

Danmarks Naturfredningsforenings hørings svar til Vandområdeplan 2021-27 – Overordnede bemærkninger

Vandområdeplanerne 2021-2027 (VOP3) er sendt i offentlig høring fra den 22. december 2021 til den 22. juni 2022.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) afgiver sine hørbemærkninger som tematiske bidrag og fremsender hermed sine Overordnede bemærkninger til Vandområdeplan 2021-27.

DNs samlede hørings svar består af følgende tematiske dokumenter:

- Overordnede bemærkninger
- Vandløb
- Søer
- Kystvand
- Miljøfarlige stoffer – MFS, Spildevand, Akvakultur og Klappning
- Grundvand
- Bilag 1 (Danmarks indskrænkende fortolkning af vandforekomster og ikke-forringelse er et problem for søer og vandløb)

En række af DNs lokale afdelinger har indsendt egne hørings svar, som rummer bemærkninger til såvel konkrete lokale forhold som mere generelle problemstillinger.

Generelt

Vandområdeplan 2021-27 – VOP3 – udgør den direktivmæssigt set sidste chance for at beslutte og iværksætte alle nødvendige indsatser til opnåelse af de fastsatte målsætninger.

Det har EU Kommissionen gentagne gange gjort klart:

"After 2027, the possibilities for exemptions are reduced, as time extensions under Article 4(4) can only be authorised in cases where all the measures have been put in place but the natural conditions are such that the objectives cannot be achieved by 2027." (2019 EU Kommissionen fitness check).

Tidsudskydelser for målopfyldelse kan således ikke begrundes med andet end naturgivne forhold og kun når alle nødvendige indsatser er på plads.

Det sikrer denne 3. vandområdeplan – VOP3 - ikke.

Aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug af 4. oktober 2021 mellem regeringen og et stort flertal af Folketingets partier indebærer at indsatsiden i Vandområdeplan 2021-27 - VOP3 – skal genbesøges i 2023/24 og igen i 2025/26, angiveligt som en miljøgaranti for at sikre fremdriften i især de kollektive indsatser overfor kvælstofbelastningen. I ly af disse genbesøg har man imidlertid

også udskudt beslutning om særdeles mange resterende indsatsbehov for vandløb og søer, kystvande og grundvand.

VOP3 skulle være den vandområdeplan, hvor alle resterende indsatser for opnåelse af miljømålene fremgår og iværksættes. Genbesøgene betyder, at man nu blot underopdeler planen så man ikke beslutter de fulde og nødvendige indsatser for målopfyldelse, men i stedet hvert andet år skal justere den efter forhandlinger. Altså endnu en udsættelse af de nødvendige indsatser, som efterlader endnu kortere tid til at iværksætte dem og endnu længere tidshorisont for målopfyldelse i vandmiljøet.

Resultatet er således en offentlig høring af en VOP3, som ikke rummer de nødvendige indsatser for målopfyldelse i 2027. Det mener DN ikke er i overensstemmelse med direktivkravene og det vil formentlig medføre behov for ny høringer af en VOP3.1 og en VOP3.2 efter genbesøgene.

Det er beskæmmende og desværre symptomatisk for den danske indsats i samtlige VOP, at den har været uambitiøs og uden reel vilje til hurtig og effektiv indsats. Ganske vist er Vandrammedirektivet tænkt som et instrument til at nå god økologisk tilstand gennem en iterativ proces – dvs løbende justeringer af indsatser i takt med at man får mere viden om belastninger og virkemidler og nødvendige indsatser, men i Danmark har det i over 20 år med vekslende regeringer ført til udsættelse på udsættelse af helt nødvendige indsatser fordi man har nægtet at træffe beslutning på det eksisterende vidensgrundlag.

Resultatet er desværre også, at vi i denne 3. og sidste planperiode ikke bare står milevidt fra målopfyldelse i vandmiljøet, og fra at have iværksat de nødvendige indsatser, men også kan konstatere at der fortsat er kæmpe overvågningsmæssige huller og at der stort set ikke er sket nogen tilstandsmæssige fremskridt siden 2000.

1. Tilstandsvurderinger bygger kun på begrænset antal elementer

Det er et åbenlyst problem at VOP3 baserer sig på tilstandsvurderinger, som ikke omfatter alle de nødvendige kvalitetselementer.

Udgangspunktet for vurderingen er i vandrammedirektivet og dets guidelines, at det er de biologiske kvalitetselementer for den pågældende vandområdetype (vandløb, søer, kystvande eller undertype inddelinger heraf), som sammen med nationalt fastsatte miljøfarlige stoffer afgør den økologiske tilstand ud fra et one-out all-out princip, hvor den laveste målte tilstandsklasse for et af elementerne afgør den samlede status.

Den danske tilgang fremgår af Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1358 (MOF alm. del), som omtaler vandløb, men må antages at gælde generelt:

” Miljøstyrelsen oplyser, at det er den laveste værdi af de bedømte biologiske kvalitetselementer, som er bestemmende for overfladevandområdets samlede tilstands-klassificering som enten høj, god, moderat, ringe eller dårlig tilstand. Heraf følger, at klassifikationen af et vandløbs tilstand er baseret på de antal kvalitetselementer, der foreligger viden om.”

” Den ovenfor beskrevne praksis for tilstandsklassifikation følger af vandrammedirektivets bilag V, punkt 1. 4. 2, hvoraf det fremgår, at den økologiske tilstandsklassifikation for de forskellige kategorier af overfladevandområder repræsenteres ved den laveste af værdierne for de biologiske og fysisk-kemiske overvågningsresultater for de relevante kvalitetselementer.”

DN konstaterer, at ministeriet altså har altså valgt at fortolke ”de relevante kvalitetselementer” som dem man har valgt at skaffe sig viden om siden vandrammedirektivets ikrafttræden i 2000. DN har den klare opfattelse, at ”de relevante kvalitetselementer” skal fortolkes som alle dem der er relevante for den pågældende type af vandforekomst og ikke blot dem man har skaffet sig viden om.

Ministeriets tilgang giver jo et indlysende incitament til ikke at opsøge viden for de manglende kvalitetselementer og det er der bestemt ingen intentioner om eller hjemmel til i vandrammedirektivet.

Efter 20 år med vandrammedirektivet giver det ingen mening for et ansvarligt EU medlemsland at påberåbe sig manglende teknisk viden om de kvalitetselementer man har forpligtet sig til at bedømme vandforekomsternes tilstand ud fra. DN kan kun betragte ministeriets tilgang som snyd på vægten.

DN er således af den klare opfattelse, at såfremt man ikke i VOP3 har kendskab til de obligatoriske biologiske kvalitetselementer for hhv. søer, vandløb og kystvande og kendskab til nationalt fastsatte miljøfarlige stoffer, da kan Danmark ikke med rette anse de pågældende vandområder for at være i god økologisk tilstand. Hvor mange det drejer sig om vides ikke – antageligt er det mange/de fleste. Man må i stedet konstatere de er i ukendt tilstand og i risiko for ikke at opfylde miljømålet i 2027. De kan ikke komme i betragtning til forventet målopfyldelse fordi indsatsbehovet for de manglende kvalitetselementer er ukendt og der dermed ikke i planperioden fastsættes den relevante indsats, der sandsynliggør målopfyldelse.

Tilsvarende gør sig gældende for opnåelse af god kemisk tilstand, som baseres på overholdelse af kvalitetskravene for EU prioriterede miljøfarlige stoffer. Her viser eksempelvis tabel 5.2 i VOP3 at 95% af de målsatte vandløb har ukendt kemisk tilstand. Og af de 5% med kendt kemisk tilstand opfylder de 4% ikke miljømålet!

DN finder det derfor direkte misvisende når VOP3 i en samlet oversigtstabel over planens vandforekomster lader forstå at man altovervejende kan forvente god tilstand senest 2027. Det er

der ikke belæg for med den nuværende og planlagte viden om de kvalitetselementer, der direktivmæssigt skal indgå i tilstandsvurderingerne.

TABEL 6.1 Oversigt med angivelse af samlede mål og frist for alle vandforekomster i Danmark

Samlede antal	10.559
God tilstand senest 2021	1.815
God tilstand senest 2027	7.833
God tilstand efter 2027 pga. naturlige forhold	856
Mindre strengt miljømål	57

God tilstand for overfladevandområder: God økologisk tilstand/godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand. God tilstand for grundvandsforekomster: God kvantitativ tilstand og god kemisk tilstand

2. Indsatserne i VOP3 er klart utilstrækkelige til at sikre målopfyldelse

Det fremgår utvetydigt at de beskrevne indsatser i VOP3 er helt utilstrækkelige til at sikre målopfyldelse – både før og efter 2027:

Af de 18.500 km er miljømålet ikke opfyldt på 12.100 km ved indgangen til 3. vandplan. For langt de fleste pga dårlige fysiske forhold. I alt skønnes den fysiske indsats for 3.planperiode at omfatte forbedringer af den fysiske tilstand på ca. 4.950 km og fjernelse af ca. 750 spærringer. Indsatserne for de resterende ca 7.000 km vandløb skubbes altså til det planlagte genbesøg i 2023/24.

Af de målsatte 986 søer er kun 5 i god tilstand, men alligevel forventer regeringen at 421 mirakuløst vil være i god tilstand i 2027. I 3. vandplan er behovet for fosforreduktion til søerne 110 tons, men der besluttet kun konkrete indsatser for ca 7 tons plus det løse fra bedre spildevandsrensning etc. Altså igen milevidt fra det nødvendige, som skubbes ud til efter 2023/2024

”Af de 109 kystvande i Danmark vurderes miljømålet for den økologiske tilstand i dag opfyldt i 5 kystvande. Det vurderes, at de resterende 104 kystvande vil opnå god økologisk tilstand efter 2027, med udgangspunkt i at allerede iværksatte eller planlagte miljøforbedrende indsatser samt indsatsbehovet til alle kystvande, fastlagt i vandområdeplanerne 2021 – 2027, gennemføres, og den forventede effekt opnås. Partierne bag landbrugsaftalen forpligtiger sig til at leve op til EU's vandrammedirektiv, som betyder at Danmark senest i 2027 skal have reduceret

kvælstofudledningen med 13.100 tons pr år. Der er anvist reduktioner på 10.800 tons – resten skal findes ved genbesøg i 2023/24.”

Med landbrugsaftalen står et betragteligt folketingsflertal bag udskydelsen af de nødvendige kvælstofindsatser til to genbesøg i planperioden, men det kan på ingen måde retfærdiggøre de kæmpestore indsats-mangler der ses for vandløb, søer, fosforindsats og indsats overfor miljøfarlige stoffer, som VOP3-forslaget viser.

DN har en klar forventning om at VOP3 tilføres de nødvendige indsatser – dvs de nødvendige indsatser skal være besluttet og iværksat senest 2027 for herefter kan kun naturgivne forhold begrunde fristudsættelser og manglende viden og beslutning om indsats hører ikke under naturgivne forhold. Det kræver en gigantisk indsats – men indsatspuklen er prisen for den langsommelighed og mangel på ambition skiftende regeringer har udvist overfor vandrammedirektivets opfyldelse inden 2027.

3. Omfattende erfaringer med at vedtagne og forventede indsatser ikke bliver udført

De hidtidige erfaringer fra VOP1 og VOP2 afslører at der er langt fra indsatsbeslutning til udførelse. Det ses for alle typer overfladevand, men mest markant for sø-indsatser og kystvand-(kvælstof-)indsatser.

Som påpeget af i DNs høringssvar om Søer er flertallet af de hidtil besluttede indsatser om genopretning af søer og fosforreduktion i deres oplande ikke udført.

Som påpeget i DNs høringssvar om Vandløb gælder, at af den statslige besluttede indsats for forbedring af vandløbenes fysiske forhold i VOP2 er kun godt halvdelen af de strækningsbaserede indsatser gennemført og kun 17% af spærringerne fjernet.

Som påpeget i DNs høringssvar om Spildevand og eksemplificeret i høringssvar fra DN Rudersdal er der utallige erfaringer med at besluttede indsatser overfor regnbetingede overløb af urensset spildevand ikke gennemføres af kommunerne, men udskydes med henvisning til deres utidssvarende spildevandsplaner.

DN må konkludere, at der er et overordnet behov for en effektiv statslig sanktionering overfor kommuner, som ikke udfører de indsatser, der besluttes gennem VOP. Det er uholdbart at disse indsatser havner i et limbo, hvor hverken stat eller kommune tager ansvaret for udførelsen. Staten er ansvarlig for Vandrammedirektivets overholdelse overfor EU Kommissionen. EU Kommissionen blander sig ikke i landenes interne myndighedsfordeling og derfor kan alene staten drages til ansvar uanset det er kommunerne, der ikke opfylder de nødvendige VOP-indsatser.

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

Som påpeget i DN's hørings svar vedr. Vandløb og underbygget i Bilag 1 ser DN en dansk fortolkning og praksis af hvilke vandløb og søer, der er omfattet af vandrammedirektivet, som er stærkt problematisk og direktivstridig. Den danske fortolkning holder de facto 75% af vandløbene og 99% af søerne udenfor vandrammedirektivets beskyttelses- og overvågnings-forpligtelser. Et høringsbrev fra Naturstyrelsen fra 2015 undtager samtidigt disse vandløb og søer fra direktivets ikke-forringelses-princip i den kommunale forvaltning på trods af en nyere modsat udmelding fra minister og ministeriet. Det kan især få store konsekvenser for de 45.000 km vandløb, som heller ikke er nationalt omfattet af naturbeskyttelseslovens §3, idet de står uden målsætning i vandløbslovs-forvaltningen og hermed kan håndteres efter forgodtbefindende for at tilgodese vandafledning.

DN understregede dette meget klart i høringen af VOP2 og nu også VOP3, som udgør sidste chance for at rette op på denne mistolkning. Ifald det ikke sker må DN søge at få EU Kommissionens/Domstolens vurdering af den danske tolkning og praksis.

5. Overensstemmelse med Natura 2000 planerne skal konkretiseres

I Natura 2000 planerne, hvor 3. generation netop har været i høring, fremgår det generelt at for de akvatiske naturtyper der indgår skal indsatserne komme fra VOPerne:

” Vandområdeplanerne, som udarbejdes med baggrund i EU's vandrammedirektiv, er hovedinstrumentet til at sikre og forbedre tilstanden i de akvatiske naturtyper i Natura 2000-områderne. Vandområdeplanernes formål er at forbedre vandmiljøet i retning af god økologisk og kemisk tilstand (fx reduktion af kvælstofbelastning og fjernelse af spærringer), hvilket samtidig tilvejebringer grundlæggende forbedringer af vandkvaliteten til gavn for naturtyper, fugle og arter i Natura 2000-området.”

DN skal efterlyse at denne sammenhæng fremgår af VOP3 så det synliggøres hvor, hvorledes og hvor meget indsats, der fastlægges i VOP3 til understøttelse af at disse naturtyper opnår gunstig bevaringsstatus. En problematik som også påpeges i særskilt hørings svar fra DN's Limfjordsafdelinger. Det er ikke god og sammenhængende planlægning at Natura 2000 planerne henviser til VOP, som så ikke rummer noget specifikt om hvilke indsats, der iværksættes for at sikre habitatnaturtypernes målopfyldelse. Indsatserne skal entydigt dokumentere, at de har den tilstrækkelige rækkevidde til at opnå gunstig bevaringsstatus svarende til mindst god økologisk tilstand for samtlige (ikke kun udvalgte) indgående biologiske kvalitetselementer for de akvatiske naturtyper, der indgår i Natura 2000 udpegningsgrundlaget.

6. VOP3 og klimatilpasning

Vandmiljøindsatsen bør ubetinget tænkes sammen med de kommende klimatilpasningsplaner i medfør af Oversvømmelsesdirektivet, som er et datterdirektiv af Vandrammedirektivet. Det bør den fordi de to planer som grundlag bør have samme 23 hovedvandoplande og fordi der er masser af positive synergi effekter at hente i de 2 planer – og det modsatte, hvis ikke de samtænkes.

Vandområdeplanernes indsats vil, især hvad angår kvælstof, forventeligt omfatte store arealudtag og vådgøring af lavbundslande (op mod 100.000 ha). Det vil samtidigt kunne tilgodeses plads til inddragelse af ådale, omfattende genslyngning og nedsat grødeskæring i vandløb og have en markant positiv CO₂-virkning og forbedre biodiversiteten. Oveni kommer mulighederne for at tillade vandløbene at oversvømme de vandløbsnære arealer, naturligt eller mere planlagt, som vandparkering med det formål at forsinke vandet når frem til oversvømmelsestruede områder længere nede i systemet. En manglende samtænkning giver åbenlyst risiko for at udlægning af vådområder og vandparkering foretages de forkerte steder og spænder ben for hinanden.

Det betyder omvendt også behov for at planerne ikke baseres på frivillighed, men på kombinationer af positive incitamenter, hvad en større økonomi i samtænkning bør muliggøre, og muligheder for ekspropriation i lyset af, at her er tale om væsentlige infrastruktur-projekter af hensyn til vandmiljø, klimatilpasning og biodiversitet.

DN anbefaler og understøtter naturligvis en sådan samtænkning af planerne og den må meget gerne fremgå som et styrende element i VOP3.

Med venlig hilsen

Henning Mørk Jørgensen

Havbiolog, vandpolitisk rådgiver i DNs sekretariat

31193235, hmj@dn.dk