

Notat

Klassificeringen af vandløb i de danske vandplaner.

- om Naturstyrelsens administrative "prokuratorkneb" der her kommer frem i lyset ¹⁾!

Oplysninger samlet og beskrevet af:
Kristian Østergaard
kos@dlgtele.dk

Januar 2017

Sammenfatning

Ved karakterisering og klassificeringen af vandløbene i vandplanerne har Naturstyrelsen tilsidesat EU-direktivets bestemmelser, DMU's faglige vurderinger, samt retlige og politiske henstillinger, krav og forudsætninger!

Det er konklusionen i dette notat, der viser, hvordan Naturstyrelsen ved klassificeringen af danske vandløb i vandplanerne i stedet har benyttet andre administrative retningslinjer. Retningslinjer hvor gældende bestemmelser i EU's vandrammedirektiv og i dansk lovgivning er tilsidesat. Retningslinjer hvor faglige kendsgerninger og indstillinger fra DMU om, at over 90 pct. af danske vandløb skal klassificere som HMWB- vandløb dvs. som stærkt modificeret, er fejlet af bordet.

En fortælling om, hvordan styrelsen klassificerer vandløbene uden forudgående lovhjemmel og uden lovpligtig partshøring jf. forvaltningslovens bestemmelser. Om en styrelse der beslutter, at beskyttede vandløb, der hidtil har været klassificeret som Moderat, Ringe og Dårlig tilstand dvs. alle vandløb i klasse FK 1-4 incl. nu administrativt bliver opgraderet til vandrammedirektivets miljømål "god tilstand". Og hvordan der administrativt fastlægges et indsatsbehov, der radikalt ændrer bestemmelserne omkring vedligeholdelsen af de mange danske vandløb.

Ændringer der bl.a. betyder, at

- Vedligeholdelse af vandløb skal begrænses mest muligt og kun udføres i et sådant omfang, at det ikke hindrer opfyldelse af de fastsatte miljømål, og at
- Opgravning af bundmateriale i form af sand/mudder skal begrænses mest muligt.

Det er en fortælling om en demokratisk og folkevalgt miljø og fødevareminister, der (i modsætning til sin forgænger) lægger afgørende vægt på, at de beslutninger om vandløbenes vedligeholdelse, der træffes af de folkevalgte i Folketinget ikke under nogen omstændigheder skal tilsidesættes af Naturstyrelsens administrative beslutninger. En minister som derfor udsender et brev med bl.a. følgende tilkendegivelse til de folkevalgte i landets 98 kommuner:

"Ændret vandløbsvedligeholdelse indgår ikke som virkemiddel i vandplanerne, som blev offentliggjort den 30. oktober 2014. Planerne indeholder imidlertid retningslinjer for myndigheders administration af miljølovgivningen, herunder vandløbsloven, og et bilag 7 om vejledende kriterier til sikring af fysisk variation i vandløb. Bilag 7 omfatter primært en gengivelse af konklusioner fra et notat om udarbejdelse af vandløbsregulativer ("Udarbejdelse af vandløbsregulativer - erfaringsopsamling og ny viden") fra juni 2007 og en henvisning til rapporten "Grødeskæring i vandløb - erfaringsopsamling af metoder, praksis og effekter" fra november 2007. By- og Landskabsstyrelsen udarbejdede på baggrund af notat og rapport desuden i juli 2008 "Vejledning om grødeskæring i vandløb", som der ikke er henvist til i bilag 7. Både

notat, rapport og vejledning er alene vejledende inspirationsmateriale for kommunerne".

I den forbindelse er det overraskende, at Kammeradvokaten i sit notat af 9. november 2012 (se bilaget) argumenterer ud fra et højst tvivlsomt og administrativt besluttet grundlag. Et grundlag, som retligt ikke er funderet på beslutninger truffet i Folketinget. Et grundlag som ikke bygger på gældende bestemmelser i EU's vandrammedirektiv, i dansk lovgivning, de forudgående faglige indstillinger fra DMU; og som uden forudgående partshøring anerkender Naturstyrelsens administrative opgradering af vandløbenes miljømål!

Indledning og baggrund

For at kunne tage objektiv stilling til, hvordan danske vandløb kan og bør klassificeres i vandplanerne, er det afgørende med et indgående forhåndskendskab til både retsgrundlaget og til de faglige vurderinger og indstillinger, sådan som de oprindeligt blev forelagt fra DMU's side og som i kraft af DMU's rådgivningsaftale blev sendt videre til Naturstyrelsen.

Lad os begynde med at se på lovgrundlaget for klassificeringen af vandløbene og dernæst på de faglige vurderinger og indstillinger som DMU i kraft af rådgivningsaftalen lod udarbejde og som blev oversendt til Naturstyrelsen.

Denne del af historien slutter med, hvordan Naturstyrelsen bærer sig ad med at se bort fra både bestemmelserne i miljømålsloven og EU-direktivet og fra de faglige indstillinger fra DMU om, hvordan de danske vandløb skal klassificeres i vandplanerne.

1. Kort om lovgrundlaget

I 2003 vedtog Folketinget miljømålsloven. Af bemærkningerne til denne lov fremgår, "at begrebet stærkt modificeret overfladevandområde er introduceret i vandrammedirektivet i erkendelse af, at mange vandområder har væsentlige menneskeskabte ændringer i de fysiske forhold.

Det kan betyde, at disse vandområder ikke vil kunne opfylde de generelle miljømål om god tilstand, og at en genopretning til de oprindelige fysiske forhold kan have en negativ indvirkning på netop den anvendelse, som de fysiske ændringer skal tilgodese. Det drejer sig om ændringer, der er gennemført for at kunne tilgodese flere forskellige anvendelser, såsom sejlads, oplagring af vand, regulering, dræning, beskyttelse mod oversvømmelser eller andre lige så vigtige bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

Som eksempel nævnes i lovforslagets bemærkninger, at en vandløbsstrækning, der er stærkt reguleret for at sikre dræning af tilstødende jorder eller en vandløbsstrækning, der er påvirket af opstemning af vand, vil kunne udpeges som stærkt modificeret, hvis betingelserne i lovens § 15, stk. 2 og 3 er opfyldt" (citat bragt af Naturstyrelsen).

2. Kort om DMU's faglige vurderinger og indstillinger

- Referenceforhold fastlægges på basis af udenlandske vandløb!

Side 6: "Den økologiske tilstand skal måles ud fra en række biologiske kvalitetselementer og disses afvigelse fra den upåvirkede tilstand, kaldet referencetilstanden.

Viden om hvad der karakteriserer danske vandløb i referencetilstanden er derfor helt centralt for implementering af VRD. I denne rapport præsenteres analyser af danske,

udenlandske De grundlæggende referenceforhold tager ikke sit udgangspunkt i de danske vandløb; men i østeuropæisk vandløb bl.a. i Litauen. Den historie får vi indblik i bl.a. gennem rapport 669 fra 2008 om "Identifikation af referencevandløb til implementering af vandrammedirektivet i Danmark, hvor DMU bl.a. oplyser følgende:

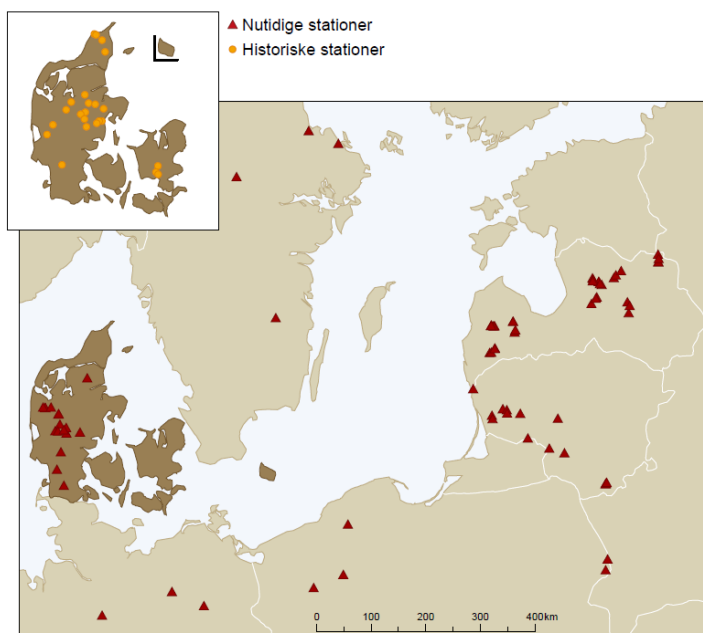
og historiske data med det formål at definere og beskrive referencetilstanden for fisk, makroinvertebrater og makrofyter....

Videre side 43: "Biologiske kriterier for de enkelte biologiske kvalitetselementer (makrofyter, makroinvertebrater og fisk) i den uforstyrrede tilstand skal udvikles. Disse biologiske kriterier for den uforstyrrede tilstand skal bygge på viden om sammensætning og hyppighed af de enkelte kvalitetselementer i den uforstyrrede tilstand.

Der tages udgangspunkt i historiske beskrivelser, ekspertviden samt viden om nutidige samfund i mindre påvirkede lavlandsvandløb i lande beliggende i det centraleuropæiske område, Polen og de baltiske lande" Figur 5.1.

Figur 5.1 Kort over vandløbsstationernes placering i lande medtaget i analysen.

Øverst til venstre: Et Danmarkskort der viser placeringen af de historiske vandløbsstationer anvendt i vurderingen af anvendeligheden af referencer fra Polen, Letland og Litauen.



- DMU i 2002: Danske vandløb opfylder kun lempet målsætning

I 2002 skriver DMU i arbejdsrapport 157 følgende om "Tilvejebringelse af fagligt grundlag for fastsættelse af den optimale faunaklasse og målsætningsklasse i vandløb:

Side 17: "Vegetationen i vandløbenes oplande er blevet stærkt modificeret gennem de sidste 3000 år, og i dag har vi formentlig kun meget få, historisk set uberørte vandløbsoplande i Danmark. Inden for de sidste ca. 150 år er hovedparten af vore vandløb desuden blevet fysisk modificerede for at sikre dræningstilstanden af tilgrænsende landbrugsarealer.

Dette har bevirket, at ca. 97 % af alle naturligt forekommende danske vandløb er kanaliserede og opgravede mens kun ca. 3 % har bibeholdt deres naturlige slyngninger og oprindelige fysiske variation (Brookes, 1984)"....

Videre side 33: "Aktiv vandløbsrestaurering er en økonomisk umulighed i den overvejende del af de danske vandløb, i hvert fald inden for en overskuelig tidsramme. Derfor har man reelt den situation, at mange vandløb i dag er så fysisk forstyrrede, at de ikke vil kunne opfylde andet end en lempet målsætning". (min understregning).

- DMU i 2004: Hovedparten af danske vandløb er regulerede.

I rapport 499 fra 2004 "Om anvendelse af vandrammedirektivet i danske vandløb" skriver DMU som rådgiver for Naturstyrelsen følgende:(side 80): "Den intensive udnyttelse og modificering af landskabet i Europa har haft vidtrækkende konsekvenser for de ferske vandområder.

For vandløbene har det medført, at der er blevet foretaget en række indgreb med henblik på afvanding af landbrugsarealer, regulering og befæstning i bymæssige områder, sejlads m.m. Disse fysiske indgreb har i mange tilfælde haft væsentlige konsekvenser for de økologiske forhold i vandløbene. Især i de europæiske lavlandsområder har indgrebene i vandløbene været betydelige på grund af disse områders potentielle egnethed som landbrugsområder"....

Og videre: "Danske vandløb har gennem årene været udsat for betydelig fysisk påvirkning i form af rørlægning og kanalisering. På strækningsbasis betyder dette at ca. 90 % af vores vandløb er blevet reguleret. Derudover foretages i de fleste vandløb et til flere årlige tilbagevendende grødeskæringer med henblik på at sikre de afvandingsmæssige forhold.

Som følge af ovenstående kan det derfor antages, at hovedparten af de danske vandløb kan klassificeres som HMWB" (stærkt modificerede vandløb).

3. Naturstyrelsen ser bort fra både loven og DMU's faglige indstilling

Selv om både dansk lovgivning, bestemmelserne i EU-direktivet og alle de faglige vurderinger, der forelå fra DMU i 2002 og 2004 talte for, at Naturstyrelsen skulle vælge en kurs, hvor danske vandløb blev klassificeret som HMWB, så skete det ikke!

Selv om DMU både i 2002 og i 2004 tilkendegiver, at danske vandløb er regulerede og ikke kan opfylde andet end lempet målsætning, anlægger Naturstyrelsen i sin basisanalyse del 1 fra 2004 følgende synspunkt, der fuldstændig savner lovhjælp:

"Med hensyn til f.eks. vandløb der tidligere er blevet reguleret i forbindelse med gennemførelse af et afvandingsprojekt og i dag fortsat fremstår som udrettet uden de tidligere slyngninger vil normalt være at betragte som "almindeligt" modificerede. Disse vandløb vil, hvis de ikke allerede er i god økologisk tilstand, ofte kunne opnå denne tilstand gennem ændret vedligeholdelsespraksis og/eller mindre restaureringstiltag, hvilket derfor ikke gør dem potentielle som stærkt modificerede".

Som grundlag for vandplanen 2009-2015 vælger Naturstyrelsen at se bort fra indstillingen fra DMU og vælger en helt anden kurs (se bilag 9 og bilag 12 i retningslinjerne for vandplan 2009-2015). En kurs der både er overraskende og som i forhold til dansk landbrug og beslutninger i Folketinget viser sig at være stærkt problematisk både fagligt og juridisk!

- Naturstyrelsen ser bort fra bestemmelser i miljømålsloven

Trods de meget klare tilkendegivelser i loven, så afviser Naturstyrelsen trods indstillingen fra DMU, at følge bestemmelserne i loven om at udpege vandløbene som stærkt modificerede. I bilag 12-retningslinjen der ligger til grund for vandplanen 2009-2015 anerkender Naturstyrelsen, at "hovedparten af de danske vandløb gennem tiden

er blevet reguleret". Trods denne kendsgerning så lægger Naturstyrelsen følgende bestemmelser til grund for vandplanerne (citat):

- Hovedparten af de danske vandløb er gennem tiden blevet reguleret. Disse reguleringer medfører som udgangspunkt ikke, at vandløbene skal udpeges som stærkt modificerede områder.
- Forringet vandkvalitet, herunder okkerforurening, er ikke et forhold der kan anvendes som argument for udpegning af et vandområde som stærkt modificeret. Her kan undtagelsesbestemmelserne bringes i anvendelse, hvis god økologisk tilstand ikke kan opnås.
- Vandløbsstrækninger, der anvendes til landbrugsmæssig dræning, skal som udgangspunkt ikke udpeges som stærkt modificerede. Dette skyldes at der kan opnås god økologisk tilstand enten ved ændret vedligeholdelse eller restaurering uden at det vil have en betydelig negativ indvirkning på miljøet generelt eller den landbrugsmæssige dræning.

Ikke nok med det!

Naturstyrelsen opgraderer administrativt vandløb til god tilstand

I bilag 9-retningslinien tilkendegiver Naturstyrelsen, at følgende bestemmelser vedrørende afgrænsningen, målsætning og indsatsbehovet skal anvendes for de danske vandløb i vandplanerne:

(Bemærk her, at "Vandløbs'-vandområder med Moderat, Ringe og Dårlig tilstand bliver opgraderet til målet "god tilstand", dvs. alle vandløb i klasse FK 1-4 incl., og at der samtidig for disse vandløb nu fastlægges et indsatsbehov på baggrund af 2015 tilstanden, med mindre der anvendes undtagelsesbestemmelser).

Citat: Afgrænsning af 'vandløbs'-vandområder

Inddelingen af vandløbene i 'vandløbs'-vandområder foretages bl.a. efter '2015-tilstand'. I den forbindelse kan det præciseres, at 'vandløbs'-vandområder skal indeles efter:

- Høj tilstand (indeholder kun strækninger med FK 7)
- God tilstand (indeholder kun strækninger med FK 5 og 6 – [FK 4 for 'blødbunds'type])
- Moderat tilstand (indeholder kun strækninger med FK 4 - [FK 3 for 'blødbunds'type])
- Ringe tilstand (indeholder kun strækninger med FK 3 - [FK 2 for 'blødbunds'type])
- Dårlig tilstand (indeholder kun strækninger med FK 1 og 2 - [FK 1 for 'blødbunds'type])

Målsætning

Målsætningen fastsættes på baggrund af den 'aktuelle tilstand' på følgende måde:

- 'Vandløbs'-vandområder med Høj tilstand får målet Høj tilstand
- 'Vandløbs'-vandområder med God tilstand får målet God tilstand
- 'Vandløbs'-vandområder med Moderat, Ringe og Dårlig tilstand får målet God tilstand

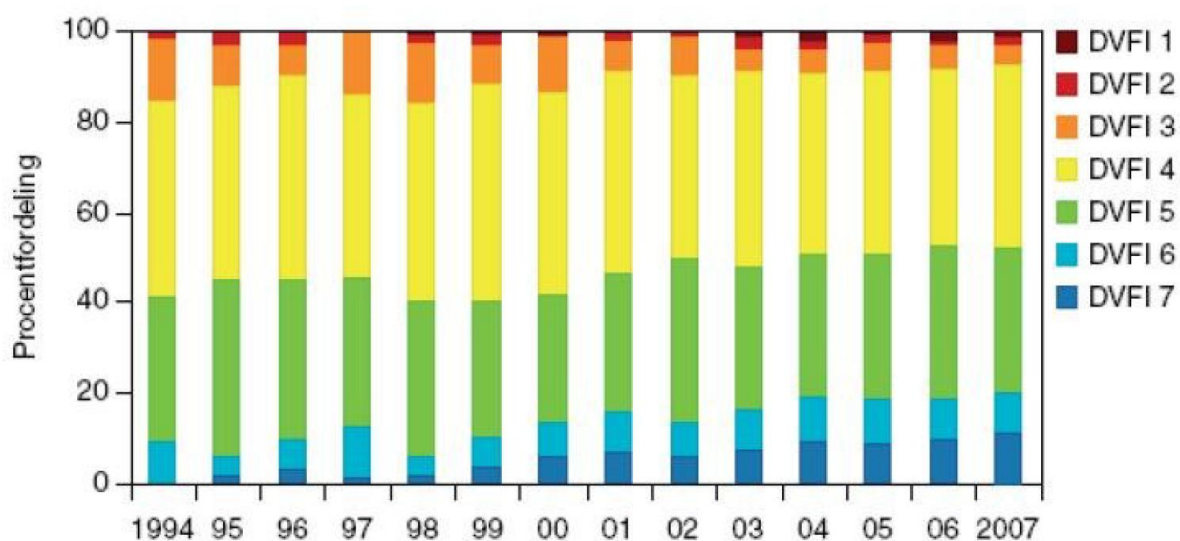
Indsats

I relation til kvalitetselementet 'bentisk invertebratfauna' (ikke kontinuitet) anføres der et indsatsbehov for 'vandløbs'-vandområder på baggrund af '2015-tilstand' på denne måde:

- 'Vandløbs'-vandområder med Høj tilstand får intet indsatsbehov
- 'Vandløbs'-vandområder med God tilstand får intet indsatsbehov
- 'Vandløbs'-vandområder med Moderat, Ringe og Dårlig tilstand får et indsatsbehov (medmindre der anvendes undtagelsesbestemmelser) Citat slut.

Opgraderingens omfang og konsekvenser

Hvad Naturstyrelsens beslutning betyder i praksis, kan vi se af fig. 2.3.2., idet DCE næsten samtidig (i 2009) offentliggør landsdækkende tal over den miljøtilstand som amterne med udgangspunkt i DVFI indekset har fastlagt i perioden 1994-2007



Figur 2.3.2 Landsdækkende tal - Miljøtilstanden i de danske vandløb i perioden 1994-2007.
(kilde: DMU-faglig rapport nr. 711 NOVANA 2009)¹⁴

En oversigt der viser, hvordan Naturstyrelsen med sit "prokuratorkneb" rent administrativt opgraderer omkring halvdelen af de danske vandløb i klasse DVFI 1-4 incl. til miljømålet "god tilstand" dvs. FK 5 og derover - efter "2015-tilstanden"!

Et krav der i lyset af dansk lovgivningen, EU-direktivet og DMU's faglige vurdering er usagligt. Når 97 pct. af de danske vandløb ifølge DMU reelt set er modificerede og regulerede skulle den del af de danske vandløb derfor i vandplanerne været klassificeret med lempet målsætning, dvs. som HMWB - vandløb dvs. som stærkt modificeret - hvad de altså ikke er blevet!

I vandplanen 2015-2021 for Jylland/FYN indgår følgende vandløb:

Vandløb	Typologi 1 (km)	Typologi 2 (km)	Typologi 3 (km)	I alt (km)
'Normale'	7.685	5.365	765	13.815
'Blødbund'	75	280	-	355
Stærkt modificerede	165	320	45	530
Kunstige	330	205	< 5	540
I alt	8.255	6.170	815	15.240

TABEL 1.1. FORDELING AF VANDLØB PÅ TYPER I VANDOMRÅDEDISTRIKT JYLLAND OG FYN (DER ER ANVENDT AFRUNDEDE VÆRDIER)

De 8.255 km type 1-vandløb i det jysk/fynske område er vandløb med et opland på <math>< 10 \text{ km}^2</math>.

Disse vandløb er ikke omfattet af vandrammedirektivets bestemmelser, hvorfor de bør udgå af vandplanen (se skema):

ØPLAND KM2	< 10	10 - 100	100 – 1.000 (> 100)	1.000- 10.000	> 10.000
EU VRD GUIDE 2		SMÅ	MELLEM	STORE	MEGET STORE
DK VANDPLANER	SMÅ	MELLEM	STORE		

Blødbundsvandløbene på de 355 km bør også udgå bl.a. på grund af deres meget ringe fald.

Og 90 pct af de resterende vandløb i Jylland/Fyn skal klassificeres med lempet målsætning dvs. som stærkt modificerede jf. de faglige indstillinger fra DMU.!

Udmeldingen fra miljø og fødevareminister Eva Kjær Hansen

"Landbruget er hårdt spændt for i øjeblikket, og god landbrugsjord skal ikke tages ud af drift, fordi det risikerer at blive oversvømmet. Jeg deler bekymringen om våde marker med erhvervet, og derfor får jeg en række forskningsinstitutioner til at se på, hvordan man kan grødeskære vandløbene bedst, så afvanding og et godt vandmiljø kan blive forenet bedre fremover", siger Eva Kjer Hansen i sin officielle udmelding.

Miljø og Fødevareministeren sætter Naturstyrelsen på plads.

I kølvandet på sin udmelding sender miljø- og fødevareminister Eva Kjer Hansen den 4. november 2015 følgende brev til landets borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer:

Ministerens brev har følgende ordlyd:

"Administration af vandløbsloven, herunder sammenhængen til retningslinjerne og bilag 7 i vandplanerne (2009-15)

Jeg oplever mange steder rundt i landet, at der er store problemer med afledning af vand, bl.a. som følge af øgede nedbørsmængder. Vandet står på markerne, og det gør dem umulige at dyrke. Det stiller krav til kommunernes vedligeholdelse af de offentlige vandløb, og det giver mig anledning til at pointere, at det er vigtigt, at kommunerne som vandløbsmyndighed er sig deres ansvar bevidst.

Det skal sikres, at vandløbsvedligeholdelsen sker i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i regulativet for det enkelte vandløb for at forebygge, at der sker oversvømmelse af vandløbsnære arealer med risiko for afgrødetab. Det har lodsejerne et retskrav på.

I forbindelse med revision af vandløbsregulativer vil jeg gøre kommunerne opmærksom på, at det ved fastsættelse af regulativbestemmelser om vedligeholdelse af vandløb er vigtigt, at kommunerne har fokus på, at vandløbene kan anvendes til vandafledning.

Kommunerne skal dog i overensstemmelse med loven samtidig tage hensyn til de krav til vandløbskvalitet, som er fastsat eller forudsat i anden lovgivning. Det gælder fx miljømålene i vandplanerne.

Der har været nogen usikkerhed om de konkrete retningslinjer vedr. vandløb og bilag 7 i de gældende vandplaner 2009-15 set i forhold til vandløbsvedligeholdelse efter vandløbsloven. Derfor finder jeg grund til at præcisere sammenhængen.

Ændret vandløbsvedligeholdelse indgår ikke som virkemiddel i vandplanerne, som blev offentliggjort den 30. oktober 2014. Planerne indeholder imidlertid retningslinjer for myndig-heders administration af miljølovgivningen, herunder vandløbsloven, og et bilag 7 om vej-ledende kriterier til sikring af fysisk variation i vandløb.

Bilag 7 omfatter primært en gengivelse af konklusioner fra et notat om udarbejdelse af vandløbsregulativer ("Udarbejdelse af vandløbsregulativer - erfaringsopsamling og ny viden") fra juni 2007 og en henvisning til rapporten "Grødeskæring i vandløb - erfaringsopsamling af metoder, praksis og effekter" fra november 2007. By- og Landskabsstyrelsen udarbejdede på baggrund af notat og rapport desuden i juli 2008 "Vejledning om grødeskæring i vandløb", som der ikke er henvist til i bilag 7.

Både notat, rapport og vejledning er alene vejledende inspirationsmateriale for kommunerne. Jeg vil gerne fastslå, at bilag 7 ikke er en anvisning til kommunernes tilrettelæggelse af den løbende vedligeholdelse af vandløbene, og der er ikke nogen direkte sammenhæng mellem bilaget og vandløbsloven.

Det er endvidere vigtigt for mig at præcisere, at retningslinjerne i vandplanerne skal fortolkes i lyset af den overliggende lovgivning, fx vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven, og anvendelse af retningslinjerne har derfor ikke som konsekvens, at gældende lovgivning tilsidesættes.

Kommunerne skal uanset retningslinjerne fortsat ved fastlæggelse af vedligeholdelsesbestemmelser vurdere hensynet til afvanding. En kommune kan også fortsat i medfør af vandløbsloven vælge at ændre allerede eksisterende vandløbsregulativer, hvis den finder det nødvendigt, fx fordi der opleves flere oversvømmelser end tidligere.

Jeg ser frem til en fortsat god dialog mellem kommunerne og Miljø- og Fødevareministeriet på vandløbsområdet. Naturstyrelsen står gerne til rådighed med nærmere generel rådgivning om indholdet af de regler, jeg har beskrevet ovenfor.

Med venlig hilsen

Eva Kjer Hansen"

Baggrunden for ministerens henvendelse til de folkevalgte i kommunerne er, at Naturstyrelsen i sine bindende retningslinjer (bilag 7) har fastlagt følgende administrativt bindende bestemmelser omkring vandløbsvedligeholdelsen (citater: pkt. 18, 21 og 22):

18) Vedligeholdelse af vandløb begrænses mest muligt og udføres kun i et sådant omfang, at det ikke hindrer opfyldelse af de fastsatte miljømål. Hvor grødeskæring er nødvendig, foretages den så vidt muligt manuelt, i strømrønde eller netværk og altid under hensyntagen til natur- og miljømæssige interesser. Omfanget og udførelsen af vedligeholdelsen af offentlige vandløb skal fremgå af et vandløbsregulativ, jf. vandløbslovens bestemmelser.

21) *Opgravning af bundmateriale i form af sand/mudder begrænses mest muligt, og der fjernes aldrig sten/grus fra bunden.*

22) *Hvor der forekommer dødt ved i og ved vandløb, skal dette så vidt muligt blive liggende. Herved sikres den størst mulige fysiske variation i og omkring vandløbene.*

Der gode spørgsmål er nu, hvordan de 97% af vandløbene i vandplanerne bliver klassificeret som HMWB - vandløb jf. indstillingen fra DMU og hvordan ministerbrevet fra den 4. november 2015 sikres afgørende retlig betydning?

Som minimum bør vandrådene i forbindelse med faktatjekket give en fuld tilslutning og opbakning til den henvendelse som Eva Kjær Hansen sendte til borgmestrene og medlemmerne af kommunalbestyrelserne den 4. november 2015. Henvendelsen er citeret ovenfor.