



Sammenfatning af Naturstyrelsens høringsnotat om overordnede og generelle høringsvar til vandplanudkastene

Indledning

Forslag til vandplaner for Danmarks i alt 23 hovedvandoplande var – sammen med forslag til 246 Natura 2000-planer - i 6 måneders offentlig høring i perioden 4. oktober 2010 – 6. april 2011. Der indkom over 4.200 høringsvar. Høringssvarene kom fra statslige myndigheder, regioner, kommuner, interesseorganisationer, erhvervsorganisationer, lodsejere og andre private interessenter.

Naturstyrelsen har på den baggrund – og i overensstemmelse med regeringsgrundlaget - gennemført de nødvendige og hensigtsmæssige tilpasninger af vandplanerne. Disse justeringer af vandplanerne indebar, at der i medfør af bestemmelserne i miljømålslovens § 30 blev gennemført en kort supplerende høring i perioden fra 2.-10. december 2011. Høringen adskilte sig fra den tidligere høring ved, at det som udgangspunkt alene var berørte grundejere, der var omfattet af høringen.

Naturstyrelsen har i ”Høringsnotat, Udkast til vandplaner for Danmarks 23 hovedvandoplande” resumeret og kommenteret de mange høringsvar af overordnet og generel karakter, som er indkommet i forbindelse af høringen af de 23 vandplanforslag. Høringsnotatet suppleres af høringsnotater for hvert af de i alt 23 hovedvandoplande, hvor synspunkter af lokal karakter refereres og kommenteres, samt af et resumé af de høringsvar som indkom i forbindelse med den supplerende høring.

Denne sammenfatning indeholder et kort sammendrag af høringsnotatet om de overordnede og generelle synspunkter.

1. Høringsprocessen

Sideløbende med den offentlige høring af vandplanforslagene har der været nedsat en række arbejdsgrupper, som skulle kvalificere grundlaget for den endelige vedtagelse af vandplanerne.

I en række høringsvar peges der på, at høringsmaterialet er ufuldstændigt. Resultaterne fra arbejdsgrupperne er ikke inddraget i de planer, der er sendt i offentlig høring. Flere høringsparter tager forbehold for eventuelle ændringer i indsatsen i de endelige vandplaner og forventer at blive inddraget i den videre proces med tilpasning af vandplanerne – eventuelt gennem en ny høring. Nogle, især landbrugserhvervets organisationer, mener, at vandplanerne er i strid med vandrammedirektivet, da resultaterne fra arbejdsgrupperne ikke har været med i den offentlige høring, men alligevel forventes

at blive inddraget i de endelige vandplaner. På linje hermed fremfører Danmarks Naturfredningsforening, at offentligheden skal have mulighed for at forholde sig til vandplanerne i fuld helhed.

I andre høringssvar peges der på, at det er svært at forholde sig til høringsmaterialet, da det er kompliceret, svært tilgængeligt og uigennemskueligt. Der gives også udtryk for, at høringen har været unødigt lang og forsinket hele processen for at forbedre vandmiljøet.

Betydningen af at inddrage lodsejere, der bliver berørt af konkrete tiltag, understreges, og der opfordres til tæt dialog med interessenterne, når vandplanerne skal revideres.

Flere kommuner gør opmærksom på, at der i planerne kun i begrænset omfang er taget stilling til bidrag fra forslag i idéfasen, og at en række oplysninger og data, der er givet under den tekniske forhøring, ikke er rettet i de planer, der er sendt i offentlig høring. Der savnes også information om, hvordan kommunernes bidrag i forhøringen er blevet brugt.

Naturstyrelsens bemærkninger

Vandrammedirektivet fastsætter i artikel 14, at udkast til vandplaner skal sendes i høring i en periode på mindst 6 måneder. Artikel 14 er gennemført i miljømålsloven, der - udover en forhøring af kommunerne og andre offentlige myndigheder på mindst 8 uger - fastsætter en offentlighedsfase på mindst 6 måneder.

I det indledende arbejde med vandplanerne gennemførte den daværende By- og Landskabsstyrelse i 2007 en idéfase, hvor borgere, kommuner, regioner og organisationer blev spurgt om forslag til projekter til forbedring af vand- og naturområder, kendskab til trusler og påvirkninger af vandområder og idéer til prioriteringer af indsatser. Vandplanerne blev i januar 2010 sendt i forhøring med det formål at afklare tekniske og faglige fejl og mangler. Alle indkomne bidrag til idéfasen og forhøringen har medvirket til udarbejdelsen af de planer, der er sendt i 6 måneders offentlig høring for alle den 4. oktober 2010. Der er tillige nedsat Vand- og Naturråd for hovedvandoplandene. Formålet hermed har været at styrke dialogen mellem stat og berørte interessenter. Derudover nedsatte den daværende regering tekniske arbejdsgrupper, der havde til opgave at kvalificere indsatser og løsningsmodeller i samarbejde med interessenterne. Repræsentanterne i rådene og de tekniske arbejdsgrupper er stat, kommuner, repræsentanter for regionale grønne organisationer, erhvervsorganisationer og regionerne.

I forbindelse med vedtagelsen af vandplanerne er der på vandløbsområdet foretaget ændringer af det offentliggjorte forslag, som på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen. Naturstyrelsen har derfor givet de pågældende lejlighed til at udtale sig i forbindelse med en kort fornyet høring.

Det er på denne baggrund Naturstyrelsens opfattelse, at høringen er gennemført i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i Vandrammedirektivet, miljømålsloven og Århuskonventionen.

De lodsejere, der vil blive påvirket af konkrete tiltag i vandplanregi, er ikke blevet direkte kontaktet i forbindelse med udarbejdelse af planerne, men forventes inddraget af den pågældende myndighed, inden der træffes afgørelse i sager om konkrete tiltag. For praktisk planlægning og udførelse af den

overvejende del af vandplantiltagene vil kommunerne være myndighed og initiativtager. Kommunerne må forventes at prioritere i tæt dialog med de berørte lodsejere.

Gennemførelse af vandplanindsatser, der berører enkelte lodsejeres ejendom, vil kunne påklages efter særlovgivningens regler, når der bliver truffet konkret afgørelse om indsatsens gennemførelse.

I relation til de nedsatte arbejdsgrupper bemærkes, at de har medvirket til at kvalificere grundlaget for udmøntningen af den konkrete indsats efter vandplanerne. Det er Naturstyrelsens vurdering, at det ikke har påvirket mulighederne for at afgive fyldestgørende høringssvar, at arbejdsgrupperne sideløbende med den offentlige høring og herefter også har vurderet en række spørgsmål om vandplangrundlaget.

2. Tidsplan for gennemførelse af indsatsen – første planperiode

En række kommuner og organisationer anfører, at tidsplanen er skredet i forhold til implementering af vandrammedirektivet. Det betyder, at kommunerne og vandselskaberne ikke får den nødvendige tid til at gennemføre opgaverne i den 1. planperiode. Forsinkelsen af vandplanerne bør medføre ændrede tidsfrister.

Flere grønne organisationer mener, at forsinkelsen af vandplanerne er en klar overtrædelse af Artikel 11 og 13 i EU's vandrammedirektiv. DOF mener, at forsinkelserne kan medføre, at Danmark allerede har fortabt sine muligheder for at få tidsfristforlængelser efter Vandrammedirektivets Artikel 4 til at udskyde sin indsats til 2. og 3. planperiode, da forudsætningen er, at der ikke sker yderligere forringelse af det pågældende vandområdes tilstand, og at vandrammedirektivets tidsplaner er overholdt.

Naturstyrelsens bemærkninger

Det forhold, at vandplanerne er forsinket i forhold til vandrammedirektivets frister har betydning for kommunalbestyrelsernes vedtagelse af de kommunale handleplaner. Efter miljømålslovens § 31 c skal kommunalbestyrelserne vedtage den kommunale handleplan senest ét år efter vandplanens offentliggørelse. Endvidere skal foranstaltningerne i vandplanerne efter miljømålslovens § 25, stk. 2 første gang være iværksat senest den 22. december 2012.

Forsinkelsen af de statslige vandplaner har som konsekvens, at kommunernes frist for vedtagelse af den kommunale handleplan er 22. december 2012. Foranstaltningerne i vandplanerne skal senest iværksættes straks herefter.

Forsinkelsen vurderes ikke at have betydning for anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne.

3. Målsætningerne for indsatsområderne

3. 1. Målsætningen for kvælstof

Opnåelse af vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand forudsætter, at der sker en reduktion af kvælstofbelastningen af kystvandene. Vandplanforslagene indeholdt forslag om en kvælstofindsats på ca. 9.000 tons fordelt på lokale fjorde og kystvande.

Landbrug & Fødevarer (L&F) mener, at det faglige grundlag for vandplanerne er mangelfuldt i uacceptabel grad, og at der som følge deraf er en række tilfælde, hvor der er risiko for, at den planlagte kvælstofindsats overstiger, hvad der kræves for at leve op til målene. De bemærker således, at der er flere eksempler på, at vurderingen af miljøtilstanden er baseret på forældede data, og at der for en række områder helt mangler viden om tilstanden. L&F mener endvidere, at det er forkert alene at fokusere på kvælstof. De bemærker, at det er almindelig anerkendt, at miljøtilstanden foruden tilførslen af kvælstof kan være påvirket af en lang række andre forhold som fx. tilførslen af fosfor fra land og frigivelse af fosfor fra havbunden, mængden af organisk stof i havbunden og stigende vandtemperaturer.

Flere kommuner beklager, at indsatsen kommer for langsomt i gang, og at man har valgt at udskyde indsatsen i de åbne farvande til næste planperiode. Man burde have iværksat en indsats, der forhindrer en yderligere forværring af tilstanden i første planperiode. Endvidere anføres, at det er uhenigtsmæssigt, at den endelige størrelse af den kvælstofindsats, der skal iværksættes for at nå de opstillede miljømål, ikke fremgår af planerne. Dette ville have givet erhverv og myndigheder mulighed for langsigtet disponering.

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at det samlede kvælstofindsatsbehov for kystvandene i Danmark ifølge tidligere opgørelser kan summeres op til 31.077 tons kvælstof. Lægger man kvælstofreduktionstallene i høringsudkastene til vandplanerne sammen, når man til en samlet indsats på kun 7.712 tons N – og ikke de angivne 9.000 tons N. Kvælstofindsatsen i første planperiode i de udsendte vandplanforslag er – ifølge Danmarks Naturfredningsforening - resultat af en politisk-økonomisk betinget beslutning. Danmarks Naturfredningsforening ønsker, at det fagligt fastsatte indsatsbehov på 31.000 tons kvælstof skal håndteres i 1. planperiode. Danmarks Naturfredningsforening anbefaler herudover, at der også sættes ind over for den luftbårne kvælstoftilførsel. Danmarks Naturfredningsforening mener ikke, at vandrammedirektivets mulighed for at anvende undtagelsesbestemmelser på kvælstofområdet er opfyldt.

Naturstyrelsens bemærkninger

En arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Fødevarerministeriet, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening og Miljøministeriet konkluderede i foråret 2011, at ålegræs er en vigtig, anvendelig og nødvendig indikator for miljøtilstanden i kystvandene. Miljøtilstanden i de endelige planer er generelt baseret på nyere data frem til 2009.

Selvom andre parametre end kvælstof også har betydning for miljøtilstanden, er en reduktion af kvælstoftilførslen til kystvandene alt andet lige afgørende for opnåelse af vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand.

I det teoretisk beregnede bruttoindsatsbehov på 31.000 tons kvælstof er der ikke taget hensyn til effekten af allerede besluttede tiltag (baseline 2015 effekt) samt hensyn til den usikkerhed, der er forbundet med beregningerne og den manglende viden, der - især for de åbne kystvande - er forbundet med opgørelsen af bruttoindsatsbehovet. Disse hensyn har indgået ved fastlæggelsen af indsatsen i den tidligere regerings Grøn Vækst-aftale på 19.000 tons kvælstof baseret på sikker viden.

Målet for den samlede kvælstofreduktion er minimum 19.000 tons. Vandplanerne fastlægger den konkrete indsats i forhold for ca. 9.000 tons, mens der udestår en kvælstofreduktion på minimum

10.000 tons. Vurdering af virkemidler til at gennemføre kvælstofreduktionen på yderligere 10.000 tons vil indgå som ét element i den kommende Natur- og Landbrugskommissionens arbejde. Resultater fra et udvalg nedsat af den tidligere regering, Kvælstofudvalget, vil udgøre et input hertil. På baggrund af Natur- og Landbrugskommissionens arbejde kan regeringen træffe beslutning om virkemidler og tidshorisont for fuld gennemførelse af vandrammedirektivet og herunder yderligere kvælstofreduktion.

De ca. 9.000 tons kvælstof, som også indgik i høringsudgaven af vandplanerne for første planperiode, består i de 23 vandplaner dels af en konkret indsats på ca. 7.530 tons kvælstof, dels af synergieffekter på ca. 970 tons kvælstof fra andre indsatser. Synergieffekterne omfatter ca. 700 tons kvælstof fra skovrejsning, øget økologi m.v. og ca. 270 tons kvælstof fra effekter af akvakultur- og spildevandsindsatsen. Endelig er der synergieffekter i vandløbsindsatserne og i ådalsprojekterne (fosforådale), som er vanskelige at estimere. Dette bevirker, at den samlede kvælstofindsats, inkl. synergieffekter, er fastlagt til en effekt på op til 9.000 tons kvælstof til kystvande.

Begrænsninger af påvirkningen fra luften af vand- og naturområderne forudsætter indsats både lokalt, nationalt og i et vist omfang også internationalt. Der er gennemført og påregnes også fremadrettet gennemført yderligere indsatser til reduktion af luftbårne kvælstofpåvirkninger af vand- og naturområder, fx gennem den i 2011 reviderede husdyrlov.

Naturstyrelsen har i forbindelse med fastlæggelse af indsatsen i 1. planperiode på en række områder benyttet sig af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser til at udskyde indsatser til senere planperioder. Naturstyrelsen har i forbindelse hermed grundigt overvejet rækkevidden af de enkelte undtagelsesbestemmelser, og anvendelsen heraf fremgår af de enkelte vandplaner.

3. 2. Målsætningen for fosforindsatsen

Vandplanforslagene indeholdt forslag om en samlet reduktion af udledningen af fosfor på 210 tons. Reduktionen skal nås ved en generel indsats, der er fordelt over hele landet, og som derfor kommer både søer og kystområder til gode samt en målrettet indsats, der placeres i oplande til søer.

Der er ikke indkommet hørings svar om størrelsen af den foreslåede fosforreduktion. Der er derimod indkommet en række hørings svar vedrørende søindsatsen generelt, jf. afsnit 3.6. herom.

I forbindelse med implementering af de generelle virkemidler er effekten af virkemidlet ”reduceret jordbearbejdning” revideret. Derfor er effekten af de generelle virkemidler reduceret til 160 tons, og med den målrettede indsats i fosforreducerende ådale er den samlede effekt herefter ca. 190 tons fosfor.

3. 3. Målsætningen for vandløbsindsatsen

Det blev som led i den tidligere regerings aftale om Grøn Vækst besluttet, at der skal ske en fysisk forbedring på udvalgte vandløbsstrækninger op til 7.300 km. Dette indsatsniveau har dannet grundlag for de vandløbsindsatser, der fremgik af høringsudkast til vandplaner. Indsatserne omfatter ændret vandløbsvedligeholdelse, vandløbsrestaurering, åbning af rørlagte vandløb og fjernelse af udvalgte fysiske spærringer. Der var i udkast til vandplaner udpeget ca. 800 km vandløb som stærkt modificeret, og ca. 2000 km som kunstigt anlagte vandløb. I Danmark er der i alt ca. 69.000 km

vandløb, hvoraf udkast til vandplaner omfattede ca. 28.000 km vandløb. Af de vandløb, der var medtaget i udkast til vandplaner, er målet ikke opfyldt på ca. 11.000 km.

Af de mere end 4.200 høringssvar, der samlet er modtaget under høringen af udkast til vand- og naturplanerne, vedrører mere end halvdelen af svarene helt eller delvist vandløbsområdet.

De fleste høringssvar om vandløb er fra landbrugsorganisationer, som primært fremfører kritik af, at indsatsniveauet er for højt, herunder at der ikke er flere vandløb, der er udpeget som stærkt modificerede eller kunstige. Generelt er der utilfredshed med især indsatsen om ændret vandløbsvedligeholdelse på grund af forringet afvanding, samt åbning af rørlagte vandløb.

KL og en række kommuner ønsker en mere målrettet indsats og generelt påpeges, at arbejdet med at gennemføre planerne vil øge de administrative byrder i kommunerne.

De grønne organisationer, herunder Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund, ønsker en større vandløbsindsats og kritiserer, at ud af 69.000 km vandløb forholder vandplanerne sig alene til en mindre delmængde.

Naturstyrelsens bemærkninger

Alle 69.000 km vandløb i Danmark er omfattet af miljølovgivningen generelt, herunder bl.a. vandløbsreglerne og spildevandsreglerne. Selvom vandforekomsten ikke udpeges som et vandområde i vandplanerne, vil der stadig være en forpligtigelse til at beskytte og forbedre vandforekomsten, således at direktivets mål stadig kan nås for de vandområder, som vandforekomsten er direkte eller indirekte forbundet til.

Der indgik 28.000 km vandløb i høringsudkast til vandplaner. De var udvalgt, fordi de tidligere amters regionplaner omfattede disse vandløb. Udover vandløb med høj naturværdi omfattede amternes målsætninger imidlertid også en række vandløb med meget begrænset naturværdi. Desuden var omfanget af målsatte vandløb ujævnt fordelt på landsplan.

Med henblik på, at opnå et mere ensartet grundlag for udpegningen af vandløb i vandplanerne, er der gennemført en tilpasning af hvilke vandløb, vandplanernes indsatsprogram specifikt forholder sig til. Tilpasningen medfører en reduktion fra ca. 28.000 km til ca. 22.000 km.

Karakteriseringen af vandløb som hhv. kunstige og stærkt modificerede er blevet gennemgået på baggrund af høringssvarene, og en række vandløb er blevet karakteriseret som kunstige eller stærkt modificerede. En stor del af de vandløb, der kunne være omkarakteriseret til kunstige/stærkt modificerede er med ovenstående ensretning dog udgået af indsatsprogrammet i vandplanerne. Omkarakteriseringen til stærkt modificerede er primært sket for rørlagte vandløb, hvor det vurderes, at miljøværdien af at genoprette disse vandløb er begrænset.

Den danske karakterisering vurderes både i høringsudkastet og i de endelige vandplaner at ligge indenfor rammerne af Vandrammedirektivet og de tilhørende EU-vejledninger, idet det under alle omstændigheder er en konkret afvejning, om et vandløb er modificeret i en sådan grad, at det ikke bør bringes tilbage til naturlig tilstand, og dermed opfylde målet om god økologisk tilstand.

Indsatserne i vandplanerne er på baggrund af ensretning af grundlaget for indsatsvandløb, omkarakterisering og opdatering til nyere data, samt høringssvarene justeret til at omfatte ca. 5.300 km, hvor de fysiske forhold skal forbedres.

I forbindelse med høringen af udkast til vandplaner blev nedsat en faglig arbejdsgruppe bestående af KL, Fødevareministeriet og Miljøministeriet. Arbejdsgruppen har ikke som forudsat kunnet nå til enighed om en administrationsmodel for anvendelse af virkemidlet ”Ændret vedligeholdelse”.

3. 4. Målsætningen for spildevandsindsatsen

Udledning af spildevand medvirker til, at miljøtilstanden i en række vandområder, især vandløb, ikke opfylder vandrammedirektivets mål. I vandplanforslagene var foreslået en indsats i form af udbygning af 106 mindre renseanlæg, etablering af bassiner på 1.186 regnbetingede udledninger, rensning ved ca. 8.000 ejendomme i den spredte bebyggelse og rensning ved 2 industrielle udledninger. Indsatsen bygger på en forudsætning om, at spildevandsrensningen fra 96.000 ejendomme (baseline) er forbedret, jf. lov nr. 325 af 14. maj 1997 om spildevandsrensning i det åbne land.

Høringssvarene vedrørende spildevandsindsatsen kommer hovedsagelig fra kommuner og forsyningsselskaber. Ingen giver udtryk for en uenighed i omfanget af den forudsatte og planlagte spildevandsindsats, men har haft som hovedfokus, hvor hurtigt det vil være muligt at gennemføre indsatsen.

23 kommuner og forsyningsselskaber angiver, at de ikke vil kunne nå deres andel af den forudsatte baselineindsats i første planperiode, mens 9 kommuner har oplyst, at de godt kan nå baselineindsatsen.

Med hensyn til den foreslåede indsats med udbygning af renseanlæg, etablering af regnvandsbassiner og yderligere rensning af spildevandet fra ejendomme i den spredte bebyggelse angiver i alt 44 kommuner, at de af forskellige årsager ikke vil kunne nå at gennemføre denne indsats i første planperiode. De ønsker således en tidsfristforlængelse. Et mindre antal kommuner anfører dog omvendt, at de godt kan nå dette inden 2015.

Naturstyrelsens bemærkninger

For den spredte bebyggelse er vandplanerne baseret på, at den planlagte indsats jf. lov nr. 325 fra 1997 om spildevandsrensning i det åbne land skal gennemføres. En del af denne indsats (baseline) er dog ikke realiseret. En arbejdsgruppe om spildevandsindsatsen har været nedsat i høringsperioden. Baseret på denne arbejdsgruppes rapportering vurderes det realiserbart for alle kommuner at gennemføre 5 påbud/kloakeringer /1.000 indbyggere i kommunen/år. Med dette indsatskrav tages der ved fastlæggelse af krav til indsatsen i de enkelte kommuner både højde for kommunens størrelse og indsatsens omfang.

For den supplerende indsats, dvs. nye ejendomme i vandplanerne vurderes der behov for 1-2 år til planlægning af denne indsats, hvorfor den kan iværksættes fra 2013/2014. Der er ud fra disse forudsætninger i vandplanernes bilag 2 for hver kommune fastlagt den samlede minimumsindsats i første vandplanperiode.

Opgørelsen af den udestående del af baseline er baseret på tilgængelige BBR-oplysninger, og derfor er det reelle antal formodentlig højere. Samlet omfatter indsatsen for forbedret rensning fra den spredte bebyggelse i første planperiode mindst ca. 38.000 ejendomme, heraf er ca. 35.000 baseline indsats og ca. 3.000 ejendomme i den supplerende indsats.

Der er vurderet behov for en supplerende indsats for 820 regnbetingede overløb og 52 renseanlæg. Indsatsen forudsættes fordelt over to planperioder, idet perioden 2012-2013 afsættes til den overordnede planlægning. Ud fra denne forudsætning skal der gennemføres indsats for 330 regnbetingede overløb og 35 renseanlæg i første planperiode. Indsats for 490 regnvandoverløb og 17 renseanlæg udskydes til 2. vandplanperiode.

Udskydelserne af spildevandsindsatserne begrundes med, at det ikke er vurderet at være praktisk realiserbart og er forbundet med store anlægssomkostninger at gennemføre hele den krævede indsats i første planperiode. Dette skyldes blandt andet at den aktuelle indsats i den spredte bebyggelse skal kompensere for et efterslæb i den hidtidige kommunale indsats. Endvidere er der ikke i alle kommuner administrativ og praktisk kapacitet til at gennemføre den fulde indsats i første planperiode.

3.5. Målsætning for grundvandsindsatsen

Vandplanforslagene indeholdt forslag om en indsats i forbindelse med vandindvinding i hovedstadsområdet, hvor der er dokumenteret problemer med vandføringen i vandløb i sommerperioden. Jf. den tidligere regerings aftale om Grøn Vækst er der ikke i vandplanforslagene fastlagt en indsats i forhold til markvanding. For at kvalificere behovet for en yderligere indsats for beskyttelse af grundvand herunder påvirkning af overfladevand tilvejebringes et bedre vidensgrundlag frem til 2. planperiode.

Der er indkommet høringsvar om grundvandsindsatsen fra en række kommuner, regioner, forsyningselskaber, landbrugsorganisationer og DN. Flere af disse mener, at den generelle regulering ikke er tilstrækkelig til, at grundvandsforekomsterne kan opnå god tilstand. Det kritiseres endvidere i relation til tærskelværdier for de miljøfarlige stoffer, at det ikke er anført i vandplanerne, hvilke stoffer og forhold, der ikke er sat miljømål for. Det kritiseres også, at der ikke i planerne er taget højde for det fremtidige behov for drikkevand, samt at der ikke er detaljerede opgørelse af grundvandsressourcens størrelse til brug for f.eks. vandindvindingstilladelser. I relation til den statslige kortlægning savnes en vejledende tidsplan for igangsættelse og færdiggørelse af kortlægningsområderne.

De nuværende pesticidfri zoner angives at være utilstrækkelige, og det anbefales, at der i vandplanerne stilles krav om en obligatorisk udpegning af boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) i forbindelse med indsatskortlægningen. Det foreslås også, at vandplanen indeholder en indsats mod forurening af grundvandet med pesticider.

Det fremføres herudover, at vandplanerne skaber usikkerhed omkring lokalisering af den fremtidige regionale vandindvinding. Der er også indkommet synspunkter for og imod yderligere rensning af drikkevand.

I en række høringsvar gøres det endvidere gældende, at det er vanskeligt for kommuner, vandforsyninger og regioner at prioritere grundvandsbeskyttelsen, når indvindingsoplandene til almene vand-

værker ikke fremgår af vandplanerne. Der ønskes også en klar procedure for opdateringer af områdeudpegninger og en præcisering af, hvilke virksomheder der betragtes som særligt grundvandstruende samt klarhed over muligheder og forudsætninger for byudvikling indenfor ”Områder med Særlige Drikkevandsinteresser”.

Endelig er det påpeget, at vandplanerne ikke er tilstrækkeligt tydelige mht. udmøntning af indsatsen i forbindelse med vandindvindingen i hovedstadsområdet, og at der er behov for redskaber til vurdering af vandindvindingens effekt på miljøtilstanden i omgivelserne.

Naturstyrelsens bemærkninger

De danske grundvandsressourcer beskyttes i dag mod forurening gennem dels en generel, landsdækkende regulering, dels en fokuseret regulering, som tilgodeser den grundvandsressource, der anvendes til drikkevandsforsyning. Tilsammen kaldes disse tiltag i vandplansammenhæng ”grundlæggende foranstaltninger”. I det omfang der fremover er behov for en supplerende indsats til sikring af god tilstand efter de definitioner og kriterier, som findes i vandplanerne, iværksættes ”supplerende foranstaltninger” gennem vandplanernes indsatsprogrammer. Disse foranstaltninger kan f.eks. være nedrosling af vandforsyninger, hvor basisanalyserne viser, at der sker kritisk påvirkning af sårbare vandløb eller natur.

Generelt og i forlængelse af ovennævnte skelnen i vandplanerne mellem ”grundlæggende” og ”supplerende foranstaltninger”, skal det understreges, at vandplanerne ikke omhandler den omfattende, generelle indsats til sikring af drikkevandet. Spørgsmål vedrørende drikkevand behandles gennem lovgivning og planlægning på vandforsynings- og grundvandsbeskyttelsesområdet. Det gælder flg. punkter, som er påpeget i høringssvar til vandplanforslagene: Fremtidigt behov for drikkevand, grundvandsressourcens størrelse, den statslige kortlægning af drikkevandsinteresseområder og områdeudpegninger, beskyttelsesområder omkring vandforsyningsboringer, rensning af drikkevand og byudvikling i relation til drikkevandsinteresser.

Som en følge af miljømålene for grundvand må grundvandets mængde og kvalitet ikke medføre, at tilknyttede overfladevand- og naturområder ikke kan opfylde deres miljømål. De fokusområder, der i den forbindelse identificeres i vandplanerne, er dels grundvandsindvindingernes påvirkning af vandløbsafstrømninger ved vandindvinding til de større byer samt markvanding, dels grundvandets indhold af næringsstoffer og pesticider, som flere steder medfører en væsentlig påvirkning af overfladevandområder og våd natur. Der er dog på en række punkter ikke tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem grundvandets tilstand og tilstanden i overfladevand og natur til at fastslå, hvilken yderligere indsats der skal til for at leve op til vandrammedirektivets krav. Derfor tilvejebringes frem mod næste planperiode et forbedret vidensgrundlag mht. f.eks. vandindvindingens påvirkning af vandløb og natur, og betydningen af forurenende stoffer i grundvandet.

Tærskelværdierne er et af flere kriterier, som lægges til grund ved vurdering af grundvandets kemiske tilstand. Fastsættelsen af tærskelværdier for grundvand vil blive udbygget i takt med at der opnås supplerende viden om grundvandets kemiske betydning for miljøtilstanden i omgivelserne.

Udskyldelse af indsatsen over for markvanding og dele af indsatsen over for vandindvinding i hovedstadsområdet skal således også ses på baggrund af manglende viden. Frem mod næste planperiode

vil Naturstyrelsen undersøge mulighederne for at tilvejebringe et praktisk værktøj til kommunerne, som kan anvendes ved udarbejdelse af tilladelser til vandindvinding.

Indvindingsoplande til almene vandforsyninger indgår ikke som et tema i vandplanerne. De korttemaer mht. grundvand, som er indeholdt i planerne, fremgår af miljømålslovens bilag 2.

Regeringen har med finanslovsaftalen i 2012 og 2013 afsat 40 mio. kr. til bistand til kommunerne med etablering af boringsnære beskyttelsesområder (BNBO), ligesom spørgsmålet om obligatoriske BNBO skal drøftes i Natur- og Landbrugskommissionen.

3.6. Målsætninger for søindsatsen

Det fremgik af vandplanforslagene, at der er ca. 440 søer, der ikke opfylder vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand og ca. 225, hvor tilstanden var ukendt. I høringsudkastene var for første planperiode foreslået en fosforindsats bestående af dels en generel indsats, dels en målrettet indsats over for specifikke søer. Den generelle indsats bestod i randzoner langs vandløb og omkring søer større end 100 m², samt forbud mod jordbearbejdning i efteråret på visse marker. Den målrettede indsats bestod i udlægning af fosfor-vådområder samt gennemførelse af sørestaurering i visse søer med høj intern fosforbelastning.

Det fremhæves i flere høringssvar som en mangel, at kun søer over 5 ha er målsat, samt at indsatsen er utilstrækkelig for at opnå målopfyldelse. Ifølge DN er der herudover 100.000 søer over 0,01 ha, som ikke er omfattet af en målrettet indsats og kun i begrænset omfang en diffus indsats. Danmarks Naturfredningsforening ønsker en indsats for alle søerne i første planperiode.

Flere kommuner foreslår, at alle søer, der i regionplanen havde skærpet målsætning, bør tildeles høj målsætning uanset aktuel tilstand, og at søer kan målsættes med høj tilstand ud fra deres potentiale. Det kritiseres, at et antal søer, der i dag har høj tilstand, ikke har fået høj målsætning. Endelig bliver der gjort opmærksom på, at vandrammedirektivet giver mulighed for at tildele strengere miljømål ud fra en samlet afvejning af samfundsmæssige interesser, men at denne mulighed i intet tilfælde er anvendt.

Der peges herudover på, at vådområdesøer anlagt med henblik på næringsstoffjernelse ikke bør målsættes, at den anvendte beregningsmodel for sammenhængen mellem fosforbelastning og søtilstand er for simpel, og der angives betænkelighed ved kriterierne for anvendelse af sørestaurering. Endvidere er der kommentarer til fosforvirkemidlerne, herunder placering og effekt af randzoner og placering og økonomi ved fosforvådområder.

Naturstyrelsen bemærkninger

Vandrammedirektivet omfatter alle afgrænsede og betydelige vandforekomster, og medlemsstaterne kan konkret beslutte, om direktivets formål kan opfyldes uden, at små vandforekomster som f.eks. mindre vandløb eller søer hver især identificeres som selvstændige vandområder. Der kan henvises til Kommissionens vejledning nr. 2 2003 Identification of water bodies. Kommissionen henviser i vejledningen til, at overfladevand omfatter et stort antal meget små vandforekomster, og at den administrative byrde ved at håndtere disse kan være enorm. Mindre vandløb og søer kan blive omfattet af de generelle indsatser og er herudover omfattet af miljølovgivningen i øvrigt, herunder bl.a. vandløblov, naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven.

Der er i de endelige vandplaner fastlagt specifikke mål for ca. 925 søer, hvoraf hovedparten er større end 5 ha. Virkemidler som randzoner omkring vandløb og søer større end 100 m² og forbud mod jordbearbejdning i efteråret på visse marker forventes at give en generel forbedring af tilstanden i en meget stor del af de ca. 120.000 danske søer.

Målsætningerne i vandplanen tager udgangspunkt i vandrammedirektivets generelle krav om opnåelse af god økologisk tilstand samt bestemmelsen om, at tilstanden ikke må forringes. Kun for søer, hvor tilstanden i dag er bedre end god økologisk tilstand, er der fastsat strengere krav end god økologisk tilstand. Særlige naturmæssige eller rekreative værdier indgår ikke i målfastsættelsen. Dette gælder også søer, der i regionplanen havde skærpet målsætning. Tilsvarende er søer, der kun potentielt kan opnå høj tilstand, målsat med god økologisk tilstand. Strengere miljømål er fastsat i de søer, hvis aktuelle tilstand er bedre en god økologisk tilstand.

Af den endelige vandplan fremgår det, at VMP 2- og 3-søer og andre søer anlagt med henblik på at mindske tilførslen af næringsstoffer til nedstrøms liggende vandområder er undtaget fra indsatsprogrammet. Da disse søer primært er anlagt for at fjerne næringsstoffer, er der ikke stillet krav om en reduktion af tilførslen af næringsstoffer til disse søer.

Kriterierne for anvendelse af sørestaurering er sideløbende med den offentlige høring blevet vurderet af en arbejdsgruppe. På baggrund af gruppens konklusioner er der i vandplanerne udarbejdet nye kriterier for valget af søer, der egner sig til sørestaurering. Dermed er den betænkelighed ved de tidligere foreslåede kriterier, som er kommet til udtryk under høringen af vandplanforslagene, imødekommet.

3.7. De danske planudkast i forhold til indsatsen i andre lande

Der er indkommet høringssvar om danske vandplaner i forhold til vandplanindsatsen i andre lande fra Finansrådet, Realkreditforeningen og Realkreditrådet, landbrugsorganisationer- og foreninger, kommunalbestyrelsesmedlemmer og privatpersoner. Det anføres bl.a., at gennemførelsen af vandplanerne ikke bør ske hurtigere i Danmark end i de øvrige EU-lande. Rammevilkårene for landbruget i Danmark bør ikke være ringere end rammevilkårene for landbruget i de øvrige EU-lande, idet der bør være lige konkurrencevilkår. Der stilles spørgsmål om, hvorfor Danmark vil stille så strenge krav til landbruget, når det øvrige EU kræver langt mindre. Danmark bør af konkurrencehensyn indføre tiltagene parallelt med de andre EU-lande, bl.a. i forhold til økonomi, gødningsrestriktioner, jordskatter, momsafregning, tvungne vs. frivillige randzoner og arveafgifter.

Det anføres også, at Danmark til forskel fra nabolandene ikke fuldt ud anvender mulighederne for lempelse i vandrammedirektivet, og at der ville være hjemmel hertil, idet der foreligger uforholdsmæssigt store samfundsmæssige omkostninger ved den foreslåede implementering.

Endelig har en række organisationer og enkeltpersoner specifikt peget på, at EU-landene (herunder Tyskland, især delstaten Slesvig Holstein) har anvendt en anden tilgang end Danmark i forhold til udpegning af vandområder som kunstige eller stærkt modificerede.

Naturstyrelsens bemærkninger

Naturstyrelsen har i forbindelse med arbejdet med vandplanerne gennemført analyser af vandplanindsatser i visse andre EU-lande. Det er Naturstyrelsens opfattelse, at de danske vandplaner - der er udarbejdet på baggrund af et meget grundigt og omfattende forarbejde - ligger inden for rammerne af de krav, som stilles i vandrammedirektivet. De forskellige EU-lande har forskellige miljømæssige udfordringer, som skal løses via vandplanerne, og naturgrundlaget er forskelligt. Det vil nødvendigvis afspejles i løsningerne i de enkelte lande, som derfor også bliver forskellige.

I relation til spørgsmålet om den danske udpegning af vandområder som kunstige eller stærkt modificerede henvises til afsnit 3.3 herover. Det er Naturstyrelsens vurdering, at udpegningen af kunstige og stærkt modificerede vandområder i vandplanerne ligger inden for rammerne af EU's retningslinjer herfor.

4. Det faglige grundlag for planudkastene

Der er afgivet en lang række høringssvar, som på forskellig vis stiller spørgsmål til det faglige grundlag for vandplanerne. Hovedspørgsmålene har været, om den nuværende belastning af vandområderne er beregnet korrekt (mængden af kvælstof, der udledes til de forskellige vandområder, fosforbelastningen osv.), om kvælstofreduktionseffekten af allerede besluttede tiltag og strukturelle ændringer – baseline – er beregnet for lavt, så kvælstofreduktionsbehovet reelt er mindre end beregnet, og om ålegræs er en anvendelig indikator for næringsstofbelastningen.

Det er herudover blevet kritiseret, at de nedsatte arbejdsgrupper endnu ikke har afrapporteret, men alligevel vil deres resultater kunne indgå i de endelige vand- og naturplaner. Der er således ikke i høringsperioden fuldt overblik over de økonomiske, juridiske og tekniske redskaber, der er en forudsætning for implementeringen af planerne.

Det kritiseres også, at der ikke er taget højde for klimaændringerne i vandplanforslagene. Det anføres, at øget nedbør forventes at give en øget udvaskning af næringsstoffer. I kombination med stigende temperaturer vil dette resultere i øget algevækst, mere iltsvind og reduktion i blandt andet ålegræssets vækst. Det anføres, at effekter af klimaforandringer bør indregnes i vandplanernes konkrete vurderinger af hvor og med hvilke tiltag, der skal sættes ind for at nå målet om god økologisk tilstand. Det anføres også, at der på grund af øgende vandmængder burde være krav om større vandafledning i vandløbene – og ikke mindre, som en begrænset grødeskæring vil føre til.

Endelig kritiseres det, at vandplanforslagene er baseret på for gamle overvågningsdata – perioden 2001-2005.

Naturstyrelsens bemærkninger

Sideløbende med høringens af vandplanforslagene har der været nedsat arbejdsgrupper til kvalificering af det faglige grundlag for vandplanerne. En arbejdsgruppe har som nævnt i afsnit 3.1 omhandlet anvendelsen af ålegræs værktøjet som indikator for ”god tilstand” i kystvandene, en anden gruppe har foretaget en revurdering af kvælstofreduktionseffekten af allerede besluttede tiltag og strukturelle ændringer – baseline.

”Ålegræsarbejdsgruppen”, der bestod af repræsentanter for Fødevarerministeriet, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening og Miljøministeriet, havde i foråret 2011 til opgave at vur-

dere det såkaldte ”ålegræsværktøj”, herunder spørgsmålet om egnetheden af ålegræs som indikator og egnethed ved vurdering af indsatsbehov, samt vurdering af behovet for inddragelse af andre indikatorer/kvalitetslementer end ålegræs.

Ålegræsarbejdsgruppen konkluderede blandt andet, at ålegræsudbredelsen er en vigtig, anvendelig og nødvendig indikator for miljøtilstanden i kystvandene. Der var samtidig også enighed om, at vidensgrundlaget bør forbedres frem mod den næste vandplanperiode med henblik på at udvikle metoden, så usikkerheden ved opgørelse af indsatsbehovet kan mindskes. Ålegræsværktøjet har opnået accept fra EU-kommissionen i forbindelse med EU’s godkendelse (interkalibreringen) af ålegræs som tilstandsindikator. Arbejdsgruppen konstaterer, at der pt. ikke foreligger et værktøj, som med mindre usikkerhed end ålegræsværktøjet kan anvendes til at opgøre kvælstofindsatsbehovet i de danske fjorde og kystvande. Ålegræsarbejdsgruppens rapport kan læses på www.naturstyrelsen.dk.

For så vidt angår kvælstofreduktionseffekten af allerede besluttede tiltag og strukturelle ændringer (baseline), har denne været vurderet af en arbejdsgruppe under Naturstyrelsen bestående af repræsentanter for Fødevarerministeriet, Landbrug & Fødevarer, Videncenter for Landbrug, Danmarks Naturfredningsforening og Miljøministeriet.

Ud fra inddragelse af forskningsinstitutionerne vurderer arbejdsgruppen eksklusive Landbrug & Fødevarer (L&F) samt Videncentret for Landbrug (VfL), at en samlet baselineeffekt for perioden fra 2005-2009 til 2015 vil ligge i intervallet 1.829 tons – 2.639 tons.

VfL og L&F kan ikke tilslutte sig, at baselineeffekten fra 2005-2009 skal være 1.829-2.639 tons. Den faktiske udvikling i udledning af kvælstof og i landbrugets kvælstofbalance frem til og med 2010 dokumenterer efter VfL’s opfattelse klart dette. L&F og VfL er derfor af den opfattelse, at baselineeffekten skal være i størrelsesordenen 8.000 tons i forhold til den målte udledning 2005-2009. Dertil kommer, at udviklingen i udledning mellem den tidligere måleperiode 2001-2005 og den nye måleperiode 2005-2009 kan vise, at effekterne af Vandmiljøplan II og III ikke er slået fuldt igennem på udledningen. Dette kan efter VfL’s og L&F’s opfattelse medføre, at baselineeffekten bør forøges.

Sideløbende med arbejdet om udregning af baseline i Naturstyrelsen har Kvælstofudvalget også vurderet elementer i baseline.

Arbejdsgruppernes vurderinger har ikke ført til ændringer i vandplanernes krav til kvælstofreduktion i første vandplanperiode.

Med hensyn til kritikken af, at de nedsatte arbejdsgruppers resultater ikke har indgået i høringen af vandplanerne, henvises til Naturstyrelsens bemærkninger under afsnit 1.

I relation til den manglende inddragelse af klimaændringerne i vandplanerne, skal Naturstyrelsen bemærke, at tilpasning til klimaforandringer er en langsigtet proces, og der er stadig usikkerhed om, hvilke konsekvenser klimaforandringer har for vandmiljøet, og hvor hurtigt de vil slå igennem. Naturstyrelsen vurderer, at det nuværende faglige grundlag for at vurdere effekten af klimaforandringerne i de første statslige vandplaner ikke er tilstrækkeligt til i fuldt omfang at tage højde for klima-

forandringerne. Effekten af klimaforandringerne er derfor ikke inddraget i vandplanerne for 1. vandplanperiode.

EU-kommissionen offentliggjorde i december 2009 en vejledning om vandforvaltning under et klima i forandring. EU-kommissionen fremhæver bl.a., at det kan være vanskeligt at skelne mellem de generelle menneskelige aktiviteter, naturlige klimavariationer og effekter af klimaforandringer. EU-kommissionen forventer således, at medlemslandene først at inddrager klimaforandringer i næste vandplanperiode.

I vandplanerne er det understreget, at regeringen vil arbejde aktivt for, at effekten af klimaforandringerne indarbejdes i vandplanlægningen, og at det forventes, at der til de næste vandplaner vil være tilstrækkelig viden til at inddrage klimaforandringerne i vandplanlægningen.

Samtidig opfordres kommunerne til i videst mulig omfang at give de indsats, som giver synergieffekt i forbindelse med den nødvendige klimatilpasning, en høj prioritet ved udmøntning af vandplanerne, fx i forbindelse med indsatsen overfor de regnbetingede overløb.

Vandplanerne er efter den offentlige høring opdateret, så de nu er baseret på data frem til og med 2009 og i visse tilfælde også 2010-data. Dataopdateringen har ført til visse ændringer af vandplanerne. Nye data har vist, at nogle vandområder nu opfylder miljømålene, hvorfor der ikke længere er behov for en indsats, og afsløret et indsatsbehov i andre vandområder, som ikke tidligere var omfattet af planerne.

5. Overvågningsprogrammets betydning

Der er indkommet en lang række høringssvar om overvågningsprogrammet. Svarene kommer langt overvejende fra kommuner, men der er også svar fra grønne organisationer, landbrugets organisationer, regioner og vandværker.

Kommunerne understreger væsentligheden af, at staten ud fra overvågningsprogrammet kan vurdere om vandplanens virkemidler har den forventede effekt. Kommunerne har en forventning om, at virkemidlerne sammenholdes med overvågningsresultaterne, så effekterne af indsatserne kan dokumenteres, og det kan vurderes om miljømålslovens mål er nået.

Der opfordres til, at overvågningsprogrammet opstilles i samarbejde med kommunerne, så kommunerne er medbestemmende ved placering af stationer. Der peges i svarene på, at frist for målopfølgelse i fx vandløb i mange tilfælde er udskudt pga. manglende faglig viden om vandløbene samtidig med, at der ikke er iværksat overvågning af disse vandløb, så der kan tilegnes faglig viden om dem.

Sammenfattende vurderes overvågningsprogrammet ikke at være tilstrækkeligt til at kunne dokumentere effekten af de besluttede tiltag. Endvidere bemærkes det, at overvågningen er reduceret over årene, og at der er usikkerhed om overvågningen vil kunne tilvejebringe det nødvendige datagrundlag og det vidensbehov, der skal til for at fastlægge indsatskrav og følge effekterne af tiltagene i de enkelte vandområder. Flere mener, at der vil mangle viden til målfastsættelse og indsatsbehov i de vandområder, hvor der enten ikke måles, eller hvor overvågningen ikke er omfattende nok.

Naturstyrelsens bemærkninger

I henhold til miljømålslovens § 22 er det Miljøministeriets ansvar at overvåge vandmiljøets tilstand. Dette sker i regi af NOVANA 2011-2015 programmet. NOVANA 2011-2015 programmet er tilrettelagt i overensstemmelse med vandrammedirektivets krav om overvågning af vandområder. Resultaterne af overvågningen indgår i datagrundlaget for vurdering af vandområdernes karakteristika, vurdering af menneskelig aktiviteter indvirkning på miljøet og i datagrundlaget for fastsættelsen af miljømål for vandområderne.

Overvågningsdata indgår i grundlaget for vurderingen af udviklingen i vandområdernes økologiske tilstand og naturområdernes bevaringsstatus. Overvågningsprogrammet tilvejebringer således datagrundlag til vurdering af effekten af den samlede indsats for de målsatte vandområder og naturområder.

Omfanget af overvågningen i dag svarer til den overvågningsindsats, der fra amterne overgik til staten i 2007 dog pris- og løntalsreguleret og korrigeret for de udmeldte statslige effektiviseringskrav, som andre statslige budgetrammer er omfattet af. Bag det nye program ligger en omfattende revision af, hvilke aktuelle overvågningsforpligtelser og behov programmet skal bidrage til at opfylde.

Naturstyrelsen vurderer samlet, at der med den overvågningsindsats, der er planlagt i NOVANA 2011-2015 programmet, vil kunne opbygges et vidensgrundlag, der kan følge op på indsatsbehovene og følge de samlede effekter af tiltag og virkemidler, således at tilstanden i forhold til opnåelse af planernes mål kan vurderes. Der vil over de kommende år ske en fortsat vidensopbygning om både sammenhænge og den konkrete tilstandsudvikling i natur- og miljøtilstanden.

6. Virkemidler

Den tidligere regering har med Grøn Vækst-aftalerne besluttet, at vandplanernes miljømål skal nås ved anvendelse af både generelle og målrettede virkemidler. De valgte virkemidler er: Randzoner, efterafgrøder, regler for jordbearbejdning, vådområder, fosfor-ådale, ændret vandløbsvedligeholdelse, vandløbsrestaurering, herunder fjernelse af spærringer og åbning af rørlagte strækninger, sørestaurering, forbedret spildevandsrensning, flytning af vandindvindingsanlæg og/eller udpumpning af vand i vandløb.

Der er indkommet en meget lang række høringssvar vedrørende de virkemidler, som skal anvendes for at nå vandplanernes miljømål. Der er i den forbindelse også indkommet høringssvar vedrørende generelle virkemidler, som allerede er vedtaget ved lovgivning i Folketinget. Det gælder ikke mindst for de vedtagne op til 10 meters randzoner langs vandløb og søer og kravene om dyrkning af efterafgrøder. Svarene om randzonerne omhandler især randzonernes bredde og effekter, adgang for offentligheden, muligheden for at dyrke energiafgrøder, uhensigtsmæssig tilgroning, ny natur og kompensationsordningen.

Der er generelt en positiv indstilling til etablering af vådområder med henblik på nedbringelse af udledninger af kvælstof til vandmiljøet. Mange foretrækker generelt etablering af vådområder som virkemiddel pga. mange positive egenskaber - udover kvælstoffjernelse f.eks. natur, klima og rekreative værdier - og/eller pga. af deres omkostningseffektivitet. Der opfordres til, at anvendelsen af vådområder øges ud over de 10.000 ha, som skal etableres i første planperiode. Fra landbrugets side understreges det, at placering og udformning af projekterne er vigtig for effekten, omkostningseffek-

tiviteten, natur og klima. Vigtigste forudsætning er dog, at det fortsat er frivilligt for lodsejere at deltage i et projekt. På samme måde bakkes der generelt op om etablering af fosfor-ådale, men med forskellige bemærkninger af mere miljøfaglig karakter.

Vandløbsvirkemidlerne er de virkemidler, som er blevet kommenteret mest. Alene til virkemidlet ”ændret vandløbsvedligeholdelse” er der indkommet over 250 høringssvar. Der udtrykkes udbredt bekymring i flertallet af høringssvarene for, at ændret vandløbsvedligeholdelse vil medføre vandlidende arealer med deraf følgende forringede dyrkningsmuligheder eller risiko for oversvømmelser af byområder. Desuden angives det i flere tilfælde, at ændret vedligeholdelse vil betyde en højere vandstand i vandløbene samt et hævet grundvandsspejl, og at indsatsen kan tilstoppe dræningerne, så de ikke så effektivt kan lede vandet væk og vedligeholdelse besværliggøres. En reduceret dræning af et landbrugsareal kan resultere i et reduceret udbytte, selvom det pågældende areal ikke bliver vanddækket. Det anføres, at ændret vandløbsvedligeholdelse øger risikoen for oversvømmelse og ødelagte afgrøder ved store regnvandshændelser. Flere ønsker, at der laves en tilbundsående konsekvensvurdering af den foreslåede ændrede vedligeholdelse for de arealer, der støder op til den udpegede strækning. Endvidere er der givet udtryk for, at den i Grøn Vækst estimerede arealpåvirkning som følge af indsatsen er stærkt undervurderet.

Mange af kommunerne ser ændret vandløbsvedligeholdelse som et brugbart virkemiddel på udvalgte vandløbsstrækninger. Dog angives, at der kan være problemer med stigende vandstand ved ændret vedligeholdelse. Det skal sikres, at reduceret grødeskæring på en vandløbsstrækning ikke forårsager uønskede effekter på beskyttede naturområder. Kommunerne påpeger også, at de står overfor en stor opgave, der skal løses inden udgangen af 2015, da der bl.a. skal udarbejdes nye regulativer, søges om midler fra staten og evt. ske behandling efter naturbeskyttelsesloven.

Forslagene om fjernelse af spærringer i vandløbene, der skal tilvejebringe fri passage i vandløbene for fisk, har også givet anledning til et meget stort antal høringssvar. Flere anfører, at fjernelse af spærringer kan medføre påvirkning af de vandløbsnære arealer med deraf følgende forringede dyrkningsmuligheder. Desuden anføres, at udpegede spærringer kan være vanskelige at fjerne, og at fjernelse kan have betydning for strømhastighed og vandkemi. Mange spærringer har desuden kulturhistorisk interesse. Det anføres, at det kan være svært for lodsejeren at vurdere effekten af at fjerne diverse spærringer, samt hvad tiltaget konkret går ud på.

Med hensyn til åbning af rørlagte vandløbsstrækninger fremhæves det især af landboorganisationer og private lodsejere, at genåbning på landbrugsarealer vil medføre forringelse af arealernes dyrkningsværdi, da de vil blive opdelt i mindre dele, som vil besværliggøre dyrkning på dem. Flere ønsker, at der laves en konsekvensvurdering af den foreslåede restaurering for de arealer, der støder op til den udpegede strækning.

Kommuner og landboorganisationer finder, at nogle af rørlægningerne vil være vanskelige at fjerne, eller det vil være forbundet med uforholdsmæssige store omkostninger at fjerne disse rørføringer, hvorfor de bør udtages af indsatsen. Samtidig påpeges det, at åbning af visse rørlagte vandløb ikke vil medføre natur- og miljømæssige forbedringer af betydende omfang.

Ud over kommentarer til de virkemidler, som er forudsat anvendt i vandplanforslagene, er der også indkommet en række forslag til anvendelse af alternative virkemidler. De alternative virkemidler,

som er foreslået anvendt, er etablering af stenrev, minivådområder, lineproduktion af muslinger, ekstensivering af landbrugsdrift, alternative afgrøder, biogas og gylleseparering, målrettet rådgivning og næringsstofregnskaber.

Naturstyrelsens bemærkninger

Muligheden for etablering af yderligere vådområder vil indgå som led i arbejdet i den natur- og landbrugskommission, som regeringen vil nedsætte med henblik på at fremlægge en køreplan for fuld gennemførelse af EU's vandrammedirektiv og Natura 2000-direktiverne. Det forventes også, at de nævnte alternative virkemidler vil blive inddraget i arbejdet.

Det skal bemærkes, at regeringen med finansloven for 2012 har truffet beslutning om at supplere kvælstofreduktionsindsatsen i første planperiode med yderligere 181 tons gennem udlæg af supplerende storskala statslige vådområder. Da der endnu ikke er truffet beslutning om den præcise fordeling på oplandsniveau, er indsatsen ikke indarbejdet i vandplanerne i første planperiode. De supplerende statslige vådområder vil ikke påvirke den igangværende kommunale vådområdeindsats.

I forbindelse med den udbredte opfattelse af, at ændret vandløbsvedligeholdelse og vandløbsrestaureringer vil give store problemer med vandlidende landbrugsarealer og tilstoppede dræn skal Naturstyrelsen bemærke, at der - forud for iværksættelse af ændret vandløbsvedligeholdelse - skal gennemføres konkrete konsekvensvurderinger af den ændrede vedligeholdelse på de indsatsvandløb, der fremgår specifikt af vandplanerne. Konsekvensvurderingerne skal danne grundlag for udbetaling af kompensation for indkomsttab - indenfor rammerne af landdistriktsprogrammet - til berørte lodsejere som følge af indsatsen. Der henvises desuden til fagligt skøn foretaget af forskningsinstitutionerne - Danmarks Miljøundersøgelser og Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet og Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet. Grundlaget for den faglige vurdering fremgår af notat af april 2009 fra forskningsinstitutionerne (*Danmarks Miljøundersøgelser (2009), Notat vedr. virkemidler og omkostninger til implementering af vandrammedirektivet*). Notatet findes på www.nst.dk.

I forbindelse med indsatser om vandløbsrestaurering, herunder åbning af rørlagte vandløb samt fjernelse af fysiske spærringer i vandløb, skal der ligeledes gennemføres vurderinger og eventuelle indkomsttab og gener, der påføres lodsejere som følge af indsatsen, vil blive erstattet.

Som nævnt i kapitel 3.3. er vandløbsindsatsen justeret i forbindelse med vedtagelsen af planerne. I den forbindelse er antallet af kilometer rørlagte vandløb, som foreslås åbnet, reduceret efter en nærmere vurdering af de indkomne høringssvar.

7. Økonomiske forhold og finansiering

Økonomien forbundet med vandplanerne og finansieringen heraf er kommenteret af mange høringsparter, herunder mange kommuner, forsyningsselskaber, erhvervsorganisationer og grønne organisationer. Det anføres, at der mangler sammenhæng mellem mål, virkemidler og økonomi, eller at sammenhængen er uafklaret. Der efterlyses en oversigt.

Det anføres endvidere fra flere sider, at der er afsat for få økonomiske midler til realisering af vandplanerne. Det vurderes, at indsatsen for vandløb, vådområdeprojekter, spildevandsindsatsen og grundvandindsatsen bliver betydeligt dyrere end forudsat i vandplanerne. Kommunerne stiller

spørgsmål om hvordan og hvem, der skal prioritere projekterne, hvis der ikke er penge nok. En række kommuner mener endvidere, at ambitionsniveauet på vandløbsområdet ikke modsvares af tilstrækkelig afsatte midler.

Fra kommunal side fremføres det tillige, at kommunerne skal kompenseres for den administrative byrde, som realiseringen af vandplanerne udgør. Kompensationen skal ikke fordeles efter DUT-princippet, men i stedet følge indsatsen. Det vurderes, at kommunerne ikke kan løse opgaven inden for tidsrammen, hvis staten ikke finansierer de ekstra årsværk, der er behov for i kommunerne til gennemførelse af planerne. Alternativt vil det føre til, at andre lovpligtige opgaver skal nedprioriteres.

Flere kommuner ønsker, at det i vandplanerne tydeliggøres, at manglende gennemførelse af en eller flere af indsatsprogrammernes indsats inden 2015 grundet manglende statslig finansiering alene er et statsligt problem, og at kommunerne dermed ikke kan gøres ansvarlig for den manglende gennemførelse af indsatsprogrammet.

Fra landbrugets side lægges der stor vægt på vandplanforslagernes samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Landbrug & Fødevarer (L&F) mener, at de valgte virkemidler er for dyre, har relativt store årlige omkostninger for landbruget og staten, og effekternes varighed afhænger bl.a. af tilstedeværelsen af årlige støtteordninger. L&F anfører, at der ikke er foretaget vurderinger af, hvilke økonomiske konsekvenser vandplanerne giver anledning til for landbrugserhvervet. L&F finder det uacceptabelt, at man i en så omfattende planlægning ikke har vurderet og taget i betragtning de økonomiske byrder for landbrugserhvervet og de samfundsøkonomiske konsekvenser. Ifølge L&F vil en række af de foreslåede tiltag være negative for både landbrug, følgeerhverv og samfundet som helhed.

Samlet vurderer L&F, at tabet for erhvervet som følge af kvælstofindsatsen i Grøn vækst bliver i størrelsesordenen 3 milliarder kr. Dette betyder for de hårdeste berørte områder, at det bliver svært at få et positivt resultat af landbrugsdriften. Konsekvenserne heraf kan være, at landbrugsejendomme bliver svære at handle pga. manglende købere og faldende jordpriser, som igen medfører insolvente landmænd. Det kan blive meget svært at skaffe kapital til investeringer og tilpasninger til minimering af næringsstoffabet.

L&F fremfører, at vandplanerne giver en uforholdsmæssig stor omkostningsbyrde sammenlignet med vore nabolande. L&F understreger derfor behovet for, at der gennemføres grundige økonomiske konsekvensvurderinger af vandplanernes betydning for landbrugserhvervet og samfundet, og at disse omkostninger tænkes i sammenhæng med de mange byrder, den eksisterende regulering allerede har pådraget erhvervet.

Både landbrugsforeninger og en række lodsejere fremhæver, at de økonomiske tab, som implementeringen af vandplanerne vil medføre, skal kompenseres fuldt ud. Det være sig værdiforringelser af ejendommene pga. dyrkningsrestriktioner i forbindelse med ekstra efterafgrøder, rådighedsindskrænkninger i forbindelse med randzonerne, driftsmæssige gener som følger af genåbning af vandløb samt vandlidende marker som følge af ændret vandløbsvedligeholdelse og genåbning af vandløb.

Naturstyrelsens bemærkninger

Den tidligere regering indgik aftale med Dansk Folkeparti om Grøn Vækst, herunder om finansiering af vandplanerne. I et bilag til den daværende miljøministers brev, som blev sendt ud ved høringsstart, fremgik det, at der ikke kan iværksættes indsatser, uden at der penge til kompensation til alle parter. Det fremgår også, at summen af disse udgifter skal ligge indenfor den økonomiske ramme, der blev afsat med den tidligere regerings aftale om Grøn Vækst. De statslige midler til Grøn Vækst-aftalen er udmøntet på Finanslov 2011.

Regeringen har nu vedtaget vandplanerne med udgangspunkt i de foreliggende udkast, men med de tilpasninger, der er åbenlyst nødvendige og hensigtsmæssige efter den foretagne høring.

Kompensation af kommunerne for vandplanindsatsen og kommunernes opgaver i den forbindelse fordeles som udgangspunkt efter DUT-princippet, som sikrer, at kommunerne under ét kompenseres for de opgaver, de pålægges ved nye statslige regler. Det samlede DUT-resultat udmøntes på kommunernes årlige bloktilskudsaktstykke, som i kraft af bloktilskudsnøglen sikrer, at der sker en balanceret udligning.

8. Det juridiske grundlag for planudkastene, herunder anvendelse af direktivets undtagelsesbestemmelser

I høringssvarene fra især landbrugserhvervet og dets organisationer samt grønne organisationer er der peget på juridiske problemer ved den foreslåede indsats, herunder i relation til ejendomsrettens ukrænkelighed i henhold til Grundlovens § 73, overholdelse af undersøgelsesprincippet (officialprincippet), proportionalitets- og forsigtighedsprincipperne, anvendelse af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser samt vandplanernes retlige betydning fremadrettet.

I forhold til ejendomsrettens ukrænkelighed og ekspropriation finder Landbrug & Fødevarer og Bæredygtigt Landbrug, at der kan sættes spørgsmålstegn ved forholdet til ejendomsrettens ukrænkelighed i henhold til Grundlovens § 73 og EU-rettens beskyttelse af ejendomsrettens kerne. I et enkelt høringssvar fremføres det, at vandplanerne og alle de deri indeholdte virkemidler samlet set må antages at være ekspropriative.

Specifikt for de landmænd, der ligger inden for et delopland med stort krav til efterafgrøder, efterlyses det, at der tages stilling til erstatningskrav på grund af de store økonomiske konsekvenser og ekspropriationslignende forhold, det har for de pågældende landbrug. Det vurderes af flere af parterne, at omkostningerne er betydeligt større end antaget i vandplanerne, og at de indgreb, der følger af vandplanerne, i mange tilfælde vil være så intensive, at der er tale om ekspropriation.

I relation til forvaltningsretlige principper anføres det, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, idet der ikke er taget stilling til, om de enkelte virkemidler har den fornødne proportionalitet i forhold til ”mest miljø for pengene” og ”forureneren betaler”, ligesom proportionalitetsbetragtningen skal vurderes i forhold til det usikre videnskabelige grundlag, der gælder for planerne. De EU-retslige forudsætninger om, at der skal være proportionalitet og sammenhæng mellem et virkemiddel, en målsætning og en tilstræbt tilstand ses ikke at være opfyldt. Det anføres, at officialprincippet og god forvaltningsskik er overtrådt.

Danmarks Naturfredningsforening peger på, at det er i strid med vandrammedirektivets bestemmelser, at alle vandområder ikke er omfattet af vandplanerne. Samtidig mener foreningen, at forudsætningerne for at anvende direktivets undtagelsesbestemmelser ikke er opfyldt.

Naturstyrelsens bemærkninger

Afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering, beror efter retspraksis på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peges i almindelighed navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få rettighedshavere), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller aktuel råden, og om der er tale om en tilintetgørelse af rettigheden eller en overførelse til andre fysiske eller juridiske personer.

Udgangspunktet for en ekspropriationsretlig vurdering er de enkelte virkemidler set for sig og ikke den samlede virkning af den regulering, der ud fra hensyn til miljø og natur gennemføres gennem tiden.

Den tidligere regering har i forbindelse med vedtagelsen af Grøn Vækst og de lovforslag, der er blevet gennemført i forbindelse, hermed vurderet de omhandlede initiativer, som aftalen indeholder, med hensyn til spørgsmålet om ekspropriation.

Som det fremgår af disse lovforslag, er det regeringens opfattelse, at initiativerne kan gennemføres som erstatningsfri regulering. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at enkelte jordbrug vil kunne blive ramt så atypisk hårdt, at der vil kunne være tale om et ekspropriativt indgreb, som vil kunne berettige til (fuldstændig) erstatning efter grundlovens § 73. Den endelige afgørelse ligger hos domstolene. Naturstyrelsen vil være opmærksom herpå i forbindelse med gennemførelsen af vandplanerne.

Spørgsmålet om proportionalitet knytter sig først og fremmest sig til afgørelser i konkrete sager. Det samme gælder andre forvaltningsretlige principper, herunder partshøring, officialprincippet og god forvaltningsskik. Tilsidesættelse af disse principper kan føre til en konkret afgørelse om ugyldighed.

Vandplanerne har imidlertid ikke karakter af en konkret afgørelse, men anviser en række tiltag, der skal gennemføres for at opnå de fastsatte miljømål. Vandplanerne er derfor at betragte som generel statslig regulering, hvor spørgsmålet om gyldighed knytter sig til spørgsmålet om overensstemmelse med højere retskilde. Spørgsmålet om overensstemmelse med de nævnte forvaltningsprincipper er derfor ikke aktuelt i forhold til spørgsmålet om vandplanernes gyldighed.

I forhold til Danmarks Naturfredningsforenings synspunkt om, at det er i strid med vandrammedirektivets bestemmelser, at alle vandområder ikke er omfattet af vandplanerne skal Naturstyrelsen bemærke, som også nævnt i bemærkningerne til kapitel 3.6, at vandrammedirektivet omfatter alle afgrænsede og betydelige vandforekomster, og at medlemsstaterne konkret kan beslutte, om direktivets formål kan opfyldes uden, at små vandforekomster som f.eks. mindre vandløb eller søer hver især identificeres som selvstændige vandområder. Der kan henvises til Kommissionens vejledning nr. 2 2003 Identification of water bodies. Kommissionen henviser i vejledningen til, at overfladevand omfatter et stort antal meget små vandforekomster, og at den administrative byrde ved at håndtere disse kan være enorm.

Naturstyrelsen kan i den forbindelse tilføje, at de mindre vandløb og søer efter omstændighederne kan blive berørt af generelle indsatser og herudover er omfattet af miljølovgivningen i øvrigt, herunder bl.a. vandløbsreglerne og spildevandsreglerne.

Naturstyrelsen har i forbindelse med fastlæggelse af indsatsen i 1. planperiode på en række områder benyttet sig af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser. Naturstyrelsen har i forbindelse hermed grundigt overvejet rækkevidden af de enkelte undtagelsesbestemmelser, og anvendelse heraf fremgår af de enkelte vandplaner.