

BILAG 1

Danmarks indskrænkende fortolkning af vandforekomster og ikke-forringelse er et problem for søer og især vandløb

I VOP3 høringssvar om vandløb skriver DN:

”DN har vedvarende gjort opmærksom på at den danske stats fortolkning af vandrammedirektivet er indskrænkende og fejlagtig på vandløbsområdet. En nøjere gennemgang er vedhæftet høringssvaret som Bilag 1”

I det følgende kvalificerer DN sine synspunkter:

Ikke-forringelses-princippets rækkevidde

Af Vandrådsvejledningen nov.2019 side 7-8 fremgår: ”Myndighedernes forvaltning af vandløbsstrækninger uden konkret miljømål skal tage hensyn til, at tilstanden i disse ikke forringes, eller at opnåelse af god tilstand ikke hindres i de konkret målsatte vandløb. Fx kan sammenhængen og kontinuiteten i hele vandløbssystemet være af væsentlig betydning for vandrammedirektivets mål.”

Det kan utvetydigt kun forstås således at vandløbsstrækninger uden konkret mål er omfattet af vandrammedirektivets krav om ikke-forringelse i deres egen ret og at forvaltningen af dem desuden ikke må hindre opnåelsen af god økologisk tilstand i de konkret målsatte vandløb.

Den praktiske konsekvens heraf er, at ikke-målsatte vandløb forvaltningsmæssigt ikke skal opnå et bestemt mål gennem en bestemt indsats, men at de omvendt heller ikke forvaltningsmæssigt må forringes fra deres nuværende tilstand eller fastholdes i deres nuværende tilstand såfremt det hindrer målopfyldelse i målsatte vandløb (nedstrøms eller opstrøms).

På Samråd 8. januar 2020 siger miljøminister Lea Wermelin (mellem minuttal 7.00 og 7.40) i forlængelse af en konstatering af at målsatte vandløb ikke kan stå alene:

”Vandløbsforvaltningen må uanset hvor den sker i vandløbssystemet ikke forringe tilstanden eller indebære en risiko for at målsatte vandløb ikke kan nå målet” (direkte udskrift af det talte ord)

Det udtrykker ligeledes utvetydigt, at der ikke må ske forringelse i vandløbssystemet (i dets egen ret) og at det ikke må forvaltes så det indebærer en risiko for målopnåelsen i de målsatte vandløb. Den praktiske konsekvens heraf er præcis som nævnt ovenfor.



Disse to klare udmeldinger udgør de facto en undsigelse af Eva Kjær Hansens (naturstyrelsens) hyrdebrev fra 13.marts 2015, som fejlagtigt anfører, at vandrammedirektivets ikke-forringelsesprincip alene er knyttet til vandforekomster med konkrete mål og derfor har som konklusion (efter en særdeles tvivlsom udlægning af VOP1 retningslinje 1 og 3), at vandforekomster uden konkret miljømål ikke er omfattet af ikke-forringelsesforpligtelsen via vandrammedirektivet, men alene af anden national lovgivning, Miljøbeskyttelsesloven, Naturbeskyttelsesloven og Vandløbsloven.

Status er således, at ministeren i samråd og ministeriet i vejledning til vandrådene utvetydigt har tilkendegivet, at vandrammedirektivets ikke-forringelse også gælder ikke målsatte vandløb, men at kommunerne stadig må administrere efter den tidligere regerings hyrdebrev fra 2015.

DN finder det er en klart uholdbar situation.

Det er derfor bekymrende, når ministeren i MOF Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 243 (8. december 2020) fastholder Naturstyrelsens hyrdebrev fra 2015 og samtidigt sin egen udlægning – ikke-forringelsesprincippet kan ikke både gælde og ikke gælde for ikke målsatte vandforekomster og det er konsekvensen af ministerens svar.

Den direkte konsekvens for vandløbene er at uden specifikt miljømål jf vandrammedirektivet og uden beskyttelse af ikke-forringelses-princippet kan alle vandløb uden §3 beskyttelse behandles skånselsløst efter vandløbsloven eftersom der kun er vandafledningsinteresser at varetage. Det drejer sig om over 45.000 km danske vandløb, som reelt kan udrettes, uddybes og rørlægges alene med afledningsinteresser for øje. Disse vandløb er reelt også uden overvågning og indsatser for forbedring og myndighedstilladelser efter anden lovgivning har ikke nogen målsætninger at pejle efter.

Hyrdebrev til kommunerne underløber vandrammedirektivets rækkevidde

Naturstyrelsen har den 13. marts 2015 sendt et hyrdebrev til kommunerne under overskriften "Orientering om vandplanlægningens beskyttelse af vandforekomster og andet vand". Heri konstateres indledningsvist at

"Alt vand, dvs vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, er således omfattet af vandrammedirektivets formål."

Resten af hyrdebrevet går imidlertid ud på at fastslå, at vandområder der ikke er defineret som "vandforekomster" samtidig er vurderet at være uden betydning for indfrielse af direktivets formål.

Naturstyrelsen skriver:



”Det er således – i overensstemmelse med vandrammedirektivet – for vandforekomsterne, der skal fastlægges konkrete miljømål og fornødne indsatser med henblik på at nå miljømålene, og det er vandforekomsternes tilstand, der ikke må forringes. Konkrete miljømål og indsatser fastlægges i vandplanerne”

”Det betyder, at retningslinjerne ikke i sig selv gælder det overfladevand og grundvand, der ikke er afgrænset som vandforekomster, men retningslinjerne skal i forhold til dette vand administreres således, at forringelse af tilstanden for vandforekomster forebygges, og det bør sikres, at der ikke meddeles tilladelser, der måtte være til hinder for opnåelse af god tilstand i vandforekomster.”

De retningslinjer, der henvises til, findes i 1.vandplans kapitel 1.4 og de har bindende virkning overfor myndigheders fysiske planlægning og administration. Retningslinje 1 og 3 siger:

- 1) *Forringelse af den nuværende tilstand af såvel overfladevand som grundvand skal forebygges.*
- 2) *–*
- 3) *Tilstanden i vandløb, søer, grundvandsforekomster og kystvande skal leve op til de fastlagte miljømål, som de fremgår af WebGIS. Vandområder, der ikke fremgår af Web-GIS, administreres efter miljølovgivningen i øvrigt. Det bør således sikres, at der ikke meddeles tilladelser og godkendelser, der måtte være til hinder for at **disse områder** opnår god tilstand...*

Disse områder kan i sammenhængen alene forstås som de vandområder, der ikke fremgår af WebGIS. Det gælder både pga anvendelsen af ordet ”områder” og ikke ”forekomster”, og pga henvisningen til at disse områder skal opnå god tilstand og ikke de ”fastlagte miljømål, som de fremgår af WebGIS”.

Den tolkning af retningslinjen understøttes også af, at alt vand er omfattet af vandrammedirektivet, og er i øvrigt en videreførelse af retningslinjer fra regionplanerne/landsplandirektivet, idet næsten samtlige regionplaner havde retningslinjer eller bemærkninger, der drejede sig om ”ikke-målsatte” vandløb og søer, dvs som ikke var vist på regionplanernes målsætningskort. Formuleringerne kunne være forskellige. B-målsætning/ krav til faunaklasse/målsætning som målsat vandløb af samme type.

Endelig understøttes tolkningen af retningslinje 34 for mindre søer, som endnu klarere gentager forpligtelsen for vand, der ikke er omfattet af specifik målsætning:

- 34) *Mindre søer, der ikke indgår specifikt i vandplanen, reguleres gennem sektorlovgivningen (naturbeskyttelseslov, vandløbs- lov, miljøbeskyttelseslov mm.). For alle søer*



gælder det, at de skal opnå god økologisk tilstand. Det gælder dog ikke for regnvandsbassiner, spulefelter og lignende tekniske anlæg. Ved risiko for manglende målopfyldelse vil der typisk være behov for at nedbringe tilførslen af næringsstoffer. Ud over indsats over for bl.a. spildevand og regnbetingede udledninger kan der være behov for at reducere tilførsel af næringsstoffer fra omgivende arealer

Når Naturstyrelsen således hævder, at *retningslinjerne ikke i sig selv gælder det overfladevand og grundvand, der ikke er afgrænset som vandforekomster*, så er der tale om en voldsom ændring af vandplanernes dækning og beskyttelsesrækkevidde. Naturstyrelsen har med dette fortolkningsmæssige snuptag ændret retningslinjens betydning, så kun specifikt målsatte vandforekomster fremover skal beskyttes af vandplanerne, mens alt andet vand alene skal administreres for at understøtte det mål. "Alt andet vand" skal ikke beskyttes i sig selv. Hermed har Naturstyrelsen altså administrativt "skrevet" 56.000 km vandløb (og langt over 100.000 mindre søer) ud af vandområdeplanerne.

I strid med vandrammedirektivet

Det afgørende punkt for Naturstyrelsen er, at alle disse km vandløb ikke indgår i en vandforekomst. Men er det overhovedet i overensstemmelse med vandrammedirektivet, når de ikke gør det?

EU-Kommissionens implementeringsrapport fra 2012 -

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol1.pdf - p. 60 siger i overensstemmelse med CIS guidance document no. 2:

"The WFD protects all waters independently of their size, but for operational purposes it defines a water body as a 'discrete and significant' element of water. The water body is the scale at which status is assessed. The thresholds given in Annex II for System A typology have been used as a possibility for differentiating water bodies but this approach should not exclude smaller water bodies from the protection of the Directive. Member States have flexibility to decide not to designate very small water bodies where, due to the large number of water bodies in a RBD, this would result in a high administrative burden. Instead, Member States can aggregate these small water bodies into groups or include them as part of a larger contiguous water body of the same surface water category and of the same type."

Vandrammedirektivet og dets guidelines giver således ikke mulighed for at udelukke små vandløb fra direktivets beskyttelse, men af praktiske og herunder ikke mindst monitoringsmæssige grunde kan man i stedet samle dem i grupper eller lade dem indgå som del af en større sammenhængende vandforekomst.



I Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplaner 2015-2021 skriver Naturstyrelsen:
"I regi af "Common Implementation Strategy" (CIS) har Europa Kommissionen udgivet en række vejledninger og tekniske rapporter (Guidance Documents), der beskriver mulige metodiske tilgange til specifikke aktiviteter i vandplanlægningen. Det er hensigten, at vejledningerne kan tilpasses forholdene i de respektive medlemslande."

Med brug af ord som "mulige" og "hensigten at vejledningerne kan tilpasses forholdene" er der tale om en betydelig nedtoning/udvanding af hvad CIS Guidelines skal ses som. Det er der ikke belæg for i EU Kommissionens praksis. CIS Guidelines er et stærkt fælles vedtaget implementeringsredskab, tiltrådt af alle medlemslandenes vanddirektører. De giver nok rum for nogle nationale tilpasninger, men ikke svækkelser i forhold til de temmelig absolutte kriterier for især hvilke vandforekomster, der er omfattet og for brug af undtagelser og tilhørende valide begrundelser.

Der er så afgjort ikke belæg i vandrammedirektivet og dets guidelines for at skrive 75 % af vandløbene ud af vandrammedirektivets beskyttelse ved ikke at lade dem indgå i vandforekomster. Det følger også af at vandrammedirektivet jo omfatter alt vand. Og det følger af at 75% af landets vandløb klart udgør størstedelen af hele kontaktfladen mellem dyrkningsarealer og vandmiljøet og hermed afgjort ikke kan siges at være uden betydning for indfrielse af vandrammedirektivets formål.

Fiskevandsmålsætninger indskrænket

Vandrammedirektivets artikel 4(9) fordrer i øvrigt et beskyttelsesniveau, der er mindst lige så højt som det gældende efter den tidligere fællesskabslovgivning.

Der er i Danmark foretaget en skrumpningsproces for antallet af km vandløb, der er omfattet af vandområdeplanen, hvilket har betydet, at af de mange km vandløb, der i amternes regionplaner var omfattet af fiskevandsmålsætninger (A og B), har en stor del (6.000 km ud af 20.879 km iflg. Tidsskrift for Miljø, Marts 2015, 27) ikke fået et tilsvarende højt miljømål (høj eller god, maksimalt eller godt potentiale). De vandløb, der således er faldet ud af fiskevandsmålsætninger står de facto i dag med en ringere beskyttelse efter vandområdeplanernes indførelse.

Dette kan ligeledes kun ses som direktivstridigt.

Hyrdebrevet udhuler også vandløbsloven

En vidtrækkende konsekvens af at Naturstyrelsen har omfortolket den bindende retningslinje 3) er, at de 56.000 km umålsatte vandløb ikke længere beskyttes gennem vandløbslovens §1, stk 2:



§ 1. Ved denne lov tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand.

Stk. 2. Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning.

For uden miljømæssige krav til vandløbskvaliteten i vandområdeplanerne efterlades langt størstedelen af de mange små vandløb uden miljøkrav og for dem er det hermed kun afvandingshensyn, der skal varetages vha vandløbsloven.

”Hvis der ingen beskyttelsesinteresser fremgår hverken direkte eller forudsætningsvis af anden lovgivning, må det som udgangspunkt antages, at afvandingshensynet vil være styrende ved fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter vandløbsloven, jf. lovens §1.”

Hermed bliver baggrunden for Naturstyrelsens omfortolkning og fjernelse af beskyttelsen for de 56.000 km vandløb så også ganske tydelig – der er tale om et knæfald for afvandingsinteresserne og landbruget i vandløbslovens fremtidige administration. Fremover kan de 56.000 km vandløb nemlig uhindret fysisk behandles alene ud fra afvandingsinteressernes ønsker – rørlægges, udrettes, uddybes, grødeslås. Her hjælper hverken naturbeskyttelsesloven eller miljøbeskyttelsesloven – den første beskytter kun (de 28.000 km) mod tilstandsændringer, som ikke er en del af den almindelige vedligeholdelse og den anden beskæftiger sig ikke med fysiske forhold, kun vandkvalitet.

Vi har derfor siden set adskillige forsøg på nye vandløbsregulativer, som skal udvide den ”almindelige vedligeholdelse” i naturbeskyttede vandløb og generelt fjerne miljøhensynene i alle de øvrige småvandløb, som ikke længere har miljøkrav tilknyttet.

Ligeledes er det helt uklart hvad kommunernes afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven uden miljømål skal holdes op imod, når der gives tilladelser, der berører disse mange km små vandløb. Ifølge disse loves bestemmelser er det kun forringelser i nuværende tilstand, der eventuelt kan gives tilladelse/dispensation til, da de ikke kan anvendes til sikre en forbedring af vandområdets nuværende tilstand uden der eksisterer en målsætning.

Konsekvenser for vandløbene

Det vil miljømæssigt være en kæmpefejl at holde de små vandløb ud af vandområdeplanerne og efterlade dem uden miljømål, beskyttelse og overvågning.

For det første kræver det danske vandmiljø begrænsning i udledningerne af kvælstof og fosfor og pesticider og okker og sand, og det er oppe i de små vandløbsender at kontaktheden mellem det dyrkede land og vandmiljøet er allerstørst i omfang og derfor heroppe tabene primært skal begrænses. Uden miljømål bliver der ikke fastlagt indsatser heroppe.



Hertil kommer at det også er heroppe, der er store klimamæssige sidegevinster at hente – det er nemlig især her vandet kosteffektivt kan tilbageholdes længst muligt for at undgå oversvømmelser længere nede ved store nedbørshændelser.

Vandløb skal derfor ses som en helhed fra udspring til udløb. DN er modstander af at lade størrelse (oplands-, vandløbs- eller vandførings-) være afgørende for vandløbsindsatsen. I stedet må en faglig vurdering af vandløbets potentiale lægges til grund.

Konkret giver det prioriteringsmæssigt mening først at fokusere på de ca 28.000 km specifikt målsatte vandløb for hvilke der var et betydeligt vidensniveau, men de resterende 56.000 km mindre vandløb bør løbende inddrages i en faglig vurdering. De har et betydeligt naturpotentiale, som imidlertid kun er delvist kendt og belyst, idet de anvendte kriterier for hvornår små vandløb har naturværdi, alene blev anvendt på de 28.000 km vandløb, som der fandtes digitaliserede data for (amternes målsatte vandløb). De resterende 56.000 km vandløbs potentiale er derfor aldrig blevet vurderet ligesom deres tilstand i det store hele er ukendt. Her er mange km, hvor der er eller kan opnås god og høj vandløbskvalitet for små midler.

Der er også mange af grøfterne som ikke kan nå de bedste vandløbskvaliteter i og med at de ikke er/kan blive levesteder for det mest krævende insekt- og fiskeliv. Men det fraskriver dem ikke naturværdi. Nogle af de sommerudtørrende vandløb har et højt specialiseret dyreliv, andre vandløb er nærmest langstrakte damme med det liv der hører til her. Grøfterne er væsentlige opvækststeder for ål eksempelvis og der er betydelige naturværdier knyttet til småvandløbene/grøfterne og deres bredarealer – de udgør grønne korridorer med vild flora og insektliv og med skjul for fugle og store som små dyr.

Med venlig hilsen

Henning Mørk Jørgensen
Havbiolog, vandpolitisk rådgiver i DN's sekretariat
31193235, hmj@dn.dk