



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

11. juni 2015 • J.nr.: NMK-400-00380 og NMK-400-00384 til NMK-400-00402 • Ref.: MACWA

AFGØRELSE

i sag om Naturstyrelsens vedtagelse af de statslige vandplaner

Afgørelserne træffes efter miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, om de statslige vandplaners tilvejebringelse.

Naturstyrelsen har den 30. oktober 2014 vedtaget de statslige vandplaner for planperioden 2009-2015.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at en række klagepunkter falder uden for nævnets kompetence, der efter miljømålsloven alene omfatter spørgsmål om "tilvejebringelse" af de statslige vandplaner. Disse klagepunkter afvises derfor fra realitetsbehandling.

Nævnet kan i forhold til de klagepunkter, der er omfattet af nævnets kompetence, ikke give klager medhold i, at Naturstyrelsens afgørelser af 30. oktober 2014, hvormed de statslige vandplaner blev endeligt vedtaget, skal tilsidesættes som ugyldige.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet¹. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljømålslovens § 58.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer

Sagens oplysninger

Vandplanlægningen

Pligten til at udarbejde en vandplan for hele landet fremgår af vandrammedirektivet, der er implementeret i miljømålsloven, for så vidt angår 1. generation af vandplanerne (2009-2015). Vandrammedirektivet er et minimumsdirektiv, og beskriver det minimum, som EU-landene skal leve op til i vandplanlægningen, men hindrer ikke, at der kan stilles skærpede krav til vandplanlægning og -forvaltning.

I Danmark er der udarbejdet 23 statslige vandplaner, der viser, hvordan den samlede indsats for vandmiljøet skal fordeles i hele landet. Hver vandplan opstiller mål for, hvordan miljøtilstanden skal være i områdets vandløb, søer, kystvande og grundvand.

Alle vandplanerne er opdelt i en plandel og en redegørelsesdel². *Plandelen*, som er retligt bindende, indeholder målsætninger for vandområderne, et indsatsprogram og prioriteringer samt retningslinjer for statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser, jf. miljømålslovens § 3, stk. 2.

Redegørelsesdelen indeholder bl.a. en vandområdebeskrivelse og – afgrænsning, en beskrivelse af påvirkninger og tilstand af vandområder, en vurdering af indsatsbehovene, og en beskrivelse af indsatsprogrammet samt en virkemiddelbeskrivelse (foranstaltninger). Indsatsen er opdelt i basisforanstaltninger og supplerende foranstaltninger. Sidst i vandplanerne er der afsnit om overvågningsprogrammet, og om inddragelse af offentligheden i planprocessen m.m. Som en del af vandplanerne foreligger en række kort. I indsatsprogrammet er beskrevet, hvilke virkemidler, der skal i brug for at nå de mål, der er stillet op i vandplanerne. Den enkelte vandplan præciserer, i hvilket omfang de enkelte virkemidler skal anvendes for at nå målet.

De statslige vandplaner skal følges op af kommunale vandhandleplaner, hvori der skal redegøres for, hvordan kommunerne vil realisere indsatserne i vandplanerne.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Foreningen Bæredygtigt Landbrug (BL) har ved e-mail af 26. november 2014 indgivet en klage over samtlige 23 statslige vandplaner.

BL anfører i klagen, at foreningen er klageberettiget efter miljømålslovens § 55, stk. 1, nr. 5 og 6. BL henviser i den sammenhæng bl.a. til formålsbestemmelsen i foreningens vedtægter og foreningens arbejde i forbindelse med vandplanerne for anden planperiode.

Klagen er, såfremt Natur- og Miljøklagenævnet skulle komme frem til, at foreningen ikke er klageberettiget også indgivet på vegne af 23 medlemmer, der individuelt er omfattet af de 23 vandplaner.

Det gøres i klagen overordnet gældende, at de statslige vandplaner lider af betydelige fejl og mangler ved tilblivelsen. Det bemærkes, at det primært er manglende proportionalitet, og manglende konkrete vurderinger, der skaber juridiske problemer.

² Se vandplanerne via: www.naturstyrelsen.dk/vandmiljoe/vandplaner/vandplaner-2009-2015/vedtagne-vandplaner-2009-2015/

Klagen der udgør 25 sider gengives ikke udførligt i den følgende sagsfremstilling, men de fremførte argumenter indgår i nævnets vurdering af sagen.

Tilbagevirkende kraft

BL anfører, at de vedtagne planer skal have effekt fra 2009 til 2015, hvorfor vandplanerne med offentliggørelsen den 30. oktober 2014, iværksættes med næsten 5 års tilbagevirkende kraft. BL anfører, at en så væsentlig overskridelse samt det faktum, at der reguleres med tilbagevirkende kraft er et væsentligt brud på almindelige retsgrundsætninger, og at vandplanerne allerede af denne grund bør kendes ugyldige.

For kort høringsfrist

BL oplyser, at der i forbindelse med den politiske aftale om Vækstplan for Fødevarer af 2. april 2014, er sket en række væsentlige ændringer i forhold til de oprindelige vandplaner. Randzonerne blev halveret, reduceret grødeskæring blev forudsat fjernet som en indsatsmulighed, og der blev fjernet krav om målrettede efterafgrøder.

BL anfører, at vandplanerne som følge af ovenstående er ændret så væsentligt, at de må betragtes som nye planer.

BL henviser bl.a. til, at det fremgår af miljømålslovens § 30, stk. 1, sidste led, at der skal ske en fornyet tilblivelsesprocedure, med fornyet 6 måneders høring, hvis der foretages så væsentlige ændringer af en vandplan, at der reelt er tale om en ny plan.

Det anføres, at den 8 ugers høring, der blev foretaget som følge af ændringerne, var alt for kort set i forhold til ændringernes omfang, indhold og kompleksitet.

BL anfører, at undladelsen af at følge tilblivelsesproceduren, og en for kort høringsfrist, bringer de nu offentliggjorte vandplaner i samme tilstand, som de tidligere offentliggjorte – og af Natur- og Miljøklagenævnet underkendte – vandplaner.

BL anfører på baggrund af ovenstående, at vandplanerne bør kendes ugyldige.

Manglende materiel prøvelse

BL anfører under henvisning til Århuskonventionen, at det er i strid med EU-retten, at miljømålsloven afskærer klageadgangen for så vidt angår vandplanernes indhold, hvorfor nævnet bør tilsidesætte miljømålsloven i relation til afgrænsningen af klageadgangen.

Utilstrækkeligt datagrundlag

BL anfører, at vandplanerne hviler på et utilstrækkeligt og fejlagtigt datagrundlag, hvilket er en væsentlig tilblivelsesmangel.

Dette skyldes bl.a., at Danmarks oversættelse af vandrammedirektivets definition af grundvand er fejlagtig, hvilket bevirker, at den måde, hvorpå der indsamles data om nitratindhold i grundvand ikke er korrekt, og den danske grundvandsovervågning er ikke repræsentativ.

BL henviser i sammenhængen til definitionen af grundvand i nitratdirektivet og en udtalelse fra Københavns Universitet, Geologi.

BL anfører på baggrund heraf, at grundvand, ifølge sagkundskaben, alene er at finde i den mættede zone.

BL oplyser, at de tal, der i Danmark bruges til at beskrive grundvandstilstanden er fremkommet ved målinger foretaget i det såkaldte Grundvandsmoniteringsprogram (GRUMO), der blev etableret i 1989.

BL oplyser, at GRUMO består af 67 målesteder fordelt over hele landet, og at der på hvert af disse målesteder findes ca. 20-25 boringer, der kan være udstyret med et eller flere filtre i varierende dybder.

BL anfører, at de 67 målesteder blev udvalgt tilfældigt og ikke repræsentativt. BL henviser i sammenhængen til en udtalelse fra GEUS fra april 2013.

BL oplyser endvidere, at man i de første år lukkede grundvandsboringer i de nedre jordlag, hvor nitratværdierne var meget små. I stedet åbnede man boringer i de øvre jordlag indeholdende det yngre grundvand, hvor nitrat selvfølgelig er mere fremherskende.

BL anfører, at Danmark har valgt sin egen fortolkning af, hvilket vand vi opfatter som grundvand, og antageligt inddrager målinger fra umættede zoner, ligesom man over tid har flyttet de i forvejen ikke repræsentativt anbragte målesteder højere op mod jordoverfladen, fordi man leder efter nitrat, i stedet for at påvise den generelle tilstand af det danske vand.

BL anfører på denne baggrund, at der ikke er etableret et repræsentativt og retvisende datagrundlag til brug for udarbejdelse af vandplanerne, hvilket udgør en væsentlig tilblivelsesmangel.

BL henviser endvidere til, at Rigsrevisionen i en redegørelse af 19. marts 2014 om de danske myndigheders forvaltning af arbejdet med vandplanerne bl.a. har påpeget, at Miljøministeriet ikke planlagde og styrede 1. generation af vandplanerne med tilstrækkelig fokus på at sikre, at vandplanerne blev udarbejdet på et gennemsigtigt grundlag og til tiden. BL henviser yderligere til, at det blev påpeget i redegørelsen, at arbejdet var baseret på et ikke opdateret datagrundlag.

BL anfører, at Rigsrevisionen har påpeget uoprettelige fejl og mangler ved processen og tilblivelsen af vandplanerne. BL bemærker bl.a., at det fremgår af redegørelsen, at processen ikke har været gennemsigtig nok, at baggrundsdata har været for gammelt, noget baggrundsdata er direkte fejlagtigt, og samme data er brugt fremadrettet mod næste generation af vandplaner. Der ses ikke at være gennemført en ny dataindsamling, og en efterfølgende ny basisanalyse og konsekvensberegning efter Rigsrevisionens kritik.

BL henviser til, at det fremgår direkte af vandplanerne, at planerne er udarbejdet på grundlag af ældre data (2009 og 2010), og at indsatsprogrammerne til dels er baseret på basisanalysen for anden planperiode.

BL anfører, at inddragelsen af uvedkommende/nyere oplysninger må betyde, at det oprindelige og vedkommende grundlag er utilstrækkeligt. BL anfører, at det ikke er muligt at konstatere i hvilket omfang, der er sket udskiftning af data, supplerung af data el. lign. BL anfører på baggrund heraf, at det er tydeligt, at det basale datagrundlag er mangelfuldt, og den for vandplanerne gældende basisanalyse utilstrækkelig.

BL anfører endvidere, at manglende viden om essentielle dele af de forhold som vandplanerne skal regulere er et gennemgående problem. Det anføres, at der f.eks. er utilstrækkelig viden og data om spildevandspåvirkning. BL henviser i denne sammenhæng specifikt til side 142 i vandplanen for Isefjord og Roskilde Fjord, hvor det fremgår, at omfanget af eksisterende undersøgelsesresultater om miljøfarlige forurenede stoffer er meget begrænset for vandløb, søer og kystvande, hvorfor det for de fleste vandområder ikke er umiddelbart muligt at vurdere vandområdernes målopfyldelse i forhold til miljøfarlige forurenende stoffer, herunder vandområdets kemiske tilstand.

BL anfører på baggrund af ovenstående, at styrelsen ikke har overholdt officialprincippet grundet det mangelfulde og fejlagtige datagrundlag, og at vandplanerne derfor lider af en væsentlig mangel.

Fejlimplementering

BL anfører, at vandplanerne på grund af deres meget detaljerede karakter samt de yderst indgribende foranstaltninger over for de enkelte landmænd, må betragtes som afgørelser i miljømålslovens forstand.

BL anfører videre, at den formelle lovs princip medfører, at forvaltningsmyndigheder er forpligtet til at overholde lovene under udøvelsen af deres virksomhed og følgelig ikke kan træffe afgørelser, der er uforenelige med loven. Denne trinfølge omfatter tillige regler udstedt af EU's institutioner, der gælder umiddelbart i medlemsstaterne. Såfremt en forvaltningsmyndighed har truffet en afgørelse, der er i strid med en udstedt regel, må dette medføre, at afgørelsen lider af en tilblivelsesmangel.

BL anfører, at en korrekt implementering er en forudsætning for vandplanernes gyldighed. Da vandplanerne er udtryk for en fejlimplementering, må de ifølge BL anses for ugyldige.

BL anfører nedenfor en række forhold, som foreningen anser for at være i strid med vandrammedirektivet, og dermed udgør tilblivelsesmangler.

Ændret vandløbsvedligeholdelse

BL anfører på klagens side 11-13, at virkemidlet "reduceret vandløbsvedligeholdelse" til trods for en modsatrettet politisk aftale herom, fortsat udgør et bebyrdende virkemiddel i vandplanreguleringen.

Ændret vandløbsvedligeholdelse blev taget ud af vandplanerne, da konsekvenserne af virkemidlet ikke kunne overskues. BL anfører, at der således ikke kunne laves en tilbundsgående proportionalitetsvurdering af konsekvenserne. Til trods for dette, er virkemidlet stadig opretholdt i bilag 7, hvilket må medføre, at proportionalitetsprincippet ikke er opfyldt.

Herudover iagttager vandplanerne ikke i tilstrækkelig grad de bindende aftaler, som et flertal af folketingets partier har indgået, hvilket i sig selv er en tilblivelsesmangel.

BL anfører endvidere, at vandplanerne som følge af ændret vandløbsvedligeholdelse er i strid med vandløbslovens § 1 og § 27 og dermed den formelle lovs princip. BL begrundet bl.a. dette med henvisninger til en rapport "Overvågning af effekten af reablerede vådområder" fra Danmarks Miljøundersøgelser, hvorfra BL slutter, at det er ubestridt at ændret vandløbsvedligeholdelse hæver vandspejlet, og dermed har en negativ indvirkning på afvanding.

Identifikation af vandløb

BL anfører, at en forudsætning for en korrekt implementering af vandrammedirektivet er, at identifikationen af de omhandlede vandløb er korrekt.

BL anfører, at Danmarks klassifikation og udpegning af vandløb hviler på fejlagtige definitioner i forhold til direktivets krav, og dermed er afgørende forskellig fra andre medlemslandes. Der redegøres for problemstillingen på klagens side 13 til 14.

BL anfører, at de danske vandplaner ved vandløbsidentifikation medtager et betydeligt antal vandløb, der har opland under 10 km², og ikke kun betydelige vandområder med opland på over 10 km², som det fremgår af vandrammedirektivets vejledning.

Ifølge BL skal vandrammedirektivet med tilhørende vejledninger følges ved identifikation af de vandløb, der skal indgå i vandplanerne, ud fra hensynet til at sikre en harmoniseret, loyal og ensartet implementering inden for medlemsstaterne.

BL anfører endvidere, at vandrammedirektivets definition af et overfladevandområde i artikel 2.10 betyder, at vandplanerne ikke skal omfatte alle vandområder, herunder ikke små og ubetydelige vandløb. Dette fremgår tillige af "Guidance Document No. 2, Identification of Water Bodies".

BL anfører, at der ikke i vandrammedirektivet eller vejledningerne hertil, ses argumenter for at medtage yderligere vandløb på baggrund af kriterier som høj naturværdi eller allerede opnået god økologisk tilstand, ligesom en fravigelse af vejledningerne vil skabe uensartethed i medlemslandene. BL anfører, at øvrige medlemsstater, herunder sammenlignelige lande f.eks. Sverige og Tyskland, som hovedregel og generelt ikke medtager vandløb med under 10 km² opland i vandplanerne.

BL anfører, at Naturstyrelsen de facto og uden hjemmel vælger at undlade korrekt implementering af vandrammedirektivet. Inddragelsen af mindre vandløb end nødvendigt repræsenterer tillige et brud på proportionalitetsprincippet.

Konsekvensanalyser

BL anfører, at Danmark ikke har lavet den forudsatte basisanalyse i overensstemmelse med direktivet. Det er bl.a. pålagt medlemsstaterne at finde et godt økologisk potentiale for sin reguleringsindsats, men under hensyn til de omkostninger og tab af værdier det eventuelt vil medføre. BL bemærker, at afvejningen skal sikre, at de negative konsekvenser – socioøkonomiske og virksomhedsøkonomiske – ved regulering ikke overstiger hvad der indvindes ved reguleringerne.

Ifølge BL har Danmark undladt at foretage en sådan afvejning.

BL anfører videre, at Danmarks definitioner af direktivets udtryk "water services" er for snæver, hvilket Kommissionen meddelte Danmark (Udenrigsministeriet) i åbningskrivelse af 13. november 2007.

BL oplyser, at Miljøministeren under samråd med Folketingets Miljøudvalg den 11. december 2013 har oplyst, at sagen er afsluttet overfor Kommissionen. Der ses dog ikke at være indarbejdet væsentlige og tilstrækkelige ændringer i den fornyede proces med henblik på at skabe sikkerhed for korrekt implementering.

BL bemærker, at Naturstyrelsen således ikke tidligt i processen og/eller i basisanalysen har gennemført økonomiske konsekvensanalyser af uforholdsmæssigt store omkostninger, med behørig borgerinddragelse, som grundlag for klassifikation af vandløb. BL bemærker, at dette tidligst vil ske, når de kommunale myndigheder skal igangsætte arbejdet i henhold til vandplanerne.

BL anfører, at kravet omfatter alle dele af planlægningen, herunder identifikation, klassifikation, opstilling af miljømål og indsatskrav. Ingen af delene kan gennemføres uden først at skabe fuldstændig klarhed over konsekvenserne, herunder om indsatsen er proportionel i forhold til omkostningerne.

BL anfører under henvisning til et afsnit fra "Guidance Document no. 1", at det er et bærende element, at der tidligst muligt i processen sker borgerinddragelse og samtidig gennemføres økonomiske konsekvensanalyser af uforholdsmæssige store omkostninger, som grundlag for den endelige beslutning om, hvorvidt vandløb skal klassificeres som naturlige eller stærkt modificerede. Idet denne fremgangsmåde ikke er benyttet, er der ifølge BL sket en fejlimplementering af vandrammedirektivet.

BL anfører, at der således burde være fortaget nøjagtige konsekvensanalyser ved introduktion af ethvert miljømål eller indsatskrav som baggrund for, og inden beslutningen om, endelig klassifikation af vandløbet som naturligt eller stærkt modificeret. Heri skulle indregnes de anførte konsekvenser for de pågældende arealer, følgerikningen i primærproduktionen samt samfundsøkonomiske følgerikninger i følgeindustrien og i afledte erhverv. BL gør gældende, at der er tale om uforholdsmæssige store omkostninger, for hvilke foreningen forbeholder sig ret til på dens medlemmers vegne at søge erstatning.

BL bemærker endvidere, at den borgerinddragende proces har været utilstrækkelig, navnlig under henvisning til, at de mange tusinde høringssvar alene har medført begrænsede ændringer i vandplanerne.

BL anfører, at det forekommer tvivlsomt, hvorvidt de mange høringssvar reelt er blevet inddraget i processen. BL anfører, at Naturstyrelsen snarere har valgt at holde fast i en på forhånd besluttet køreplan, og af taktiske årsager har foretaget nogle få symbolske ændringer, så der er legitimitet i udmeldingen om, at der er sket ændringer som følge af offentlighedsfasen.

BL anfører, at synspunktet støttes af, at miljøministeren har udtalt, at processen i forbindelse med 2. generation af vandplanerne bliver en meget mere inddragende proces, hvor interessenterne bidrager i de oprettede vandråd.

BL gør på baggrund af ovenstående gældende, at borgerinddragelsen har været mangelfuld, hvilket skal medføre vandplanernes ugyldighed, da borgerinddragelse er en bærende forudsætning for overholdelse af vandrammedirektivet.

Klassifikation

BL anfører, at Danmark i forarbejdet til vandplanerne ikke har anerkendt direktivets definition af bl.a. "bæredygtig menneskelig udviklingsaktivitet" som bl.a. omfatter landbrugsmæssig dræning. Vandplanerne medtager derimod stærkt modificerede vandløb og kunstige vandløb, hvorved nødvendig dræning forhindres.

BL henviser til, at miljøministeren ved besvarelse af spørgsmål nr. 73 fra Folketingets Miljøudvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslag L71, har bekræftet, at et overfladevandområde skal udpeges som kunstigt eller stærkt modificeret vandløb, hvis de ændringer af områdets fysiske udformning, som er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, vil have en negativ indvirkning på beskyttelse mod oversvømmelse, dræning eller andre bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter. BL bemærker, at udtalelsen bringer dansk praksis i overensstemmelse med vandrammedirektivet. Ifølge BL er vandplanerne dog ikke ændret i overensstemmelse hermed.

BL bemærker, at der heller ikke er sket ændringer efter det af Folketinget besluttede i relation til Vækstplan for Fødevarer af 2. april 2014, hvorefter klassifikationen også blev vedtaget ændret i relation til bæredygtig menneskelig aktivitet.

BL anfører, at en meget væsentlig andel, antageligt helt op mod 90 %, af Danmarks vandløb er tilpasset/modificeret til afvanding. Alligevel har Naturstyrelsen klassificeret næsten 90 % af vandløbene som naturlige, selvom de skal klassificeres som stærkt modificerede eller kunstige.

Naturstyrelsen har hermed ikke iagttaget vejledningerne samt hensynet til at undgå uforholdsmæssigt store omkostninger som omtalt ovenfor.

Kunstige vandløb

BL henviser anfører endvidere, at metoden for klassificeringen af kunstige vandløb, som fremgår af vandrammedirektivets annex II og vejledningerne hertil, ikke er fulgt, hvilket medfører at vandrammedirektivet er fejlimplementeret.

BL bemærker, at danske myndigheder til brug for klassifikationen har benyttet en metode, hvor vandløb gengivet på officielle kort optegnet i perioden 1842-1860 betegnes som naturlige. BL anfører, at der er tale om en usaglig og diskretionær metode til klassificering. Der er gravet kunstige vandløb i Danmark siden 1600-tallet, hvorfor vandløb godt kan være kunstige, selv om det kan genfindes på målebordsblade (1842-1860). BL bemærker endvidere, at administrativ gennemgang af kortmateriale ikke kan afløse den pligtige vurdering af de faktuelle forhold. En sådan sagsbehandling er et brud på officialprincippet.

Det er foreningens opfattelse, at et kunstigt skabt vandløb ikke kan have eller få høj naturværdi, allerede fordi der ikke er tale om natur, men et frembragt vandløb med det formål at sikre beskyttelse mod oversvømmelse, sikre dræning eller sikre andre bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

Stærkt modificerede vandområder

BL bemærker, at der for den indledende identifikation af stærkt modificerede vandområder, gælder samme fremgangsmåde som for kunstige vandområder.

BL anfører, at hovedreglen ifølge vandrammedirektivet er, at man i områder med landbrugsinteresser, og dermed afvandingsinteresser, tager det udgangspunkt, at et vandløb som minimum er stærkt modificeret, hvilket det skal forblive, såfremt en efterfølgende test ikke betinger, at klassifikationen skal ændres. BL anfører, at idet metoden ikke ses anvendt, er vandrammedirektivet fejlimplementeret. BL henviser i sammenhængen til "Guidance Document no. 2" og "Guidance Document no. 4"

Afvanding contra oversvømmelse

BL anfører, at konsekvenserne af vandplanernes krav er forsumpning af landbrugsjorden og ødelæggelse af jordens dyrkningsværdi. BL bemærker, at forsumpning ikke er fuldt ud er at sidestille med oversvømmelse. Det oplyses, at forsumpning sker ved selv ganske små vandspejlsstigninger, der er langt lavere end ved oversvømmelse. Dermed forekommer forsumpning længe før oversvømmelse. Det bemærkes endvidere, at forsumpning rækker langt væk fra vandløbene, og omfatter dermed langt større arealer, end eventuelle oversvømmelser.

BL anfører under henvisning til direktivets artikel 1, litra e, at vandrammedirektivet ikke blot tager hensyn til oversvømmelse, men tillige den afgørende vigtige afvanding. BL anfører, at det på denne baggrund må forventes, at samme hensyn afspejles i den danske implementering, herunder også imødegåelse af forsumpning, som det endnu mere destruktive forhold end oversvømmelse.

BL anfører, at vandrammedirektivets formål om at imødegå virkninger af oversvømmelser, oversvømmelsesdirektivet og vandløbslovens krav om afvanding, ikke ses imødekommet af vandplanerne.

Ejendomsrettens beskyttelse

BL anfører, at ejendomsretten i EU-retten er en beskyttet grundret. BL anfører videre under henvisning til dommen EFD.1999.C-293/97, at ejendomsrettens kerne skal respekteres ved indførelse af tiltag, der sigter på kvælstofreduktion.

Selv om vandplanerne forfølger et formål i almenhedens interesse, så skal vandrammedirektivet som minimumsdirektiv implementeres under hensyn til ejendomsrettens kerne. BL anfører, at dette fremgår forudsætningsvis af præambelens bemærkning 14, om samordnet indførelse.

BL anfører herudover, at oversvømmelse og forsumpning af betydelige arealer, krav om tvungen adfærd i form af efterafgrøder, og den generelt påførte værdifortabelse, indebærer et så voldsomt indgreb, at der er tale om ekspropriation i grundlovens forstand.

BL anfører, at der ikke konkret ses at være hjemmel til ekspropriation, og at vandplanerne som følge heraf er ugyldige.

Tiltagenes lovlighed

BL anfører bl.a. under henvisning til dommen EFD.1999.C-293/97 – H.A. Standley, at EU-domstolen har fastslået, at kvælstofreducerende tiltag overfor landbruget alene kan ske efter en konkret vurdering.

Foranstaltninger til kvælstofreduktion kræver en konkret vurdering under hensyn til f.eks. jordbundsforhold, jordtype, ligevægt mellem afgrødens behov og tilførsel. BL anfører, at dette hensyn ikke er iagttaget med vandplanerne.

Den manglende konkrete vurdering gør, at vandplanerne ikke opfylder det EU-retlige proportionalitetsprincip, hvorfor vandplanerne strider mod EU-retten.

Opsummering

BL anfører, at vandplanerne lider af betydelige fejl og mangler. Manglerne relaterer sig primært til manglende proportionalitet i afgørelserne samt manglende konkrete vurderinger.

Naturstyrelsens bemærkninger

Naturstyrelsen har fremsendt en samlet udtalelse vedrørende alle klagerne over vedtagelsen af de 23 statslige vandplaner.

Det skal bemærkes, at styrelsens udtalelse ikke gengives i sin helhed, idet visse afsnit ikke er relevante for behandlingen af nærværende klagesager.

Naturstyrelsen anfører overordnet, at det er styrelsens opfattelse, at de 23 statslige vandplaner er tilvejebragt i overensstemmelse med miljømålslovens regler og ikke er behæftede med retlige mangler. Styrelsen anfører videre, at klagerne ikke ses at have påvist mangler ved tilvejebringelsen eller retlige mangler i øvrigt, der kan føre til planernes ugyldighed.

Prøvelsesadgangen

Naturstyrelsen anfører under henvisning til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af 6. december 2012 (NMK-400-00054 m.fl.), at nævnets prøvelse alene omfatter, om vandplanerne er tilvejebragt i overensstemmelse med proceduren foreskrevet i miljømålsloven, og om vandplanerne indeholder de elementer, der ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne. Herudover kommer krav om konsekvensvurderinger efter miljøvurderingsloven og habitatreglerne.

Naturstyrelsen bemærker, at prøvelsen således ikke omfatter vandplanernes indhold, dvs. resumé af basisanalyse, herunder bl.a. karakterisering af vandløb, klassificering af vandforekomsternes økologiske tilstand, målfastsættelse, indsatsprogrammerne og virkemidlerne.

Det er således Naturstyrelsens opfattelse, at klageadgangen i overensstemmelse med ordlyden af miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, alene angår tilvejebringelsen af vandplanerne.

Naturstyrelsen påpeger, at Natur- og Miljøklagenævnet i det tidligere afgørelser har bemærket, at bl.a. miljømålslovens § 15 handler om planernes indhold, herunder kategorisering af vand og vandkvalitet, hvilket nævnet er afskåret fra at behandle. Styrelsen anfører endvidere, at nævnet har vurderet, at direktivets bestemmelser er implementeret i miljømålsloven, og at spørgsmål om indholdet af lovgivningen herudover ikke kan efterprøves af nævnet. Nævnet kan heller ikke tage stilling til, om vandplanerne i øvrigt har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold. Tilsvarende gælder for planernes målsætninger, indsatser og virkemidler.

Naturstyrelsen henviser til støtte for, at det alene er tilvejebringelsen og ikke tilblivelsen af planerne generelt, der er omfattet af klageadgangen, til ændringsforslaget til forslag til lov om vandplanlægning³, hvorved klageadgangen over tilvejebringelsen af vandplanerne blev videreført fra miljømålsloven til lov om vandplanlægning.

Naturstyrelsen henviser specifikt til følgende afsnit fra ændringsforslagets bemærkninger:

”Med ændringsforslaget etableres en adgang til at klage til Natur- og Miljøklagenævnet over vandområdeplanernes tilvejebringelse. Natur- og Miljøklagenævnet kan således efterprøve, om offentliggjorte vandområdeplaner indeholder de elementer, som ifølge loven skal være i planerne, og om vandområdeplanerne har været i offentlig høring som foreskrevet i loven, jf. lovforslagets § 26 og § 27, stk. 6. Nævnet kan ikke efterprøve omfanget, kvaliteten og det materielle indhold af vandområdeplanerne, herunder foretagne analyser m.v., men alene vurdere, om de formelle og processuelle krav i loven og regler udstedt i medfør heraf til vandområdeplanerne er opfyldt”

Naturstyrelsen anfører i forlængelse heraf, at flere klager indeholder en række forhold, der vedrører vandplanernes indhold.

Redegørelse for tilvejebringelsen af vandplanerne

Naturstyrelsen bemærker indledningsvist, at styrelsen anerkender, at vandplanerne er udarbejdet for sent i forhold til miljømålslovens frister, idet planerne er vedtaget med knap fem års forsinkelse. Styrelsen anfører, at det faktum, at den sene vedtagelse er i strid med miljømålslovens frister, ikke i sig selv medfører planernes ugyldighed, jf. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af 6. december 2012 i sagerne NMKN-400-00054 m.fl.

Naturstyrelsens udtalelse indeholder herudover en detaljeret gennemgang af tilvejebringelsen af de statslige vandplaner 2009-2015 fra idéfasen i 2007 frem til vedtagelsen den 30. oktober 2014. Gennemgangen kan ses på udtalelsens side 4-11.

Af gennemgangen fremgår bl.a. følgende afsnit om ændringer af vandplanforslagene som følge af aftalen ”Vækstplan for Fødevarer”:

”Ud over ændringer på baggrund af høringssvar blev vandplanforslagene justeret som følge af udmøntningen af aftalen mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative af 2. april 2014 om Vækstplan for Fødevarer, hvilket ved ændringer af Fødevareministeriets lovgivning medførte halvering af randzonearealet og ændring af krav om efterafgrøder. Virkemidlet ændret vandløbsvedligeholdelse blev udtaget som virkemiddel i anden planperiode, idet det ikke var muligt at etablere en kompensationsordning for eventuelle berørte lodsejere, men selv om aftalen ikke vedrører vandplanerne for første planperiode, valgte miljøministeren, at ændret vandløbsvedligeholdelse i form af ændret eller reduceret grødeskæring også skulle udgå af vandplanerne for første planperiode. Der er i vandplanerne derfor ikke fastlagt indsatser med ændret vandløbsvedligeholdelse til forbedring af tilstanden i vandløb i de endelige vandplaner 2009-15.

Vandplanernes indsatsprogram indeholder dermed ikke en forpligtelse for kommunerne til at revidere gældende vandløbsregulativer med henblik på at opnå en forbedret tilstand. Det betyder, at ca. 2.300 km vandløb ikke længere er pålagt ændret vandløbsvedligeholdelse, som det ellers var planlagt. For de ca. 600 km

³ 2013/1 LF 71 (Fremsat den 14. november 2013 af miljøministeren)

vandløb, der er omfattet af en fysisk indsats i første planperiode, er der fastlagt indsatser med andre virkemidler end reduceret grødeskæring – alle mod fuld erstatning.”

Høringsprocessen

Naturstyrelsen bemærker, at samtlige høringssvar, der er modtaget både i forbindelse med 6 måneders høringen og den supplerende høring, er gennemgået og kommenteret enten i det generelle høringssnotat eller i et af de 23 lokale høringssnotater. Der er foretaget ændringer i vandplanerne bl.a. som følge af høringssvar.

Naturstyrelsen bemærker videre, at miljømålslovens § 30 blev ændret ved § 2 i lov nr. 726 af 25. juni 2014 bl.a. således, at alene ændringer i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjer, der fastsætter forpligtelser for myndigheder, skal i supplerende offentlig høring. Den tidligere regel i § 30, 3. pkt., om reelt nye forslag til vandplaner er ophævet.

Det bemærkes endvidere, at reglerne om randzoner og efterafgrøder ikke er fastsat i vandplanerne, men i sektorlovgivningen under Fødevarerministeriet.

Naturstyrelsen oplyser endvidere, at behandlingen af høringssvarene modtaget under den supplerende høring har medført enkelte ændringer i vandløbs- og spildevandsindsatsen samt i retningslinjerne omhandlende myndighedernes administration af miljølovgivningen.

Herudover har styrelsen oplyst, at det i en note til indsatsprogrammet blev præciseret, at såfremt en kommune ikke kan opnå tilsagn om tilskud fra staten til gennemførelse af en fysisk vandløbsindsats, fordi den vurderes ikke at have den forventede forbedrende effekt for vandløbet, eller fordi de økonomiske omkostninger forbundet med indsatsen vurderes ikke at stå i rimeligt forhold til dens effekt, er kommunen ikke forpligtet til at gennemføre indsatsen. Det blev samtidig præciseret i noten, at hvis kommunen i øvrigt i forbindelse med forberedelse af vandløbsindsatsen, forud for ansøgning om tilskud vurderer, at en indsats ikke vil have den forventede forbedrende effekt for vandløbet eller ikke vil være omkostningseffektiv at gennemføre, kan Naturstyrelsen efter en konkret vurdering beslutte, at kommunen ikke er forpligtet til at gennemføre indsatsen.

Styrelsen anfører i forlængelse af ovenstående, at der ikke efter miljømålsloven er krav om, at ændringer i planforslagene som følge af den supplerende høring skal i en ny supplerende høring.

Partsstatus

Naturstyrelsen bemærker, at styrelsen i overensstemmelse med nævnets afgørelser af 6. december 2012 har lagt til grund, at vandplanerne har status som forvaltningsretlige afgørelser, der som udgangspunkt er omfattet af forvaltningslovens § 19.

Styrelsen bemærker videre, at det bl.a. fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Det gælder dog ikke jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, hvis den påtænkte afgørelser vil berøre en videre ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysninger eller vurderingerne for parterne i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Styrelsen anfører, at det vil være praktisk talt umuligt at partshøre alle, der berøres af vandplanerne. Det er på det grundlag Naturstyrelsens vurdering, at vandplanerne som udgangspunkt er undtaget fra forvaltningslovens § 19, stk. 1, om partshøring, da bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, finder anvendelse.

Naturstyrelsen bemærker i forlængelse heraf, at styrelsen er opmærksom på, at nogle personer, virksomheder m.v. vil kunne blive berørt af vandplanerne på en sådan måde, at de alligevel burde omfattes af forvaltningslovens § 19, stk. 1. Sådanne tilfælde er imidlertid ikke identificeret.

Styrelsen bemærker i den forbindelse, at vandplanerne indeholder de samme generelle og konkrete virkemidler i forhold til vandmiljøet over hele landet, og at vandplanerne som udgangspunkt har en overordnet karakter som retningsgivende for de kommunale handleplaner.

Naturstyrelsen bemærker i øvrigt, at berørte parter vil skulle høres i overensstemmelse med forvaltningsloven ved den kommunale udmøntning af vandplanerne.

Officialprincippet

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis alene omfatter de formelle krav til vandplanernes indhold, og således ikke spørgsmål om omfang, kvalitet og indhold af foretagne analyser i forbindelse med vandplanerne, og at det i den forbindelse samtidig må lægges til grund, at klageadgangen ikke omfatter spørgsmål om, hvorvidt Naturstyrelsen måtte have tilvejebragt korrekte og tilstrækkelige oplysninger i forbindelse med analyser og vurderinger foretaget i forbindelse med vandplanerne. Styrelsen anfører, at nævnet alene vil kunne underkende indholdet af vandplanerne, hvis indholdet er helt utilstrækkeligt, fordi der eksempelvis ikke er gennemført en basisanalyse, mangler en statusrapport osv.

Naturstyrelsen oplyser dog, at vandplanerne bl.a. er baseret på data fra de nationale overvågningsprogrammer, som bidrager med de nødvendige data til brug for vurdering af vandområdernes målopfyldelse, og den samlede effekt af indsatser og virkemidler for de målsatte områder i overensstemmelse med anvisningerne i vandrammedirektivet som implementeret ved miljømålsloven. Vandplanerne 2009-2015 er udarbejdet på baggrund af data frem til og med 2009 – i visse tilfælde er 2010-data inddraget. Der er i visse tilfælde taget højde for nyere data, hvilke der er redegjort for i forbindelse med det foranstående afsnit om tilvejebringelsen af de statslige vandplaner 2009-15.

Naturstyrelsen bemærker, at vandplanlægning efter vandrammedirektivet, som implementeret ved miljømålsloven, er en fremadrettet og gentagende proces, hvor bl.a. grundlaget for den foretagne karakterisering af vandforekomster, udpegning af vandområder som stærkt modificerede, miljømål og indsatser løbende skal revideres og om nødvendigt justeres.

Naturstyrelsen anfører, at det er styrelsens vurdering, at vandplanernes miljømål og indsatser bygger på et korrekt og tilstrækkeligt oplyst grundlag, og at styrelsen således ikke har tilsidesat officialprincippet. Styrelsen bemærker i sammenhængen, at den valgte administrationsmodel, hvorefter vand-

planerne udmøntes kommunalt, bl.a. skal sikre lokal forankring samt inddragelse af den nyeste viden ved den konkrete udmøntning af vandplanerne.

Basisanalysen

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold, herunder vedr. afgrænsningen og karakteriseringen af vandløb, klassificeringen af vandforekomsternes økologiske tilstand, målfastsættelse, indsatsprogrammerne og virkemidlerne.

Naturstyrelsen oplyser, at basisanalysen 2005/2006 til brug for planperioden 2009-15 er foretaget af de daværende amter, som før kommunalreformen i 2007 var vanddistriktsmyndighed. Efter kommunalreformen overtog Miljøministeriet vanddistriktsmyndigheden.

Basisanalysen fra 2005/2006 er resumeret i vandplanernes redegørelsesdel. I forbindelse med forberedelsen af anden planperiode er basisanalysen 2005/2006 blevet revideret og opdateret (offentliggjort februar 2014). Vandplanernes miljømål og indsatsprogrammer bygger som konsekvens heraf på den revision og opdatering af basisanalyserne 2005/2006, der blev foretaget i forbindelse med forberedelsen af anden planperiode. Naturstyrelsen oplyser, at oplysninger i vandplanernes redegørelsesdel er tilrettet i den udstrækning, konkrete justeringer er vurderet nødvendige for forståelsen af de ændringer af vandplanforslagene, som har været i høring.

Med hensyn til afgrænsning af vandforekomster, der skal fastlægges et miljømål for, (dvs. det vand, der vurderes at udgøre henholdsvis en afgrænset og betydelig mængde overfladevand eller en separat mængde grundvand i et eller flere grundvandmagasiner, jf. § 2, nr. 2 og 3, i bekendtgørelse nr. 1355 af 11. december 2006 om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer med senere ændringer) beror dette på en konkret skønsmæssig vurdering i forhold til vandforekomstens betydning for indfrielsen af direktivets mål og formål, idet bl.a. anvisningerne i bekendtgørelsens §§ 2 a til 5 og bilag 1 og 4 dog skal følges.

Naturstyrelsen bemærker, at vandplanernes miljømål og indsatser bygger på et fuldt ud tilstrækkeligt grundlag, og at der i forbindelse med den kommunale udmøntning af planerne vil være mulighed for at inddrage eventuel nyere viden.

Økonomiske analyser og konsekvensberegninger

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis alene omfatter de formelle krav til vandplanernes indhold, dvs. om vandplanerne indeholder de elementer, som ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne. Styrelsen anfører, at klageadgangen i den henseende således alene omfatter spørgsmålet om de lovpligtige analyser mv. er gennemført, men ikke omfanget, kvaliteten og indholdet af de foretagne analyser.

Naturstyrelsen anfører under henvisning til sagerne NMKN-400-000154 m.fl., at miljømålsloven ikke indeholder specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men at der er krav om en basisanalyse (§ 5), en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika (§ 6), en økonomisk analyse af vandanvendelsen (§ 6), en økonomisk analyse af indsatsprogrammet (§ 25), og et resumé af den økonomiske analyse af vandanvendelsen, som krævet efter lovens § 6 (lovens bilag 2). Hertil kommer, at der efter miljøvurderingsloven og efter reglerne i habitatdirektivet kan være krav om yderligere konsekvensvurderinger.

Naturstyrelsen bemærker, at der efter miljømålslovens § 5, er udarbejdet en basisanalyse, der – i overensstemmelse med lovens § 6 – indeholder en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteterets indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand og en økonomisk analyse af vandanvendelsen (der bl.a. anvendes til brug indsatsprogrammet med henblik på at vurdere den mest omkostningseffektive kombination af foranstaltninger, jf. miljømålslovens § 25). Basisanalysen, herunder den økonomiske analyse, er resumeret i vandplanerne. Efter Naturstyrelsens opfattelse indeholder vandplanerne således alle de lovpligtige analyser mv.

Styrelsen anfører endvidere, at der, parallelt med tilvejebringelsen af vandplanerne, for hver plan er gennemført en miljøvurdering og udarbejdet en miljørapport, og at der er foretaget en vurdering af vandplanerne efter habitatreglerne.

Styrelsen bemærker i øvrigt, at de politiske beslutninger, der ligger til grund for vandplanerne, er baseret på omfattende økonomiske analyser bl.a. i regeringens virkemiddeludvalg. Alle de bindende miljømål, herunder brugen af undtagelser, og indsats er politiske beslutninger, der afspejler regeringens ambitioner på vandområdet, idet regeringen har forholdt sig til planernes forventede økonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Hertil kommer, at der i forbindelse med den kommunale udmøntning af vandløbsindsatserne vil blive gennemført konkrete konsekvensvurderinger af de enkelte indsatser med henblik på at sikre, at iværksættelse af de enkelte indsatser ikke vil få utilsigtede negative konsekvenser.

Naturstyrelsens anfører, at der således er foretaget de analyser m.v., som er krævet efter reglerne i vandrammedirektivet og miljømålsloven, og at der er foretaget de vurderinger, som er krævet efter miljøvurderingsloven og habitatreglerne.

Anvendelse af lempelsesbestemmelserne i miljømålslovens §§ 15-17

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om omfang, kvalitet og indhold af foretagne analyser i forbindelse med vandplanerne, hvilket efter styrelsens opfattelse også gælder vurderinger foretaget efter miljømålslovens §§ 15-17.

Naturstyrelsen bemærker dog under alle omstændigheder, at det inden for rammerne af vandrammedirektivet er valgfrit for medlemslandene at anvende direktivets mulighed i artikel 4, stk. 3, for under særlige omstændigheder at udpege overfladevandområder som kunstige eller stærkt modificerede overfladevandområder, hvor miljømålet er godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand. Dette gælder også for mulighederne i artikel 4, stk. 5 og stk. 7, for under særlige omstændigheder i forhold til specifikke vandforekomster at fravige udgangspunktet om god tilstand ved udgangen af 2015 (for udpegede kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand). Styrelsen anfører, at der alene gælder et krav om begrundelse i vandplanerne, når bestemmelserne anvendes.

Naturstyrelsen anfører, at det overordnet er et politisk valg at anvende bestemmelserne, idet det herved er en forudsætning, at der foreligger oplysninger om, at betingelserne i § 15 er opfyldt.

Styrelsen oplyser, at bestemmelserne faktisk er anvendt – i det omfang Naturstyrelsen har haft viden om, herunder fra høringssvar mv., at betingelserne for anvendelse af bestemmelserne er til stede – og begrundelserne er anført i vandplanerne. Der kan ikke antages at gælde et skærpet begrundelseskrav, når Naturstyrelsen vurderer, at betingelserne i miljømålslovens §§ 15-17 ikke er opfyldt.

Reglerne i miljømålslovens §§ 15-17 er efter styrelsens opfattelse anvendt i overensstemmelse med loven og vandrammedirektivet, og der er ved administrationen handlet i overensstemmelse med officialprincippet.

Landbrugsmæssig dræning

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold, herunder spørgsmål om afvejning af hensynet til landbrugsmæssig dræning.

Naturstyrelsen oplyser dog, at der ved udarbejdelsen af vandplanerne er taget behørigt hensyn til landbrugsmæssig dræning. Styrelsen henviser overordnet til bemærkningerne vedrørende anvendelsen af miljømålslovens §§ 15-17. Det bemærkes supplerende, at det er Naturstyrelsens faglige vurdering, at der ikke nødvendigvis er et modsætningsforhold mellem dræning og god (økologisk) tilstand. At et vandløb benyttes til landbrugsmæssig dræning kan derfor ikke i sig selv medføre, at et vandløb skal udpeges som et stærkt modificeret vandområde, da det tillige er en forudsætning, at betingelserne for at anvende miljømålslovens § 15 er til stede. Styrelsen anfører videre, at viden om, at betingelserne for at kunne anvende miljømålslovens § 15 er opfyldt, f.eks. kan tilvejebringes ved den kommunale udmøntning af vandplanerne. I givet fald vil en indsats ikke blive gennemført, jf. note 5 til tabel 1.3.1. Indsatsprogram – supplerende foranstaltninger.

Ændret vandløbsvedligeholdelse (reduceret grødeskæring)

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold, herunder spørgsmål om vandplanernes indhold er i overensstemmelse med politiske aftaler mv.

Naturstyrelsen oplyser dog, at virkemidlet ændret vandløbsvedligeholdelse ikke indgår i vandplanerne. Der er henvises til styrelsens gennemgang af tilvejebringelsen af de statslige vandplaner 2009-2015. Vandplanernes indsatsprogram indeholder således ikke en forpligtelse for kommunerne til at revidere gældende vandløbsregulativer med henblik på at opnå en forbedret tilstand.

Hverken vandplanernes bilag 7, om vejledende kriterier til sikring af fysisk variation i vandløb eller vandplanernes retningslinjer for myndigheders administration af miljølovgivningen, genindfører virkemidlet ændret vandløbsvedligeholdelse, som en del af vandplanernes vandløbsindsats.

Styrelsen oplyser videre, at det siden 1963 har det været vandløbsmyndighedens ansvar at fastlægge, hvordan vedligeholdelsen af offentlige vandløb skal tilrettelægges indenfor rammerne af vandløbsloven. For private vandløb, påhviler vedligeholdelsen den private lodsejer, idet kommunen dog i medfør af vandløbsloven kan fastsætte bestemmelser for vedligeholdelsen eller f.eks. udstede et påbud, hvis det vurderes, at vedligeholdelsen er mangelfuld. Vandløbsvedligeholdelse er derfor fortsat kommunernes ansvar og sker i form af, at kommunen som myndighed udarbejder regulativer for de offentlige vandløb.

Forvaltningsretlige grundsætninger (proportionalitetsprincippet)

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis alene omfatter de formelle krav til vandplanernes indhold, og således ikke spørgsmål om omfang, kvalitet og indhold af foretagne analyser i forbindelse med vandplanerne. Det må i den forbindelse samtidig lægges til grund, at nævnet ikke har adgang til at efterprøve, hvorvidt styrelsen måtte have tilsidesat proportionalitetsprincippet i forbindelse med analyser og vurderinger foretaget i forbindelse med vandplanerne, ligesom nævnet ikke har adgang til at efterprøve den konkrete fastlæggelse og kombination af indsatser. Nævnet vil alene kunne underkende vandplanerne, hvis indholdet er helt utilstrækkeligt. Nævnet vil ikke kunne tage stilling til, om vandplanerne i øvrigt har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold. Tilsvarende gælder for planernes målsætninger, indsatser og virkemidler.

Naturstyrelsen oplyser dog, at styrelsen, som anført ovenfor i overensstemmelse med miljømålslovens § 5, har udarbejdet en basisanalyse, der i overensstemmelse med lovens § 6 bl.a. indeholder en økonomisk analyse af vandanvendelsen, der bl.a. anvendes til brug for indsatsprogrammet med henblik på at vurdere den mest omkostningseffektive kombination af foranstaltninger, jf. miljømålslovens § 25. Basisanalysen, herunder den økonomiske analyse, er resumeret i vandplanerne.

Naturstyrelsen oplyser endvidere, at vandplanernes miljømål, herunder brugen af undtagelser, og indsatser beror på politiske beslutninger, der afspejler regeringens ambitioner på vandområdet. Vandplanernes virkemidler er fastlagt i et tværministerielt virkemiddeludvalg og omfatter alene virkemidler, der er forskningsmæssigt underbygget med hensyn til effekt. På baggrund af et udarbejdet virkemiddelkatalog af 2011, hvor der er identificeret en række forskellige virkemidler, der kan reducere påvirkningerne af vandområderne, er der truffet politisk beslutning om indsatsprogrammet for opnåelse af miljømålene. Anvendelsen af virkemidlerne er sket ud fra princippet om størst mulige omkostningseffektivitet. I vandplanernes afsnit 2.5 er der nærmere redegjort for indsatsprogrammets virkemidler, foranstaltninger og økonomi.

Styrelsen bemærker i øvrigt, at hvis kommunen i forbindelse med forberedelse af en indsats forud for ansøgning om tilskud vurderer, at en indsats ikke vil have den forventede forbedrende effekt eller ikke vil være omkostningseffektiv at gennemføre, kan Naturstyrelsen efter en konkret vurdering beslutte, at kommunen ikke er forpligtet til at gennemføre indsatsen.

Det er således Naturstyrelsens vurdering, at proportionalitetsprincippet i forbindelse med fastlæggelsen af indsatser i vandplanernes indsatsprogrammer, og i øvrigt ved udarbejdelse af vandplanerne, er blevet iagttaget.

Tilbagevirkende kraft

Naturstyrelsen bemærker, at det er korrekt, at vandplanerne er vedtaget med næsten fem års forsinkelse, jf. miljømålslovens § 31, stk. 1, nr. 6. Efter loven dækker første planperiode fra den 22. december 2009 til den 22. december 2015. Der er dog ikke tale om, at der dermed er blevet fastsat bindende krav med tilbagevirkende kraft. I tidsrummet den 22. december 2009 til den 30. oktober 2014, har der ikke eksisteret gyldige vandplankrav.

Overimplementering af vandrammedirektivet

Naturstyrelsen anfører, at Natur- og Miljøklagenævnet tidligere har vurderet, at direktivets bestemmelser er implementeret i miljømålsloven, og at spørgsmål om indholdet af lovgivningen derudover ikke kan efterprøves af nævnet. Der henvises til afsnittet om klageadgang ovenfor.

Styrelsen bemærker endvidere, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold.

Naturstyrelsen oplyser dog alligevel, at medlemslandene efter vandrammedirektivet som udgangspunkt skal nå målet om, at alle vandforekomster som minimum opnår god tilstand senest 22. december 2015.

Styrelsen anfører videre, at det ikke er muligt entydigt at vurdere minimumsniveauet for udmøntningen af direktivet, der overlader det til medlemslandene at udfylde de rammer, direktivet opstiller for at nå målet. De mål, der fremgår i vandrammedirektivet om "god tilstand" i vandløb, søer, kystvand og grundvand, er endnu ikke opfyldt i Danmark, og der er således behov for at gennemføre tiltag til forbedringer.

Det er styrelsens opfattelse, at der med vandplanerne ikke er indført strengere, konkrete miljømål end direktivets minimumskrav. Der er i vidt omfang gjort brug af direktivets mulighed for at forlænge fristen for opnåelse af god tilstand. Som anført ovenfor er vandplanerne udtryk for politiske beslutninger. Alle miljømål, herunder brugen af undtagelser, og indsatser beror på politiske beslutninger, der afspejler regeringens ambitioner på vandområdet.

Ekspropriation

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold, herunder virkemidler og konkrete indsatser, og det må i den forbindelse samtidig lægges til grund, at klageadgangen heller ikke omfatter spørgsmål om, hvorvidt vandplanerne over for klagerne udgør et ekspropriativt indgreb i henhold til grundlovens § 73. Dette spørgsmål henhører under domstolene.

Efter styrelsens opfattelse er de statslige vandplaner udtryk for en generel regulering, hvis formål er at forbedre vandmiljøet, og at udgangspunktet for en ekspropriationsretlig vurdering er de enkelte indsatser set for sig og ikke den samlede virkning af den regulering, der ud fra hensyn til miljø og natur gennemføres over tid.

Om gennemførelsen af en konkret indsats alligevel kan vise sig at have en ekspropriationsretlig karakter vil først kunne bedømmes i forbindelse med den konkrete kommunale udmøntning. Styrelsen bemærker videre, at gennemførelse af vandplanindsatser sker mod fuld erstatning.

Vandrammedirektivets definition af grundvand

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis omfatter spørgsmål om tilvejebringelsen af vandplanerne efter miljømålsloven, ikke spørgsmål om rækkevidden af vandrammedirektivets definition af grundvand.

Naturstyrelsen oplyser dog, at det er korrekt, at der har været en uoverensstemmelse mellem definitionen af grundvand i den engelske sprogversion og den danske sprogversion af vandrammedirekti-

vet. Miljøministeriet har gennem henvendelse til Rådet fået den danske sprogversion af vandrammedirektivet berigtiget i januar 2015.

Naturstyrelsen oplyser endvidere, at det er styrelsens opfattelse, at vandrammedirektivets definition af grundvand før berigtigelsen måtte forstås på samme måde, uanset om man læste den engelske sprogversion eller den danske sprogversion af direktivet. Uoverensstemmelsen mellem de to versioner har derfor ikke haft praktisk betydning.

Klagers supplerende bemærkninger

Bæredygtigt Landbrug har ved e-mail af 13. marts 2015 indgivet deres supplerende bemærkninger (8 sider) til Naturstyrelsens udtalelse af 20. februar 2015.

Bemærkningerne vil ikke blive gengivet udførligt i denne sagsfremstilling, men de fremførte argumenter indgår i nævnets vurdering af sagen.

Naturstyrelsens udtalelse

Naturstyrelsen har udarbejdet én samlet udtalelse, der dækker alle klagerne over de statslige vandplaner. Dette gør det klart, at der ikke er foretaget en individuel behandling af hver enkel klage. BL anfører, at det må være et retskrav, at Naturstyrelsen laver individuel sagsbehandling i hver enkel sag.

BL anfører videre, at flere af foreningens klagepunkter ikke er kommenteret af Naturstyrelsen.

BL anfører endvidere, at Naturstyrelsen ikke har overholdt miljømålslovens hovedregel på 3 uger for oversendelse af klager til Natur- og Miljøklagenævnet, idet Naturstyrelsen har brugt næsten 3 måneder på at oversende klagerne. Overskridelsen af fristen er ikke begrundet af Naturstyrelsen.

BL gør på baggrund af ovenstående gældende, at Natur- og Miljøklagenævnet skal erklære vandplanerne ugyldige, subsidiært hjemvise afgørelserne til fornyet klagesagsbehandling.

Vandplanernes retlige karakter

BL anfører, at Naturstyrelsen i udtalelsen af 20. februar 2015 erkender, at vandplanerne er forvaltningsretlige afgørelser. Styrelsen har dog på ingen måde iagttaget de principper og regler, der gælder for forvaltningsretlige afgørelser, herunder tilstrækkelig inddragelse af høringssvar, tilstrækkelig individuel behandling af klager, partshøring, begrundelseskravet og klageadgang med fuld prøvelse. BL anfører, at hvert forhold i sig selv udgør en så væsentlig mangel, at afgørelserne bør ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

BL anfører i forlængelse af ovenstående, at Natur- og Miljøklagenævnet har kompetence til at efterprøve alle elementer til bunds, når der er tale om forvaltningsretlige afgørelser. Denne ret kan ikke afskæres, fordi der er tale om en plan.

For kort høring

BL anfører, at det følger af miljømålslovens § 30, at ændringer i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjerne, der fastsætter forpligtelser for myndighederne, medfører at vandplanerne ikke vedtages, før ændringerne har været i fornyet offentlig høring.

BL anfører, at der efter Naturstyrelsens eget udsagn er sket ændringer i kommunens forpligtelser og retningslinjer som følge af den 8 ugers supplerende høring som Naturstyrelsen foretog i overensstemmelse med lovens § 30.

Idet der ikke ses at være foretaget en ny supplerende høring som følge af ændringerne er vandplanerne efter BLs opfattelse ugyldige. Subsidiært anfører BL, at planerne skal hjemvises med henblik på gennemførelse af en korrekt høring.

Partstatus

BL henviser til, at Naturstyrelsen i sin udtalelse, under henvisning til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, har afvist at der skal ske individuel partshøring, da det efter styrelsens opfattelse vil være praktisk umuligt at partshøre alle, der berøres af vandplanerne.

BL henviser til, at det fremgår af bemærkningerne til forvaltningsloven, at § 19, stk. 2, nr. 5, bruges i de tilfælde, hvor en afgørelse, der umiddelbart kun retter sig til en enkelt person, efter omstændighederne kan have betydelige virkninger i forhold til andre, der ikke udtømmende lader sig individualisere og identificere. Undtagelsen gælder endvidere, hvor der er væsentlige vanskeligheder forbundet med at finde frem til den pågældende på grund af ukendt bopæl eller opholdssted.

BL anfører, at Naturstyrelsen i bedste fald synes at have foretaget en ubegrundet udvidende fortolkning af forvaltningsloven § 19, stk. 2, nr. 5. I værste fald er Naturstyrelsen i en retsvildfarelse. BL begrundet dette med, at det ifølge foreningen er muligt udtømmende at individualisere og identificere de lodsejere, der bliver berørt af vandplanerne.

BL anfører, at vandplanerne netop er voldsomt indgribende på bedriftsniveau, hvorfor undtagelsen naturligvis ikke bør gælde, alene fordi Naturstyrelsen har valgt, at vandplanerne skal være landsdækkende, og derfor pr. definition omfatter rigtig mange parter. BL anfører videre, at forvaltningsloven § 19, stk. 2, nr. 5, åbenlyst ikke ville have fundet anvendelse, hvis vandplanerne var blevet udstedt i små bidder. Det anføres, at Naturstyrelsen i realiteten forsøger at omgå forvaltningsloven med den begrundelse, at vandplanerne er omfattende.

Det er foreningens vurdering, at vandplanerne er så indgribende for den enkelte landmand, at de berørte lodsejere er parter i forvaltningslovens forstand. De regler, der følger af partsstatus, herunder partshøring, er ikke iagttaget. BL bemærker samtidig, at de berørte lodsejere ikke er en ubestemt kreds af personer. BL anfører, at partshøring ikke kan undlades blot fordi en bebyrdende afgørelse rammer mange individer.

BL anfører, at Natur- og Miljøklagenævnet på baggrund af ovenstående bør ophæve og hjemvise vandplanerne med henvisning til, at Naturstyrelsen skal iagttage forvaltningslovens § 19, stk. 1, og iagttage de øvrige forvaltningsretlige regler.

Proportionalitetsprincippet

BL bemærker, at overholdelse af proportionalitetsprincippet er en forudsætning for, at vandplanerne er tilvejebragt i overensstemmelse med dansk ret. BL anfører videre, at tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet er en væsentlig fejl i sagsbehandlingen, og må desuden betragtes som en tilblivelsesmangel.

BL anfører, at proportionalitetsprincippet sætter grænser for, hvor langt forvaltningsafgørelsen kan gå i sit indhold. Er grænsen overskredet, har fejlen pr. definition ført til et forkert indhold. Ved beregningen af omkostningseffektiviteten i vandplanerne, er der ikke foretaget en vurdering på driftsniveau, hverken i forhold til omkostningerne for lodsejeren eller hvilken gavn indgrebet i sidste ende medfører.

Det er ikke nok, at Naturstyrelsen udelukkende har set på omkostningseffektiviteten i forhold til statens udgifter. Lodsejerens tab på baggrund af virkemidlerne må nødvendigvis også indgå i betragtningerne, især fordi der er tale om en bebyrdende afgørelse over for lodsejeren.

BL anfører, at proportionalitetsprincippet skal iagttages og er åbenlyst tilsidesat. BL anfører, at den åbenlyse tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør medføre ophævelse og hjemvisning af vandplanerne.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Pernille Christensen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Pelle Andersen-Harild, Jeppe Brogård, Torben Hansen, Henrik Høegh, Marianne Højgaard Pedersen, Peter Thyssen, Iver Pedersen og Henrik Waaben.

Afgørelsen træffes efter miljømålslovens § 53, stk. 1 nr. 1, hvorefter afgørelser truffet efter lovens § 29, kan påklages til nævnet, for så vidt angår tilvejebringelse.

Miljømålsloven implementerer bl.a. vandrammedirektivet. Kravet om at tilvejebringe en vandplan med et bestemt indhold, mål og procedurer for, hvordan offentligheden skal inddrages, fremgår af direktivet. Vandplanlægningen i miljømålsloven er derfor et centralt element i opfyldelsen af vandrammedirektivet. Pligten til at opnå en bestemt økologisk tilstand i 2015 vil få betydning for en række lodsejere, såvel som for natur- og vandmiljøet.

Miljømålslovens bestemmelser vedrører både procedurer og frister for vandplanlægningens gennemførelse, herunder offentlighedens inddragelse, og indholdsmæssige krav til vandplanlægningen, bl.a. pligten til at fastsætte bestemte mål. Der er også procedurer for at undtage dele af planlægningen fra målet om god økologisk tilstand.

Bæredygtigt Landbrug har påklaget samtlige 23 vedtagne vandplaner ved én fællesklage. Klagen er dog for så vidt angår vandplanerne 1.2-1.4 for Limfjorden, Mariager Fjord og Nissum Fjord afvist grundet manglende betaling af gebyr.

Natur- og Miljøklagenævnet har således haft 20 klagesager indgivet af Bæredygtigt Landbrug til behandling.

Klageberettigelse

Bæredygtigt Landbrug gjort gældende, at foreningen er klageberettiget efter miljømålslovens § 55, stk. 1, nr. 5 og 6. BL har henvist formålsbestemmelsen i foreningens vedtægter og foreningens arbejde i forbindelse med vandplanerne for anden planperiode.

Bæredygtigt Landbrug kan efter et enigt Natur- og Miljøklagenævnets vurdering ikke anses for at være en landsdækkende forening eller organisation, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og

miljø eller som efter sit formål varetager væsentlige rekreative interesser, jf. miljømålslovens § 55, stk. 1, nr. 4, nr. 5 og 6. Bæredygtigt Landbrug er derfor ikke en klageberettiget organisation i henhold til miljømålsloven.

Klagen behandles dog alligevel, da klagen subsidiært er indgivet på vegne af lodsejere omfattet af de enkelte vandplaner.

Natur- og Miljøklagenævnets kompetence

Det fremgår af miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, at afgørelser efter lovens § 29, *for så vidt angår vandplanens tilvejebringelse* kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

Nævnet er således udtrykkeligt afskåret fra at behandle klager over de statslige planers indhold efter de seneste ændringer af miljømålsloven⁴ (Grøn Vækst).

Miljømålsloven stiller ikke specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men der er krav om en basisanalyse (§ 5), en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika (§ 6), en økonomisk analyse af vandanvendelsen (§ 6), en økonomisk analyse af indsatsprogrammet (§ 25), og et resumé af den økonomiske analyse af vandanvendelsen, som krævet efter lovens § 6 (lovens bilag 2). Hertil kommer, at der efter miljøvurderingsloven og efter reglerne i habitatdirektivet kan være krav om yderligere konsekvensvurderinger.

De 23 vandplaner er opbygget efter samme model. I vandplanerne er der bl.a. en *Omkostningsanalyse af virkemidler, foranstaltninger og økonomi* og som bilag til planerne en *Sammenfattende redøgørelse for vandplaner (miljøvurderingsloven)* samt et *Notat om den økonomiske analyse af vandanvendelsen*.

Et enigt Natur- og Miljøklagenævnet finder, at de formelle krav i miljømålsloven til at tilvejebringe analyser ikke er tilsidesat for så vidt angår de i nærværende klagesag omhandlende vandplaner.

Kompetencen omfatter alene de formelle krav til vandplanernes indhold. Det vil sige Natur- og Miljøklagenævnet kan efterprøve, om vandplanerne indeholder de elementer som ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne, herunder kravene i bl.a. § 28 om en basisanalyse, statusrapport m.v. Endvidere er der krav om at gennemføre visse særlige analyser. Nævnet vil alene kunne underkende indholdet af vandplanerne, hvis indholdet er helt utilstrækkeligt, fordi der eksempelvis ikke er gennemført en basisanalyse, mangler en statusrapport osv. Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke efterprøve omfanget, kvaliteten og indholdet af de foretagne analyser, men alene konstatere, om analyserne er foretaget og indgår som en del af vandplanerne.

Nævnet kan således ikke tage stilling til, om vandplanerne har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold, eller om målsætninger, indsatser og virkemidler er hensigtsmæssige eller tilstrækkelige.

Et enigt nævn finder, at det falder uden for nævnets kompetence at tage stilling til hensigtsmæssigheden af den måde, hvorpå lovgiver har valgt at implementere et minimumsdirektiv på.

⁴ LOV nr. 553 af 1. juni 2011 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og forskellige andre love

Et enigt Natur- og Miljøklagenævn finder endvidere, at en del af de fremførte klagepunkter ikke vedrører planernes tilvejebringelse efter miljømålsloven, og derfor falder uden for nævnets kompetence. Det drejer sig om spørgsmålet vedrørende udmøntningen af en politisk aftale (Aftale om Vækstplan for Fødevarer) i de vedtagne vandplaner, og om vedtagelsen af de statslige vandplaner udgør et ekspropriativt indgreb i henhold til grundlovens § 73. Sidstnævnte spørgsmål henhører under domstolene.

Et flertal på 8 af Natur- og Miljøklagenævnets medlemmer finder, at nævnet er afskåret fra at prøve overholdelsen af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som anført af klager, idet en prøvelse heraf, som ønsket af klager, ikke kan adskilles fra en stillingtagen til vandplanernes indhold, som nævnet udtrykkeligt er afskåret fra at prøve.

Nævnet kan f.eks. ikke tage stilling til, om en fastsat indsats eller en konkret klassificering af et vandløb er i strid med proportionalitetsprincippet, da nævnet er afskåret fra at prøve indholdet af planerne, herunder fastsættelsen af indsatser og klassificeringen af vandløb. Nævnet kan på samme måde ikke prøve, hvorvidt Naturstyrelsen i overensstemmelse med officialprincippet har tilvejebragt et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag for vandplanerne, da det i realiteten vil indebære en prøvelse af planernes indhold.

Nævnet kan således ikke indirekte i kraft af en stillingtagen til overholdelsen af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger tage stilling til indholdet af vandplanerne.

Natur- og Miljøklagenævnets flertal finder, at spørgsmålet om hvorvidt vandplanerne er udtryk for en fejlimplementering af vandrammedirektivet falder uden for nævnets kompetence.

Mindretallet (Henrik Høgh og Iver Pedersen) finder, at spørgsmålet om, hvorvidt der i de vedtagne vandplaner er foretaget de i vandrammedirektivet forudsatte konsekvensvurderinger, herunder vurdering af de socioøkonomiske konsekvenser, er spørgsmål vedrørende vandplanernes tilvejebringelse, som Natur- og Miljøklagenævnet har kompetence til at efterprøve. Det gælder også overholdelsen af forvaltningsretlige grundsætninger - officialmaksimen og proportionalitetsprincippet – i forlængelse heraf.

For kort høring og tilbagevirkende kraft

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker, at de statslige vandplaner først er vedtaget den 30. oktober 2014, og som følge heraf først er gældende fra dette tidspunkt. Det faktum, at første planperiode skulle have omfattet perioden fra den 22. december 2009 til den 22. december 2015, ændrer ikke herpå.

Miljømålslovens § 30 blev ændret med lov nr. 726 af 25. juni 2014 om ændring af lov om randzoner og miljømålsloven, og bestemmelsen fik følgende ordlyd:

”Hvis der forud for vedtagelsen af den endelige vandplan foretages ændringer i forhold til det offentliggjorte forslag i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjerne, der fastsætter forpligtelser for myndigheder, kan vandplanerne ikke vedtages, før ændringerne har været i fornyet offentlig høring i mindst 8 uger”

Loven trådte for så vidt angår ændringen af miljømålsloven i kraften dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende jf. ændringslovens § 3, stk. 1. Ændringsloven blev bekendtgjort den 26. juni 2014.

Forud for lovændringen havde § 30 følgende ordlyd:

”Hvis der i forbindelse med vedtagelsen af den endelige vandplan foretages ændringer af det offentliggjorte forslag, som på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af vandplanen ikke ske, før de pågældende har haft lejlighed til at udtale sig. Miljøministeren fastsætter en frist herfor. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt forslag til vandplan, skal proceduren i § 28, § 29 og § 31 følges.”

Naturstyrelsen sendte den 30. juni 2014 alle ændringer, foretaget efter den tidligere gennemførte 6 måneders høring, i de dele af indsatsprogrammet og retningslinjer, der fastsætter forpligtelser for myndigheder i høring i 8 uger.

Af bemærkningerne til ændringsloven fremgår bl.a. følgende:

”3.2.2. Den foreslåede ordning

Konsekvensen af gennemførelse af forslaget om ændring af randzonenloven som foreslået vil være, at kravet om randzone langs en stor del af de vandløb, som indgår i de forslag til vandplaner, der var i høring i efteråret 2013, ikke gennemføres. Det vurderes, at der hermed sker omtrent en halvering af de arealer, der bidrager til randzonernes effekt, og dermed også omtrent en halvering af de miljø- og naturmæssige effekter af udlægning af randzoner. Se nærmere i bemærkningerne til lovforslagets § 1. Dertil kommer aftalen i forbindelse med Vækstplan for Fødevarer om at erstatte 140.000 ha målrettede efterafgrøder med 60.000 ha generelle efterafgrøder.

Hvis det lægges til grund, at der er tale om så omfattende ændringer i forhold til høringsudkastet af vandplanerne, at der reelt set er tale om nye forslag til vandplaner, vil det efter den gældende bestemmelse betyde, at der skal gennemføres en ny procedure med tilvejebringelse af vandplaner, herunder ny offentlig høring på 6 måneder. Det gælder uanset, at ændringerne af randzonenloven er i selvstændig høring, og uanset at randzonenloven ikke har retsvirkning i kraft af vandplanerne.

Denne regulering må anses for uhensigtsmæssig i relation til mulighederne for at vedtage vandplanerne og vil aktuelt indebære, at de danske vandplaner kan blive yderligere væsentligt forsinket. Efter vandrammedirektivet skulle de have været trådt i kraft senest den 22. december 2009. Opnåelse af en stor del af de miljømål, som direktivet forudsætter, vil blive tilsvarende forsinket.

Det foreslås derfor, at pligten til fornyet høring over ændringer i udkast til vandplaner alene gælder i tilfælde, hvor der i forhold til det offentliggjorte forslag foretages ændringer i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjer, der fastsætter forpligtelser for myndigheder. Høringstemaet vil alene være de konkrete ændringer i indsatsprogram eller retningslinjer. Desuden ophæves sondringen mellem ændringer af omfattende karakter og ændringer af ikke omfattende karakter. Det foreslås samtidig at sætte høringsfristen til mindst 8 uger.

Det bemærkes, at lov om vandplanlægning, som blev vedtaget af et enigt Folketing i december 2013 (L nr. 71, 2013-14), og som fastsætter regler om tilvejebringelse af vandområdeplaner for anden og følgende vandplanperioder, ikke indeholder en bestemmelse svarende til miljømålslovens § 30.”

(...)

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

(...)

"Forslaget fastsætter, at der skal gennemføres en supplerende høring, hvis der i forbindelse med vedtagelsen af en vandplan foretages ændringer i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjer, der fastsætter forpligtelser for myndigheder, i forhold til det udkast, som oprindeligt var i høring i 6 måneder. Det præciseres således, at det alene er sådanne ændringer, der udløser et krav om supplerende høring. Andre ændringer af vandplanerne som f.eks. planernes miljømål og redegørelsesdel udløser ikke et sådant krav. Den foreslåede ændring vil have virkning for den supplerende høring, der måtte blive aktuel i forbindelse med vedtagelsen af det foreliggende udkast til vandplaner for første planperiode, som var i 6 måneders høring indtil 23. december 2013.

Den gældende bestemmelse i § 30 fastsætter ikke en bestemt frist for den supplerende høring. I december 2011 blev der fastsat en frist på 8 dage, hvilket Natur- og Miljøklagenævnet den 3. december 2012 anså for at være for kort tid. Nævnet betragtede det som en så væsentlig retlig mangel, at samtlige 23 vandplaner blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling. I forslaget fastsættes der en frist på mindst 8 uger.

(...)

For god ordens skyld skal det tilføjes, at vandrammedirektivets artikel 14 om offentlig oplysning og høring må forstås sådan, at hvis der i et forslag til vandplaner efter den krævede 6 måneders høring foretages helt grundlæggende ændringer af en sådan karakter, at der reelt er tale om en helt ny vandplan, skal der gennemføres en ny 6 måneders høring for at leve op til vandrammedirektivets krav om offentlighedens medvirken. Lovforslaget ændrer ikke herved.

Det bemærkes, at alene det forhold, at virkemidler f.eks. udgår af indsatsprogrammet og eventuelt erstattes af andre, ikke efter Miljøministeriets opfattelse indebærer, at der er pligt til at gennemføre en fornyet høring efter vandrammedirektivets artikel 14.

(...)

Hvis vandplanerne mod forventning måtte blive ændret i sådant omfang, at der bliver tale om en ny 6 måneders høring på grund af bestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 14, vil der blive udarbejdet nye miljøvurderinger med henblik på den nye offentlighedsfase. I andre tilfælde, vil ændringerne i miljøvurderinger blive gennemført som supplerede vurderinger eller rettelsesblade i relation til de gennemførte vurderinger."

Natur- og Miljøklagenævnet skal bemærke, at bestemmelsen i miljømålsloven som BL henviser til i deres klage er ophævet.

Et enigt nævn finder dog under alle omstændigheder, at de ændringer, der følger af den politiske aftale om Vækstplan for Fødevarer af 2. april 2014, herunder ændringen af randzonenloven ikke udgør ændringer af så grundlæggende karakter, at der reelt er tale om en helt ny vandplan.

Ny supplerende høring

Natur- og Miljøklagenævnet må forstå klagepunktet om ændringer som følge af den supplerende høring således, at enhver ændring i de dele af indsatsprogrammet eller retningslinjerne, der fastsætter forpligtelser for myndighederne, ifølge BL, medfører et krav om en ny supplerende 8 ugers høring.

Et enigt Natur- og Miljøklagenævn kan ikke tiltræde denne opfattelse, idet det ud fra en formålsfortolkning af bestemmelsen har formodningen imod sig, at hensigten har været, at en supplerende høring skal bevirke flere efterfølgende supplerende høringer, uanset ændringens karakter, f.eks. udtagelsen af en indsats, med henblik på at imødekomme en indsigelse. BL har ikke nærmere konkretiseret hvilke ændringer, der burde give anledning til fornyet høring.

På denne baggrund finder et enigt Natur- og Miljøklagenævn ikke grundlag for at give BL medhold i, at planerne skulle have været sendt i endnu en supplerende høring.

Partsstatus og partsrettigheder

BL har argumenteret for, at vandplanerne er udtryk for egentlige forvaltningsretlige afgørelser i forhold til lodsejerne langs de berørte vandløb. Det er endvidere gjort gældende, at vandplanerne er så indgribende for den enkelte landmand, at de er parter i forvaltningslovens forstand. BL har i forlængelse heraf anført, at de regler, der følger af partsstatus, herunder partshøring ikke er iagttaget.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men også andre, der har en væsentlig, direkte, retlig og individuel interesse i sagen og dens udfald har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer.

Af den kommenterede forvaltningslov⁵ fremgår bl.a. følgende vedrørende forholdet om at være individuelt berørt:

”Det antages traditionelt, at partsstatus i en bestemt forvaltningssag kun kan tilkomme en begrænset personkreds. Således kan et stort antal af berørte personer bevirke en sådan udtynding af de enkelte berørtes interesse, at de pågældende ikke opfylder betingelsen om at være individuelt berørt.

Dette indebærer bl.a., at sager om afgørelser, der på ensartet måde gør indgreb i en større ikke nærmere afgrænset personkreds' interesser, ikke kan anses for omfattet af forvaltningslovens partsregler i forhold til de enkelte medlemmer af denne personkreds. I sager om udstedelse af generelle regler vil de berørtes interesse – uanset styrken af disse – nemlig normalt ikke være af individuel karakter, og partsstatus vil dermed som oftest være udelukket jf. FOB 1971.48, FOB 1973.294, FOB 1977.1078, FOB1979.257, FOB 1994.191, FOB 2001.194, MAD 2012.1785 og MAD2012.2406. Det samme gælder efter omstændighederne retsakter, der efter deres form ikke kan siges at være generelle, men dog berører et større antal personer, jf. FOB 2010.11-1”

⁵ Forvaltningsloven – Med kommentarer af Niels Fenger

Udgangspunktet i nævnets hidtidige praksis om vedtagelse af *planer* er – i overensstemmelse med den forvaltningsretlige teori - at vedtagelsen af en plan er en forvaltningsretlig afgørelse af generel eller mere overordnet karakter. Efter omstændighederne kan planen undtagelsesvist have et sådan indhold og betydning, at en eller flere personer må anses for parter i forbindelse med planvedtagelsen.

De statslige vandplaner har en vis overordnet karakter. Plandelen er bindende direkte for statslige myndigheder, regionsråd, og kommunalbestyrelsen, men er først bindende i forhold til lodsejerne, når den efterfølgende udmøntes i kommunale handleplaner. Derfor kan alle lodsejere der berøres af vandplanerne ikke antages at være parter i forvaltningslovens forstand. Samtidig må det erkendes, at råderummet i forhold til ændringer, når de statslige vandplaner skal udmøntes i kommunale handleplaner kan være begrænset.

Det er nævnets vurdering, at der henset til vandplanernes generelle og overordnede karakter, og det forhold, at planerne ikke er direkte bindende for lodsejerne samt det forhold, at vandplanerne indeholder de samme generelle og konkrete virkemidler i forhold til vandmiljøet over hele landet, vil skulle forelægge helt særlige omstændigheder for, at en lodsejer må anses for så individuelt berørt, at lodsejeren kan anses for part i forvaltningslovens forstand.

Et enigt Natur- og Miljøklagenævnet kan således ikke give BL medhold i, at de af vandplanerne berørte lodsejere generelt er parter i forvaltningslovens forstand.

Det er dog en forudsætning for nævnets vurdering af spørgsmålet om partsstatus, at lodsejere i sager om indsatser af særlig indgribende karakter på netop deres ejendom, f.eks. åbning af rørlagte strækninger, vil blive anset for parter i forbindelse med kommende konkrete kommunale afgørelser, der udmønter vandplanerne, og i den forbindelse får prøvet deres indsigelser mod en indsats på deres ejendom.

Natur- og Miljøklagenævnet har i forlængelse af det ovenstående noteret sig, at Naturstyrelsen i deres høringssvar i nærværende klagesag har oplyst, at: "der i forbindelse med den kommunale udmøntning af vandløbsindsatserne vil blive gennemført konkrete konsekvensvurderinger af de enkelte indsatser med henblik på at sikre at iværksættelse af de enkelte indsatser ikke vil få utilsigtede negative konsekvenser."

Sammenfatning

Sammenfattende finder Natur- og Miljøklagenævnet, at en række klagepunkter falder uden for nævnets kompetence, der efter miljømålsloven alene omfatter spørgsmål om "tilvejebringelse" af de statslige vandplaner. Disse klagepunkter afvises derfor fra realitetsbehandling.

Nævnet kan i forhold til de klagepunkter, der er omfattet af nævnets kompetence, ikke give klager medhold i, at Naturstyrelsens afgørelser af 30. oktober 2014, hvormed de statslige vandplaner blev endeligt vedtaget, skal tilsidesættes som ugyldige.

Det af klager i øvrigt anførte kan ikke føre til et andet resultat.

På nævnets vegne



Mark Walters
Fuldmægtig, cand.jur.

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Landsfor. For Bæredygtigt Landbrug, info@baeredygtigtlandbrug.dk og cc:
bni@baeredygtigtlandbrug.dk

Naturstyrelsen, J.nr.: NST-4209-00583, nst@nst.dk