. 7.2.8.1 *Miljøgodkendelse*.

7.3 Forbedrende virkemidler

I dette afsnit analyseres de nuværende danske virkemidler, som kan forbedre tilstanden i vandforekomster. Virkemidlerne betegnes også som proaktive, fordi disse virkemidler typisk anvendes af myndighederne til at foretage en aktiv, forbedrende indsats i f.eks. et vådområde eller et sårbart grundvandsområde.

Det må forventes, at de proaktive virkemidler skal anvendes i de områder, hvor de forebyggende virkemidler ikke er tilstrækkelige. Områder, hvor en ekstra indsats er nødvendig for at opfylde VRD's forpligtelse om tendensforbedring hen imod god tilstand. Derfor må det være et helt overordnet krav, at de proaktive virkemidler skal være i stand til at gribe ind i eksisterende arealanvendelse i disse områder. Som følge heraf er det primære mål med denne analyse at identificere netop denne type virkemidler. Det vil sige virkemidler, som i sig selv kan gennemtvinge en forbedring – ofte via en ekspropriationshjemmel. Virkemidler, som alene er afhængige af myndighedernes vilje til at anvende dem. Sekundært fokuseres i analysen på proaktive virkemidler, som ikke i sig selv kan gennemtvinge forbedringer, men hvor myndighedernes anvendelse af dem kan have stor betydning for, om tilstanden i en vandforekomst forbedres. Virkemidler såsom f.eks. jordkøb, jordfordeling eller støtteordninger. Disse virkemidler er afhængige af borgernes medvirken, og derfor kan de heller ikke anses for tilstrækkelige ift. VRD's krav om at være i stand til at gribe ind i eksisterende arealanvendelse. Årsagen til, at de alligevel er medtaget i analysen er, at de reelt kan have stor indflydelse på et forbedrende projekts succes. Ofte vil de således være meget anvendelige i et forbedrende projekts første faser, hvor der med virkemidlerne signaleres, at projektet ønskes gennemført ved frivillighed. Efterfølgende kan skrappe virkemidler såsom ekspropriation komme på tale, hvis de findes i lovgivningen.

Konkret betyder ovenstående, at analysen beskæftiger sig med følgende virkemidler:

- Vandløbsregulering og –restaurering efter vandløbsloven
- Proaktive virkemidler til realisering af indsatsplan
- Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven
- Jordkøb og jordfordeling
- Miljøvenlige støtteordninger

7.3.1 Vandløbsregulering og –restaurering

Vll. retter sig primært mod regulering af vandløbenes fysiske tilstand og de hermed forbundne forhold vedrørende vandløbs vedligeholdelse, regulering, restaurering mv. De kemiske forhold er derimod reguleret primært i mbl.'s kap. 4. Som nævnt i afsnit 7.2.1 *Vandløbsloven* har loven et dobbelt sigte, der går på vandløbenes benyttelse (afledningsevne mv.) og på hensyntagen til miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som er fastsat i recipientkvalitetsplanlægningen. [Anker, 2001A, s. 325f] Disse målsætninger vil i fremtiden blive fastsat i vandplanen, hvis bindende virkning overfor myndighederne betyder, at administrationen af vll.'s bestemmelser angiveligt vil blive skærpet. Lovens regler om vandløb finder jf. § 2 også anvendelse på grøfter, kanaler, rørledninger og dræn samt søer, damme og andre lignende indvande. Det giver vll. et temmelig bredt virkefelt, idet dens virkemidler ikke udelukkende er begrænset til vandløb.

Vll. har to proaktive virkemidler, som er beskrevet i dette afsnit. Det første er vandløbsregulering, hvormed vandløbs skikkelse kan ændres. Dette virkemiddel kan både have en reaktiv karakter, jf. 7.2.1.3 *Vedligeholdelse af vandløb* og en mere proaktiv, hvilket er beskrevet i nedenstående. Det andet er vandløbsrestaurering, hvormed vandløbsmyndigheden kan iværksætte bestemte foranstaltninger for vandløbet. Begge virkemidler kan medvirke til en forbedring af vandløbets fysiske tilstand og dermed medvirke til en opfyldelse af VRD's forpligtelse om tendensforbedring i overfladevand.

7.3.1.1 Vandløbsregulering

Ved regulering af et vandløb forstås jf. vll.'s § 16 *"ændring af vandløbets skikkelse, herunder vandløbets forløb, bredde, bundkote og skråningsanlæg, medmindre foranstaltninger er omfattet af kapitel 8 eller kapitel 10"* om henholdsvis vandløbsrestaurering og etablering af broer, opstemningsanlæg mv. Reglerne gælder også for tørlægning af eller sænkning af vandstanden i

søer, jf. § 18 samt for anlæg af nye vandløb jf. § 21. Udgifterne til reguleringen afholdes af de grundejere, der har nytte heraf eller af vandløbsmyndigheden, jf. § 24, stk. 1 og 2. Regulering kræver vandløbsmyndighedens tilladelse jf. § 17.

Som nævnt ovenfor kan vandløbsmyndigheden stå for vandløbsreguleringen og ligeledes afholde udgifterne hertil. Dette kan være aktuelt, hvis myndigheden f.eks. ønsker at genslynge vandløbet el. lign. I forbindelse med vandløbsregulering har vll.'s ekspropriationsbestemmelse § 71 sine begrænsninger, idet den antageligt ikke kan anvendes til at ekspropriere til vandløbsregulering alene ud fra et miljøsigte, hvis det samtidig forringer afledningsevnen væsentligt. Dette skyldes, at vll.'s hovedformål går på afledningsevne, mens miljøhensyn udelukkende er sekundært. Ofte vil afledningsevnen formentlig forværres af, at vandløbet f.eks. genslynkes, og dermed går opfyldelsen af det kriterium, som kun skal tages hensyn til, forud for hovedkriteriet om afledningsevne. § 71 synes derfor ikke at give hjemmel til ekspropriation til regulering af vandløb udelukkende med et miljøsigte. Det er altså ikke muligt at tvinge lodsejere til at afstå jord til reguleringen. Derfor vil en reguleringsindsats altid være baseret på frivillighed fra lodsejernes side, hvilket antageligt vil være tilstrækkeligt i praksis i en del tilfælde. Men ift. VRD's forpligtelse om at kunne sikre forbedringer er det ikke tilstrækkeligt, fordi genslyngning i nogle situationer vil være eneste reelle mulighed for på et tidspunkt at nå ”god tilstand”.

7.3.1.2 Vandløbsrestaurering

Vandløbsrestaurering er et middel til at realisere den målsætning for vandløbene, som fastlægges i recipientkvalitetsplanlægningen – fra 2009 vandplanen – og anden planlægning. Ved vandløbsrestaurering forstås i vll.'s forstand, at vandløbsmyndigheden iværksætter visse foranstaltninger med henblik på at forbedre vandløbets fysiske tilstand, således at vandløbet kan opfylde kvalitetskravene [Eyben, 2002, vandløbsloven note 69]. Med restaurering menes i denne sammenhæng ikke, at vandløbene bringes tilbage til deres oprindelige – ofte slyngede – forløb. De fleste af den type restaureringer, såsom f.eks. Skjern Å-projektet, er lavet gennem separat lovgivning. Skjern

Å-projektet er således en særlov vedtaget af Folketinget²⁶, mens mange øvrige genslyngningsprojekter er sket under reglerne om naturforvaltning i nbl., se også afsnit 7.3.3 *Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven*. I VII.'s henseende er der derimod tale om mere ”konservative” restaureringer. Disse består groft sagt i, at der inden for det forløb, der allerede er fastlagt for vandløbet i vandløbsregulativet laves mindre tekniske foranstaltninger til glæde for vandløbets fisk og biologiske organismer. [Christensen, 2000, s. 210f]

Udtømmende liste over restaureringsforanstaltninger

Foranstaltningerne fremgår af § 37, som angiver en udtømmende liste af mulige foranstaltninger. Disse dækker etablering af kunstige, overhængende brinker, placering af større sten, placering af planker eller lignende ved vandløbsbunden, etablering af strømkoncentratorer og etablering af gydebanks. Der er således tale om ret ”kunstige” indgreb i vandløbet, hvilket næppe kan betegnes som egentlig restaurering. [Christensen, 2000, s. 211f] Til gengæld forbedrer det angiveligt de miljømæssige forhold i vandløbet. En forbedring, der formentlig i nogle vandløb vil være tilstrækkeligt ift. opfyldelse af VRD's forpligtelse om forbedringer.

VII.'s § 37 angiver, at vandløbsrestaurering gælder for offentlige vandløb, hvis tilstand ikke svarer til den fastlagte målsætning. Det er jf. § 37, stk. 2 vandløbsmyndigheden, der afholder udgifterne til restaureringen. Restaurering var et nyt element i VII., da den blev ændret i 1982. I bemærkningerne til lovforslaget forudsattes det, at foranstaltningerne ikke ville få væsentlig indflydelse på vandets samlede afstrømningsevne [FT 1981-82 tillæg A, sp. 1190]. Endvidere forudsattes ifølge cirkulære om vandløbsloven²⁷ pkt. 10.1, at der ikke gennemføres foranstaltninger, som medfører væsentlige anlægs- og driftsudgifter for jordbrugserhvervene til

²⁶ Lov nr. 493 af 1/7-1998 om Skjern Å Naturprojekt. I anlægsloven blev de nødvendige virkemidler til gennemførelse af projektet fastlagt. Herunder hører primært hjemmel til erhvervelse af ejendomme og jordfordeling i området samt ekspropriationshjemmel til gennemførelse af projektet mv. Projektet ønskedes så vidt muligt gennemført ved frivillighed, men det viste sig nødvendigt at foretage ekspropriation overfor en halv snes lodsejere [Eyben, 2002, lov om skjern Å, note 8] Sådanne særlove er givetvis ikke måden at opfylde VRD's forpligtelse om forbedring på. VRD forpligter Danmark til at have virkemidler, som kan anvendes, hvor det er nødvendigt for at forbedre vandforekomster, og det er ikke hensigtsmæssigt, at lovgivningsmagten skal vedtage en lov hver gang en forekomst skal forbedres. Derfor vil anlægslove kun skulle anvendes i undtagelsestilfælde, hvor projektet kræver ekstra fokus – typisk af miljømæssige eller politiske årsager.

²⁷ Cir. nr. 21 af 26/2-1985 om vandløbsloven

opretholdelse af de bestående afvandingsforhold, f.eks. udgifter til forlægning af drænledninger. Dette stemmer godt overens med lovens dobbelte formål om at sikre afvandingsforhold, men samtidig tage hensyn til miljømæssige krav til vandløbskvaliteten. Formålsbestemmelsen og forudsætningerne skaber dog visse begrænsninger i vandløbsrestaureringen, idet det ikke vil være muligt at restaurere, hvis vandets samlede afledningsevne forringes væsentligt. Det vil f.eks. ikke være muligt at etablere gydebanker eller placere sten m.v. i et vandløb til fordel for fisk og mikroorganismer og til fordel for vandets økologiske tilstand, hvis det går væsentligt ud over afledningsevnen. Der skal dog retfærdigvis henvises til § 37, stk. 4, hvorefter enhver, der lider tab ved vandløbsrestaurering, har ret til erstatning efter lovens kap. 13. Tabet vil typisk netop være en følge af en vis forringelse i afledningsevnen, hvorfor der er mulighed for at kompensere grundejere, der rammes særlig hårdt af restaureringens følger. At grundejeren således kompenseres, hvis der sker forringelser, kan muligvis medføre større hensyntagen til miljøinteresserne. En ny formålsbestemmelse synes dog tiltrængt, hvis vandløbsrestaurering er et af de virkemidler, som skal anvendes til at opfylde VRD's forpligtelse om tendensforbedring ift. økologisk tilstand. Og i det mindste må det antages, at lovens hovedformål om afledningsevne skal kunne fraviges i tilfælde, hvor det er en forudsætning for vandplanens opfyldelse, at der sker en vandløbsrestaurering.

En anden begrænsning i vandløbsrestaureringen følger af, at virkemidlets proaktive egenskaber udelukkende er rettet mod offentlige vandløb. Private grundejere kan dog med vandløbsmyndighedens tilladelse restaurere vandløb, men myndigheden har formentlig ikke hjemmel til på eget initiativ at restaurere private vandløb. Heller ikke med ekspropriationshjemlen i § 71, fordi vandløbsrestaurering ifølge ordlyden i § 37 udelukkende kan foretages i offentlige vandløb. Dette forhold betyder, at vandløbsrestaurering må anses for utilstrækkeligt ift. VRD, som gælder for alle vandforekomster – og dermed også for alle vandløb. For at vandløbsrestaurering skal leve op til direktivets forpligtelse, skal der derfor skabes mulighed for at restaurere også private vandløb på vandløbsmyndighedens initiativ.

Opstemningsanlæg

Udover de almindelige muligheder om vandløbsrestaurering giver § 37a hjemmel til, at amtsrådet kan gennemføre de nødvendige foranstaltninger for at genskabe en tilfredsstillende natur- og miljøkvalitet i områder, hvor opstemningsanlæg er til væsentlig skade for vandløbskvaliteten. Hovedsigtet

med § 37a er at øge vandføringen forbi stemmeværker, især opstemninger ved dambrug og vandkraftværker, og hermed genskabe vandløbets kontinuitet og tilvejebringe muligheden for, at fisk og smådyr kan foretage deres naturlige vandringer i vandløbet. Den mest indgribende foranstaltning, der kan blive tale om, vil være en nedlæggelse af opstemningen, som efter omstændighederne er den bedste løsning til sikring af vandløbskvaliteten. Den løsning, der antageligt oftest vil anvendes, er etablering af et omløbstryk ved opstemningen – dvs. etablering af et vandløb omkring opstemningen. Det kan også komme på tale at gøre velfungerende fisketrapper fuldtløbende hele året.²⁸ [Eyben, 2002, vll., note 76] Det kan ikke udelukkes, at de nødvendige foranstaltninger kan have karakter af ekspropriation af såvel opstemningsretten som vandindvindingsretten, så bestemmelserne om ekspropriation og erstatningsfastsættelse i §§ 71-72 bringes i anvendelse. Dette virkemiddel har angiveligt en tilstrækkelig juridisk rækkevidde ift. VRD's forpligtelse om forbedringer. Til gengæld omfatter dens virkefelt udelukkende opstemningsanlæg, hvilket betyder, at den kun kan dække en del af forpligtelsen om at generelt forbedre vandløbenes tilstand. Men den kan medvirke til en forbedring – i samspil med andre virkemidler.

7.3.1.3 Vurdering

Vll.'s dobbelte formål om først og fremmest at sikre vandløbenes afledningsevne og samtidig tage hensyn til miljøkravene herfor, udgør en barriere for vandløbsregulering og -restaurering. De to hensyn er ofte modsatrettede, hvilket for det første betyder, at der angiveligt ikke kan eksproprieres til vandløbsregulering og genslyngning med § 71, hvis tiltaget kræver, at vandløbet skal forløbe på tilstødende ejendomme. En genslyngning kan udelukkende foretages med lodsejernes accept. For det andet begrænser det mulighederne for vandløbsrestaurering med placering af sten, etablering af gydebanker og lignende, fordi dette oftest er bremsende for vandets afstrømning. Derfor synes en formålsparagraf, som sidestiller benyttelses- og beskyttelseshensynene, tiltrængt i vll., fordi beskyttelsesinteresserne generelt spiller så stor en rolle i Danmarks og ikke mindst EU's vandforvaltning. En bestemmelse i loven, som gav mulighed for at fravige afledningshensynet i større grad, hvis en vandplan fastsatte krav om genslyngning kunne også være

²⁸ § 37a har baggrund i de såkaldte ”døde å-strækninger”, som typisk opstår i forbindelse med dambrug. For at få vand ind gennem dambruget er det ofte nødvendigt at lave en opstemning. I perioder med lille vandføring betyder det, at en stor del af vandløbets vand løber gennem dambruget og først ledes ud op til flere hundrede meter efter opstemningen. Dette efterlader en ”død å-strækning”, som bl.a. medfører, at fisk ikke kan trække forbi opstemningsanlægget.

en mulighed. Ift. VRD kan vll. primært pga. sin formålsbestemmelse således ikke siges at være tilstrækkelig til at sikre en forbedring af vandløb og de andre typer af vandforekomster, som loven dækker.

Et andet problem er, at lovens regler om vandløbsrestaurering ikke omfatter private vandløb. I en række tilfælde vil det formentlig være tilstrækkeligt at foretage vandløbsrestaurering for at nå en ”god tilstand”. Men myndighederne kan ikke på eget initiativ foretage restaurering af private vandløb, men kun af offentlige. Det er en utilstrækkelighed ift. VRD, der jo dækker alle vandforekomster. Så hvis vandløbsrestaurering er et af de virkemidler, der skal implementere VRD og forbedre overfladevand, skal det dække alle vandløb. I forbindelse med opstemningsanlæg, som er til skade for vandløbskvaliteten, har amtsrådet dog med § 37a hjemmel til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger – om nødvendigt ved ekspropriation – for at forbedre vandkvaliteten. Ift. dette er vandløbsrestaurering derfor tilstrækkeligt, men generelt kan det ikke siges at være godt nok.

7.3.2 Proaktive virkemidler til realisering af indsatsplan

Som nævnt i afsnit 7.1.3.1 *Indsatsplanlægning efter vandforsyningsloven* udgør indsatsplanlægningen det administrative grundlag for grundvandsbeskyttelsen i indsatsområder, hvor der er udarbejdet en indsatsplan. Udover at indsatsplanen med vfl.’s § 13c og mbl.’s § 3, stk. 2 binder myndighederne til at administrere lovgivningen i overensstemmelse med indsatsplanen og vandplanen, er der også to proaktive virkemidler tilknyttet indsatsplanen. Disse to omhandler begge pålæg af restriktioner ift. den eksisterende lovlige arealanvendelse. Den første har hjemmel i vfl. og giver mulighed for frivillige aftaler om pålæg af restriktioner i arealanvendelsen, mens den anden har hjemmel i mbl. og giver mulighed for ekspropriation af restriktioner på en ejendoms arealer med henblik på sikring af drikkevandsinteresser mod nitrat og pesticider.

7.3.2.1 Aftale om restriktioner i arealanvendelsen

Jf. § 13d, stk. 1 og 4 kan amtsrådet, kommunen eller ejeren af et alment vandforsyningsanlæg for at gennemføre en indsatsplan indgå aftale med ejeren af en ejendom om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen. Aftalen vil typisk stille krav om nedsættelse af gødningsnormen eller et forbud mod anvendelse af gødning på arealet. Aftalen tinglyses som en servitut på ejendommen, hvilket, jf. § 13d, stk. 5 kan ske forud for alle rettigheder heri. Dette skaber en permanent sikkerhed for, at gødningsnormen ikke sættes

op igen. Til gengæld for aftalen modtager ejeren et beløb, som de to parter forhandler sig frem til.

§ 13d, stk. 1 og 4 giver ligeledes hjemmel til, at en kommune eller et amt kan erhverve hele eller dele af en ejendom for at gennemføre en indsatsplan. Erhvervelse af hele eller dele af ejendomme vil typisk ske med henblik på enten videresalg med dyrkningsrestriktioner eller myndighedens etablering af grundvandssikker arealanvendelse [Madsen, 2002, s. 64]. Bestemmelsen angiver dermed, at en myndigheds køb af ejendomme med henblik på grundvandsbeskyttelse er i overensstemmelse med kommunalfuldmagten, se også afsnit 7.3.4 *Jordkøb og jordfordeling*.

Dette virkemiddel kan angiveligt anvendes til forbedring af tilstanden i grundvandsforekomster. I forhold til VRD's forpligtelse om, at Danmark skal kunne sikre en forbedring, kan virkemidlet dog ikke i sig selv antages at være tilstrækkeligt. Årsagen hertil er, at anvendelsen heraf afhænger af, om den pågældende jordbruger er villig til at indgå aftalen eller sælge sin jord.

7.3.2.2 Ekspropriation af restriktioner i arealanvendelsen

Jævnfør mbl.'s § 26a kan et amt eller en kommune i områder, hvor der er udarbejdet en indsatsplan, ekspropriere de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Ekspropriationen forudsætter dog, at der ikke kan opnås en aftale om dyrkningsrestriktioner på rimelige vilkår. Det betyder for det første, at myndigheden skal have forsøgt at indgå en frivillig aftale med jordbrugeren, før der skrives til ekspropriation. For det andet betyder det, at hvis jordbrugeren er villig til at indgå frivillig aftale om dyrkningsrestriktioner mod en kompensation, der overstiger den erstatning, han ville være berettiget til ved pålæg af tvungne restriktioner, vil § 26a kunne bringes i anvendelse²⁹.

Dette virkemiddel kan i områder, hvor der er udarbejdet en indsatsplan, opfylde

²⁹ Ekspropriationshjemlen er endnu ikke blevet anvendt, men forventes snart at blive brugt til at sikre den sidste del af grundvandsforekomsterne i Drastrup-området i Aalborg Kommune. Kommunen har i dette område i lang tid forsøgt sig med frivillige aftaler, men den sidste store intensive jordbruger har haft så høje økonomiske krav, at kommunen har vurderet, at aftalen ikke kunne indgås på rimelige vilkår. Derfor har den afslået at indgå en aftale. Det bliver interessant at følge udviklingen i området, fordi ekspropriationserstatningen i sagen angiveligt vil kunne give et fingerpeg om, hvilke udgifter Danmark står overfor i forbindelse med dyrkningsrestriktioner andre steder i landet.

forpligtelsen i VRD om at forbedre grundvandsforekomster for så vidt angår forurening med nitrat og pesticider. Dvs., at myndighederne ikke kan anvende ekspropriationshjælmen overfor andre forureningskilder end disse to, som dog også må antages at udgøre de mest udbredte trusler mod grundvandets kemiske tilstand. Ekspropriationshjælmen er alene afhængig af, hvorvidt myndighederne anvender den. Med mml.'s vedtagelse er myndighederne forpligtede til at foretage ekspropriation, hvis det er nødvendigt. Mml. angiver nemlig, at myndighederne skal sikre en gennemførelse af indsatsprogrammet. Og eftersom indsatsplanen med vedtagelsen af mml. er blevet en del af indsatsprogrammet, må myndighederne være forpligtet til at sikre en gennemførelse af indsatsplanen. Desuden kan myndighederne med ekspropriationshjælmen bryde ind i eksisterende forhold, hvis det er nødvendigt for at beskytte og forbedre grundvandsforekomster. Et krav, som følger af VRD. Derfor må dette virkemiddel antages at være tilstrækkeligt til at opfylde VRD's forpligtelser om forbedringer for drikkevand i områder, hvor der er udarbejdet en indsatsplan for så vidt angår forurening med nitrat og pesticider.

7.3.2.3 Vurdering

Samlet set synes indsatsplanlægningen at være det virkemiddel, der kan opfylde VRD's forpligtelse om at sikre en forbedring i de drikkevandsforekomster, som ikke har "god tilstand". For det første er myndighederne bundet af vandplanen og således også af de retningslinier, der opstilles for tilladelser og afgørelser i indsatsplanen. Det betyder, at de er forpligtet til at vægte grundvandsinteresserne så højt, at hvis den aktivitet, der søges om tilladelse til, kan udgøre en trussel mod forbedringen af grundvandsforekomsterne, så skal de nægte at udstede tilladelsen, jf. afsnit 7.1.2.3 *Vandplanen*. For det andet er der efter vedtagelsen af en indsatsplan hjemmel til at indgå aftale om dyrkningsrestriktioner eller til at ekspropriere disse ind på det pågældende areal, hvis der ikke kan indgås en aftale på rimelige vilkår. Disse to muligheder giver myndighederne mulighed for i første omgang at opnå målsætningen med frivillighed, som er det virkemiddel, der giver mulighed for forhandling med lodsejerne. Og hvis dette ikke lykkes, kan de gøre brug af ekspropriationshjælmen, som er det virkemiddel, der retligt sikrer en opfyldelse af VRD's forpligtelse om forbedring af grundvandstilstanden i indsatsområder.

7.3.3 Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven

Nbl. tager jf. § 1 sigte på at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag, i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. I § 2 er det præciseret, at lovens beføjelser tillige skal anvendes med sigte på bl.a. at *”genoprette vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet”*. Udover de generelle reaktive bestemmelser, som loven indeholder, og som er beskrevet i afsnit 7.2.6 *Naturbeskyttelsesloven* indeholder den også visse proaktive bestemmelser, som kan anvendes af myndighederne til at forbedre tilstanden i natur og vandmiljø. Disse er omfattet af naturgenopretning, som er gennemgået i det følgende med hensyn til, om naturgenopretningen kan sikre en opfyldelse af VRD’s forpligtelser om forbedring af overfladevands tilstand.

Naturgenopretning, som er en del af naturforvaltningen i nbl.’s kap. 8, kan have flere formål, men i denne gennemgang er der udelukkende fokuseret på projekter, der omhandler vådområdeetablering, genslyngning af vandløb o. lign. Virkemidlerne, som kan anvendes i forbindelse med disse typer projekter er ens og tager udgangspunkt i de målsætninger, der blev fastlagt i forbindelse med forhandlingerne om VMP II.

Ifølge nbl. kap. 8 kan der gennemføres naturforvaltningsprojekter ved offentlige jorderhvervelser og ved økonomisk støtte til private lodsejere til dækning af de udgifter, som projekternes gennemførelse påfører dem. Ved gennemførelsen af projektet forhandler amterne med lodsejerne i området om f.eks. erhvervelse af ejendommen (§ 55, stk. 1), tinglysning af aftaler om genopretning (§ 57, stk. 3), indgåelse af MVJ-aftaler m.v. Desuden identificerer amtet de lodsejere, der ønsker erstatningsjord med henblik på en jordfordeling i området. Jordfordeling er antageligt oftest aktuelt i vådområdeetableringsprojekter, fordi projekter vedrørende genslyngning af vandløb m.v. efter nbl. sjældent vil medføre deciderede jordomlægninger. Disse virkemidler kan imidlertid ikke sikre, at vådområdet etableres eller at et vandløb genslynges, fordi det er frivilligt for den enkelte lodsejer, om han ønsker at deltage i projektet. Se yderligere om jordfordeling i afsnit 7.3.4.2 og om MVJ-aftaler i afsnit 7.3.5.

Der er dog knyttet en ekspropriationshjemmel til vådområdeetableringen. Denne er fastlagt i § 60 og angiver, at *”miljøministeren kan ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af*

en planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet". Hjemlen blev indskrevet i loven i 1998 og kom som en følge af VMP II. Efter sin ordlyd og med en formålsfortolkning ift. § 2, som angiver, at lovens beføjelser bl.a. skal anvendes med sigte på at *"genoprette vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet"*, synes bestemmelsen absolut anvendelig. Både til at ekspropriere flere ejendomme dækkende større arealer eller i det mindste til at ekspropriere mindre arealer til vådområdeetablering.

At genslyngning af vandløb m.v. ligeledes vil kunne falde ind under § 60 må antageligt besvares bekræftende. Årsagen hertil er ordlyden i § 60, som angiver, at ekspropriationshjemlen kan anvendes *"når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af en planlægning til fremme af lovens formål"*. Genslyngning af vandløb må angiveligt kunne falde ind under denne ordlyd, forudsat at der vil være en reel naturmæssig gevinst ved genslyngningen.

I forbindelse med aftalen om VMP II blev det imidlertid forudsat, at vådområdeetableringen og lignende naturprojekter så vidt muligt skulle ske som følge af frivillige aftaler med lodsejerne. Derfor forudsattes det, at § 60 kun kan anvendes med henblik på genopretning af vådområder, hvis en enkelt eller nogle få lodsejere forhindrer et projekt, hvortil der i øvrigt er stor lodsejertilslutning [Eyben, 2002, nbl., note 280]. Hvis dette lægges til grund, er bestemmelsens rækkevidde unægtelig væsentlig mindre. Det forekommer således uklart, hvor vidtrækkende bestemmelsen er. Det må dog antages, at dens rækkevidde ikke går længere end lovbemærkningerne beskriver det. Og som følge heraf er den heller ikke tilstrækkelig til at sikre en forbedring i vandforekomsters tilstand, som det kræves i VRD. Den kan medvirke til gennemførelsen af et projekt, hvis der i øvrigt er stor lodsejertilslutning hertil, men den kan antageligt ikke gennemføre det alene.

7.3.3.1 Vurdering

Nbl. har ift. VRD betydning for vandforekomsters fysiske tilstand. Lovens bestemmelser om naturforvaltning omfatter mulighed for anvendelse af en lang række proaktive virkemidler, hvis gennemgående kendetegn dog er, at de ikke kan gribe ind i eksisterende anvendelse. Amterne kan forhandle med det pågældende områdes lodsejere om erhvervelse af arealer, jordfordeling, indgåelse af støtteordninger m.v., som i praksis ofte kan forbedre tilstanden i et vådområde el. lign. Men virkemidlerne kan ikke sikre en forbedring.

Det kan ekspropriationshjemlen i lovens § 60 derimod. Denne bemyndiger ministeren til at ekspropriere til virkeliggørelse af lovens formål. Den rækker dog antageligt ikke længere end til at tvinge de sidste lodsejere med i f.eks. et vådområdeprojekt, hvilket følger af lovbemærkningerne. Bestemmelsens ordlyd er dog bred og henviser direkte til lovens formål, som går på beskyttelse af naturen samt bl.a. genopretning af vådområder m.v., at det ikke kan udelukkes, at den rækker til også at gennemtvinge en vådområdeetablering ikke kun overfor de sidste lodsejere, men også for at påbegynde et vådområdeprojekt. Bestemmelsens rækkevidde er dog uklar – ikke mindst fordi den aldrig har været anvendt i praksis.

7.3.4 Jordkøb og jordfordeling

I dette afsnit analyseres jordkøb og jordfordeling med henblik på at afklare, om disse kan sikre eller medvirke til at opfylde VRD's forpligtelse om at sikre forbedringer i vandforekomster. I afsnittet analyseres først jordkøb efter kommunalfuldmagten og jordkøbsloven, hvorefter virkemidlet jordfordeling analyseres.

7.3.4.1 Jordkøb efter kommunalfuldmagten og jordkøbsloven

Kommunalfuldmagten giver amter og kommuner ret til at disponere over egne skatteindtægter og til at påtage sig opgaver, hvis de er til gavn for almenvellet i kommunen. Sådanne opgaver kunne f.eks. være opkøb af jord med henblik på at stoppe intensiv dyrkning fra landbruget eller indgåelse af permanente aftaler om sænkning af den maksimale gødningsmængde i form af tinglysning af servitutter o. lign.

Jordkøb kan også foretages med hjemmel i jordkøbsloven, som ifølge lovens § 18 giver fødevareministeren eller den, som ministeren bemyndiger hertil, f.eks. amter og kommuner, mulighed for at erhverve fast ejendom ved aftale med ejeren. § 18 angiver 5 formål til hvilke jordkøb må ske, herunder nr. 3, hvorefter anvendelsen af jordkøb kan ske *"til brug for jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder"*. Bestemmelsen blev indsat i loven i 1997, og sigtet var bl.a. en forbedring af landbrugets ejendomsstruktur ved myndighedernes ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder, herunder genopretning af vådområder i henhold til vandmiljøplan II jf. bekendtgørelse om anvendelse af jordkøbsloven³⁰.

³⁰ Bek. 1062 af 21/12-1998 om anvendelse af jordkøbsloven

7.3.4.2 Jordfordeling

Jordkøb foretages ofte med henblik på en jordfordeling i de områder, hvor myndighederne ønsker at foretage en forbedrende indsats f.eks. ift. vådområder, grundvandsbeskyttelse o. lign. Formålet med jordfordeling er dels at forbedre driftsforholdene, dels at afbøde de gener, som offentlige anlægsprojekter såsom f.eks. vådområdeetablering kan medføre. Det er frivilligt for den enkelte lodsejer at deltage i en jordfordeling, hvilket reelt betyder, at nogle få lodsejere i princippet kan bremse et projekt, der forbedrer natur- og miljøtilstanden. Jordfordelingsloven (jfl.) indeholder dog en tvangsbestemmelse³¹ i § 2, stk. 6, som giver mulighed for at tvinge de sidste, der er indgået i jordfordelingen med. Den benyttes dog meget sjældent i praksis, hvilket antageligt heller ikke ville være hensigtsmæssigt. Dette skyldes, at jordfordeling har til formål at forbedre ejendommens arrondering og ikke gennemtvinge en jordfordeling, hvis samtlige lodsejere er imod. Set i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv vil det også være særdeles uheldigt at tvinge en lodsejer til at eje arealer, som han ikke selv har bedt om³². Som følge af jordfordelingsværktøjets begrænsninger ift. tvangsbestemmelser vil det angiveligt ikke kunne sikre forbedringer i vandforekomster, som VRD forpligter danske virkemidler til at kunne. Men der er ikke tvivl om, at det er et virkemiddel, der kan anvendes langt hen ad vejen i et frivilligt projekt om vådområdeetablering m.v. Dette bekræftes også af, at der i både Skjern Å naturgenopretningsprojektet, Drastrup-projektet samt en lang række andre projekter er anvendt jordfordeling som et afgørende værktøj. Et værktøj, som efter myndighederne har foretaget jordkøb på grundlag af kommunalfuldmagten eller jordkøbsloven kan sætte skub i bl.a. projekter, der har til formål at forbedre vandmiljøet.

7.3.4.3 Vurdering

Jordkøb og jordfordeling er ikke virkemidler, der kan sikre forbedring af vandområder, fordi det er frivilligt for den enkelte lodsejer, om han ønsker at

³¹ Tvangsbestemmelsen angiver, at *”såfremt mindst halvdelen af ejerne af de af planen omfattede arealer enten har givet skriftlig tilslutning eller giver møde og stemmer for planens gennemførelse og de tiltrædende lodsejere repræsenterer mindst 2/3 af de arealer, der omlægges efter planen, såvel i henseende til geometrisk mål som ombyttingsværdi, eller, hvor vurdering i henhold til stk. 3 ikke er foretaget, grundværdi, kan (jordbrugs)kommissionen ved foreløbig kendelse bestemme, at jordfordelingen skal gennemføres for de af planen omfattede arealer.”*

³² Her vil anvendelse af ekspropriationsbestemmelsen i nbl.’s § 60 (som dog udelukkende kan anvendes af ministeren) være et langt bedre valg, idet denne – på trods af sine begrænsninger – giver hjemmel til ekspropriation af hele ejendomsretten, se også afsnit 7.3.3 *Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven*

sælge sin jord eller deltage i jordfordelingen. Myndighederne kan således ikke sikre forbedringer hermed.

Hvad angår jordkøb ville det heller ikke give mening, hvis dette virkemiddel skulle have tilknyttet tvangsbestemmelser. For jordkøb er et virkemiddel, der især som følge af kommunalfuldmagten kan anvendes til erhvervelse af jord til mange formål – på frivillig basis – og det virkefelt, som jordkøb har, vil det ikke give mening at knytte tvangsbestemmelser til. Hvis der således er behov for ekspropriation, ligger disse hjemler i de sektorlove, som det, der skal eksproprieres til, omhandler – f.eks. nbl.'s § 60, jf. ovenfor, som dog udelukkende kan anvendes af miljøministeren. Og sådan synes det også klart mest hensigtsmæssigt. Derfor kan jordkøb ikke opfylde VRD's forpligtelse om at sikre forbedringer.

Det samme gør sig gældende for jordfordeling. Dette virkemiddel er i sin form tænkt som et frivilligt instrument og vil angiveligt gøre bedst nytte som sådan. Derfor er jordfordeling et tilstrækkeligt virkemiddel, således som det er, og det falder ikke indenfor dets virkefelt at opfylde VRD's forpligtelser om at sikre forbedringer. Til gengæld vil det utvivlsomt – i sammenhæng med jordkøb – i praksis kunne forbedre tilstanden i vandforekomster i forbindelse med projekter om f.eks. vådområdeetablering, hvor lodsejerne er villige til at sælge jord.

7.3.5 Miljøvenlige støtteordninger

I dette afsnit er der fokuseret på de støtteordninger, som umiddelbart kan have en proaktiv effekt på vandmiljøet. Støtteordninger hører under virkemiddelstypen tilskyndelse. Der findes overordnet tre typer af miljøvenlige støtteordninger, som anvendes i Danmark, nemlig MVJ-støtte, privat skovrejsningsstøtte samt støtte til økologisk jordbrug. Ingen af dem er dog opstået med det ene formål at beskytte vandmiljøet. Støtteordningerne var i forvejen eksisterende ordninger, som blev mere eller mindre afpudset og indføjet som en del af VMP II.

Fælles for støtteordningerne er, at de er frivillige for den enkelte lodsejer at anvende. Efter indgåelsen modtager lodsejeren et beløb med bestemte intervaller. Dette beløb er lodsejeren incitament til at indgå støtteordningen og hans kompensation for, at han ikke kan dyrke jorden på samme måde som tidligere. For MVJ-støtteordningen, som angiveligt er den, der mest direkte fokuserer på forbedring af vandmiljø, vil indgåelse af en aftale typisk betyde

omlægning af jorder til mere ekstensiv drift med mindre kvælstofudvaskning til følge.

Som følge af, at støtteordninger er frivillige at anvende for den enkelte lodsejer, kan de ikke opfylde VRD's forpligtelse om at sikre forbedringer. Deres karakter netop som støtteordninger betyder også, at det ikke giver mening at tilknytte tvangsmidler hertil. Indgåelsen af støtteordninger må i sagens natur være op til landmanden selv. Styrken ved støtteordningerne ligger netop i, at de er baseret på frivillighed. Lodsejeren kan selv bestemme, om han vil indgå aftalen eller ej. At der så i nogle tilfælde – f.eks. i områder, hvor der foreligger en indsatsplan efter vfl. – er en mulighed for myndigheden til at ekspropriere dyrkningsrestriktioner eller hele ejendomsretten, er en anden sag og angiveligt med i lodsejeren overvejelser om anvendelsen af en støtteordning.

7.3.5.1 Vurdering

På trods af, at støtteordninger ikke er tilstrækkelige til at sikre VRD's forpligtelser, kan de angiveligt medvirke i myndighedernes indsats på i praksis at forbedre tilstanden i vandforekomster. Ikke mindst fordi de kan anvendes i projekter om vådområdeetablering m.v., hvor landmændene kan indgå MVJ-aftaler med forbud mod gødskning på de pågældende arealer til følge. Derfor er støtteordningerne uden tvivl vigtige, ikke mindst i Danmark, hvor frivillighed traditionelt har været det bærende princip ift. jordomlægninger og ekstensivering af jordbrugsdrift. Men sikre VRD's forpligtelse om at foretage forbedringer kan støtteordningerne ikke.

7.4 Virkemidler som følge af Vandmiljøplan III

Vandmiljøplan III (VMP III) aftalen blev indgået den 2. april 2004 af regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne og gælder fra år 2005-2015. Aftalen består af en række konkrete virkemidler, som har til formål at opnå de i VMP III opstillede målsætninger inden år 2015. Spørgsmålet i forbindelse med dette projekt er, i hvor høj grad de virkemidler, der følger med VMP III, kan bidrage til opfyldelsen af VRD's forpligtelser.

VMP III er ifølge regeringen tænkt i tæt sammenhæng med implementeringen af VRD og habitatdirektivet, men fokuset i VMP III og VRD er vidt forskelligt. I VMP III fokuseres der på at *reducere den samlede* kvælstof- og fosforudledning fra landbruget for at forbedre vandmiljøet i Danmark generelt. Der fokuseres altså på at nå en bestemt målsætning – et bestemt tal (13 %

reduktion i kvælstofudvaskning og 50 % reduktion i fosforoverskud). Dette adskiller sig væsentligt fra VRD's fokus, som tager udgangspunkt i de enkelte vandforekomsters tilstand ud fra en basisanalyse, og derudfra iværksætte de nødvendige foranstaltninger til at nå en bestemt tilstand – nemlig tilstanden ”god”. På trods af, at fokuset er forskelligt, kan det jo godt være, at VMP III virkemidlerne kan bidrage til VRD på enkelte områder. Dette er analyseret i nedenstående.

7.4.1 VMP III-aftalens enkelte virkemidler

Initiativerne i VMP III er *tidsmæssigt sammentænkt* med initiativerne ift. VRD. Med dette menes for det første, at VMP III-aftalen strækker sig frem til år 2015 ligesom VRD's målsætninger som udgangspunkt gør. For det andet evalueres der på VMP III-virkemidlernes effekt i år 2008, hvilket er det samme år, der ifølge VRD skal fastsættes regionale målsætninger for tilstanden i individuelle vandområder. Det er derfor muligt med evalueringen i år 2008 at vurdere effekten af den hidtidige indsats i forhold til disse målsætninger, og ud fra det vurdere, om der er behov for yderligere indsats. Denne tidsmæssige sammentænkning med VRD virker fornuftig, men er i sig selv ikke noget specielt, hvis ikke de rigtige virkemidler følger med.

I VMP III-aftalen fokuseres der på følgende områder, der har indflydelse på vandmiljøet:

- Fosforoverskud
- Fosforudledning
- Kvælstofudledning
- Andet (herunder forskning, styrkelse af økologi m.m.)

Hvilke virkemidler, der er i VMP III-aftalen over for indsatsen på ovenstående fem områder, er beskrevet og analyseret ift. VRD's forpligtigelser i nedenstående.

7.4.1.1 Fosforoverskud

Målet indtil år 2015 er at reducere fosforoverskuddet med 50 %, hvilket skal nås med:

- afgift på 4 kr./kg. på mineralsk fosfor i foder
- forskning (bedre udnyttelse af fosfor i foder)

Afgift er et generelt virkemiddel, som gælder overalt i landet. På trods af virkemidlet er det dog stadig lovligt og frivilligt, om folk ønsker at benytte afgiftpålagte varer. Virkemidlet i sig selv kan derfor ikke sikre en bestemt tilstand, og derfor heller ikke sikre ”god tilstand” i alle vandområder i Danmark, men på landsplan kan det være med til at forbedre vandmiljøet en smule. Forskningen inden for udnyttelse af fosfor i foder er endnu ikke færdig. Bedre udnyttelse af fosfor i foder er et generelt virkemiddel, der bidrager til forbedring, men lige som afgifter er det ikke et områdebestemt virkemiddel, som kan sikre hverken en forebyggelse eller en forbedring i bestemte områder.

7.4.1.2 Fosforudledning

Den målrettede indsats over for fosforudledning går på følgende:

- Der udlægges ca. 50.000 ha 10 m dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer (stop af dyrkning i randzonerne skal opnås via frivillig omplacering af brak, og dette understøttes med MVJ-tilskud)
- Der er afsat 375 mio. kr. inkl. forventet EU-støtte til MVJ-ordninger, der skal gå til MVJ-randzoner, MVJ-vådområder samt MVJ-foranstaltninger rettet mod kvælstof og fosfor)
- Derudover indsats over for spildevand m.m.

Der er fokus på nogle særlig sårbare områder, nemlig randzoner omkring vandløb og søer, men MVJ-ordninger er *frivillige*, og der er ikke knyttet tvangsmidler dertil, hvilket betyder, at virkemidlet ikke kan sikre en gennemførelse, hvor nødvendigt. I praksis kan virkemidlet forbedre dog vandtilstanden, specielt hvis det tænkes sammen med basisanalyserne, men det kan som skrevet før ikke sikre noget, hvilket kan være nødvendigt ift. VRD. MVJ-aftaler er beskrevet i afsnit 7.3.5.

7.4.1.3 Kvælstofudledning

Målet indtil år 2015 er at reducere den samlede kvælstofudvaskning fra landbruget med 13 %, hvilket skal gøres med følgende virkemidler:

- Skovrejsning
- Forbedret foderudnyttelse
- Skærpelse af krav til efterafgrøder
- Generel skærpelse af krav til udnyttelse af kvælstof i husdyrgødning
- Der anvendes 140 mio. kr. til etablering af vådområder
- Derudover indsats over for spildevand m.m.

Skovrejsning er ofte muligt over grundvandsområder, og kan derfor i praksis forbedre vandtilstanden bestemte steder, men virkemidlet er *frivilligt* og kan derfor ikke sikre gennemførelse af vandplanen. Etablering af vådområder tilrettelægges steder, hvor det er til gavn for vandmiljøet. Det er som udgangspunkt frivilligt, men ekspropriationshjemlen i nbl.'s § 60 kan, hvis det kun drejer sig om at tvinge få lodsejere med i projektet, sikre en gennemførelse af etableringen. Vådområder kan dog kun etableres bestemte steder, nemlig i de i regionplanen udpegede lavbundsarealer. De udpegede områder vil dog kunne koordineres med de i vandplanen angivne sårbare områder. I forhold til vådområdeetablering bidrager VMP III-aftalen ikke med nye virkemidler, men blot et økonomisk tilskud, hvilket vil sige, at virkemidlerne til vådområdeetablering er de samme, som dem der er beskrevet i afsnit 7.3.3. Skærpelse af efterafgrøder og skærpelse af krav til udnyttelse af kvælstof i husdyrgødning, er begge generelle virkemidler, som giver et vist bidrag til den samlede reduktion af næringsstoffer, men det er formentlig ikke nok for de særlig sårbare områder.

7.4.1.4 Andet

Derudover er der afsat penge til *styrkelse af økologien* samt penge til *forskning* i bl.a. gyllesepareringsanlæg. Endelig er der afsat penge til pilotprojekter til afprøvning af de såkaldte *balancemodeller* til reduktion af kvælstof- og fosforoverskud. Disse virkemidler kan alle give et bidrag til forbedring, men ikke sikre noget.

[VMP III-aftalen, 2004, s. 1ff]

7.4.2 Samlet vurdering af VMP III ift. VRD's forpligtigelser

VMP III og VRD har ikke det samme fokus og de samme målsætninger. I VMP III tænkes der ikke på at forebygge og forbedre vandtilstanden ift. de enkelte vandområder, men i stedet på en *samlet reduktion* i udledning af næringsstoffer fra landbruget, hvilket antyder, at der ikke er nogen grundlæggende sammentænkning af VMP III med VRD.

Overordnet kan det siges om virkemidlerne i VMP III, at de *ikke kan sikre*, at der sker den forebyggelse eller forbedring, der skal til for de enkelte vandområder. De udgør ikke nogen præcis retlig ramme, der kan sikre noget ift. VRD's målsætninger. Dette skyldes, at virkemidlerne hovedsageligt er *frivillige* (MVJ-støtteordninger, skovrejsning m.v.) eller vedrører afgifter.

Virkemidlerne i VMP III kan ikke sikre en bestemt tilstand, men de kan til en vis grad *bidrage til forbedring* af vandmiljøet. De generelle retlige virkemidler, såsom skærpelse af efterafgrøder og skærpelse af udnyttelse af kvælstof i husdyrgødning, giver et bidrag til forbedring generelt i hele Danmark, men begrænsningen ved dem er, at der ikke kan "skrues" yderligere op for virkemidlerne i særlig sårbare områder. Da bidraget fra virkemidlerne ikke er sat efter at være tilstrækkelige i selv de mest sårbare områder, vil det derfor betyde, at der kan ske forringelser i disse. Støtteordningerne kan bidrage til forbedring i særligt sårbare områder, idet det er muligt at få støtte i de områder, der er udpeget dertil, og derudover er de frivillige. Virkemidlerne kan medvirke til en forbedring i de områder, hvor det kræves, hvis de tænkes sammen med basisanalysen.

Virkemidlerne i VMP III giver et bidrag til forbedring, men det er langt fra nok til at nå VRD's målsætninger for alle vandområder i Danmark. For eksempel er målet med VMP III-virkemidlerne, at opnå en samlet reduktion i kvælstofudvaskning på 13 %, men dette vil ifølge pilotprojektet i Odense, Odense Pilot River Basin, ikke være tilstrækkeligt for alle områder her, da nogle områder her vil kræve en reduktion i kvælstofudvaskning på ca. 50 % for at opnå VRD's målsætninger.

7.5 Opsamling på analysen af danske virkemidler

Formålet med dette afsnit er at samle op på de danske virkemidlers rækkevidde ift. at opfylde VRD's forpligtelser. Dette vil ske ved en anticiperet analyse af de muligheder og begrænsninger vanddistriktsmyndigheden har ved administrationen af beføjelserne i lovgivningen i en række tænkte,

men realistiske situationer. Det springende punkt er, hvilke muligheder vanddistriktsmyndigheden har for at ”fylde” indsatsprogrammet og herved opfylde VRD’s forpligtelser i et givet vandområde med de nuværende virkemidler.

Afsnittet er bygget op i fem dele, hvor de første fire dele omhandler analysen af disse situationer. Fokus vil være på udledning fra diffuse kilder, herunder fladebelastning fra bl.a. landbrugsarealer, samt fysiske ændringer i vandforekomsterne. Del fem omhandler ikke konkrete situationer, men samler derimod mere overordnet op på nogle af de diskussioner, som analysen frembringer, herunder hvordan Danmark kan tilpasse og justere de nuværende virkemidler, således at VRD’s forpligtelser kan opfyldes.

7.5.1 Præsentation af situationerne

Udgangspunktet for situationerne er basisanalysen, som vanddistriktsmyndighederne har udarbejdet, og som fortæller, at der er en række problemer ift. at leve op til miljømålene i 2015, hvis den nuværende indsats blot fortsætter. Der er behov for at sikre, at der ikke sker yderligere forringelser, og i enkelte områder er der endog behov for en yderligere indsats med henblik på at forbedre vandforekomstens tilstand. Fokus vil være på at opnå de bindende målsætninger for to typer af vandforekomster, dels for et overfladevandområde bestående af et vandløb og dels for en grundvandsforekomst.

7.5.1.1 Situation A: Grundby grundvandsmagasin

Grundby grundvandsmagasin ligger dels under landsbyen Grundby og dels under dyrkede landbrugsarealer i det åbne land, der støder op til landsbyen. Området er udpeget som område med særlige drikkevandsinteresser og *nitratfølsomt indvindingsområde i vandplanen*. Det udpegede område udgør et større sammenhængende område, hvorfra der kun indvindes i mindre omfang til forsyning af landsbyens 500 indbyggere. Området har tidligere været prioriteret lavt i amtets indsatsplanlægning, da det kun forsyner en meget lille del af amtets samlede befolkning, og derfor er der heller ikke gjort noget særligt for at beskytte grundvandet i området. Basisanalysen og overvågningsprogrammet har dog vist, at kvaliteten af grundvandet i Grundby grundvandsmagasin er truet. Det drejer sig dels om nitratindholdet, som er stigende i dele af området, dels om indholdet af miljøfremmede stoffer, herunder særligt pesticider, der udgør en stigende trussel. For at grundvandsressourcen skal leve op til EU miljømålene, må der ikke ske yderligere forringelser, og i enkelte dele af området er det nødvendigt at nedsætte forbruget af

pesticider, samt at mindske udvaskningen af nitrat. I området ligger der en *større svinefarm* (200DE), som har behov for at komme af med gyllen på netop de jorder, der ligger oven på grundvandsmagasinet. Farmen overholder de generelle harmonikrav, men undergrunden er af en sådan beskaffenhed, at udvaskningen alligevel er for høj ift., hvad grundvandsforekomsten kan tåle, hvis den skal nå den fastsatte målsætning. Pesticidanvendelse vurderes også til at udgøre problemer i dele af området – også i selve landsbyen, hvor anvendelsen i bl.a. villahaver udgør et problem. Yderligere ligger der et gartneri i udkanten af landsbyen, der har behov for at anvende pesticider i større omfang i forbindelse med produktionen. I basisanalysen vurderes det, at det er disse kilder, der er den væsentligste årsag til problemerne med forurening fra diffuse kilder, og at det er nødvendigt at sætte ind.

7.5.1.2 Situation B: Åby Å

Åby Å er en vandløbsstrækning med et naturligt forløb, bortset fra en mindre del, der er udrettet af hensyn til landbrugsdriften. Åen løber over flere ejendomme og hører under kategorien private vandløb. I tilknytning til åen ligger et par vandhuller, der dog ikke har direkte forbindelse til åen. Basisanalysen viser, at den økologiske tilstand er truet, bl.a. som følge af, at de fysiske forhold er utilfredsstillende. Hård vedligeholdelse og regulering af Åby Å betyder, at der ikke er tilstrækkelige forudsætninger for et alsidigt dyre- og planteliv. Den kemiske tilstand lever heller ikke op til målsætningen, da der er konstateret miljøfremmede stoffer i åen og vandhullerne, herunder rester fra sprøjtemidler fra landbrugsproduktionen. Enkelte steder på vandløbsstrækningen ses kraftig algevækst, hvilket skyldes for højt næringsindhold i grundvand, drænvand og overfladeafstrømning fra dyrkede arealer. Basisanalysen viser, at afstrømningen af kvælstof og fosfor må nedbringes på flere af de nærtliggende arealer, ligesom de fysiske forhold må reetableres, dels ved en genslyngning af en mindre del af åløbet, dels ved en mere miljøvenlig vedligeholdelse. Endelig må brugen af pesticider på de nærtliggende landbrugsarealer reduceres med henblik på at opnå god kemisk tilstand.

7.5.2 Forebyggende virkemidler

I begge situationer er der behov for at sikre, at der ikke sker yderligere forringelser, hvilket VRD også stiller krav om. Det vil sige, at der ikke må påbegyndes yderligere aktiviteter, der kan skade vandmiljøet i områder, der er udpeget som sårbare i basisanalysen. I det følgende vil mulighederne herfor blive gennemgået.

7.5.2.1 Situation A: Grundby grundvandsmagasin

For vanddistriktsmyndigheden er det som nævnt afgørende at sikre, at der ikke kan ske en yderligere forringelse i grundvandets nuværende tilstand. I forhold til diffus udledning fra landbruget er det således afgørende, at der ikke sker en intensivering af husdyrholdet. I den forbindelse kan der i vandplanens indsatsprogram laves retningslinier for de afgørelser og tilladelser, der kan have betydning for beskyttelse af vandmiljøet. Det vil sige, at der kan laves retningslinier, der kan sikre at en tilladelse, godkendelse eller afgørelse, der vil forringe vandmiljøet, må afvises eller underkendes. Helt konkret skal en ansøgning om udvidelse af svinefarmen fra 200DE til f.eks. 249DE resultere i et afslag, da den vil være omfattet af VVM-screening og evt. VVM-pligt, hvis det vurderes, at den vil have væsentlig betydning for vandmiljøet. Til gengæld kan miljøgodkendelsen undgås ved ikke at overskride grænsen på 250DE. Hvis det vurderes, at projektet godt kan gennemføres uden væsentlige gener for vandmiljøet, skal der gives en VVM-tilladelse i stedet for miljøgodkendelsen. I VVM-tilladelsen kan der stilles vilkår om dokumentation for at udvaskningen af nitrat og fosfor ikke overskrider de krav der er opstillet i indsatsprogrammet. Havde udvidelsen resulteret i et husdyrbrug på 250DE eller derover, ville projektet skullet have miljøgodkendelse, og i så fald ville det kun være kommunen, der ville kunne skærpe de generelle bestemmelser. Herved vil det være nødvendigt med et samarbejde imellem vanddistriktsmyndigheden og kommunen for at håndhæve vandplanen.

I området ligger der også et mindre fritidslandbrug, der hidtil blot har fungeret som planteavlbrug. Der har altså ikke tidligere været tilført ejendommens jorder husdyrgødning. Fritidslandmanden ønsker at forøge sin indtjening ved at indgå gylleaftaler med en landmand, der driver en svinefarm beliggende udenfor det udpegede område i vandplanen. Vanddistriktsmyndigheden har imidlertid ikke mulighed for at gribe ind i denne intensivering af dyrkningspraksis, da den ikke er omfattet af tilladelse.

I forhold til anvendelsen af pesticider har vanddistriktsmyndigheden ikke nogen mulighed for at sikre, at der ikke sker en forøgelse i forbruget, hverken i landbrugs- og gartnerierhvervet eller blandt haveejere jf. 7.2.5 *Kemikalieloven*. Der kan således ikke laves retningslinier i indsatsprogrammet, der kan regulere dette område. Det skal dog nævnes, at der via indsatsplanen kan gribes ind over pesticidanvendelse med hensyn til beskyttelsen af drikkevand.

7.5.2.2 Situation B: Åby Å

I forhold til beskyttelsen af Åby Å er det afgørende, at der ikke sker en intensivering af landbrugsdriften fra afstrømningsarealerne. Det gælder både for brugen af pesticider og tilførslen af kvælstof. Situationen er dog den samme som i scenariet om grundvand. Der kan i vandplanen opstilles retningslinier for de tilladelser, godkendelser og afgørelser, der har betydning for beskyttelsen af Åby Å. F.eks. kan tilladelser efter mbl.'s § 19 være omfattet af retningslinierne, hvilket betyder, at stoffer produkter eller materialer, der ønskes udledt til jorden, kan afvises med henvisning til indsatsprogrammets retningslinier. Bestemmelsen omfatter dog ikke almindelig landbrugsdrift, og derfor kan vanddistriktsmyndigheden ikke bruge bestemmelsen ift. forureningskilderne i Åby Å, da de alene er reguleret igennem husdyrgødningsbekendtgørelsen jf. 7.2.3 *Miljøbeskyttelsesloven*. Ift. intensivering af de landbrugsbedrifter med afstrømningsarealer til Åby Å, vil det dog betyde, at det kan afvises med henvisning til indsatsprogrammets retningslinier, såfremt ændringen er omfattet af VVM- eller miljøgodkendelse. Vanddistriktsmyndigheden står dog med det problem, at VVM-anmeldeordningen giver mulighed for at undgå VVM-screening. En landmand med marker nær Åby Å kan således godt udvide en svinebedrift på f.eks. 30 DE til 99 DE uden at vanddistriktsmyndigheden kan gribe ind, når bare udspretningsarealerne ikke har direkte fald på 12° eller mere ned til Åby Å, og når der derudover kan svares ”ja” til de 10 spørgsmål, jf. 7.2.8.2 *VVM-proceduren*. Det eneste spørgsmål, der går på at beskytte vandløb, er spørgsmålet om faldet på 12°, hvilket ikke synes at være tilstrækkeligt til at sikre, at der ikke sker yderligere forringelser af Åby Å.

I forhold til Åby Å's fysiske tilstand kan vanddistriktsmyndigheden ikke udarbejde vandløbsregulativer, da det er et privat vandløb, og vedligeholdelsesarbejdet herved påhviler bredejerne. Til gengæld kan myndigheden bestemme, hvorledes og hvornår vedligeholdelsesarbejder i vandløbet skal foretages. Derfor kan myndigheden sikre, at vedligeholdelsen ikke går ud over vandløbets fysiske tilstand. Dog må vandløbets afledningsevne samtidig ikke forringes væsentligt som følge af eventuelt sjældnere grødeskæring m.v., hvilket følger af vll.'s dobbelte formål. Til gengæld kan åens skikkelse ikke ændres uden tilladelse. I disse situationer kan der således opstilles retningslinier i indsatsprogrammet, der kan afvise sådanne tilladelser, såfremt de forringer vandløbets tilstand.

Beskyttelsen af vandhullernes fysiske tilstand varetages igennem nbl.'s § 3, der dog kun dækker søer over 100 m². Vandhullerne er under 100

m², og landmanden, der ejer jorden, kan derfor frit ændre tilstanden. Helt konkret betyder det, at vandhullerne kan drænes eller fyldes op, og på denne måde overgå til landbrugsproduktion. Alt sammen kan ske uden, at vanddistriktsmyndigheden kan gøre noget, da aktiviteten ikke er omfattet af tilladelse eller godkendelse.

7.5.3 Forbedrende virkemidler

I bestræbelserne på at nå miljømålene i de to skitserede situationer er det yderligere nødvendigt med indgreb overfor nogle af de eksisterende aktiviteter i områderne. I det følgende er vanddistriktsmyndighedernes mulighed herfor analyseret.

7.5.3.1 Situation A: Grundby grundvandsmagasin

Vanddistriktsmyndigheden for grundvandsmagasinet ved Grundby har behov for at gribe ind overfor tre forhold. Dels overfor gødningsanvendelsen på landbrugsarealerne, dels overfor pesticidanvendelsen på gartneriets arealer og dels overfor parcelhusejernes brug af pesticider i deres haver. I dette tilfælde synes vfl.'s indsatsplan anvendelig, da den netop har til formål at sikre grundvandet. Vanddistriktsmyndigheden kan således udarbejde en indsatsplan og herigennem sikre en nedsættelse af udvaskningen af kvælstof og pesticidrester fra de områder, som kortlægningen angiver, er særligt udsatte. Indgrebene kan dog ikke foretages som erstatningsfri regulering og skal således gennemføres mod compensation. I praksis vil vanddistriktsmyndigheden forsøge at indgå aftale om lysning af servitutter med ejerne af svinefarmen og gartneriet om nedsættelse eller ophør af brugen af henholdsvis gødning og pesticider. Vanddistriktsmyndigheden kan dog også vælge at købe dele af eller hele ejendomme evt. med henblik på jordfordeling. En anden mulighed er at tilbyde landmanden de såkaldte MVJ-støtteordninger. I større områder, hvor der indgår flere ejendomme ville en jordfordeling være en oplagt mulighed. I de skitserede situationer kan den ønskede ekstensivering betyde, at der ikke kan drives et rentabelt landbrug eller gartneri, og indgrebet kan derfor blive en bekostelig affære. Hvis ejeren af svinefarmen eller gartneriet ikke vil sælge eller indgå aftale, kan vanddistriktsmyndigheden gennemtvinge aftalen via ekspropriation. Det er altså muligt at sikre, at der sker en forbedring også i praksis. Virkemidlet synes dog uegnet til at forbyde brug af pesticider fra haveejere. Således vil et servitutpålæg på samtlige ejendomme i et større villakvarter med henblik på at undgå brug af pesticider i haverne være et stort indgreb i forhold til gevinsten og formentlig også en bekostelig affære. Der synes altså at være behov for et mere anvendeligt virkemiddel overfor

denne målgruppe. I den forbindelse synes lokalplanen egnet til at regulere brugen af pesticider, i hvert fald overfor pesticidanvendelse i haver, der ikke er en erhvervsmæssig aktivitet. Et erstatningsfrit indgreb via lokalplane kan begrundes med, at det vil være et meget lille indgreb for haveejere, idet de antageligt nærmere anvender pesticider af bekvemmelighed end af nødvendighed. Det kan dog anføres, at der er nogle retssikkerhedsmæssige betragtninger bl.a. i forhold til specialitetsprincippet, da sådanne reguleringer hører under mbl. og den øvrige speciallovgivning.

7.5.3.2 Situation B: Åby Å

Åby Å har behov for, at der sker indgreb, således at de fysiske forhold reetableres. Det vil sige, at der skal ske en genslyngning af åen. Desuden er der behov for at gribe ind over for kvælstof- og fosfortabet, samt pesticidudvaskningen fra dele af de tilstødende landbrugsarealer. Vanddistriktsmyndigheden ønsker at reetablere vandløbets oprindelige forløb med henblik på at nå den økologiske målsætning. Til dette formål er det oplagt at benytte sig af vll.'s bestemmelser om vandløbsregulering jf. 7.3.1.1 *Vandløbsregulering*. Genslyngningen vil betyde, at en del af den tilstødende landbrugsjord må inddrages, og der vil således ske et indgreb i ejendomsretten. Vandløbsmyndigheden støder imidlertid på det problem, at lodsejeren, der ejer den del af åen, der ønskes genslynget, ikke ønsker at deltage i projektet. VII. indeholder ikke en tilstrækkelig klar hjemmel til, at indgrebet kan tvinges igennem ved ekspropriation. Vanddistriktsmyndigheden forsøger herefter at gennemføre indgrebet efter nbl.'s regler om naturforvaltning, og ved anvendelse af den tilknyttede ekspropriationshjemmel i nbl. § 60. Ekspropriationshjemlen synes dog også her uklar og er formentlig utilstrækkelig, da sigtet med bestemmelsen er at ekspropriere den sidste ejendom, hvis denne blokerer for et større projekt jf. 7.3.3 *Naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven*. En præcision af hjemlerne synes oplagt, således at der kan eksproprieres til gennemførelse af et indsatsprogram i overfladevandområder. Frivillighed, som har været budskabet og metoden ved de hidtidige vandmiljø- og naturgenopretningsprojekter, skal ikke lægges på hylden, men muligheden for at tvinge et indgreb igennem skal være tilstede, når Danmark skal leve op til VRD's miljømål i 2015.

I forhold til at gribe ind overfor kvælstof- og pesticidanvendelsen på afstrømningsarealerne til Åby Å synes muligheden begrænset. Indsatsplanen efter vfl. kan ikke bruges, da formålet med denne udelukkende er at beskytte grundvand. Der savnes således en tilsvarende mulighed for beskyttelse af

overfladevand, både hvad angår søer, fjorde, ådale og vandløb. Indsatsplanen for overfladevand kunne være analog til vfl.'s indsatsplan med hensyn til typer af virkemidler, der kan bruges til virkeliggørelse.

7.5.4 Situationernes repræsentativitet

I ovenstående er der givet et billede af de muligheder og begrænsninger, myndighederne har for at sikre opfyldelse af VRD's målsætninger. Situationerne er dog ikke fuldt ud dækkende med hensyn til de virkemidler, der kan komme i spil. Der er således flere af de tidligere analyserede virkemidler, der ikke er bragt i spil, hvilket i sig selv heller ikke er målet med situationerne. De mest centrale virkemidler er dog sat i spil. Derudover kan det siges, at de opstillede situationer er "worst case" og ikke nødvendigvis vil være udtryk for de oftest forekommende situationer, når indsatsprogrammet skal virkeliggøres. F.eks. spiller de frivillige virkemidler ofte en stor rolle, når vandforekomster skal sikres i dag. I den forbindelse har det været projektgruppens intention at vise, hvor langt de nuværende virkemidler kan bære, og altså ikke at give et samlet billede af, hvordan Danmark kan leve op til VRD's miljømål.

7.5.5 Tilpasning af danske virkemidler til VRD's forpligtelser

De illustrerede situationer ovenfor viser, at vanddistriktsmyndighederne kan få problemer med at leve op til VRD's forpligtelser med de nuværende virkemidler. I det følgende er der gjort rede for nogle overordnede betragtninger opstået på baggrund af analysen af de danske virkemidler om det nuværende system og de muligheder, der er for at tilpasse eller ændre det, således at VRD's forpligtelser kan opfyldes.

7.5.5.1 Reguleringsformer og forholdet til grundlovens § 73

Det danske plan- og reguleringssystem er kendetegnet ved primært at være reaktivt, og til dels bygge på det, der kan betegnes som et aktivitets- eller kildeperspektiv. Det vil sige, at systemet bygger på regulering af aktiviteten eller kilden, når der sker ændringer. I praksis sker det ved tilladelser eller godkendelser, der bliver udstedt, når f.eks. et husdyrbrug skal udvides, eller når der ønskes ændringer i et vandløbs forløb. Derimod er der i mindre grad tradition for at gribe ind i eksisterende aktiviteter. De proaktive tiltag, der hidtil er gennemført med det formål at beskytte vand, har i altovervejende grad bygget på frivillighed. Det gælder vådområdeetablering, indsatsplanlægning m.m. Der er altså ikke i Danmark tradition for at tvinge den slags projekter igennem.

VRD kræver en præcis retlig ramme, der sikrer den enkelte vandressource mod forringelse. Det optimale ift. opfyldelse af VRD's forpligtelser vil derfor være at reformere det danske plan- og reguleringssystem, således at reguleringen i alle tilfælde bliver fastsat ud fra, hvad den enkelte ressource kan tåle. Det vil sige, at der f.eks. skal fastsættes individuelle harmonikrav for alle landbrug. I nogle områder vil det betyde harmonikrav på under 1 DE/ha, mens der måske i andre områder kan tåles et harmonitryk på over 2 DE/ha. En sådan ændring af reguleringsformen vil betyde, at der skal ske indgreb i eksisterende forhold i mange områder. Indgreb, som vil være meget upopulære blandt lodsejere, særligt hvis de skal gennemføres som erstatningsfri regulering. Skal det derimod sikres ved ekspropriation, vil det være samfundsøkonomisk meget dyrt. Det vil formentlig heller ikke være beslutninger, som politikere ønsker at træffe. En egentlig reform af plan- og reguleringssystemet, således at reguleringen i alt overvejende grad sker ud fra, hvad den enkelte vandforekomst kan tåle, synes at have lange udsigter. Ikke mindst fordi ejendomsretten står stærkt ift. indgreb i eksisterende arealanvendelse. Indgreb overfor eksisterende arealanvendelse synes dog uundgåeligt, og et centralt spørgsmål ift. opfyldelse af VRD's forpligtelser og den fremtidige miljøregulering er forholdet til de grundlovssikrede rettigheder er beskrevet i det følgende.

VRD bygger som nævnt på et ressourceperspektiv og en tankegang om at tage udgangspunkt i den enkelte vandressources sårbarhed, herunder at gennemføre de beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige i de enkelte tilfælde. Det vil sige, at der i højere grad end tidligere er behov for at supplere den generelle regulering med mere individuel regulering. Spørgsmålet er, hvor langt de danske myndigheder kan gå med individuel regulering, før det er et indgreb i den grundlovssikrede ejendomsret. Flere steder i analysen er der antydninger af konflikten, som samtidig er et spørgsmål om, hvorvidt indgreb skal foregå som erstatningsfri regulering eller ekspropriation. F.eks. er vandløbslovens 2 m dyrkningsfrie bræmmer et eksempel på erstatningsfri regulering, mens pålæg af arealrestriktioner efter indsatsplanen er et eksempel på indgreb, der sker mod kompensation. I begge situationer er der tale om indgreb i eksisterende aktivitet, dog med den forskel, at de dyrkningsfrie bræmmer har karakter af generel regulering, mens indgreb efter indsatsplanen kan have karakter af et mere individuelt indgreb. Indgrebene har i begge tilfælde været genstand for debat om forholdet til grundloven. I den såkaldte Bræmmesag (U 1998.1669 H) nedlagde landbrugsorganisationer som mandatarer for to landmænd påstand om, at vandløbslovens § 69, stk. 1, var et ekspropriativt

indgreb, der kun kunne gennemføres mod fuldstændig erstatning. Hverken landsret eller Højesteret gav imidlertid de nævnte organisationer medhold. Begrundelsen herfor var bl.a., at 2 m bræmmer i vandløbslovens § 69 berører alle bredejere, er af ringe intensitet, og samtidig må indgrebet anses for begrundet i væsentlige samfundsmæssige hensyn, hvilket samlet betyder, at der ikke var tale om et ekspropriativt indgreb. Modsætningen er som nævnt pålæg af dyrkningsrestriktioner efter indsatsplanen, hvor der kan være tale om et konkret og individuelt indgreb, der kan ramme enkelte landmænd særlig hårdt. Hvorvidt indgreb, der sker efter mbl.'s § 26a har ekspropriativ karakter eller ej, er ikke afklaret. Lovgivningsmagten har dog besluttet, at indgreb efter § 26a i alle tilfælde er erstatningsudløsende. Ovenstående er eksempler på en forholdsvis klar sondring imellem erstatningsfri regulering og ekspropriation. Grænsen synes dog vanskelig definerbar og afhænger altså af flere kriterier. De indgreb, der sandsynligvis bliver behov for, når vandplanerne skal virkeliggøres, vil i overvejende grad være af individuel karakter netop fordi beskyttelsesbehovet vil være varierende i forskellige områder. Det betyder, individuelle indgreb som dem, indsatsplanen kan medføre ift. beskyttelse af grundvand, hvilket samtidig er indgreb mod fuld erstatning.

I forhold til vilkår i VVM-vurderinger og miljøgodkendelser synes forholdet til de grundlovssikrede rettigheder ikke afklaret jf. afsnit 7.2.8 *Miljøvurderinger og –godkendelser*. Blandt andet synes det ikke afklaret hvilke vilkår, der kan stilles i disse godkendelser i forbindelse med etablering eller udvidelse af husdyrbrug. Sat på spidsen er spørgsmålet, om potentielle muligheder for at udnytte sin ejendom til landbrugsmæssige formål er en rettighed, der er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73. Eller med andre ord er spørgsmålet, om en landmand altid har ret til at udvide sin husdyrproduktion, når bare han holder sig inden for de generelle harmoniregler. I forhold til VRD synes det afgørende, at myndighederne kan stille vilkår og eventuelt afvise ansøgninger om etablering eller udvidelse af husdyrbrug i sårbare områder uden at komme i konfrontation med grundlovens § 73. På den anden side vil prisen på landbrugsjord i et sårbart område falde, når vandplanen vedtages med retningslinier, der betyder, at ekspansion er umulig. I praksis kan vandplanerne betyde, at der sker en differentiering af landbrugsjord i sårbare og robuste områder, og at landbrugsjord i de sårbare områder bliver væsentlig vanskeligere at sælge som følge af, at muligheden for udvidelse bortfalder. Samlet synes spørgsmålet om erstatningsfri regulering eller ekspropriation ikke endeligt afklaret, særligt hvad angår indgreb i potentielle rettigheder. Det er projektgruppens opfattelse, at der erstatningsfrit kan stilles vilkår eller

afvises ansøgninger om udvidelse eller atablering af husdyrbrug med hensyn til udvaskning af nitrat.

7.5.5.2 Den ”lette” model

I Danmark er VRD's administrative ramme implementeret med mml., mens målsætningerne skal nås ved anvendelse af de virkemidler, der er i sektorlovgivningen. Der er altså ikke umiddelbart lagt op til, at der sker en revolution i måden, hvorpå vandmiljøet reguleres, men derimod en udbygning og justering af det hidtidige system. Dette betyder, at de ”huller”, der ifølge analysen af de danske virkemidler, er identificeret i lovgivningen, skal udfyldes. Det vil sige, at der skal tilføjes en række nye regler til det allerede meget omfattende plan- og reguleringssystem. I nogle tilfælde vil det kunne klares med ændringer eller tilføjelser til de eksisterende bestemmelser. Overordnet ligner processen den, Danmark netop har forestået med hensyn til implementeringen af habitatdirektivet, hvor der blev indføjet en række ændringer og tilføjelser i sektorlovgivningen. I det følgende har projektgruppen opstillet nogle overordnede betragtninger om den nuværende reguleringsform, herunder hvordan ”hullerne” i det nuværende system overordnet kan udfyldes.

Justering af enkelte sektorloves formålsbestemmelser

I enkelte af sektorlovene er formålsbestemmelserne eller dele heraf modsatrettede, hvilket medfører, at lovens naturlige virkefelt ikke fyldes helt ud ift. VRD's forpligtigelser. Et eksempel er vandløbsloven, der har et dobbeltsidet formål, hvor det primære går på at sikre afledningsevnen i vandløb, mens det sekundære er et miljøsigt. VRD's bindende målsætninger vil betyde, at vandløbets miljømæssige tilstand skal kunne prioriteres over afledningsevnen. Der synes altså behov for en justering af formålsbestemmelsen, således at miljøsigtet bliver mere fremtrædende, hvis loven skal være i overensstemmelse med VRD. Hertil kommer erhvervslovene, der naturligvis varetager det pågældende erhvervs interesser. Disse interesser kan ofte være modsatrettet VRD's interesser, hvilket landbrugsloven er et eksempel på. Denne har bl.a. til formål at værne om dyrkningsjorderne og at administrere ud fra, at landbrugsjord er en begrænset ressource. På den ene side skal vandmiljøet altså beskyttes, men på den anden side skal den knappe ressource, som landbrugsjord er, benyttes til landbrug. Miljøhensyn skal i landbrugsloven sidestilles med de erhvervmæssige hensyn, så dette ikke længere udgør en barriere ift. VDR.

Sektorlovenes formålsbestemmelser skal altså tilpasses således, så det er muligt for myndighederne via deres administration af sektorlovene, at tage de hensyn, som vandplanen kræver.

Indsatsplanlægning for overfladevand

Et oplagt virkemiddel til aktiv beskyttelse af vandmiljøet mod forurening er indsatsplanlægningen i sårbare grundvandsområder. Denne kan regulere dyrkningsforhold enten via frivillige aftaler eller i sidste ende gennem ekspropriation. Der kan dog kun eksproprieres ift. anvendelse af nitrat og pesticider. Indsatsplanen begrænser sig dog til udelukkende at beskytte grundvand, og der savnes en tilsvarende mulighed for beskyttelse af overfladevand, både hvad angår søer, fjorde, ådale og vandløb. Der skal således kunne udarbejdes indsatsplaner for alle typer af overfladevandforekomster. Ligeledes skal det være muligt at gribe ind i eksisterende lovlig arealanvendelse for alle typer af vandforekomster. Det vil sige, at der er behov for en ekspropriationshjemmel analog til mbl. § 26a for overfladevand. Disse virkemidler vil være nødvendige som led i en forbedrende indsats i et overfladevandområde og ift. opfyldelse af VRD.

Præcisering af ekspropriationsbestemmelser ift. vandplanen

Ekspropriationshjemlerne synes for nogle sektorloves vedkommende snævre. F.eks. er ekspropriationshjemlen i vll.'s § 71 som følge af lovens formål ikke anvendelig ift. regulering af vandløb, hvis reguleringen har et miljøsigte. Det betyder, at ekspropriationshjemlen i praksis er uanvendelig ift. at forbedre vandløbs tilstand og således til at opfylde den del af VRD's forpligtelser, der går på at forbedre tilstanden i overfladevand. Et andet eksempel er nbl.'s § 60, der har til formål at ekspropriere til vådområdeetablering. Det gælder dog kun for de sidste ejendomme i et samlet projekt. Hemlen kan altså kun benyttes, hvis myndighederne er nået et langt stykke med frivillighed i forvejen. Ekspropriationsbestemmelserne kunne med fordel præciseres og målrettes således, at der er en klar og entydig hjemmel til at ekspropriere til forbedring af vandforekomsters tilstand de steder, hvor det er nødvendigt. En anden mulighed kunne være at tilknytte en ekspropriationsbestemmelse til vandplanen og indsatsprogrammet, ligesom det kendes fra lokalplanen. Det vil sige en ekspropriationshjemmel til gennemførelse af lokalplanen, i dette tilfælde indsatsprogrammet. Det taler dog imod, at vandplanen og indsatsprogrammet vil være langt mindre detaljerede end en lokalplan, og derved er grundlaget næppe tilstrækkeligt.

Sektorlovgivningens tilstrækkelighed

Endelig er der en række ”huller”, som analysen har identificeret. Det vil sige områder, hvor lovgivningen ikke er dækkende og herved ikke fanger enhver aktivitet, der kan betyde, at vandmiljøet kan forringes. Disse utilstrækkeligheder hænger sammen med VRD’s væsentlighedskriterium og det faktum, at enhver forringelse af vandets tilstand, der går imod miljømålene, i princippet er i strid med direktivet. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvornår en aktivitet kan medføre forringelser. Således kan den samme aktivitet føre til forringelser i nogle situationer, mens den kan være ubetydelig i andre. Helt konkret mener projektgruppen, at der kan opstå problemer ved aktiviteter som f.eks. dræning af landbrugsarealer, omlægning af landbrugsdrift og tilstandsændringer i søer under 100 m². Nettet af regulering er således ikke fintmasket nok i alle situationer, og der kan herved godt forekomme forringelser, der ikke fanges. Lovgivningen må derfor justeres og tilpasses VRD’s krav, hvilket bl.a. kunne ske ved at have en anmeldeordning for specielt sårbare vandområder.

8. KONKLUSION

Formålet med dette kapitel er for det første at danne en *syntese* mellem projektets problemstilling og vigtigste analyseresultater. For det andet er formålet at lave en kritisk vurdering af den dannede syntese, herunder de metoder, der er benyttet igennem rapporten.

8.1 Vurdering af analyseresultater

Rapportens problemformulering lyder som følger:

Er virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets forpligtelser vedrørende opnåelse af direktivets målsætninger?

Hvad mangler der, såfremt de ikke er tilstrækkelige?

Problemformuleringen tager udgangspunkt i historiske erfaringer, der påpeger, at Danmark igennem de senere år har haft problemer med at implementere de efterhånden mere og mere omfattende og helhedsorienterede EU-direktiver vedrørende miljø og natur. Her tænkes især på habitatdirektivet, der udgør en væsentlig del af EU's samlede naturbeskyttelse. Habitatdirektivet fastsætter sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet en ganske vidtrækkende beskyttelse af naturtyper og arter i medlemsstaterne. Helt konkret har de danske krav til beskyttelse af de udpegede lokaliteter hidtil ikke givet den beskyttelse, som ifølge Kommissionen kræves efter habitatdirektivets art. 6. Blandt andet har der i dansk ret ikke været krav om, og til dels heller ikke mulighed for myndighederne til at gribe ind, af hensyn til naturbeskyttelse, overfor aktiviteter, som ikke er undergivet regel om tilladelse. VRD er ligesom habitatdirektivet et omfattende og helhedsorienteret direktiv, der fokuserer på beskyttelse vandmiljøområdet. Det interessante spørgsmål er derfor, om dette direktiv skaber lignende implementeringsproblemer for Danmark.

Vandrammedirektivets forpligtelser

VRD bygger på et *ressourceperspektiv*. Det vil sige, at direktivets forpligtelser tager udgangspunkt i sårbarheden af den enkelte vandforekomst. Grundlæggende er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at der foreligger en

generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde. Der må således ikke være tvivl om, at de danske virkemidler opfylder direktivets retlige forpligtelser. Desuden er det ifølge VRD ikke tilstrækkeligt, hvis administrationen af direktivet sker via skønsbeføjelser. De danske myndigheder skal altså være forpligtet til at administrere lovgivningen i overensstemmelse med direktivet.

Derudover foreligger der en stærk forpligtelse til at forebygge alle forringelser i vandforekomsters tilstand. Dansk lovgivning skal med andre ord kunne forhindre alle væsentlige forringelser. Yderligere skal medlemsstaterne beskytte, forbedre og restaurere vandforekomster med henblik på opnåelse af ”god tilstand” senest i 2015. Denne forpligtelse er fortolket til at være svag, hvilket især følger af ordlyden i direktivets engelske udgave og af, at der er en vis usikkerhed ift. at opnå ”god tilstand”. Blandt andet vil naturlige årsager, såsom geologi og hydrologi, herunder hastigheden hvormed vand trænger igennem jorden formentlig betyde, at medlemsstaterne i et vist omfang vil kunne opnå fristforlængelser i processen hen imod ”god tilstand”. Sempelthen fordi forbedringerne lader vente på sig. Medlemsstaterne forpligtes derfor formentlig udelukkende til at iværksætte virkemidler, der har til hensigt at opnå ”god tilstand” senest i 2015. I praksis betyder bestemmelsen angiveligt, at medlemsstaterne med de iværksatte virkemidler er forpligtede til at foretage en tendensforbedring i tilstanden i vandforekomster hen imod ”god tilstand”.

Ressourceperspektivet contra aktivitetsperspektivet

Helt overordnet er VRD og det danske plan- og reguleringssystems reguleringssystem forskelligt på nogle punkter. VRD bygger på et *ressourceperspektiv*, hvor udgangspunktet for beskyttelsesindsatsen tages i den enkelte ressource. Det vil sige, at det alene er ressourcens sårbarhed, der er afgørende for beskyttelsesindsatsen. Derimod bygger dele af det danske system på et *aktivitetsperspektiv*, hvor udgangspunktet for miljøbeskyttelsen tages i den aktivitet, som kan forringe miljøets tilstand. Det er altså til dels omfanget af aktiviteten, der er styrende for, om den kan accepteres, og ikke om den påvirker den pågældende vandressource i negativ retning. Forskellen i de to perspektiver har betydning for Danmark's opfyldelse af VRD, fordi tankegangen bag direktivet bygger på en differentieret regulering på baggrund af forudgående analyser og kortlægning af vandressourcernes sårbarhed. Virkemidlerne skal således være fleksible, og indgrebet skal kunne tilpasses den enkelte situation og den enkelte vandressource. Sådanne virkemidler findes kun i et begrænset omfang i det danske plan- og reguleringssystem, fordi dette

bygger på generelle regler og klart fastsatte grænser for hvilke aktiviteter, der er omfattet af krav om tilladelse m.v. En del af disse problemstillinger fremgår da også implicit af de følgende konklusioner på spørgsmålet om, hvorvidt de danske virkemidler kan opfylde VRD's forpligtelser.

Generel retlig ramme

Det danske system bygger i høj grad på frivillige ordninger, hvilket kan medvirke til en forbedring af tilstanden i vandforekomster, men som ikke er et tilstrækkeligt grundlag til at opfylde VRD's forpligtelser. For at opfylde forpligtelserne er det derimod jf. ovenstående nødvendigt med en generel retlig ramme, som giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde. Og i den forbindelse må det helt overordnet konkluderes, at danske virkemidler samlet set *ikke* er tilstrækkelige til at leve op til VRD's forpligtelser. Dette er der flere årsager til, hvilket er belyst i nedenstående.

Myndigheder skal administrere efter direktivet

I forhold til denne forpligtelse må det danske plan- og reguleringssystem antages at udgøre en tilstrækkelig retlig ramme. Som følge af mml.'s § 3, stk. 2 er myndighederne i fremtiden bundet af retningslinierne opstillet i de vandplaner, som i 2009 bl.a. erstatter regionplanens recipientkvalitets- og vandressourceplanlægning. Disse retningslinier bygger bl.a. på resultaterne af den udarbejdede basisanalyse, hvoraf den nødvendige beskyttelsesindsats ift. den enkelte vandforekomst fremgår. Retningslinierne bindende virkning betyder et skred i forvaltningspraksis, idet myndighederne fra hidtil udelukkende at have skullet virke for regionplanens gennemførelse via skønsbeføjelser nu er bundet af vandplanens retningslinier. Herunder er de forpligtede til at sikre en gennemførelse af indsatsprogrammet, der skal indeholde de virkemidler, som skal iværksættes med henblik på at opfylde målsætningen fastsat i vandplanen for de enkelte vandforekomster. Forpligtelsen for myndighederne betyder, at alle aktiviteter omfattet af krav om tilladelse, som forringer vandforekomster i et omfang, så det er i strid med direktivet, skal afvises af myndighederne. Derfor er den forvaltningsmæssige ramme ift. forpligtelsen tilstrækkelig. Indtil år 2009 hvor vandplanerne skal vedtages er vanddistriktsmyndighedernes administrationsgrundlag ift. VRD lidt usikkert, men det formodes, at myndighederne i denne periode skal administrere i overensstemmelse med VRD's miljømål. I enkeltstager må det antages, at der i det mindste administreres således, at forringelser af vandforekomster forebygges.

Forebygge forringelser af vandforekomsters tilstand

Sektorlovgivningen i Danmark regulerer meget detaljeret på de fleste områder, men udgangspunktet er at mindske forringelser i forbindelse med nye tiltag, dvs. *reaktiv* regulering. Jævnfør ovenstående skal myndighederne afvise ansøgninger om tilladelse til aktiviteter, som kan forventes at forringe vandforekomster i en sådan grad, at det opfylder direktivets væsentlighedskriterium. Derfor må det forventes, at forpligtelsen for medlemsstaterne om at forebygge forringelse er tilstrækkelig ift. de aktiviteter, der kræver tilladelse, herunder bl.a. nyetablering og udvidelse af husdyrbrug, regulering af vandløb og mange andre aktiviteter. VRD gælder imidlertid alle vandforekomster, og der er ikke en egentlig bagatelgrænse for, hvornår en aktivitet ikke er omfattet af direktivet. I dansk lovgivning er der til gengæld en række bagatelgrænser m.v., som medfører, at aktiviteter, der potentielt kan forringe vandforekomster, ikke er omfattet af krav om tilladelse. Nogle af disse ”huller” i reguleringen er angiveligt så store, at der i nogle situationer kan ske væsentlige forringelser af vandforekomsters tilstand i strid med VRD, uden at der kan gribes ind over for det. Dette gælder f.eks. for forringelser som følge af udvidelser af husdyrbrug efter anmeldteordningen under VVM-proceduren, det gælder for ”enkeltmandsvandløb”, som ikke er omfattet af vandløbsloven på trods af, at emnet falder naturligt indenfor lovens virkefelt, og det gælder for tilstandsændringer af søer under 100 m² m.m. Desuden kan miljømyndighederne ikke ”fange” alle forringelser som følge af omlægning af jorder, fordi jordbrugskommissionen, der administrerer disse forhold, ikke skal tage miljøhensyn i deres enkeltsagsbehandling. Det vil sige, at der kan ske forringelser af vandforekomsters tilstand, uden at der kan gribes ind over for det.

Forbedre vandforekomsters tilstand

Den egenskab, som er afgørende for, om et virkemiddel er tilstrækkeligt til at sikre forbedringer, er, om myndighederne med virkemidlet kan gribe ind i eksisterende aktiviteter. Det danske plan- og reguleringssystem indeholder sådanne forbedrende – eller proaktive - virkemidler. Her tænkes især på indsatsplanlægningen for sårbare grundvandsområder og de virkemidler, der følger med den. Disse omfatter aftale om restriktioner i arealanvendelsen til sikring af drikkevand og ekspropriation af rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Med disse virkemidler er det således med udgangspunkt i den enkelte grundvandsforekomsts sårbarhed muligt at ekspropriere restriktioner

i arealanvendelsen. Det gælder dog kun for nitrater og pesticider og altså ikke eksempelvis fosfor. For at kunne anvende de medfølgende virkemidler kræves, at der er udarbejdet en indsatsplan for området, herunder tilvejebragt dokumentation for indgrebets nødvendighed, hvilket er en langvarig proces. Generelt synes indsatsplanlægningen dog at være tilstrækkelig til at opfylde VRD's forpligtelser ift. grundvand, i hvert fald ift. pesticider og nitrater. Der mangler dog en lignende mulighed for overfladevand. Dette følger bl.a. af, at naturbeskyttelseslovens § 60 til ekspropriation til genopretning af vådområder ikke er vidtrækkende nok, eftersom den kun kan anvendes til ekspropriation af de sidste ejendomme i et forbedrende projekt. Derudover kan vandløbslovens ekspropriationsbestemmelse i § 71 som følge af lovens formål ikke anvendes til ekspropriation med et miljøsigte. Ingen af disse to ekspropriationshjemler går på den kemiske tilstand ift. udledning fra landbruget. Derfor mangler der et virkemiddel, som i lighed med indsatsplanlægningen kan gribe ind i eksisterende aktiviteter i afstrømningsområder til søer, vandløb m.v. med henblik på at forbedre tilstanden heri. Et sådant virkemiddel er nødvendigt, hvis VRD's forpligtelse om at forbedre tilstanden også i overfladevandsforekomster skal opfyldes.

Gentager DK fejlene fra implementeringen af habitatdirektivet?

Svaret på dette spørgsmål er formentlig ”nej”. Rapportens analyser peger på en række problemstillinger, som angiver, at de danske virkemidler ikke er tilstrækkelige på en række væsentlige punkter. Disse går på en del af de samme punkter, som bl.a. Peter Pagh har opstillet ift. habitatdirektivet, så ift. konkrete virkemidler er forskellen muligvis ikke så stor. En væsentlig forskel på implementeringen af VRD ift. implementeringen af habitatdirektivet er dog mml., som udgør et planlægningsinstrument for opfyldelsen af VRD. Med vandplanen må det således antages, at grundlaget for implementeringen er bedre, end grundlaget var for implementeringen af habitatdirektivet. De danske myndigheder tvinges til at foretage basisanalysen, fastlægge målsætninger og aktivt planlægge for vandforekomsternes udvikling. I forhold til implementeringen af habitatdirektivet er forskellen således, at habitatbekendtgørelsen udelukkende blev implementeret som et reaktivt instrument, hvis bestemmelser myndighederne var bundet af, hvis den ansøgte aktivitet kunne forringe tilstanden for de pågældende arter eller naturtyper. Der fulgte intet planlægningsredskab for de udpegede lokaliteter med implementeringen af habitatdirektivet. Udover vandplanen kommer også indsatsplanlægningen, som til en vis grad bygger på VRD's tankegang og hvis rækkevidde til dels er tilstrækkelig ift. direktivets forpligtelser med

hensyn til grundvand. Danmark har således et virkemiddel, der direkte kan anvendes forbedrende i opfyldelsen af direktivet, hvilket kun i enkelttilfælde var tilfældet i implementeringen af habitatdirektivet.

Vedtagelsen af mml. og den medfølgende vandplan udgør derfor antageligt et bedre grundlag for implementeringen af VRD end habitatbekendtgørelsen gjorde for implementeringen af habitatdirektivet. Dette negligerer dog ikke de ovenfor beskrevne utilstrækkeligheder i plan- og reguleringssystemet ift. implementeringen af VRD.

8.2 Vurdering af metoder

Det har været projektgruppens formål at vurdere, om virkemidlerne i det danske plan- og reguleringssystem er tilstrækkelige til at opfylde VRD's forpligtelser. Til dette formål er *juridisk metode* benyttet, hvilket er en logisk konsekvens af, at fokus har været på den retlige ramme og virkemidlernes rækkevidde. Der er således ikke benyttet metoder, som går på virkemidlernes anvendelse i praksis såsom operationel retssociologi o. lign., da det ikke har været fokuset med projektet at analysere, hvad der udover en tilstrækkelig lovramme skal til for at opfylde VRD's forpligtelser. Dog er der kim fra dele af den operationelle retssociologi i projektets analyser, der giver et bidrag til besvarelsen af problemstillingen. Det gælder således de dele af retssociologien, der er tæt knyttet til juridisk metode. Det vil sige loven i sig selv, lovens samspil med den øvrige lovgivning, samspil mellem myndigheder o. lign. Dette er betragtninger, som er med til at give et mere fyldestgørende perspektiv på implementeringen af VRD, og som samtidig indikerer, at en retlig ramme alene ikke er nok for at sikre en succesfuld implementering af et direktiv. Fravalget af retssociologien betyder dog, at flere faktorer, som vil kunne skabe vanskeligheder i implementeringen af direktivet, ikke identificeres i projektet. F.eks. vil der ganske givet opstå en række strukturelle vanskeligheder, ligesom de økonomiske forhold vedrørende realiseringen af de ifølge direktivet nødvendige tiltag er en bevidst afgrænsning fra projektgruppens side for udelukkende at fokusere på den retlige ramme, som de danske virkemidler skal udgøre. Og i denne forbindelse er det projektgruppens overbevisning, at rapportens resultater identificerer hvilke virkemidler, der udgør en sådan tilstrækkelig retlig ramme, og hvilke, der ikke gør. I kapitel 10. *Perspektivering* er der dog fokuseret på nogle af de øvrige punkter fra retssociologien, der kan have betydning for implementeringen af VRD.

En anden bevidst afgrænsning fra projektgruppens side er projektets fokus på diffuse forureningskilder og på indvande. Afgrænsningen fra forurening fra punktkilder og afgrænsning fra forurening af havet betyder, at rapportens analyser ikke giver et fyldestgørende billede af hele den retlige ramme, som er nødvendig for at opfylde VRD's forpligtelser. Det er dog projektgruppens overbevisning, at disse afgrænsninger kun har begrænsede konsekvenser, idet punktkilder og diffuse kilder er reguleret separat i lovgivningen, ligesom havmiljøloven regulerer de forureningskilder til havet, som ikke er medtaget i rapportens analyser. De forhold, der falder udenfor projektets fokus kan således analyseres separat.

Konsekvenser af anvendelsen af juridisk metode

Projektgruppen har primært anvendt fortolkningsmetoderne formåls- og ordlydsfortolkning. Derudover er lovforarbejder inddraget i analysen af de danske virkemidler for at afdække deres rækkevidde, virkefelt etc. Der kunne dog godt i højere grad være inddraget lovforarbejder for at komme dybere ned i de enkelte love. Projektets brede tilgang har dog betydet, at enkelte love er prioriteret over andre, og at et egentligt studie af forarbejder ikke har været muligt i alle tilfælde af tidsmæssige årsager. Ligeledes kunne projektgruppen have støttet sig mere til VRD's baggrundsmateriale. Her har projektgruppens begrænsede ressourcer dog været afgørende, hvilket har betydet, at der er valgt andre kilder såsom teori publiceret i juridisk litteratur fra bl.a. David Grimeaud fra Maastricht Universitet og Miljøstyrelsens redegørelse for VRD's forpligtelser.

I forhold til anvendelse af retskilder har projektgruppen anvendt selve lovteksten (eller direktivteksten) som den helt primære retskilde. Dette er en helt naturlig konsekvens af, at projektets fokus går på en analyse af virkemidlernes retlige rækkevidde. Derudover er i en vis grad anvendt retspraksis og administrativ praksis. I analysen af VRD sættes dog visse begrænsninger af, at direktivet endnu ikke er fuldt ud implementeret og af, at der derfor ikke foreligger praksis på området. Her har retspraksis fra habitatdirektivet i stedet kunnet anvendes for at drage paralleller til VRD's forpligtelser. I analysen af de danske virkemidler kunne anvendelse af mere administrativ praksis og retspraksis formentlig have understøttet analysens fortolkninger og givet analyserne et mere nuanceret billede af virkemidlernes rækkevidde og anvendelsesområde. Projektgruppen mener dog på trods af disse forhold, at de foretagne analyser er så detaljerede, pålidelige og dækkende ift. VRD' forpligtelser og ift. de danske virkemidlers tilstrækkelighed, at dens

resultater udgør et solidt, fagligt grundlag for den videre diskussion af VRD's implementering i dansk lovgivning.

9. PERSPEKTIVERING

I denne rapport er det analyseret og vurderet, om de danske virkemidler udgør en tilstrækkelige retlig ramme til at opfylde VRD's forpligtelser. Tilgangen til løsningen af problemstillingerne har udelukkende foregået ved anvendelse af den juridiske metode. Udgangspunktet har altså været at afdække ”gældende ret”, dvs. virkemidlernes tilstedeværelse og deres juridiske rækkevidde. Et er, hvad gældende ret er, noget andet er, om det rent faktisk bliver anvendt tilstrækkeligt til at opfylde VRD's målsætninger. Med andre ord sætter juridisk metode os ikke i stand til at svare på, om Danmark anvender virkemidlerne på en sådan måde, at VRD's forpligtelser opfyldes. Netop fordi retsreglernes faktiske anvendelse ikke bliver analyseret.

Teoretisk set kunne der f.eks. indgås aftale med alle landmænd, der besidder arealer i sårbare områder om ekstensivering af dyrkningen på landbrugsjord. Det kunne f.eks. ske ved brug af MVJ-støtteordninger, der kunne være så lukrative, at de kan konkurrere med afkastet fra intensiv landbrugsproduktion. I analysen har projektgruppen blot noteret deres tilstedeværelse og fundet frem til, at de ikke kan sikre en bestemt tilstand i vandmiljøet, alene fordi de er frivillige. Deres praktiske virkning ift. opfyldelse af VRD's målsætninger er altså ikke klarlagt. Et andet eksempel kunne være indsatsplanen og de muligheder, der ligger i at ekspropriere dyrkningsrestriktioner ind på arealer i særligt udsatte drikkevandsområder. Ekspropriationen er dels afhængig af økonomi, men i særdeleshed også af, om der er politisk vilje til at gennemtvinge sådanne restriktioner. Denne type problemstillinger har projektgruppen altså ikke kunnet analysere sig frem til ved alene at anvende den juridiske metode. Havde projektets fokus været på, om det er realistisk, at Danmark kan nå ”god tilstand” i 2015, ville der være behov for at supplere med en metode, der kunne afdække retsreglernes faktiske virkning. I den sammenhæng synes den operationelle retssociologi¹ at kunne have bidraget med nogle nyttige betragtninger omkring rettens virkninger i samfundet og de barrierer, der evt. kan være for en retsregels tiltænkte virkning. Dette er et andet perspektiv, som implementeringen af VRD kunne ses i lyset af, og i nedenstående er der kort redegjort for nogle af de centrale faktorer i den forbindelse.

Politisk vilje

En vigtig faktor er den *politiske vilje* til at gennemføre regler og realisere målsætninger. Det er politikerne, der leder administrationen, som skal sætte

¹ Den operationelle retssociologi ses bl.a. hos Dalberg-Larsen. [Dalberg-Larsen, 1999]

reglerne igennem, og det er ud fra politikernes ageren, at virksomheder og borgere kan se, om de mener det alvorligt. Det er f.eks. politikerne, der bestemmer, om den generelle administrationslinie alene skal gå på frivillighed, eller om administrationen, når det er nødvendigt, skal udøve tvang de steder, hvor det via lovgivningen er muligt. F.eks. har den politiske udmelding i Nordjyllands Amt ift. indsatsplanlægning været, at indsatsen skal bygge på frivillighed. Det vil sige, at lodsejerne ikke skal tvinges til at ekstensivere landbrugsdriften eller sælge jord. Den politiske udmelding er således modsat Aalborg Kommunes, der i forbindelse med Drastrup-projektet har meldt ud, at man er villig til at benytte ekspropriationshjernen i mbl. § 26a. [Jensen, 2003, s. 53] I forhold til VRD's forpligtelser vil en politisk udmelding om frivillighed næppe være tilstrækkelig, da de nødvendige foranstaltninger skal gennemføres. I den sammenhæng er det vigtigt, at de centrale myndigheder har nogle fornuftige styringsredskaber, der kan styre de decentrale myndigheder og herved sikre, at EU-forpligtelserne ikke bringes i fare. Miljøstyrelsen kan have nok så fine intentioner med vandplanen som styringsinstrument til opfyldelse af EU's miljømål, men hvis ikke de decentrale vandmyndigheder udformer vandplanen og indsatsprogrammet tilstrækkelig restriktivt, kan målene måske ikke opfyldes. Netop de decentrale myndigheder spiller en væsentlig rolle i opfyldelsen af VRD's miljømål, da det er dem, der skal træffe de afgørelser efter sektorlovgivningen, der sikrer målsætningen. Afgørelser der ofte kan være kontroversielle og upopulære, hvis de eksempelvis indskrænker mulighederne for at drive intensivt landbrug.

Økonomi

I forbindelse med implementeringen af VRD spiller *økonomien* en væsentlig rolle. Da der jo ikke er økonomi til at gøre alt, må der prioriteres, hvilket kan betyde, at nogle indgreb ikke er økonomisk mulige. Den økonomiske prioritering og den politiske vilje hænger sammen, så hvad, der er mest politisk vilje til, er der ofte også flest ressourcer til. Opfyldelse af EU-mål på vandmiljøområdet er næppe det, der er flest stemmer i og derfor heller ikke det, der er flest ressourcer til. I indsatsplanlægningen er beskyttelsen dels brugerfinansieret, forstået på den måde at en del af afgiften på vand går til kortlægning og beskyttelse af drikkevand. Tilsvarende brugerbetaling for beskyttelse af overfladevand kan man næppe forstille sig, hvilket betyder, at finansieringen af de nødvendige foranstaltninger vil være det offentliges opgave. I den forbindelse må det forventes, at der ligger en økonomisk byrdefuld opgave for Danmark i fremtiden, når VRD skal implementeres i praksis. Ikke

mindst fordi man fra politisk side har meldt ud, at eventuelle indskrænkninger ift. landbruget i overvejende grad vil være erstatningsudløsende.

Myndighederne

Myndighederne udgør en vigtig faktor. Hvis myndighederne ikke administrerer reglerne efter hensigten, opnås det ønskede resultat ikke. En ineffektiv administration kan f.eks. skyldes, at myndighederne ikke forstår reglerne fuldt ud, fordi de ikke har ressourcer til at sætte sig ind i alle regler, eller fordi de vælger at se igennem fingre med nogle af reglerne o. lign. I forhold til implementeringen af VRD synes det afgørende, hvem der skal udarbejde de fremtidige vandplaner. Bliver det de nuværende amter, Miljøstyrelsen eller kommunerne? Det bliver formentlig et politisk kompromis, der afgør det. I den forbindelse kunne en teori gå på, at decentrale myndigheder vil have sværere ved at udarbejde restriktive vandplaner, mens centrale myndigheder vil have lettere ved det, fordi de er længere væk fra borgerne og herved vil have lettere ved at træffe upopulære beslutninger.

Kommunikation og information

For at en regel skal virke, er der nogle forudsætninger, der skal være opfyldt. En af forudsætningerne er, at myndigheden og borgerne har kendskab til lovgivningen. Når en lov bliver vedtaget, bliver den offentliggjort i Lovtidende. Men fra at loven er offentliggjort i Lovtidende og til at samtlige borgere og myndigheder har et tilstrækkeligt kendskab til den, er der et stykke vej. Mange virksomheder følger med i, hvad der sker inden for deres område, f.eks. har mange landmænd konsulenter, som rådgiver og holder dem ajourført med, hvad der sker inden for deres område. Det viser sig i denne forbindelse, at folk i Danmark generelt kun retter sig efter de regler, som de synes er fornuftige. Dette skyldes, at en afgørende faktor for, om folk retter sig efter regler, er, om de er *motiveret* til at følge dem. Generelt er holdningen i Danmark over for miljøområdet dog positiv. Straffesager har bl.a. en stor effekt på motivationen, idet miljøstraffesager er godt pressetof, og mange virksomheder ikke bryder sig om at blive fremstillet i pressen som miljøsvin. [Moe, 2000, s. 330]

Eksempelvis er kommunikation en afgørende faktor, når pesticidforbruget skal reduceres. Den danske regulering bygger som nævnt alene på en godkendelsesordning, og her er det afgørende ift. beskyttelse af vandmiljøet, at den suppleres med oplysning om, hvordan kemikalierne anvendes. Dette sikres ved et krav om sprøjtecertifikat over for landmænd, mens noget tilsvarende eksempelvis ikke gælder for haveejere. Dog er regelstyring ikke

altid nødvendig for at sikre grundvandet. God information kan være med til at motivere folk til at gøre noget frivilligt. For eksempel tog ca. 90 % af borgerne i Drastrupområdet initiativ til ikke at sprøjte med bekæmpelsesmidler i deres haver, sandsynligvis fordi opmærksomheden omkring området var så stort. [Jensen, 2003, s. 24] Noget tilsvarende kan forestilles, når den praktiske implementering af VRD skal foretages.

Tilsyn og håndhævelse

I forhold til motivationen hos folk til at efterleve regler og herigennem at opnå den ønskede miljøeffekt, er *håndhævelsessystemet* et vigtigt element. Hvis der ikke bliver ført tilsyn med, om folk også i praksis retter sig efter reglerne, så falder borgernes motivation måske for en dels vedkommende, hvilket betyder, at nogle altså ikke vil rette sig efter loven.

I forhold til beskyttelse af vandmiljøet og dermed opfyldelse af VRD's forpligtelser er det afgørende, at eksempelvis landbruget kender og respekterer beskyttelsesbestemmelserne i sektorlovgivningen. F.eks. er det vigtigt, at der ikke spredes gylle på frossen jord, og at reglerne om 2 m dyrkningsfrie bræmmer overholdes m.m. Regler, der er mere eller mindre svære at kontrollere overholdelsen af, men som kan være afgørende for det enkelte vandløbs tilstand.

10. LITTERATURLISTE

Primær litteratur

[Andersen, 1991] Andersen, Mikael Skou og Hansen, Michael W: Vandmiljøplanen – Fra forhandling til symbol, Forlaget Niche, 1991

[Anker, 1996] Anker, Helle Tegner: Miljøretlig regulering på landbrugsområdet, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1996

[Anker, 2001A] Anker, Helle Tegner: Miljøretten bind 3, Kapitel 5 - Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer, redigeret af Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2001

[Anker, 2001B] Anker, Helle Tegner: Miljøretten bind 4, Kapitel 7 - Husdyrbrug og landbrugets gødningshåndtering, redigeret af Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2001

[Anker, 2003] Anker, Helle Tegner: Wilhjelm+2-status konference 2003 Habitatdirektivet, Naturrådet, 2003

[Bjerring, 1998] Bjerring, Gorm og Møller, Jørgen: Miljøbeskyttelseslov med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998

[Christensen, 1978] Christensen, Bent: Dansk Miljøret bind 1, redigeret af W.E. von Eyben, Akademisk Forlag, 1978

[Christensen, 1997] Christensen, Bent: Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997

[Christensen, 2000] Christensen, Per: Kampen om vandet, Aalborg Universitetsforlag, 2000

[Christensen, 2003] Christensen, Per m.fl.: Udbyttet af VVM-Evaluering af VVM i Danmark, Miljøministeriet, 2003

[Dalberg-Larsen, 1999] Dalberg-Larsen, Jørgen, Lovene og livet – en retssociologisk grundbog, Greens§Jura, 1999

[DMU, 2001] Danmarks Miljøundersøgelser: Natur og Miljø 2001, Miljøministeriet, 2001

[DMU, 2003A] Danmarks Miljøundersøgelser: Vandmiljø 2003 – Tilstand og udvikling faglig rapport fra DMU nr. 471, Miljøministeriet, 2003

[DMU, 2003B] Danmarks Miljøundersøgelser: Vandrammedirektivet og danske søer, Miljøministeriet, 2003

[**Eyben, 2002**] Eyben, B. v. m.fl.: Karnovs Lovsamling CD-rom, Forlagt Thomson A/S

[**Fyns Amt, 2003**] Fyns Amt: Odense Pilot River Basin, Foreløbig Basisanalyse, 2003

[**FT 1981-82 tillæg A, sp. 1190**] Folketingstidende: Folketingsåret 1981-82 tillæg A

[**GEUS, 1997**] Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse: Geologi – temanummer om vandressourcer, nr. 2/1997

[**Grimeaud, 2001A**] Grimeaud, David: Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?, European Environmental Law Review, February 2001

[**Grimeaud, 2001B**] Grimeaud, David: Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?, European Environmental Law Review, March 2001

[**Grimeaud, 2001C**] Grimeaud, David: Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?, European Environmental Law Review, April 2001

[**Hagel-Sørensen, 2003**] Hagel-Sørensen, Karsten m.fl., EU-Karnov, CD-rom, Forlagt Thomson A/S

[**Jensen, 2003**] Jensen, Johnni m.fl.: Realisering af helhedsorienteret planlægning i det åbne land, 8. semesters projekt, Landinspektøruddannelsen, Aalborg Universitet, 2003

[**Jyllandsposten, 11. december 2003**] Jyllands-posten, »Miljøeksperter rygende uenige«, 11. December 2003

[**Kammeradvokaten, 2002**] Kammeradvokaten: Notat om implementering af Habitatdirektivet, J.nr. 40-1735 HS/BIE/ANI/nor, Kammeradvokatens notat af 28. november 2002

[**Madsen, 2002**] Madsen, Lene m.fl.: Evaluering og opsamling i Drastrup-Pilotprojekt, Aalborg Kommune og Skov og Landskab, 2002

[**Miljøministeriet, 2003**] Miljøministeriet: Miljøministerens besvarelse af spørgsmål vedr. miljømålsloven fra folketingets miljø- og planlægningsudvalg, j.nr. M2034-0083/2024- 0083, d. 21 november 2003

[**Miljøstyrelsen, 1997**] Miljøstyrelsen: Vandmijø-98, Miljøstyrelsen, 1997- <http://www.mst.dk/udgiv/Publikationer/1998/87-7909-201-2/html/helepubl.htm>

[**Miljøstyrelsen, 2001A**] Miljøstyrelsen: Faktuelt nr. 36, Miljøstyrelsen, 2001

[**Miljøstyrelsen, 2001B**] Miljøstyrelsen: Redegørelse om vandrammedirektivet, Miljø- og Energiministeriet, 2001

- [**Moe, 2000**] Moe, Mogens: Miljøret, 4. udgave, Forlaget Thomson A/S, 2000
- [**Nielsen, 2002**] Nielsen, Ruth: EU-ret, GadJura, 2002
- [**Nordjyllands Amt, 2004**] Nordjyllands Amt: Regionplantillæg nr. 127, 2004
- [**Pagh, 1996**] Pagh, Peter: EU-miljøret, Christian Ejlers' Forlag, 1996
- [**Pagh, 2001A**] Pagh, Peter: Miljøretten bind 5, Kapitel 3 - Kemikalieloven, redigeret af Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2001
- [**Pagh, 2001B**] Pagh, Peter: Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6, Arbejdsrapport 2, Naturrådet, 2001
- [**Pagh, 2002**] Pagh, Peter: Hasardspil med Danmarks natur, Dansk Ornitologisk Forening, 2002
- [**Pagh, 2003**] Pagh, Peter: Wilhelm+2-status konference 2003 Habitatdirektivet, Naturrådet, 2003
- [**Rasmussen, 2003**] Rasmussen, Hjalte: EU-jura i kontekst, Thomson - GadJura, 2003
- [**Skov- og naturstyrelsen, 2003**] Skov- og naturstyrelsen: VMP - Rapport fra arbejdsgruppen om generelle virkemidler Del II, Miljøministeriet, 2003
- [**Skov- og naturstyrelsen, 2004**] Skov- og naturstyrelsen: Svar på forespørgsel om mulighederne for at fastsætte mark-driftrelaterede vilkår i miljøgodkendelser og VVM-tilladelser, J.nr.SN 2001-LPA227/800-0026 Ref. BOC/PWE
- [**VMP III, 2003**] Miljøministeriet: Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Det faglige grundlag for vandmiljøplan 3, Arbejdsgruppernes fælles afrapportering
- [**VMP III-aftalen, 2004**] Miljøministeriet: VMP3-aftalen, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 2004
- [**Wegener, 2000**] Wegener, Morten: Juridisk metode, Jurist- og økonomforbundets forlag, 2000
- [**www.europakommissionen.dk, 1999**] www.europa-kommissionen.dk: Artikel af Inge Fisker - Tvivl om dansk dukserolle, 26/06/99 <http://www.europa-kommissionen.dk/presse/europa/europa10/europa205/>
- [**www.mst.dk, 2004**] www.mst.dk: mere om vandrammedirektivet, 2004

Sekundær litteratur

[Basse, 1999] Basse, Ellen Margrethe: Miljøret – Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger, GreensJura, Børsens Forlag A/S, 1999

[Berg, 1998] Berg, Bent: Almindelig forvaltningsret, GadJura, 1. udgave, 1998

[Eyben, 1999] Eyben, Bo von m.fl.: Juridisk Ordbog, Forlaget Thomson, 11. udgave, 2003

[Jørgensen, 1997] Jørgensen, Christian m.fl.: Jordlovgivning, GadJura, 1997

Love og lovebekendtgørelser

[gl] Bekendtgørelse af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, lovebekendtgørelse nr. 472 af 1. juli 1998 med de ændringer, der følger af lov nr. 455 af 7. juni 2001, lov nr. 1085 af 19. december 2001 og lov nr. 370 af 6. juni 2002.

[grl] Danmarks Riges Grundlov, lov nr. 169 af 05/06/1953

[hml] Lov om beskyttelse af havmiljøet, lov nr. 476 af 30/06/1993

[jfl] Bekendtgørelse af lov om jordfordeling mellem landejendomme, lovebekendtgørelse nr. 318 af 25/04/1996

[jkl] Bekendtgørelse af lov om offentlig fremskaffelse af jord til jordbrugsmæssige formål m.m., lovebekendtgørelse nr. 493 af 13/06/1997

[kal] Bekendtgørelse om lov om afgift af bekæmpelsesmidler, lovebekendtgørelse nr. 416 af 14/6 1995

[kspl] Bekendtgørelse af lov om kemiske stoffer og produkter, lovebekendtgørelse nr. 21 af 16/01/1996

[lbl] Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme, lovebekendtgørelse nr. 598 af 15/07/ 1999

[mbl] Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, lovebekendtgørelse nr. 753 af 25/08/2001

[mml] Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelse sområder, lov nr. 1150 af 17/12/2003

[nbl] Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse, lovebekendtgørelse nr. 85 af 04/02/2002

[ol] Lov om okker, lov nr. 180 af 08/05/1985

[pl] Bekendtgørelse af lov om planlægning, lovebekendtgørelse nr. 763 af 11/09/2002

[sån] Lov om Skjern Å Naturprojekt; lov nr. 493 af 01/07/1998

[vfl] Bekendtgørelse om lov om vandforsyning m.v., lovbekendtgørelse nr. 130 af 26/02/1999

[vll] Bekendtgørelse af lov om vandløb, lovbekendtgørelse nr. 632 af 23/06/2001

Ændringslove

[pl] Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse, lov om forurennet jord og lov om planlægning, lov nr. 1151 af 17/12/2003

[vfl] Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse, lov om forurennet jord og lov om planlægning, lov nr. 1151 af 17/12/2003

[mbll] Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse, lov om forurennet jord og lov om planlægning, lov nr. 1151 af 17/12/2003

Bekendtgørelser

Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (EF-habitatområder, EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder), bekendtgørelse nr. 477 af 7. juni 2003

Bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål, bekendtgørelse nr. 623 af 30/06/2003

Bekendtgørelse om anvendelse af jordkøbsloven, bekendtgørelse nr. 1062 af 21/12/1998

Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v., bekendtgørelse nr. 604 af 15/07/2002

Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, bekendtgørelsen nr. 652 af 03/07/2003

Bekendtgørelse om husdyrhold og arealkrav m.v., bekendtgørelse nr. 824 af 02/10/2002

Bekendtgørelse om indsatsplaner, bekendtgørelse nr. 494 af 28/05/2000

Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning, bekendtgørelse nr. 428 af 02/06/1999

Cirkulærer

Cirkulære om vandløbsloven (Til kommunalbestyrelser, amtsråd, hovedstadsrådet og formænd for landvæsenskommissioner og overlandvæsenskommissioner), cirkulære nr. 21. af 26/2/1985

EU-direktiver

[Badevandsdirektivet] Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand

[Direktiv om målemetoder m.m.] Rådets direktiv 79/869/EØF om målemetoder og hyppighed for prøvetagning og analyser af overfladevand, der anvendes som drikkevand

[Direktiv om udledning af visse farlige stoffer] Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.

[Drikkevandsdirektivet] Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand

[Fiskevandsdirektivet] Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 om kvaliteten af fiskevand

[Fuglebeskyttelsesdirektivet] Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle

[Grundvandsdirektivet] Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer

[Habitatdirektivet] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

[Nitratdirektivet] Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget

[Overfladevandsdirektivet] Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne.

[Plantebeskyttelsesmiddeldirektivet] Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om plantebeskyttelsesmidler

[Skaldyrvandsdirektivet] Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvaliteten af skaldyrvand

[Stofdirektivet] Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer

[Vandrammedirektivet] Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

[VVM-direktivet]: Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

Domsregister

[**NKO, nr. 277, 2003**] Naturklagenævnet: Naturklagenævnet orienterer nr. 277, 2003

[**NKO, nr. 239, 2001**] Naturklagenævnet: Naturklagenævnet orienterer nr. 239, 2001

[**C-143/83**] Kommissionen mod Danmark

[**C-339/87**] Kommissionen mod Nederlandene

[**C-236/92**] Comitato di Coordinamento

[**C-221/94**] Kommissionen mod Luxembourg

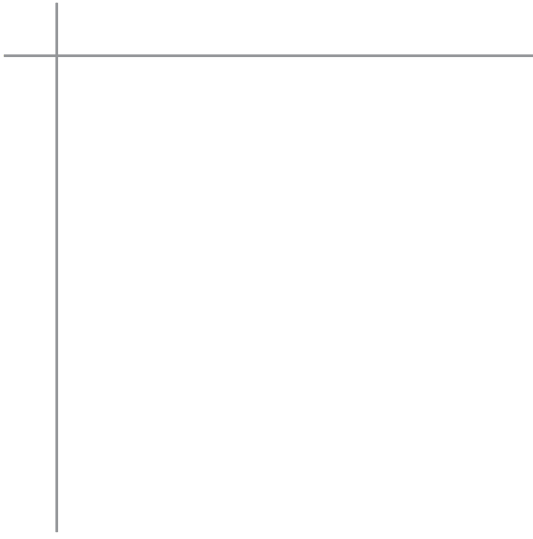
[**C-233/94**] Tyskland mod Europa-Parlamentet og -Rådet

[**C-256/98**] Kommissionen mod Frankrig

[**C-376/98**] Tyskland mod Rådet og Europa-Parlamentet

[**C-117/00**] Kommissionen mod Irland

[**U1998.1669H**] Højesteret, ”Bræmmesagen”



APPENDIKS A: JURIDISK METODE - EU-RET

I EU-retten anvendes ligesom i dansk ret en række retskilder og fortolkningsmetoder ved afdækningen af gældende ret. Nogle af dem minder meget om de danske, andre ikke. For at give et fyldestgørende billede af EU's retskilder og fortolkningsmetoder er de alle så vidt muligt medtaget i denne gennemgang på trods af, at beskrivelsen af enkelte af dem minder meget om beskrivelsen af den tilsvarende danske retskilde eller fortolkningsmetode, f.eks. beskrivelsen af EF-Domstolens retspraksis.

EU's retskildesystem er et relativt ungt system, der er i stadig udvikling, og som i høj grad får fastlagt sit indhold igennem retspraksis, som må tage stilling til de retlige spørgsmål, efterhånden som de opstår. Grundstrukturen i systemet er dog forholdsvis fast og klar som fastlagt i de to grundlæggende traktater, Traktaten om det Europæiske Fællesskab (TEF) og Traktaten om den Europæiske Union (TEU). Disse indeholder begge en række materielle regler, men deres hovedformål er at oprette institutioner, hvis vigtigste opgave består i at vedtage regler, som gælder for medlemsstaterne og disses borgere.

EF-traktaten (TEF) blev oprindeligt vedtaget som EØF-traktaten i Rom, der trådte i kraft i 1958. Traktaten er siden ændret og suppleret ved Den europæiske Fællesakt fra 1987, Maastricht-traktaten fra 1993, hvor EØF-traktaten skiftede navn til EF-traktaten, da fællesskabet ikke længere kun behandlede økonomiske emner samt ved Amsterdam-traktaten fra 1999 og Nice-traktaten, som blev underskrevet i 2001, og som primært skal tilpasse EU's institutioner til udvidelsen mod øst.

EU-traktaten (TEU) blev vedtaget i Maastricht og trådte i kraft i 1993. TEU er siden ændret og suppleret ved Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten. EU-traktaten er en rammetraktat, der indeholder traktaterne vedrørende de tre europæiske fællesskaber, som er EURATOM og Det europæiske Fællesskab¹, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Væsentlig for forståelsen af EU's retssystem er, at reglerne bliver skabt af og i et overnationalt retssystem, men tilsigter at have retsvirkninger for og i allerede eksisterende nationale retssystemer. Det er medlemsstaternes pligt at

¹ EU-traktaten indeholder desuden EKSF-traktaten vedrørende Kul- og Stålfællesskabet, som udløb d. 23/7-2002

sørge for, at disse retsvirkninger effektivt kan sættes igennem i de nationale systemer jf. TEF art 10, hvorefter ”*medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner*”. Et grundlæggende krav er, at EU-reglernes effektive virkning ikke må begrænses af eksistensen af nationale regler, hvilket følger af, at EU-retten har forrang for national ret. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, oversigt over kapitlet] På den anden side udelukker EU-reglerne ikke, at de enkelte medlemsstater generelt opretholder eller indfører strengere krav, end de enkelte EU-regler tilsigter, så længe kravene er forenelige med traktaten.

A.1 EU-rettens retskilder

EU-retten indeholder mange og meget forskelligartede retskilder. Retskildebegrebet har i denne gennemgang bred betydning og anvendes således som samlebetegnelse for alle de faktorer, der direkte eller indirekte kan have betydning for forståelsen af den retlige virkelighed, der er bygget op omkring EU’s grundlæggende traktater. I gennemgangen vil ikke kun blive behandlet bindende regler, men også ikke-bindende ”retsakter”, ligesom der vil blive behandlet ikke blot retsakter, der har deres hjemmel i de grundlæggende traktater, men også enkelte typer regler uden hjemmel i traktaterne, men alligevel er af betydning for forståelsen af EU-retssystemet, fordi de oprindelsesmæssigt eller indholdsmæssigt har nær tilknytning til EU-retten. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, EF-retten som bestanddel af national ret]

Retskilderne er gennemgået i det følgende, hvor der for overblikkets skyld er foretaget en inddeling i retskildetyperne *retsakter*, der i denne sammenhæng skal forstås som en retligt forpligtende viljestilkendegivelse eller aktion, og som EF-Domstolen erfaringsmæssigt anvender i sin praksis, *domspraksis*, *retssædvaner* og *forholdets natur*, der dækker det samme som i dansk lovgivning samt *almindelige retsgrundsætninger*, som dækker de grundlæggende rettigheder og forvaltningsmæssige grundprincipper såsom solidaritetsprincippet, subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Efter gennemgangen er *retskildernes indbyrdes rangorden* kort beskrevet.

A.1.1 Retsakter

De væsentligste retsakttyper udover TEF og TEU fremgår af TEF art. 249, som er gengivet nedenfor.

Artikel 249

Til udførelse af deres opgaver på de i denne traktat fastsatte betingelser skal Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, Rådet og Kommissionen udstede forordninger og direktiver samt vedtage beslutninger, rette henstillinger eller afgive udtalelser. En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til. Henstillinger og udtalelser er ikke bindende.

Art. 249 er ikke udtømmende, idet fællesskabet gør brug af en lang række andre retsakter såsom aftaler med tredjelande og internationale organisationer, afgørelser fra EU's institutioner mm.

Indledningsvis skal understreges, at EF-Domstolen, når den skal fastlægge retsvirkningerne af en retsakt, ikke nødvendigvis lægger vægt på den betegnelse, Rådet og Kommissionen har givet retsaksen. Domstolen har fastslået, at *"det ikke er retsaktens form eller benævnelse, men dens reale indhold, der er afgørende for dens retsvirkning"*. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, De enkelte retsakter] Dette har betydning for f.eks. resolutioner og konklusioner fra Rådet, hvilket vil fremgå under nedenstående beskrivelsen af disse. Retsakterne vil i det følgende blive gennemgået.

Forordninger, direktiver og beslutninger

Almindeligvis kræver det hjemmel i traktaten, for at EU kan udstede forordninger, direktiver eller vedtagne beslutninger. Hjemmel i traktaten betyder dog i almindelighed ikke, at den kompetente myndighed frit kan vælge den af de tre retsakttyper, som den måtte anse for bedst egnet til at realisere sine politiske målsætninger. Valget er som regel bundet af den enkelte hjemmelsbestemmelse, som typisk angiver, hvilken eller hvilke retsakttyper, der kan anvendes. Undtagelser forekommer dog, idet f.eks. TEF art. 37 giver Rådet mulighed for udstedelse af både forordninger, direktiver og vedtagelse af beslutninger til gennemførelse af EU's landbrugspolitik. [Rasmussen, 2003, s. 158f]

En **Forordning** er almen gyldig og bindende i alle enkeltheder og er umiddelbart gældende i alle medlemsstater. Almen gyldighed vil sige, at forordningen indeholder regler, der gælder for objektivt bestemte forhold og for en abstrakt, afgrænset kreds af personer eller virksomheder. At forordningen er umiddelbart gældende betyder, at den træder i kraft umiddelbart efter sin offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT) i alle medlemslande. EU-retten forbyder, at medlemslandene genudsteder forordningen i en national retsakt, idet dette kan risikere at skjule dens EU-retlige oprindelse. [Rasmussen, 2003, s. 159], [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, EF-retten som bestanddel af national ret] F.eks. er EU's LIFE-program, som er fællesskabets eneste finansielle instrument, som udelukkende tager sigte på at støtte og udvikle EU's miljøpolitik, indført via en forordning².

Et **direktiv** har i modsætning til forordningen en adressat, nemlig medlemslandene, for hvilke de målsætninger, som fastlægges i direktivet, er bindende. TEF art. 249 overlader det til medlemsstaterne selv at vælge de midler, de vil anvende til at nå målene. At et direktivs retssubjekt er medlemsstaterne, betyder ikke, at det ikke indeholder regler, som tilsigter at regulere forholdene overfor private borgere, virksomheder og lignende. Dette er ligefrem sigtet med de fleste direktiver, men direktivet bliver ikke til gældende ret i medlemsstaterne, før de er omsat til national ret via en national retsakt - den såkaldte implementering af direktivet. Implementeringen skal være foretaget før en i direktivet fastsat frist.

En væsentlig, oprindelig forskel på en forordning og et direktiv er, at forordningen i detaljer regulerer de forhold, den angår, fordi det netop anses for vigtigt, at præcis de samme regler gælder i alle medlemsstater indenfor visse af EU's politikområder. Som eksempel kan nævnes EU's landbrugs- og miljøpolitik, selvom miljøpolitikken i et vist omfang tillige reguleres via direktiver såsom VVM-, habitat- og vandrammedirektivet³.

² Parlamentets og Rådets forordning 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE). LIFE-støtten ydes inden for LIFE-natur vedr. tilskud til naturbeskyttelse og bevarelse af truede dyre- og plantearter, LIFE-miljø vedr. tilskud til integration af miljøhensyn i planlægning, produktion mv. og LIFE-tredjelende vedr. tilskud til teknisk bistand, naturbeskyttelse og pilot-projekter i Middelhavs- og Østersølandene, der ikke er medlemmer eller associeret med EU.

³ Henholdsvis dir. 85/337 af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, dir. 92/43 af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter samt dir. 2000/60 af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

I praksis har det vist sig vanskeligt at holde denne principielle forskel på forordninger og direktiver, hvilket har betydet, at mange EU-direktiver er blevet særdeles detaljerede. EF-Domstolen har dog fastslået, at et direktiv er foreneligt med traktaten, hvis det giver medlemsstaterne er tilstrækkelig *"margin of discretion"*, dvs. en skønsmargen, som ikke fratager dem muligheden for at *"transpose them into national law in a manner consistent with the requirements of the Treaty"*.

[Rasmussen, 2003, s. 159f]

En **beslutning** er ifølge art. 249 bindende i alle enkeltheder for dem, som den er rettet til, altså dens adressater. Adressaterne kan være såvel medlemsstater som personer og virksomheder i en medlemsstat. Beslutningen skal tillægges samme retsvirkning som en national forvaltningsakt, hvorfor den fra sin vedtagelse er en bestanddel af national ret. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Beslutninger]

Et centralt begreb i forbindelse med EU's retsakter er **umiddelbar anvendelighed**. En EU-regel, som tilsigter at skabe rettigheder og pligter for borgerne i medlemslandene, og som er ubetinget og tilstrækkelig præcis, kan antages at være umiddelbart anvendelig. Reglen kan med andre ord anvendes umiddelbart af de nationale myndigheder og domstole i medlemslandene og får således retsvirkning i disse umiddelbart efter deres vedtagelse. Det følger af ovenstående beskrivelse af forordninger og beslutninger, at de begge kan være umiddelbart anvendelige, da de begge bliver en del af national ret i det øjeblik, de offentliggøres. Traditionelt har opfattelsen været, at EU-direktiverne derimod ikke var umiddelbart anvendelige, idet de kun retter sig til medlemsstaterne og derfor ikke kan gøres gældende i forhold til borgerne. EF-Domstolen har dog fastslået, at denne opfattelse ikke er korrekt. Direktiver kan være umiddelbart anvendelige, men først efter at fristen for deres gennemførelse er overskredet. Den umiddelbare anvendelighed kan gøres gældende både i de tilfælde, hvor direktiverne slet ikke er gennemført, og i de tilfælde, hvor gennemførelsen er sket ukorrekt. Det skal her gøres klart, at direktiver kun kan være umiddelbart anvendelige i forhold til at skabe rettigheder for borgerne, hvorimod de ikke kan skabe pligter overfor disse. Dette følger af, at en borger, som kun kender lovgivningen i sit eget land, ikke kan forventes også at skulle kende til EU-direktiver, som foreskriver en pligt, der ikke som forudsat er implementeret i den nationale lovgivning. Baggrunden for EF-Domstolens holdning til umiddelbar anvendelighed af EU-regler har

formentlig været dens overbevisning om, at umiddelbar anvendelighed er medvirkende til at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af EU-reglerne i alle medlemsstaterne. Anvendelsen bliver mere effektiv, fordi borgerne får mulighed for ved sagsanlæg for nationale domstole at sikre medlemsstaternes respekt af deres EU-retlige forpligtelser, og den effektive anvendelse er i sig selv befordrende for en ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Den umiddelbare anvendelighed]

Henstillinger og udtalelser

Henstillinger fremkommer typisk på EU-institutionernes eget initiativ, mens en *udtalelse* normalt er svar på en henvendelse. Henstillinger og udtalelser, som jf. TEF art. 249 ikke er bindende for den udstedende EU-institution, er nævnt i en række sammenhænge i TEF, se f.eks. art. 226, hvorefter Kommissionen forinden sagsanlæg mod medlemsstaterne skal afgive en begrundet udtalelse, og art. 211, der giver Kommissionen en generel hjemmel til at rette henstillinger og afgive udtalelser.

Aftaler med tredjelande og andre internationale organisationer

EU indgår jævnligt *aftaler med tredjelande og andre internationale organisationer*. Disse ratificeres af EU, hvorefter de normalt offentliggøres i EFT og således inkorporeres i EU-retten. Herefter træder aftalernes retsvirkninger i kraft for EU's institutioner og medlemslande. De bestemmelser i traktaterne, der er tilstrækkelig præcise og ubetingede, bliver umiddelbart anvendelige i det omfang, der ikke i traktaten er konkrete holdepunkter for et modsat resultat. Af EF-Domstolens praksis fremgår, at aftaler indgået af EU har højere rang end EU's sekundære ret, dvs. forordninger, direktiver og beslutninger. Retsakter, der strider mod en sådan aftale, må dermed anses for ugyldige. [Hagel-Sørensen, 2003, 53.1 Introduktion, Fællesskabets tiltrædelse]

Andre retsakter

Interne forvaltningsforskrifter optræder ligeledes som retskilder i EU-retten. Af generelle interne forvaltningsforskrifter kan nævnes forretningsordenerne for Rådet og Kommissionen, vedtægter for komitéer og udvalg, jf. TEF art. 209 og lignende.

Afgørelser er retsakter, som er juridisk bindende, men som ikke har nogen adressat. Afgørelser kan træffes af alle EU's institutioner og vedrører typisk

organisatoriske forhold, således som det f.eks. er tilfældet med afgørelser om ændringer i antallet af kommissærer, jf. TEF art. 213.

Resolutioner anvendes typisk, når medlemmerne af Rådet vil give udtryk for deres politiske hensigt og kan således ikke betegnes juridiske dokumenter. Her skal det erindres, at det i henhold til *afsnit A.1.1 Retsakter* ikke er retsaktens form eller benævnelse, men dens reale indhold, der er afgørende for dens retsvirkning, når EF-Domstolen vurderer dens retskildemæssige betydning. Domstolen har således i en række tilfælde tillagt resolutioner en vis retskildeværdi. F.eks. har den udledt væsentlige retsvirkninger af Rådets resolution af 30.10.1976 om medlemsstaternes pligt til at søge Kommissionens samtykke indhentet inden iværksættelsen af foranstaltninger på fiskeriområdet, se sag 141/78, Frankrig mod UK.

Rådet anvender også betegnelsen **konklusioner** på nogle af sine vedtagelser. Det kan være vedtagelser af udpræget politisk indhold, men det kan også være vedtagelser af tekster, der er opdelt i artikler og forsynede med præambel på samme måde som afgørelser eller beslutninger. Ligesom ved Rådets resolutioner er det derfor i forhold til konklusioner særlig vigtigt at erindre, at EF-Domstolen foretager sin vurdering af en retsakts retsvirkninger på grundlag af en vurdering af dens reale indhold. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Afgørelser, resolutioner og konklusioner]

Domspraksis, retssædvaner og forholdets natur

Domspraksis anses i EU-retten for en særdeles vigtig og almindeligt forekommende retskilde. [Rasmussen, 2003, s. 166] Domstolen henviser således i sine domme i vidt omfang til tidligere praksis som begrundelse for sine afgørelser. EF-Domstolen føler sig utvivlsomt relativt bundet til at opretholde eksisterende praksis, som derfor sjældent ændres. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Domspraksis]

Retssædvaner anses i EU-retten ligesom i dansk ret som retskilder, da det er almindeligt anerkendt, at fællesskabsretlige sædvaner kan udvikle sig. Retssædvaners praktiske betydning i EU-retten er dog yderst begrænset. Ifølge Hjalte Rasmussen er en af årsagerne hertil formentlig, at en retssædvane for at blive bindende skal være udtryk for en retsopfattelse, som alle de implicerede centrale aktører anser for forpligtende. Og denne betingelse kan være svær at opfylde i EU-retssystemet, hvor de implicerede aktører, regeringerne i alle medlemsstaterne, Kommissionen og Parlamentet repræsenterer så forskellige

ideologier og værdier, som det er tilfældet. Hjalte Rasmussen peger også på en anden årsag, nemlig at retspraksis i EU-retten har været så regelmæssigt og massivt retsskabende, at det har udfyldt de fleste af de huller, som retssædvanerne i andre retssystemer ville tage sig af. [Rasmussen, 2003, s. 165f]

Forholdets natur må ligesom retssædvanerne antages at være retskilde i EU-retten. Ifølge Hjalte Rasmussen lader EF-Domstolen givetvis, omend meget sjældent, sine afgørelser præge af hensyn såsom fairness og equity, hvilket kan minde om, men som ikke er det samme som forholdets natur. [Rasmussen, 2003, s. 170] Forholdets natur kan således antages at have en meget lille praktisk funktion i det samlede billede af EU-rettens retskilder.

Almindelige retsgrundsætninger

Almindelige retsgrundsætninger har en stor retskildemæssig værdi i EU-retten, idet der findes en del retsspørgsmål, som ikke kan løses med de ovenfor nævnte retskilder. F.eks. indeholder traktaterne ingen bestemmelser om de grundlæggende rettigheder – menneskerettighederne – og ofte er de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper kun indirekte nævnt i traktaterne. EU's retssystem giver institutionerne vigtige beføjelser til at udstede generelle retsakter med umiddelbar bindende virkning for borgerne, og det giver på enkelte væsentlige områder institutionerne beføjelser til selv at administrere reglerne overfor borgerne. Derfor må systemet nødvendigvis have regler, der stiller krav til institutionernes myndighedsudøvelse, og som kan bruges som grundlag for løsning af eventuelle tvister af bl.a. forvaltningsretlig karakter. De almindelige retsgrundsætninger eller retsprincipper er først og fremmest hentet fra medlemsstaternes interne retssystemer, idet de fleste af de problemer, Domstolen bruger retsprincipperne til at løse, er problemer, der også forekommer i de nationale retssystemer. Nogle af retsprincipperne er traktatbaserede, mens andre principper er uskrevne i EU-retten. Det er ikke afgørende, at et retsprincip er traktatbaseret, før det kan lægges til grund af EF-Domstolen. Afgørende er derimod, om princippet er almindeligt anvendt i EF-Domstolens praksis og generelt anerkendt i medlemsstaterne. I det følgende er de vigtigste af EU-rettens retsgrundsætninger og retsprincipper gennemgået. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Indledende bemærkninger]

Solidaritetsprincippet, som undertiden benævnes loyalitetsprincippet, fremgår af TEF art. 10 og indebærer, at medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre

opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten eller af retsakter foretaget af EU-institutionerne. Desuden afholder medlemsstaterne sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Princippet følger af, at EU-retten har forrang for national ret, og at medlemsstaterne derfor har pligt til at indrette sig efter de retsakter, som udstedes i EU.

Lighedsprincippet gælder ved siden af det generelle diskriminationsforbud, som fremgår af TEF art. 12 og 13. Efter lighedsprincippet må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet. TEF art. 34, stk. 2 om udelukkelse af *"enhver form for forskelsbehandling af fællesskabets producenter eller forbrugere"* i forhold til landbrugsvarer, anses af EF-Domstolen for et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, lighedsprincippet]

Subsidiaritetsprincippet er fastlagt i TEF art. 5, stk. 2. Subsidiaritetsprincippet består for det første af nærhedsprincippet, som fastlægger, at EU kun handler, *"hvis... målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne"*. Nærhedsprincippet angår således valg af reguleringssted (national- eller EU-regulering). Desuden består det af et proportionselement, som vedrører reguleringens intensitet (retsakternes art og omfang), idet EU kun handler *"i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne"*. Det påhviler EU's institutioner i hver enkelt tilfælde at overveje, om en påtænkt fællesskabshandling respekterer subsidiaritetsprincippet. Kommissionen er f.eks. forpligtet til at respektere princippet, når den vurderer, om den skal fremsætte forslag til nye retsakter for Rådet og Europa-Parlamentet, og når Kommissionen selv udsteder retsakter. Som et eksempel fra retspraksis kan nævnes sag C-233/94, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet. I sagen tog EF-Domstolen ikke Tysklands påstand om annullation til følge, idet Domstolen henviste til, at fællesskabslovgiver havde fundet det omtvistede direktiv nødvendigt, og idet national regulering ikke ville medføre, at målet om at sikre et harmoniseret minimumsniveau kunne nås. Afsluttende om subsidiaritetsprincippet skal nævnes, at det ikke finder anvendelse på de områder, hvor EU har enekompetence. Det gælder f.eks. handelspolitikken og fiskeripolitikken, hvor medlemsstaterne ikke kan handle, uanset om Fællesskabet har udstedt regler eller ej. [Hagel-Sørensen, 2003, 3.1 Introduktion, subsidiaritetsprincippet]

Proportionalitetsprincippet er udover at indgå som en del af ovennævnte subsidiaritetsprincip særskilt fastlagt i TEF art. 5, stk. 3, hvorefter fællesskabet kun handler *"i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål."* Princippet kræver, at EU's institutioner ikke pålægger borgerne pligter ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå formålet med den pågældende foranstaltning, og at der ikke må være et misforhold mellem formålet og de midler, der vælges til at realisere det. Det EU-retlige proportionalitetsprincip finder ikke anvendelse, når medlemsstaterne vælger et højere beskyttelsesniveau end påkrævet efter fællesskabsregler, så længe de nationale regler er forenelige med EU-reglerne. I protokol 7 til Amsterdamtraktaten er det nærmere fastlagt, at formålet med art. 5, stk. 3 er at fastslå, at EU, når det handler for at realisere traktatens formål, er forpligtet til at vælge det for medlemsstaterne og deres borgere mindst indgribende middel for at nå målet. Fællesskabslovgivningen skal således være udformet *"så enkelt som muligt"* og med *"så meget spillerum til nationale beslutninger som muligt"*. Det fremgår desuden, at *"alt andet lige foretrækkes direktiver frem for forordninger, og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger"*. [Hagel-Sørensen, 2003, 3.1 intro, 4.8 Proportionalitetsprincippet], [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Proportionalitetsprincippet]

Miljøhensynsprincippet er fastlagt i TEF art. 6. Ifølge art. 6 skal *"Miljøbeskyttelseskrav integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner... især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling"*. Princippet indebærer, at EU's institutioner, når de behandler forslag til retsakter, skal tage stilling til, om disse vil have miljømæssige konsekvenser. I så fald skal de tage disse konsekvenser i betragtning ved retsakternes vedtagelse med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. [Hagel-Sørensen, 2003, 3.1 Introduktion, Integration af miljøbeskyttelseskrav]

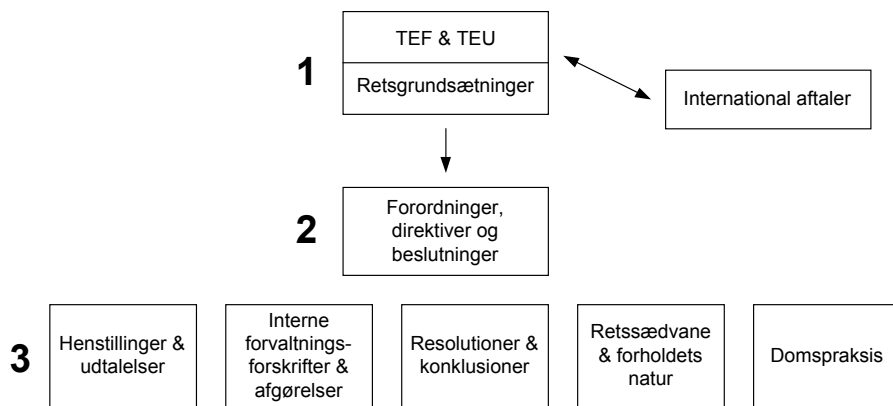
Foreligger der **force majeure**, kan borgere fritages for opfyldelsen af pligter, som ellers påhviler dem efter EU-retlige regler. For at der foreligger force majeure kræver det efter EF-Domstolens praksis, at der er udefra kommende omstændigheder, som gør den pågældende handling umulig at udføre. Det kan dog være tilstrækkeligt, at der foreligger helt usædvanlige og uforudsigelige vanskeligheder, der ligger uden for den pågældende persons vilje, og som forekommer uundgåelige trods enhver udvist rimelig agtpågivenhed. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Intoduktion, force majeure]

Legalitetsprincippet, der fremgår af TEF art. 5, stk. 1 er ligesom i dansk ret et centralt begreb i EU-retten. Princippet betyder, at EU's institutioner kun kan handle indenfor rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt dem ved traktaterne. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at Rådets, Kommissionens og Parlamentets forordninger, direktiver og beslutninger efter TEF, art. 253 skal begrundes med henvisning til den benyttede hjemmel. Inkompetence og væsentlige formfejl medfører ugyldighed, som kan føre til annullation efter TEF art. 230. [Nielsen, 2002, s. 43]

Af **øvrige væsentlige principper for EU-samarbejdet** kan nævnes *demokratiprincippet*, som bl.a. kommer til udtryk i Europa-Parlamentets betydning ift. at sikre den demokratiske legitimation af EU's virke. Hertil kommer, at det opstilles som en betingelse for nye medlemsstater, at de har demokratiske styreformer. Desuden princippet om *beskyttelse af menneskerettigheder*, som bl.a. ses som et led i bestræbelserne på at sikre et ordentligt fundament for EU-rettens forrang for nationale grundlovbestemmelser. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, De grundlæggende rettigheder] Efter EF-Domstolens praksis er enhver handling fra EU-institutionernes side, der krænker disse rettigheder, ulovlige og vil blive annulleret. Derudover kan nævnes *retsstatsprincippet*, der udtrykker visse grundlæggende krav til lovmæssig forvaltning og hæderlig retspleje. Disse tre principper er alle nævnt i TEU art. 6. Yderligere kan nævnes princippet om en *åben markedsøkonomi med fri konkurrence*, som er nævnt i TEF art. 4, stk. 1 og 2. Dette princip har haft stor indflydelse på en række af fællesskabets hovedmålsætninger og en række af EF-Domstolens domme. Princippet kan betragtes som det økonomisk-teoretiske grundlag for målsætningen om et indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital samt ufordrejet konkurrence. Sidst kan nævnes *samhørighedsprincippet*, som er nævnt i TEU art. 2 og TEF art. 2, og som tilsigter at formindske forskellene mellem udviklingsniveauerne i de forskellige områder indenfor EU.

Retskildernes indbyrdes rangorden

Øverst i retskildehierarkiet, som er angivet på figur A.1, er TEF og TEU, som alle EU-regler skal holde sig inden for. Desuden skal nævnes retsgrundsætningerne, som for nogles vedkommende fremgår af traktaterne, andres ikke. Disse sætninger er helt grundlæggende for EU's virke og skal derfor overholdes i al forvaltning af og skabelse af EU-regler. Derudover er EU's aftaler med tredjelande og internationale organisationer en vigtig retskilde og kan betragtes på lige fod med traktaterne, idet EU dog udelukkende



Figur A.1: Rangordenen i EU-rettens retskilder.

kan indgå aftaler om de emner og i det omfang, som medlemsstaterne via TEF og TEF har givet EU kompetence til. Disse tre overordnede retskilder må naturligvis ikke stride mod hinanden, idet de sammen udgør grundlaget for de regler, som gælder for EU's medlemslande. Næste led i hierarkiet er forordninger, direktiver og beslutninger, som også kaldes de sekundære retskilder. Disse skal holde sig indenfor rammerne af de førnævnte retskilder. De resterende retskilder kan ikke benævnes som EU-regler på samme måde som traktaterne og direktiver, og derfor er der heller ikke tegnet en pil fra niveau 2 til 3 på figuren. Disse må antages at have mindre retskildemæssig værdi end forordninger, direktiver og beslutninger. Nogle af dem er bindende, andre ikke, men fælles for dem er, at de alle kan medvirke som retskilder ved fastlæggelse af gældende ret på et givet lovområde. Af disse retskilder skal domspraksis fremhæves som overordentlig væsentlig og med indflydelse på en stor del af dommene i EU-retten.

A.2 EU-rettens fortolkningsmetoder

Principielt er de fortolkningsprincipper, EF-Domstolen anvender, ikke væsentligt forskellige fra dem, der anvendes af dommere i de nationale retssystemer. Domstolen tager udgangspunkt i ordlyden af den bestemmelse, der skal fortolkes, og læser den i øvrigt ud fra dens sammenhæng med andre regler (dens kontekst) og ud fra dens formål.

Ordlydsfortolkning

Ordlydsfortolkningen i EU-retten fungerer på samme måde som ordlydsfortolkning i dansk ret. Her lægges vægt på retsreglers ord og deres

leksikale betydning, på sætningsopbygning og andre forhold, der kan siges at høre til ”inden for reglens egne fire vægge”. [Rasmussen, 2003, s. 171]

Formålsfortolkning

Formålsfortolkningen, også benævnt teleologisk fortolkning, tillægges generelt betydelig vægt i EU-retten. [Rasmussen, 2003, s. 173f] Formålet med de fortolkede bestemmelser findes navnlig i formålsangivelserne i traktatens ellers retsaktens præambel og indledende bestemmelser, og EF-Domstolen henviser hyppigt til de motivudtalelser, der findes i retsakternes præambler. Erfaringen viser, at EF-Domstolen oftest vil vælge den fortolkning, der bedst er i stand til at realisere traktatens formål. Domstolen vil føle sig relativt mindre bundet af en ordlydsfortolkning end de fleste nationale domstole. Den vil, hvor den pågældende EF-regels tekst gør det muligt, vælge den fortolkning, der mest effektivt vil medvirke til at fremme realiseringen af bestemmelsens formål set i lyset af traktatens grundlæggende formål, ikke mindst integrationsformålet forstået som ønsket om at skabe snævrere forbindelser mellem medlemsstaterne.

Kontekstfortolkning

Ved kontekstfortolkning lægger EF-Domstolen vægt på påviselige sammenhænge mellem den regel, som fortolkes, og andre regler, afsnit, kapiteloverskrifter og lignende i den retsakt, f.eks. selve traktaten. Kontekstfortolkningen er antageligt det, som vi i dansk ret vil kalde analogifortolkningen. Et eksempel på kontekstfortolkning findes i dommen i *sag C-236/92, Comitato di Coordinamento*.

Forarbejder

Fortolkning på grundlag af forarbejder spiller en mindre rolle i EF-Domstolens praksis, end det er tilfældet i Danmark. Dette gælder først og fremmest forarbejderne til traktatbestemmelserne. Domstolen afviser at tage hensyn til oplysninger om forarbejder til traktaterne, idet disse dels ikke er offentligt tilgængelige og dels er væsentligt vanskeligere anvendelige end forarbejder til love mv. Domstolen er også tilbageholdende med at bruge forarbejder til retsakter udstedt af Råd og Kommission. Dette skyldes formentlig især, at forarbejderne til disse retsakter er af langt mere heterogen og mindre autoritativ karakter end forarbejder til nationale retsregler. Desuden spiller en retsakts præambel angiveligt en stor rolle som fortolkningsbidrag, idet denne typisk beskriver baggrunden for akten samt uddyber dens formålsbestemmelse. Der er dog set enkelte tilfælde på, at Domstolen har

lagt vægt på forarbejder, se således f.eks. *sag C-376/98, Tyskland mod Rådet og Europa-Parlamentet/Tobaksreklamer* om Tobaksreklamedirektivet, hvor generaladvokaten gennemgik forarbejderne til direktivet, som EF-Domstolen senere annullerede.

Heller ikke forarbejder til dansk lov tillægges betydning af EF-Domstolen, når den skal fortolke gældende dansk ret. Dette til trods for forarbejdernes store betydning i Danmark. Det skete i *sag 143/83, Kommissionen mod Danmark/Ligeløn*. Dette betyder umiddelbart, at en dansk sag, hvis afgørelse hviler på dansk rets fortolkning af forarbejder, vil kunne få et andet udfald, hvis den senere anlægges ved EF-Domstolen.

Ensidig erklæring

Ensidige erklæringer er erklæringer fra medlemsstaterne til Rådets protokol om, hvordan medlemsstaten forstår en bestemmelse i f.eks. et direktiv, man er ved at vedtage. EF-Domstolen vil som altovervejende hovedregel ikke lægge disse erklæringer til grund ved afgørelsen af sager om fortolkningen af de omtalte bestemmelser. En erklæring, som alle medlemsstater og Kommissionen i fællesskab formulerer, vil EF-Domstolen dog efter omstændighederne behandle som forarbejde og vurdere på lige fod med ordlyden af den pågældende bestemmelse. Selv om ikke alle parter skriver under, vokser en erklærings betydning givetvis, jo flere underskrivere, der er. [Rasmussen, 2003, s. 172f] Der vil ikke blive taget hensyn til erklæringer, der strider mod den pågældende bestemmelses indhold. Der vil være større udsigt til hensyntagen til erklæringer, der præciserer bestemmelsens indhold. At en ensidig erklæring ikke kan træde i stedet for fortolkningen af ordlyden af en bestemmelse kom til udtryk i *sag 143/83, Kommissionen mod Danmark*, hvor Domstolen udtalte, at medlemsstaternes ensidige erklæringer ikke kan påberåbes, da den objektive rækkevidde af regler, der er vedtaget af institutionerne, ikke kan ændres gennem forbehold eller indvendinger, som medlemsstaterne måtte formulere under deres udarbejdelse. [Hagel-Sørensen, 2003, 48.1 Introduktion, Retskildernes indbyrdes forhold...]

Fortolkningsmetodernes betydning i EU-retten

I henhold til Hjalte Rasmussen har valget af fortolkningsmetode reelt begrænset betydning i EU-retten. Han fremhæver formålsfortolkningen som den mest betydningsfulde fortolkningsregel, men henviser i sin beskrivelse af EU-retten til et citat, som Alf Ross har beskrevet anvendelsen af fortolkningsmetoder i det danske retssystem med. Heri udtaler Ross, at ”det

ikke er valget af fortolkningsmetode, som bestemmer en doms resultat, men resultatet, som er afgørende for dommerens valg af fortolkningsmetode". [Rasmussen, 2003, s. 179f] Hvis Hjalte Rasmussens formodning holder, synes det ikke at være afgørende, om den ene eller anden fortolkningsregel anvendes, men mere hvilken linie, EF-Domstolen generelt lægger i sin domspraksis. Derfor bør fortolkningen af EU-retsregler antageligt hvile primært på formålsbestemmelser samt på domspraksis, hvorfra der kan drages paralleller.

