



Klassificering af de danske vandløb

Jeanette Fryhstyck

Specialeafhandling, Aalborg Universitet

2016

Specialeafhandling

Titelblad

Uddannelse: Erhvervsjura, Aalborg Universitet

Titel: Klassificering af de danske vandløb / A classification of the danish watercourses

Fag: Miljøret

Omfang: 138.914 anslag

Vejleder: Lektor, ph.d., Ulla Steen

Forfatter: Jeanette Fryhstyk

-

studienr.: 2011-4207

Afleveringsdato: Den 12. maj 2016

Indhold

1.	Indledning.....	4
1.1.	Afgræsning.....	5
1.2.	Problemformulering	7
1.3.	Metode.....	8
2.	Den EU-retlige ramme.....	16
2.1.	Vandrammedirektivet.....	16
2.2.	Rapport fra EU-Kommissionen	31
2.3.	EU-domstolens praksis	33
2.4.	Sammenfatning af den EU-retlige ramme.....	37
3.	Den danske ramme	41
3.1.	Før og efter miljømålsloven.....	41
3.2.	Bekendtgørelse om karakteriseringen af vandløb	48
3.3.	Bekendtgørelse om klassificering af vandløb	51
3.4.	Miljøministeriet vejledning.....	54
3.5.	Miljø- og Naturklagenævnet	57
4.	Konklusion.....	65
5.	Abstract.....	67
6.	Litteraturliste	68

1. Indledning

Danmark er et af de lande i EU, hvor vand kan indvindes næsten overalt, ligesom det er noget af verdens bedste vand. Vandmiljøet har stor betydning for både natur, dyr og menneskets livsvilkår og det bærerende element i vores overlevelsesmuligheder. Det er vigtigt, at vi formår at bevare denne kilde.

Speciale har til formål at beskrive, analysere og vurdere vandløbsreguleringen i Danmark i lyset af de krav, der følger EU's lovgivning på området. Vandløbsreguleringen har været på dagsorden siden 1970'erne i både Danmark og EU. Reguleringen er et resultat af, at forespørgslen på vand er steget, og at der samtidig er blevet opstillet krav til kvaliteten. Et øget pres på vandefterspørgslen medførte at EU måtte udfærdige et indsatsprogram til regulering af vandområderne. Reguleringens formål er, at bevare, beskytte og forbedre den vandtilstand som er inden for EU's grænser.

I Danmark er de hyppigste problemer blandt andet; oversvømmelser efter skybrud, som har ledt til oprettelsen af mange tusinde km kunstige vandløb¹ som skal lede vandet væk fra markerne. Dette vand indeholder både affaldsstoffer fra vejene samt gødning som befinder sig i jorden på markerne. Endvidere er der også en bekæmpelse af spildevand fra både by og landbrug². Som nævnt eksistere en større problematik omkring vandområderne, hvorfor dette speciale vil omfatte en mindre begrænset del heraf.

Særligt interessant er området, da EU har opstillet nogle krav som medlemslandene skal opfylde i etaper. Hertil at hvert medlemsland har, skulle opstille indsatsprogrammer for landets vandområder, med opfyldelse af et krav om god tilstand inden udgangen af 2015. Igen fra 2015 – 2021 skal der udfærdiges endnu nye indsatsplaner for vandområderne. Det som er interessant, er at Danmark ikke har været i stand til at efterleve det i indsatsprogrammets fastsatte mål for perioden 2009-2015, og dermed er bagud i forhold til de nye planer.

Kandidatspecialet omhandler vandrammedirektivet og hvordan vi i Danmark har valgt at implementere EU reglerne vedrørende vandregulering, samt hvordan karakteriseringen og klassificeringen lever op til EU's krav. I vurderingen heraf inddrages afgørelser truffet af Miljø- og Naturklagenævnet vedrørende myndighedernes anvendelse af de danske regler.

¹ <http://naturstyrelsen.dk/vandmiljoe/klima/skybrud/vand-paa-markerne/>

² <http://naturstyrelsen.dk/vandmiljoe/klima/skybrud/spildevand-kan-vaere-farligt/>

1.1. Afgræsning

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (Vandrammedirektivet) er endeligt vedtaget og trådt i kraft d. 23.10.2000³. Vandrammedirektivet dækker et bredt område af forskellige vandområder, og er i Danmark implementeret ad 2 omgange, også omtalt planperioder. Planperioderne vil følgene blive omtalt som 1. generation og 2. planperiode. Specialet vil kun behandle kategoriseringen og klassificeringen af vandløb frem til vedtagelsen af 1. generations vandplaner.

Vandrammedirektivet er hovedsagligt gennemført ved LBKG nr. 1531 af 08.12.2015 lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)⁴. Denne er underbygget af flere bekendtgørelser, som ikke alle vil have relevans for projektet. Fra og med 2. planperiode er direktivet hovedsagligt gennemført ved lov 2013. 1606 om vandplanlægning, ligeledes med områdeuddybende bekendtgørelser. Direktivet er herudover indført ved en række andre lov, om fx LBKG om miljøbeskyttelse⁵, BKG om klassificering og fastlæggelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder⁶, LBKG om samarbejde mellem Danmark og Tyskland om beskyttelse af overfladevand og grundvand i det internationale vanddistrikt⁷ mv. Specialet vil tage udgangspunkt i 1. generation, da planlægningen m.v. af 2. planperiode stadig er under udarbejdelse.

Det skal fremhæves at vandrammedirektivet dækker et bredt område af forskellige typer vandområder blandt andet grundvand og overfladevand. Grundvandet som er reguleret i Vandrammedirektivets artikel 17, stk. 1 og 2 er reguleret yderligere ved Europa-Parlamentets og

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

⁴ LBKG nr. 1531 af 08/12/2015 Miljømålsloven

⁵ LBKG nr. 879 af 26/06/2010 Miljøbeskyttelsesloven

⁶ BKG nr. 1604 af 15/12/2014 Klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder

⁷ BKG nr. 297 af 25/03/2010 Samarbejde mellem Danmark og Tyskland om beskyttelse af overfladevand og grundvand i det internationale vanddistrikt

Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse. Grundvandet vil ikke blive behandlet yderligere i specialet.

Vandrammedirektivet omhandler grundvand og overfladevand. Overfladevandet skal af medlemsstaterne kategoriseres som enten vandløb, søer, overgangsvande og kystvande. Kategorierne kan være påvirket af menneskelige aktiviteter, som gør at vandområderne skal klassificeres som kunstige eller stærkt modificerede. Behandlingen af specialets materiale, vil tage udgangspunkt i overfladevand, navnlig vandløb i sin betegnelse som naturlige vandløb, kunstige og stærkt modificerede.

For vandrammedirektivet foreligger der vejledninger, som kan anvendes ved implementering i national ret. Dokumenter er døbt "Guidance Documents no 1-34". I "Miljøministeriet vejledning" bliver dokumenterne anvendt til fortolkning og anvendelsesproblematikker i henhold kunstige og stærkt modificerede vandløb. Der vil ikke blive henvist yderligere til "Guidance Documents no.1-34". Specialets fokusområde er det danske anvendelsesområde af de EU-retlige regler.

Det er vigtig at have for øje gennem specialet, at der i forbindelse med reguleringen af vandløb eksisterer to måder at klassificere vandløb på. Vandløbene er lovreguleret i miljømålsloven og ligeledes i vandløbsloven. Netop her, er det afgørende at skelne. Miljømålsloven har til formål at fastlægge en ramme for beskyttelsen af vandløbene. Vandløbsloven har til formål, at sikre, at vandløb kan benyttes til afledningen af vand⁸. Særligt at bemærke hertil, er at vandløb, jf. vandløbsloven klassificeres som offentlige og private, og klassificering har ingenting tilfælles med tilstandsklassificeringen i miljømålslovgivningen. Afhandlingen vil kun indeholde en undersøgelse af klassificeringen, jf. miljømålslovgivningen, jf. vandrammedirektivet.

Specialet vil omhandle klassificeringen af vandløb. Ved klassificering skal det forstås fastlæggelse af vandets tilstand, mængde og kvalitet. Gennem afhandlingen vil betegnelsen "overfladevand" kunne sidestilles med "vandløb".

8 LBK nr. 927 af 24/09/2009 Bekendtgørelse af lov om vandløb.

1.2. Problemformulering

Er der ved implementeringen af vandrammedirektivets artikel 4 (miljømål) i miljømålslovgivningen, foretaget en kategorisering og klassificering af vandløbene i overensstemmelse med de i direktivet indeholdte kriterier?

1.3. Metode

Specialet bygger på nogle hypoteser fra landbrugs- og naturorganisationer om, at Danmark ikke har implementeret EU's vandrammedirektiv i overensstemmelse med direktivets indhold. Problemstillinger vedrørende implementeringen er flere og angår både over og underimplementering af direktivets bestemmelser. Landbruget taler for en overimplementering⁹, hvorimod Naturforeninger taler for en underimplementering¹⁰.

Hvorledes disse hypoteser er sandfærdige, vil blive undersøgt i specialet, gennem en bearbejdning af lovområdet, praksis og vejledninger.

Metoden som er anvendt til at belyse denne problemstilling er den retsdogmatiske metode. Retsdogmatikken bruges til at klarlægge, retstilstande på området for regulering af vandløb. Herunder, beskrivelse, fortolkning, analysering og systematisering af lovgivning, baggrundsret og afgørelser.

Ud fra miljømålsloven med tilhørende bekendtgørelser, vil specialet forsøge at danne et overblik over ligheder og forskelle i forhold til de krav som er indeholdt i EU's Vandrammedirektiv. Sammen med en undersøgelse af danske- og europæiske afgørelser, vil dette kunne danne belæg for, om der er sket en over- eller underimplementering da man klassificerede vandløbene i Danmark.

For at kunne nå en konklusion som besvarer hypoteserne, skal der foreligge en grundig analyse af, vandrammedirektivets minimumskrav. Direktivbestemmelser er ofte uklare og for at nå en egentlig fortolkning af reglerne, må svaret findes i EU-domstolens afgørelser. Afgørelser fra EU-domstolen anvendes til at forstå og fortolke direktivernes bestemmelser og begreber. Når EU-domstolen behandler søgsmål, er det ofte ordlydsfortolkninger af begreber, hvorefter den begrebet ses i en sammenhæng med direktivets formål. Både ordlyds- og formålsfortolkningen tages på baggrund af forarbejderne til direktivet. EU-retten har såkaldte KOM-dokumenter, som omfatter direktivforslag,

⁹ MAD 2015.192 Klage fra Bæredygtig Landbrug (BL) om at vandplanerne var i modstrid med vandrammedirektivets i betydelig grad medtog vandområder med opland under 10 km².

¹⁰ MAD 2012.3329 klage fra Danmarks naturfredningsforening (DN) om at for mange vandløb var udpeget som kunstige og stærkt modificeret, jf. ML § 15 og 16.

som er fremsat af EU Kommissionen. KOM-dokumenter er forberedende arbejder og er ikke retligt bindende, men kan anvendes som rettesnor til forståelse og anvendelsen af direktivbestemmelserne.

Tidligere afgørelser anvendes til, at bestemme, hvordan forhold og begreber skal tolkes i EU-retten. Den europæiske formålsfortolkning er også den som kaldes en dynamisk fortolkning. Når det er fastlagt hvilke mål og krav medlemsstaterne skal implementere i de nationale regler, skal der foretages en juridisk analyse af de nationale love.

Specialets behandling af EU-domstolens afgørelser, vil være begrænset. I henhold til Vandrammedirektivets artikel 4 om miljømål, vil det være oplagt at fortolke ud fra praksis, for at få en nærmere afgrænsning af direktivets regler. På nuværende tidspunkt foreligger der kun en EU domstolsafgørelse, som vedrører direktivets bestemmelse om miljømål. Afgørelsen illustrerer et godt billede af, hvordan direktivets artikel 4 skal fortolkes og giver en bredere forståelse af bestemmelsen anvendelse og omfang.

Den juridiske analyse af miljømålsloven, vil bestå i at analysere forarbejder til loven, en sammenligning af bestemmelseernes indhold i henhold til direktivets, for som slut at analysere den eksisterende praksis, som vedrører miljømålslovens bestemmelser.

For ikke at skabe forvirring i henhold til anden regulering på vandområdet, indgår der en historisk redegørelse for lovudviklingen på området. Lovområdet er særligt omfattende og komplekst, og det er væsentlig at oplyse om, hvilke love der gældende for området, og hvilke regulering der har været forinden miljømålsloven.

Lovens forarbejder fastlægger, hvad det oprindelige formål var med reguleringen og belyser om der er sket en udvikling på lovområdet. Som uddybning hertil må nævnes lovebekendtgørelser som er opsamlinger¹¹ på lovændringer, bekendtgørelser mv. inden for et givet regelsæt fx LBK nr. 932

¹¹ Den juridiske metode – en introduktion, Lone L. Hansen og Erik Werlauf (side 44)

af 24.09.2009 bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven).

Sammenligningen af miljømålsloven og de tilhørende bekendtgørelser, med vandrammedirektivet, er ikke en simpel proces. Miljømålsloven indeholder bestemmelser, som bør stemme overens med de i vandrammedirektivets minimumskrav. Anvendelsen af bestemmelser afhænger af den danske fortolkning, som fremgår af miljøministeriets vejledninger. Anvendelsen af miljømålsloven kan variere i et omfang som gør, at der opstår en skævvridning fra direktivets miljømål og krav.

Analysen af eksisterende praksis på området, foregår ud fra en ordlydsfortolkning. Efter en ordlydsfortolkning bliver omfanget af bestemmelsen fastsat. Betingede paragraffer, vil være båret af kriterier som skal opfyldes ved anvendelse af dem. Ved ordlydsfortolkningen vil der ofte, skulle tages stilling til, hvor langt grænserne rækker. En nyere betragtning er, at EU-domstolen ved afgørelse, har fastlagt, at den dynamiske fortolkning også har indflydelse på den danske praksis¹².

Danske afgørelser vedrørende miljømålsloven er også begrænsede i omfang. Der eksisterer afgørelser, som er baseret på klagepunkter, som har, skulle medvirke til vandplanernes ugyldighed. Der foreligger ingen afgørelser for problemer angående klassificeringen af vandløbene. I de udvalgte afgørelser er nogen af klagepunkterne vedrørende denne problemstilling, og er derfor relevante for specialet. Bemærkninger til klagepunkterne vil kunne bidrage ved anvendelsen af loven og dermed agere som rettesnor for myndighederne. Endvidere vil det danne et belæg for anvendelse af direktivbestemmelserne i Danmark.

Både EU-kommissionen og de danske ministerier har udfærdiget vejledninger, som er tilgængelige for medlemslandene. Ved EU-dom er det fastslået af vejledninger skal anvendes som rettesnor for

¹² C-402/03 Skov æg, blev det fremhævet, at ordlydsfortolkning ikke var måden et direktiv korrekt skulle forstås på.

C-486/04, samt Med U 2014.1953H (MAD2014.221H - også omhandlende VVM) blev dynamisk fortolkning i slået fast i dansk ret og juridisk metode

medlemslandene ved implementeringen, og til forståelsen af direktiver¹³. Vejledningerne indeholder en retningslinje for, hvordan myndighederne skal behandle og anvende reglerne i miljømålsloven. Specialet vil indeholde en belysning af den danske vejledning, da denne vil kunne danne belæg for, om Danmark handler inden for rammerne af loven.

Implementeringen af direktiver

Når medlemsstaterne indarbejder EU-regler i deres nationale love, så er der tale om implementering. Implementering kan forstås som en indførelse af EU-regler i national lov eller som en ændring af allerede eksisterende love, så de opfylder indholdet i EU's direktiver. EU's direktiver angiver, hvorledes medlemslandene skal efterleve reglerne, samt er der fastsatte frister for, hvornår implementeringen skal være fuldført.

Danmark har tidligere implementeret rettidigt, dog med mindre fristoverskridelser. Blandt andet ved implementeringen af vandrammedirektivet, hvor Danmark fik rettidigt implementeret direktivet i miljømålsloven. Men de planer som skulle være opfyldte inden for en frist ifølge direktivet, kunne ikke overholdes af Danmark¹⁴.

EU's direktiver forpligter også medlemsstaterne til at tilbagerapportere til kommissionen fx vandrammedirektivet¹⁵, som skal overholde og leve op til de i direktivet fastsatte krav. Det er stadig et spørgsmål om oplysningerne fra medlemsstaterne kan sammenholdes og give en overordnet billede af regulering af miljøet. Det er formentlig bevist at resultater fra landene ikke kan sammenlignes. Dog kan rapporteringer bruges til at udlede konklusioner om udviklingen på området¹⁶.

Overimplementering må forstås som når et medlemsland udarbejder dets love med strengere regler/krav end de foreskrevne i direktivet. Det kan også være at medlemslandet implementerer

¹³ C-322/88 Salvatore Grimaldi her giver Eu-domstolen udtryk for, at ikke-bindende retsakter skal tages i betragtning ved fortolkningen af national ret, der implementere EU-ret eller komplementerer denne.

¹⁴ C-190/14 Kommissionen mod Danmark og MAD 2014.387 EUD

¹⁵ Vandrammedirektiv

¹⁶ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 341

EU-reglerne, så de træder i kraft inden udløb af fristen for at implementere direktivet. Overimplementering skal forstås således, at direktivet er implementeret korrekt og rettidigt, men de mål, krav osv. Som direktivet er indeholdt er strengere efter indførelsen af direktivet.

Det overordnede spørgsmål som vil blive behandlet er: hvad er direktivets forpligtelser og lever de danske love op hertil?

Medlemsstaterne kan også underimplementere direktivbestemmelser i national ret. Direktiverne er tit og ofte minimumsdirektiver, så foreligger der en underimplementering, vil de nationale forskrifter være i strid med EU-lovgivningen.

Når Danmark skal implementere reglerne fra direktiver indebære det ofte at de ligeledes må hente fortolkningsbidrag i EU-reglerne¹⁷. Det er et stort arbejde og formentlig også overset i en del tilfælde. Det er set i afgørelser at naturklagenævnet har, skulle fortolke på reglerne, således de var i overensstemmelse med EU-reglerne¹⁸. I afgørelser hvor der er fortolkningstvivel angående EU-reglerne kan der anlægges en præjudiciel forelæggelse for EU-domstolen, jf. TEUF artikel 267¹⁹ - Det kræver dog et meget stærkt juridisk element²⁰. Man kan også bede kommissionen komme med sin fortolkning. Det er ikke hjemlet nogen steder, men både borger og medlemsstater kan henvende sig med håbet om, at kommissionen har tid til en fortolkning. Kommissionens fortolkning er ikke bindende²¹.

Det ses at EU-retten behandles af de danske domstole, men det er ofte uden præjudiciel forelæggelse. Retten mener det er tydeligt hvordan regler skal forstås. Dog kan borgere klage til kommissionen, hvis en medlemsstat ikke overholder reglerne²².

Krav til miljøtilstanden

Inden for miljøområdet stilles der kvalitetskrav. Kravene retter sig ikke mod en bestemt gruppe forurenere, men til myndighederne, som omsætter kravene til brug i det praktiske. På vandområdet

¹⁷ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 345

¹⁸ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 346

¹⁹ U.2001.1103 H øresundbroen og biler pr. døgn

²⁰ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 347

²¹ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 347

²² Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 348

er der gennem årtier udarbejdet regionale planer med målsætninger til vandmiljøet. Tidligere fik planlægningen kun betydning for nyere sager om udledning, hvor nu vandrammedirektivet vil se resultater og gøre krav herpå.²³ Vandrammedirektivet er implementeret i Miljømålslovgivningen, der indeholder bestemmelse om udarbejdelsen af vandplaner for landets vandområder.

Vedtagelse af vandplanerne gik ikke helt som ønsket, om Danmark blev stillet for den europæiske domstol da de ikke havde offentliggjort vandplanerne for kommissionen rettidigt. De vandplaner som skulle gælde i første vandplanperiode blev først offentliggjort 30. oktober 2014²⁴. Dette har medført at Danmark er forsinket med sine vandplaner og opfyldelse af kravene²⁵.

Vandplanerne for 2009-2015 er fordelt ud på 23 vandområder. Projekterne i vandplaner er omkostningsfulde med planer om, store bassiner til at optage regnbetingede overløb, etableringen af vandområder, åbning af de rørlagte vandløb og mere skånsom vedligeholdelse²⁶.

Udgangspunktet med første periode var, at alle overfladevand inden den. 22. december 2015 havde opnået minimumskravet god tilstand, jf. miljømålsloven § 12, stk. 1.

Hertil gælder en række undtagelser som medlemsstaterne kan anvende. Det er fx ved overfladevand, hvor man skal se på det økologiske og kemiske parametre. Den detaljerede kravbeskrivelse for første periode findes i klassificeringsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen indeholder kriterierne for de 5 kvalitetsklasser for vandløb: høj, god, moderat, ringe og dårlig tilstand.²⁷

De næste afsnit i specialet vil indeholde 1) en undersøgelse af den EU-retlige ramme, 2) en undersøgelse af danske ramme og 3) en konklusion om, hvordan de danske regler fremstår og anvendes efter implementeringen af vandrammedirektivet.

²³ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 86

²⁴ C-190/14 kommissionen mod Danmark

²⁵ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, Side 89

²⁶ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, Side 88

²⁷ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, Side 90

Forkortelsesregister

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (Vandrammedirektivet)
- LBKG nr. 932 af 24.09.2009 Bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven)
- BKG nr. 1355 af 11.12.2006 bekendtgørelse om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer (Karakteriseringsbekendtgørelsen)
- BKG nr. 1433 af 06.12.2009 bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand (Klassificeringsbekendtgørelsen)
- Kommissionens forslag til rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (97/C 184/02) KOM(97) 49 endelig udg. - 97/0067(SYN) (KOM (97) 49 endelig)
- Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 16/06) (EØS-relevant tekst) KOM(97) 614 endelig udg. - 97/0067(SYN) (KOM (97) 614 endelig)
- Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 108/17) (EØS-relevant tekst) KOM(1998) 76 endelig udg. - 97/0067(SYN) (KOM (98) 76 endelig)
- Ændret forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg.) (KOM (99) 271 endelig)

- UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, litra c), om Europa-Parlamentets ændringerne til Rådets fælles holdning til Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg., KOM(97) 614 endelig udg., KOM(98) 76 endelig udg. og KOM(99) 271 endelig udg. OM ÆNDRING AF KOMMISSIONENS FORSLAG i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2 (KOM (00) 219 endelig)
- Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (2012) 670 endelig) (Kommissionens rapport 2012)
- BTL 15 2003/1 betænkning over 1. forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) (Forslag til lov om miljømål)
- VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005 (Vejledningen om vandforekomsters tilstand 2005)

2. Den EU-retlige ramme

2.1. Vandrammedirektivet

Grundlag for vandrammedirektivet - TEUF / TEU

Regulering på miljøområdet er ikke et nyt fænomen og allerede inden vandrammedirektivet, var der EU-retlige beskyttelsesforanstaltninger på området i Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (TEUF) fremgår miljøreguleringen i TEUF artiklerne 191-193.

I artikel 191 er opgivet målsætningerne på miljøområdet. Stk. 1 har følgende beskrivelse af, hvordan fællesskabets politik skal bidrage til forfølgelse af nævnte mål; Det er blandt andet bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Det er beskyttelse af menneskers sundhed, samt forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne. Ligeledes at på internationalt plan og fremme foranstaltninger til løsninger af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer. Unionens politik på miljøområdet fastlægger et højt beskyttelsesniveau under hensyn til forskellige forhold som er gældende på de forskellige områder i unionen. Politikken bygger på nogle principper som blandt andet forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princip om indgreb over for miljøskader, fortrinsvis ved kilden og hos forureneren.

Når Danmark vil udarbejde nye regler på bl.a. miljøområdet, skal de ikke blot undersøge om de harmonisere med EU's eksisterende detailregler i direktiver og forordninger. Ved udarbejdelsen skal man være opmærksom på overholdelse og opretholdelse af de EU-retlige grundprincipper om TEUF artikel 34 om diskrimination, art. 36 om proportionalitet, miljøretlig vil det sige, at man ikke må foretage sig noget som er mere indgribende end nødvendig. I artikel 191 er forsigtighedsprincippet, og som beskrevet tidligere, har dette fået mere indflydelse på miljøområdet de senest årtier.²⁸

Artikel 192 omhandler proceduren for vedtagelse af retsakter mv. på miljøområdet. Det er Europa Parlamentet og Rådet der træffer afgørelse om de aktioner der skal iværksættes af unionen med henblik på at opfylde de mål som er opremset i artikel. 191.

²⁸ Miljøret, 8 udgave, Mogens Moe og Jacob Brandt (side 345)

Artikel 193 påpeger beskyttelsesforanstaltningerne som minimumsregler. Denne er hjemlen til den nationale rets strengere implementering af beskyttelsesforanstaltningerne vedtaget efter artikel 192. Det vil sige, at de miljøreguleringer som kommer fra EU, skal overholdes af medlemslandene, men det er ikke ensbetydende med, at landene ikke må stille strengere krav. Det vil også sige, at såfremt specialets konklusion bliver, at Danmark i sin nationale ret, har overimplementeret vandrammedirektivet, da er det ikke i strid med de EU-retlige regler.

Forarbejder til vandrammedirektivet

Næste afsnit vil indeholde en sammenfatning af forarbejderne til vandrammedirektivet. Forarbejderne vil medvirke til, at danne et overblik over tanker og forslag man har haft i forbindelse med udarbejdelsen af direktivet. Forarbejderne anvendes til at belyse, om der er nogle afvigelser i henhold til bestemmelseernes indhold, samt fortolkningsproblematikker i EU-domstolens afgørelser.

Forarbejderne til direktivet er KOM-dokumenter. Det er Kommissionens udtalelse om de ændringsforslag som Europa-Parlamentet, har vedtaget ved behandling af fastlæggelsen af rammen for de vandpolitiske foranstaltninger.

Formålet med direktivet er, at reorganisere, den i forvejen eksisterende vandlovgivning i fællesskabet. Den nye vandpolitik skal medvirke til at undgå yderligere forringelser og dermed bidrage til at beskytte og øge vandkvaliteten og -kvantiteten. Vandrammedirektivet danner en fælles vandpolitik, som fokuser på vand, som det naturligt strømmer gennem vandløbssystemer mod havet, og med hensyn til de naturligt fremkommende virkninger mellem overfladevand og grundvand.²⁹

Forureningsbekæmpelse kræver kontrol ved kilden samtidig med, at der skal fastlægges miljøkvalitetskrav³⁰. Endvidere skal der udarbejdes forvaltningsplaner for hvert enkelt vandområdedistrikt, som skal opnå en "god tilstand" inden 2015. Forvaltningsplanerne er også de

²⁹ KOM (00) 219 endelig, side 1

³⁰ Miljøkvalitetskrav, er affattet Miljøkvalitetsnormer i vandrammedirektivets forarbejder.

omtalte indsatsprogrammer, der indeholder alle kilder med en negativ effekt på vandøkosystemer. Det kræver en nøje overvågning af vandområderne og resultaterne heraf.³¹

Vandrammedirektivets indhold

Vandrammedirektivets præambel³²

Følgene afsnit vil indeholde en kort redegørelse af vandrammedirektivets præambel, som indeholder baggrunden for retsakter og formålet med direktivet. En belysning af præamblen, vil danne et grundlag for, hvad der forventes i henhold til direktivets bestemmelser. Præambelen hænger nøje sammen med artiklerne, da de hver i sær bør indeholde de samme mål. Følgende redegørelse kan sammenholdes med den danske ramme i undersøgelsen af, om Danmark formår at anvende regelsættet i henhold til Vandrammedirektivets formål.

Vandramme direktivet er oprettet på baggrund af en stigende efterspørgsel på vand samt kvaliteten heraf. I årene 1988-1991 blev man enige om, at der skulle udfærdiges nogle rammer for, hvordan forringelse af ferskvandskvaliteten og ferskvandsmængden på længere sigt, kunne undgås. Dette blev til et handlingsprogram, som skulle gennemføres inden år 2000. De efterfølgende år danner rammerne for handlingsprogrammet, som i årene påvirkes af:

1995) et behov for grundprincipper for bæredygtig vandpolitik,

1995) et behov for bevaring af vådområder, da disse har en vigtig rolle i beskyttelsen,

1996) et behov for fastlæggelse af procedure for regulering af indvind og overvågning af kvalitet og mængder.

I 1996 bliver man enige om, at fremsætte et forslag til direktiv om fastlæggelse af en ramme for den europæiske vandpolitik. Fællesskabet har forskellige behov og forhold, som kræver specifikke løsninger, som skal tages betragtning ved planlægningen og gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne. Foranstaltningerne skal desuden træffes så tæt vandkilden som muligt, og man pålægger herefter medlemsstaterne det ansvar at udfærdige indsatsprogrammer, der viser regionale og lokale forhold.

³¹ KOM (00) 219 endelig, side 1

³² Vandrammedirektivets præambel

Forudsætninger for at direktivet kan overholdes med den ønskede effekt, sikres gennem et nært samarbejde mellem fællesskabsplan, lokalplan samt inddragelse af borgerne gennem oplysning og høring. Direktivet bør endvidere danne grundlag for yderligere foranstaltninger inden for vandbeskyttelse fx landbrugspolitik, fiskeripolitik mv. Direktivet skal danne grundlag for samarbejde mellem andre områder, hvor effekter kan påvirke vandet.

For at sikre en effektiv og sammenhængende vandpolitik skal der tages hensyn til vandøkosystemer, som er beliggende nær kysten, i flodudmundinger, i havbugt eller andre relativt lukkede havområder. Disse er nemlig særlig påvirket af kvaliteten af det indvand som udmunder heri. Det vil sige at der skal foretages beskyttelse af vandtilstanden i vandløbsoplandet, som vil medføre forbedringer ved beskyttelsen af fiskepopulationer.

Direktivet kræver en gennemsigtig, effektiv og sammenhængende lovgivningsramme for vandpolitikken, som skal tage sit sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet. Hermed skal det fastlægges hvilken mængde der sikre at formålet om god kvalitet kan opfyldes. Direktivet vil have en stærk effekt på reduktionen af udledningen af farlige stoffer til vandet.

Der vil være behov for fælles principper, for at samordne medlemsstaternes indsats om blandt andet bæredygtigt vandforbrug. En god kvalitet af vand vil bidrage til at sikre befolkningens drikkevandsforsyning. Det indebære, at der skal være fælles definitioner for vandets tilstand, hvad angår kvalitet, mængde. Direktivet vil, at der skal fastsættes miljømål, som vil sikre god tilstand for overfladevand og grundvand i hele fællesskabet.

Medlemsstaterne skal som minimum ved implementeringen sigte mod, at opfylde målet om god vandtilstand. Såfremt vandtilstanden allerede er god, bør denne opretholdes. Ved grundvand bør der stilles krav til god tilstand. Ved stigende og vedvarende tendenser i koncentrationen af farlige stoffer skal disse identificeres og vendes. Målet hermed er, at få opsat en blokade som kan minimere koncentrationen af farlige stoffer, for at opnå et havmiljø, der er så tæt på de baggrundsværdier, som naturlig vil fremkomme.

Med hensyn til overfladevand og grundvand er disse fornyelige ressourcer. For at sikre den god vandtilstand skal der gribes ind i et tidligt stadie, og der må oprettes en langsigtet planlægning,

som sikre beskyttelsen. Planlægningen skal tage højde for den tid det tager at opnå forbedringerne.

Gennemførelse af målene samt udarbejdelsen af indsatsprogrammer, kan ske gradvist med henblik på at fordele udgifterne til gennemførelsen. Såfremt en vandforekomst påvirkes af menneskelige aktiviteter eller de naturlige forhold er på en sådan måde, at det vil være umuligt og urimelig dyrt at opnå den gode tilstand, da kan medlemslandet fastlægge mindre strenge miljømål. Dette kræver en skærpet indsats mod yderligere forringelse fra medlemsstaten. En sådan situation kræver endvidere et relevant grundlag, samt klare og gennemsigtige kriterier, som er begrundet i vandområdeplanerne. En undtagelse hertil er forhold som oversvømmelser og tørke, som kan medføre at bestræbelserne mislykkes. Hertil må medlemslandet forsøge aflede skaden så vidt mulig.

Medlemslandet skal tilstræbe sig, at nå målet om en god vandtilstand i hvert vandløbsopland. Det skal medvirke til, at få samordnet det overfladevand og grundvand, som hører til det samme økologiske, hydrologiske og hydrogeologiske system. Der skal i den forbindelse tages forbehold for vandets naturlige strømningsforhold inden for vandkredsløbet. Det er i arbejdet nødvendigt, at foretage analyser af vandløbsoplandes karakteristika og følgerne af de menneskelige aktiviteter, samt en økonomiske analyse af vandanvendelsen. Herefter skal medlemslandet overvåge udviklingen i vandets tilstand, således der bliver dannet et godt grundlag for indsatsprogrammerne.

Endvidere bør medlemsstaterne identificere de områder, hvor der indvindes drikkevand, således de opfylder kvaliteten til drikkevand. Hvilke økonomiske virkemidler medlemslandet ønsker at anvende er også vigtigt led i indsatsprogrammet. Dette er med baggrund i forurenere-betaler-princippet, hvor alle omkostninger skal medtages, så de også vil dække negative virkninger på vandmiljøet. Medlemsstaten skal også forsøge minimere virkningerne af forurening som følge af uheld. Det vil også skulle indgå i indsatsprogrammet. Metoden skal gribe ind ved kilden og der skal fastlægges emissionsgrænseværdier og miljøkvalitetskrav. Der skal også tages hånd om opbevaringsanlæg og disses bæredygtighedsgrundlag.

Medlemslandet er underlagt minimumskrav til miljøkvaliteten samt emissionsgrænseværdierne, som gælder for visse typer af forurenende stoffer og som er fastlagt på fællesskabsplan.

Forurening som sker ved udledning, emission eller tab af farlige stoffer skal standses eller udfases. Anvendelsen af disse stoffer skal kraftig reduceres og med tiden afskaffes. Når stofferne skal identificeres, skal det ske under hensyn til forsigtighedsprincippet på grundlag af stoffets mulige negative virkning og risikovurdering. Manglende foranstaltninger til elimineringen heraf, vil forhindre medlemsstaten i at opfylde målene i overfladeområderne.

Ved implementering skal medlemslandet sørge for at inddrage offentligheden ved at rapportere om udviklingen på området. Indsatsplanerne skal tilpasses den tekniske udvikling og opfylde standarder til overvågnings- prøvetagnings- og analysemetoder.

Gennemførelsen af direktivet medfører et beskyttelsesniveau for vand, som minimum svare til det i tidligere retsakter og derfor bør ophæves ved implementering.

Som det fremgår af præamblen, skal medlemsstaterne som minimum, sikre god økologisk tilstand i vandløbene. Direktivet skal implementeres således, at der skabes en gennemsigtig, effektiv og sammenhængende lovgivningsramme. Medlemsstaterne skal efterleve direktivet med fokus på forsigtighedsprincippet. Udarbejdelsen af indsatsplanerne for vandområderne vil indebære offentlighedens inddragelse.

Vandrammedirektivets artikel 3

Artiklen bestemmer at medlemsstaterne afgrænser de enkelte vandløbsoplande³³ inden for deres territorium og henlægger disse under særskilte vandområdedistrikter. De små vandløbsoplande kan kombineres med større vandløbsoplande eller sammenlægges med andre små vandløbsoplande, så de sammen danner et særskilt vandområdedistrikt. Medlemsstaterne skal sørge for, at den administrative ordning varetages af en ansvarlig myndighed, som skal sikre at direktivets bestemmelser anvendes korrekt inden for hvert vandområdedistrikt. Vandløbsoplande, som dækker mere end en medlemsstats område skal udpeges og henlægges under et internationalt område.

Medlemsstaterne sikre at direktivets miljømål, som er fastsat i artikel 4 efterkommes og særligt, at der udarbejdes indsatsprogrammer, som samordnes for hele vandområdedistriktet. Såfremt et

³³ Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 13: landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta

vandområdedistrikt strækker sig over landegrænser, da sørger den berørte medlemsstat for at etablere en passende samordning, således miljømålene opfyldes.

Det er i henhold til denne bestemmelse op til hvert enkelt medlemsland at udpege og afgrænse de enkelte vandområder.

Vandrammedirektivets artikel 4 (Miljømål)

For at nå en vis forståelse for, om der sket en forvridning ved implementeringen af vandrammedirektivet i national ret, skal der ske en fastlæggelse af direktivets miljømål. I det efterfølgende afsnit, vil Vandrammedirektivets artikel 4 (miljømål) blive undersøgt nærmere i forhold til direktivets forarbejder. Dette bør give en forudsætning for, hvilke miljømål medlemsstaterne skal opfylde ved implementering af direktivet.

Medlemslandene skal iværksætte udfærdigelse af indsatsprogrammer, som indgår i vandområdeplanerne. Artikel 4 er inddelt i 3 områder; Overfladevand, grundvand og beskyttede områder. I nærliggende fremstilling vil der kun fokuseres på overfladevand.

For overfladevand gælder, at medlemsstaterne skal igangsætte de nødvendige foranstaltninger, med henblik på at forebygge forringelsen af tilstanden. Overfladevandet skal med forbehold for kunstige og stærkt modificerede vandområder, beskyttes, forbedres og restaureres med henblik på at opnå god tilstand. Vandområder der er kunstige og stærk modificeret skal beskyttes og forbedres med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand. Endvidere iværksættes foranstaltninger med fokus på nedbringelse og udfasning af prioriterede stoffer.

For beskyttede områder skal medlemsstaterne overholde alle krav og mål senest 15 år efter direktivets ikrafttrædelse.

Artikel 4, stk. 3 foreskriver at medlemsstaterne kan udpege et overfladevandområde som kunstig eller stærkt modificeret. At et vandområde er kunstigt, skyldes at det er menneskelig aktivitet der har forårsaget vandforekomsten. Et stærkt modificeret vandområde er resultat at en fysisk menneskelig aktivitet, som har medført en fysisk ændring i den oprindelige tilstand for at kunne

anvendes til et bestemt formål fx landbrugets dræning. Kunstig og stærkt modificerede overfladevandområder kan tilgås med mindre strenge mål.

Medlemsstaterne kan udpege sådanne områder såfremt 1) ændringer i den hydromorfologiske³⁴ karakteristika, som er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, vil få betydelig konsekvenser for miljøet, sejlads og havneaktiviteter, handlinger som er årsag til oplagring af fx drikkevand, vandregulering samt bæredygtige menneskelige aktiviteter som er ligeså vigtige.³⁵ 2) udpegningen kan ske, hvis de nyttige mål, som forsøges opfyldt med de kunstige eller stærk modificerede karakteristika ikke som sådan kan opnås med andre midler, med en miljømæssig bedre løsning. Udpegningen af disse vandområder skal revurderes hvert sjette år.³⁶

Medlemsstaterne kan fastlægge mindre strenge miljømål for specifikke vandforekomster, jf. artikel 4, stk. 5. Det gælder når menneskelige aktiviteter eller de naturlige betingelser gør, at målene er uopnåelige eller forbundet med meget store omkostninger. Endvidere skal følgende betingelser være opfyldte 1) andre miljømæssige midler kan ikke opfylde en væsentlig bedre løsning. 2) Medlemsstaterne skal opnå den bedst mulige økologiske og kemiske tilstand i betragtning af den tidligere, uundgåelige, menneskelige aktivitet eller forureningens karakter – samtidig med at grundvandets gode tilstand ikke bør ændres. 3) der må ikke ske yderligere forringelse af tilstanden.

Såfremt der sker en midlertidig forringelse af tilstanden er det ikke i strid med direktivets krav, jf. artikel 4, stk. 6. Såfremt forringelsen skyldes konjunkturer af naturlig art eller force majeure, som er ekstraordinære og uforudsigelige. Endvidere skal der være oprettet forebyggende foranstaltninger for sådanne hændelser.

Medlemsstaten misligholder ikke direktivet, hvis den gode tilstand ikke kan opnås på grund af ændringer i; overfladevandområdets fysiske karakteristika, forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis manglende forebyggelse på grund af nye bæredygtige, menneskelige, udviklingsaktiviteter resulterer i at tilstanden ændres fra høj til god. Følgende betingelser skal også være opfyldte; nødvendige imødekommende foranstaltninger skal

³⁴ Er fysiske forhold som har betydning strømning, vandstandsvariation, opholdstid, flodsengens struktur mv.

³⁵ Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 3, litra a, i-v

³⁶ Vandrammedirektivets artikel. 4, stk. 3, litra b

være iværksat. Ændringer og forandringer skal fremgå i vandområdeplanerne og skal revurderes hvert sjette år. Ændringerne eller forandringerne skal være begrundet i væsentlige samfunds interesser³⁷. Ny ændringer og forandringer kan af teknisk vanskeligheder og urimelige omkostninger, ikke opnås med andre midler.³⁸

Artikel 4, stk. 3, 4, 5, 6 og 7 er nye bestemmelser og stk. 8 sikre at medlemsstaterne ikke forringer andre vandforekomster i direktivet, samt at anvendelsen skal være forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet. Stk. 9 henviser til at beskyttelsesniveauet skal forblive den samme som nuværende lovgivning.

Forberedelser til Vandrammedirektivets artikel 4

I kommissionens forslag (KOM (97) 49 endelig)³⁹ var artikelbestemmelsen mindre omfattende end vi ser den i dag. Allerede fra start var meningen med artikel 4, at den skulle indeholde mål og krav for overfladevand og grundvand. Kunstige og stærkt modificerede vandområder var ikke direkte omtalt ved først forslag, men fremgik af stk. 4 om mindre strenge miljømålsætninger. På dette tidspunkt havde man også en forudsætning om, at krav og målene om god tilstand, i direktivet kunne efterleves senest d. 31. december 2010.

I det Ændret forslag (KOM (97) 614 endelig)⁴⁰ kom der er et tillæg om at eliminere vandforureningen med bestemte forurenende stoffer. I ændret forslag (KOM (98) 76 endelig)⁴¹ findes forslaget til bilag V, som der indeholder nærmere forklaring og metode til at opnå god tilstand.

³⁷ Samfunds interesser skal ses med henblik på befolkningens sundhed, opretholdelse af menneskers sikkerhed og samtidig sikre en bæredygtig udvikling.

³⁸ Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7

³⁹ kommissionens forslag til rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (97/C 184/02) KOM(97) 49 endelig udg. - 97/0067(SYN)

⁴⁰ Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 16/06) (EØS-relevant tekst) KOM(97) 614 endelig udg. - 97/0067(SYN)

⁴¹ ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 108/17) (EØS-relevant tekst) KOM(1998) 76 endelig udg. - 97/0067(SYN)

I det ændrede forslag (KOM (99) 271 endelig)⁴² ser vi forslag til uddybelsen af artiklens bestemmelser. Ændringsforslaget bidrager også med nye tilføjelser. De nye bestemmelser er mål og krav til kunstige og stærk modificerede vandområder, samt bestemmelser om manglende opfyldelse af vandforekomsters tilstand. Vandrammedirektivet som det er i dag opfatter stadig disse tilføjelser som nye⁴³.

I udtalelsen (KOM (00) 219 endelig)⁴⁴ bliver der indsat en bestemmelse som giver medlemsstaterne mulighed for at udpege kunstig og stærk modificerede overfladevandområder. Vandområder fremstår nu som en selvstående faktor i artiklen. Endvidere er fristen, for opfyldelse af krav og mål, blevet ændret til 16 år fra direktivets ikrafttrædelse.

I de forberedende behandlinger af vandrammedirektivets artikel 4, bliver der fastslået 4 forskellige vandområder, som skal efterleve de i direktivets fastsatte krav til tilstand samt nedbringelsen af farlige prioriterede og forurenende stoffer; 1) Overfladevandområder 2) Grundvand 3) Kunstig og stærk modificerede 4) Specifikke vandforekomster.

Både overfladevand og grundvand skal opfylde et mål om god tilstand. I Vandrammedirektivets præambel henvises til, at der skal foreligge en fælles definition for begreber og målsætninger. Disse er opremset i direktivets artikel 2 og bilag V, og vil fremgå for overfladevand nedenfor.

Overfladevand: Ved god tilstand for overfladevand skal forstås, *den tilstand et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er "god"*⁴⁵.

⁴² Ændret forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg.)

⁴³ Vandrammedirektivet artikel 4, stk. 9

⁴⁴ UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, litra c), om Europa-Parlamentets ændringerne til Rådets fælles holdning til Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg., KOM(97) 614 endelig udg., KOM(98) 76 endelig udg. og KOM(99) 271 endelig udg. OM ÆNDRING AF KOMMISSIONENS FORSLAG i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2

⁴⁵ Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 18

Gennemgangen af vandrammedirektivets artikel 4, har fastslået hvilket miljø, som skal gælde ved medlemsstaternes implementering. Overfladevand som indeholder vandløb, skal opfylde et miljømål om god tilstand. Medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at beskytte, forbedre og restaurerer vandløb. Vandløb som udpeges som kunstige og stærkt modificerede skal opnå tilstanden godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.

Med denne fastlæggelse, vil der kunne foretages en sammenligning af de EU-retlige mål i henhold til de Danske. Denne sammenligning vil kunne inddrages i konklusionen, som en af de afgørende faktorer.

Medlemsstaterne efterlevelse af direktivet miljømål i artikel 4⁴⁶

Medlemsstaterne udvælger en ansvarlig myndighed, der sikre at anvendelsen af direktivets bestemmelser, overholdes, jf. artikel 3. Medlemsstaterne sikre at der for hvert vandområdedistrikt udfærdiges 1) en analyse af dets karakteristika 2) En vurdering af menneskelige aktiviteter påvirkning på overfladevandet tilstand 3) En økonomisk analyse af vandanvendelsen, i overensstemmelse med direktivets bilag II og III. Vurderinger og analyser skal, om nødvendigt, opdateres senest 13 år ikrafttrædelsen af dette direktiv og derefter hvert sjette år, jf. artikel 5.

Medlemsstaterne sikre, at der oprettes et register for alle områder inden for hvert vandområdedistrikt, hvor der er særligt behov for beskyttelse. Denne særlige beskyttelse skyldes at noget grundvand og overfladevandområder, samt bevaringen af levesteder og dyre- og plantearter er direkte afhængig af vand og kræver en særlig beskyttelse for ikke at forrykker det naturlige forhold, jf. artikel 6. Medlemsstaterne skal også udpege områder som anvendes til indvinding af drikkevand i hvert vandområdedistrikt, jf. artikel 7.

Overfladevandet skal overvåges i henhold til medlemsstaternes opstillede programmer, som omfatter 1) Mængde og niveau eller vandføring, i den udstrækning som det er relevant for den økologiske og kemiske tilstand og økologiske potentiale, samt 2) den økologiske og kemiske tilstand og det økologiske potentiale. Programmer skal være operationelle seks år efter direktivets ikrafttrædelse, jf. artikel 8.

⁴⁶ Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivets bilag

De efterfølgende afsnit vil indeholde en systematisering og fastlæggelse af indholdet ved karakterisering af vandområder, samt ved klassificering af vandløbene. Dette indhold er indsat i vandrammedirektivets bilag, og er en særlig kompleks behandling af, hvorledes medlemsstaterne skal udpege og klassificere vandløb. En væsentlig faktor er, at fastlægge om direktivets bilag er implementeret korrekt i Danmark. Korrekt implementering af Vandrammedirektivet vil også indebære en implementering af direktivets bilag. Såfremt den nationale ret ikke kan opfylde kravene i direktivet, vil det få udslag i specialets konklusion.

Vandrammedirektivets bilag II - Karakterisering

Ved implementeringen af vandrammedirektivet skal medlemsstaterne sørge for, at overfladevandområderne bliver karakteriseret i typer. Medlemsstaterne registrere overfladevandområders beliggenhed og grænser, og inddeler dem i følgende kategorier: vandløb, søer, overgangsvande eller kystvande eller som kunstige- eller stærkt modificerede overfladevandområder.

Herefter skal hver kategori inddeles i enten systemtype A eller B. Ved system A og B, der fremgår af direktivets bilag XI, at der skal typeinddeles angiveligt efter det hav, som overfladevandet ligger i tilknytning til eller udløber i.

Kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder inddeles efter den overfladevandområdekategori, som mest ligner det pågældende vandområde.

For hver type overfladevandområde, som der kategoriseret ud fra ovenstående, fastlægges der typespecifikke hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold, som er angivet i direktivets bilag V, for samme overfladevandområde ved høj økologisk tilstand. Ligeledes skal de typespecifikke biologiske referenceforhold svare til de bilag V angivet værdier for samme overfladevandområde ved høj økologisk tilstand.

Typespecifikke hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold skal forstås, som parametre i det hydrologiske regime, der er vandstrømningens dynamik og volumen, også vandløbs kontinuitet og morfologiske elementer, som er variationen i vandløbets dybde og bredde, strukturen og bundforholdene. Parametre som ligeledes understøtter det biologiske, er de kemiske og fysisk-

kemiske parametre, som blandt andet er vandtemperatur, iltbalance, salinitet, Ph-værdi, aciditet og næringsstofkoncentrationen, samt stoffer som udledes og nævnt i bilag VIII.

Kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder typespecificeres i forhold til ovenfor, med henvisning til, at denne tilstand skal forstås som det maksimale økologiske potentiale, som angivet i bilag V.

Behandlingen af de typespecificerede forhold kan bygge på rumlige forhold, modeller eller en blanding. Kan metoderne ikke anvendes, må medlemsstaterne anvende ekspertvurderinger til fastlæggelsen af forholdene. Ved fastlæggelse af sådanne typespecifikke forhold skal der anvendes den bedste tilgængelige teknologi på tidspunktet.

I tilfælde, hvor det ikke er muligt at fastlægge sådanne forhold på grund af overfladevandområdets høje naturlige variationer, som ikke kun resultere af sæsonen - da kan medlemsstaterne undlade at foretage vurderingen af den økologiske tilstand. En sådan undladelse vil kræve skriftlig forklaring i vandområdeplanen.

Medlemsstaterne skal foretage en identifikation af de belastninger som vandløb i hvert vandområdedistrikt vil kunne blive udsat for. Det vil sige, at der skal indsamles og opbevares oplysninger om type og omfang af de menneskeskabte belastninger, som fx forurening fra by, industri og landbrugsanlæg mfl..

Ud fra de opdelte kategorier, inddelinger og identifikation af belastninger skal medlemsstaterne vurdere den miljøvirkning det vil få for vandløbene. De indsamlede oplysninger skal danne grundlag for vurderingen af, om vandløbene i vandområdedistriktet kan opfylde de miljømål, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 4.

Vandrammedirektivets bilag V - klassificering

Direktivets bilag V indeholder bestemmelser om vandets tilstand. For overfladevand, hvor vandløb indgår, foretages klassificeringen ud fra den Økologiske tilstand, Kemiske kvalitet og vandmassens økotype. Yderligere inddeles vandtilstanden i 5 kvalitetstilstande: Høj, God, Moderat, Ringe og Dårlig.

Ved fastlæggelsen af om et vandløbs økologiske tilstand er høj, god eller moderat er følgende parametre grundlag for udfaldet.

Typeparametre til klassifikationen af vandløbs økologiske status: Der vurderes ud fra de biologiske parametre, som er vandplantearter sammensætning og tætheden heraf, Bundplanters sammensætning og tæthed, fiskeforekomster og deres hyppighed og aldersstruktur. Endvidere skal der tages højde for de hydromorfologiske parametre som understøtter de biologiske, og som blandt andet er det hydrologiske regime, som er vandstrømningens dynamik og volumen, også vandløbs kontinuitet og morfologiske elementer, som er variationen i vandløbets dybde og bredde, strukturen og bundforholdene. Parametre som ligeledes understøtter det biologiske, er de kemiske og fysisk-kemiske parametre, som blandt andet er vandtemperatur, iltbalance, salinitet, Ph-værdi, aciditet og næringsstofkoncentrationen, samt stoffer som udledes og nævnt i bilag VIII.

Såfremt et vandløbs biologiske kvalitetselementer væsentlig fraviger det normale for den type vandløb under uberørte forhold, klassificeres som ringe.

Såfremt et vandløb viser tegn på alvorlige ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer, som normalt er forekommende i den type vandløb under uberørte forhold, ikke forekommer, klassificeres som dårlige.

Kunstige og stærkt modificerede vandløb skal opfylde kravene om god og moderat økologisk potentiale.

Overvågning af vandløbenes økologiske og kemiske tilstand skal foretages af medlemsstaterne, med henblik på at skabe troværdige og pålidelige måleberegninger på tilstanden i vandløbene. Der skal udvælges passende parametre for de biologiske kvalitetselementer, som skal fremstå som medlemsstatens taksonomiske niveau. Måleberegninger skal bruges til en interkalibreringsproces, hvor det skal sikres, at de nationale systemer giver sammenlignelige resultater. Ligeledes skal tilstanden i vandløbene kontrolovervåges, så det kan vurderes om vandløbet har nået god tilstand, og om de menneskelige aktiviteter har haft en uændret eller positiv effekt på området.

Interkalibrering, jf. bilag V – En fællesskala i EU

Det fremgår af vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4 at den økologiske tilstand skal være sammenlignelig. Medlemsstaterne foretager overvågninger af overfladevandområder, med henblik

på, at kunne indsamle store mængder data til opstilling af tabeller og skalaer, som tilstanden kan inddeles i. Denne proces blev varetaget af hvert medlemsland i perioden 2003-2007⁴⁷. Vandrammedirektivet fastsætter grundkrav til målingen af overfladevandets sundhed. Grundkravende indeholde 4 fælles kvalitetselementer: Fytoplankton, anden akvatisk flora, bentisk invertebratfauna⁴⁸ og fiskefauna. Kvalitetselementerne blev anvendt til at fastlægge den økologiske tilstand.⁴⁹

Målet med interkalibreringen var ikke at skabe et fælles vurderingssystem. Det er i henhold til direktivet op til hvert medlemsland at udvælge en metode, som kan levere et resultat, som opfylder de fastsatte grænser efter interkalibreringen. Det endelige resultat fremgår af Kommissionens afgørelse af 20. september 2013 om fastsættelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af værdierne for klassifikationerne i medlemsstaternes overvågningssystemer som resultat af interkalibreringen og om ophævelse af beslutning 2008/915/EF⁵⁰.

Processens formål var at få skabt og defineret de øvre og nedre grænser for tilstandsklasserne. En sådan klarlæggelse af grænserne har en særlig betydning ved fastlæggelsen af, om et vandløb opfylder målet om god tilstand eller om tilstanden blot er moderat.

Efter at have fået systematiseret indholdet i direktivets bilag II og V, kan der foretages en sammenligning med den danske ramme. Den danske karakterisering, klassificering og interkalibrering bør i overvejende grad stemme overens med indholdet i Vandrammedirektivet. Det er et komplekst og omfangsfuldt indhold, og der er mulighed for stor variation mellem medlemsstaterne.

⁴⁷ Water Information System for Europe (WISE), Vandinformationsblad nr. 7, Interkalibrering: en fælles skale for de europæiske vandområder, marts 2008

⁴⁸ Bentisk invertebratfauna som er havbundens fauna.

⁴⁹ Water Information System for Europe (WISE), Vandinformationsblad nr. 7, Interkalibrering: en fælles skale for de europæiske vandområder, marts 2008

⁵⁰ Kommissionens beslutning af 30. oktober 2008 om fastsættelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af værdierne for klassifikationerne i medlemsstaternes overvågningssystemer som resultat af interkalibreringen.

De efterfølgende afsnit, vil indeholde en belysning af medlemsstaternes implementering af vandrammedirektivet, samt udfaldet efter interkalibreringen, ud fra Kommissionens rapport 2012⁵¹. Endvidere vil der foretages en nærmere undersøgelse af EU-domstolens praksis på området. EU-domstolens praksis vil belyse anvendelsen og forståelsen af direktivets artikel 4.

2.2. Rapport fra EU-Kommissionen ⁵²

Kommissionens rapport 2012⁵³ indeholder en vurdering af medlemsstaternes vandplaner, som er baseret på rapporter fra medlemsstaterne. Rapporterne indeholder hver især medlemsstatens offentlige planer og dokumentationen hertil. Kommissionen bemærker at rapporteringen er en komplekst opgave for medlemsstaterne og kommissionens vurdering vil være af nøjagtig samme kvalitet.

Medlemsstaterne skal opnå god tilstand inden 2015. Det er Kommissionens vurdering, at der er sket fremskridt, men også at målet om ikke vil blive nået i alle vandområderne. Kommissionen vurderer og understreger, at de væsentligste hindringer i hver medlemsstat, er de hydromorfologiske belastninger, overvinding og forurening. Det fremgår endvidere, at oplysningerne for den kemiske tilstand ved overfladevand er utilstrækkelig klare til at kunne anvendes i en fælles skala for 2009.

Vandrammedirektivet anerkender, at det vil tage længere tid, at opnå god tilstand i nogle vandområder. Derfor har medlemsstaterne muligheden for, at påberåbe sig undtagelsen om fristforlængelse på grund af de naturlige forhold. forlængelsesfristen kan også ske, hvis det er

⁵¹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (2012) 670 endelig)

⁵² Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (2012) 670 endelig)

⁵³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (2012) 670 endelig), afsnit 3 Vurdering af vandområdeplanerne, side 4.

teknisk umuligt eller forbundet med uforholdsmæssige store omkostninger at genoprette vandområdet. Anvendelse af forlængelsesfristen skal kunne dokumenteres af medlemsstaterne.⁵⁴

Hovedparten af belastningerne på vandområderne kommer fra landbruget, gennem udledning fra diffuse kilder, punktkilder, nærringsstoffer, pesticider eller hydromorfologiske belastning. Medlemsstaterne skal udarbejde indsatsplaner, som også skal indeholde en målrettet indsats til at afhjælpe belastningerne fra landbruget. Det er ifølge Kommission et generelt problem, at vandplanerne ikke indeholder et program for udviklingen af landdistrikterne, og hvorledes de kan udnyttes.⁵⁵

Kommissionen bemærker, at vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, om nye projekter og forandringer af vandområder fastlægger nogle forhold, hvortil vandbeskyttelse kan vejes op mod den økonomiske udvikling. Ny projekter og forandringer skal indgå med specifikke begrundelser i vandplanerne. Kommissionen vurderer, at der foreligger både planlagte og igangværende projekter, som formentlig vil forringe vandtilstanden i området, men som ikke nævnes i planerne. Den manglende henvisning i vandplanerne identificerer, at muligheden for bæredygtig udvikling ikke er udnyttet af medlemsstaterne.⁵⁶

Ud fra denne rapport kan det konkluderes, at medlemsstaterne inklusiv Danmark skal forbedre og øge indsatsen på, at nedbringe de hydromorfologiske belastninger i vandløb. Vandrammedirektivet anerkender, at miljømålet om god tilstand ikke vil blive opfyldt inden 2015, men at medlemsstaterne må søge at anvende bestemmelsen om fristforlængelse. Vandplanerne mangler desuden indhold, om muligheden for udvikling af landdistrikterne og hvordan sådanne kan udnyttes. Det vurderes, at medlemsstaterne ikke udnytter muligheder for en bæredygtig udvikling inden for rammerne af den integrerede vandforvaltning.

⁵⁴ KOM (2012) 670 endelig, afsnit 5.1 vil målet om god tilstand inden 2015 blive nået?, side 6

⁵⁵ KOM (2012) 670 endelig, afsnit 5.8 Integration med andre politikker, side 12.

⁵⁶ KOM (2012) 670 endelig, afsnit 5.8 Integration med andre politikker, side 13

2.3. EU-domstolens praksis

EU-direktiver skal fortolkes i lyset af EU-domstolens afgørelser⁵⁷. I henhold til Vandrammedirektivets artikel 4 om miljømål, vil det være oplagt at fortolke ud fra praksis, for at få en nærmere afgrænsning af direktivets regler. På nuværende tidspunkt foreligger der kun en afgørelse som vedrører direktivets bestemmelse om miljømål, og den vil belyses i relevant omfang neden for. EU-domstolens afgørelse fortolkning af direktivets artikel 4, danner et klart billede af, hvordan denne ønskes anvendt i medlemsstaterne.

Anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) den 22. august 2013 — Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland (C- 461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Afgørelsen omhandler kystvand, som er en karakterisering af overfladevand, jf. Vandrammedirektivets bilag 2. Afgørelsen omhandler overfladevand, hvilket medfører, at præmisser fra dommen vil kunne anvendes direkte ved fortolkninger vedrørende vandløb. Afgørelsen omhandler et projekt om udbygning af Aussenweser fra det åbne hav til bremerhaven, således store containerskibe kan sejle ind til bremerhaven uanset tidevandet. Denne udbygning kræver at Aussenweser gøres 1,16 meter dybere. Andet projekt er en udbygning af Unterweser, som ønsker en sejlrende der er 1 meter dybere. Tredje projekt omhandler udgravning af flodbunden i sejlrenderne. Denne flodbund skal klappes på steder i Aussenweser og Unterweser, som tidligere har været anvendt til formålet.

Det første og fjerde præjudicielle spørgsmål der stilles er, om artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i-iii skal fortolkes sådan, at en medlemsstat skal nægte at godkende et projekt, hvis 1.) projektet medfører en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller hvis 2.) projektet indebærer en risiko for at overfladevandet ikke kan leve op til god tilstand, godt økologisk potentiale og god kemisk-tilstand på direktivets fastsatte dato. Spørgsmålet er med undtagelse af, at der indrømmes en fravigelse.

Dommens præmis 31-33 bemærker, at der efter ordlyden i artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i, skal medlemsstaten iværksætte de nødvendige foranstaltninger, med henblik på, at forebygge

⁵⁷ EU-ret, Ulla Neergaard og Ruth Nielsen, 5. udgave, 2009, side 113

forringelse af tilstanden i alle overfladevandområder. I den henseende som direktivet anvender "Iværksætter", skal det forstås som en forpligtelse for medlemsstaten. Der henvises til, at godkendelsen af et enkeltprojekt skal forstås som en iværksættelse. Hermed forpligter en godkendelse, medlemsstaten til at træffe en beslutning. Medlemsstaterne skal iværksætte de indsatsprogrammer, der er angivet i vandplanerne. Der er angiveligt opfyldelsespligt for medlemsstaten, jf. præmis 33.

Præmis 34 fastsætter, at direktivets formål ikke er, at gennemfører en fuld harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på vandområdet. Dette fremgår i øvrigt, at direktivet er et minimumsdirektiv. Der er altså foreløbigt givet medlemsstaterne et vist spillerum for reguleringen af de nationale overfladevandområder.

Præmis 35 fremhæver endnu en gang direktivets elasticitet om, jf. præambelens betragtning 25, at der *bør* fastsættes miljømål, som *kan* sikre en god tilstand for overfladevand i hele unionen, og som *kan* forebygge forringelse af vandets tilstand på EU-niveau. Det er ikke en nødvendighed at medlemslandene fastsætter miljømål, der sikre, at alt vand efterlever målet om god tilstand. Men de mål som fastsættes i indsatsplanerne skal efterleves og opfyldes.

Der henvises til, at det egentlig miljømål som medlemsstaterne forpligter sig til at opfylde er artikel 4, stk. 1. Miljømålet er opdelt i to målsætninger, som er en forpligtelse til forebygge forringelse og en forpligtelse til at forbedre overfladeområderne således, at de kan opnå god tilstand. Ved forbedring forstås: beskyttelse, forbedre og restaurerer, jf. præmis 39.

Målsætningerne fremgår også af forarbejderne til vandrammedirektivet. I første version, KOM (97) – 49 endelige fremgår *forpligtelsen* kun af de første bestemmelser. Vandområder som var klassificeret højere end god tilstand, kunne forringes til kategorien god tilstand. I KOM (97) – 49 endelige, fremgår det af artikel 4, at der skal forebygges yderligere forringelse – Med KOM (00) - 219 endelig, fremgår det at artikel 4, at forringelse skal forebygges. Det blev således en forpligtelse til at forebygge forringelse i vandområder. Ændringen medførte en skærpet beskyttelse af vandområderne.

Undtagelsen i artikel 4, stk. 7 om at medlemsstaten ikke misligholder dette direktiv, hvis manglende forebyggelse af forringelse af overfladeområde tilstand, skyldes nye ændring i

områdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandforekomsternes niveau. Den fravigelse gælder kun, hvis *alle* praktiske gennemførlige skridt er foretaget for at mindske den skadelige indvirkning og, at indsatsprogrammerne og vandområdeplanerne er blevet tilpasset som følge. I den forbindelse nævnes det, at det kunne være et enkelt projekt som medfører, at der sker ændringer i et overfladevandets fysiske egenskaber. Det bemærkes, at et enkeltprojekt ikke kan behandles særskilt fra gennemførelsen af vandområdeplanerne, jf. præmis 47. For at kunne fravige et enkelt-projekt skal dette være omfattet af forpligtelsen til at forebygge forringelsen af vandtilstanden.

Konklusionen herpå bliver, at medlemsstaterne er forpligtet til at nægte et enkeltprojekt godkendelse, såfremt det medfører en forringelse af tilstanden eller medvirker til, at målet om god tilstand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand ikke kan opfyldes i 2015.

Det andet og tredje spørgsmål, som bliver behandlet i afgørelsen er, om begrebet "forringelse af tilstanden" fortolkes, så det alene omfatter skadelige ændringer, der fører til en lavere klassificering af dette vandområde? Hvis nej og begrebet omfatter enhver ændring i det pågældende vandområdes tilstand, ønskes det oplyst hvilke kriterier, der skal lægges til grund for at fastslå, at der foreligger en forringelse.

Vandrammedirektivet indeholder ikke en definition af forringelse af tilstanden, jf. præmis 53.

Ordlyden i direktivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i, taler angiveligt for, at forringelse af tilstanden i alle overfladevande skal forebygges. Det fremgår dog af direktivets artikel 2, nr. 17 om overfladevandets tilstand er bestemt ved enten økologisk tilstand eller kemisk tilstand, alt efter hvilken af disse, der er den dårligste. Det fremgår af bestemmelsen, at det er en generel forpligtelse og nævner ikke noget om en klasseforringelse i forhold til bilag V, jf. præmis 55.

Overfladevandområders tilstand er baseret på en analyse af den økologiske tilstand, og som består af de fem klasser, høj, god, moderat, ringe og dårlig. Dette sker i fasen, hvor de økologiske kvalitetsratioer udarbejdes. Skalaen for de økologiske kvalitetsratioer er sat ved hjælp fra grænseværdierne for biologiske kvalitetselementer, som angiver grænselinjerne mellem de forskellige klasser. Grænseværdierne er fastsat ud fra interkalibreringen, som består i at

sammenligne klassifikationsresultaterne fra landenes overvågningssystemer for, at fastlægge om resultaterne er i overensstemmelse med definitionerne i bilag V, punkt 1.2, jf. præmisserne 56-57.

Interkalibreringen tjener kun mål, at fastsætte grænselinjerne mellem tilstandsklasserne, jf. præmis 58. De enkelte kategorier skal klassificeres én klasse lavere, når ratio for et af kvalitetselementerne kommer under niveauet for den nuværende klasse, punkt 1.4.2, nr. i, i bilag V. Dette er en regel som hænger sammen med definitionen af overfladevandstilstand og benævnes som "One out, all out" - Den ringeste tilstand af enten økologisk tilstand eller kemisk tilstand bestemmer, hvilken tilstand vandet har.

Generaladvokatens bemærkning nr. 99 i forslag til afgørelsen, tilføjer at grænseværdierne mellem klasserne har meget store spænd, jf. præmis 61.

En anden fortolkning af begrebet, vil *afskrække*⁵⁸ fra at forebygge forringelser. Såfremt klassifikationen afhænger af den værdi af de relevante kvalitetselementer, som var den ringeste kunne alle de andre værdier sænkes uden at det ville medføre en klassenedrykning. Denne fortolkningsmetode, vil efterfølgende blive kaldt "Forringelse af kvalitetselementer".

Ved anvendelse af "One out, all out"-reglen i forbindelse med klasseteorien ville medføre, at vandet i den laveste klasse ikke omfattes af pligten til at forebygge forringelse af tilstanden. En sådan klassificering ville medføre, at det ikke er juridisk muligt at forringe tilstanden i et givent vandområde yderligere, jf. præmisserne 62-63. Fortolkningen understøttes af direktivets artikel 4, stk. 5, litra c om stærkt modificerede overfladeområder, hvor medlemsstaterne kan tildele mindre strenge miljømål og dermed et forbud mod enhver yderligere forringelse, jf. præmis 64.

Såfremt at klassifikationen fastsættes ud fra den laveste værdi, vil det medføre en svækkelse af vandet i den højeste klasse. Det på baggrund af, at forringelsen af andre elementer, ikke ændrer noget i forhold til klassifikationen.

Generaladvokaten vejleder om, at hvis begrebet forringelse fortolkes i forhold til et kvalitetselement (biologiske-, hydromorfologiske- og fysisk-kemiske parametre) eller et stof, da vil et forbud mod

⁵⁸ Afsnit "sammenfatning af den EU-retlige ramme og BILAG 1 – forringelse af vandtilstanden

forringelse kunne bevare sin fulde effektive virkning. Dette på baggrund af, at det vil omfatte alle ændringer, som indebærer en risiko for, at direktivets mål ikke opfyldes i 2015, jf. præmis 66.

Det fremhæves at selv midlertidige forringelser i vandområder er tilladte under ekstraordinære omstændigheder. Hertil at tærsklen for at kunne tilsidesætte forpligtelsen skal være meget lav, jf. præmis 67.

Konklusionen bliver, at der forelægger en forringelse af tilstanden, jf. artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i, når tilstanden for mindst ét af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V, forringes med én klasse – også selvom at det ikke føre til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, da udgør enhver forringelse af kvalitetselementet en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde – dvs. at det er hele klassen som ryger en klasse ned. Forringelse må ske inden for det samme niveau i den pågældende tilstandsklasse.

Forringelsesmodellerne er illustreret i Bilag 1 – Forringelse af tilstanden

2.4. Sammenfatning af den EU-retlige ramme

Formålet med direktivet var at reorganisere den eksisterende vandlovgivning i fællesskabet⁵⁹.

Vandrammedirektivet er et minimumsdirektiv, som forpligter medlemsstaterne til, som minimum, at implementere de indeholdte bestemmelser i national lovgivning. Denne forpligtelse medfører ikke, at der ved indføringen i dansk ret ikke må stilles strengere krav.

Direktivets overordnede formål er, at skabe en ramme for beskyttelsen af vandløb. Denne ramme skal indeholder forebyggende, beskyttende og forbedrende foranstaltninger.

Hver medlemsstat skal udpege, hvilke overfladevandområder, der er vandløb⁶⁰. Vandløb udpeges som naturlige vandløb eller som kunstige eller stærkt modificerede. For hvert vandløb skal det fastlægges, hvilke typespecifikke forhold som gør sig gældende. For kunstige og stærkt modificerede vandløb skal tilstand opfylde økologisk potentiale. Der skal foretages en identifikation af de belastninger som vandløbene udsættes for. Oplysningerne registreres og gemmes så det

⁵⁹ KOM (00) 219 endelig, side 1

⁶⁰ Vandrammedirektivets bilag II

kan vurderes om der sker ændringer i vandløbenes forhold. Registreringerne vil ligeledes danne grundlag for om vandløbene kan opfylde miljømålene i direktivets artikel 4, god tilstand.

Vandrammedirektivets bilag V indeholder retningslinjer for kravene til vandtilstanden. Vandløbene skal klassificeres ud fra den økologiske tilstand og inddeles i høj, god, moderat, ringe og dårlig. Denne tilstand afhænger af de biologiske parametre som indholdet af dyr og planter, de hydromorfologiske parametre som er vandets flow, dynamisk og volumen. Endvidere er det de fysisk-kemiske parametre som temperatur, iltbalance og koncentrationen af udledte stoffer fra byer, landbrug, industri m.fl.. Disse parametre vil også være at betragte som kvalitetselementer.⁶¹

Tilstanden i vandløbene skal overvåges og måleberegningerne skal anvendes i en interkalibrering⁶². Interkalibreringen består af, at sammensætte det indsamlede data med et formål om, at skabe en skala med grænseværdier for tilstanden. Processen er endvidere et forsøg på, at få dannet nogle grænseværdier, som medfører, at tilstanden i medlemsstaterne kan sammenlignes ud fra øvre og nedre grænser.

EU-domstolen har ikke taget stilling til mange afgørelser vedrørende vandrammedirektivets artikel 4 om miljømål. Der foreligger på området én afgørelse C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. Afgørelsen tager ikke stilling til udpegning og klassificering, men afgørelsen fastlægger, hvorledes medlemsstaterne skal foreholde sig til miljømålene.

I dommen ordlydsfortolkes artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i, om at medlemsstaten iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden i alle overfladevandområder. I den henseende som direktivet anvende "Iværksætter" skal forstås som en forpligtelse for medlemsstaten, jf. dommens præmis 31. Medlemsstaterne skal iværksætte de indsatsprogrammer, der er angivet i vandplanerne. Der er angiveligt opfyldelsespligt for medlemsstaten, jf. præmis 33.

Det fastlægges i afgørelsen, at såfremt der ønskes tilladelse til projekt, som har negativ effekt på vandtilstanden da er medlemsstaten forpligtet til at nægte projektet. Der skal nægtes godkendelse til projekter, som medfører en forringelse i tilstanden eller som medvirker til, at målet om god

⁶¹ Vandrammedirektivets bilag V

⁶² Vandrammedirektivets bilag V, afsnit 1.4

tilstand ikke kan opfyldes. Ligeledes gælder det for kunstige og stærkt modificeret, som ikke må forringes så godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand ikke kan opfyldes.

Afgørelsen er oprindelig tysk og den behandlede afgørelse er en oversættelse. Det som er særligt, at bemærke i den danske version af afgørelsen er, at man i præmis 62, som vedrører "forringelse af kvalitetselementer", har anvendt en fortolkning af det udtrykket.: (tysk: abhalten) som at afskrække. Det er en misvisende fortolkning af udtrykket, eftersom det den danske fortolkning snare vil tilnærme sig udtrykket som udsagnsordet afholde⁶³ og adjektivet *afholdende*⁶⁴.

Afholdende kan forstås i flere sammenhæng, men vil i henhold til oversættelsen, vil det formentlig blive anvendt som "tilbageholdende", "afholde sig fra", "lade være med" eller "holde borte"⁶⁵.

Afskrækkende kan tolkes som følgende: "bortskræmme" eller "forfærde".

Forskellen på de to udtryk er, at forståelsen er misvisende i forhold til *forpligtelsen* til at forbygge forringelse. Den "afskrækkende" oversættelse vil blive fortolket som, at medlemsstaterne vil være "bange" for at forebygge forringelser. Såfremt oversættelsen havde været "afholdende", havde oversættelsen fremstået som, mindre forpligtende, ligesom metoden "forringelse af kvalitetselementer".

Denne ordlydsfortolkning er værd at medtage, da det viser de oversættelses- og fortolkningsbesværligheder, der kan fremkomme inden for de EU-retlige rammer. Det konkludere også, at man ved anvendelsen af de EU-retlige regler skal have for øje, at alle medlemsstaterne oversætter og fortolker forskelligt fra hinanden, og at der i nogle situationer vil opstå afvigelser og forståelsesvanskeligheder.

EU-domstolens afgør, at forringelse af vandtilstanden foreligger, når mindst ét af kvalitetselementerne forringes med én klasse, også selvom det ikke medfører, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Såfremt kvalitetselementet er allerede er befindende i den laveste klasse, da udgør enhver forringelse af et kvalitetselement en klasseforringelse.

63 Politikens tysk-dansk, dansk-tysk Ordbog, 1. udgave, 4. oplag, 2006

64 Politikens tysk-dansk, dansk-tysk Ordbog, 1. udgave, 4. oplag, 2006

65 Politikens tysk-dansk, dansk-tysk Ordbog, 1. udgave, 4. oplag, 2006

En nærmere illustration af modellerne fremgår i Bilag 1 – forringelse af tilstanden.

Afsluttende konkluderes at medlemsstaterne er forpligtet til at forebygge forringelse af tilstanden og endvidere forpligtet til at opfylde de fastsatte mål i vandplanerne. Mindre forpligtende er det for medlemsstaterne, hvad angår forringelse af tilstanden. Ved forringelse af tilstanden er der givet medlemsstaterne et spillerum.

3. Den danske ramme

Der vil i de efterfølgende afsnit fremgå en historisk gennemgang af vandreguleringen i Danmark. Udviklingen er medtaget for at danne et overblik over, hvad der var forinden vandrammedirektivet. Den historiske gennemgang vil danne et overblik over foranstaltningerne, som tidligere blev anvendt og, hvorledes det har dannet rammerne og grundlaget for miljømålslovgivningen. Miljøreguleringen er omfangsfuld, og overblikket vil skabe en bedre forståelse af den danske ramme.

3.1. Før og efter miljømålsloven

Inden der i EU blev truffet foranstaltninger om en fælles regulering af vandet i Europa, da havde man i Danmark eksisterende love, som på forskellig måde regulerede de forskellige vandområder. Den første vandløbslov trådte i kraft allerede i 1880⁶⁶. Først i 1982 blev det vedtaget, at loven skulle ske under hensyn til miljøet. Formålet var, at loven skulle regulere adgangen til, at benytte vandløb til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand. Dette skulle dog ske under hensyn til de miljømæssige krav til vandkvalitet⁶⁷.

Reglerne om vandløb hænger desuden stærkt sammen med landbruget. Allerede i 1987 fremlagde folketingets miljø- og planlægningsudvalg Vandmiljøplan I (VMP I)⁶⁸. Hovedmålet hermed, var at minimere udledningen af nitrat. Denne plan blev startskuddet for regulering af ulovlige udledninger, som havde negativ effekt på vandmiljøet. Gennem 1990'erne oplevede man forbedringer i form af fald i forbruget med kvælstof. Det var en langsom proces og i 1997 oplevede man igen en alvorlig iltsvindsperiode i Mariager fjord, som medførte, at regeringen ville have yderligere forbedrede resultater. Resultatet blev Vandmiljøplan II (VMP II), som udelukkende vedrørte landbrugets udledning af kvælstof⁶⁹. VMP II havde desuden også fremtidsplaner om oprettelse af vådområder, plante flere skove og samtidig etablere en mere økologisk landbrugsdrift⁷⁰. Vandmiljøplan III (VMP III) bygger ovenpå de forrige VMP'er. Denne plan, har til forskel fra de tidligere planer valgt

⁶⁶ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 114

⁶⁷ LOV nr. 302 af 09/06/1982 Vandløbsloven

⁶⁸ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 98

⁶⁹ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 99

⁷⁰ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 100

at fremme beskyttelsen, hvor natur og miljø har behov for det⁷¹. GrønVækst 1 og 2 regulerede landbrugets udledninger samtidig med VMP III og disse blev optakten til vandplanerne, der skulle forløbe i årene 2005-2015⁷².

Danmarks vandløb giver store udfordringer blandt andet fordi at: landet er fladt, vandet det iltes ikke da der er kun lidt vand i vandløbene, landbruget belaster og der udledes husspildevand. Miljølovens ca. 35 år på bagen, har medvirket til forbedringer, men på trods af det, er der stadig lang vej til opfyldelse af målsætningen.⁷³

Danmark er som nævnt tidligere blandt de første lande til at beskytte miljøet, navnlig luft, vand og jord mod forurening⁷⁴. Reguleringen af overfladevandet var dengang i miljøbeskyttelsesloven kapitel 4 om beskyttelse af overfladevand. Miljøbeskyttelsesloven var den første danske lov om beskyttelse af vandmiljøet.

Regionplanerne

Det var oprindeligt planloven som indeholdt bestemmelserne for, hvorledes amterne og kommunerne skulle håndtere planlægningen. Planloven er hjemlen for landsplanlægninger, kommuneplanlægning og lokalplanlægningen⁷⁵.

På det tidspunkt, hvor EU udspillede Vandrammedirektivet var det regionplanen, som indeholdt retningslinjerne for, hvordan vandplanlægningen i regionerne skulle håndteres. Planlovens § 6, stk. 3 samt § 6a-c som henviste til, at regionplanernes indhold skulle være bindende retningslinjer for blandt andet: genopretningen af vådområder, -anvendelse og beskyttelse af vandressourcer, -kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande⁷⁶. Der blev lavet en regionplan for hvert amt i landet.

⁷¹ Vandmiljøplan III, Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2004

⁷² Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, side 100

⁷³ Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, Side 91

⁷⁴ LBK nr. 85 af 08.03.1985 bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse (Miljøbeskyttelsesloven)

⁷⁵ LBK nr. 518 af 11.06.2000 Bekendtgørelse af lov om planlægning § 6. For hovedstadsområdet og hver af amtskommunerne i den øvrige del af landet skal der foreligge en regionplan. En regionplan skal omfatte en periode på 12 år.

⁷⁶ Regionplan 2001, Nordjyllands amt, side 5

Regionplan 2001, Nordjyllands amt: I regionplanen for 2001 henvises der til vandrammedirektivet i kapitlet om Vandressourcer – vandløb og søer. Her blev det pålagt Nordjyllands amt, at gennemgå vandløb i Nordjylland, med henblik på en revurdering af målsætningerne i forhold til de krav, som fremgår af vandrammedirektivet. Der henvises specielt til gravede grøfter og kanaler⁷⁷.

Regionplanen indeholdt målsætninger for vandløbene, som var inddelt i A, B, C, D, F. Vandløb af særlige naturelementer, kulturhistoriske, landskabelige værdi som ønskes bevaret blev tildelt den Skærpende målsætning A. Herefter var basismålsætningerne B1-B4 for vandløb, som blev inddelt efter fiskevandstypen. Hermed inddelte man vandet efter fiskenes mulighed for levesteder, gyde og yngelsteder. Her var de fleste vandløb målsatte. Målsætningerne C, D og F var til vandløb uden fiskevandsinteresser og dermed også vand, som indeholdt betydelig større mængder af okker og stoffer fra spildevand. Sådanne vandløb havde mere lempelige målsætninger, som var, at vandløbene skulle fremstå som æstetisk og hygiejnisk tilfredsstillende.⁷⁸

Målsætningerne for kvaliteten, bygger på baggrunden af vandløbene som levested for smådyr. Kvaliteten er udtrykt som en forureningsgrad⁷⁹ samt en vurdering af faunasammensætningen⁸⁰. Målsætningerne i Regionplan 2001 var, at sikre selvproducerende fiskebestande, som vil fremkomme ved regulering af forureningen og udledningen til vandløbene.

Den seneste og sidste regionplan, som er udfærdiget er planen for 2005. Denne plan bærer stærkt præg af implementering af vandrammedirektivets krav til medlemsstaterne. En central problemstilling er, at den hidtidige regulering af forurening og udledning ikke er nok til at kunne opfylde mål om alsidig natur. Det betyder, at regionplanens faunaklasse 7 skal opfyldes af vandløb. Vandløb havde et stadie, hvor de var hårdt præget af vedligeholdelse og reguleringer og med planen om, at opnå nye målsætninger om genopretningen af det naturlige miljø således, at

⁷⁷ Regionplan 2001, Nordjyllands amt, side 210

⁷⁸ Regionplan 2001, Nordjyllands amt, side 213

⁷⁹ Saprobiesystemet, som inddelte forureningstilstanden i grad I, II og III. Forureningsgrad I er en næsten uforurenat tilstand og forureningsgrad II er svagt forurenat og grad III er stærk forurenat, jf. Regionplan 2001, Nordjyllands amt, side 214

⁸⁰ Den optimale faunaklasse kommer fra Dansk Fauna Indeks (DVFI).faunaklasserne inddelt i klasse 1-7, hvor fauna kl. 1 betegner et ensidigt eller manglende dyreliv og fauna kl. 7 indeholder et meget varierende dyreliv. De optimale faunaklasser er fra klasse 4-7, jf. Regionplan 2001, Nordjyllands amt, side 214.

fisk og andet fauna kunne få en naturlig passage. Regionplanen ville, at få fjernet fiskespærringer, genslyngninger af vandløbsstrækninger og etablering af gydesteder.⁸¹

Retningslinjer for vandløbene var målrettet i henhold til vandrammedirektivet. På regionplanens kort over vandløb, findes der flere tusinde kilometer småvandløb. Af disse småvandløb er hovedparten grøfter, som ikke har en nogen naturværdi. Grøfter skal i henhold til planen reguleres efter de samme målsætninger, som en lignende type vandløb. Regionplanen for 2005 anvender fortsat de samme målsætninger A, B, C, D og F.⁸²

2005-udgaven skulle gælde indtil 2009, hvor Miljømålsloven for første planperiode for alvor ville træde i karakter.

Efter denne introduktion om regulering af vandløbene inden vandrammedirektivet, vil Miljømålsloven fra 2003 blive belyst, herefter vil den være at betragte som Miljømålsloven 2009. Miljømålsloven 2009 træder først rigtig i karakter i dette år – det vil sige at Danmark har haft 9 år til at få udpeget vandløb, kategoriseret og klassificeret dem. Hver planperiode gælder i henhold til direktivet 6 år og skal herefter revurderes.

Miljømålsloven

Vandrammedirektivet trådte i kraft den 22. december 2000 og er gennemført i dansk lovgivning med lov nr. 1150 af 17. december 2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven). Dette er første fase af implementeringen.

Det efterfølgende afsnit, vil være en gennemgang af forarbejderne til miljømålsloven. Lovens forarbejder fastlægger, hvad det oprindelige formål var med reguleringen. Det vil endvidere kunne bidrage til, at belyse om der er sket en udvikling på lovområdet eller om loven tager højde for målene i vandrammedirektivet.

⁸¹ Regionplan 2005, Nordjyllands amt, side 250

⁸² Regionplan 2005, Nordjyllands amt, side 253

Forslag til Miljømålsloven blev fremsat den 8. oktober 2003. Indholdet var et forslag til loven samt bemærkninger til lovforslaget⁸³. Forslaget indeholder de uddybende betragtninger til vandrammedirektivets bestemmelser i forhold til indarbejdelsen i den danske lovgivningsramme. Den forberedende del for implementeringen om udarbejdelse af vandplaner, indsatsprogrammer og overvågning, stemmer overens med vandrammedirektivet. Den egentlige udfordring ligger i karakterisering og klassificering af vandløb.

Miljømålene for overfladevandet skulle være opnået senest den 22. december 2015. For bestemte vandforekomster var det muligt, at fastligge andre miljømål og tidsfristen vil derfor kunne udskydes. Det er en nødvendighed, at der sikres fælles retningslinjer for miljømålene medlemsstaterne imellem. I vandrammedirektivets bilag V, pkt. 1.4 er beskrevet en interkalibrering, som skal hjælpe til at opfylde direktivets formål. Interkalibreringen vil i henhold til forslaget kunne få betydning for karakteriseringen og klassificeringen af vandløbenes tilstand.⁸⁴

Vandplanlægningen indebærer en analyse af vandforekomsternes karakteristika, samt en vurdering af påvirkninger i vandforekomsterne. Amterne har i henhold til dette siden 1980'erne reguleret vandløbene i regionplanerne, som er et udspil af planlovens regler. Ved implementeringen af vandrammedirektivet skal forholdene i regionplanen tilpasses så de stemmer overens. Indholdet til vandplanerne er endvidere meget sammenfaldende med de krav, som er fastlagt for planlægningen i regionplanerne.⁸⁵

I forslag til lov om miljømål bliver det nævnt, at det danske beskyttelsesniveau på daværende tidspunkt var lavere end det fastsatte i vandrammedirektivet. Endvidere bemærkes det, at forslaget indeholder en absolut minimumsimplicitering af direktivet. For at Danmark kan opfylde kravene i direktivet, skal der ske væsentlige og effektive reduktioner i udledningen af negative stoffer til vandløbene. Det fremgår endvidere af forslaget, at der synes, at mangle konkrete miljømål i

⁸³ BTL 15 2003/1 betænkning over 1. forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven)

⁸⁴ BTL 15 2003/1 betænkning over 1. forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven), side 15, afsnit 2.2.2. Miljømål

⁸⁵ BTL 15 2003/1 betænkning over 1. forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven), side 17, afsnit 3.2 om vandplanlægningen.

forhold til §§ 15-17, som omhandler udpegning af kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder/vandløb, mindre strenge miljømål og strengere miljømål. Disse paragraffer betragtes som gummiparagraffer, som formentlig vil føre til interessante fortolkningsmuligheder.

Som det fremgår af forarbejderne til miljømålsloven er det fastlagt, at den første implementering af vandrammedirektivet sker ved, at tilpasse regionplanerne med vandrammedirektivets krav og miljømål. I 2009 trådte miljømålsloven for alvor i karakter sammen med de forelæggende vandplaner. Der forelå på tidspunktet en hvis skepsis overfor udvælgelsen af vandløb, som ikke kunne findes at efterleve målet om "god tilstand" den 22. december 2015.

Miljømålsloven 2003⁸⁶

Miljømålsloven er implementeringen af vandrammedirektivets formelle krav til indsatsplanerne. Miljømålsloven har til formål, at fastlægge en ramme for beskyttelsen af overfladevand. Direktivets miljømål for overfladevand er indsat i kapitel 6, § 12, stk. 1. Af stk. 2 hvoraf det fremgår, hvad der skal forstås ved god tilstand for overfladevand >> *Ved god tilstand for overfladevand forstås den tilstand, et overfladevandområde har nået, når det både har god økologisk tilstand og god kemisk tilstand.* <<

Vandrammedirektivets artikel 2, stk. 1, nr. 18 >> God overfladevandstilstand, er den tilstand et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske og dets kemiske tilstand i det mindste er god<<

Der er en lille afvigelse i miljømålslovens definition. Miljømålsloven har undladt, at anvende *mindste* og bestemmelsen bliver mindre forpligtende. Ved at undlade *mindst* må det antages, at der ikke forlanges yderligere forbedringer end god tilstand.

Danmark er i 2003 opdelt i 13 vanddistrikter⁸⁷. For hvert vanddistrikt skal der forelægge en vandplan, jf. Miljømålsloven § 3. Vandplaner skal ifølge loven indeholde som nævnt i § 4, heriblandt en basisanalyse. Basisanalysen er et vigtigt redskab i vandplanen og skal bestå af

⁸⁶ Lov nr. 1150 af 17. december 2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven)

⁸⁷ Ændret til 4 ved L 2005-06-24 nr. 570 Ændring af lov om miljømål

følgende: En analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika. En vurdering af menneskelige aktiviteter påvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand (risikoanalyse)⁸⁸, samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen, jf. Miljømålsloven § 6, stk. 1, nr. 1-3.

Basisanalyserne vil tjene som et ensartet grundlag ved den fremtidige behandling af vandområderne⁸⁹. Den første udarbejdede basisanalyse vil fremstå som en grovsortering af de danske vandforekomster. Grovsorteringen bunder i en risikovurdering, der tager udgangspunkt i, hvorvidt vandforekomsterne eller grupper heraf er i risiko for ikke, at nå regionplanernes målsætning om god kvalitet senest d. 22. december 2015⁹⁰.

Miljømålet skal i første basisanalyse, vurderes i forhold til målsætningerne i regionplanen 2005 for vandområdernes kvalitet. Vurderingen skal baseres på den tilgængelige viden hos amterne, som er lagt til grund ved regionplanlægningen fx udledningstilladelser, miljøgodkendelser, overvågning eller amtskommunernes tilsyn med tilstanden i vandområderne.⁹¹

Regionplanlægningen er meget lig vandrammedirektivets basisanalyse. Vandrammedirektivet kræver desuden, at overfladevandområdernes økologiske tilstand vurderes. Den aktuelle tilstand klassificeres i forhold til de miljømål, der er fastsat for hvert enkelt vandområde. Vandrammedirektivet kræver, at der anvendes et klassifikationssystem, hvor tilstanden i vandområdet skal beskrives.⁹²

⁸⁸ VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 12

⁸⁹ VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 7

⁹⁰ VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 12

⁹¹ VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 7

⁹² VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 8

Det fremgår af miljømålsloven, at de formelle krav som vandrammedirektivet pålægger Danmark ved implementering, er korrekt implementeret. Miljømålsloven anvender i definitionen af god tilstand ikke *mindst*, hvilket resulterer mindre forpligtende. Miljømålene vil i første periode fremgå, som de eksisterende i regionplan 2005. Den efterfølgende undersøgelse af implementering vil vise om det stemmer overens med direktivets indhold.

3.2. Bekendtgørelse om karakteriseringen af vandløb⁹³

Følgende 2 afsnit vil indeholde en systematisering og belysning af den danske karakteriseringsbekendtgørelse og klassificeringsbekendtgørelse. Bekendtgørelserne bør stemme overens med vandrammedirektivets bilag II og bilag V. Systematiseringen og en sammenligning vil danne et overblik over, hvorledes den danske lovgivning fortolker og anvender direktivets bestemmelser. Resultatet vil have betydning for specialets endelige konklusion.

Karakteriseringsbekendtgørelsen indeholder de nærmere krav om indholdet og formen af: analysen af vandløbenes karakteristika, opgørelsen af påvirkningerne på vandløb, samt kortlægningen af vandressourcerne, § 1, stk. 1, nr.1-3.

Bekendtgørelsen definere begreber Overfladevandområde, Kunstigt og stærkt modificeret på følgende måde, jf. § 2:>>

Overfladevandområde: En afgrænset og betydelig mængde overfladevand, f.eks. en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en vandløbsstrækning eller en kystvandsstrækning.

Kunstigt overfladevandområde: Forekomst af overfladevand skabt ved menneskelig aktivitet.

Stærkt modificeret overfladevandområde: Overfladevandområde, der som et resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet i væsentlig grad har ændret karakter.<<

Med fokus på vandløbene, som er en del af overfladevandet, må der i henhold til definitionen være tale om mindre eller større vandløb, en kanal eller en vandløbsstrækning. For hvert vandløb skal der foretages en typeinddeling i henhold til bekendtgørelsens bilag 1. Denne i relation til

⁹³ BKG nr. 1355 af 11.12.2006 bekendtgørelse om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer

vandløbets hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold. Vandløb hvor forholdene er sammenfaldende i henhold til typeinddelings kriterier kan grupperes. Vandløbenes geografiske beliggenhed (beliggenhed, størrelse og kvalitet) og afgrænsning skal frem af et kort i GIS-format. Af kortlægningen skal det fremgå, om nogle vandløb er særligt følsomme over for forurening.

Kunstige og stærkt modificerede overfladevande opdeles i overensstemmelse med bilag 1, hvor de typeinddeles efter kriterierne for det vandområde de ligner mest.

Ved typeinddelingen af vandløb vurderes der ud fra en størrelsestypologi 1,2 og 3, som er størrelsen på henholdsvis oplandsarealet, bredden og afstanden til kilden. Definition på kilden er starten på det åbne målsatte vandløb. Bredden er den som amtet har målt i forbindelse med tilsyn. Hertil er der nogle begrænsninger i henhold til typeinddelingen. Vandløb som typeinddeles er kun de, som er omfattet af regionplanen eller vandplanen. Et vandløb, hvor oplandsarealet er større end 10 km² skal afgrænses særskilt. Såfremt oplandsarealet er mindre end 10 km² inden for et delopland, kan disse sammenlægges.⁹⁴

For at kunne overvåge vandløbene, skal der indsamles oplysninger, om type og omfang af den menneskeskabte påvirkning som vandløbene kan blive udsat for, jf. bilag 2, jf. § 6. Vandløbene kan forurenes både fra vand og fra luften. Oplysninger skal indeholde eksisterende og fremtidige påvirkninger samt direkte og indirekte påvirkninger, der skyldes menneskelige aktiviteter. Såfremt det er muligt at pålægge en tidsfaktor for påvirkninger eller udviklingen over tid, da skal denne medtages i opgørelsen. Opgørelsen skal indeholde oplysninger om punktkilder og diffuse kilder fra henholdsvis byer, industri, landbrug og andre aktiviteter, som er opremset i bilag 2. Endvidere skal der indarbejdes forhold, som er registreret og indsamlet ved blandt andet: kortlægningen af vandressourcerne, ved indvinding af vand, fra virkninger af regulering af vandføring med flere.

Sammenligningen af karakteriseringsbekendtgørelsen og Vandrammedirektivets bilag II. Begge regelsæt om karakterisering påpeger, at der i overfladevandområderne skal udpeges vandløb.

⁹⁴ BKG nr. 811 af 15.07.2004 om karakteriseringen af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer, Bilag 1

Herefter er der i Bilag II anført, at vandløbene skal typeinddeles alt efter, hvilket hav vandløbet udmunder i. Denne inddeling fremgår ikke i bekendtgørelsen.

Inddelingen af kunstige og stærkt modificeret er ens i regelsættende. De skal typeinddeles efter det overfladevand, som det lignes mest i det pågældende område.

Af bilag II fremgår det, at der skal ske en fastlæggelse af de typespecifikke referenceforhold, som er de hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold. Disse skal svare til de i direktivets Bilag V. Bilag II påpeger, at anvendelsen kan foretages ud fra forskellige fremgangsmåder, for eksempel rumlige forhold, modeller, blandings modeller, og såfremt ingen af disse kan anvendes, kan der gøres brug af ekspertvurderinger.

karakteriseringsbekendtgørelsen forudsætter, at der skal ske en typeinddeling efter størrelsestypologi 1, 2 og 3, på baggrund af oplandsarealets størrelse, bredde og afstand til kilden. Denne inddeling må antages, at være Danmarks svar på de typespecifikke referenceforhold. Af Miljøministeriets vejledning⁹⁵ fremgår det, at udpegningen af vandløb er baseret på regionplanernes kortlægning⁹⁶. Med denne oplysningen, må det antages, at der er anvendt modelbaseret typespecifikke biologiske referenceforhold. Metoden anvender historisk og tilgængelige data, som sikre at værdierne er tilstrækkelig troværdige.

Der skal også indsamles oplysninger om de menneskeskabte påvirkninger og oplysninger om punktkilder samt diffuse kilder. Oplysninger skal opbevares således, at det er muligt, at sammenligne tallene til fremtidige analyser om tilstanden. Dette stemmer overens med bilag II's bestemmelser.

Endvidere foreskrives der i begge regelsæt, at der skal foretages en vurdering af miljøvirkningerne som konsekvens af de indsamlede data. Karakteriseringsbekendtgørelsen synes at stemme overens med indholdet i vandrammedirektivets bilag II.

⁹⁵ Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005

⁹⁶ Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, 2005, side 7

3.3. Bekendtgørelse om klassificering af vandløb⁹⁷

Klassificeringsbekendtgørelsen er implementeringen af vandrammedirektivets bilag V om fastlæggelsen af referencetilstand og miljømål, samt hvad der skal forstås som god tilstand for vandløb, og godt økologisk potentiale for kunstige og stærkt modificerede vandløb, jf. § 1, stk. 1.

Miljømålene for vandløb fastsættes ud fra de kvalitetselementer, som er nævnt i bekendtgørelsens Bilag 1 og efter klassifikationssystemerne og klassegrænser i Bilag 5. Kvalitetselementer for økologisk tilstand for vandløb, indeholder ligesom i Vandrammedirektivets bilag V de elementer, som påvirker den økologiske tilstand. Det er biologiske-, hydromorfologiske- og fysisk-kemisk kvalitetselementer og stemmer indholdsmæssigt overens med direktivets bilag V.

Klassifikationssystemerne og grænser skal være i overensstemmelse med Karakteriseringsbekendtgørelsens § 3 om kategorisering af overfladevand og udpegningen af vandløb.

Vandløb klassificeres ud fra klassifikationssystemerne og klassegrænserne i bilag 5. klassificeringen foretages ud fra typeområderne, naturlige vandløb og blødbundsvandløb, som opgøres på baggrund af økologiske kvalitetsratioer (EQR)⁹⁸ og Dansk Vandløbsfaunaindeks (DVFI)⁹⁹. Der henvises til, at blødbundsvandløb er mindre, naturlige vandløb, hvor størstedelen af vandløbets strækning har et ringe fald¹⁰⁰, en ringe hastighed og hvor bunden af natur er blød og tildeles organisk. De fysisk-kemiske kvalitetselementer fremgår af bilag 2 i BKG nr. 1016 af 15.08.2007 om ændring af bekendtgørelse om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til

⁹⁷ BKG nr. 1433 af 06.12.2009 bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand

⁹⁸ Den økologisk kvalitets ratio (EQR) udtrykker afvigelsen mellem referencetilstanden og den aktuelle observerede værdi, og beskriver opdelingen i de økologiske kvalitetsklasser, jf. BKG nr.. 1433 af 06.12.2009 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand, bilag 7 og Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet, Anvendelse af Vandrammedirektivet i danske vandløb Faglig rapport fra DMU, nr.. 499 2004, side 15

⁹⁹ Dansk Vandløbsfaunaindeks (DVFI) er en parameter, som indikerer sammensætningen af faunaelementer, tæthed af udvalgte faunaelementer, forholdet mellem miljøfølsomme og ikke-miljøfølsomme faunaelementer og diversiteten, jf. BKG nr.. 1433 af 06.12.2009 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand, Bilag 5

¹⁰⁰ Et ringe fald afhænger af vandløbsstørrelsen.

udledning af forurenede stoffer til vandløb, søer eller havet¹⁰¹ - heraf fremgår det, hvor stort et måleindhold der må være i vandet af for eksempel jod, kobber, brintoverilte m.fl.

Klassificeringen skal indføres på et udarbejdet kort over tilstandsklassifikationen i vandløbene. Den økologiske tilstand fra høj til dårlig, har hver deres farvekode.

Ved klassifikationen af kunstige og stærkt modificerede vandløb anvendes udtrykket Økologisk potentiale i stedet for økologisk tilstand.

Hvad der forstås ved økologisk tilstand for vandløb er udtrykt i skemaform i bekendtgørelsen bilag 2A. den generelle definition af god økologisk tilstand >>

Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold. <<

De anvendte værdier for kvalitetselementerne for vandløb er anført i bilag 2B. Her er det klargjort, hvordan forholdene i vandløb skal være, for at opnår god økologisk tilstand. Det som er værd at bemærke er, at de hydromorfologiske kvalitetselementer mangler en udfyldning for både god og moderat tilstand. Det er angiveligt udtrykt >> *Forhold svarende til hvad der er specificeret ovenfor for de biologiske kvalitetselementer.*<< Den hydromorfologiske tilstand skal indeholde elementer om; vandstrømningsvolumen, vandløbets kontinuitet, og forhold om vandløbets dybde, bredde, bundforhold og variationen heraf.

Svaret på den manglende specificering af kvalitetselementet hydromorfologiske forhold, vil kunne begrundes med bilag 5 om typeområdet, blødbundsvandløb. Som beskrevet tidligere i afsnittet er denne inddeling, en del, af det hydromorfologiske element.

I henhold til undladelsen af den nærmere beskrivelse af de hydromorfologiske forhold i bilag 2B, må det anses at være en mindre mangel. Bilag 5 indeholder et klassifikationssystemet, samt de anvendte grænser for inddelingen af vandløbene under hensyn til de biologiske, hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold.

¹⁰¹BKG nr.. 1016 af 15.08.2007 om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenede stoffer til vandløb, søer eller havet.

Interkalibreringen fremgår af klassificeringsbekendtgørelsen § 3. De danske grænseværdier er de indeholdte i bilag 5. De er baseret på en sammenligning af overvågningsresultaterne fra medlemsstaterne. De formelle krav til interkalibreringen er overensstemmende med direktivets bilag 5 afsnit 1.4.

Klassificeringen af vandløb med mindre strenge miljømål fastsættes på de vandløb, som har moderat, ringe eller dårlig vandløbstilstand. Kunstige og stærkt modificerede vandløb anvender moderat, ringe eller dårlig potentiale, jf. klassificeringsbekendtgørelsen § 4, stk. 1.

Ved klassificeringen af de danske vandløb, inddeles vandløbene ud fra grænseværdierne som er indeholdt i klassificeringsbekendtgørelsen bilag 5. Der kan både tales for og imod ved afgørelsen af, om elementerne lever op til vandrammedirektivets krav i bilag V.

De formelle krav er indeholdt i begge regelsæt, men anvendelsen af kravene er utydelig. Direktivets krav til vurderingselementer ved klassificeringen er de biologiske-, hydromorfologiske- og fysisk-kemiske elementer. Vurderingselementerne fremgår også af klassificeringsbekendtgørelsen, men i bilag 2B, hvor definitionerne af hydromorfologisk god- og moderat tilstand fremgår, er der kun en henvisning til de biologiske kvalitetselementer. Det er utydeligt, hvad der skal forstås med denne henvisning og det må antages at være mangel i forhold til direktivets krav.

Af klassificeringsbekendtgørelsens bilag 5 fremgår klassifikationssystemet med grænseværdier. Systemet er indeholdt en grænseværdi for blødbundsvandløb, som må antages, at være det danske svar på de hydromorfologiske forhold. Som systemet fremstår i bilag 5, er der reelt set, en inddeling som indeholder alle tre kvalitetselementer.

Undladelsen af en nærmere beskrivelse af den hydromorfologiske tilstand i bilag 2B, må det anses for værende en mangel. Om manglen er væsentlig er uvist. Det vides ikke, hvilke myndighedsmæssige forhold, som ligger bag begrundelsen herfor. Det hydromorfologiske kvalitetselement fremstår ikke som opfyldende, i forhold til de angivne faktorer i vandrammedirektivets bilag V. Men definitionen af blødbundsvandløb må konkluderes at være, en del, af det hydromorfologiske element.

I henhold til forrige afsnit om karakterisering fremgår det, at vandløbene typeinddeles efter oplandsarealets størrelse, bredde på vandløbet og afstanden til kilden. Disse elementer er i henhold til direktivets faktorer, indeholdt under de hydromorfologiske elementer. Men på baggrund af denne tillagte viden, da synes der stadig, at være manglende elementer, som vandløbets kontinuitet, vandstrømningens volumen og dynamik med mere.

Afsluttende på afsnittet må det konkluderes, at klassifikationssystemet er mangelfuldt i henhold til det hydromorfologiske kvalitetselement. Det fremgår ikke af bilag 2B, hvad der skal forstås ved god- og moderat hydromorfologisk tilstand. Faktorerne som er afgørende for de hydromorfologiske grænseværdier kan ikke opfyldes af de nævnte i klassificeringsbekendtgørelsen, herunder karakteriseringsbekendtgørelsen.

Efter en foretaget systematisering og fastlæggelse af de danske regler, vil der i de efterfølgende afsnit undersøges, om anvendelsen af reglerne er i overensstemmelse med vandrammedirektivets krav og mål. Anvendelsen kan afvige fra direktivets bestemmelser trods disse er implementeret overensstemmende.

De følgende undersøgelser tager udgangspunkt i Miljøministeriet, herunder Naturstyrelsen vejledning til anvendelsen af reglerne. Vejledninger betragtes som retningslinjer for de kommunale myndigheder, som skal udarbejde indsatsplanerne for hvert vandområde. Vejledningerne bør derfor indeholde en rettesnor, som er i overensstemmelse med de danske regler og dermed vandrammedirektivet.

3.4. Miljøministeriet vejledning¹⁰²

Miljøministeriet herunder Naturstyrelsen, som er hovedadministrerende inden for vandplanlægningen, har udfærdiget en vejledning til underliggende myndigheder, til deres anvendelse af reglerne i miljømålsloven, jf. vandrammedirektivet.¹⁰³

¹⁰² Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011

¹⁰³ Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011

Udkastet til de første vandplaner, skal indeholde en udpegning af vandløbene i overensstemmelse med de målsatte vandløb, rørlægninger nedstrøms og ikke specifikt målsatte vandløb, i regionplanerne. Det første udkast bærer ikke præg af ensartethed, hvilket har medført at omfanget af vandløbene er varierende.

Første høringsperiode af vandplanerne medførte en del indsigelser om antallet af udpegede kunstige og stærkt modificerede vandløb. Hertil at der skulle udpeges langt flere end først antaget. I den forbindelse, har naturstyrelsen foretaget en analyse af den EU-retlige rammer for karakterisering af vandløb.¹⁰⁴

Naturstyrelsen har i sin analyse henvist til "Guidance Documents", som er vejledninger, som er udfærdiget af EU's vanddirektørkreds til støtte for fortolkningen af vandrammedirektivet.¹⁰⁵

Identifikation og udpegning af vandområder afhænger af, at der skal eksisterer en vandforekomst, der er afgrænset og samtidig udgør en betydelig mængde (eng.: discrete and significant elements of surface water¹⁰⁶). Det fremgår af analysen, at alle vandløb vil være en del af et vandområde. Endvidere skal vandløb betegnes som det vand, der udspringer forskellige steder, men med det samme udløber i havet eller en sø.

Det er op til medlemslandet, at beslutte om vandområder med opland under 10 km²; skal administreres enkeltvis, indgå som dele af et større vandområde, eller om de helt skal afskæres.¹⁰⁷ Skal vandløbene administreres enkeltvis, vil det medføre store administrative byrder, denne tilgang tilstræbes ikke. Såfremt de afskæres, vil vandområdet i henhold til direktivet, stadig skulle efterleve direktivets krav. Det vurderes, at vandrammedirektivet omfatter alt vand og forpligtelsen til, at beskytte og forbedre vandforekomsten trods, at vandforekomsten ikke identificeres som et vandområde.

¹⁰⁴ Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011, Afsnit 1 Indledning, side 3

¹⁰⁵ Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011, afsnit 2.2 Generelt om vandområder, side 4

¹⁰⁶ Common Implementation strategy for the Water Framework directive (2000/60/EC), Guidance document no. 2, identification of water bodies

¹⁰⁷ Vandrammedirektivets, bilag II, punkt. 1

Af Naturstyrelsen analyse fremgår det, at der ikke tages højde for vandområder med et opland på under 10 km². Vandområderne er udpeget og medtaget i vandplanerne på baggrund af, at der gælder en forpligtelse til, at beskytte og forbedre vandforekomsten på trods af en manglende udpegning.¹⁰⁸

Af analysen fremhæves det, at der ifølge vandrammedirektivets artikel 4, stk. 3 ikke indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at udpege vandområder som kunstige og stærkt modificerede. Det er en mulighed som medlemsstaterne kan vælge at anvende.

Direktivet definere kunstige vandområder, som vandområder, der er skabt ved menneskelig aktivitet. Hertil¹⁰⁹ skal menneskelig aktivitet forstås som et vandområde, skabt et sted, hvor der ikke tidligere har eksisteret et vandområde. Undtagelsen hertil er områder, hvor der har været mindre damme eller grøfter.

Direktivet definere stærkt modificerede vandområder, som fysisk ændrede overfladevande, som følge af menneskelig aktivitet. Kommissionen anfører i "Guidance Document", at udpegningen skal ske i henhold til direktivets bilag II – Det bemærkes af Naturstyrelsen, at henvisningen til direktivets bilag II skyldes manglende konsekvensrettelse ved vedtagelsen af direktivet, og henviser derefter til, at kriterierne for udpegningen er indeholdt i Guidance document no. 4, identification and designation of heavily modified and Artificial Water Bodies. Det fremgår heraf udpegningen skal ske på vandområder, hvor der er et tiltænkt større infrastrukturprojekter, som fx havnefaciliteter, vandreguleringer, dræning m.fl. Sådanne vandanvendelser ændre typisk i de hydromorfologiske forhold, således at muligheden for opnåelse af god tilstand, kun vil kunne fremkomme ved ophørende drift. Naturstyrelsen bemærker, at der i forhold til beskyttelsesniveauet ikke skelnes i mellem naturlige, kunstige og stærkt modificerede vandløb.

Af analysen må det udledes, at det er naturstyrelsen opfattelse, at uanset om vandområder udpeges som kunstige eller stærkt modificerede, da skal foranstaltninger af vandområderne opretholdes.

¹⁰⁸ Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011, afsnit 2.2.1. små vandområder, side 5

¹⁰⁹ Common Implementation strategy for the Water Framework directive (2000/60/EC), Guidance document no. 4, identification and designation of heavily modified and Artificial Water Bodies

Første høringsperiode medførte ændringer i udpegningen, da denne ikke var retvisende. Af analysen fremgår det, at vandløb med opland på under 10 km² udelades, med mindre de har en høj naturværdi eller har god økologisk tilstand. Der blev udpeget flere kunstige vandløb, såfremt det historisk kunne dokumenteres, og flere rørlagte vandløb blev udpeget som stærkt modificerede. Endvidere fik man målsat og udpeget vandområder mere ensartet på tværs af landet. Det fremgår, at ca. 22.000 km vandløb er målsat i vandplanerne, hvortil der er udpeget ca. 10.000 km, som der ikke kan efterleve et mål om god økologisk tilstand, men i stedet godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.

Ud fra Naturstyrelsen vejledning, må det antages, at man ved anvendelse af reglerne i miljømålslovgivningen, ikke tage særlig højde for udpegningen af kunstige og stærkt modificerede vandløb. Dette er på baggrund af de udpegede ca. 30.000 km vandløb, hvoraf 1/3 del udgør kunstige og stærkt modificerede. Trods udpegningen skal alle foranstaltninger iagttages.

Af Naturstyrelsen bemærkes, at der i forhold til beskyttelsesniveauet, ikke skelnes i mellem naturlige, kunstige og stærkt modificerede vandløb. Heraf kan det udledes, at *alt* vand ønskes beskyttet.

3.5. Miljø- og Naturklagenævnet

Den danske miljømålslovgivning er i praksis behandlet i et mindre omfang. Det skyldes, at der med vedtagelsen af første planperiodes vandplaner, var sket en mangelfuld behandling af vandplanerne. I 2012 kom afgørelsen NKM-400-00054 som på grund af mangelfuld høring, gjorde vandplanerne ugyldige. I tiden hvor man genbehandlede vandplanerne, skulle myndighederne igen rette sig efter de miljømæssige målsætninger i regionplanen¹¹⁰.

Den næste afsnit vil indeholde afgørelserne: NKM 2012.NKM-400-00054, NKM 2012. NKM-400-00110 (MAD 2012.3329 klage fra Danmarks Naturfredningsforening), NKM 2015. NKM-400-00380 (MAD 2015.192 Klage fra Bæredygtig Landbrug).

¹¹⁰ MAD 2014.338 Nmk om en landmands rørlagte grøft, som skulle have været reguleret i henhold til regionplanen frem for de statslige vandplaner.

De efterfølgende afsnit vil indeholde en gennemgang af afgørelserne. Herefter vil der fremgå en sammenslutning af afgørelserne, med henblik på, at kunne sammenholde de gældende regler med den praktiske anvendelse.

Afgørelserne fra 2012 er klaget til Natur- og Miljøklagenævnet. I sagerne er det høringsprocessen ved vandplanernes tilvejebringelse, som bliver behandlet af nævnet, jf. miljømålsloven § 29, jf. § 53. Behandlingen af vandplanernes indhold er forbeholdt Naturstyrelsens kompetence¹¹¹.

Gennemgangen af afgørelserne vil tage udgangspunkt i nogen af de andre spørgsmål, som er blevet fremlagt i klagerne. Spørgsmålene indgår ikke i den endelige afgørelse fra nævnet, men både Naturstyrelsen og Natur- og Miljøklagenævnet anfører og bemærker til spørgsmålene. Naturstyrelsens anførelser kan endvidere anvendes som vejledende retningslinjer. Udvælgelsen afhænger af relevans for specialets problemformulering og bemærkningerne kan hjælpe til en bedre forståelse ved anvendelsen af de danske regler.

NKM 2012. NKM-400-00054 Afgørelse i sagerne om vedtagelse af de statslige vandplaner

Afgørelsen indeholder et supplerende indlæg, som Naturstyrelsen har sendt 4. oktober 2012 i forbindelse med klagerne. Af redegørelsen fremgår emnet: *Ændringer i vandplanerne var efter naturstyrelsens opfattelse ikke omfattende*. Heraf fremgår det, at der på ca. 27 % af vandløbsstrækningerne blev foretaget ændringer i form af, ændret-, ny- eller bortfald af indsats. Det var ikke naturstyrelsen opfattelse, at 27 % ændring medfører en supplerende høring og ændringerne var ikke omfattende nok til, at udgøre et nyt planforslag.

Efter den supplerende høring, kunne det ses, at det ikke var helt de samme vandløb som, som forelå ved første høring. Dermed var det Naturstyrelsen opfattelse, at indsatsen skulle ændres for vandløbene. Det er styrelsen vurdering, at årsagerne til at prioritere indsatsen anderledes er følgende; Nogle vandløb havde en bedre kvalitet en først antaget, nye resultater vidste at andre vandløb havde et indsatsbehov, Nogle vandløb som var udvalgt naturlige var reelt kunstige, og endvidere var udpegningerne af vandløbene begrundet på vurderinger fra amterne, som havde uens kriterier – disse er nu mere ensartet i hele landet, hvilket medfører ensartede indsatser.

¹¹¹ NKM 2012. NKM-400-00054, supplerende indlæg emne nr. 2

Af Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger fremgår det, at nævnet kun kan behandle de formelle krav til vandplanernes indhold, herunder om kravene om basisanalyse, statusrapport, analyser er tilstrækkeligt. Flere af klagerne har anført, at planerne burde være indeholdt en konsekvensvurdering af en række indsatser. Nævnet bemærker, at miljømålsloven ikke stiller et specifikt krav om konsekvensvurdering.

Det bemærkes også, at flere klager har vedrørt vandplanernes manglende opfyldning af miljømålsloven, hvad angår; udpegning af kunstige og stærk modificerede vandløb, fastsættelse af mindre strenge miljømål, begrundelserne for fristforlængelse og kravene til indholdet i indsatsprogrammerne. Det er Nævnets opfattelse, at det forskelligt, hvor detaljeret og omfattende planerne skal være også med begrundelserne for fristforlængelse. De formelle krav til vandplanernes indhold findes ikke tilsidesat.

Der fremgår også tvivlsspørgsmål med hensyn til implementering af vandrammedirektivet. Nævnet bemærker, at direktivets bestemmelser er indført i Miljømålsloven. Yderligere anføres det, at nævnet ikke kan efterprøve indholdet i lovgivningen.

Natur- og miljøklagenævnet henviser til Naturstyrelsens svarskrifte til retten 9. november 2012, hvor Naturstyrelsen har tilkendegivet, at der var fejl i vandplanerne og, at der var foretaget unøjagtige udpegninger. Hermed var nogle vandløb udpeget naturligt, men de skulle have været udpeget som kunstige. Styrelsen oplyser, at have iværksat en nøje gennemgang af alle vandløbene.

I forbindelse med den endelige afgørelse af sagen, bemærkes det af Natur- og Miljøstyrelsen, at vandplanerne er indholdsmæssigt komplicerede og indeholder store mængder af data for vandløbene. Vandplanernes omfang, indhold og kompleksitet medførte som afslutning på sagen, at den supplerende høring havde været for kort. Det kunne ikke afvises, at en længere høring ville have bidraget med flere indsigelser fra borgerne.

MAD 2012.3329 Nmk klage fra Danmarks naturfredningsforening (DN)

Som det fremgår af indledningen til afgørelsen, gav vedtagelsen af vandplanerne anledning til et meget stort antal klager til Natur- og Miljøklagenævnet. Der blev udvalgt 7 af klagesagerne til en principiel behandling, som blev indbragt af DN.

Særlig relevant, er klagesag 5, 6, og 7¹¹²: >>

5) de gennemførte basisanalyse er utilstrækkelige, og den at manglende viden om vandløbene var i modstrid med vandrammedirektivets artikel. 11

6) Der er udpeget for mange vandløb som stærkt modificerede og kunstige vandområder

7) målsætningen for flere vandløb og søer er fastsat lavere end referencetilstanden. <<

5) DN fremlagde at brugen af fristforlængelser ikke stemmer overens med vandrammedirektivets artikel 4, da frister ikke kan forlænges på ubestemt tid og, at der ikke var tilstrækkeligt redegjort for de tiltag, som skulle sikre, at målene kunne nås inden for tidsfristen. Der gøres særligt opmærksom på brugen af udtrykkende ”tekniske årsager” og ”uforholdsmæssig store omkostninger”, som ikke menes at være tilstrækkelig begrundelser for ikke at have klassificeret i hvert enkelt tilfælde.

6) DN anfører, at planernes stærkt modificerede områder ikke lever op til udpegningskravene, med begrundelse i en manglende dokumentationsproces. Der henvises til, at der i hver tilfælde, skal tages særskilt stilling og endvidere skal de udpegede områder kunne leve op til godt økologisk potentiale, for det vandområde det ligner mest. Indsatsen for opnåelsen af godt økologisk potentiale, er i henhold til DN ikke indregnet i vandplanerne.

7) DN har sammenlignet målsætningerne i forslaget til vandplanerne med oplysningerne om det samme vandløb i regionplan 2005 for Nordjyllands amt. Sammenlignet fremstår vandløbene som nedklassificeret i vandplanerne i forhold til de tidligere målsætninger. Dette anses som stridende mod vandrammedirektivets bestemmelser om ikke-forringelse og direktivets sammenhænge mellem mål og referencer.

Naturstyrelsen bemærker til klagers ønske om at få prøvet vandplanernes indhold, herunder miljømål og indsatsprogram, at dette ligger uden for klage adgangen. Det nævnes at de findes at være miljøministerens lovgivningskompetence.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker hertil, at der forskel på, hvor omfattende og detaljeret vandplanernes begrundelser skal være i de forskellige vandområder. Derfor afhænger

¹¹² Rangordningen i afgørelse MAD 2012.3329 Nkm

fristforlængelsen i forhold til at opnå god tilstand også heraf. Tilsvarende gælder det for indsætterne, som ligeledes vil være forskellige.

Endvidere bemærkes det, at nævnet ikke kan tage stilling til planernes indhold, herunder kategoriseringen af vand og vandkvaliteten, som fremgår af MML § 15 og 16.

Nævnet bekræfter implementeringen af vandrammedirektivet i Miljømålsloven, men har ikke kompetence til at efterprøvet indholdet af lovgivningen.

Det følger, at Natur- og Miljøklagenævnet alene kan prøve de formelle krav til vandplanernes indhold. Det vil sige, vandplanernes indhold af basisanalyse, statusrapporter mv. Nævnet kan alene kun underkende indholdet i planerne, såfremt et af de formelle krav helt er undladt.

Det findes at de formelle krav til vandplanerne i henhold til miljømålsloven er opfyldte.

Det er alene Naturstyrelsen, som kan ændre i vandplanernes indhold. I et svarskifte til retten af 9. november 2012 har styrelsen tilkendegivet, at der er konstateret fejl og unøjagtigheder i vandplanerne. Heraf, at nogle af de vandløb, som var udpeget som naturlige i stedet skulle have været udpeget som kunstige. En yderligere gennemgang af alle vandløbene skulle forhindre lignende situationer.

MAD 2015.192 Nmk klage fra Bæredygtig Landbrugs (BL)

Afgørelsen vil blive belyst i den omfang den er relevant for specialet. Hermed bliver udpegede klagepunkter fremhævet i den nævnte rækkefølge indeholdt i indledningen til afgørelsen. >>

6) Vandplanerne er i modstrid med Vandrammedirektivet i betydelig grad medtog vandområder med opland på under 10 km².

7) den økonomiske konsekvensanalyse var utilstrækkelig.

8) Vandplanerne var baseret på fejlagtige klassifikationer af kunstig og stærkt modificerede vandløb.<<

6) BL har anført vandplanerne som modstridende med vandrammedirektivets vejledning om, at kun betydelige vandområder med et opland over 10 km² skal medtages i vandplanerne. I de foreliggende vandplanerne er vandområder med et opland under 10 km² også medtaget. Det bemærkes hertil, at definitionen i direktivets artikel 2, nr. 10 overfladeområde omfatter alle større

vandområder, fremfor de små og ubetydelige vandløb, med henvisning til "Guidance Document No. 2, Identification of Water Bodies".

7) BL antyder også, at den forudsatte basisanalyse ikke er udfærdiget i overensstemmelse med direktivet. Herunder er der henvist til, at staterne skal finde et godt økologisk potentiale for sin reguleringsindsats med henblik på de forbundne omkostninger og tab af værdier, som vil kunne fremkomme. Der henvises til, at Naturstyrelsen i den tidlige fase af basisanalysen ikke har udfærdiget en økonomisk konsekvensanalyse af omkostningerne i forbindelse borgerinddragelsen, som grundlag for klassifikationen af vandløbene. Med hensyn til udpegningen af kunstige og stærkt modificerede områder, burde der ifølge BL have været foretaget nøjagtigt konsekvensanalyser med en inkluderet opgørelse af de samfundsøkonomiske følger.

8) BL har anført at overfladevand skal udpeges som kunstig eller stærk modificeret, såfremt ændringerne af området fysiske udformning, som er en nødvendighed for opnåelsen af god til, vil have negativ indvirkning på bl.a. oversvømmelser, dræning eller andre bæredygtige udviklingsaktiviteter. I kraft af dette, er der ikke foretaget ændringer i vandplaner. BL anfører, at op mod 90 % af de danske vandløb er tilpasset til landbrugets afvanding, men alligevel har naturstyrelsen klassificeret vandløbene som naturlige vandløb.

BL henviser også til, at klassificeringen af vandløb er foretaget ud fra officielle kort fra 1842-1860. hertil bemærkes det, at der har været gravet kunstige vandløb i Danmark siden 1600-tallet, hvortil fejlagtigheden begrundes med, at der ikke er taget højde for dette. Endvidere er det BL's opfattelse, at kunstige skabte vandløb ikke vil kunne leve op til målene om god tilstand. Den samme opfattelse gælder for stærkt modificerede vandløb.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker som i MAD 2012.3329 at direktivet er implementeret i Miljømålsloven og indholdet kan ikke efterprøves af nævnet. Naturstyrelse fremhæver, at det er tilvejebringelsen af planerne der er omfattet af klageadgangen og ikke tilblivelsen af planerne generelt.

Naturstyrelsen oplyser, at vandplanerne er baseret på data fra de nationale overvågningsprogrammer. Programmerne bidrager med den nødvendige data for at kunne vurdere vandområdernes målopfyldelse, samt den samlede effekt af virkemidler og indsatser. Hertil, at

denne foretages i overensstemmelse med direktivet, som er implementeret i miljømålsloven. Interkalibreringen, som foretages i årene 2003-2009 er basen for vandplanerne 2009-2015. I nogle tilfælde nævnes nyere data fra 2010 at være medtaget, hvilket der oplyses, at der er redegjort for. Naturstyrelsen bemærker grundlaget for udpegning, klassificering, miljømål og indsats løbende revideres, og hvis det er nødvendigt justeres. Det vurderes at vandplanerne bygger på korrekt og tilstrækkeligt grundlag.

I forbindelse med den økonomiske analyse og konsekvensberegningerne, henvises der til NMKN-400-00054, at miljømålsloven ikke indeholder specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men et krav en basisanalyse. Basisanalysen indeholder økonomiske analyser. Naturstyrelsen bemærker, at der parallelt med tilvejebringelsen af planerne er udarbejdet særskilte miljøvurderinger og miljørapporter og yderligere, at de politiske beslutninger på områder er baseret på de omfattende foreliggende økonomiske analyser. Kommunerne skal endvidere foretage konkrete konsekvensanalyser af de enkelte indsatser for at sikre, at resultatet ikke bliver negativt. Naturstyrelsen anfører, at de foretagne analyser stemmer overens med kravene i direktivet og miljømålsloven.

Lempelsesbestemmelserne i miljømålsloven §§ 15-17, bemærkes fra Naturstyrelsen, at være en valgfri mulighed. Det er op til hver medlemsstat, at træffe en beslutning om udpegningen af sådanne områder. Det anføres, at det hovedsagligt er politisk valg at anvende bestemmelser under hensyn til, at betingelserne i § 15 er opfyldte. Naturstyrelsen bemærker, at bestemmelserne er anvendt.

I forbindelse og af hensyn til landbrugets dræning, bemærkes det, at der nødvendigvis ikke er et modsætningsforhold mellem dræning og god økologisk tilstand. Et vandløb, som benyttes til dræning, vil ikke i sig selv medføre, at vandløbet skal udpeges som stærkt modificeret.

Om der er sket en forvridning ved implementering af direktivet, oplyses der af naturstyrelsen, at de mål, som fremgår af direktivet om "god tilstand" i vandløb, endnu ikke er opfyldt i Danmark. Opfattelsen af implementering af direktivets miljømål, findes ikke at være strengere end de i minimumskrav som er indeholdt i direktivet. Det bemærkes, at alle miljømål, herunder brugen af

undtagelser og indsatser beror på politiske beslutninger, der afspejler regerings ambitioner på vandområdet.

Om vandplanernes tilvejebringelse bemærkes der fra Natur- og Miljøklagenævnet, at der i vandplanerne er omkostningsanalyser af virkemidler og det bekræftes, at de formelle krav til analyser i tilvejebringelsen ikke er tilsidesat.

Det skal bemærkes, at naturstyrelsen udtalelse om problemstillinger ikke bindende i henhold til afgørelsen, men kan anvendes som et supplement.

Afrunding af afgørelserne

Ud fra afgørelserne kan det konkluderes, at såfremt der foretages ændringer i vandplanerne, da kan indsatsen for vandplanerne ændres, oprettes eller bortfalde, med en variation i vandløbsstrækningerne på ca. 27 %. Det er fastsat, at ca. 27 % af ikke er nok ændring til, at der foreligger en ny vandplan. Ændres vandplanerne inden for denne grænse, vil det medføre en supplerende høring og ikke en ny høringsperiode på 6 mdr.

I Miljømålsloven krav til vandplanernes indhold indgår basisanalysen, statusrapport og visse særlige analyser, dette begrundes med, at de særskilt indeholder økonomiske analyser. I de formelle krav er der ikke et specifikt krav til en konsekvensvurdering.

Indholdet i vandplaner er baseret på data fra de nationale overvågningsprogrammer. Programmerne er foretaget ud fra målinger, som man har indsamlet i årene 2003-2009 og nogle steder med data fra 2010. Grundlagene for udpegningerne, klassificering, miljømål og indsatser revideres løbende.

Anvendelsen af lempelsesbestemmelserne i miljømålsloven er valgfri mulighed for medlemslandene. Det er hovedsagligt et politisk valg, at anvende bestemmelserne i henhold til betingelserne, som skal være opfyldte herfor.

Ved udpegningen af et vandløb som kunstig eller stærkt modificeret, da er landbrugsmæssig dræning ikke en forudsætning.

Både Naturstyrelsen og Natur- og miljøklagenævnet finder, at vandrammedirektivets bestemmelser er implementeret i Miljømålsloven. Dette på trods af, at målet om "god tilstand" i vandløbene, endnu ikke er opfyldt i Danmark.

4. Konklusion

Efter en afdækning af retstilstanden på området for reguleringen af vandløb, kan det konkluderes, at der ved kategorisering og klassificering af vandløb er sket en implementering, som afviger fra vandrammedirektivets bestemmelser.

Baggrund for konklusionen er, at vandrammedirektivet i artikel 4 fastlægger, at medlemsstaterne skal iværksætte indsatsprogrammer, som forebygger, beskytter og forbedrer vandløbene med henblik på at opnå god tilstand inden 2015. Vandløbene skal udpeges af vandområderne, typeinddeles for dernæst at skulle klassificeres i en tilstandsklasse.

Klassificeringen foretages ud fra nogle grænseværdier, som er baseret på kvalitetselementerne, biologiske-, hydromorfologiske- og fysisk-kemisk forhold. Elementerne fremgår også af klassificeringsbekendtgørelsen, men der mangler en definition af hydromorfologisk god- og moderat tilstand. Klassifikationssystemet indeholder en grænseværdi for blødbundsvandløb, som er en del, af det hydromorfologiske element. Kvalitetselement fremstår ikke som opfyldende i forhold til de angivne faktorer i vandrammedirektivets bilag V.

Af Kommissionen rapport 2012 understøttes manglen på indsatsen af de hydromorfologiske forhold og påpeger, at der fremtidigt skal ske en øget indsat på nedbringelsen af de hydromorfologiske belastninger.

Ud fra undersøgelserne kan det også konkluderes, at myndighederne er tilbageholdene ved udpegning af kunstige og stærkt modificerede vandløb. Efter første høringsperiode af vandplanerne, erkendte Naturstyrelsen, at der var udpeget naturlige vandløb, som oprigtigt var kunstige eller stærkt modificerede. Efterfølgende blev der foretaget en revidering i de målsatte vandløb. Stigningen af sådanne vandløb var ikke markant.

Af den danske praksis fremgår det, at udpegningen og anvendelsen af lempelsesbestemmelserne er en, valgfri, politisk beslutning. Både Naturstyrelsen og Natur- og miljøklagenævnet finder, at

vandrammedirektivets bestemmelser er implementeret i Miljømålsloven. Dette på trods af, at målet om "god tilstand" i vandløbene, endnu ikke er opfyldt i Danmark. Kommissionen anerkender at miljømålene ikke kan opfyldes inden 2015.

Da det hydromorfologiske kvalitetselement mangler i den danske klassificeringsbekendtgørelse, medfører dette også, at den danske interkalibrering er misvisende. Af de overvågningsresultater som Danmark har foretaget, må det antages, at de hydromorfologiske forhold ikke haft væsentlig indflydelse. Dette er en generel mangel i medlemsstaterne. Det antages, at grænseværdierne som er fastsat i klassificeringsbekendtgørelsen, ikke er troværdige på baggrund af det delvis manglende hydromorfologiske kvalitetselement.

Samtidig er det i EU-domstolens afgørelse C-461/13 fastlagt, hvad der forstås ved forringelse af tilstanden. Forringelse af vandtilstanden foreligger, når mindst ét af kvalitetselementerne forringes med én klasse, også selvom det ikke medfører at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Dette har særligt betydning for klassificeringen, da det vedrører ændring af tilstandsklasserne. Af den danske vejledning fra Miljøministeriet, fremgår det ingen steder og i Kommissionens rapport 2012 efterlyses der mere fokus på udnyttelse af vandplanerne ved udviklingen af landdistrikterne¹¹³.

En samlet konklusion må blive, at Danmark ikke fuldstændigt, har formået at efterleve direktivets krav ved karakterisering og klassificering af vandløb. En karakterisering og klassificering i overensstemmelse med vandrammedirektivets bestemmelser indebærer en klar identificering af de hydromorfologiske forhold. Identificeringen skal føre til en udfyldning af den manglende definition af hydromorfologiske god- og moderat tilstand. Forbedringsindsatsen mod de hydromorfologiske belastninger, kan effektueres ved at få fastlagt de gældende forhold for tilstanden. Endvidere vil det bidrage til mere gennemsigtighed i den forebyggende, beskyttende og forbedrende indsats i vandløb.

¹¹³ KOM (2012) 670 endelig, afsnit 5.8 Integration med andre politikker, side 12.

5. Abstract

This Master Thesis examines the implementation of the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (The Water Framework Directive). The Water Framework Directive have definitive been adopted and entered in to force the 23.10.2000. The Thesis examines the categorization and classification of the Danish watercourses up until the acceptance of the 1. Generation water plans.

The regulation on the water bodies' area is a result of the increasing demand of water as well as newly implemented quality requirements. An increased pressure on the water demand resulted in EU setting up an action plan for regulation of the water bodies'. The purpose of the regulations is to preserve, protect and improve the condition of the water within EU's borders.

The Master Thesis focus area is rivers. After being pointed-out, the rivers water condition has to be classified as either High, Good, Moderate, Poor or Bad. The classification of the water condition is determined based on the following quality elements: Biological-, Hydromorphological and physico-chemical. In the Danish Notice on the existence of a Classification, the definitions of the quality elements are divided into different classes of water conditions.

The definition of Hydromorphological "Good" and "Moderate" condition, are not included in the Danish Notice on the existence of a Classification. Furthermore, it is stated in the Commission's report from 2012, that Denmark has to improve and increase the effort of reduces the Hydromorphological effect on the rivers.

The conclusion of the Master Thesis is that Denmark do not fulfill the demands from the The Water Framework Directive. In order for Denmark to improve and increase the effort of reducing the Hydromorphological effect on the rivers, a clear definition of the quality elements has to implemented.

6. Litteraturliste

Bøger

- Den juridiske metode – en introduktion, Lone L. Hansen og Erik Werlauf, 1. udgave, 1. oplag, 2013
- Miljøret, Mogens Moe og Jacob Brandt, 8. udgave, 1. oplag, 2015
- EU-ret, Ulla Neergaard og Ruth Nielsen, 5. udgave, 1 oplag, 2009
- Politikens tysk-dansk, dansk-tysk Ordbog, 1. udgave, 4. oplag, 2006

Love

- LBKG nr. 932 af 24.09.2009 Bekendtgørelse af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder
- LOV nr. 570 af 24.06.2005 Ændring af lov om miljømål
- LOV nr. 1150 af 17.12.2003 Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder
- LBKG nr. 879 af 26.06.2010 Miljøbeskyttelsesloven
- LBK nr. 85 af 08.03.1985 bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse
- LBK nr. 518 af 11.06.2000 Bekendtgørelse af lov om planlægning
- LBK nr. 927 af 24.09.2009 Bekendtgørelse af lov om vandløb
- LOV nr. 302 af 09.06.1982 Vandløbsloven

Forarbejder

- BTL 15 2003/1 betænkning over 1. forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder

Bekendtgørelser

- BKG nr. 1604 af 15.12.2014 Klassificering og fastsættelse af mål for naturtilstanden i internationale naturbeskyttelsesområder
- BKG nr. 297 af 25.03.2010 Samarbejde mellem Danmark og Tyskland om beskyttelse af overfladevand og grundvand i det internationale vanddistrikt
- BKG nr. 811 af 15.07.2004 om karakteriseringen af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer
- BKG nr. 1433 af 06.12.2009 om fastlæggelse af miljømål for vandløb

- BKG nr. 1016 af 15.08.2007 om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenede stoffer til vandløb, søer eller havet.

Planer & vejledninger

- Vandmiljøplan III, Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2004
- VEJ nr. 9804 af 27.10.2005 Vurdering af vandforekomsters tilstand, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen
- Miljøministeriet, Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet, december 2011
- Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet, Anvendelse af Vandrammedirektivet i danske vandløb Faglig rapport fra DMU, nr. 499 2004
- Regionplan 2001, Nordjyllands amt
- Regionplan 2005, Nordjyllands amt

Afgørelser

- U.2001.1103 H
- U.2014.1953 H
- NKM 2012. NKM-400-00054
- MAD 2012.3329
- MAD 2014.338
- MAD 2014.387
- MAD 2015.192

Direktiver

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger
- RÅDETS DIREKTIV af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337/EØF)

KOM-dokumenter

- Kommissionens forslag til rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (97/C 184/02) KOM(97) 49 endelig udg. - 97/0067(SYN)
(KOM (97) 49 endelig)

- Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 16/06) (EØS-relevant tekst) KOM(97) 614 endelig udg. - 97/0067(SYN)
(KOM (97) 614 endelig)
- Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udg.) (1) (98/C 108/17) (EØS-relevant tekst) KOM(1998) 76 endelig udg. - 97/0067(SYN)
(KOM (98) 76 endelig)
- Ændret forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg.)
(KOM (99) 271 endelig)
- UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, litra c), om Europa-Parlamentets ændringerne til Rådets fælles holdning til Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (97) 49 endelig udg., KOM(97) 614 endelig udg., KOM(98) 76 endelig udg. og KOM(99) 271 endelig udg. OM ÆNDRING AF KOMMISSIONENS FORSLAG i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2
(KOM (00) 219 endelig)
- Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM (2012) 670 endelig)
(Kommissionens rapport 2012)
- Kommissionens beslutning af 30. oktober 2008 om fastsættelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af værdierne for klassifikationerne i medlemsstaternes overvågningssystemer som resultat af interkalibreringen.
- Common Implementation strategy for the Water Framework directive (2000/60/EC), Guidance document no. 2, identification of water bodies
- Common Implementation strategy for the Water Framework directive (2000/60/EC), Guidance document no. 4, identification and designation of heavily modified and Artificial Water Bodies

EU-domstolen

- C-322/88
- C-402/03
- C-486/04
- C-461/13
- C-190/14

Hjemmesider

<http://naturstyrelsen.dk/>

<http://retsinformationen.dk/>

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm

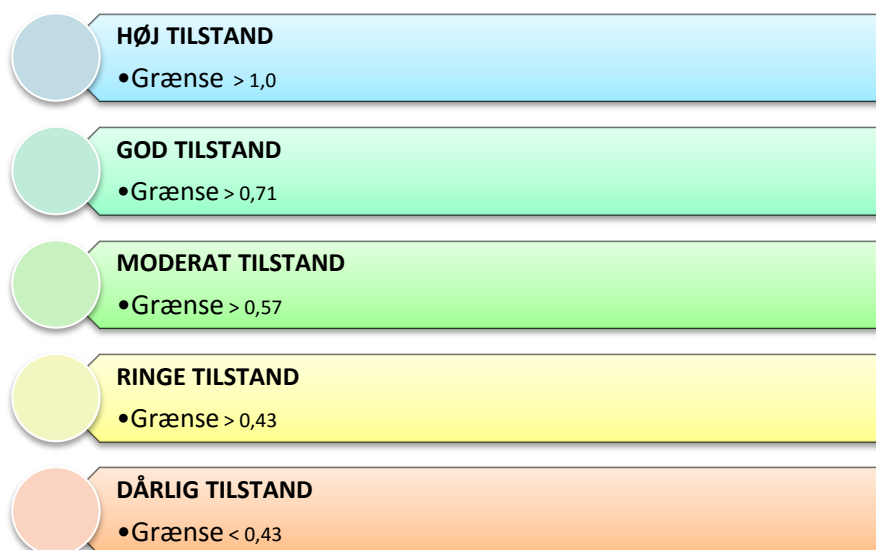
<http://curia.europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/>

Artikler

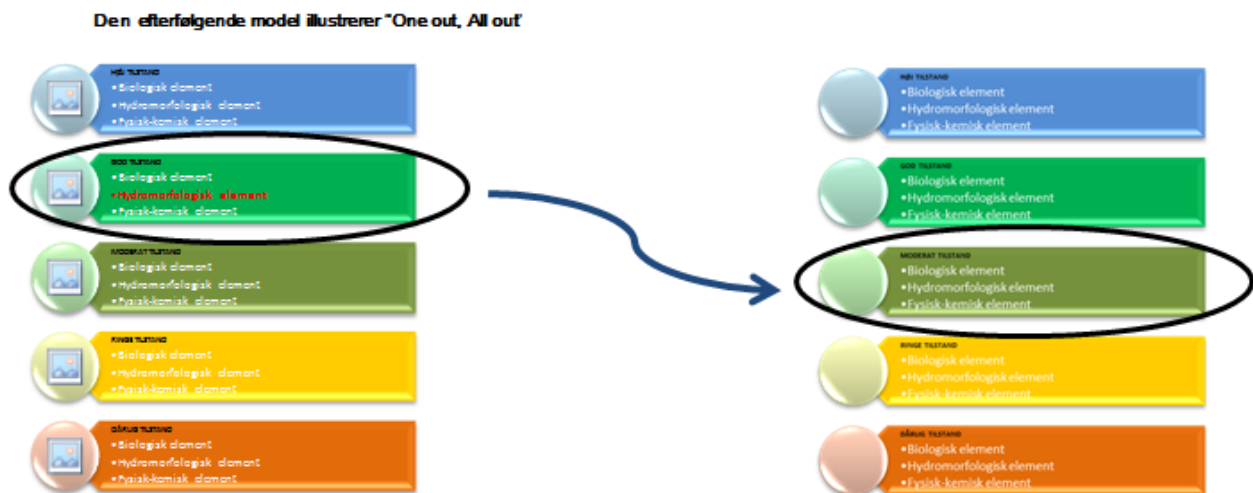
- Water Information System for Europe (WISE), Vandinformationsblad nr. 7, Interkalibrering: en fælles skala for de europæiske vandområder, marts 2008

BILAG 1: Forringelse af tilstanden



Tabel 1: Tabellen illustrer grænserværdier mellem høj og god, god og moderat, moderat og ringe, ringe og dårlig.¹¹⁴ Grænseværdierne er de Økologiske kvalitetsratio i de interkalibrerede nationale klassifikationssystemer. Klassifikationssystemet som er anvendt er Dansk Vandløbsfauna-indeks (DVFI).

¹¹⁴ Kommissionens beslutning af 30. oktober 2008 om fastsættelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af værdierne for klassifikationerne i medlemsstaternes overvågningssystemer som resultat af interkalibreringen



Model 1: "One out, All out" er båret af et princip om, at alle indeholdte elementer skal leve op til kvalitet i tilstandsklassen. Såfremt ét element afviger grænseværdien, da rykker hele tilstanden en klasse ned.

Ved anvendelsen af modellen, vil det skabe en forpligtelse for landene til at forebygge forringelsen, således tilstanden bevarer. På den anden side, vil modellen være mindre dynamisk, da den ikke efterlader et spillerum for udviklingen i vandløbet. Denne model stemmer overens med Vandrammedirektivet artikel. 2, nr. 17 overfladeområdets tilstand er bestemt ved enten den økologiske tilstand eller kemisk tilstand, alt efter, hvilken der er den ringeste.



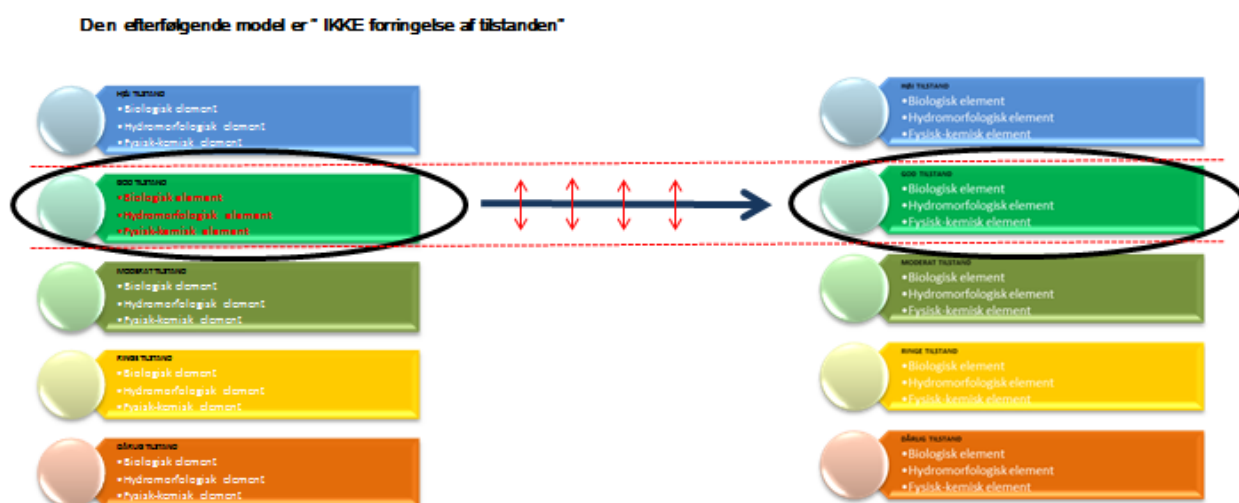
Resultatet i C-461/13 bliver, at ét kvalitetselement kan forringes én klasse, uden at nedrykke hele tilstandsklassen. Forringelse af tilstanden foreligger, når tilstanden for mindst ét af kvalitetselementerne forringes med én klasse – også selvom at det ikke fører til, at hele

overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, da udgør enhver forringelse af kvalitetselementet, som forringelse af tilstandsklassen.

Modellen er mindre forpligtende end "One out, All out". Ved anvendelse af denne metode efterlades der et spillerum til at fortage ændringer i vandområdet.

Modellen har både fordele og ulemper. Fordelen er at der gives et spillerum til at kunne foretage ændringer i området, uden det påvirker klassificering. Såfremt andre vandområder kræver en øjeblikkelig effektiv indsats, da vil myndighederne kunne se gennem fingrene med mindre forringelser. Ulempen er, at landene ikke er forpligtet til at gribe ind ved forringelse af tilstanden. Det vil kunne medføre, at myndighederne først griber ind, når tilstanden er på kanten til at blive nedklassificeret. Endvidere vil modellen medføre, at medlemslandene ikke forbedre tilstanden yderligere end god tilstand.

Forringelse af tilstanden foreligger, når mindst et af kvalitetselementerne forringes med én klasse.



Model 3: "IKKE forringelse af tilstanden" bygger på, at en tilstandsklasses elementer, hver især kan forringes inden for grænseværdierne uden at dette medfører en nedrykning i tilstandsklasse.