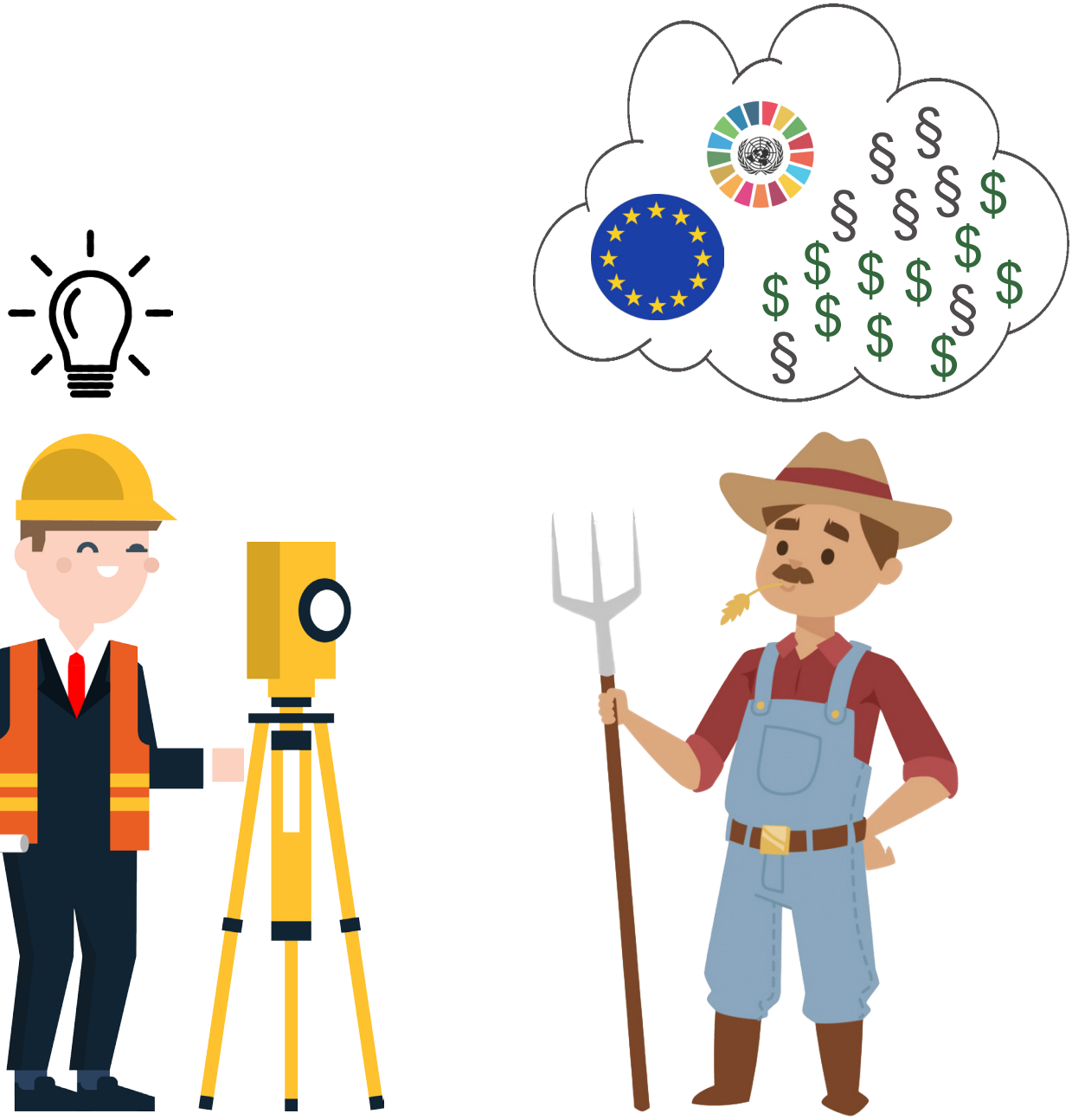
Anbefalinger til tillægsaftale til Pesticidstrategi 2017-2021

Med fokus på reducering af pesticider
i boringsnære beskyttelsesområder



Et speciale om frivillig aftaleindgåelse og arealprioriteringer

AALBORG UNIVERSITET

Uddannelse og semester:
Land Management, 4. semester, Speciale

Institut for Planlægning
Master's Program in Land Management
Rendsburggade 14, niveau 3
9000 Aalborg

Sekretær:
Lene Sømod Flou
Tlf: 9940 9880
E-mail: lenesf@plan.aau.dk

Specialetitel:
Anbefalinger til tillægsaftale til Pesticidstrategi 2017 - 2021 om reducering af pesticider i BNBO

Specialet beskæftiger sig med den af januar 2019, vedtaget Tillægsaftale, til Pesticidstrategi 2017-2021, mend fokus på reducering af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder. Specialet har til formål at analysere og vurdere elementer relevante til dennes problemformulering:

Hvordan implementerer eller vil udvalgte kommuner implementere de frivillige aftaler for at imødegå Tillægsaftalens krav om pesticidfri BNBO'er, og hvilke elementer er centrale for implementeringen set i lyset af nutidens planparadigme?

I tillæg til Tillægsaftalen er der sendt en ny vejledning til håndteringen af boringsnære beskyttelsesområder i høring. Vejledningen i høring behandles derfor også i tro med specialets problemformulering grundet dens direkte forbindelse til Tillægsaftalen og implementeringen af denne. Hensigten, der også er problemformuleringens sigte, er, at kunne fremlægge en række velovervejede anbefalinger til den kommende vejledning, der skal tilgodese både miljøbeskyttelse og berørte aktører bedst muligt. Dette relateres derudover til nutidens planparadigme. Indledningsvist undersøges to af Tillægsaftalens aktører og deres syn på implementeringen af Tillægsaftalen på jordbundsarealer, herunder inddrages planteori knyttet til problemfeltet. Efterfølgende analyseres og tematiseres høringssvar til vejledningen. Tre udvalgte kommuner danner herefter rammerne for en komparativ analyse af disses syn på Tillægsaftalen og dennes indhold. Der inddrages herefter tanker fra den Multifunktionelle Jordfordelingsfond som et muligt økonomisk virkemiddel, der kan understøtte en del af implementering af Tillægsaftalen. Afslutningsvist inddrages relevante forhold i relation til Tillægsaftalen, der er belyst gennem specialets analyser. Disse sammensmeltes i en SWOT-diskussion, der leder frem til specialets anbefalinger til implementeringen af Tillægsaftalen.

Specialeperiode:
1. februar – 7. juni 2019

Specialegruppemedlemmer:
Allan Michael Aguayo Thomsen
Jacob Christensen
Sofie Eriksen

Semesterkoordinator
Bent Hulegaard Jensen

Vejleder:
Esben Munk Sørensen

Antal specialesider: 134 sider
Antal bilag: 4 bilgas-ark på i alt 220 sider
+ ZIP fil mappe

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatteren.

Abstract

This is a Master's Thesis in Surveying, Planning and Land Management, specialized on Land Management at Aalborg University. The theme of the Thesis is environmental protection, and the subject is implementation of area restrictions concerning the near-area around waterdrilling. The Master Thesis deals with the January 2019, adopted Supplementary Agreement, to the Pesticide Strategy 2017 -2021 (on Danish: "Tillægsaftalen"). It focuses on reducing pesticides within the near-area of waterdrilling, called BNBO(short for Danish: *BoringsNære BeskyttelsesOmråder*). It calls for the task of contracting voluntary agreements with landowners adjacent to water drills

The Master's Thesis aims to analyze and assess conditions relevant to following problembased question:

How do selected municipalities implement or will implement the voluntary agreements to meet the Tillægsaftalen's requirement for pesticide-free BNBOs, and which elements are central to the implementation seen in the light of today's plan paradigm?

In addition to the Supplementary Agreement, a new guide has been sent for the handling of BNBO, in public hearing. The guidance in the hearing is therefore also treated in faith with the thesis's problem framework due to its direct connection to the Supplementary Agreement and its implementation. The Master's Thesis' purpose is to identify problems and weakspots in the Supplementary Agreement, thereafter it is to process allready known knowledge and best pratice. The intention is to be able to present a number of well-considered recommendations to the forthcoming guidance, which must accommodate both environmental protection and concerned stakeholders and actors in the best possible way. This is also related to today's plan paradigm.

Initially, two of the actors of the Supplementary Agreement and their views on the implementation of the Supplementary Agreement on soil areas are examined, including plan theory associated with the problem area. Subsequently, hearing responses from the public hearing to the guidelines are analyzed and thematised. Three selected municipalities then form the framework for a comparative analysis of their views on the Supplementary Agreement and its contents. Thereafter, thoughts from the Multifunctional Soil Distribution Fund are included as a possible economic instrument that can support part of the implementation of the Supplementary Agreement. In conclusion, relevant issues are included in relation to the Supplementary Agreement, which is illustrated through the thesis analyses. These are merged into a SWOT discussion, which leads to the thesis's recommendations for the implementation of the Supplementary Agreement.

Forord & læsevejledning

Følgende er et speciale udarbejdet på Landinspektørstudiets kandidatuddannelse, Land Management, 4. semester. På engelsk; Master's Programme (Cand.Geom.) in Surveying, Planning and Land Management

Specialet er skrevet indenfor temaet miljøbeskyttelse, og har reducering af pesticider i Boringsnære Beskyttelsesområder (BNBO) som fokusområde, som følge af den vedtaget tillægsaftale til Pesticidstrategi 2017 - 2021. Specialet er blevet udarbejdet i perioden 1. februar - 7. juni 2019.

I specialet er der foretaget flere interviews af respondenter, der som aktører har tilknytning til Tillægsaftalen. Her skal lyde en stor tak til til henholdsvis:

- Orbicon, repræsenteret af Jan Nymark Thaysen
- SEGES, repræsenteret af Rikke Krogshave Laursen
- Aalborg Kommune, repræsenteret af Lise Højmose Kristensen
- Aarhus Kommune, repræsenteret af Anne Schelde Pårup
- Skanderborg Kommune, repræsenteret af Rikke Virring Sørensen

Spørgerammer, transskriptioner og meningskondenseringer findes i bilag, ligesom lydfilerne kan findes i den vedlagte ZIP-fil.

Der skal ligeledes lyde stor tak til Chefkonsulent Philip Grinder Pedersen ved Miljøstyrelsen, som har givet specialegruppen adgang til indkomne høringssvar til BNBO-vejledningen.

Specialets vejleder har været Esben Munk Sørensen, som skal have stor tak for kyndig og kompetent vejledning gennem specialeforløbet.

Specialet trækker på erfaringer og lærdom opnået igennem alle kursuser på de foregående semestre på landinspektøruddannelsen.

Der gøres opmærksom på, at specialet er afleveret den 7. juni 2019, hvor der den 5. juni har været folketingsvalg. Det kan derfor betyde, at såvel regeringen, ministerier og ministre er andre end dem, der er nævnt i specialet.

Læsevejledning
Specialet benytter Harvard-metoden, hvor kilden i teksten bliver forkortet til årstal og efternavn på forfatter. Kildens fulde omfang fremgår af litteraturlisten.

Alle figurer, illustrationer og billeder i specialet er lavet af specialegruppen selv, med mindre andet fremgår med kildehenvisning. Herunder følger der en liste med kilder til de billeder benyttet på forsiden:

Billede	Kilde
Landinspektør	[Pinclipart, 2019]
Landmand	[Seekclipart, 2019]
FN	[Sydinvest, 2019]
EU	[Pixabay, 2019]
Pære	[Kissclipart, 2019]
Tankebobbel	[Clipart Library, 2019]

I specialet er der af specialegruppen selv lavet flere kort, hvor der indgår forskellige GIS-datasæt. Herunder følger der en liste med kilder til de datasæt, der er brugt til de forskellige kortfigurer:

Kort	Datasæt
Figur 5.1 på side 58	MiljøGIS [Miljøstyrelsen, 2019b] Kortforsyningen [Kortforsyningen, 2019]
Figur 6.2 på side 63	MiljøGIS [Miljøstyrelsen, 2019b] GEUS Boringsdatabasen [GEUS, 2019a] Kortforsyningen [Kortforsyningen, 2019]
Figur 6.4 på side 70	MiljøGIS [Miljøstyrelsen, 2019b] GEUS Boringsdatabasen [GEUS, 2019a] Kortforsyningen [Kortforsyningen, 2019]
Figur 6.6 på side 78	MiljøGIS [Miljøstyrelsen, 2019b] GEUS Boringsdatabasen [GEUS, 2019a] Kortforsyningen [Kortforsyningen, 2019]

Igennem specialet benyttes en række forskellige forkortelser og definitioner, som fremgår herunder:

Forkortelse	Navn
Tillægsaftale(n)	Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021 [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]
AK	Aalborg Kommune
ÅK	Aarhus Kommune
SK	Skanderborg Kommune
SG	Specialegruppe
MFJF	Multifunktionel Jordfordelingsfond
LDP	Landdistriksprogrammet
L&F	Landbrug & Fødevarer
KL	Kommunernes Landsforening

Definitioner

Vandforsyning: System af flere komponenter, som forsyner borgere med drikkevand.
Vandværk: Et anlæg, som distribuere vand til vandforsyningen.
Kildeplads: Et område, der er geografisk afgrænset. Indenfor dette område er der en eller flere boringer.
Boring: En boring, der distribuere vand fra grundvandsmagasin til vandværk.

Hvid boks

I løbet af dette speciale vil der flere gange dukke en hvid boks som denne op. De hvide bokse indikerer noget centralt, der er nødvendig at kende til. Det kan eksempelvis være den initierende problemstilling, problemformuleringen, underspørgsmål og begreber eller definitioner.

Grå boks

En grå boks indeholder en uddybelse af vejledende information, som *kan* læses. Teksten er altså kun nødvendig at læse, hvis læseren ikke allerede er velkendt med emnet beskrevet i boksens overskrift.

Indholdsfortegnelse

1 Indledning **1**
1.1 Initierende problemstilling . . . 3

2 Metode **5**
2.1 Videnskabsteori . . . 5
2.2 Specialestruktur . . . 11
2.3 Litteraturstudie . . . 13
2.4 Juridisk metode . . . 13
2.5 Komparativ metode . . . 14
2.6 Casestudie . . . 15
2.7 Interview . . . 16
2.8 SWOT-analyse . . . 19

3 Problemanalyse **21**
3.1 Tillægsaftale . . . 22
3.1.1 Aktører . . . 25
3.2 Planteori og frivillige aftaler . . . 26
3.2.1 Planparadigmer . . . 27
3.2.2 Vandplanlægning . . . 29
3.2.3 Planteori . . . 31
3.2.4 Tidligere typer af frivillige aftaler i Danmark . . . 34
3.2.5 Vurdering af den frivillige aftale i Tillægsaftalen . . . 38
3.3 Diskussion . . . 45

4 Problemformulering **47**

5 Den supplerende BNBO-vejleding **49**
5.1 Den supplerende BNBO-vejledning . . . 49
5.1.1 Frivillige aftaler . . . 50
5.1.2 Påbud . . . 51
5.2 Høringssvar . . . 52
5.3 Registrering og tinglysning af servitutter . . . 57
5.4 Sammenfatning . . . 59

6 Cases **61**
6.1 Kommunal grundvandsbeskyttelse . . . 61
6.2 Aalborg Kommune . . . 63
6.2.1 Tillægsaftalen i Aalborg Kommune . . . 66
6.2.2 Sammenfatning . . . 69
6.3 Aarhus Kommune . . . 70
6.3.1 Tillægsaftalen i Aarhus Kommune . . . 73
6.3.2 Sammenfatning . . . 77
6.4 Skanderborg Kommune . . . 78
6.4.1 Tillægsaftalen i Skanderborg Kommune . . . 80
6.4.2 Sammenfatning . . . 83
6.5 Sammenligning af kommuner . . . 84

7 Supplerende Virkemidler og Arealprioritering **89**
7.1 Multifunktionel Jordfordelingsfond . . . 92
7.1.1 Forholdet til Tillægsaftalen . . . 95

7.1.2 Planlægningsretning . . . 96
7.2 Sammenfatning . . . 99

8 Diskussion **101**
8.1 SWOT diskussion . . . 101
8.2 SWOT matrice . . . 106

9 Anbefalinger til BNBO-vejledningen **109**
9.1 Sammenfatning . . . 109

10 Konklusion **115**

11 Perspektivering **119**

12 Vurdering **123**

Litteratur **127**

Bilag A Interview **A1**
A.1 Spørgerammer . . . A1
A.1.1 Spørgeramme til rådgivningsfirma og interesseorganisation . . . A2
A.1.2 Spørgeramme til kommuner . . . A3
A.2 Transkriberinger af interviews . . . A4
A.2.1 Transskribering, Interview med Orbicon . . . A4
A.2.2 Transskribering, Interview med SEGES . . . A16
A.2.3 Transskribering, Interview med Aalborg Kommune . . . A28
A.2.4 Transskribering, Interview med Aarhus Kommune . . . A38
A.2.5 Transskribering, Interview med Skanderborg Kommune . . . A50
A.3 Meningskondenseringer af interviews . . . A57
A.3.1 Meningskondensering, Orbicon . . . A57
A.3.2 Meningskondensering, SEGES . . . A75
A.3.3 Meningskondensering, Aalborg Kommune . . . A94
A.3.4 Meningskondensering, Aarhus Kommune . . . A111
A.3.5 Meningskondensering, Skanderborg Kommune . . . A131

Bilag B Mailkorrespondancer **B1**
B.1 Mail fra Miljøstyrelsen om den nye BNBO vejledning . . . B2
B.2 Mail fra Miljøministeren om spørgsmål til den nye BNBO vejledning . . . B4
B.3 Mail fra Aarhus Kommune . . . B6
B.4 Mail fra Vesthimmerlands Kommune . . . B7

Bilag C Høringssvar til Vejledning om vurdering af indsatser rettet mod erhvervsmæssig brug af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) **C1**
C.1 Høringssvar, samlet . . . C2
C.2 Tematisering af høringssvar . . . C56

Bilag D Modelpapir **D1**
D.1 Modelpapir udkast - Multifunktionel jordfordelingsfond . . . D2

Indledning 1

Alle åbner vi hver dag vandhanen godtroende om, at vi sikkert kan drikke vandet fra hanen. Dette er en mulighed i Danmark på grund af effektiv regulering og kontrol med grænseværdier, som alt sammen er med til at sikre rent drikkevand, men hvor sikkert er det egentlig? Den seneste tid har der jævnligt været nyheder om fund af pesticider i drikkevandet rundt omkring i landet, og pludselig er vores allesammens drikkevand ikke så sikkert længere.
Endda på trods af, at rent vand er et af FNs 17 verdensmål, og det harmonerer jo ikke? Hvordan kan borgerne i et land som Danmark ikke vide sig sikre på, om det er sikkert at drikke det vand, der kommer ud af hanen, og hvorfor ikke bare undlade at anvende pesticider, som åbenbart er så farlige? Det kan synes vanskeligt at forstå for den almene borger, men vigtigt er det dog også at forstå, at der er mange interesser i vand. Vi er alle afhængige af vandet, private som erhverv.
Vi lever ovenpå vores drikkevand, og derfor påvirker vi også drikkevandet gennem vores levemåder.

Grundvandsmonitering i Danmark har eksisteret som fast program siden 1988, og er underlagt flere bestemmelser om krav og kontrol, som bestemt af følgende:

Dokument	**Dato**
Nitratdirektivet (91/676/EØF)	12. december 1991
Vandrammedirektivet (2000/60/EF)	23. oktober 2000
Grundvandsdirektivet (2006/118/EU)	12. december 2006
Bekendtgørelse om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder (overvågningsbekendtgørelsen 1001/2016)	29. juni 2016
Drikkevandsbekendtgørelsen (1068/2018)	23. august 2018

Tabel 1.1. Tabel over direktiver og bekendtgørelser, der diktere grundvandsovervågningen[Miljøstyrelsen et al., 2017].

Verdens befolkning er stigende og det kræver et stort udbytte af afgrøder, og til at sikre dette er pesticider fordelagtige. Et større udbytte betyder samtidig også en større omsætning for de danske landmænd, som ser store fortjenester i at benytte blandt andet pesticider.
Vi ser dog også en tendens til at udbyttet af økologiske varer i køledisken bliver større, hvilket kan hænge sammen med et øget kendskab til, hvor farlige blandt andet pesticider kan være.

Klima- og miljøudfordringerne er et omdiskuteret politisk emne i disse tider. Der er skolestrejker rundt omkring i verden, mere end 60.000 har skrevet under på borgerforslaget om en Dansk Klimalov [Folketinget, 2019], og også landbrugets kvælstofudledning har været et omdiskuteret emne op til folketingsvalget i år. Når der diskuteres klima- og miljøpolitik i Danmark, er landbruget ofte det sorte får, men alle er mere eller mindre enig om, at landbruget står overfor store forandringer de næste år, hvis både klima, natur og miljø skal sikres. VLAK-regeringen har foretaget flere initiativer til at sikre klima, natur og miljø. Netop en af initiativerne omhandler en sikring af fortsat rent drikkevand i Danmark. Det er et initiativ, der har været længere tid undervejs, men i januar 2019 blev Tillægsaftalen til Pesticidstrategi 2017-2021 vedtaget. Dette initiativ stiller netop krav til landbruget i sikring for rent drikkevand, idet der er krav om en reducering af pesticider indenfor Boringsnære Beskyttelsesområder. Dette skal implementeres ved at kommuner og vandværker skal indgå frivillige aftaler med landbruget om rådighedsindskrænkninger på arealer af deres ejendomme, som ligger indenfor Boringsnære Beskyttelsesområder. Det unikke ved Tillægsaftalen er, at en politisk aftale omkring miljøbeskyttelse nu indeholder en direkte

konsekvens ved manglende implementering i form af et statsligt sprøjteforbud indenfor boringsnære beskyttelsesområder.

I en artikel fra Landbrugsavisen er det muligt at læse, at landmændene efter Tillægsaftalen blev offentliggjort, stod tilbage med en række spørgsmål og bekymringer. Det drejer sig om blandt andet erstatningen og det femtidige ejerforhold. [Thalbitzer, 2019] Deres bekymringer skyldes, at der som følge af Tillægsaftalen kan ske en ændring af arealanvendelsen på en del af arealet af deres ejendom. Derfor står de berørte landmænd i dag tilbage med spørgsmål omkring, hvilke udfordringer og muligheder Tillægsaftalen giver.

På trods af det øgede fokus på pesticider og deres skadelige effekter, eksisterer der dog samtidig en politisk accept af, at det danske landbrug fortsat er en stor indtægtskilde for den danske velstand. En spændende problemstilling, hvor miljøbeskyttelse skal kombineres med landbrugsdrift. To forhold, der ikke har den bedste sammenhæng.

Boringsnære beskyttelsesområder beregnes ved hjælp af formler, som på baggrund af viden om især geologi, grundvandsdannelse og grundvandskemi kan vurdere, hvor store eller små de boringsnære beskyttelsesområder skal være. En ting er dog hvad der forgår under jordoverfladen en anden ting er, hvad der foregår ovenpå jordoverfladen. Over jordoverfladen står netop landmændende og er bekymrede for arealanvendelsen og erstatningen. Netop disse to temaer står ifølge landmændende stadig ubesvaret efter Tillægsaftalen er blevet vedtaget.

Gennem vores afgangsprojekt som landinspektørstuderende ønskes det at udbygge landinspektørens solide viden omkring aftaleindgåelse og herunder forhandlinger og påpege væsentlige elementer, der er relevante til Tillægsaftalen og dennes implementering, heriblandt også spørgsmål om arealanvendelse og erstatningsfastlæggelse.
Det er specialegruppens opfattelse, at landinspektørprofessionen kan være med til at løfte både problemstillingen vedrørende Tillægsaftalen og flere af de virkemidler, der indgår som en løsning. Men i særdeleshed også andre miljøpolitiske emner, der kræver indgreb i den danske ejendomsret.

1.1 Initierende problemstilling

Formålet med dette afsnit er at præcisere og konkretisere specialets initierende problemstilling. På baggrund af den initierende problemstilling udføres en problemanalyse, der skal konkretisere problemfeltet omkring Tillægsaftalen til Pesticidstrategien.

Der er mange fagligeheder i spil ved implementering af denne Tillægsaftale, men da dette er et speciale på landinspektøruddannelse er der fokus på de temaer, der knytter sig til arealforvaltningen.

På baggrund af indledningen kan specialets initierende problemformulering dannes:

Initerende problemformulering

Hvad indeholder Tillægsaftalen vedrørende BNBO, og kan den implementeres på jordbrugsarealer indenfor de rammer, der er opstillet?

Begrebsafklaring

Der vil i løbet af både problemanalysen og hovedanalysen fremkomme flere begreber, hvis definitioner her i specialet er vigtige at kendte til. Disse er herunder defineret:

Jordbrugsarealer: De arealer, der er benyttet til jordbrugsdrift (landbrug, skovbrug, gartneri, frugtavl, planteskoler, juletræsproduktion mv.)

Landmand: Person, der driver landbrug, heriblandt husdyr

Lodsejer: Person, der ejer jordbrugsarealer. Der vil her i specialet blive refereret til lodsejerne som en af hovedaktørerne.

Metode 2

I kapitlet her, vil der blive redegjort og argumenteret for valget af videnskabsteori og metoder til at besvare både den initierende problemstilling og problemformuleringen. Derudover vil der også være en beskrivelse af hele specialets struktur, således at læseren får et indtryk af, hvorledes henholdsvis den initierende problemstilling og problemformuleringen bevares.

2.1 Videnskabsteori

I arbejdet med at undersøge den initierende problemstilling og at besvare problemformuleringen er det vigtigt at forstå og udvælge hvilken videnskabsteoretisk retning, det videnskabelige arbejde gennemføres indenfor. Derfor vil der i dette afsnit blive redegjort og argumenteret for, hvilke videnskabsteorier, som dette speciale skrives på baggrund af.
I specialet anvendes to videnskabsteorier, henholdsvis den kritiske realisme og hermeneutikken. Ud fra disse videnskabsteorier har specialegruppen selv dannet det videnskabsteoretiske fundament for specialet. Herunder vil der blive redegjort for de to videnskabsteorier, og hvordan disse præger specialet. Sidst i afsnittet vil der blive argumenteret for valget heraf.

Kritisk realisme

Specialet benytter sig primært til den kritiske realisme.
Den kritiske realisme opstod som et opgør mod både positivismen og hermeneutikken. Den kritiske realisme kritiserer de enhedsvidenskabelige tanker, som positivismen bygger på. Omvendt bygger den kritiske realisme på, at det, der skal undersøges (det videnskabelige felt) skal ses opdelt i to lag. Gennem billedsprog kan disse beskrives opdelt i overflade og dybde, og er da også af nogle, illustreret som et isbjerg.
Et isbjerg i den forstand, at det øverste lag, der er synligt i horisonten, ikke er den komplette sandhed omkring et emne, men at der ligger noget under. Hvad og hvor meget vides ikke.

Centralt for kritisk realisme er det at forstå, hvilke begivenheder og mekanismer/strukturer, der ligger bag det, der kan iagttages/erfares. Den del af isbjerget, der er under vandoverfladen modsvarer altså disse begivenheder og mekanismer og kan ikke iagttages med det blotte øje. Dog er disse forhold vigtige at iagttage, når et fænomen ønskes undersøgt.

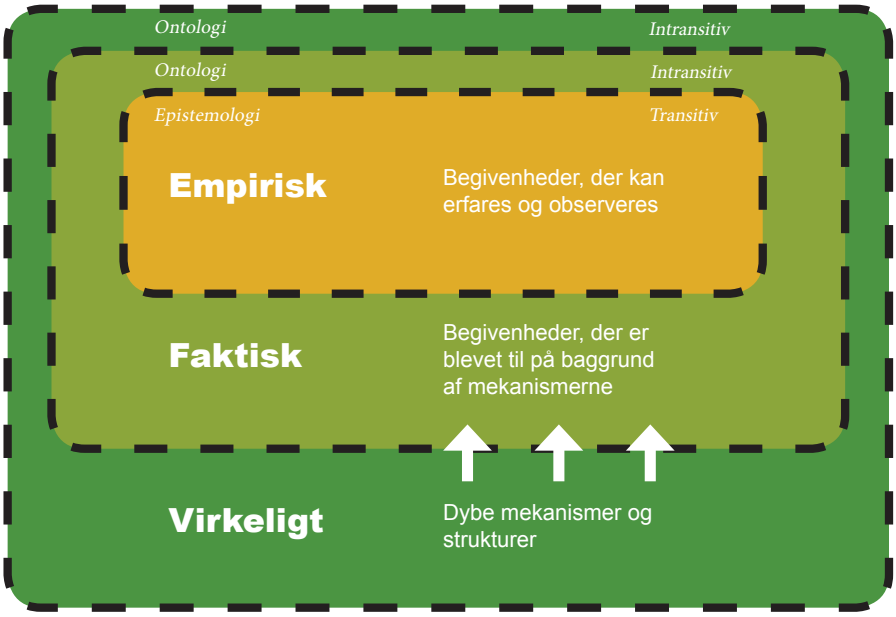
Den kritiske realisme anskuer derved omverdenen som:

"..en verden som fremhæver forskelle og flerhed i modsætning til ligheder og enhed.." (1)

[Gyldendal, Den Store Danske, 2019, linje 1-2]

I den kritiske realisme er denne todeling defineret ved en opdeling af den *intransitive* og den *transitive* del, som er sidestillet med den ontologiske- og epistemologiske del af videnskabsteorien. Der vendes tilbage til disse videnskabsteoretiske begreber senere i afsnittet.

Foruden opdelingen i de to dele, anser den kritiske realisme yderligere verdenen som bestående af tre niveauer; det *virkelige niveau*, det *faktiske niveau* og det *empiriske niveau*. Hvor det virkelige- og det faktiske niveau er den ontologiske og intransitive del, og det empiriske niveau er den epistemologiske og transisitive del. Sammenhængen af disse kan ses illustreret herunder af figur 2.1. [Egholm, 2014]



Figur 2.1. Model over sammenhæng mellem de tre niveauer i den kritiske realisme. Inspiration fra [Egholm, 2014, side 126].

Det *faktiske-* og *virkelige* niveau kan sidestilles med de bagvedliggende begivenheder og mekanismer, der har ført frem til det synlige fænomen (bunden af isbjerget). Mens det *empiriske* niveau er det synlige fænomen, som det kan erfares og observeres (toppen af isbjerget).

En ny ændringslov kan for eksempel sidestilles med det *empiriske* niveau. Denne er resultatet af en længere bagvedliggende proces.
Ændringsloven er blevet til og præget af forskellige politiske strukturer og offentlige begivenheder, der alle har ført til, at ændringsloven er blevet, som den er blevet. Altså det *faktiske-* og *virkelige* niveau.

Herved anskuer kritisk realisme sig til fænomenet, at for at kunne forstå, anvende og handle ud fra det nye synlige fænomen, eksempelvis en ny lov, er det centralt at forstå, hvorfor den er blevet, som den er blevet, og hvilke mekanismer/strukturer, der ligger bag.

Når der anvendes en videnskabsteori er det også relevant at beskrive videnskabsteoriens ontologi og epistemologi. Fordi disse begreber er med til at identificere den enkelte videnskabsteori, og derved opstår der en bedre forståelse af anvendelsen heraf.[Egholm, 2014]

Ontologi
Ontologi betyder *"Læren om væren"* [Egholm, 2014, side 25, sidste linje], og handler om, hvordan forskeren ser på feltet, der undersøges. I den kritiske realisme forholder forskeren sig til, at relationer, genstande og egenskaber eksisterer i virkeligheden, uafhængigt, om forskeren studerer dem. Hvilket henleder til, at de relationer, genstande og egenskaber, som ikke vises direkte (det dybe lag) også skal afdækkes for at få en forståelse af virkeligheden.
Som det fremgår af figuren 2.1 ovenover, indgår de to niveauer; det *faktiske* og det *virkelige* i den ontologiske- og intransitive del af kritisk realisme.
Det *virkelige* niveau er de dybe mekanismer og strukturer, som ikke kan erfares eller observeres.
Det *faktiske* niveau indeholder begivenheder eller fænomener, som er fremkommet under indflydelse af mekanismer og strukturer fra niveauet under. Der er dog ikke en årsagssammenhæng mellem de to niveauer. Hvilket betyder, at forbindelsen mellem disse to niveauer kun kan forklares og beskrives, men ikke benyttes til at forudsige begivenheder eller fænomener i fremtiden.[Egholm, 2014] For igen at anvende eksemplet med ændringsloven, betyder det derfor, at kendskabet til

strukturer og begivenheder i en ændringslov ikke kan benyttes til at forudse en ny lov.

Espistemologi
Epistemologi betyder oversat *"Læren om erkendelse"* [Egholm, 2014, side 28, andet afsnit linje 2], og handler om, hvordan der opnås viden om emnet. For at få en bedre forståelse af den kritiske realismes epistemologi, er det relevant at anskue det sidste niveau; det *empiriske*.
Det *empiriske* niveau vedrører, hvordan verden gennem erfaringer og observationer erfares og observeres. Hvilket henleder til, at analyserne af det, der observeres og erfares altid vil være præget af den, der erfarer og observerer. Fordi viden derved kan være præget, kan der aldrig opnås sikkerhed om, at den viden, der er opnået, er sand og sammenlignelig med virkeligheden.

Den kritiske realisme mener sammen med både marxismen og den kritiske teori at det er grundlæggende at forholde sig kritisk til verden og samfundet for at udøve videnskab. Det skyldes, at viden tilegnet ved brug af den kritiske realisme er subjektiv.

Hermeneutik

Den Hermeneutiske videnskabsteori finder anvendelse i specialet, som et supplement til den kritiske realisme.

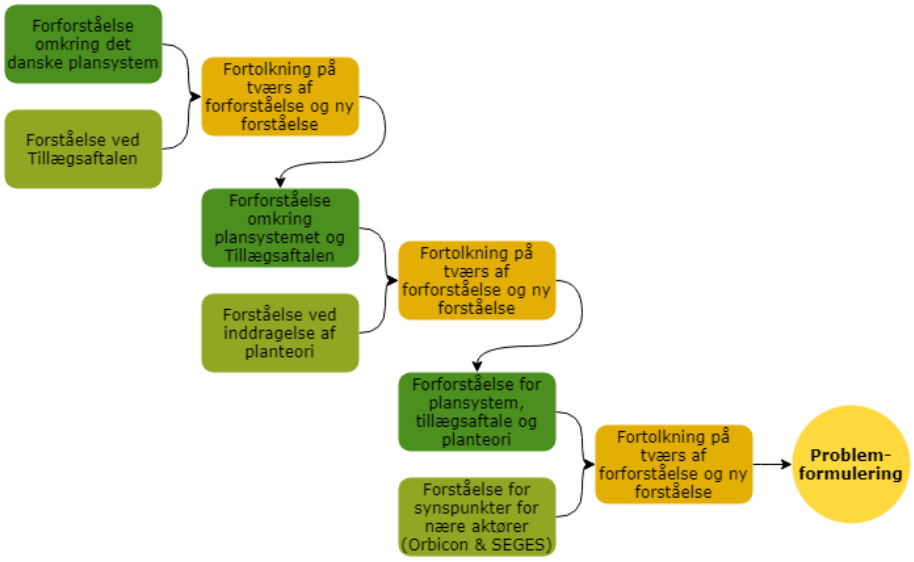
Del og helhed indgår som vekselvirkning i hermeneutikken. For at forstå en del, skal helheden forstås, og for at forstå helheden, skal delene deri forstås. Det er altså en *"iterativ cyklist proces"*, som beskrevet i bogen: [Rasmussen, 2015, side 208]. Processen kendetegnes specielt gennem den hermeneutiske cirkel, og består af en proces med skiftevis forståelse og fortolkning, hvor viden om et emne gradvis forøges. Inden tolkning vil der være en forforståelse, som efter tolkning af ny forståelse øges, og dermed giver nyt fundament for en ny forforståelse.

Ontologi
Hermeneutikkens ontologi kom først rigtig til udtryk efter Martin Heidegger og Hans-Georg Gadamers nyfortolkninger af hermeneutik. Viden om væren består i at fortolkerens og dennes eksistens gives en mere central plads i den moderne hermeneutik. [Rasmussen, 2015, side 220] Det er altså en forudsætning for at forstå og fortolke, at fortolkeren først er bevidst om sin egen eksistens, og dennes placering indenfor, og ikke udenfor den hermeneutiske cirkel. Ontologisk antager hermeneutik, at det, som der studeres, er sandt, og det siges, at den har et realistisk udtryk. Hermeneutik handler altså ikke om at være kritisk og betvivle de emner der studeres. [Egholm, 2014, side 97] Derfor benyttes den kritiske realisme, da den kritiske realisme netop er en måde at være kritisk på.

Espistemologi
Erkendelsen i Hermeneutik sker gennem fortolkning. For at forstå et emne kræver det derfor, at forståelsen når et tilstrækkeligt niveau for at kunne analysere og fortolke et emne helt i dybden. Som udgangspunkt er erkendelserne i hermeneutik ikke universel kausale, men handler mere om at erkende hvert emne i forhold til dens egen specifikke kontekst. [Egholm, 2014, side 99] Den viden, som hermeneutik skal afdække, hænger oftest sammen med de mennesker, hvis forståelse og intention udgør den pågældende viden. Derfor opstår viden igennem hermeneutik ofte igennem læsning af tekster og interviews, hvor en persons refleksion om et emne kommer til udtryk. Herefter sker der det, som Gadamer kalder horisontsammensmeltning, hvor forskeren anerkender det studeredes horisont og derigennem får udvidet sin forståelseshorisont ved horisontsammensmeltning. Det betyder ikke nødvendigvis at man er enig i den studeredes horisont. [Rasmussen, 2015, side 222]

Jævnfør den hermeneutiske cirkel kan det også være nødvendigt at vende tilbage og studere det samme emne igen i takt med at forforståelsen bliver større. Derigennem udvides fortolkningen/erkendelsen hele tiden, i takt med at forforståelsen øges. Derfor er formålet, at opnå viden hvorved specialet kan komme så tæt på et svar til problemformulering som muligt.

Specialet kan ikke komme med en fuldkommen objektiv sandhed. Det specialet konkluderer, er specialegruppens syn på sandheden men ikke nødvendigvis den korrekte sandhed. Folk udefra kan være kritiske overfor vores sandhed igennem en anden forståelse.

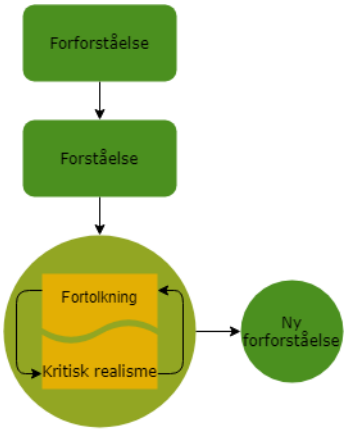


Figur 2.2. Sammentænkning af den hermeneutiske spiral og anvendelsen i specialet. Eksemplet tager udgangspunkt i processen fra specialets start frem til problemformuleringen.

Den hermeneutiske videnskabsteori anvendes i specialet, som vist på figur 2.2 ovenfor. Forforståelsen i specialet kommer fra Tillægsaftalen til pesticidstrategien, som efterfølgende vil blive udfordret og afprøvet på interviews af fagpersoner. Det leder videre til en rehabilitering af forforståelsen, og horisontsammensmeltningen, hvor hvert interview repræsenterer én horisont. Det leder til slut tilbage til en anden forforståelse end den, der blev startet ud med.

Anvendelsen af kritisk realisme og hermeneutik

Som nævnt anvendes både den kritiske realisme og hermeneutikken i specialet. Dette er valgt, da specialegruppen anerkender flere elementer, der optræder i de enkelte teorier, hvilket vil blive uddybet herunder. Af nedestående figur 2.3 kan sammenhængen mellem kritisk realisme og hermeneutikken ses:



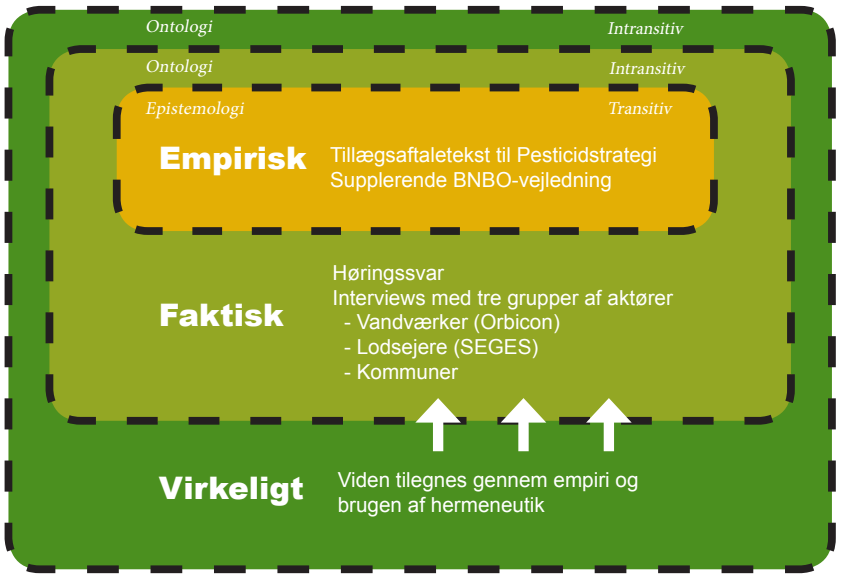
Figur 2.3. Sammensmeltningen af den hermeneutiske spiral og kritisk realisme som fortolkningsgrundlag i dette speciale.

I hermeneutikken er det især metoden til, hvordan ny viden og sandhed genereres, der medtages i specialets videnskabsteoretiske ramme. Ny forståelse for et emne sker gennem løbende fortolkning, der opstår gennem udfordring af eksisterende forforståelse mod en ny/anden forståelse af samme tema.

Den kritiske realisme bidrager med anerkendelse af, hvordan specialet ser på politiske systemer og forhold hertil. Altså udfordrer den kritiske realisme specialet metode til fortolkning.
Det er derfor anerkendelsen af de dybere lag, *det faktiske* og *det virkelige* (se figur 2.1), der præger specialets fortolkningsgrundlag.

Kritisk realisme som undersøgelsesdesign

Ovenfor er det beskrevet, hvorledes den kritiske realisme sammen med hermeneutikken udgør specialets samlede videnskabsteoretiske ramme. Udover at være en del af den samlede videnskabsteoretiske ramme, udgør den kritiske realisme også specialets undersøgelsesdesign. Det gør den da, der fra specialets start er taget et kritisk standpunkt for *Tillægsaftalen*. Forstået på den måde, at specialegruppen har en forventning om, at der ligger noget bag Tillægsaftalen, som umiddelbart ikke kan ses. Som den kritiske realisme anskuer genstandsfeltet, skal også dybden heraf undersøges, for at komme så tæt på sandheden som muligt. Derfor er det også en del af specialets arbejde at finde en dybde, som ikke umiddelbart kan ses, og denne bestræbes derfor sammen med overfladen undersøgt. For at illustrere denne sammenhæng, er den vist i figuren herunder.



Figur 2.4. Model over undersøgelsesdsign i specialet. En viderebygning af figur 2.1.

Den initierende problemstilling kan opdeles i det empiriske- og faktiske niveau jævnfør den kritiske realisme. Dette kan gøres ved at dele det spørgsmål, der er stillet, op:

1. Hvad Tillægsaftalen indeholder, og
2. hvorvidt den kan implementeres på jordbrugsarealer?

I den kritiske realisme er det kun muligt at iagttage og observere overfladen af genstandsfeltet, og herfra undersøge dybden. Genstandfeltet i dette speciale er Tillægsaftalen, og da den findes, er det muligt at iagttage denne. Dette sker gennem anvendelse af litteraturstudie og juridisk metode. Ved anvendelse af disse metoder, kan der beskrives, hvad Tillægsaftalen indeholder. For at undersøge, hvorvidt Tillægsaftalen er implementérbar (det faktiske niveau), anvendes interview af centrale respondenter som metode, som på den ene eller den anden måde er en aktør, for

at Tillægsaftalen kan implementeres. Ved at interviewe centrale aktører, kan der tilegnes viden om, aktørerne mener, at Tillægsaftalen kan implementeres. Herfra sker der ved anvendelse af hermeneutikkens forforståelse og fortolkning en undersøgelse af, hvorvidt den kan implementeres. Således at der herigennem tilegnes viden om det faktiske niveau i den intransitive del af den kritiske realisme.

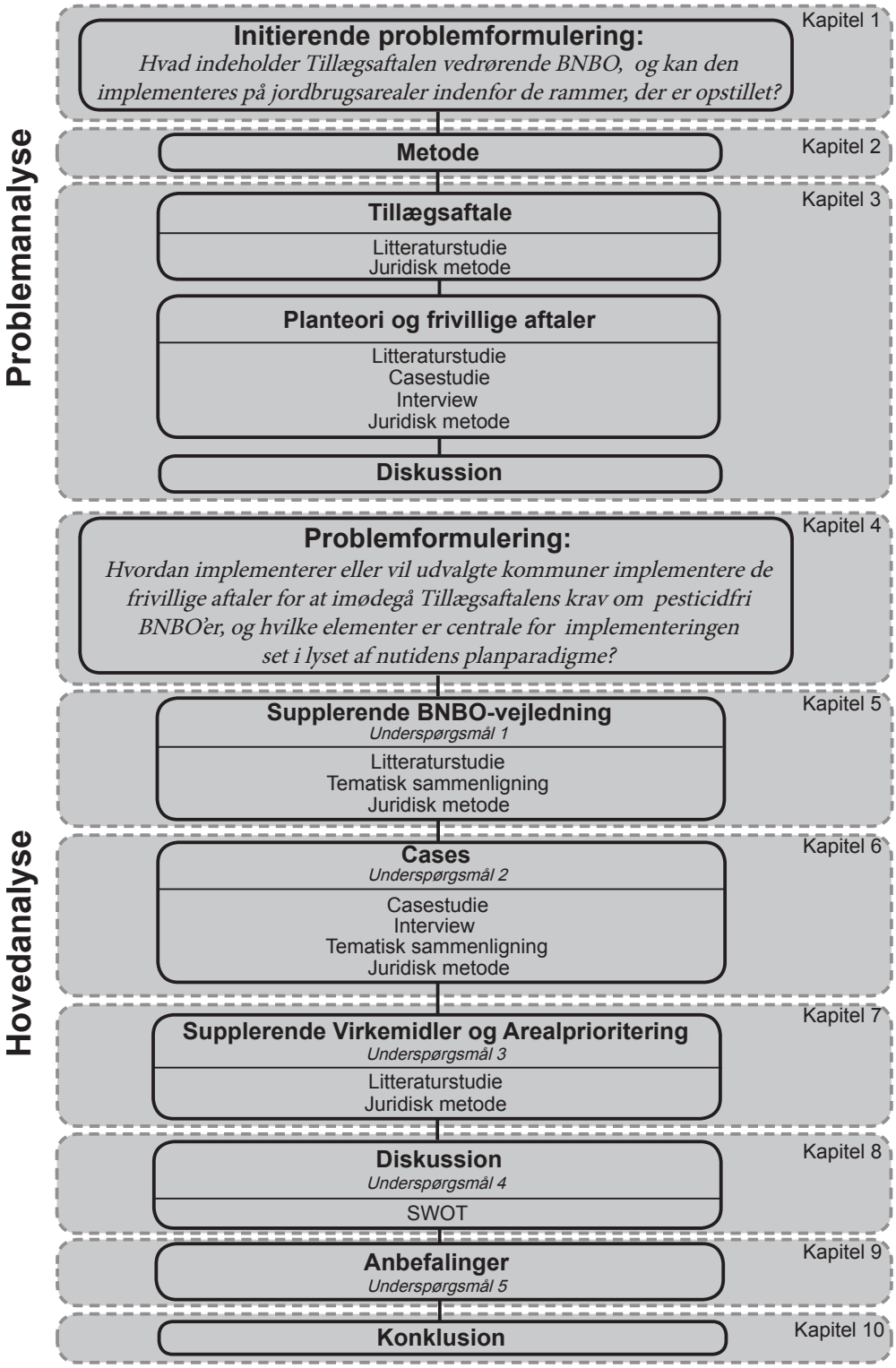
For at kunne undersøge det dybere niveau nærmere, opstilles den endelige problemformulering. Problemformuleringen er ikke mulig at opdele efter den kritiske realisme ligesom tilfældet er med den initierende problemformulering. På trods af det, er det dog muligt at forholde sig til den kritiske realisme i hovedanalysen.

I hovedanalysen er det den supplerende BNBO-vejledning, der er det empiriske niveau og den transitive del. Det fremgår dog ikke direkte af problemformuleringen. Det er dog den supplerende BNBO-vejledning, der er det empiriske niveau, fordi det er den, der kan iagttages og observeres. Denne iagttages og observeres ved anvendelse af litteraturstudie. På den måde vil der forekomme en beskrivelse af vejledningens indhold. Derfra vil der ved anvendelse af høringssvarene til den supplerende BNBO-vejledning, interviews af de tre udvalgte kommuner og den hermeneutiske spiral tilegnes viden om det faktiske niveau. Igennem disse analyser bestræbes det ligeledes at opnå viden om det virkelige niveau i takt med det faktiske niveau. Hovedanalysen som helhed har til formål at se nærmere på, hvilke elementer der er centrale for at implementere Tillægsaftalen.

I specialet indeholder det virkelige niveau viden om, hvorvidt Tillægsaftalen er med til at sikre pesticidfri drikkevand. Dette fremgår dog ikke direkte af problemformuleringen, fordi der ikke kan fremlægges et svar på dette på nuværende tidspunkt. Det kan der ikke, fordi det ikke kan erfares eller observeres. Igennem empirien kan der dog opnås viden omkring hvilke elementer, der er centrale for at kunne implementere Tillægsaftalen, altså det faktiske niveau.
På den måde kan det siges, at specialet har to formål; overflade og dybde. Overfladen repræsenterer en undersøgelse af, hvordan anbefalinger kan se ud. Dybden repræsenterer spørgsmålet om, hvorvidt Tillægsaftalen er med til at sikre rent drikkevand, men det vil der ikke blive givet et direkte svar på, da det ikke kan besvares i konklusionen. Spørgsmålet vil dog blive taget op i perspektiveringen, da den kritiske realisme mener, at genstandfeltet (her Tillægsaftalen) skal afdækkes i alle tre niveauer for at undersøge hele genstandsfeltet, og derfor er det væsentligt at tage højde for dette niveau. Derved knytter anbefalingerne sig til det empiriske- og faktiske niveau i den kristiske realisme.

2.2 Specialestruktur

I figur 2.5 herunder kan strukturen for besvarelsen af både den initierende problemstilling og problemformuleringen ses. Det indebærer de respektive kapitler, underspørgsmål og de metoder, der anvendes.



Figur 2.5. Strukturdiagram over specialet.

Problemanalysen består af ét samlet kapitel, hvori der vil være tre afsnit. Det første afsnit er en redegørelse af Tillægsaftalen, som er specialets genstandsfelt. Til at belyse dette gøres der brug af litteraturstudie og juridisk metode i mindre grad. Efterfulgt heraf vil der være et afsnit, der først beskriver udvalgt planteori, der knytter sig til Tillægsaftalen. Til dette vil der blive gjort brug af litteraturstudie. I afsnittet vil der til analyse af virkemidlet den frivillige aftale også blive anvendt et teorifortolkende casestudie. I dette analyseres tidligere typer af cases, der benytter den frivillige aftale som virkemiddel. Efterfulgt af denne mindre analyse, vil der blive inddraget to aktører i Tillægsaftalen igennem interviewmetoden. Dette skal bidrage med at analysere den frivillige aftale i Tillægsaftalen. Dette midterste afsnit har derfor samlet til hensigt at analysere virkemidlet, den frivillige aftale. Når dette er foretaget, vil der forekomme en diskussion af de ovennævnte analyser, som fører frem til specialets problemformulering.

Specialets hovedanalyse vil starte med en præsentation af problemformulering, argumenter herfor og de fem underspørgsmål, som benyttes til at besvare problemformuleringen.
Besvarelsen af problemformuleringen starter med et kapitel, der knytter sig til den supplerende BNBO-vejledning, som har været i høring under specialets udarbejdelse. Det inkluderer først en redegørelse af den supplerende vejledning og de virkemidler, denne lægger op til. Til dette vil der blive benyttet litteraturstudie. Derefter vil der blive inddraget, de samlede høringssvar til den supplerende vejledning, som specialegruppen har fået adgang til af Miljøstyrelsen. Disse vil blive inddraget ved at benytte en tematisk komparativ metode. Den sidste analyse i kapitlet vil være en kort juridisk analyse af en problemstilling, som specialegruppe mener, ikke er taget stilling til andre steder, men som vurderes at have indflydelse på problemformuleringen. Kapitlet afsluttes med en sammenfatning af de foregående analyser og en besvarelse på underspørgsmål 1.

Kapitel 6 har til hensigt at beskrive de tre cases, der er valgt. Dette gøres ved brug af casestudie og interviews. Der er foretaget tre interviews af tre forskellige kommuner, som skal være med til at vurdere Tillægsaftalen på baggrund af deres arbejde. I stedet for at lave en sammenfatning i kapitlet, vil det i stedet afsluttes med en tematisk komparativ metode, som analyserer forskelle og ligheder mellem de tre kommuner på baggrund af temaer, der er valgt ud fra resultatet af casestudiet. Der vil i sammenligningen også blive svaret på underspørgsmål 2.

Det er allerede nævnt, at der i specialet også gøres brug af den hermeneutiske videnskabsteori, som kapitel 7 er et godt eksempel på. De foregående analyser har vist, at der er en efterspørgsel på medfinansiering for at implementere Tillægsaftalen. Derfor vil kapitel 7 redegøre for finansieringsmuligheder ved brug af litteraturstudie og delvist den juridiske metode. Den juridiske metode benyttes derudover også til at analysere disse finansieringsmuligheder i Tillægsaftalen. Til sidst vil der være en sammenfatning, som besvarer underspørgsmål 3.

Resultaterne af de analyser, der i hovedanalysen er gået forud for kapitel 8, vil i netop kapitel 8 blive medtaget i en diskussion. Til denne diskussion gøres der brug af analysemetoden, SWOT. Hvor styrke, svagheder, muligheder og trusler ved Tillægsaftalen, heriblandt vejledningen vil blive diskuteret, og til sidst vil de påpegede forhold blive sat ind i en SWOT-matrice. Dette skal udover at besvare underspørgsmål 4, også bidrage til, at specialet kan formulere velovervejede anbefalinger.

Netop anbefalinger vil fremgå af specialets kapitel 9, som vil være en sammenfatning af de vigtigste resultater i specialets analyser.

Derefter er det muligt at besvare specialets problemformulering i konklusionen. Efterfulgt vil der være en perspektivering, og til sidst er der en vurdering, som vurderer specialets resultater og de metoder, der er benyttet.

2.3 Litteraturstudie

I specialet anvendes metoden litteraturstudie. Det er en metode, der anvendes til indsamling af allerede eksisterende viden, der knytter sig til tillægsaftalen. Litteraturstudie som metode anvendes til at danne det videnskabelige afsæt for specialet, ved at der gennem litteraturstudiet indsamles empiri, og herfra opnås viden om analyser, der er relevante at foretage for videnskabeligt at kunne afdække genstandsfeltet.
Der er til specialet gjort brug af en 'Litteraturvejviser'. Denne litteraturvejviser er en proces for indsamling af empiri til litteraturstudie. Først er der foretaget en forberedende orientering om Tillægsaftalen. For at opnå det, er det som udgangspunkt en god idé at eksempelvis læse en artikel, som bredt giver et overblik over problemet. I det her tilfælde har det været *Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021.*
Herfra har det været muligt at finde relevante begreber. Ud fra disse begreber er der søgt videre på yderligere litteratur. Der er ligeledes undersøgt referencer i det relevante litteratur, for at afdække problemet yderligere. Derefter er litteraturen blevet evalueret efter kriterierne, *relevans* og *kvalitet*. Hvad angår relevans, handler dette om at vurdere, om det afdækker problemfeltet. Hvad angår kvalitet, handler dette om at vurdere forfatterens pålidelighed i forhold til problemet, og troværdigheden af de metoder, som litteraturen er udarbejdet ud fra. Dernæst indgår det også i vurderingen af kvaliteten, om litteraturen er 'up-to-date', hvorfor det nyeste litteratur indenfor det genstandsfelt, der skal afdækkes, inddrages. [Eriksen, 2016]

2.4 Juridisk metode

Den juridiske metode anvendes til at tolke og forstå juridiske sammenhænge. Grundlæggende for anvendelsen af den juridiske metode er tre grundsætninger:

"Grundstrukturen i den juridiske metode kan således beskrives som 1) valg af regel, 2) valg af fakta, og 3) valg af konklusion/resultat" - [Evald, 2011, side 3]

Valg af regel
Den første del af juridisk metode orienterer sig omkring valg af regel, hvilket fremstår som den generelle løsning på en juridisk problemstilling. Valg af regel kan både dreje sig om en lovbestemmelse, afgørelse, sædvane m.fl. Udvælgelsen af regel tager udgangspunkt i prioritetsreglen, der henleder til den generelle hierarkiske opbygning af danske retskilder. [Evald, 2011, side 74]

Valg af regel kompliceres ofte gennem de abstrakte formulerede bestemmelser i lovgivningen eller gennem en vag eller mangetydig begrebsanvendelse. [Evald, 2011, side 75] Hvorfor der ved eventuelle modsigelser tages udgangspunkt i tre fortolknings- eller harmoniseringsprincipper, de såkaldte lex-principper [Evald, 2011, side 22]:

- *Lex Superior* (den højere lov) - hvilket betyder, at visse regler går forud for andre. Grundloven før loven, loven før bekendtgørelsen.
- *Lex Specialis* (den specielle lov) - hvilket betyder at en speciel, men mere præcis lov går forud for en anden, mere generel lov.
- *Lex posterior* (den yngre lov) - hvilket betyder, at ældre lovgivning viger for yngre lovgivning.

Valg af fakta
Valg af fakta er et yderligere element til løsningen af en juridisk problemstilling efter valg af regel. Fakta på baggrund af fortolkningsreglerne bidrager med anvisninger på, hvilket andet retligt materiale, der kan indgå i løsningen end den anvendte lovregel.[Evald, 2011, side 35]

Valg af konklusion
Selvom *Valg af regel* og *Valg af fakta*, leder frem til konklusionen, er denne ikke nogen logisk afslutning på de to præmisser. Konklusionen er alogisk i den forstand at den ligeledes også baseres

på sammenligningsgrundlag. Her betyder retspraksis af lignende sager og tidligere kendelser, at alle er lige for loven, og dermed skal dømmes lige. Konklusionen er derfor ikke tilfældig eller vilkårlig, trods at den er alogisk. [Evald, 2011, side 78 - 80]

Derved en beskrivelse af den juridiske metodes tre grundsætninger. Den juridiske metode er vigtig at have for øje og kende til, når der arbejdes med lovtekster, hvad enten det er i form af love, lovbekendtgørelse, vejledninger, cirkulære, forarbejder eller lignende. I specialestrukturen som fremgik ovenfor i figur 2.5 fremgår det, at den juridiske metode metode benyttes i stort set alle kapitler. Det skyldes, at hver gang, der refereres til en lov eller en bekendtgørelse, benyttes den juridiske metode. Derfor benyttes metoden i et stort omfang, da det er en metode, deri et speciale som dette er uundgåelig at forholde sig til.

2.5 Komparativ metode

Til besvarelse af specialets problemformulering benyttes også den komparative metode af to omgange, hvorfor der herunder vil være en beskrivelse af metoden, hvorfor den benyttes og hvordan den benyttes.

Den komparative metode bygger på sammenligning, og for at forstå, hvad sammenligning bidrager med, giver det mening at få en forståelse af *sammenligningslogikken*. For at kunne beskrive en analyseenhed, er det ifølge sammenligningslogikken nødvendigt at sammenligne med en eller flere andre analyseenheder. Det kan forklares med forfatteren Rudyard Kiplings citat:

"Hvem kender England, som kun kender England?" [Glavind og Pedersen, 2016, side 103, afsnit 2, linje 14-5]

Hvormed der menes, at for at kunne beskrive analyseenheden, England, er det nødvendigt at sammenligne med en anden analysenhed. Altså et andet land.

For at sammenligne to analyseenheder, er det vigtigt at forstå, at det ikke er enhederne, der skal sammenlignes, men derimod egenskaberne ved enhederne. I eksemplet med England, ville det i en sammenligning med eksempelvis Danmark, være nødvendigt at vide, hvilke egenskaber, der skal sammenlignes. Det kunne være areal, befolkning, politik eller noget helt fjerde. Disse egenskaber har forskellige værdier alt afhængig, hvilke sammenligningsparametrer, de skal sammenlignes efter. Det vil derfor sige, at for at sammenligne to analyseenheder, er det nødvendigt først at have et kendskab til, hvilke sammenligningsparametere, de skal sammenlignes efter. Derudover er det også nødvendigt at kende til egenskaberne ved analyseenhederne. Når disse to faktorer er kendte, er det muligt at finde værdierne ved de to analyseenheder, som derved sammenlignes.

I specialet anvendes den komparative metode ad to omgange. Den første gang den optræder er i en sammenligning af høringssvarene, og anden gang er ved en sammenligning af de udvalgte kommuner; Aalborg, Aarhus og Skanderborg. I begge analyser er sammenligningsparametrerne de temaer, der fremkommer af en tematisering. Denne tematisering er i afsnittet herunder beskrevet.

Formålene med at benytte den komparative metode i specialet er flere. Sammenligningen af høringssvarene skal bidrage med at finde ligheder høringssvarene imellem, således at de sammenligningsparametrer/elementer der fremkommer flest gange bliver fremhævet.
Formålet ved at benytte den komparative metoder til sammenligning af de tre udvalgte kommuner er, at finde både ligheder og forskelle. Da de skal bidrage til at undersøge, hvordan forskellige kommuner ser Tillægsaftalen implementeret, og hvordan deres forskelligheder kommer til udtryk på deres synsvinkel.

Der skal dog gøres opmærksom på, at der er en fejlkilde ved denne metode. Det skyldes, at der både ved udvælgelse af sammenligingsparametrer og egenskaber foretages en selektion ud fra forfatterens opfattelse af virkeligheden.

Tematisering

I specialet anvendes tematisering som metode til at organisere og støtte analysen af indkomne høringssvar til vejledningen, men også til at tematisere kritikpunkter fra de tre udvalgte kommuner. Tematiseringen som metode er inspireret af Brinkman og Kvales metode til tematisering og design af en interviewundersøgelse. [Kvale og Brinkmann, 2009, side 119-144] Der er naturligvis ikke tale om en interviewundersøgelse i høringssvarene, og yderligere er tematiseringen i det her speciale også blot et element, af den tematisering som Brinkmann og Kvale behandler.

Kvale og Brinkmanns tematisering opbygges således, at de bestemte temaer bestemmes på forhånd, og herfra findes disse temaer i empirien. I det her speciale anvendes den omvendt, idet den komparative metode spiller ind, og derfor findes der ligheder og forskelle i empirien. Udvælgelsen af hvilke temaer, der aktivt indgår er blevet foretaget på baggrund af, hvor stort et omfang de går igen og på baggrund af specialets problemfelt.

Tematiseringen benyttes i henholdsvis Kapitel 5 og Kapitel 6. I Kapitel 5 er der tale om en tematisering af 54 siders høringssvar, og ud fra en sammenligning af ligheder og forskelle, findes de ligheder/temaer, der går igen flest gange. Dette gøres ved brug af en frekvens-beregning. Der gøres dog opmærksom på, at temaerne repræsentere specialets problemformulering, således er der allerede fra start sket en selektion af temaer, der ikke synes relevante for dette speciale.
I Kapitel 6 er tematisering foretaget ud fra interviews, hvorfra der er fundet ligheder og forskelle. Disse ligheder og forskelle er fundet gennem analyse af interviews og en vurdering af relevans for specialets problemformuleringen.

2.6 Casestudie

Igennem specialet anvendes to forskellige typer af casestudier: et *ateoretisk-* og et *teorifortolkende* casestudium [Antoft et al., 2012, side 34].

Det *teorifortolkende* casestudie implementeres i specialets problemanalyse til at analysere udvalgte scenarier med anvendelse af frivillige aftaler som virkemiddel. Denne analyse tager afsæt i, sammesteds nævnte planteori. Det er dog vigtigt at have in mente, at de fulde rammer for et *teorifortolkende* casestudie ikke anvendes som helhed. I stedet er litteratur og overvejelser omkring det *teorifortolkende* casestudium blevet selekteret og udvalgt, for at tilgodese den mest hensigtsmæssige vinkel i forhold til formålet med problemanalysen.
Det kendetegnende ved et *teorifortolkende* casestudium er, at den videnskabelige fortolkning af udvalgte cases ikke har udgangspunkt i det mønster, som en sammenligning af det empiriske grundlag giver.

"I de analytiske faser af casestudiet bidrager teorien til at identificere mønstre i det empiriske materiale." (2)

[Antoft et al., 2012, side 39]

I stedet har den et fast holdepunkt i eksisterende teori og med en målsætning om, at generere ny empirisk viden. [Antoft et al., 2012, side 39] Den valgte planteori skal derfor hjælpe specialegruppen til at identificere mønstre i de valgte cases ved at have bestemte forhold, der vurderes på baggrund af.

Efterfølgende, som en del af besvarelsen af specialets problemformulering, implementeres det *ateoretiske* casestudium gennem Kapitel 6 på side 61 og anvendes til at analysere udvalgte kommuner og deres synspunkter i forhold til Tillægsaftalen.
Det kendetegnende ved det *ateoretiske* casestudium er, at denne tager tager afsæt i empirisk data og viden, hvor udgangspunktet er, at generere ny empirisk viden på området. Indsamlingen af det empiriske grundlag er ligeledes stærkt forankret i feltarbejde og respondenternes (relateret til den enkelte case) subjektive holdning. [Antoft et al., 2012, side 34-35]

Her ligger specialegruppen sig især op af Clifford Shaws antagelser omkring fordelene ved at arbejde ateroretisk. Shaw er stærkt inspireret af tanken om at forstå aktører, der direkte er en del af det undersøgte.

"Pointen for Shaw var, at det kun er muligt at forstå effekten af mulighedsstrukturer, kriminelle subkulturer, sociale normer og andre almindelige anvendte forklaringer på adfærd ved at se dem fra aktørernes perspektiv." (3)

[Antoft et al., 2012, side 35]

I forhold til specialet, er dennes formål, at forstå effekten af Tillægsaftalen og deraf komme med relevante og aktuelle anbefalinger, hvorved det er nødvendigt at se Tillægsaftalen fra de involverede aktører heri.

Anvendelsen af to former for casestudier danner et stærkt grundlag igennem specialet. Det *teorifortolkende* casestudium indleder specialet ved danne en forståelse for, hvilke brede eksterne strukturer, der omringer og deraf danner fortolkningsrammen for Tillægsaftalen og de mest centrale elementer heri.
Efterfølgende dykker det *ateoretiske* casestudium ned i meget konkrete cases (kommunerne) og med en nu bagvedliggende fortolkningsramme, dannet gennem det *teorifortolkende*, udlede ny empirisk data, der indeholder forståelse for både planteori, problemovervejelser ved Tillægsaftalen og aktørers diversitet. Hvilket danner de, i specialets, bedste vilkår for aktuelle tidssvarende anbefalinger.

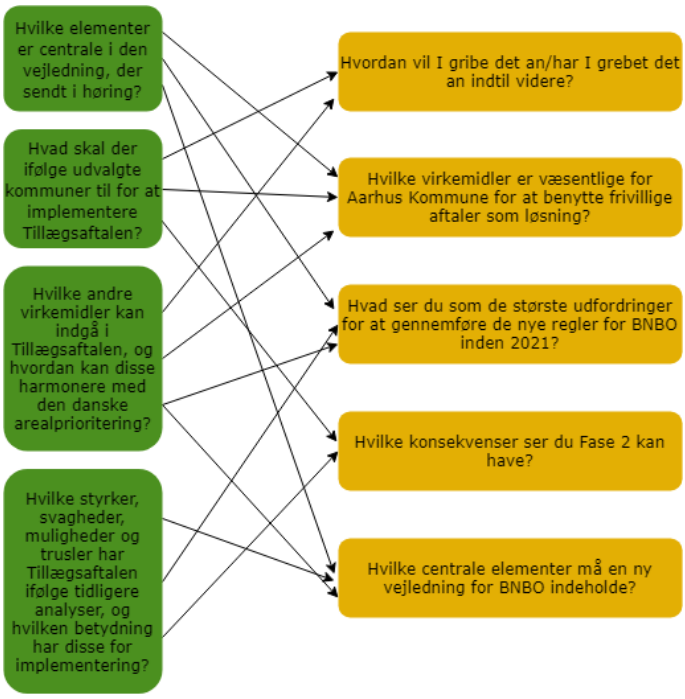
2.7 Interview

Interview som metode er en effektiv metode til at indsamle konkret og målrettet empiri i forhold til specialets problemstilling. Til specialet gennemføres interviewene som semistrukturerede interviews, hvor der søges at indhente interviewpersonens beskrivelse af dennes livsverden. [Kvale og Brinkmann, 2009, side 144]
Det, der kendetegner det semistrukturerede interview, er en generel åbenhed i undersøgelsesdesignet, hvor der er plads til forandring både i rækkefølge og formulering af interviewguiden også i interviewsituationen. [Kvale og Brinkmann, 2009, side 144]
På denne måde er det muligt, at ændre interviewets fokus i tilfælde af, at interviewpersonen kommer ind på noget med relevans til specialet, hvilket også er i tråd med den hermeneutiske spiral.

I kraft af at det er semistrukturerede interviews, har specialegruppen foretaget en udvælgelse af interviewpersonerne. Udvælgelsen af specialets interviewpersoner er sket gennem samarbejde med vejleder, ligesom disse efterfølgende er blevet vurderet ud fra følgende kriterier:

- Arbejdsmæssig position
- Organisation
- Uddannelse

Kriterierne anvendes på tværs af specialestrukturen, der kan ses af figur 2.5 på side 11. Ved at foretage denne selektion anvendes de mest relevante interviewpersoner de korrekte steder i specialet.
Spørgerammerne for de udførte interviews kan ses af specialets Bilag A.1 på side A1. Spørgerammerne er dannet på baggrund af specialets forskningsspørgsmål. Hvorved de enkelte spørgsmål i spørgerammen kan forsøge at besvare flere af specialets forskningspørgsmål. Et eksempel på, hvordan dette forstås, kan ses af nedestående figur 2.6, hvilket er en sammensmeltning af forskningsspørgsmålene til problemformulering og deres sammenhæng med udvalgte spørgsmål i spørgerammen for kommunerne.



Figur 2.6. Sammensmeltning af forskningsspørgsmål med spørgsmål fra den kommunale spørgeramme. De grønne rubrikker angiver problemformuleringens forskningsspørgsmål og de gule angiver udvalgte spørgsmål fra den kommunale spørgeramme. Inspireret af Brinkmann og Kvale [Kvale og Brinkmann, 2009, side 153].

Metodologisk er det bestemt, at organiseringen af interviewene af de udvalgte kommuner skal følge den samme spørgeramme. På denne måde tilsikres det, at det er de samme temaer, der går igen under alle kommunale interviews. På denne måde er specialet tro mod dennes problemformulering og dennes forskningsspørgsmål.

Udvælgelse af respondenter

Specialet tager udgangspunkt i to grupper af respondenter, der anvendes inden for to forskellige rammer og berøringsflade i specialet.

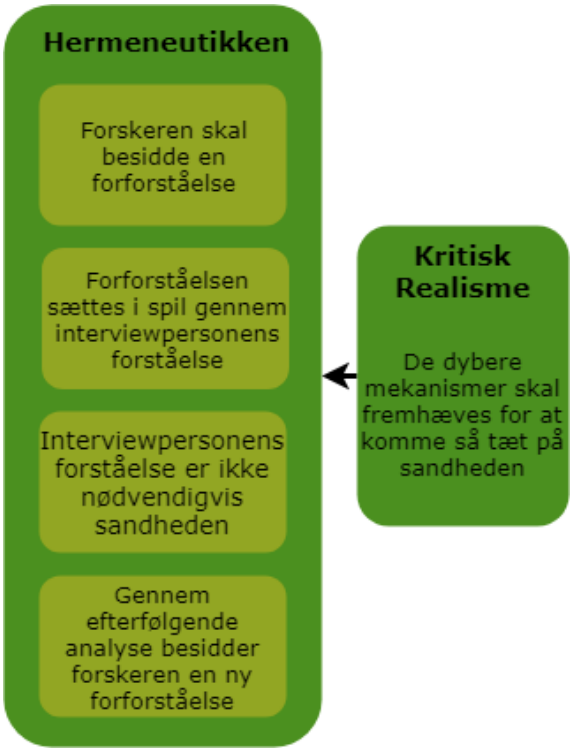
1. Rådgivningsfirma (Orbicon) og interesseorganisation (Landbrug og Fødevarer - SEGES) - del af besvarelsen af den initierende problemformulering
2. Kommuner (Aalborg, Aarhus og Skanderborg) - del af besvarelsen af problemformuleringen

I kraft af den initierende problemstilling og dennes ønske om at belyse, hvorvidt Tillægsaftalen kan implementeres, er det besluttet at orientere den empiriske dataindsamling omkring de aktører, der ikke er i direkte kontakt med Tillægsaftalen, for i stedet at fokusere på de aktører, der vil kunne komme til at stå for rådgivningen af både kommuner og lodsejere.
SEGES er valgt som respondent både for at se Tillægsaftalen fra lodejernes perspektiv, som de repræsenterer, men også fordi SEGES er landbrugets videnscenter, hvorfor de kan se Tillægsaftalen i et større perspektiv indenfor landbrugets berøringsflader. SEGES repræsenterer her i specialet alle lodsejere jævnfør den initierende problemstillings begrebsafklaring, også selvom SEGES er *landbrugets* videnscenter.
Orbicon derimod er et rådgivningsfirma, og i den her sammenhæng rådgiver de både vandforsyninger og kommuner. Derved står de på den anden side af forhandlingsbordet, men samtidig kan de også se Tillægsaftalen i et større perspektiv og derved se, hvilke muligheder der eksisterer omkring Tillægsaftalen.

I problemformuleringen fokuseres der direkte på, hvordan Tillægsaftalen kan implementeres inden for dennes fastlagte rammer. Derfor er det naturligt at fokusere på den aktør, der har til opgave at implementere Tillægsaftalen, hvilket er de danske kommuner. Her er kommunerne Aalborg, Aarhus og Skanderborg udvalgt. Aalborg og Aarhus er udvalgt på baggrund af deres store erfaringsgrundlag med frivillige aftaler, hvorved disses erfaringer og holdninger kan være med til at danne et stærkt empirisk grundlag i forhold til anbefalinger til implementering og procesgennemførelse af Tillægsaftalen. Ligesom begge kommuner begge har ytret, at de er nået et stykke af vejen med implementeringen af Tillægsaftalen.
Skanderborg Kommune er udvalgt, da de har en meget spredt vandstruktur og ikke er kommet nær så langt med deres indsatsplanlægning, og derved heller ikke implementeringen af Tillægsaftalen. Skanderborg Kommune er yderligere ikke en by-kommune som Aalborg og Aarhus Kommuner er, hvorfor det skaber et bredere fundament for anbefalingerne men også for besvarelsen af problemformuleringen.

Sammenspil med videnskabsteori

I forhold til specialets valgte videnskabsteorier og hvordan disse påvirker interviewsituationen, kan følgende figur opstilles:



Figur 2.7. Model over anvendelsen af videnskabsteorierne i interviewsituationen.

Den styrende videnskabsteori i interviewene er hermeneutikken, hvor horisontssammensmeltningen gennem forforståelse og fordomme står centralt. [Rasmussen, 2015, side 223] På denne måde bidrager hermeneutikken til at 'smelte' adskilte horisonter sammen. [Rasmussen, 2015, side 222]

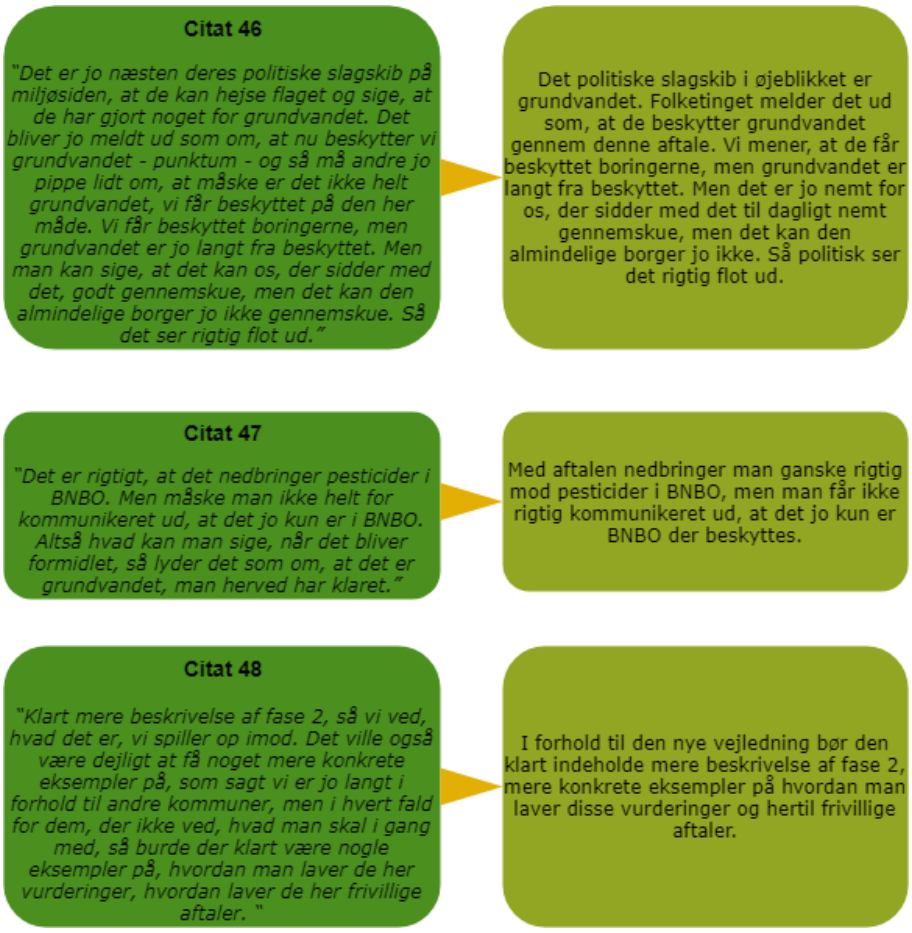
Til at styrke specialets forståelsesramme implementeres elementer fra den kritiske realisme. Igennem en anerkendelse af de tre niveauer, der kendetegner den kritiske realisme skal forskeren være bevidst om, at det synlige er opstået på baggrund af bagvedliggende mekanismer. [Rasmussen, 2015, side 372] I forhold til interviewsituationen betyder dette, at nogle spørgsmål vil sigte efter at belyse den bagvedliggende organisatoriske påvirkning.

Behandling af interview

De gennemførte interviews er efterfølgende blevet behandlet for at lette anvendelsen i specialet og fremhæve det essentielle indhold.

Indledningsvist transskriberes alle interviews, for at disse direkte kan indgå i specialet og sikre, at centralt indhold bliver gennemgået og udvalgt. Alle transskriptioner placeres i specialets Bilag A.2 på side A4.

Herefter meningskondenseres alle interviews. En meningskondensering betyder kort, at de meninger, som respondenterne kommer med, og som er af relevans til specialets, udledes og gives en kortere og mere, i specialet, anvendelig formulering.[Kvale og Brinkmann, 2009, side 227]
Nedenfor af figur 2.8 ses et eksempel på, hvordan meningskondenseringen er gennemført. Eksemplet tager udgangspunkt i specialets interview med Aarhus Kommune.
Alle meningskondenseringer placeres i specialets Bilag A.3 på side A57.

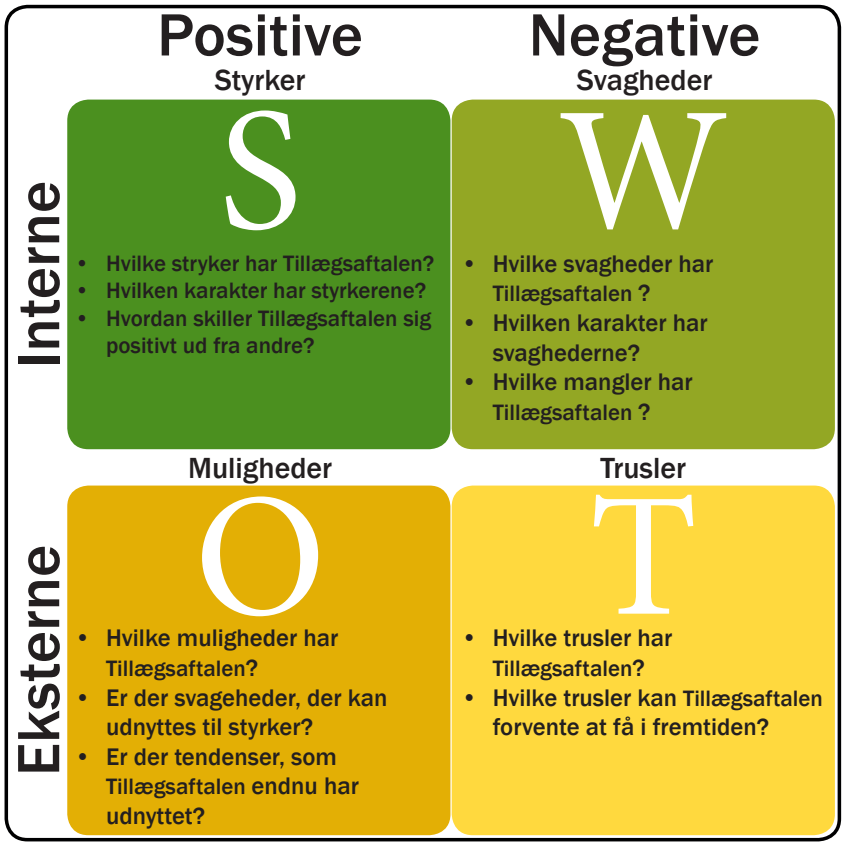


Figur 2.8. Meningskondensering af tre citater fra transkriptionen af Aarhus Kommune. Inspireret af Brinkmann og Kvale [Kvale og Brinkmann, 2009, side 229].

2.8 SWOT-analyse

I dette speciale skal der foretages en analyse af Tillægsaftalen, og heriblandt elementer der fungerer, og elementer der *ikke* fungerer, for på den måde at kunne komme med anbefalinger til elementer, der bør laves om, for at sikre, at Tillægsaftalen *kan* implementeres. Til at identificere disse elementer er det fordelagtigt at anvende en SWOT-analyse. En SWOT-analyse anvendes oftest til at analysere en virksomhed og dennes problemstillinger. Formålet med en SWOT-analyse er at vurdere virksomhedens postion i det marked, som den indgår i. For på den måde at være

i stand til at analysere sig frem til, hvordan virksomheden klarer sig i markedet i fremtiden. Denne analysemetoden kan også anvendes til at vurdere planlægningsløsninger i den sammenhæng, som de måtte indgå i. I specialet finder SWOT-analysen, som nævnt, sin plads ved at vurdere Tillægsaftalen.
Det centrale ved metoden er, at den tager udgangspunkt i at identificere de styrker (Strength), svagheder (Weaknesses), muligheder (Opportunities) og trusler (Threats) ved den enhed, der analyseres. Styrker og svagheder omfatter Tillægsaftalens interne elementer, og muligheder og trusler omfatter Tillægsaftalen eksterne elementer. Alle disse vises til sidst i en SWOT-matrice. Det er værd at bemærke, at med 'Tillægsaftale' i SWOT-diskussionen er der også tale om den vejledning, der er sendt i høring. Dette da diskussionen finder sted til sidst i specialet, hvor også vejledning er blevet analyseret.



Figur 2.9. Model over SWOT. Inspiration fra [Graff, 2003, side 124-126].

Gældende for de interne elementer er, at de har fokus på nutiden, og omvendt har de eksterne elementer fokus på fremtiden. Centralt for anvendelsen af denne analysemodel er, at der er foretaget et forudgående arbejde, hvor der er opnået kendskab til den enhed, der analyseres. Det skyldes, at en SWOT-analyse ofte indgår i en større strategisk proces, hvorfor et forudgående arbejde og et efterfølgende arbejde er nødvendig, for at analysen opnår den værdi, der er tiltænkt. Det betyder, at SWOT-analysen i specialet finder sted i diskussions-kapitlet heri. Hvor der forudgået har fundet analyser sted. På baggrund af disse analyser kan Tillægsaftalens styrker, svagheder, muligheder og trusler diskuteres. Denne diskussion vil til sidst i diskussions-kapitlet blive opsummeret ved det, der kendetegnes ved en SWOT-matrice, som blot er en gengivelse af ovenstående model, hvori Tillægsaftalens elementer er indsat.

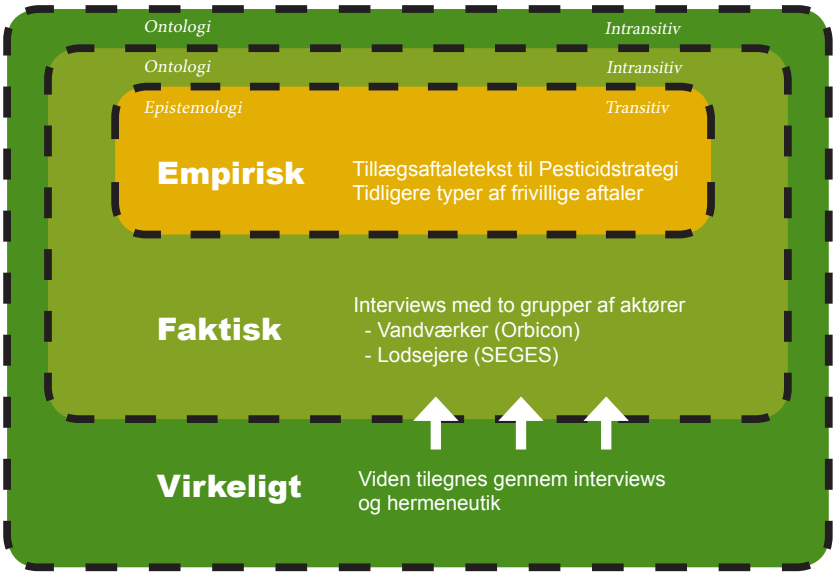
Problemanalyse 3

Det centrale ved specialet er Tillægsaftalen, der er indgået d. 11 januar i år. Derfor vil specialet starte med en problemanalyse, som skal kaste et lys over Tillægsaftalen og baggrunden herfor. Derudover hvilke problemstillinger, der kan være knyttet til Tillægsaftalen med fokus på, om Tillægsaftalen kan implementeres på jordbrugsarealer. Derved skal problemanalysen besvare den initierende problemstilling, som også blev introduceret i Indledningen:

Hvad indeholder Tillægsaftalen vedrørende BNBO, og kan den implementeres på jordbrugsarealer indenfor de rammer, der er opstillet?

Denne vil blive besvaret ved, at der indledningsvist vil være være en beskrivelse af Tillægsaftalen, der besvarer den del af den initierende problemstilling, som omhandler indhold og rammer i Tillægsaftalen. For at besvare hvorvidt den kan implementeres, vil der efterfølgende være en beskrivelse af den teoretiske kontekst, hvori Tillægsaftalen befinder sig. Den teoretiske kontekst skal danne baggrund for udvælgelse af parametre til vurdering af, hvorvidt Tillægsaftalen kan implementeres. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at vurdere på Tillægsaftalen, fordi den ikke er gennemført. Derfor foretages først en mindre analyse af allerede gennemført vandplanlægning med frivillig aftale som virkemiddel. Gennem denne analyse dannes der derfor en forforståelse om frivillige aftaler, som tages med videre til vurdering af frivillige aftaler til gennemførsel af Tillægsaftalen. For at vurdere dette, medtages også udtalelser fra de to aktører, Orbicon (vandværker) og SEGES (lodsejere), som sidder på hver sin side af forhandlingsbordet i de tilfælde, hvor det drejer sig om BNBO på landbrugsjord. Alt dette munder til sidst ud i en diskussion, der først besvarer den initierende problemstilling, og som efterfølgende giver anledning til specialets problemformulering.

I afsnit 2.2 blev det beskrevet, at problemanalysen tager sit udgangspunkt i det empiriske niveau jævnfør den kritiske realisme. Dette fremgår af figuren herunder.



Figur 3.1. Illustration over brugen af den kritiske ralisme i Problemanalysen.

3.1 Tillægsaftale

Drikkevandsforsyningen i næsten hele Danmark er baseret 100% på grundvandet. Derfor er der også et helt fundamentalt princip om, at grundvandet blot skal gennemgå en iltning og en filtrering, før det kan blive til det drikkevand, der kommer ud af vores vandhaner. Det er dog ikke en selvfølge, at grundvandet er så rent, at det kun skal gennemgå denne mindre proces for at blive rent nok til at drikkevand. Det er det ikke, fordi menneskelig aktivitet kan forurene grundvandet, og derfor er der i Danmark reguleringer for området, således at det *er* en selvfølge for os alle, at drikkevandet er rent. [Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen, 2019]

Et øget fokus på sikringen af det danske drikkevand opstod i løbet af 1920'erne, hvor Danmark i 1926 fik den første lov med fokus på at sikre vandforsyningen. [GEUS, 2019b] Herefter er der sket en række ændringer til denne lovgivning, der løbende har tilpasset sig samfundsudviklingen og tilført ny erfaring på området. Politikerne havde specielt fokus på det stigende problem vedrørende anvendelsen af bekæmpelsesmidler i både landbruget og i det private, fordi denne anvendelse blandt andet medførte en stigning af pesticidniveauet i grundvandet. [Miljøministeriet, 1986]. Dette medførte, at regeringen i 1986 fremlagde deres pesticidhandlingsplan for perioden 1987-1996.
Herefter er handlingsplanerne løbende blevet fornyet i takt med, at viden og statistik på området er blevet styrket. Herunder ses en tabel over de seneste dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med den seneste nationale handlingsplan *Pesticidstrategi 2017-2021*. Markeret med fed er Tillægsaftalen, som dette speciale behandler.

Dokument	**Dato**
Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021	21. april 2017
Pesticidstrategi 2017-2021	oktober 2017
Lov om ændring af Lov om Miljøbeskyttelse og Lov om Vandforsyning m.v.	18. januar 2018
Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021	11. januar 2019
Supplement til BNBO-vejledning (Høringsversion)	marts 2019
Tilknyttende lovgivning	1. januar 2020

Handlingsplanen, *Sprøjtemiddelstrategi 2013-2016*, er vigtig at have for øje i denne forbindelse, da strategien medførte, at der i 2014 blev sat gang i en international vurdering af netop grundvandsbeskyttelsen i Danmark. Det valgte den daværende aftalekreds at gøre for at sikre, at grundvandet i Danmark var beskyttet på bedst mulige vis. Denne vurdering førte frem til anbefalinger af Miljøstyrelsen, og det er netop disse, som den nyeste handlingsplan *Pesticidstrategi 2017-2021* bygger på. [Miljøministeriet, 2017] Den blev præsenteret i 2017 og berører i hovedtræk fire kerneområder:

- Godkendelse af pesticider
- Målrettet kontrol
- Indsamling af viden gennem forskningsprogrammet
- Oplysning, rådgivning og vejledning

[Miljøministeriet, 2017]

Strategien medfører, at der er kommet et øget fokus på at opnå en minimumsgrænse for indholdet af pesticidrester i drikkevandet samt et øget fokus på kontrol og monitorering af drikkevandsboringer landet over.

Pesticider

Pesticider er en samlet betegnelse for kemiske sprøjtegifte, der benyttes til at bekæmpe det, der betegnes som skadevoldere. Skadevoldere er oftest svampe, insekter eller ukrudt, som skader planters vækst. Pesticider kan opdeles i tre forskellige typer:

- Fungicider - til bekæmpelse af svamp
- Insekticider - til bekæmpelse af insekter
- Herbicider - til bekæmpelse af ukrudt

Figur 3.2. Globalt faresymbol for Miljøfare [UNECE, 2019].

Pesticider er derfor anvendelige til at sikre et større udbytte af afgrøder. Pesticider er dog også en gift, som kan være skadelig for mennesker og andre organismer. Ved anvendelsen af pesticider på eksempelvis markjorder, vil pesticider på grund af vejr og vind også ramme og påvirke andet end skadevoldere. Det er det, der betegnes 'sideeffekt'. Pesticider har mange forskellige kemiske sammensætninger. Tidligere anvendte pesticider har dog væsentligt længere nedbrydningstid end de, der anvendes i dag, og på grund af det har visse, nu forbudte, pesticider derfor ophobet sig i det naturlige kredsløb og i fødekæden. En sideeffekt er derfor også. at pesticider kan ophobes i vores vandmiljø og drikkevand og til slut påvirke mennesker.
[Hedemand og Strandberg, 2009]

Hverken Aftalen om Pesticidstrategi eller Pesticidstrategien er juridisk bindende og for at styrke beskyttelsen af grundvandet mod pesticider, foreslog den daværende Miljø- og Fødevareminister, Esben Lunde Larsen, den 15. november 2017 ændringsloven [Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., 2018a]

Tillægsaftalen har sat et øget fokus på en intensivering i beskyttelsen af (BNBO). Tillægsaftalen medfører en begrænsning af arealanvendelsen på et areal på 22.000 ha, hvoraf 9.500 ha udgør markjorder. Hvilket fremstår som et forholdsvist stort indgreb i ejendomsretten.

Tillægsaftalen består af fire nye tillæg til Pesticidstrategien:

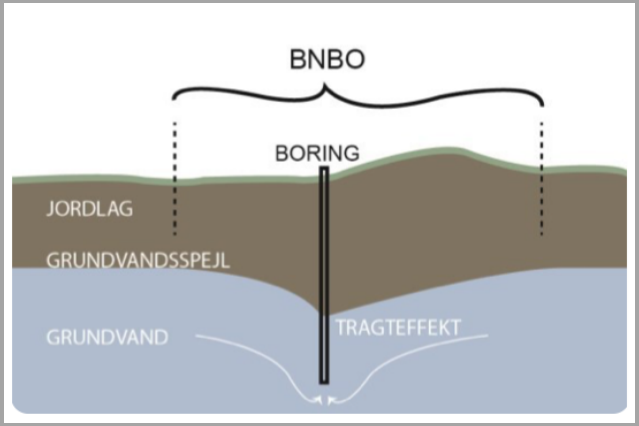
- Sprøjteforbud i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)
- Screening af drikkevandet for flere stoffer
- Forbud mod salg af koncentrerede pesticider til private
- Indsatser for at fremme bæredygtig anvendelse af pesticider

[Miljøministeriet, 2019]

Boringsnære Beskyttelsesområder (BNBO)

Et BNBO er en arealafgrænsning, der kan pålægges drikkevandsboringer, hvis det vurderes, at der er behov for at beskytte områder tæt på boringen mod en eventuel forurening, jævnfør Vandforsyningslovens §11a, stk. 1, nr. 6 [Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., 2018]. Heriblandt også pesticider.[DANVA, 2017]
BNBO ses som en yderligere sikkerhedsforanstaltning i forhold til fredningsbæltet omkring drikkevandsboringer for almene vandforsyninger. Fredningsbæltet er en 25 meter bufferzone omkring boringen, der er bestemt ved lov af Miljøbeskyttelsesloven §21b og kan således ikke fraviges. Inden for fredningsbæltet er al anvendelse af pesticider, dyrkning og gødning til erhvervsmæssige og offentlige formål forbudt. [Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, 2019, §21b]

BNBO kan strække sig op til 300 meter fra den enkelte drikkevandsboring og har indtil nu kunne rumme brede rådighedsindskrænkninger, der strakte sig fra simpel overvågning til egentlige dyrkningsrestriktioner.[Danske Vandværker, 2018]
Hjemmelsgrundlaget for rådighedsindskrænkninger findes i Miljøbeskyttelseslovens §24 og §26a. Begge bestemmelser indeholder muligheden for den samme beskyttelse. Hvor §24 er den primære bestemmelse til beskyttelse af drikkevandet mod forurening, mens §26a skaber mulighed for en indsatsplan, der sikrer beskyttelse af nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser. §26a kræver en vedtaget indsatsplan på baggrund af Vandforsyningslovens §13 eller §13a.[DANVA, 2017]



Figur 3.3. Illustration af princippet bag BNBO [Naturstyrelsen, 2016].

Tillægsaftalen er ydermere inddelt i to faser;

- Fase 1, hvor kommunerne skal vurdere alle BNBO på landbrugsjord, og
- Fase 2, hvor der pålægges et generelt sprøjtningsforbud i BNBO.

Faseinddelingen skal ikke ses som en stringent proces, men som en løsningsproces (Fase 1) og en konsekvensproces (Fase 2). Hvilket betyder, at konsekvenserne af Fase 2 kun igangsættes, hvis Fase 1 ikke kan implementeres. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Fase 1

Tillægsaftalen medfører, at alle landets kommuner inden 2021 skal revurdere deres BNBO på landbrugsarealer og øvrige områder. Særligt for landbrugsjord i BNBO medfører Tillægsaftalen, at pesticidbelastningen skal ophøre indenfor fastlagte bufferzoner. Udspillet peger på, at et sprøjteophør kan sikres gennem eksempelvis; flytning af boringer, indgåelse af aftaler omkring

pesticidfri drift af jorden, ændring af dyrkningsforhold eller kommunalt opkøb af jorden. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Nuværende regelsæt betyder, at kommunerne har mulighed for at give påbud, nedlægge forbud eller pålægge den enkelte lodsejer rådighedsindskrænkninger for at beskytte drikkevandet mod pesticider. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Aftaleparterne[1] hentyder til, at det er ønskeligt, at kommunerne løser problemstillingen med landbrugsjord i BNBO gennem frivillige aftaler, hvorved der opnås lokalt forankrede løsninger i samarbejdet mellem kommune, vandværk og lodsejer. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]
De frivillige aftaler kan eksempelvis være i form af omlægning til økologiske landbrug, dyrkningsfrie arealer, skovrejsning eller andre naturprojekter. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Til at understøtte samarbejdet mellem kommuner, vandværker og lodsejere oprettes der en følgegruppe repræsenteret af erhvervet, brancheforeninger og Kommunernes Landsforening (KL). [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Fase 2

I tilfælde af at kommunerne ikke har løst problemstillingen med BNBO inden 2021, er aftaleparterne enige om, at der nedlægges et generelt sprøjteforbud for de pågældende arealer indenfor BNBO.
I et sådan tilfælde indføres en kompensationsordning, der sikrer, at berørte lodsejere kan få dækket deres fulde tab som følge af nærværende forbud. Her kan EUs statsstøtteregler betyde, at kompensationen skal udbetales en gang årligt. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Fælles for begge faser er, at uanset om der gives erstatning eller kompensation til de berørte lodsejere, er dette finansieret gennem vandtaksten. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]
Grundlæggende er ønskescenariet, at der i Fase 1 ydes erstatning. Det kan være i form af eksempelvis engangserstatning sammen med tinglysning af rådighedsindskrænkning i BNBO eller generelt opkøb af berørte jorder. Erstatningen opgøres som fuldstændig erstatning på markedsvilkår[2]. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019] I Fase 2 kan der desuden være tale om en årlig kompensation som følge af et totalforbud.

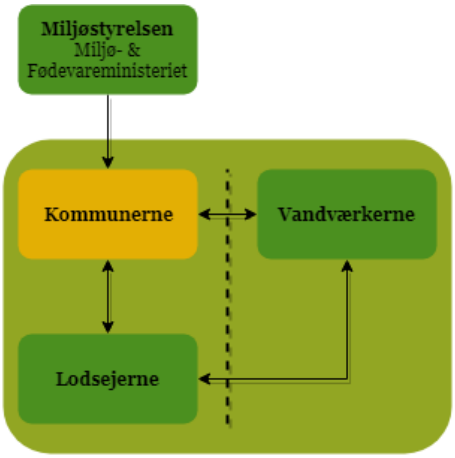
3.1.1 Aktører

Herunder i figur 3.4 ses den organisatoriske opbygning omkring Tillægsaftalen. Denne opbygning forsøger at illustrere, hvor de enkelte aktører er hierarkisk i forhold til hinanden. Med aktører henledes der til de interessenter, som en del af implementeringen af Tillægasaftalen, som kan ses af nedestående citat 4.
Det er således også disse aktører, der danner udgangspunktet for de interviews, der er foretaget. Figuren er udarbejdet på baggrund af den information, der fremgår af den vejledning for BNBO fra 11. marts 2019, der i øjeblikket er sendt i høring:

"Aftaleparterne udtrykker desuden ønske om, at kommunerne så vidt muligt skal afsøge muligheden for at lave frivillige aftaler med lodsejerne, således at der opnås lokalt forankrede løsninger i et samarbejde mellem kommune, vandværk og lodsejer."
[Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen, 2019, side 3] (4)

[1] Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti
[2] Her tages der udgangspunkt i den hidtidige erhvervsmæssige anvendelse af det pågældende areal, markedspris og rådighedsindskrænkningernes omfang [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Gennem en nærlæsning af Tillægsaftalen fremlægges det tydeligt, at det er kommunerne, der er den centrale spiller omkring implementeringen af BNBO. Ligesom det er kommunens opgave at indgå frivillige aftaler, der tilgodeser både berørte lodsejere og vandværker.



Figur 3.4. Organisatorisk opbygning omkring Pesticidstrategien og tilhørende tillægsaftale.

3.2 Planteori og frivillige aftaler

Da det er gjort klart, at implementering af Tillægaftalen bør ske på baggrund af konsensusskabende vilkår og gennem frivillige aftaler, er det centralt at vurdere de ønskede frivillige aftaler i forhold til forskning af planteorien knyttet hertil. Der sammenholdes derfor udvalgt planteori vedrørende frivillige aftaler orienteret omkring varetagelse af miljømæssige problemstillinger og de overordnede planparadigmiske overvejelser, der præsenteres i henholdsvis afsnit 3.2.1 på næste side og afsnit 3.2.3. Viden om planparadigmerne er tilegnet gennem et tidligere projekt på kandidatuddannelsen af Sofie Eriksen og Jacob Christensen et al, mens planteorien er udvalgt på baggrund af deres relevans for problemstillingen.
Der anvendes to primære teoretikere til at belyse planteorien, henholdsvis Jon Birger Skjærseth (Skjærseth) og Matthieu Glachant (Glachant).

Udvælgelse af planteori

Skjærseth har formuleret artiklen *Environmental "Voluntary"Agreements: Conditions for Making Them Work*, hvori han bearbejder frivillige aftaler som politisk instrument for miljømæssige udfordringer. Han forsøger i særdeleshed at argumentere for, hvordan der bør adskilles mellem det, som kendetegner den klassiske politiske regulering og frivillige aftaler. Herunder hvilke elementer der er medvirkende til at skabe effekt og hvilke faldgrupper, der eksisterer.
Glachant har formuleret artiklen *Non-binding voluntary agreements*, hvori han forsøger at problematisere frivillige aftaler og deres effektivitet til at løse specielt miljømæssige problemstillinger. Han fremhæver forskellige elementer, der gør, at der bør ses kritisk på frivillige aftaler som politisk instrument.

Ved at sammenholde frivillige aftaler, planteori og planparadigmiske overvejelser tilegnes der en forståelse for, hvordan elementer fra en frivillig aftale agerer på baggrund af forskellige påvirkninger. Dette bidrag skal anvendes som baggrundsviden til en diskussion af den frivillige aftale, der er styrende i Tillægsaftalen.

3.2.1 Planparadigmer

På baggrund af tidligere forskning vedrørende planlægningsteori (planteori), gennemført af to af specialegruppens medlemmer, er der et kendskab til, at det nuværende planlægningsparadigme er præget af deltagelsesorienterede processer [Eriksen, Christensen, et al., 2018].

"Paradigmet identificeres gennem kollektive værdier og har til formål at opnå en dialog med borgerne på trods af forskellige interesser og varetagelse af disse" (5)

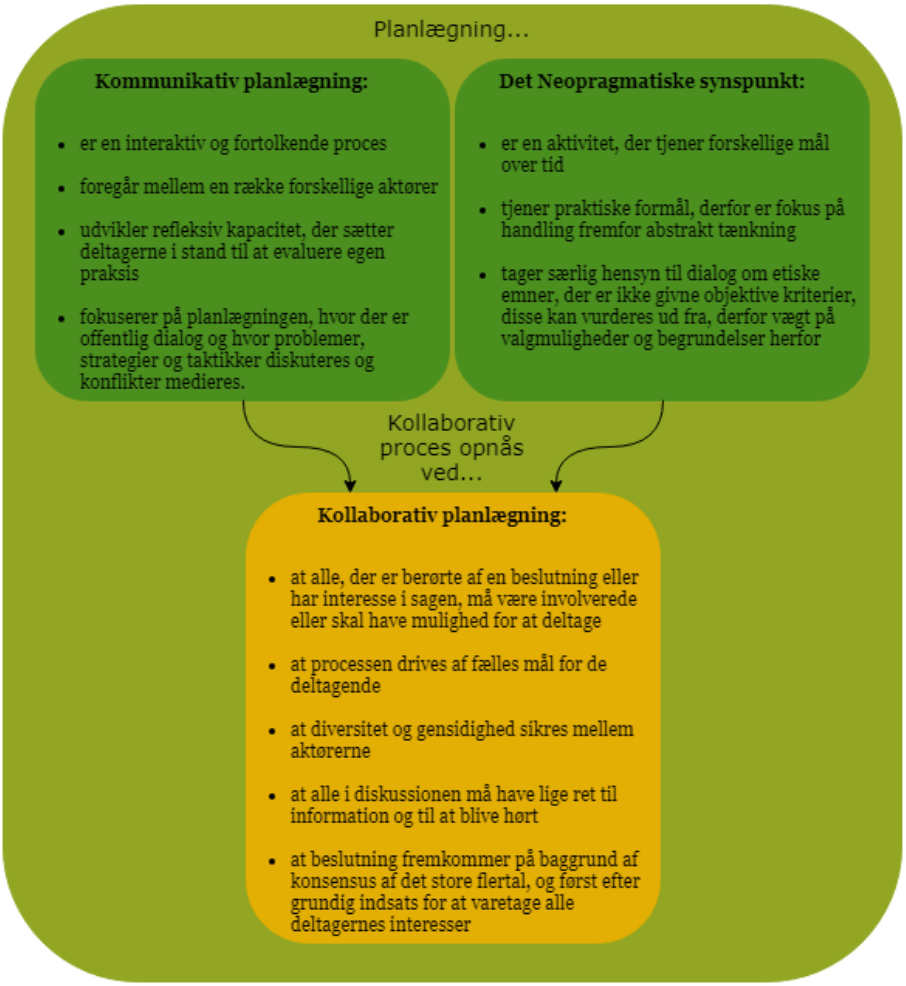
[Eriksen, Christensen, et al., 2018, side 20]

På baggrund af det deltagelsesorienterede paradigme er tankerne om kommunikativ planlægning opstået. Der eksisterer mange tanker og teorier omkring den kommunikative planlægning. I figur 3.5 fremhæves den kommunikative planlægnings erkendelser set fra Jürgen Habermas' (Habermas) perspektiv.

"Der skal [...] skabes en beslutningsproces der hverken er styret af magt eller flertal, men en proces hvor det forventes, at den med det bedste argument "vinder" (6)

[Eriksen, Christensen, et al., 2018, side 21]

I samme figur fremhæves også en anden tilgang til den kommunikative planlægning, den neopragmatiske vinkel. I den neopragmatiske vinkel er det især dialogen, der er i fokus, hvor beslutninger tages på baggrund af sandheder og løsninger [Eriksen, Christensen, et al., 2018].



Figur 3.5. Sammenhængen mellem kommunikativ planlægning, herunder et neopragmatisk synspunkt og tilknytningen til den kollaborative ideologi [Eriksen, Christensen, et al., 2018,side 2]

Et kollaborativt planlægningsbillede er en videreførsel af tankerne fra den kommunikative planlægning. Hvor især Patsy Healey (Healey) har sat fokus på den kollaborative planlægning, som hun selv omtaler som:

"Collaborative planning is about why urban regions are important to social, economic and enviromental policy and how political communities may organize to improve the quality of their places." (Healey, 1997) (7)

[Eriksen, Christensen, et al., 2018, side 22]

På baggrund af tankerne omkring den kommunkative- og kollaborative planproces og udtalelserne fra Healey, rettes der et nærmere blik mod de tre parametre: *Social*, *Economic* og *Enviromental*

Netop disse tre parametre, er de selvsamme, der dominerer tankegangen omkring 'Sustainable Spatial Development'. Rapporten *Our Common Future* fra 1987, eller 'Brundtlandrapporten', som den også kaldes, var en af de første, der for alvor satte fokus på problemerne om bæredygtighed. Den italesætter og behandler de tre parametre i forhold til klodens fremtid [Encyclopædia Britannica, 2019]. I rapporten beskrives det, hvordan mange af klodens problemer hænger sammen, og det er vigtigt at have fokus på de tre parametre for at opnå en fremtidig bæredygtig udvikling. Bæredygtig udvikling vedrører alle lande, uanset deres udviklingsniveau, og er derfor også gældende for et I-land som Danmark. Selvom om Brundtlandrapporten har over 30 år på bagen, belyser den stadigvæk tidsaktuelle problemstillinger:

"...Failures to manage the environment and to sustain development threaten to overwhelm all countries. Environment and development are not separate challenges; they are inexorably linked. Development cannot subsist upon a deteriorating environmental resource base; the environment cannot be protected when growth leaves out of account the costs of environmental destruction. These problems cannot be treated separately by fragmented institutions and policies. They are linked in a complex system of cause and effect." (8)

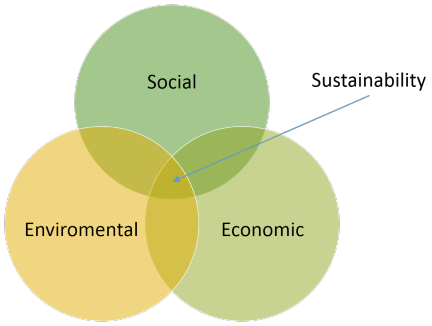
[WCED, 1987, Kap. 1, side 32, punkt 40]

"...environmental and economic problems are linked to many social and political factors. For example, the rapid population growth that has so profound an impact on the environment and on development in many regions is driven partly by such factors as the status of women in society and other cultural values. Also, environmental stress and uneven development can increase social tensions. It could be argued that the distribution of power and influence within society lies at the heart of most environment and development challenges. Hence new approaches must involve programmes of social development, particularly to improve the position of women in society, to protect vulnerable groups, and to promote local participation in decision making." (9)

[WCED, 1987, Kap. 1, side 33, punkt 43]

Det beskrives her i citat 8, at udvikling ikke kan ske på bekostning af miljøet. Idet udviklingen dermed vil blive for bekostelig, og derfor selv endegyldigt vil lide skade under det nedbrudte miljø. Ligeledes beskrives det, hvordan miljø- og økonomiparametrene hænger sammen med socialparameteren, som vist i citat 9. Her beskrives det, at sociale problemstillinger som; social ulighed, overbefolkning og udelukkelse af visse befolkningsgruppers medbestemmelse også giver udslag i de to parametre *miljø* og *økonomi*. De tre ting er altså direkte forbundne, og en stabil fremtidig udvikling, bør derfor være en *bæredygtig* udvikling i forhold til de tre parametre.

De tre parametre skal ideelt balanceres i forhold til hinanden, så ingen af dem får for meget eller for lidt vægt i forhold til de to andre. Det kan illustreres ved et Venndiagram, hvor det fremgår, at de tre parametre skal balancere i forhold til hinanden, som vist på figur 3.6.



Figur 3.6. Venndiagram for bæredygtighedsprincippets tre parametre.

Specialet anerkender de elementære bæredygtigheds-principper, da det er principper, som præger det nuværende planlægningsparadigme, men principperne vil dog ikke være direkte styrende for specialets problemstillinger.

3.2.2 Vandplanlægning

Tidligere er der skrevet om det deltagelseorienterede planlægningsparadigme, og i den sammenhæng er det relevant at se det i sammenhæng med BNBO og øvrig vandplanlægning.
Ligesom anden planlægning er der inden for vandplanlægning også sket et skifte fra en mere 'top-down' styring til en 'bottom-up' styring, eller det der kan kaldes en mere deltagelsesorienteret styreform.
Med vedtagelsen af Tillægsaftalen ønsker aftaleparterne at reducere risikoen for pesticid-nedsivning i BNBO'er for at sikre rent drikkevand. Allerede nu er det tydeligt, at der er flere interesser at tage højde for, når der planlægges for vand. Det drejer sig netop om de tre elementer af bæredygtighed nævnt tidligere. Fordi det tidligere har vist, at top-down styring (også indenfor vandplanlægning) ikke har været den rette løsning, er der søgt efter alternative løsninger. En af de mest anerkendte alternativer er IWRM (Integrated Water Resources Management), der blev kodificeret[3] i 1992. Der kan være forskel på, hvordan IWRM benyttes, men formålet bag IWRM er:

"...to ensure more coordinated management between different aspects of water issues such as water quality, land management and habitat protection." (10)

[Giupponi og Gain, 2017, side 1883, linje 1-3]

Altså at sikre en styring, der tager højde for de forskellige aspekter, der findes i vandplanlægning. Blandt andet vandkvalitet, jordforvaltning og naturens beskyttelse.[Giupponi og Gain, 2017]

IWRM blev kodificeret i *Agenda 21 of the Rio United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED). FN integrerede det i *Millennium Development Goals* i 2000, og samme år trådte EUs Vandrammedirektiv i kraft, og som følge heraf udmøntedes dette i den danske lov *Lov om vandplanlægning*. Det er dog begrænset, hvorvidt principperne bag IWRM bliver benyttet til fulde i dag. [Giupponi og Gain, 2017]

EUs vandrammedirektiv har til formål at beskytte vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand i alle EU-lande [Miljø- og Fødevareministeriet, 2019a].
Dette gøres gennem en række miljømål og danner rammerne for den administrative struktur for planlægning og gennemførelse af tiltag herfor [Miljø- og Fødevareministeriet, 2019a].

[3]Det at samle og ordne retsregler, der ellers er spredt, til en samlet lovgivning [Den Danske Ordbog, 2019b]

Vandrammedirektivet

Formålet med vandrammedirektivet kan listes som følgende:

- *at forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for jordbaserede økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne,*
- *at fremme bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer,*
- *at sigte mod forøget beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til progressiv (vedvarende) reduktion af udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer og ophør eller udfasning af udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer,*
- *at sikre progressiv reduktion af forurening af grundvand og forhindre yderligere forurening heraf,*
- *at bidrage til at afbøde virkningerne af oversvømmelser og tørke.*
  [Miljø- og Fødevareministeriet, 2019a]

Vandrammedirektivet trådte i kraft i 2000. Heri var der en deadline for at forbedre vandmiljøet, som blev sat til 2009. Sidenhen er denne deadline fra dansk side blevet udskudt tre gange og meldingen er, at Danmark atter agter at søge om udskydelse af denne deadline frem til 2027:

"Deadline er allerede blevet rykket flere gange, siden EUs vandrammedirektiv blev vedtaget i 2000. Først skulle vandmiljøet forbedres inden 2009, så 2015, det blev til 2021, og deadline ser allerede ud til at blive rykket igen til 2027." (11)

[Danmarks Radio, 2019]

Da der er tale om et EU-direktiv, har dette ikke direkte retsvirkning i Danmark. Direktivet kræver en direkte lovhjemmel i EUs medlemslande, der tager udgangspunkt i heri. Direktivets krav skal derfor ses som vejledende og som et minimumskrav. Det er op til det enkelte medlemsland at implementere, stille yderligere krav og tilknytte virkemidler hertil. [Den Europæiske Union, 2019] Implementeringen af Vandrammedirektivet i en dansk lov er sket gennem [Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., 2018b]. Internationalt i flere medlemslande, herunder Danmark, er en stor del af indfrielsen af direktivets målsætninger blandt andet sket gennem frivillige virkemidler:

Frivillige virkemidler til implementering af målsætninger

OBS: Der er tale om et ældre dokument, der foreskriver, hvordan implementeringen af Vandrammedirektivet er sket i Nederlandene, Slesvig-Holsten og Danmark. Derfor gøres der opmærksom på, at der kan være sket ændringer i forhold til det skrevne. For eksempel i Danmark hvor kravet om randzoner i dag ikke længere er gældende.

Nederlandene: *"Dertil kommer en række regionalt og lokalt besluttede foranstaltninger (fx vådområder og brømmer/randzoner). Disse foranstaltninger er baseret på frivillige aftaler med jordbrugerne."* [Miljøministeriet, 2011, side 6]

Slesvig-Holsten: *"Derudover er der frivillige foranstaltninger såsom 6-24 m brede randzoner langs vandløb og bufferzoner mellem marker, slangeudlægning eller nedfældning af gylle samt økologisk jordbrug (op til 40.000 ha). Flere af de frivillige foranstaltninger har været indført fra 2008."* [Miljøministeriet, 2011, side 9]

Danmark: *"Virkemidlerne 1 til 5 samt virkemiddel 8 (herunder bl.a. randzoner) bliver obligatoriske, mens virkemiddel 6 og 7 (Etablering af P-ådale og vådområder) vil blive anvendt på frivillig basis afhængigt af tilslutningen blandt jordbrugerne."* [Miljøministeriet, 2011, side 10]

Anvendelsen og herunder også betydningen af frivillige virkemidler og aftaler i forbindelse med miljømæssige problemstillinger behandles senere i afsnit 3.2.3.

Som et supplement til Vandrammedirektivet blev der i EU i 2009 vedtaget endnu et direktiv omhandlende *"en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider"*[Den Europæiske Union, 2009]. Det er et direktiv, der sigter mod en mere bæredygtig anvendelse af pesticider i EUs medlemslande. Et direktiv, der i høj grad bygger videre på enkeltelementer fra Vandrammedirektivet, men hvor det er pesticider, der er centrale.

"For at fremme gennemførelsen af dette direktiv bør medlemsstaterne anvende nationale handlingsplaner med sigte på at opstille kvantitative målsætninger, mål, foranstaltninger, tidsplaner og indikatorer for nedbringelse af risici og virkninger for menneskers sundhed og miljøet i forbindelse med anvendelse af pesticider og på at tilskynde til udvikling og indførelse af integreret bekæmpelse af skadegørere og af alternative metoder eller teknikker med henblik på at nedbringe afhængigheden af pesticider." *[Den Europæiske Union, 2009, side 1]* (12)

Pesticiddirektivet henleder altså til, at de enkelte medlemsstater implementerer direktivet gennem nationale handlingsplaner på området.
I Danmark har der længe været tradition for handlingsplaner i forhold til problemstillingen ved pesticidbelastningen i landbruget. Dette er sket gennem følgende handlingsplaner:

Handlingsplaner	**Årstal**
Bichel-udvalget	1999
Pesticidhandlingsplanen II	2000 - 2004
Pesticidplan	2004 - 2009
Grøn Vækst Plan	2009 -
Sprøjtemiddelstrategi	2013 - 2016
Pesticidstrategi	2017 - 2021

På tværs af implementeringen af Vandrammedirektivet og Pesticiddirektivet sker der i de danske handlingsplaner sammenknytninger af forhold og problemstillinger. Her er det specielt problemstillinger omkring det danske grundvand, der går igen.
Som allerede nævnt er det i specialet den nyeste, Pesticidstrategi fra 2017-2021, der er i fokus og med Sprøjtemiddelstrategien fra 2013 - 2016 i baghovedet, da det er denne handlingsplan, som pesticidstrategien erstatter.

På baggrund af de to seneste afsnit 3.2.1 og 3.2.2 placeres Tillægsaftalen både i et planlægningsparadigme, men også i en international kontekst for vandplanlægning. Det er i og for sig ikke styrende for specialets problemstillinger. Det er en baggrundsviden, der er nødvendig at kende til for senere at kunne diskutere Tillægsaftalen og for at forstå at den er en del af noget større. Med andre ord det faktiske- og virkelige niveau i den kritiske realisme.

3.2.3 Planteori

Det at anvende frivillige aftaler som løsning på aktuelle miljømæssige problemstillinger, har længe været en anerkendt løsningsmodel. Fænomenet opstod op gennem 1990'erne og var også op gennem 00'erne et udbredt fænomen:

"Since the 1990s, regulators in Europe and the United States have increasingly implemented environmental voluntary agreements to improve industry environmental performance. Environmental voluntary agreements (VAs) are "agreements between government and industry to facilitate voluntary action with a desirable social outcome, which is encouraged by the government, to be undertaken by the participant based on. the participant's self interest" [Delmas og Terlaak, 2002, side 1] (13)

Det, at frivillige aftaler bliver anvendt som et politisk redskab udfordrer den klassiske kategorisering af politiske redskaber til at foretage regulering.
Den klassiske kategorisering bygger på følgende trindeling jævnfør Skjærseth:

1. Juridisk direkte regulering
2. Regulering gennem påvirkning af økonomiske forhold
3. Regulering gennem information

[Skjærseth, 2000, side 3]

Den direkte regulering (1) kræver eller begrænser en bestemt udvikling eller måde at handle på og sker typisk direkte gennem lovgivningen. Dette kunne eksempelvis være igennem et forbud mod en bestemt handling.
Regulering gennem påvirkning af økonomiske forhold (2) er en type regulering, hvor der igennem en påvirkning af det økonomiske flow, gør en ønsket handling mere lønsom eller en uønsket handling mere omkostningstung.
Regulering gennem information (3) er en type regulering, hvor det ønskes at fremprovokere en bestemt handling eller holdning ved at fremvise viden på området.

Det interessante ved frivillige aftaler er jævnfør Skjærseth, at en frivillig aftale er bygget op omkring et frivilligt grundlag og adskiller sig derfor fra de andre tre kategoriseringer, der typisk præger den politiske reguleringshorisont. [Skjærseth, 2000]

"If participation is mandatory and agreements include sanctions, the difference between EVAs (Environmental Voluntary Agreements) and direct regulation is likely to disappear.
Environmental voluntary agreements can thus be defined as: commitments between authorities and target groups setting forth environmental objectives based on voluntary participation and absence of sanctions." [Skjærseth, 2000, side 5] (14)

Gennem definitionen af Skjærseth, der ses af ovenstående citat 14, kan der udledes en række punkter, der skal være opfyldt, før en aftale kan defineres som værende frivillig - den frivillige aftale:

1. Sker gennem et konsensusskabende samarbejde mellem myndigheder og aktuelle målgrupper,
2. hvor deltagelse er frivillig og
3. der er ingen sanktioner ved at deltage

Disse punkter kan anvendes til vurderingen af frivilligheden i de frivillige aftaler, hvorved der opstår et sammenligningsgrundlag.
For at kunne se kritisk på de frivillige aftaler, knyttes argumentation fra Glachant, hvori det blandt andet påpeges, at begrebet 'frivillig' ofte bliver diskuteret. Da mange aftaler, der har været opbygget på et frivilligt aftalegrundlag, har været knyttet til en lovgivningsmæssig konsekvens [Glachant, 2007]. Hvorved det frivillige, som Skjærseth påpeger gennem ovenstående punkter, bortfalder.
Glachant påpeger, at der til frivillige aftaler ofte er knyttet en tvungen aftaleindgåelse, hvor der eksempelvis er tvunget deltagelse eller konsekvens ved ikke at indgå i et samarbejde. Heri påtales konsekvensen som en faktor, der påvirker deltagelsen og overholdelse af den frivillige aftale.

"The legislative threat which initiates the voluntary commitment of polluters also promotes compliance ex post since the parties to the VA contract are all aware that, in case of non-compliance, the threat will be acted upon." [Glachant, 2007, side 2] (15)

Sideløbende med ovenstående citat knytter Glachant desuden tidsfaktoren som et vigtigt forhold for frivillige aftaler.
Spekulationer, gennem en strategisk aftaleindgåelse fra den reguleredes side, er derfor til stede, alt afhængigt af hvilken type af konsekvens der foreligger.

"In the end, several years necessarily elapse before the non-complying polluters bear the cost of the legislation. This obviously creates adverse incentives. In particular, firms may enter strategically into VA without any willingness to comply, just to postpone legislative intervention." [Glachant, 2007, side 2] (16)

Gennem den ovenstående viden omkring frivillige aftaler og deres opbygning ønskes der dannet en sammenhæng til den generelle planteori for specialet, som blev præsenteret i afsnit 3.2.1 på side 27.

Specielt Skjærseths definition af en frivillig aftale er forenelig med de kommunikative- og herunder kollaborative planlægningsideologier. Som det klarlægges af figur 3.5 på side 27 er disse planlægningstyper stærkt præget af den dialogbaserede forståelse samt konsensusprægede problemanalyser og løsninger hertil. Disse på tværs af klassiske hierarkiske barrierer.

Det påpeges af Emel Baylan (Baylan), at den fysiske planlægning de seneste årtier enten har været styret af en kommunikativ ideologi (deltagelse og bottom-up) eller den klassiske synoptiske ideologi (top-down og command and control) [Baylan, 2015, side 5]. I forhold til den fysiske planlægning og dennes håndtering af miljømæssige problemstillinger argumenterer Baylan for, at den kommunikative tilgang til planlægningen løbende er intensiveret og i stigende grad overskygger den synoptiske. [Baylan, 2015, side 6] Denne ændring tog specielt fart efter den internationale påvirkning som *Brundtlandrapporten* (1987), nævnt i afsnit 3.2.1, lagde på den fysiske planlægning og håndteringen af miljømæssige problemstillinger.
På baggrund af det fokus, som Brundtlandrapporten lagde på bæredygtighedens mangfoldighed, opstod der en større anerkendelse af, at udfordringer vedrørende miljøet ikke kunne løses gennem klassiske synoptiske ideologier, men gennem et kollaborativt samarbejde, der krydser klassiske magtbarrierer. [Baylan, 2015, side 5-7]

Applikeres den viden, der foreligger omkring frivillige aftaler, i forhold til tilknytningen af planparadigmernes kendetegn, opstår der en række samspil og hertil også modspil.
I de tilfælde, hvor de frivillige aftaler gennemføres gennem et rent kollaborativt synspunkt, burde gennemførelsen ske i henhold til de tre punkter, der jævnfør Skjærseth skal være til stede, for at en aftale kan sidestilles som frivillig. Gennem det kollaborative synspunkt inddrages der naturligt flere interessenter, hvorved værdigrundlaget styrkes. Herved ligger denne type frivillig aftale sig naturligt op af mangfoldigheden, der kendetegner principperne for bæredygtighed, som Baylan argumenterer for.
Så snart en frivillig aftale bliver præget af den synoptiske ideologi, applikeres kritikken fra Glachant helt naturligt. Herved bliver de frivillige aftaler bundet op af en vis grad af tvang for de implicerede, og derigennem bevæger de frivillige aftaler sig naturligt ind under paraplyen af de tre klassiske redskaber til regulering, der blev præsenteret først i afsnittet.

Med denne viden er der tilegnet en forståelse for frivillige aftaler som virkemiddel i miljømæssige problemstillinger i planlægningen. Herunder også hvordan frivillige aftaler præges afhængigt af, hvilket synspunkt der beskuer forholdet. Denne viden skal være behjælpelig med at analysere tidligere former for frivillige aftaler indenfor miljøområdet, der er gennemført i Danmark. Samt forsøge at dekonstrurere den frivillige aftale, der understøtter Tillægsaftalen.

3.2.4 Tidligere typer af frivillige aftaler i Danmark

Dette afsnit har til formål at sammenkoble den viden, der er opnået omkring frivillige aftaler med tidligere vandplanlægning i Danmark. Mere præcist hvordan disse har fungeret i disse tilfælde og hvilke virkemidler, der har været i spil. På baggrund af den viden, der er opnået gennem analysen af relevant planteori om frivillige aftaler og viden om planparadigmer, kan der dannes fire centrale forhold, der knytter sig til effektiviteten af en frivillig aftale:

- Graden af frivillighed
- Tidsaspektet
- Konsensus for aftalen
- Konsekvens ved aftalen

Disse forhold skal vurderes og overvejes i forhold til at besvare specialets initierende problemstilling og deraf vurdere, om Tillægsaftalen kan implementeres på baggrund af de rammer, der er sat herfor. Specialegruppen anerkender, at det ikke er hele Tillægsaftalen, der beror på et frivilligt aftalegrundlag, og at eksempelvis fase 2 består af en direkte regulering fra myndighedssiden. Det er dog et fælles ønske fra aftaleparterne, at Tillægsaftalen skal implementeres gennem et frivilligt aftalegrundlag og deraf fase 1. Derfor placeres fokus i høj grad på implementeringen af Tillægsaftalen gennem frivillige aftaler.

Vandplaner

I Danmark implementeres EUs Vandrammedirektiv gennem vandmiljøplaner. Den første, Vandmiljøplan (VMP) 1, blev vedtaget i 1987, og blev altså dannet før Vandrammedirektivet. Denne plan blev igangsat på baggrund af et stigende problem med iltsvind i de danske farvande. Jævnfør VMP 1 skulle landbruget minimere kvælstofudvaskningen med 130.000 tons inden 1993. [Bæredygtigt Landbrug, 2019, side 1].
I 1991 blev der foretaget en midtvejsevaluering på målsætningen, der viste, at landbruget ikke ville kunne nå at indfri målsætningen inden 1993. Derfor blev *"Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget"* iværksat. [Bæredygtigt Landbrug, 2019, side 1]

Ved en efterevaluering (af målsætningen om 1993) i 1995 viste det sig, at målsætningen kun var indfriet med lidt under halvdelen af den oprindelige målsætning på 130.000 tons.
Herefter i 1998 blev kravene fra VMP 1 skærpet gennem vedtagelsen af VMP 2. Her blev der rettet et fokus mod virkemidlerne; skærpede begrænsninger i anvendelsen af kvælstofgødning, krav om mere kvælstoffattigt foder, skovrejsning, mere økologisk landbrug og flere våde enge (vådområder). [Bæredygtigt Landbrug, 2019, side 1] Herved skete der naturligt et skiftende fokus mod flere frivillige virkemidler.
Der gennemførtes en midtvejsevaluering af VMP 2 i 2000, der viste, at der var sket et markant fald i udvaskningen af kvælstof, og at Danmark opnåede et fald, der var dobbelt så stort som i andre EU-lande. Resultatet blev primært opnået gennem kravet om landbrugets bedre udnyttelse af husdyrsgødningens kvælstof. [Bæredygtigt Landbrug, 2019, side 2]
Anderledes gik det de frivillige virkemidler om genoprettelse af vådområder, hvor målsætningen på 16.000 ha kun blev indfriet med 3.500 ha.

I 2004 trådte VMP 3 i kraft, hvor der igen blev stillet krav om en yderligere nedbringning i udledningen af kvælstof. [Bæredygtigt Landbrug, 2019]
Den mest markante ændring, der forelå i denne aftale, var etableringen af 10 meter randzoner gennem frivillig udlæggelse af arealer mod kompensation [Bæredygtigt Landbrug, 2019].
Her skulle 30.000 ha randzoner være etableret inden 2009, hvad i 2008 kun var indfriet med 700 ha. [Danmarks Naturfredningsforening, 2016]

Frivillige kollektive ordninger, altså frivillige aftaler, er også blevet brugt som virkemiddel for kvælstofnedbringning ved etablering af vådområder, igennem både VMP 2 og VMP 3.

Herunder er målsætningerne for de frivillige kollektive aftaler, samt resultaterne af disse for VMP 2 listet:

Virkemiddel	Målsætning	Resultat
Vådområder	*8.000-12.000 ha*	*515 ha*
Skovrejsning	*18.000 ha*	*11.889 ha*

[Danmarks Miljøundersøgelser, 2003, side 19-20]

Som det ses af ovenstående tabel er resultaterne for de kollektive frivillige aftaler for VMP 2 blandede, og ingen af virkemidlerne opnåede den ønskede målsætning. Sammenlignes disse med nogle af de andre tiltag, der var en del af VMP 2, ses en anden tendens. For eksempel de gødningsrelaterede tiltag som fungerede på baggrund af direkte regulering, hvor de enkelte målsætninger var et krav til landbruget. Samlet set var effekten på de gødningsrealterede tiltag en reduktion i handelsgødningsforbruget på cirka 71.800 tons N pr. år. Hvor målsætningen lød på 72.000 tons N pr. år. Derved meget tæt på målet, men det var også på baggrund af en direkte regulering.

Efter gennemførelsen af VMP 2 blev aftale om VMP 3 i 2005 vedtaget af aftaleparterne. [Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2004] Denne aftale havde igen fokus på de frivillige tiltag, hvor vådområder, skovrejsning og randzoner blev præsenteret som indsatsområder.

"Danmark har en særdeles dårlig erfaring med frivillige virkemidler, uanset at landmænd får økonomisk kompensation for at iværksætte f.eks. randzoner eller efterafgrøder. I den såkaldte vandmiljøplan 3 fra 2004 blev det aftalt, at der gennem frivillige aftaler mod økonomisk kompensation, skulle være udlagt 30.000 hektar dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer i 2009. Ordningen spillede fallit, og der var i 2008 blot udlagt 700 ha." (17)

[Danmarks Naturfredningsforening, 2016]

Som det ses af ovenstående citat, blev initiativet om randzonerne en stor fiasko for aftaleparterne og levede ikke op til de ønskede målsætninger. I forhold til målsætningerne for skovrejsning og vådområder lykkedes det landbruget at opfylde denne acceptabelt.

"Vådområder og skovrejsning indgik også som virkemiddel i aftale om VMP III fra april 2004. Ved en status fra 2008 fremgik det, at målsætningen om 6.900 ha vådområder kunne forventes opnået, idet der ved udgangen af 2007 var etableret ca. 5.300 ha og bevilliget yderligere ca. 3.400 ha. Der er ikke lavet en afslutningsrapportering på VMP III, hvorfor der ikke foreligger dokumentation for, om målet blev opfyldt. På skovrejsningsområdet blev det forventede areal på ca. 22.800 ha nået." (18)

[Miljø- og Fødevareminister Jakob Ellemann-Jensen, 2019]

Det interessante ved både VMP 2 og VMP 3 er, at der i begge tilfælde anvendes frivillige virkemidler til nedbringelse af kvælstof, og i begge tilfælde er der både eksempler på, hvor denne vurderes som effektiv og tilfælde, hvor denne er ineffektiv.
Begge aftaler er interessante at studere i forhold til at opnå en forståelse for, hvorfor der eksisterer denne forskel i effektiviteten af gennemførsel. Hvis graden af frivillighed af disse virkemidler skal vurderes, kan der rettes et blik mod punkterne dannet på baggrund af Skjærseths udtalelse. Her kan det diskuteres, hvorvidt aftalerne i forhold til frivillighed kun overholder punkt 3: *"der er ingen sanktioner ved at deltage"*. Dette kan diskuteres, da der i ingen af de nævnte aftaler direkte er formuleret, hvilke konsekvenser der er overfor landbruget, hvis målsætningen ikke indfries. Det kan virke mærkværdigt, at det ikke er muligt at finde en direkte formulering om, hvilke konsekvenser der er til stede, når planerne er dybdegående og præcise i deres baggrund. Deltagelsen i aftalen er derfor ikke frivillig, det er kun valget af virkemidler, der er frivilligt.

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt aftalerne er sket gennem et konsensusskabende samarbejde parterne imellem. Da der er tale om en politisk aftale, der regulerer eksisterende forhold hos en større gruppe virksomheder, må det forventes, at der foreligger megen kritik heraf.

Landbrugspakken 2015

Landbrugspakken fra 2015 inddrages også, fordi den ophævede de frivillige elementer, der eksisterede fra VMP 3, da disse ikke indfriede den ønskede målsætning. I stedet blev mere lempeligere krav indført, hvor disse i høj grad også byggede videre på det frivillige aftalegrundlag.

Gennem vedtagelsen af Landbrugspakken fra 2015 var den daværende regering med til at ophæve kravet om randzoner og flere efterafgrøder. Ligesom der blev åbnet op for, at landbrugets reducerede gødningsnormer blev udfaset. [Altinget, 2016] Herigennem opstod der fra aftaleparternes side en naturlig bekymring vedrørende landbrugets udledning af kvælstof som følge af de to ændringer, da en reducering af udledningen af kvælstof i stedet skulle ske gennem frivillighed fra lodsejerne side, se også citat 19. [Regeringen, 2015, side 8]

"Ifølge landbrugspakken, som fjernede en stor mængde regulering, der skulle beskytte naturen, skulle landbruget ad frivillighedens vej selv reducere udledningen af kvælstof med 1451 tons årligt frem til og med 2018 og med 2907 tons frem til og med 2021." (19)
[TV2 - Nyhederne, 2019]

Som det kan ses af aftaleteksten for Indsatsområde 2 herunder for målrettede tiltag og regulering i landbrugspakken, lagde aftaleparterne op til, at landbruget på et frivilligt grundlag ved at anvende et kvælstofreducerende virkemiddel, skulle nedbringe udvaskningen af kvælstof.

Indsatsområde 2 i Fødevare- og Landbrugspakken 2015

Fjerne krav om randzoner og flere efterafgrøder
- Ophæve randzoneloven og gøre randzoner til et frivilligt virkemiddel.
-Undlade at gennemføre krav om yderligere 60.000 hektar efterafgrøder
Gødskningsloven
-Udfase de reducerede kvælstofnormer, som i dag er på ca. 20 procent i forhold til økonomisk optimal anvendelse. Udfasningen planlægges at ske med 2/3 hurtigst muligt i indeværende dyrkningssæson 2015/16 og den resterende 1/3 i dyrkningssæsonen 2016/17.
Kompenserende miljøtiltag
-Iværksætte og finansiere frivillige kollektive virkemidler som vådområder, minivådområder og skovrejsning.
Handlingsplan for målrettede tiltag og regulering
-Indfase en ny målrettet regulering fra 2018, der differentierer, hvor meget kvælstof en bedrift må udlede afhængig af geografisk placering, med frihed til at vælgehvilke kvælstofreducerende tiltag der anvendes på bedriften. Herunder en kompensationsordning for målrettet regulering.
[Miljø- og Fødevareministeriet, 2016, side 1-2]

Frivilligheden er i høj grad i fokus i denne aftale, hvor landbruget får frie tøjler, både i form af mindre regulering og i form indsatser, der i høj grad bygger på frivillighed. Som Rikke Laursen fra SEGES dog udtaler, er aftalen bundet op på, at såfremt landbruget ikke formår at nedbringe kvælstofudledningen gennem frivillige virkemidler inden 2021, vil de reducerede gødningsnormer blive ophævet [SEGES Meningskondensering, 2019, citat 71].

Denne type aftale placerer sig i høj grad op af det kollaborative planlægningsparadigme, som er diskuteret tidligere. Hvor der er fokus på øget fleksibilitet gennem frivillighed og dialogen som virkemiddel. Der ses en klar bottom-up regulering fra regeringens side, hvorfor denne knytter sig til punkt 2 i Skjærseths kategorisering af regulering, *Regulering gennem påvirkning af økonomiske*

forhold. Dog distancerer aftalen sig fra at kunne indgå i termen, *frivillig aftale*. Graden af frivillighed i denne aftale vurderes til at være til stede men ikke i sådan grad, at den præger aftalen. Sammenholdt med kravene for en frivillig aftale, udledt af Skjærseths udtalelse, opfylder denne aftale kun ét af disse tre punkter, nemlig at aftalen *sker gennem et konsensusskabende samarbejde mellem myndigheder og aktuelle målgrupper.*
Da både deltagelsen i aftalen er tvungen, og der er sanktioner til stede ved at deltage, kan graden af frivillighed kritiseres.
Herved bekræfter aftalen Glachants udtalelse om, at frivillige aftalegrundlag ofte er bundet op på en eller flere konsekvenser.
I forhold til tidsfaktoren, der udledes på baggrund af Glachant udtalelse, er denne aftale i høj grad sikret mod strategiske aftaleindgåelser. Dette da aftalen er bundet op på en årrække, hvorefter konsekvensen træder i kraft uanset, hvornår det enkelte landbrug implementerer forslagene i aftalen.

Effektiviteten for gennemførsel af Landbrugspakken, der både indeholder stor fleksibilitet i forhold til de enkelte landbrug og deres håndtering af kvælstofudledningen, virker på papiret som en effektiv aftale, hvor der fra begge parter er gensidig forståelse. Det er et aspekt, der i høj grad knytter sig til den kollaborative proces. I realiteten, hvis der sammenlignes med målene for kvælstof, der ses af ovenstående udklip fra en artikel fra TV2-Nyhederne, kan der dog stilles spørgsmålstegn til effektiviteten. Fordi den årlige udledning i 2018 viste et andet resultat, end det der var forlangt fra regeringens side. Konkret blev udledningen i 2018 nedbragt med 12 tons, altså nåede landbruget 0.83 % af det årlige mål. En årlig målopfyldelse på 0.83 % kan ikke vurderes som effektivt. Hverved kan der igen stilles spørgsmålstegn ved, om en kollaborativ planlægning fører til effektive mål.

Vilsted Sø

Som en del af VMP 2 gennemføres der fra 1996-2006 et naturgenopretningsprojekt for Vilsted Sø. Formålet med dette genopretningsprojekt var trefoldigt. Det skulle både genskabe en 450 ha stor sø, begrænse udvaskningen af kvælstof til Limfjorden, og omlægge omkringliggende opland til naturarealer med særligt fokus på området som habitatsområde til vandfugle. [Naturstyrelsen, 2019] Projektet blev i høj grad udført ved frivillige aftaler igennem tre gange jordfordeling med knap 150 deltagende lodsejere totalt. Størstedelen af lodsejerne indgik frivillige aftaler. Blot tre lodsejere endte med at blive eksproprieret. [Damgaard og Foged, 2006, side 30, 79]

At Vilsted Sø-projektet blev gennemført med så høj en andel af frivillige aftaler, er dog ikke ensbetydende med, at alle de berørte lodsejere følte det som frivilligt. Flere beskriver, hvordan der hang en trussel om ekspropriation i forbindelse med projektet, og da flere lodsejere havde landbrug med husdyrproduktion, var de derfor afhængige af deres arealer i forhold til harmonikrav og den fremtidige drift. Herved frafalder det aspekt, som der på baggrund af Skjærseth forbindes med traditionelle frivillige aftaler. Det hænger dog nærmere sammen med udtalelsen fra Glachant om, at der i frivillige aftaler ofte er knyttet en grad af konsekvens ved en bestemt handling.

Derfor var udsigten til ekspropriation ikke ønskelig, da de dermed ikke fik mulighed for erstatningsjord, som blev tilbudt igennem jordfordelingen. De arealafhængige lodsejere kunne ved en eventuel ekspropriation selv gå ud og opkøbe jord for erstatningen. Det ville dog være risikofyldt, da der i projektområdet allerede var opkøbt store arealer til jordfordelingspuljen, og der derfor allerede var stor efterspørgsel på jord. [Damgaard og Foged, 2006]

Det kan derfor diskuteres, om det således er *'frivilligt'*, at lodsejerne indgår de her aftaler, hvis de netop føler, at de er tvunget til det. På den ene eller den anden måde.

Modsat spekulerede nogle af de lodsejere, som gerne ville af med deres arealer, i at opnå den skattefritagelse, som medfølger det at blive eksproprieret jævnfør Ejendomsavancebeskatningsloven [Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom, 2019, §11, stk. 1]. Bestemmelsen kan derfor virke hæmmende for incitamentet for at indgå frivillige aftaler for

de lodsejere, som ikke er afhængige af deres arealer og dermed erstatningsjord. At bestemmelsen også giver hjemmel for skattefritagelse for de lodsejere, som indgik frivillige aftaler lige inden ekspropriation, kan efterfølgende også give utilfredshed, idet ikke alle lodsejere er stillet ens i de frivillige aftaler. [Damgaard og Foged, 2006, side 87]
En sådan problemstilling vedrørende skattefritagelse knytter sig til det aspekt, som Glachant påpeger som et centralt forhold ved indgåelse af frivillige aftaler. Som Glachant udtaler, er der flere tilfælde, hvor parterne i en frivillig aftale tiltræder strategisk i aftalen.

Skattefritagelse ved ekspropriation

Ejendomsavancebeskatningslovens §11, stk 1, lyder som følger:
"§11. Fortjeneste, der er indvundet ved modtagelse af en erstatningssum i anledning af ekspropriation, medregnes ikke. Det samme gælder fortjeneste ved salg til en erhverver, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. Fortjeneste indvundet ved afhændelse efter §34 i lov om forurenet jord medregnes heller ikke."[Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom, 2019, §11, stk 1.]
Denne paragraf giver hjemmel til, at en eventuel erstatning, som gives i forbindelse med ekspropriation, eller *på ekspropriationslignende vilkår*, kan fritages for skat. Det betyder, at såfremt der eksisterer ekspropriationshjemmel, kan der ved frivillige aftaler også gives skattefritagede erstatninger til de berørte lodsejere.

Eksemplet med Vilsted Sø bygger på en række interessante forhold, hvis der fokuseres på de planlægningsmæssige paradigmer, der præsenteredes tidligere.
Hele genopretningsprojektet knytter sig udadtil til det kollaborative paradigme, hvor frivillighed og enighed er i centrum.
Alligevel er projektet præget af flere elementer fra det synoptiske paradigme, hvor der foregår en mere direkte regulering gennem en top-down styring.
Det at der foreligger en ekspropriationshjemmel som konsekvens, hvis projektet ikke kan gennemføres gennem frivillige aftaler, betyder, at projektet ikke kan sidestilles med et projekt løst på baggrund af et frivilligt aftalegrundlag.

På baggrund af ovenstående analyser af forskellige anvendelser af frivillige virkemidler er vidensgrundlaget omkring frivillige aftaler styrket, hvorved denne kan anvendes til at diskutere virkemidlet frivillige aftaler i Tillægsaftalen senere i specialet.

3.2.5 Vurdering af den frivillige aftale i Tillægsaftalen

Ved at have analyseret andre typer af danske projekter, hvor de frivillige aftaler har indgået, er der nu opnået et tilpas forståelse til at analysere den frivillige aftale, der ligger i Tillægsaftalen.
Som det ses af de ovenstående eksempler er det især virkemidlerne, der er centrale i forhold til de frivillige aftaler. Dette gælder både virkemidler for indfrielse af en aftales målsætning men i særdeleshed også virkemidler i forhold til den frivillige aftaleindgåelse.

Frivillighed i Tillægsaftalen

Det, der går igen i eksemplerne ovenfor, er, at de alle skal gennemføres med en vis grad af frivillighed. Ved at analysere dem på baggrund af Glachant og Skjærseths synspunkter vurderes det, at forholdet *frivillighed* i mindre grad er til stede. I alle eksemplerne foreligger der visse grader af konsekvens ved ikke at deltage og deraf indfri de ønskede målsætninger. På trods af konsekvenserne som blandt andet Glachant påpeger som en faktor, der fremmer deltagelsen og initiativet i aftalen, er der både i Landbrugspakken og i Vandplanerne eksempler på, at målsætningerne alligevel ikke er blevet indfriet. Dette påpeger blot vigtigheden af at forstå, at på trods af forudbestemte konsekvenser er dette ikke lig med gennemførsel af de ønskede målsætninger.

Tillægsaftalen ønskes også gennemført gennem frivillige aftaler, som beskrevet i afsnit 3.1. Et ønske, der lyder godt i offentligheden, men som måske ikke er lige så fordelagtig blandt berørte lodejere. I hvert fald ikke i lyset af tidligere erfaring (Landbrugspakken og Vandplanerne). På baggrund af faseinddelingen af Tillægsaftalen ses der allerede en indikation af, at der foreligger konsekvenser ved ikke at deltage i aftalen. Hvorved aftalen bliver tvungen overfor de berørte lodsejere.
I Tillægsaftalen lægges der dog heller ikke skjul på, at frivilligheden er placeret som en del af aftalens fase 1.
Der bør dog rettes et kritisk blik mod typen af frivillighed, der er tale om. I aftalen er det ikke frivilligt for lodsejerne, om de vil være en del af aftalen. I stedet er der tale om tvungen aftaleindgåelse, hvor virkemidlet til indfrielse af målsætningerne er frivillige i den forstand, at disse er forenelige med målsætningerne.
Ganske vist er der tale om en frivillig aftale, men den frivillige aftale medfører også en varig rådighedsindskrænkelse på lodsejerens ejendom. Især dette stiller SEGES spørgsmålstegn ved, når det gælder graden af frivillighed:

"Det der kan være problemet med frivillige aftaler er, at det kan være svært at forstå frivilligheden i, at få noget tinglyst på sin ejendom. Frivillighed og tinglysning hænger bare ikke lige sådan 100% sammen, og det synes jeg, at der står meget af i den her aftale, og det er nu engang lidt svært at forstå og forklare." (20)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 51]

Lodsejerne har ingen mulighed for at påvirke anvendelsen af virkemidlerne, da disse har det samme sigte, nemlig sprøjtefrie BNBO'er. Derfor bør myndighederne, på baggrund af Skjærseths definition, være varsom med anvendelsen af begrebet 'frivillige aftaler' i forbindelse med Tillægsaftalen. Dette da der på baggrund af denne definition dannes uklare rammer mellem aftalen som frivillig og aftalen som klassisk synoptisk regulering.

Konsensus for aftalen

Gennem analysen af vandplanerne tegnede der sig et billede af, at der ikke var umiddelbar enighed mellem Landbrug og Fødevarer (L&F) og regeringen i forhold til pesticidproblemet.
Herved bliver punkt 1 fra Skjærseths definition, om et frivilligt aftalegrundlag, problematiseret. Således kan en frivillig aftale ikke eksistere, hvis der er uenighed om problemet forud for en aftale.

Til diskussion af Tillægsaftalen kan der knyttes en artikel fra L&F. Heri udtales det, at L&F ikke ser et behov for den restriktive regulering, som Tillægsaftalen lægger op til, men at de dog er glade for, at denne implementeres med stort fokus på landbrugets erstatning for de fremtidige restriktioner på landbrugsarealerne.

"Landbrug & Fødevarer [mener] at der er grund til at rose politikerne for, at det med dagens aftale slås fast, at landmænd skal gives fuld og hel erstatning for restriktioner i de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO). [...] Grundlæggende mener Landbrug & Fødevarer, at grundvandet er velbeskyttet allerede med den restriktive godkendelse af pesticider og de eksisterende 25 meters beskyttelseszoner omkring alle vandboringer." (21)

[Landbrug & Fødevarer, 2019a]

Ovenstående citat kan understøttes af et andet dokument fra L&F, hvor der tegnes et yderligere billede af, at der ikke er enighed om, hvorvidt grundvandet er truet af det danske landbrug i samme omfang, som Tillægsaftalen påpeger. Som det ses af nedestående udtalelse fra L&F står det klart, at disse ikke ser den samme problemstilling ved grundvandet, som regeringen ser gennem Tillægsaftalen:

"Det er derfor helt undtagelsesvist, at grundvandets kvalitet er truet, og at der er behov for at gøre en indsats, der ligger ud over den generelle regulering. [...] Har kommunen ikke godtgjort beskyttelsesbehovet tilstrækkeligt, vil afgørelser om rådighedsindskrænkninger være ugyldige. Landbrug & Fødevarer vil stå vagt om dette. " (22)

[Landbrug & Fødevarer, 2019b]

Det er centralt for at opnå en mere smidig proces i forbindelse med BNBO-forhandlinger for fase 1, at der til en vis grad opnås konsensus i forhold til problemstillingen. Det er et velkendt fænomen inden for det kollaborative planlægningsparadigme, at konsensus om en aftale før forhandlinger er udslagsgivende for et positivt resultat.
Det er dog interessant, at aftaleparterne i Tillægsaftalen til en vis grad kommer fri af denne tankegang ved at lade fase 2 indgå i aftalen sammen med en tidsfrist. Herved binder aftaleparterne de berørte lodsejerne til aftalen, selvom disse ikke kan anerkende problemstillingen.

Hertil er det også vigtigt at tilføje, at der skal opnås konsensus på tværs af berørte aktører. Det er også et af de aspekter, som SEGES peger på, som væsentlige for overhovedet at få gennemført Tillægsaftalen.

"Jeg tror, at processen kan lykkes (aktørerne imellem). Der kan selvfølgelig være nogle særtilfælde, men hovedparten, tror jeg godt, kan lykkes. Det er også det, der forlyder lige nu, fordi alle er interesserede i at få det gennemført. " (23)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 45]

Det er væsentligt, at der også er konsensus om at få problemstillingen til at lykkes. Hvilket SEGES også har en opfattelse af, at der er, og derudover siger SEGES i citat 35 (i Bilag), at alle (aktører) ønsker åbenhed og transparens i arbejdet med at implementere Tillægsaftalen. Hvilket også er endnu et konsensuskabende element, som i følge SEGES, er opnået.
Dog er det også vigtigt at anerkende, at hvis problemstillingen skal lykkes, bør der være ens rammer for alle. Dette stiller Orbicon sig kritiske over for, da de udtaler, at der er meget varierende metoder til at beregne et BNBO på, hvorved en BNBO i en kommune kan variere fra en anden BNBO i en anden kommune.

"Det er et problem, at der ikke er nogen facitliste til at beregne BNBO, fordi der er forskel i størrelse, alt efter om det er forskellige firmaer, om det er staten, som beregner dem." (24)

[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 10]

Dette citat kan bakkes op af SEGES, som peger på samme problem.

"Der har vi og L&F samarbejdet om et høringssvar. Fordi vi kan se, at i nogle kommuner, der er de gået med forsigtighedsprincippet. Ift. den effektive porøsitet er den meget, meget svær at bestemme, og når man kigger på standardværdierne, så varierer de fra virkelig lav til virkelig højt, og det betyder, at bare på den parameter kan arealet på BNBO varierer rigtig mange ha. For eksempel har vi nogle BNBO ovre på Sjælland, der er 5,5 km2." (25)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 72]

SEGES har dog allerede igangsat et høringssvar for netop at få fokus på, at BNBO på nuværende tidpunkt ikke bliver beregnet på samme måde. Hvis rammerne ikke er ens, og der derved ikke er konsensus, peger SEGES på, at det kan være svært for lodsejerne at forstå de frivillige aftaler.

"Det kan også være svært, fordi vi har nogle landmænd, der bor i den ene kommune, og på den anden side af kommunegrænsen, bor der en anden lodsejer, og de bliver forvaltet på forskellige vis. Det kan være meget svært, når man er naboer, at forstå, hvorfor det er anderledes hos mig, når det ikke er det hos dig. De bor jo i det samme land, og har de samme overordnede regler." (26)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 48]

Det er derfor også SEGES ønske, at der er nogle overordnede rammer, der er ensrettede, for netop at lette processen. I citat 47 (i bilag) siger SEGES også, at det er netop det, som de sammen med L&F arbejder på, på nuværende tispunkt.

På baggrund af disse citater hersker der en tvivl om, hvorvidt der er konsensus i forhold til problemet. Både derfra hvor SEGES og Orbicon sidder, kan det tyde på, at det er mellem politikkerne og de øvrige aktører er uenighed. Hvis ikke direkte uenighed, så i hvert fald en manglende konsensus. Der er ønske om mere præcise overordnede rammer, således at det heller ikke mellem aktørerne fører til manglende konsensus, hvilket fra SEGES synspunkt gør processen mere vanskelig.

Antagelsen om, at der ikke er enighed mellem landbruget og aftaleparterne bekræfter punkt 1 i Skjærseths definition, hvorfor ineffektiviteten kan kobles til den manglende konsensus parterne imellem. Ligesom Baylans argumentation i forhold til det bæredygtige perspektiv sammenholdt med den synoptiske og kollaborative ideologi kan bekræftes. På trods af at aftalerne udadtil fremstår som kollaborative og deraf også frivillige, er de alligevel præget af den klassiske synoptiske måde at regulere på. Deltagelse og konsensus er ikke i fokus, det er til gengæld ekspertviden fra regeringen samt en top-down styringsform. Derimod mister aftalerne deres frivillighed og deraf også modpartens (landbrugets) incitament og engagement til at deltage og indfri de givne målsætninger. Dette argument bygger i særdeleshed videre på et forhold, der viste sig i et tidligere projekt af to af gruppens medlemmer [Eriksen, Christensen, et al., 2018]. Heri fremhæves det, at motivationen for deltagelse automatisk falder, hvis lokalbefolkningen ikke føler, at disse bliver lyttet til i planprocessen.

Konsekvens for aftalen

Som det ses med vandmiljøplanerne er det svært at finde en formulering vedrørende, hvilke konsekvenser der er til stede ved ikke at indfri de ønskede målsætninger. Aftalerne fremstår derfor mere som et idépapir, hvor der er langt fra ønske til handling. Dette til trods for at til dels VMP 2 og i særdeleshed VMP 3 var de nationale handlingsplaner for at indfri de pålagte målsætninger fra EUs Vandrammedirektiv.
Sammenholdes de manglende konsekvenser med de resultater, som vandmiljøplanerne opnåede, ses det, at de manglende konsekvenser sammen med frivillige aftaler førte til en ringe indfrielse af planernes ønskede målsætninger.

I Tillægsaftalen er det fase 2, der bliver den direkte reguleringsmæssige konsekvens ved ikke at opfylde kravene af fase 1. Tillægsaftalen er dog interessant opbygget, da der reelt foreligger to konsekvenser heri. Både i fase 1 og fase 2. I realiteten smelter disse konsekvenser sammen, da det i sidste ende er den samme indskrænkning i ejendomsretten, som disse medfører alle steder. Nemlig et sprøjteforbud.

SEGES udtaler blandt andet, at de har svært ved at se, hvad fase 2 faktisk indeholder:

"Vi ved overhovedet ikke, hvad der kommer til at ske i Fase 2, men jeg kan forestille mig, at det bliver en top-down proces." (27)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 55]

Denne usikkerhed om, hvad Fase 2 indeholder, leder fra SEGES side også frem til flere uklare spørgsmål, som de da heller ikke mener, der findes svar på i den vejledning, der er sendt i høring.

"Vi ved ikke, hvad der sker, hvis 85% af kommunerne kommer igennem, men de resterende ikke gør? " (28)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 36]

"Vi ved heller, hvad der sker, hvis der indenfor et enkelt BNBO, er eksempelvis otte lodsejere, og de syv af dem har aftaler, men den sidste har ikke. Altså er man så igennem, er man ikke igennem? " (29)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 37]

Derved er der klart nogle uklare spørgsmål om, hvor skarpt grænsen mellem gennemførsel og konsekvens er tegnet op.

SEGES håber dog, at der fra ministerens side vil blive åbnet op for en forlængelse af fristen på de tre år, hvis både lodsejere, kommuner og vandværker kan vise et effektivt samarbejde over perioden på de tre år, der på sigt kan indfri målsætningerne af Tillægsaftalen:

"Hvis vi ikke når det indenfor tre år, så får vi en skuffet minister. Jeg synes jo, at hvis vi får lavet en god proces, og vi begynder at vise, at vi er mere eller mindre i mål, vi begynder at få strukturen, og vi ved, hvordan vi skal gøre det, og vi begynder at se resultaterne af et hårdt bagvedliggende arbejde. Så håber jeg også på, at man politisk ser villigt på det og siger, jamen okay vi ved, at I skal have X-antal år mere til det, og så er det gennemført. I stedet for at der kommer et eller andet generelt." (30)

[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 53]

Herved kan Glachants udtalelse vedrørende konsekvenser knyttet til frivillige aftaler, som værende drivkraft for aktiv deltagelse fra berørte parter, indgå. Hvis konsekvenser ved ikke at overholde eller indgå i en frivillig aftale er med til at sikre deltagelse i denne, bør en manglende konsekvens i en frivillig aftale være med til at begrænse deltagelsen heri.
Hvis konsekvensen i Tillægsaftalen betragtes på samme måde flere aktører imellem, sådan som SEGES opfatter den, bør der derfor kunne forventes en mindre deltagelse, hvis der fra landbrugets interesseorganisation er en opfattelse af, at tidsfristen på de tre år blot anses som en ikke-bindende tidsfrist men mere som en indledende runde i forhold til den danske drikkevandsbeskyttelse.

Tidsaspektet i aftalen

Tidsaspektet er centralt at belyse i forhold til frivillige aftaler, som Glachant påpeger. Som det ses af eksemplet med Vilsted Sø, opstod der på baggrund af Ejendomsavancebeskatningsloven et incitament for lodsejerne til at tilgå aftalen strategisk for at opnå skattemæssige fordele gennem en mulig ekspropriation. Det var i dette eksempel en mulighed, da der var tale om et meget langsigtet aftalegrundlag, som aftalen var bundet op på.
Anderledes ser det ud i forhold til blandt andet VMP 2 og 3, hvor disse jævnfør lovgivningen er bundet op på fireårige gennemførelsesperioder. Heri eksisterede der ingen mulighed for at tilgå aftalen strategisk, hvilket er på grund af den korte tidshorisont samt anderledes grundlag, hvor ekspropriation ikke var et virkemiddel i aftalen.

I forhold til Tillægsaftalen har aftaleparterne sikret sig mod strategisk aftaleindgåelse ved at begrænse aftalegrundlaget til tre år. Ligesom fase 2 sikrer, at det er mest fordelagtigt for lodsejerne at indgå en aftale i fase 1. Hvorved aftalen i høj grad efterlever aspektet, som Glachant fremhæver, hvor den mulige afsluttende konsekvens kan være med til at motivere og derved understøtte deltagelsen og/eller engagementet i fase 1.
Dog, som det påpeges af SEGES gennem citat 27, er der fortsat usikkerhed om, hvordan fase 2.

reelt bliver implementeret i tilfælde af, at der ikke kan dannes aftaler i fase 1.
På baggrund af denne udtalelse kan der spekuleres i, om der fra forskellige parter i aftalen kan ske strategisk-baserede aftaleindgåelser, hvor de bevidst venter i forhåbningen om, at det på ministerielt plan besluttes at forlænge fristen for fase 1.

Som Orbicon påpeger er deadlines vigtige i forhold til at sikre gennemførelsen af projekter. Specielt når der arbejdes inden for en stor grad af frivillighed, hvor man ofte ser folk, der venter strategisk i eksempelvis jordfordelingssager.

"Deadlines er gode. I jordfordelinger, som også er frivillige, er der altid nogen, som vil være de sidste. Deadlines er gode i forhold til, at man skal træffe en beslutning." (31)
[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 14]

Der kan dog herske tvivl om, hvorvidt det er Tillægsaftalen, der er problemet, eller om det reelle problem ligger i mentaliteten hos de berørte parter i aftalen.

Tages selve tidsaspektet fra Tillægsaftalen op, er der hos SEGES direkte tvivl om, hvorvidt Tillægsaftalen overhovedet kan nås indenfor de tre år, der er afsat hertil.

"Det bliver meget svært at nå målet indenfor de tre år, som er afsat." (32)
[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 31]

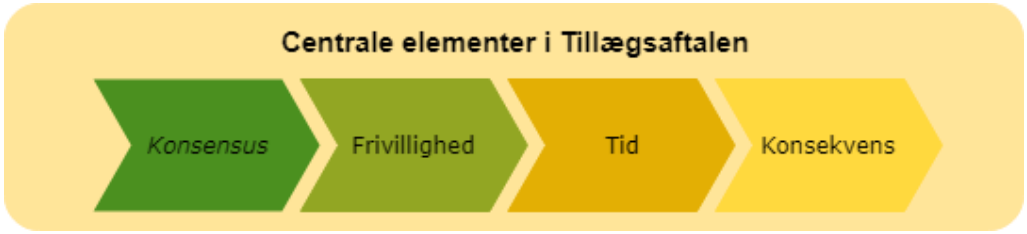
På trods af denne udmelding bliver der i citatet herunder dog også påpeget, at de vil gøre, hvad de kan for at nå det. På den måde får SEGES sagt, at de gerne vil prøve, men at det ikke er sikkert, at det lykkes. I citat 34 (i Bilag) fortæller SEGES, at de først lige er gået i gang med arbejdet med Tillægsaftalen. Med den viden i baghovedet er det derfor også muligt at stille spørgsmålstegn ved, om de på nuværende tidspunkt har en reel opfattelse af hvor lang tid, det vil komme til at tage, før Tillægasaftalen er implementeret. SEGES påpeger dog argumenter for, hvorfor det kan tage længere tid end tre år.

"Der er også en erkendelsesproces i det her. Når en landmand får tegnet en streg på sin mark, kan der være landmænd, som tænker; der er i hvert fald ikke nogen, der skal komme og bestemme over min ejendom. I sådan nogle tilfælde vil der gå noget tid, før man kan få landmanden med ombord, og det tager også tid." (33)
[SEGES Meningskondensering, 2019, citat 33]

SEGES fremhæver altså en tidfaktor, de kalder for 'erkendelsesproces'. I følge dette citat er det vanskeligt at sætte en bestemt tidsperiode på en erkendelsesproces, da det kan variere meget. Derfor kan en deadline, som der reelt set er i Tillægsaftalen, være vanskelig, hvis viden om, hvor lang tid en implementering vil tage, ikke kendes. Opholdes dette argument mod Orbicons, er det dog også netop en deadline, der kan medføre, at der sker noget.

Forhold der påvirker implementeringsgraden

På baggrund af ovenstående arbejde kan de fire elementer, der blev præsenteret tidligere i dette afsnit; *Graden af frivillighed*, *Tidsaspektet*, *Konsensus for aftalen* og *Konsekvens ved aftalen* valideres. Alle fire aspekter spiller en central rolle ved indgåelse af aftaler på et frivilligt grundlag. På baggrund af dette arbejde kan nedenstående figur 3.7 opstilles. Denne viser de fire forhold i Tillægsaftalen, der er centrale at klarlægge i forbindelse med implementeringen af Tillægsaftalen.



Figur 3.7. Elementer der påvirker implementeringsgraden.

Det, der i høj grad kendetegner Tillægsaftalen i forhold til planparadigmiske overvejelser, er, at den er inspireret af både et kollaborativt og synoptisk synspunkt. Herved opstår der et misk mask mellem både det frivillige, gennem en bottom-up styring, og det tvungne, gennem en top-down styring.
Det vurderes, at denne blanding af forskellige synspunkter, kan gøre Tillægsaftalen både unik men samtidig gøre den usammenhængende, og således også forvirrende.

Det vurderes, at den mest optimale måde at håndtere og deraf implementere Tillægsaftalen sker ved, at fokus placeres på alle fire elementer, der påpeges af figur 3.7. En tankegang der i høj grad er inspireret af overvejelserne fra Brundtlandrapporten og deraf bæredygtighedsprincipperne, der ses af figur 3.6 på side 29. Herved tilegnes det ideelle resultat ved at balancere alle fire elementer. Da dette ofte er meget besværligt, udvælges der ofte enkelte elementer, der bedst modsvarer den ideelle løsning.

Vurderingen af den ideelle løsning samt hvilke elementer, der bedst modsvarer dette, ønskes at være en del af besvarelsen af specialets problemformulering. Hvorved denne overvejelse af de fire elementer medbringes og bearbejdes senere i specialet.

3.3 Diskussion

Med udgangspunkt i specialets problemanalyse ønskes der etableret en diskussion med fokus i den initierende problemformulering. Denne lød som følgende:

Hvad indeholder Tillægsaftalen vedrørende BNBO, og kan den implementeres på jordbrugsarealer indenfor de rammer, der er opstillet?

Der har i Danmark længe været fokus på miljøbeskyttelse og herunder i særdeleshed grundvandsbeskyttelse. Specielt efter Vandrammedirektivets ikrafttræden gennem Vandforsyningsloven blev beskyttelsen af det danske grundvand højt prioriteret gennem forskellige nationale handlingsplaner, se afsnit 3.2.2 på side 29.
En central problemstilling for det danske grundvand er pesticidbelatstningen. I kraft af Bæredygtighedsdirektivets vedtagelse opstod der et større fokus på pesticidbelastningen. Hvorved de nationale handlingsplaner med baggrund i Vandrammedirektivet fokuserer yderligere på de krav, som Bæredygtighedsdirektivet foreskriver. Den nuværende nationale handlingsplan for pesticider er *Pesticidstrategi 2017-2021*. Heraf trådte Tillægsaftalen til strategien i kraft fra primo 2019, hvorved problemstillingen med sprøjtefrie BNBO'er opstod, se afsnit 3.1 på side 22.

I forhold til BNBO'er i Tillægsaftalen er denne faseinddelt i to faser.
Fase 1, der foreskriver, at kommunerne inden 2021 skal revurdere deres BNBO'er og heri, på et frivilligt aftalegrundlag, indgå aftaler med berørte lodsejere. Regelsættet hertil giver kommunerne følgende virkemidler i deres gennemgang i fase 1: påbud, nedlægge forbud eller pålægge rådighedsindskrænkninger, se afsnit 3.1 på side 24.

Lykkes det ikke for kommunerne at gennemføre de nødvendige aftaler med berørte lodsejere inden fristen på de tre år, fremgår det af Tillægsaftalen, at dennes fase 2 påbegyndes. Denne behandles i afsnit 3.1 på side 25. I Fase 2 nedlægges et generelt sprøjteforbud inden for de BNBO'er, hvor der ikke foreligger aftaler. Som det beskrives, kompenseres berørte lodsejere i stedet af en kompensation som følge af et sprøjteforbud.

I Tillægsaftalen fremhæves frivillige aftaler som virkemiddel til dennes implementering. Frivillighed til indgåelse af aftaler er ikke et ukendt virkemidler til gennemførsel af poltiske aftaler, da det har været anvendt til gennemførsel af Landbrugspakken fra 2015. Mere specifikt de omtalte randzoner. Derudover har det været et virkemiddel til gennemførsel af vandmiljøplaner, især i VMP 2 og VMP 3.
Vurderes den frivillighed, der er anvendt i de eksempler, kan de vurderes ift. Glachant og Skjærseths synspunkter, hvorved der kan stilles spørgsmålstegn til effektiviteten af frivillige aftaler som løsning på miljømæssige problemstillinger. Gennem teoretikernes arbejde og viden omkring planparadigmer vurderes det, at en ideel frivillig aftale gennemføres ved at tilgodese de fire forhold; *Graden af frivillighed*, *Tidsaspektet*, *Konsensus for aftalen* og *Konsekvens ved aftalen*.
Gennem analysen af de tre eksempler fra afsnit 3.2.4 på side 34 ses det, at der ved alle eksemplerne eksisterer elementer, hvor mindst et af de ovenstående forhold ikke tilgodeses, og resultaterne af den frivillige aftale derefter ikke efterlever de ønskede målsætninger om frivillighed.

Rettes blikket mod Tillægsaftalens fase 1 med ovenstående tanker in mente, hvor det netop er den frivillige aftale, der præsenteres som løsningsmodel, kan denne vurderes kritisk.

Som det påpeges fra både SEGES, Orbicon og L&F's side i afsnit 3.2.5 på side 38, er der aspekter i aftalen, der betyder, at der ikke er opnået konsensus i forhold til denne. Manglende konsensus kan netop være med til at hæmme effektiviteten af den frivillige aftale, som det er belyst. Her kan det blandt andet diskuteres, om den manglende konsensus, i forhold til manglende synergi omkring beregningen af BNBO, kan være med til at bremse forsøget på at opnå konsensus. Dette da der både fra SEGES og Orbicons side peges på problemstillingen, om at BNBO-beregningen kan variere

fra kommune til kommune. Lodsejere kan således være forskelligt stillet, alt efter hvilken kommune disse tilhører. Graden af frivillighed i aftalen kan ligesledes forsvinde for nogle lodsejere, som følge af denne konstellation. Dette må ses som et problem for at kunne implementere Tillægsaftalen.

En manglende konsensus kan også medføre en længere erkendelsesproces for de berørte lodsejere. En erkendelsesproces er vanskelig at sætte en tidsfrist på. Tidsaspektet bliver derfor også problematisk, men dette hænger uløseligt sammen med konsekvens.

I forhold til konsekvenserne ved Tillægsaftalen stiller SEGES især spørgsmålstegn ved de uklare konsekvenser, der er knyttet til aftalen. Specielt fase 2 der, fra SEGES synspunkt, er særdeles uklar. Her påpeges uklarheder ved eksempelvis; håndtering af mindretal af berørte lodsejere, der ville være uenige med en frivillig aftale for et BNBO og håndtering af mindretal af kommunerne, der ikke lykkes at implementere målsætningerne i fase 1.
Her kan det diskuteres, om en uklar konsekvens kan være med til at hæmme deltagelsen i de frivillige aftaler. Et eksempel, der blev statueret som følge af VMP'erne, er, at konsekvenserne ved ikke at indfri målsætningerne nærmest fremstod som skjulte, og at resultaterne af disse planer ikke kunne efterleve målsætningerne.
Glachant påpeger, at klare konsekvenser som virkemiddel i en frivillig aftale kan være med til at højne deltagelsen fra de berørte parter. Derfor er der noget, der jævnfør den beskrevet teori og tidligere erfaring, peger på, at tydelige konsekvenser ved ikke at indgå en frivillig aftale er fordelagtigt for at få implementeret Tillægsaftalen. Både i forhold til parametrene *Tidsaspektet* og *Konsekvens ved aftalen.*

Konsekvens og det sidste forhold, *frivillighed*, er dog to begreber, der ikke klinger så godt i ørerne, specielt ikke for de lodsejere, som bliver berørt. Som analyserne ovenfor viste, er Tillægsaften ikke 100% frivillig, fordi der eksisterer en konsekvens ved ikke at indgå en frivillig aftale. Med de andre overvejelser herover i baghovedet, er det tydeligt, at den frivillige aftale lyder som en god ramme for at kunne implementere en aftale, her Tillægsaftalen, men at det i virkeligheden ikke er det, der sker. Fordi det ikke er det, der sker, vil de tre andre forhold *Konsensus*, *Konsekvens* og *Tidsaspektet* også blive besværliggjort.

Ud fra ovenstående diskussion kan det vurderes, at det i større eller mindre grad er alle fire forhold, der kan være med til gøre de frivillige aftaler i Tillægsaftalen til en succes og derved opnå en implementering, såfremt der gøres opmærksom på, hvordan rammerne omkring disse er og bør være.

På baggrund af problemanalysen er det tydeligt, at der er uenighed om, hvorvidt Tillægsaftalen kan implementeres på jordbrugsarealer indenfor de rammer, der er opstillet. Det, der til gengæld er enighed omkring, er, at Tillægsaftalen på den ene eller den anden måde *kan* implementeres på jordbrugsarealer, men at det er de rammer, der er opstillet, som vanskeliggør denne implementering. Spørgsmålet bliver således, hvordan rammerne skal være for at kunne implementere Tillægsaftalen på jordbrugsarealer, hvilket afføder specialets problemformulering. Denne findes på den efterfølgende side.

Problemformulering 4

På baggrund af problemanalysen, som førte frem til, at det især er rammerne i Tillægsaftalen, der vanskeliggør en implementering, og det derfor er dem, som skal kigges nærmere på, vil der i specialets hovedanalyse blive arbejdet ud fra følgende problemformulering.

Problemformulering

Hvordan implementerer eller vil udvalgte kommuner implementere de frivillige aftaler for at imødegå Tillægsaftalens krav om pesticidfri BNBO'er, og hvilke elementer er centrale for implementeringen set i lyset af nutidens planparadigme?

Denne er valgt, fordi det er kommunerne, der har myndighed til at implementere Tillægsaftalen, idet arbejdet er uddelegeret til dem fra Miljøministeriet. Derfor er det relevant at undersøge udvalgte kommuner, både i relation til deres erfaring med den frivillige aftale til at løse miljømæssige problemstillinger men også, hvordan de på baggrund af deres erfaringsniveau vil gribe Tillægsaftalen an, og hvilke elementer de mener, der skal tages højde for i Tillægsaftalen, for at kunne implementere den. Følgende begrebsafklaring skal medvirke til, at der ikke hersker tvivl om, hvad der i specialet menes med begreberne.

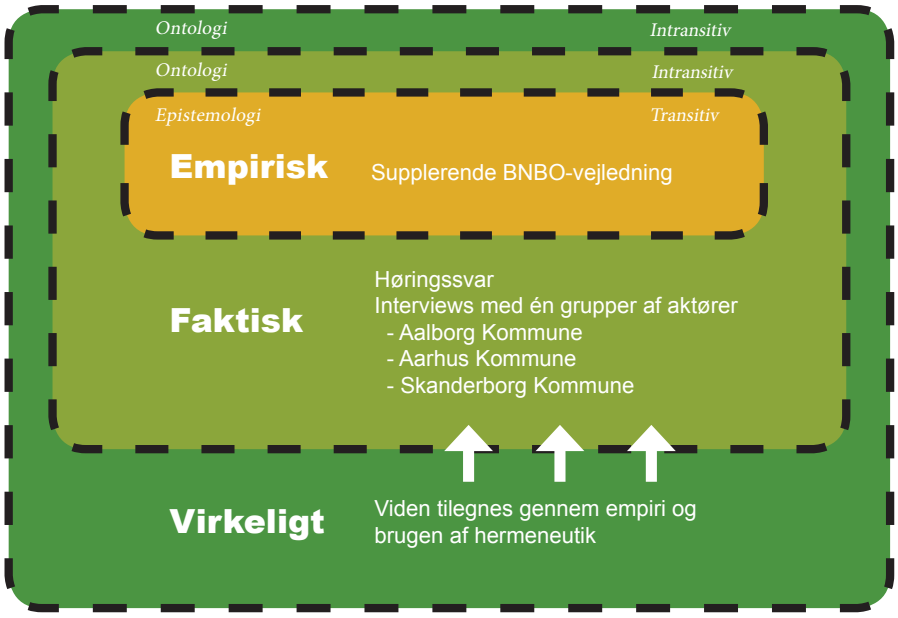
Begrebsafklaring

Element: Vigtige pointer i Tillægsaftalen. Det kan både være kritikpunkter eller positive pointer. I Problemanalysen benyttes begrebet *aspekt*, men det er erstattet med *element* her i hovedanalysen.

I arbejdet med at besvare denne problemformulering anvendes følgende underspørgsmål som støtte til besvarelsen.

1. *Hvilke elementer er centrale i den vejledning, der er sendt i høring?*
2. *Hvad skal der ifølge udvalgte kommuner til for at implementere Tillægsaftalen?*
3. *Hvilke andre virkemidler kan indgå i Tillægsaftalen, og hvordan kan disse harmonere med den danske arealprioritering?*
4. *Hvilke styrker, svagheder, muligheder og trusler har Tillægsaftalen ifølge tidligere analyser, og hvilken betydning har disse for implementeringen?*
5. *Hvordan bør den supplerende BNBO-vejledning ændres for bedst muligt at tilgodese problemformuleringen?*

I afsnit 2.1 blev undersøgelsesdesignet for hovedanalysen beskrevet. Her blev der blandt andet beskrevet, at den kritiske realisme vil komme til udtryk i denne hovedanalyse ved, at empirien i samspil med hermeneutikken og analyser skal medføre kendskab til det faktiske niveau. Dette illustreres af figur 4.1 herunder, som er en viderebygning af figur 2.4.



Figur 4.1. Illustration over, hvor i det videnskabelige felt hovedanalysen befinder sig.

Den supplerende BNBO-vejleding 5

Dette kapitel behandler den supplerende BNBO-vejledning, som under perioden for specialets udarbejdelse har været sendt i høring. Under denne periode har Miljøstyrelsen også modtaget høringssvar, og ved specialets aflevering er en nyere version på vej til offentliggørelse. Præcis hvornår den offentliggøres vides dog ikke på nuværende tidspunkt. Dette kapitel har derfor til formål først at redegøre for vejledningen og de virkemidler, der lægges op til i den. Dernæst følger der en analyse og tematisering, af alle indkomne høringssvar, som specialegruppen har fået adgang til. Disse vil blive behandlet for at analysere, hvilke temaer og elementer, der efterspørges i vejledningen på baggrund af Tillægsaftalens krav. Disse temaer og elementer er det, der i problemformulering bliver benævnt *elementer*. Dette skal være medvirkende til at besvare det første underspørgsmål:

Underspørgsmål 1

Hvilke elementer er centrale i den vejledning, der er sendt i høring?

Derudover vil der også blive fremlagt en problemstilling, som høringssvarene ikke berører, men som specielgruppen finder relevant.

Den nye supplerende vejledning blev offentliggjort og sendt i høring den 11. marts 2019, og har været sendt i høring under det officielle navn: *Vejledning om vurdering af indsatser rettet mod erhvervsmæssig brug af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)*. I den resterende del af specialet vil den blive benævnt *vejledningen*. Vejledningen skal supplere den eksisterende vejledning og bistå implementeringen, som beskrevet i Tillægsaftalen.

5.1 Den supplerende BNBO-vejledning

I dette afsnit, vil der blive redegjort for vejledningen og dennes indhold, da den spiller en væsentlig rolle i Tillægsaftalens implementering i tidspunktet for specialets udarbejdelse.

Til at støtte kommunerne, vandværkerne, rådgivere og andre, der beskæftiger sig med planlægningen af beskyttelse af drikkevandsressourcer, kan disse støtte deres arbejde til denne vejledning. Vejledningen indeholder materiale omkring juridiske og tekniske elementer i relation til etableringen af BNBO-klassificeringer og virkemidler til implementering. Vejledningen må derfor ikke forveksles med en guide til erstatningsfastlæggelsen ved BNBO.

Den nuværende gældende vejledning stammer tilbage fra 2007, og den er af aftaleparterne selv, som følge af Tillægsaftalen, blevet vurderet forældet. Hvorfor hensigten er, at vejledningen skærpes og forbedres for at understøtte den fremtidige kommunale proces bedst muligt, heriblandt også implementeringen af Tillægsaftalen. [Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019]

Vejledningen præciseres derfor for at konkretisere beskyttelsesbehovet for BNBO samt mulige beskyttelsesforanstaltninger. Hertil vil vejledningen ligeledes blive udvidet til også at indeholde information omkring vejledende erstatningstakster. Dette vil være i form af eksempler på opgørelse af markedsværdi.[Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, 2019] Dette sidste

element angående erstatningstakster, forholder specialet sig ikke yderligere til, da det vurderes at være en problemstilling, der bør stå alene.

Fokuset i vejledningen er rettet direkte mod den del af Tillægsaftalen, der omhandler reducering af pesticider i BNBO, og derfor ikke de tre andre tillæg i Tillægsaftalen, hvilket specialet heller ikke gør.

Det er allerede tidligere beskrevet, at kommunerne inden 2021 skal vurdere alle BNBO'er. I vejledningen er der derfor også beskrevet, at alle landets kommuner skal foretage det, der bliver defineret som en risikovurdering af alle BNBO'er. En risikovurdering skal være baggrund for, at kommunerne kan beslutte, hvorvidt der skal foretages en yderligere indsats indenfor BNBO. Det er dermed det, der kan defineres som det indledende arbejde i fase 1.

Som en del af Tillægsaftalen er det aftalt, at de BNBO'er, hvorpå kommunerne beslutter, at der *ikke* skal foretages en yderligere indsats, vil Miljø- og Fødevareministeriet vurdere, om de mener, at kommunerne har foretaget den rette beslutning, som skal være i overensstemmelse med den, til sin tid gældende vejledning. Miljø- og Fødevareministeriet har i vejledningen, der har været i høring, lavet en tjekliste, der indeholder parametre, som kommunerne *kan* lægge sig op af i deres risikovurdering. Således har Miljø- og Fødevareministeriet en forventning om, at kommunerne tager stilling til de parametre, som er listet heri. Disse parametre er; arealanvendelse og forureningskilder, geologi, grundvandsdannelse, grundvandskemi, forsyningsstruktur eller andre forhold, som kommunen vurderer relevante.

Disse parametre anvendes derfor til revurdering af alle BNBO'er. Når kommunerne har revurderet deres BNBO'er, kan de igangsætte tiltag til beskyttelse af de arealer, der ligger indenfor de revurderede BNBO'er.

For at beskytte BNBO er der i vejledningen også beskrevet det, som Miljø- og Fødevareministeriet definerer som *tiltag*. Det er tiltag, som kommunerne kan anvende sig af for at beskytte BNBO'er. Det drejer sig om:

- *Dyrkningsaftaler*
- *Dyrkningsfri jord*
- *Sprøjtemiddelfri drift*
- *Opkøb af jord*
- *Naturprojekter*
- *Skovrejsning*
- *Udarbejdelse af overvågningsprogram*
- *Etablering af overvågningsboring*
- *Opsporing af ubenyttede boringer og brønde*
- *Renovering af aktive vandværksboringer*
- *Vandforsyningers pumpestrategi*

[Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen, 2019, side 13]

Der er i vejledningen beskrevet, at for at gennemføre disse tiltag, anbefales det, at dette gøres gennem frivillige aftaler. Den frivillige aftale benævnes i specialet som et *virkemiddel*. Udover virkemidlet frivillig aftale er der i vejledningen også virkemidlet *påbud*. Påbuddet anbefales dog først iværksat, såfremt en frivillige aftale ikke kan gennemføres. Det vil sige i fase 2.

Foruden en frivillig aftale, udelukkende med henblik på beskyttelse af BNBO, anbefales det at medtage beskyttelse af BNBO i kommunernes indsatsplaner. Der vil være tilfælde, hvor det af tidsmæssige årsager ikke er den mest hensigtsmæssige løsning til beskyttelse af BNBO, hvorfor en af de andre nævnte virkemidler vil være nødvendige. Herunder er virkemidlerne beskrevet mere dybdegående jævnfør vejledningen.

5.1.1 Frivillige aftaler

I vejledningen lægger Miljø- og Fødevareministeriet op til to virkemidler i forhold til frivillige aftaler. Disse to virkemidler er beskrevet herunder.

Frivillige aftaler er ikke et ukendt tiltag, når der er tale om rådighedsindskrænkninger i

forbindelse med vandplanlægning. Derfor er der også i vejledningen henvist til kommunernes indsatsplaner. For at gennemføre indsatsplaner er der i Vandforsyningslovens §13d hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan indgå aftaler med en lodsejer. Det kan både være aftaler om salg af dele af en ejendom eller hele ejendommen, dyrkningspraksis på ejendommen eller det der bliver kaldt for *"andre restriktioner i arealanvendelsen"* [Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., 2018, §13d, linje 3].

I vejledningen er det også angivet, at hjemlen til indgåelse af frivillige aftaler i forbindelse med indsatsplaner kan benyttes som *rettesnor*. Tillægsaftalen er på nuværende tidspunkt ikke udmøntet i en lov, hvorfor hjemlen til indsatsplaner kan benyttes som *rettesnor*. Der står dog også, at en frivillig aftale ikke må stride imod hverken vandområdeplaner eller indsatsplaner, men at den frivillige aftale kan tinglyses med højeste prioritet.

Det vil altså sige, at en frivillig aftale til beskyttelse af BNBO er en aftale, der tinglyses på ejendommen, hvilket der er hjemmel til igennem Vandforsyningslovens §13d, stk. 3.
I et sådan tilfælde er der dog også vilkår, som bør indgå i den frivillige aftale. Det skyldes, at aftaleparten i den frivillige aftale (enten kommune eller vandværk) i tilfælde af aftale om anden dyrkningspraksis skal have mulighed for at kontrollere, om lodsejeren overholder aftalen. I tilfælde af, at lodsejer ikke overholder aftalen, skal der derfor også være skrevet vilkår om sanktioner.

Der lægges også op til, at såfremt at et BNBO har en uhensigtsmæssig placering på et matrikelnummer, kan lodsejeren, under aftale med kommunalbestyrelsen eller vandforsyningen, aftale at det resterende areal bliver underlagt samme restriktioner som BNBO-arealet.

Frivillige aftaler uden påbud som næste trin

Der lægges i vejledningen op til en frivillig aftale, som ikke indebærer en økonomisk erstatning. Den frivillige aftale kan derfor blandt andet bero på en ændring i arealanvendelsen.
En arealanvendelse kan ændres til et af de tiltag, der er beskrevet ovenfor. De tiltag der omhandler denne type af frivillige aftaler, kan mere overordnet beskrives som naturprojekter, skovrejsning eller omlægning til økologi. Det vil sige, at til beskyttelse af BNBO kan der indgås frivillige aftaler med lodsejerne om, at det areal af deres ejendom, som lægger indenfor BNBO, skal ændre arealanvendelse. Såfremt der på arealet allerede sker økologisk dyrkning, skal der indgås en aftale om, at denne arealanvendelse skal fortsætte, og såfremt den ændres, skal dette meddeles kommunen. Dette gøres, da kommunen skal have mulighed for at lave en ny vurdering af den mulige fremtidige forandring i arealanvendelsen.

Frivillige aftaler med påbud som næste trin

Der kan til beskyttelse af BNBO også være tale om tilfælde, hvor den frivillige aftale i første omgang ikke kan gennemføres med lodsejeren. Derfor lægger vejledningen op til, at kommunen i tilfælde af, at lodsejer ikke vil indgå en frivillig aftale kan varsle lodsejeren om, at der på et senere tidpunkt (fase 2) vil blive nedlagt et påbud. Derved er det et virkemiddel til at opfordre lodsejeren om, at den frivillige aftale er et godt virkemiddel, hvis ikke der ønskes et påbud i fase 2.

5.1.2 Påbud

Tidligere er det beskrevet, at Miljøbeskyttelseslovens §24 og §26a kan anvendes som hjemmelsgrundlag for rådighedsindskrænkninger i forbindelse med beskyttelse af BNBO. I vejledningen er det beskrevet, at samme hjemmelsgrundlag bør benyttes, såfremt de frivillige aftaler ikke kan indgås.

Miljøbeskyttelseslovens §26a giver hjemmel til at pålægge et påbud, hvis der ikke kan opnås enighed om den frivillige aftale, og såfremt det er vedtaget i en indsatsplan. Derfor er det også et krav, at

før denne hjemmel kan anvendes, skal der være vedtaget en indsatsplan efter Vandforsyningslovens §13d.

Hvis denne hjemmel anvendes, og at det samtidig er tilfældet, at rådighedinskrænkningen er så omfattende, at *"det ikke skønnes hensigtsmæssigt at kunne bevare den som selvstændig ejendom eller udnytte den på rimelig måde"* [Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen, 2019, side 28, linje 8], kan både lodsejer og myndighed (kommune eller vandforsyning) kræve ejendommen overtaget af myndigheden. Dog kan myndigheden kun kræve dette, såfremt det på baggrund af et skøn vurderes, at rådighedinskrænkningen medfører en værdiforringelse af den resterende del af ejendommen.

Såfremt beskyttelsen af BNBO ikke medtages i en indsatsplan, er der jævnfør vejledningen hjemmel til et påbud om rådighedsinskrænkninger i Miljøbeskyttelseslovens §24. Et sådan påbud tinglyses på ejendommen.

Både i tilfælde af frivillige aftaler og påbud er der tale om fuldstændig erstatning efter de almindelige metoder til erstatningsfastsættelse. Der er også beskrevet, at der skal bestræbes efter at opnå enighed mellem aftaleparterne om erstatningens størrelse. Kan dette ikke opnås, er det Taksationskommissionens opgave at fastsætte erstatningens størrelse.

Således en gennemgang af vejledningen, som har været sendt i høring. I afsnittet herunder vil høringssvarene til vejledningen blive behandlet.

5.2 Høringssvar

Som beskrevet, har der været en supplerende vejledning til BNBO i høring, der behandler pesticidfri drift af BNBO'er, som er et led i Pesticidstrategien 2017-2021. Det har via Philip Grinder fra Miljøstyrelsen været muligt at få adgang til alle de høringssvar, der er kommet i forbindelse med høringen.

Specialegruppen har i alt fået adgang til 21 høringssvar fordelt på i alt 54 sider. Der er høringsvar fra flere forskellige organisationer, myndigheder og foreninger. De fleste af disse vil fremgå i analysen herunder. For at behandle høringsvarene som empiri, er der blevet foretaget en tematisering, således det er muligt at analysere, hvilke temaer, der går igen i høringsvarene. Tematiseringen findes som skema i bilag C på side C1, og opdeler høringssvarene i en række temaer, der kan ses af nedestående tabel 5.1.

Tema	
1.	Uklare og mangelfulde formuleringer
2.	Erstatning og kompensation
3.	Skattefritagelse
4.	Økonomi, øvrige
5.	Rollefordeling
6.	Virkemidler
7.	Fremgangsmåde, øvrige
8.	Miljø, BNBO og Pesticider
9.	Forhold til anden planlægning
10.	Lovgivning
11.	Tidsperspektiv

Tabel 5.1. Temaerne og deres tema-nummer som de indgår i bilag.

Temaerne tildeles en frekvens i forhold til deres repræsentation i høringssvarene[1]. Denne kan ses i tabel 5.2 herunder, hvor de samme temaer, som fremgår af figur 5.1 er listet efter deres frekvens.

[1] Da nogle høringssvar dækker flere sider, vil antallet af temaer ikke gå op i 21, som er det totale antal afsendere.

Startende med det tema, der har den højeste frekvens.

Tema	Frekvens	Frekvens (%)
Uklare og mangelfulde formuleringer	33 ud af 54 sider	61 %
Miljø, BNBO og Pesticider	23 ud af 54 sider	42 %
Fremgangsmåde, øvrige	18 ud af 54 sider	33 %
Rollefordeling	10 ud af 54 sider	18 %
Erstatning og kompensation	9 ud af 54 sider	16 %
Økonomi, øvrige	8 ud af 54 sider	15 %
Forhold til anden planlægning	8 ud af 54 sider	15 %
Virkemidler	7 ud af 54 sider	13 %
Lovgivning	7 ud af 54 sider	13 %
Skattefritagelse	6 ud af 54 sider	11 %
Tidsperspektiv	5 ud af 54 sider	9 %

Tabel 5.2. Temaerne og deres frekvens i høringssvarene.

Igennem høringsvarene er det følgende tre temaer, der oftest går igen, *Uklare og mangelfulde formuleringer* med en frekvens på 61 %, *Miljø, BNBO (Pesticider)* med en frekvens på 42%, og *Fremgangsmåde, øvrige* med en frekvens på 33 %. Herunder vil en ydereligere beskrivelse af de i alt 11 temaer blive behandlet.

Uklare og mangelfulde formuleringer

Dette tema er som allerede nævnt det tema, der går igen flest gange igennem høringssvarene. Temaet hænger sammen med tema 7; *Fremgangsmåde, øvrige*, da mange af kommentarerne om uklare formuleringer går på opgavens formål og beskrivelse af, hvordan kommuner skal gribe Tillægsaftalen an.
Der stilles spørgsmål til formuleringen af formålet i vejledningen. Bredt fordelt i høringssvarene fremgår det, at der er et ønske om uddybelse af formålet. Dette er en mangel i følge mange aktører, her kan både nævnes flere kommuner, regionerne, DANVA, Danmarks Naturfredningsforening (DN), L&F, Bæredygtigt Landbrug, GEUS[2] og Foreningen af rådgivende ingeniører (FRI). Formulering er argumenteret som manglende fordi, der er tvivl om, hvad formålet er ved at bruge tid på at gennemføre frivillige aftaler, hvis staten alligevel indfører et generelt sprøjteforbud i BNBO. Derudover ønskes der også af DANVA en præcisering af, om der kun ønskes en *nedbringelse* af risiko for forurening, eller om der derimod ønskes en *fjernelse* af risikoen for forurening. Det er to formuleringer, som ikke er helt uvæsentlige. Endnu en formulering er eksempelvis givet: *"Som udgangspunkt..."*, det er en uheldig formulering, da den potentielt kan åbne for fortolkning af det skrevne. Generelt ønskes der et mere præcist sprog, som ikke giver mulighed for fortolkning og dermed risiko for forskellige håndteringer kommunerne imellem.

Temaet her kan derfor opsummeres til, at der er ønsker om klar formulering af formål, og et mere præcist sprog, således at det ikke er muligt at fortolke på disse.

Miljø, BNBO og Pesticider

Jævnfør vejledningen skal risikovurderingerne foretages ensartet i hele landet. Der er dog delte meninger om beregningen af risikovurderingen, blandt anden fra KL, flere kommuner, DNAVA, en landboforening og GEUS, hvor der argumenteres frem og tilbage om, hvorvidt fund af pesticidrester er retvisende for drikkevandstilstanden, hvorvidt VAP-testmarkerne[3] giver det rigtige billede, og hvorvidt opdeling af pesticider i forbudte og godkendte stoffer giver mening.

Det skyldes også, at der fremgår samme temaer på mere end én side i et svar fra samme afsender. Frekvensen i procent går heller ikke op i 100, da der forekommer flere temaer på samme side, som vist i tabel 5.2

[2] De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland

[3] Pesticidgodkendelsesordningen og Varslingssystemet for udvaskning af pesticider til grundvandet

KL foreslår i den sammenhæng at tjeklisten for parametre i forhold til risikovurderingen indeholder de samme minimumskrav af parametre, som alle kommuner som minimum skal forholde sig til ved risikovurderingen.

Temaet her omhandler i stor stil tvivl om, hvorvidt kontrolparametrerne til beskyttelse mod pesticider er de mest korrekte at anvende.

Fremgangsmåde, øvrige

Dette tema binder sig til tema 1, i og med at opgaven ikke er formuleret tydeligt nok. Der mangler ifølge flere kommuner, DANVA og Danske Vandværker en tydeligere beskrivelse af, hvad kommunens og vandværkernes opgave er, og der hersker mange tvivlsspørgsmål omkring, hvordan de skal gribe de frivillige aftaler an. Der er tvivl om, hvilke muligheder kommunen har i forhold til de forskellige scenarier af udfald for de frivillige aftaler.
Ved disse manglende beskrivelser er der en større risiko for, at kommunerne fortolker det forskelligt, og det kan føre til forskellig myndighedsbehandling kommunerne imellem. Det fremgår, at fase 2 indeholder et generelt sprøjteforbud fra statens siden. Derudover fremgår der ikke nogen videre beskrivelse af selvsamme fase, hvilket der i den grad efterspørges bredt fordelt i høringssvarene.

Der ønskes også en præcisering af, hvad den bedste løsning vil være for kommunerne. Om det udelukkende er, hvad der er billigst, der skal dikterer, hvad den bedste løsning er, eller om lodsejerne og deres ønsker skal være i centrum.

Dette tema adskiller sig fra det første tema ved, at der ønskes mere præcise fremgangsmåder både ved den frivillige aftale, men især også fase 2, hvor fremgangsmåden er uklart beskrevet.

Rollefordeling

Temaet her binder sig til de beskrevne aktører i afsnit 3.1.1 på side 25 i Problemanalysen, som er lodsejer, kommune og vandværker. Af høringssvarene fremgår der kritik af, at vejledningen mest henvender sig til kommunerne, og derigennem tildels også vandværkerne. Specielt fra landboforeninger efterspørges en mere ligeværdig rollefordeling, inklusiv en beskrivelse af lodsejernes rettigheder. Herfra ønskes det, at de tre parter kan indgå i reelle forhandlinger med ligeværd.
En landboforening efterspørger, at der bør fremgå klare klagemuligheder af vejledningen. Både kommuner og DANVA efterspørger en præcisering af ansvarsfordelingen. Specifikt efterspørges der fra Danske Vandværker eksempelvis et flowdiagram over processen, da ikke er alle aktører, har erfaring med indgåelse af frivillige aftaler, hvorfor eksempelvis et flow-digram vil være en hjælp.

Med dette tema ønskes således en mere ligelig rollefordeling, ligesom der ønskes en mere klar formuleret ansvarsfordeling. Det kommer især til udtryk, at lodsejerne kritiserer vejledningen for at være primært rettet mod kommunerne.

Erstatning og kompensation

Erstatningsfastlæggelsen er ikke på plads. Dette er blandt andet medvirkende til, at der blandt kommuner og landboforeninger udvises bekymring for, at der ikke vil blive erstatningsfastlagt efter de samme takster formuleret på landsplan. Der efterspørges fra blandt andet DANVA og flere kommuner derfor gennemskuelighed og gerne vejledende takster formuleret på landsplan, der formulere hvordan de skal beregne erstatninger. Samtidig opfordrer Energistyrelsen til, at der ikke bliver overkompenseret ved erstatningerne, og at der altid vælges den billigste løsning. Dansk Skovrejsning ønsker også en præcisering af, hvad der menes med *"fuld"* erstatning, idet de ønsker belyst, hvorvidt inddirekte tab er inkluderet i erstatningen.

Ovenstående viser et billede af, at erstatningsfaslæggelsen i den grad ikke er formuleret tilstrækkeligt i vejledningen. Da der er mange uklare spørgsmål bredt fordelt i høringssvarene.

Økonomi, øvrige

Dette tema indeholder en bred vifte af spørgsmål omkring økonomiske midler til kommuner, og øvrige problemstillinger omkring økonomi. Temaet omhandler således alt det, som ligger udover temaerne: Skattefritagelse, erstatning og kompensation, som er behandlet særskilt.
Jævnfør høringssvarene ønskes der i vejledningen belyst, hvordan kommunernes økonomi kan opnå støtte til gennemførelse af opgaven. Det handler blandt andet om, hvorvidt der kan bruges DUT-midler, *Det udvidede totalbalanceprincip*[4]. Der ønskes fra L&F klarhed om, hvorvidt Økologitilskuddet ved allerede økologisk landbrugsdrift, vil blive erstattet eller kompenseret for, hvis det bortfalder som følge af arealrestriktioner om sprøjtefri drift.
I dette tema, er der altså flere økonomiske problemstillinger, der ønskes belyst igennem vejledningen.

Forhold til anden planlægning

Der kommenteres fra KL og selvstændige høringssvar fra kommuner på, hvordan Tillægsaftalen skal have sammenhæng med de allerede eksisterende indsatsplaner og vandplaner. Pesticider er ikke den eneste faktor, der truer drikkevandet. Derfor anbefales det, at det skal fremstå tydeligere, hvordan forholdet er til den øvrige lovgivning om miljøbeskyttelse. Der tilkendegives overvejelser om, at BNBO kan indgå i indsatsplaner, der er under udarbejdelse, men da indsatsplanerne kan være lang tid undervejs, kan tiden blive et centralt element, der gør Tillægsaftalen vanskelig at overholde.
Som temaets overskrift indikerer, er der tvivl om, hvorvidt Tillægsaftalen reelt set skal spille sammen med anden vandplanlægning, her specielt med fokus på indsatsplanerne.

Virkemidler

Generelt er det den frivillige aftale, som er det bærende virkemiddel i vejledningen. Der er dog blandede erfaringer med frivillighed alene, hvis der ikke er nogen konsekvens for lodsejerne, hvis de siger "nej tak"til at indgå i en frivillig aftale. Det udtaler både kommuner med også Foreningen af Rådgivende Ingeniører. HOFOR (Hovedstadsområdets Forsyningsselskab) giver udtryk for, at det skal være mere favorabelt at indgå frivillige aftaler end at vente på det generelle sprøjteforbud. Dette da den frivillige aftale bør virke indenfor den fastlagte tidsramme igennem fase 1.
En landboforening foreslår multifunktionel jordfordeling, eller jordfordeling med elementer fra multifunktionel jordfordeling, som et brugbart værktøj og derigennem virkemiddel.
Derved indeholder dette tema et ønske om flere fordele ved at indgå frivillige aftaler. Her kan der henvises til de *tiltag*, der blev nævnt i afsnit 5.1, som også kunne indgå som en større jordfordeling eller multifunktionel jordfordeling.

Lovgivning

På trods af det allerede beskrevne tema om erstatning, er der generelt en bred kritik af, at der ikke kan gives erstatning i en frivillige aftale uden lovhjemmel. Det er et problem for de BNBO'er, hvor der ikke eksisterer en vedtaget indsatsplan. Der er varslet, at der kommer lovgivning på området, men indtil ny lovgivning træder i kraft råder KL, kommunerne til at afvente den manglende lovgivning. Der er også kritik af, at der refereres til sagen fra Egedal, da der ikke endegyldigt er afsagt dom i nærværende sag.

[4]Det er et princip om, at staten kompenserer kommuner eller regioner i tilfælde af lovændringer, der pålægger en større udgift for kommune eller regioner. [KL, 2009]

Egedalsagen

Egedalsagen omhandler et BNBO på samlet 67 hektar, der via et kommuneplantillæg blev påbudt sprøjtefrit med pesticider efter Miljøbeskyttelseslovens §24. Herefter er det påbud blevet påklaget af ni berørte lodsejere.
Argumenterne for klagerne er, at et forbud mod pesticider skal ske efter Miljøbeskyttelseslovens §26a, eller sammen med en vedtaget indsatsplan efter Vandforsyningslovens §13 eller §13a. Ligeledes blev det påpeget, at proportionalitetsprincippet skulle være opfyldt i det ekspropriationslignede indgreb jævnfør Grundlovens §73.
Sagen blev i første omgang afgjort i Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvor afgørelsen blev, at Egedal Kommunes påbud efter Miljøbeskyttelseslovens §24 var gyldigt. Da sagen er principiel, er den efterfølgende indbragt, og er nu i behandling i Vestre Landsret, med påstand om, at den første afgørelse er erklæret ugyldig af L&F på vegne af de berørte lodsejere. Der mangler fortsat at blive afsagt dom i sagen. [Miljø- og Fødevareklagenævnet, 2017] [Landbrug & Fødevarer, 2018]

Egedalsagen er derved meget væsentlig at medtage i overvejelserne på nuværende tidspunkt, fordi denne har betydning for påbuddet efter Tillægsaftalen, da det er samme hjemmel, som anvendes til at give påbud i Tillægsaftalen.

Skattefritagelse

Vejledningen lægger op til en individuel vurdering af, om der skal gives skattefritagelse. Der efterspørges derfor både fra blandt andet kommuner, HOFOR, DANVA og L&F en generel skattefritagelse, som gælder, uanset om der er tale om frivillige aftaler eller påbud. På trods af at vejledningen lægger op til det modsatte, er der generelt et ønske om en generel skattefritagelse. Skattefritagelsen følger bestemmelsen i §11 i Ejendomsavancebeskatningsloven, som beskrevet i afsnit 19 på side 38 i Problemanalysen. Det fremgår heraf, at det er vigtigt, at der eksisterer både ekspropriationshjemmel, og ekspropriationsvilje, så alle frivillige aftaler der indgås, vil kunne opnå skattefritagelse på den givne erstatning.

Skattefritagelsen er derved et omdiskuteret tema, som både kommuner, vandforsyningsvirksomheder og landbruget mangler svar på. Således alle aktører i Tillægsaftalen jævnfør afsnit 3.1.1.

Tidsperspektiv

Tre år til implementering af Tillægsaftalen synes meget ambitiøst ifølge flere høringssvar fra blandet andre flere kommuner med også fra TREFOR og DANVA. Her nævnes der eksempler, hvor nogle BNBO'er har rigtig mange involverede lodsejere. Det vil derfor tage lang tid at gennemføre frivillige aftaler i et tilfælde med mange berørte lodsejere inden for et BNBO. Generelt tager frivillige aftaler tid, hvis de skal behandle lodsejerne ordentligt.
Der vil ifølge KL heller ikke være tid til, at nogle sager ender ud i klagesager, og derefter måske skal afprøves ved en domstol. Tidsperspektivet er derfor et tema, der i den grad er væsentligt at forholde sig til.

Herved en gennemgang af tematiseringen af høringssvarene. Denne tematisering og argumenterne herfor vil blive taget med videre til specialets diskussion.

5.3 Registrering og tinglysning af servitutter

En anden problemstilling, som har specialegruppens opmærksomhed, og som ikke bliver omtalt af hverken høringssvarene eller vejledningen, er registreringen og tinglysningen af servitutter. Derfor vil dette afsnit beskrive og belyse denne problemstilling og redegøre for, hvorfor det er en vigtig del, i forhold til at implementere Tillægsaftalen. I Tillægsaftalen og af vejledningen fremgår det, at der skal tinglyses servitutter om rådighedsindskrænkning på de berørte ejendomme. [Miljøministeriet, 2017, side 1]. Hertil følger en problemstilling ved denne opgave, idet der i *Bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom)* §28 er angivet, at:

"Nye servitutter, der kan stedfæstes geografisk på ejendommen, skal stedfæstes. En servitut kan vedrøre hele ejendommen. Anmeldelsen til tinglysning skal være vedhæftet et elektronisk rids og en fil med beskrivelse af stedfæstelsen, jf. stk. 2." (34)
[Bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom), 2009, §28]

Der står altså beskrevet, at servitutter som udgangspunkt skal stedfæstes på den berørte ejendom, hvis de *kan*.

Der har tidligere været en fungerende Stedfæstelsesdatabase, hvor stedsbestemte servitutter kunne fremsøges og visualiseres digitalt igennem en kortviser. Stedfæstelsesdatabasen var drevet af Geodatastyrelsen på vegne af Domstolstyrelsen, men blev nedlagt den 31. december 2013, hvorefter det ikke har været muligt at visualisere stedbestemte servitutter digitalt på kort. [Micheelsen et al., 2015, Side 24]
Stedfæstelse af servitutter har længe været et debatteret emne. Senest med lovændringen af Tinglysningsbekendtgørelsen, hvor kravet om GML-filer udgik. [Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom), 2018]. Som det fremgår af et høringssvar til det daværende lovforslag, var der fra landinspektørbranchen kritik af, at kravet om GML med stedfæstelsesdata blev taget ud. Her vist med et citat fra Den danske Landinspektørforening (DdL(:

"Forslaget foreslår at kravet om geografisk stedfæstelse af nye servitutter ophører og erstattes med en semidigital løsning – et pdf-rids. Det er et betydeligt tilbageskridt i udvikling af en sammenhængende og effektiv digital forvaltning" (35)
[Energi, Forsyning og Klimaministeriet, Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, 2016, Samlet høringssvar, side 7]

Som det ser ud nu, er det derfor tilstrækkeligt at vedlægge et tinglysningsrids i PDF format, hvorpå servituttens geografiske udstrækning illustreres. Hvilket ifølge DdL er et tilbageskridt i forhold til at inkludere en GML-fil med digitale koordinater, som var procedure, før lovændringen og nedlæggelsen af Stedfæstelsesdatabasen.

Det var lige netop en af hovedgevinsterne bag idéen med at oprette Stedfæstelsesdatabasen, at de stedsbestemte servitutter skulle være med til at styrke beslutningsgrundlaget for både offentlige myndigheder og private aktører. Her blev det fremlagt, hvordan stedsbestemt data, som servitutter, kunne fremvises på en overskuelig måde. Det åbnede også op for muligheden for, at samkøre servitutdata med andre GIS-portaler, som eksempelvis Miljøportalen og PlansystemDK. [Retsudvalget og PLF, 2014, side 3]

Det er et problem, at tinglyste servitutter i dag blot eksisterer i Tingbogen, hvor de skal fremsøges enkeltvis igennem et tungt dokumentbaseret system, og kun kan vises i form af PDF-filer. Det ville være en klar fordel at kunne visualisere servitutter digitalt på et interaktivt kort, når de reelt allerede *er* geografisk stedbestemte. Her kunne de med fordel findes som et WEBGIS-lag, der kunne slås til og fra på diverse relevante WEBGIS-portaler.

De beregnede BNBO'er er et areal, der ikke tager hensyn til andre grænser, som eksempelvis dyrkningsgrænser, ejendomsgrænser med mere, som det ses på nedenstående kort:

Figur 5.1. BNBO i forhold til dyrkningsgrænser og ejendomsgrænser.

På kortet ses det tydeligt, hvordan BNBO'erne langt fra følger dyrkningsgrænser og ejendomsskel. Det efterlader også uhensigtmæssige restarealer på markblokke, hvilke ikke giver mening forsat at dyrke konventionelt.
Som forholdene er nu, er det derfor også besværligt for lodsejerne at vide, den præcise udstrækning af de servitutpålagte rådighedsindskrækninger. Lodsejere vil derfor ikke have gode forudsætninger for at vide, hvor de må sprøjte, og hvor de ikke må sprøjte, i forbindelse med deres arbejde i marken.

En forsat anvendelse af GML-filer med digitale koordinater vil åbne op for en fremtidig mulighed for at synkronisere data, som kunne downloades til landbrugets maskiner, der ved brug af moderne GPS-løsninger vil kunne beregne, hvornår traktoren med sprøjten befinder sig indenfor et BNBO. Således at der signaleres, hvornår der ikke må sprøjtes.

Alternativt kunne der foretages ny arrondering med etablering af nye markskel, så afgrænsningen af BNBO ville fremstå som et fysisk visuelt skel, som landmanden ville kunne navigere sin marksprøjte efter. Registrering og tinglysning af servitutter foregår således i dag kun med et tinglysningsrids i PDF-format, som dog kan findes elektronisk, men ikke i et WEBGIS-system. Det giver ikke de mest hensigtsmæssige forudsætninger for en gennemskuelig og let måde at se og overholde de rådighedsindskrækninger, der er nødvendige for implementeringen af Tillægsaftalen.
Den manglede stedfæstelsesdatabase, og deraf utilstrækkelige systemer til at håndtere digitalt koordinatbestemte BNBO'er er en problemstilling som Tillægsaftalen, og deraf vejledningen, burde forholde sig til. Denne problemstilling er dog et helt projekt i sig selv, og derfor behandles det ikke yderligere her i specialet. Der tages dog højde for problemstillingen, da det er et element, som kunne lette implementeringen af Tillægsaftalen.

5.4 Sammenfatning

Den nuværende gældende vejledning for BNBO er fra 2007. Den vurderes dog forældet på flere områder, efter Tillægsaftalen er blevet vedtaget. Derfor kom der den 11. marts 2019 en ny supplerende vejledning i høring. Vejledningen indeholder flere tiltag, som kan anvendes til at ændre arealanvendelsen til pesticidfri drift.

Da det er den frivillige aftale, der anbefales som det primære virkemiddel i Tillægsaftalen, indgår der derfor også beskrivelse af denne i den supplerende vejledning. Her bliver der beskrevet, hvordan den frivillige aftale både kan indgå med og uden påbud, hvorved vejledningen angiver lovhjemlen til påbud i den allerede eksisterende lovgivning igennem Miljøbeskyttelseslovens §24 og §26a. Derved kan følgende underspørgsmål besvares:

Hvilke elementer er centrale i den vejledning, der er sendt i høring?

Høringssvarene til den supplerende vejledning angiver, at der er mange uklare formuleringer i vejledningen. Der er ønsker om, at det tydeligt skal fremgå, hvad formålet med Tillægsaftalen er. Dernæst skal aktørernes rollefordeling uddybes og beskrives bedre. Flere tilbyder at dele deres erfaringer med frivillige aftaler, således de kan skrives ind i vejledningen som en skabelon til brug af de mindre erfarne kommuner. Det er også helt i tråd med, at netop de kommuner, der ikke har så stor erfaring på området, efterspørger bedre vejledning til implementeringen. I høringsvarene diskuteres også miljøbeskyttelse, både indenfor BNBO men også mere generelt. Det drejer sig om målemetoder og testresultater af forskellige pesticider, men da det ikke er specialets fagområde behandles disse emner ikke yderligere. I relation til miljøplanlægning er der dog en pointe i at sammentænke BNBO-tiltagene med den øvrige vandplanlægning i form af indsatsplaner. Det næste element i dette bliver dog tiden. Indsatsplaner kan være lang tid undervejs, hvilket kan medføre, at kommuner ikke kan nå at gennemføre implementeringen inden for tidsfristen på tre år.

Der er ligeledes mange høringssvar, der berører økonomi. Både for kommunerne men også for vandværkerne og de berørte lodsejere. Der er mange problemstillinger, men også mange gode forslag til forbedringer til vejledningen.

Om høringssvarene er positive eller negative stemte afhænger i høj grad af, hvilken side de repræsenterer. Mest modstand er der at spore blandt de afsendere, der repræsenterer lodsejerne. Overordnet er kommunerne i form af KL mest afventende, indtil der eksisterer en bedre beskrivelse af faserne og lovgivningen hertil. De kommuner, som har valgt at afgive et selvstændigt høringssvar, viser en mere nuanceret holdning til den opgave, de er blevet forelagt. Generelt er der dog en holdning til, at vejledningen skal formuleres mere præcist.

Blandt virkemidlerne i vejledningen er det den frivillige aftale, der fremhæves som det bærende element.Derudover er der forslag om, at løse opgaven med multifunktionel jordfordeling som virkemiddel, eller som minimum med elementer derfra. Her kommer tidsfaktoren igen ind, da multifunktion jordfordeling kan tage væsentligt længere tid end tre år.

En anden problemstilling, som ikke beskrives i vejledningen, er fremgangsmåden for tinglysning af servitutter. Efter Stedfæstelsesdatabasen i 2014 blev udfaset som følge af økonomi, forsvandt incitamentet for at opretholde bestemmelsen i Tinglysningsbekendtgørelsen vedrørende en supplerende GML-fil med digitale koordinater. Stedbestemmelse af servitutter foregår udelukkende via et tinglysningsrids i PDF-format, som fortsat skal fremsøges i den digitale Tingbog, der er en dokumentbaseret webportal. Det ville have være oplagt at gøre de stedsbestemte rådighedsindskrænkninger let-tilgængelige og gennemskuelige, ved at få dem lagt ind i en digital kortviser som eksempelvis Miljøgis eller Miljøportalen. Ligeledes er Tillægsaftalen et eksempel på, at det netop er et tilbageskridt, at det ikke længere eksisterer krav om en GML-fil med digitale koordinater. Her kunne der forestilles en moderne GPS-baseret løsning til landbrugsdrift, som dermed ville gøre det let for landbruget at overholde de nye pesticidrestriktioner.

Cases 6

Problemformuleringen tager udgangspunkt i udvalgte kommuner. Derfor har dette kapitel til hensigt at præsentere disse kommuner, og analysere deres syn på både Tillægsaftalen og den frivillige aftale som virkemiddel til at gennemføre denne. Det drejer sig om de tre kommuner, Aalborg-, Aarhus- og Skanderborg Kommune. Derved besvares følgende underspøgsmål:

Underspørgsmål 2

Hvad skal der ifølge udvalgte kommuner til for at implementere Tillægsaftalen?

Herunder vil hver af de tre kommuner blive beskrevet og analyseret. Først med en introduktion af hver kommune, hvordan de planlægger for grundvandsbskyttelse, og dernæst analyser af deres holdning til Tillægsaftalen på baggrund af interviews foretaget i hver kommune. I problemanalysen blev en række problemer, ved at benytte den frivillige aftale som virkemiddel til gennemførelse af Tillægsaftalen, beskrevet. Med kendskabet til problemerne er det derfor relevant at undersøge, hvordan kommuner, der har erfaring med at arbejde med frivillige aftaler, anvender disse, og hvad de mener, der skal til for at opnå vellykkede frivillige aftaler i Tillægsaftalen. Dette vil også blive behandlet. Afslutningsvis vil der være en opsamling af de tre kommuners væsentligste pointer ved Tillægsaftalen gennem en komparativ tematisk analyse.
Før kommunerne præsenteres, vil der være en kort beskrivelse af den kommunale grundvandsbeskyttelse, da det spiller en væsentlig rolle i forhold til kommunernes arbejdsprocesser med BNBO.

6.1 Kommunal grundvandsbeskyttelse

Udover den i problemanalysen nævnte nationale- og internationale vandplanlægning, er der i Danmark også en kommunal opgave i at sikre grundvandet. I Vandforsyningslovens §11a er der fastlagt regler om, at følgende områder udpeges for at sikre grundvandet mod enhver form for forurening:

Vandforsyningslovens §11a

Miljø- og fødevareministeren fastsætter regler, hvorved der udpeges
1) områder med drikkevandsinteresser,
2) områder med særlige drikkevandsinteresser,
3) indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områderne nævnt i nr. 2,
4) delområder inden for de områder, der er nævnt i nr. 2 og 3, og som er særlig følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder), med angivelse af, hvilken eller hvilke typer af forurening de anses for følsomme over for,
5) delområder inden for de følsomme indvindingsområder, jf. nr. 4, på baggrund af en vurdering af arealanvendelsen, forureningstrusler og den naturlige beskyttelse af vandressourcerne, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder), og
6) boringsnære beskyttelsesområder til boringer, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger.

[Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., 2018]

Disse områder udpeges, og er i dag blevet udpeget gennem en statslig grundvandskortlægning af Miljøstyrelsen og er kortlagt i [Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer, 2018], hvori områderne for drikkevandsressourcer kan ses. Senest ét år efter, at områderne er blevet kortlagt, pålægges kommunerne at udarbejde et udkast til en indsatsplan for de kortlagte områder jævnfør Vandforsyningslovens §13. [Miljø- og Fødevareministeriet, 2018a]

Et indsatsområde er et område, hvor der på baggrund af forureningstrusler, arealanvendelse og det naturlige miljø er konstateret et særligt behov for at beskytte vandressourcerne og derved drikkevandet. Derved sikrer indsatsplanerne et overblik over beskyttelsen af det nutidige og fremtidige drikkevand.
Der skal udarbejdes indsatsplaner for de kortlagte områder, men der kan også udarbejdes indsatsplaner for områder, som kommunalbestyrelsen mener er nødvendige for at beskytte drikkevandet. De kan derfor være flere områder, end Miljøstyrelsen har udpeget.[Miljøstyrelsen, 2018]

BNBO'er er i mange tilfælde inden for indsatsområderne, men de kan også forekomme udenfor indsatsområderne. Der er dog forskel på, hvordan kommunerne håndterer sammenhængen mellem de to områder.

En anden forskel at være opmærksom på, når der er tale om kommunal grundvandsbeskyttelse, er de almene- og ikke-almene vandværker.

Vandværker

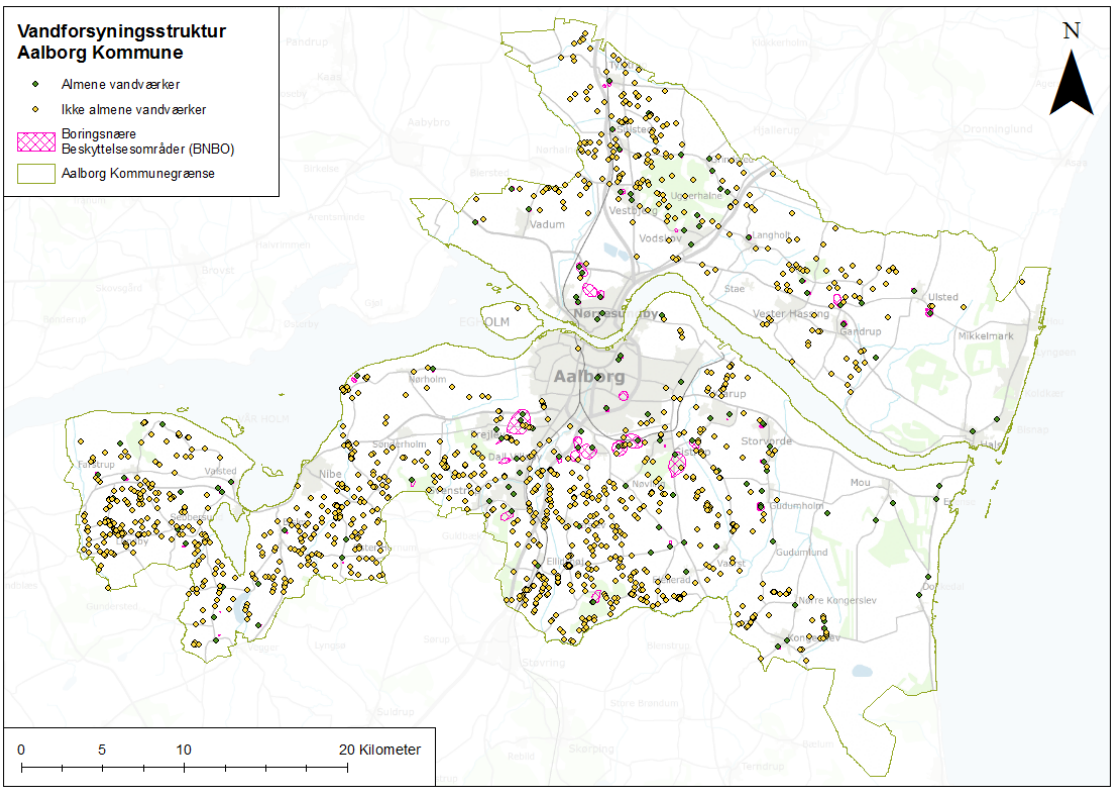
Det er væsentligt at have for øje, at der er forskel på almene- og ikke-almene vandværker. Ikke kun på grund af, hvor mange husstande de forsyner, men også fordi, at de ikke-almene vandværker ikke er underlagt de samme krav som de almene vandværker. De ikke-almene vandværker, som i gennemsnit pr. dag leverer mindre en 10 m^3 vand til mere end én husstand, har pligt til at foretage det, som Miljøstyrelsen kalder for en forenklet kontrol. Denne forenklet kontrol betyder blandt andet, at de ikke skal kontrollere for pesticider. Kommunerne har dog en ret til at kræve det, hvis de vurderer, der er et behov for det. Derfor er specialets udgangspunkt, at de ikke-almene vandværker ikke er en del af Tillægsaftalen. [Miljøstyrelsen, 2019a]

Figur 6.1. Et vandværk i Visse.

Derved en kort beskrivelse af nogle af de vigtige regler i den kommunale grundvandsbeskyttelse. Nu til en nærmere beskrivelse og analyse af de tre udvalgte kommuner.

6.2 Aalborg Kommune

Aalborg Kommune rummer Region Nordjyllands største by, og er også den største kommune i regionen målt på både areal og befolkning. Kommunen har et samlet areal på 1.137,40 km^2 [Økonomi & Indenrigsministeriet, 2019]. Indenfor dette areal findes der i alt 127 udpegede BNBO'er [Miljøstyrelsen, 2019b]. På kortet herunder kan Aalborg Kommunes vandværker og BNBO'er ses.



Figur 6.2. Aalborg Kommunes vandværker og BNBO'er.

Af kortet fremgår også forskellen mellem de almene- og ikke-almene vandværker. De er vigtige at have med, når der skal tegnes et billede af en kommunens samlede vandforsyningsstruktur. I tabellen herunder er det muligt at se forsyningsstrukturen i Aalborg Kommune fordelt på antallet af vandværker.

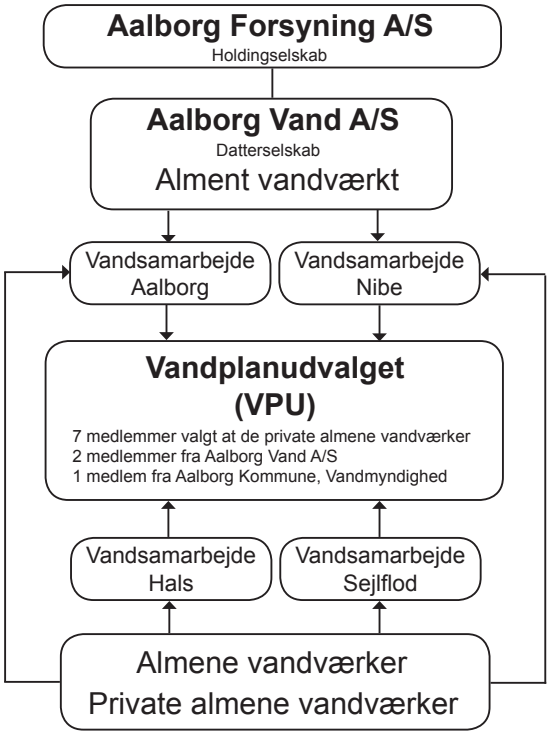
Almene vandværker (10 eller flere husstande)	Ikke-almene vandværker	
	Enkeltindvindere (1-2 hustande)	Fællesanlæg (3-9 husstande)
93	Ca. 1300	Ca. 50

Tabel 6.1. Tabel over Aalborg Kommunes vandforsyningsstruktur fordelt på vandværker[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019].

I tabellen her fremgår det, at langt størstedelen af vandværkerne i Aalborg Kommune ikke er almene vandværker, hvilket betyder, at vandforsyningsstrukturen kan betegnes som decentral. Den betegnes som decentral, fordi det er en forholdvis lille andel af vandværkerne, der er almene. De almene vandværker i Aalborg Kommune kan dog også opdeles yderligere. I henholdvis de almene vandværker, som er enten et AMBA-selskab[1] eller et I/S og de almene vandværk, som ejes af Aalborg Vand. Såfremt det er et AMBA- eller et I/S selskab, vil de i specialet her blive benævnt

[1] AMBA står for Andelsselskab Med Begrænset Ansvar [Erhvervsstyrelsen, 2019]

privat alment vandværk. Virksomhedsstrukturen for vandforsyningen i Aalborg Kommune kan ses i figuren herunder.



Figur 6.3. Aalborg Kommunes virksomhedsstruktur i vandforsyningen.

Af figuren fremgår også sammenhængen mellem de almene vandværker, og deres fire vandsamarbejder og Vandplanudvalget. At almene vandværker kan etablere vandsamarbejder har hjemmel i Vandforsyningslovens §52b.[Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., 2018]. I denne bestemmelse er det angivet at:

"Almene vandværker kan etablere et samarbejde med henblik på samlet varetagelse af og fordeling af udgifterne til kortlægning, overvågning og beskyttelse af vandressourcerne som nævnt i § 52a og andre aktiviteter, der har til formål at forebygge eller afhjælpe forsyningsproblemer forårsaget af kvaliteten af disse vandressourcer." (36)
[Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., 2018, §52b]

Et vandsamarbejde er således et samarbejde på tværs af vandværker om især udgifterne til at sikre beskyttelsen af drikkevandet. Derudover er det også et samarbejde om, at borgerne i ét vandværk har mulighed for at blive forsynet fra andre forsyninger i tilfælde af eventuel forurening. Vandsamarbejderne indebærer også et samarbejde om de frivillige aftaler, både som led i indsatsplanlægning, men også som i tilfældet med Tillægsaftalen, fordi der er tale om en beskyttelse af vandressourcerne.
Vandsamarbejder kan, som det også vil fremgå af de udvalgte kommuner, være etableret på forskellig vis. Dette bliver beskrevet yderligere i de efterfølgende afsnit.

Aalborg Kommune har som allerede nævnt fire Vandsamarbejder, som fremgår af figur 6.3. Disse samarbejder netop om udgifter og frivillige aftaler. De er afgrænset efter de gamle kommunegrænser fra før år 2007. Det betyder, at der er et vandsamarbejde i henholdsvis det tidligere Aalborg -, Sejlflod -, Hals - og Nibe Kommuner.
I tre af disse vandsamarbejder er der indbyrdes etablerede sikkerhedssystemer. Det betyder, at alle drikkevandsledninger er indbyrdes forbundet, således at der altid er sikkerhed om, at hvis en boring

eller et vandværk lukkes, så kan der distribueres vand fra de andre vandværker i vandsamarbejdet. Det eneste vandsamarbejde, der endnu ikke har dette sikkerhedssystem er i Vandsamarbejde Nibe. Her gik man i gang for to år siden, og det er derfor undervejs, men forventes ikke færdigetableret før om flere år.[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 4]

I figur 6.3 fremgår der også et Vandplanudvalg i midten af figuren. Dette Vandplanudvalg er sammensat af 10 medlemmer, repræsenteret af både de private almene vandværker, Aalborg Vand og Aalborg Kommunes forvaltning. Vandplanudvalgets rolle er at rådgive Aalborg Kommunes forvaltning i vandforsyningsplanlægning, ud fra deres mere eller mindre daglige gang og oplevelser i vandværkerne.[Aalborg Kommune, 2019] Derved er der et samarbejde mellem forvaltningen og de almene vandværker. Dette hænger fint sammen med kendetegnende fra det nuværende planlægningsparadigme, da dette blandt andet er kendetegnet ved at medtage flere interessenter i beslutningsfaserne.

I Aalborg Kommune er det også vandsamarbejderne, der fører indsatsplanerne ud i livet. I denne realisering arbejder de i vandsamarbejderne i Aalborg Kommune med frivillige aftaler efter Vandforsyningslovens §13d, hvorfor det er et område, de har stor erfaring indenfor. Det samme gælder også påbuddet efter Miljøbeskyttelseslovens §26a, som kan anvendes i de tilfælde, hvor der ikke kan opnås en frivillige aftale, og at dette er til hinder for at indsatsplanen kan føres ud i livet. Dette er også beskrevet tidligere i specialet.

"Vores vandsamarbejder i kommunen har stor erfaring med at indgå frivillige aftaler i forhold til vores mål for indsatsplanerne." (37)
[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 26]

Indsatsplaner er et velkendt værktøj for at planlægge for rent drikkevand i Aalborg Kommune. På den baggrund er det også Aalborg Kommunes holdning, at indsatsplanerne har megen styrke. Det har de, fordi de medvirker til individuelle vurderinger af kildepladserne. Den individuelle vurdering er ifølge Aalborg Kommune med til at sikre, at kildepladserne bliver vurderet ud fra netop den indsats, som denne kildeplads kræver for at kunne beskytte grundvandet i forhold til de krav, der er opstillet. Det kan variere meget fra kildeplads til kildeplads hvilken indsats, der er brug for, alt afhængig af den underliggende geologi.[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 40]

Problemet er dog, at den individuelle vurdering af kildepladserne, som også indsatsplanerne kræver, ikke er proceduren i alle landets kommuner, fordi der er meget politik i hvad og hvor meget, der skal beskyttes for, ifølge Aalborg Kommune. [Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 40]. Som det allerede er fremgået tidligere i specialet, er der mange interesser at tage højde for, når det drejer sig om at beskytte drikkevandet. Det samme gælder for indsatsplanerne, og derfor er det ikke i alle kommuner, at alle kildepladser vurderes med samme grundighed, som Aalborg Kommune selv antager, at de gør. I følge Aalborg Kommune selv, er det ikke tilfældigt, at de har erfaring med den frivillige aftale og en bred beskyttelse af kildepladser, som det kan ses af citatet herunder.

"Når vi skal snakke om grundvandsbeskyttelse, har det for os i Aalborg Kommune nok været en fordel, at vi har haft et problem, som er større end pesticider, i og med vi har rigtig meget nitrat. Så for at kunne indvinde vand, så har vi simpelthen været nødt til at beskytte for nitrat, og på den måde har vi også haft muligheden for at tage pesticiderne med, fordi vi skulle forholde os til alle mulige forureningskilder." (38)
[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 7]

Citatet herover fortæller, at Aalborg Kommune på grund af en atypisk geologi i forhold til resten af Danmark har været nødsaget til at forholde sig til en større beskyttelse af grundvandet, fordi der er meget nitrat i jorden. Det har betydet, at man har haft muligheden for at beskytte mod flere forureningskilder, og derfor sigtes der i indsatsplanlægningen mod at beskytte alle

kildepladserne mod de trusler, som der på det gældende tidpunkt kendes til [Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 17]. Det er derved en samlet vurdering. En samlet vurdering og beskyttelse af grundvandet er derfor ikke kun at foretrække, men burde ifølge Aalborg Kommune være proceduren for alle BNBO'er i alle kommuner landet over. Derfor er deres mål også selv at efterleve dette.

Erfaringen taget i betragtning, bakker man i Aalborg Kommune derfor også op om forslaget vedrørende at medtage BNBO'erne i indsatsplanerne, og at udføre det ved brug af virkemidlet frivillig aftale.

6.2.1 Tillægsaftalen i Aalborg Kommune

Situationen i Aalborg Kommune er lige nu den, at de i nogle tilfælde har beskyttet deres BNBO'er mod pesticider, men det er langt fra i alle tilfælde. Det er sket gennem indsatsplaner, som er et værktøj, de foretrækker at anvende til grundvansbeskyttelse i Aalborg Kommune. Fordi Tillægsaftalen er vedtaget, og som indeholder en forholdvis kort tidsfrist, har Aalborg Kommune været nødsaget til at omprioritere deres opgaver.

"Altså vi er jo på forkant rigtig langt hen ad vejen, fordi vi jo ved, hvordan vi laver de her forhandlinger. Vi ved, hvad det er, der skal betales i erstatning. Men det, som den her aftale kommer til at gøre er, at lige nu har vi i vores vandforsyningsplan lavet en plan for, i hvilken rækkefølge grundvandsbeskyttelsen skal ske i, og der har prioritering af pesticiderne haft en anden rækkefølge. Derfor kommer vi til at lave den prioritering om, for at nå BNBO ved alle vandværkerne." (39)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 8]

Konkret betyder det, at før Tillægsaftalen blev vedtaget, havde Aalborg Kommune som led i deres indsatsplanlægning en plan for at beskytte grundvandet for især nitrat, og pesticider var derfor ikke førsteprioritet. Da der nu er fastlagt en tidsfrist på at beskytte mod pesticider som følge af Tillægsaftalen, er Aalborg Kommune nødsaget til at omprioritere. Det betyder, at i stedet for at beskytte større arelaer i en langsigtet plan, vil man nu skulle beskytte mindre arealer i en mere kortsigtet plan. I forhold til, hvad der ellers er hensigten i Aalborg Kommune, vil Tillægsaftalen medføre det, der kan kaldes for en lappeløsning, i stedet for at planlægge mere langsigtet. Af citatet nedenfor fremgår det, at det ikke er det, Aalborg Kommune mener, er den mest hensigtsmæssige løsning.

"Jeg tænker også, at når nu den her BNBO-aftale [Tillægsaftale], den skal effektueres i Aalborg Kommune, så skal den jo ske sammenholdt med indsatsplanerne. Det kan ikke nytte noget, at vi går ud og laver en aftale om pesticider omkring en lodsejers boring, og så bagefter så kommer vi senere og siger, "Vi vil egentlig godt lige have nitraten med, og det er ikke kun din boring, vi skal også lige ud og have det der store område omkring". Derfor er man er nødt til at se samlet på det. Ellers bliver det for trælsfor alle." (40)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 9]

Citatet herover beskriver fint problemet i Aalborg Kommune, fordi man på den ene side gerne vil beskytte vandværkerne mod alle trusler i en langsigtet plan, men nu er nødsaget til at beskytte BNBO'erne mod pesticider, fordi der er sat en tidsfrist på. Man ønsker, at de nye regler i Tillægsaftalen skal være en del af indsatsplanerne.[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 16] Dette er også det, der bliver lagt op til i Tillægsaftalen, men selvom det er det, de ønsker, mener de i Aalborg Kommune ikke, at det er realistisk i forhold til de rammer, der er sat på nuværende tidspunkt. Det drejer sig især om tidsfristen på de tre år, fordi indsatsplanerne ikke kan forventes vedtaget og ført til virkelighed på tre år.
Udover tidsfristen mener Aalborg Kommune heller ikke, at de er klædt ordentlig på til at

kunne gennemføre Tillægsaftalen. Det skyldes, at deres holdning er, at både Tillægsaftalen og vejledningen, der er sendt i høring, begge er uklare.

"Men vores rolle i det, den har vi ikke helt fastlagt endnu. Vi mangler også at få lavet overblikket over, hvordan det er, vi skal efterleve den her nye aftale. Når vi ser vejledningen, så kan vi ikke helt gennemskue, hvad det egentlig er, der er vores opgave. Hvad er det, vi skal nå inden udgangen af 2022? Skal vi have lavet en plan for, hvordan det er, vi gør og hvilke vandværker eller boringer, der ikke skal beskyttes. Eller skal vi have gennemført frivillige forhandlinger med alle lodsejere indenfor de her boringsnære beskyttelsesområder, der skal beskyttes. Det kan vi simpelthen ikke se. Der er vejledningen ret uklar." (41)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 10]

På trods af Aalborg Kommunes erfaring med frivillige aftaler, er det uklart for dem, hvad kravene til dem som myndighed er. Med citatet ovenfor får de sagt, at såfremt Tillægsaftalen skal realiseres indenfor de rammer, der indtil videre er fastlagte, er de nødt til at have kendskab til deres opgave. Det er specielt kendskabet til, hvorvidt de blot skal have lagt en plan for gennemførelse af frivillige aftaler indenfor alle BNBO'er, eller om de skal have udført alle frivillige aftaler. Med deres egne ord er de i tvivl om, hvad de skal have opfyldt i fase 1. Der er i Tillægsaftalen en klar grænse mellem fase 1 (erstatning) og fase 2 (kompensation), men som det fremgår af citatet tidligere, er denne grænse ifølge Aalborg Kommune ikke klar. Den er ikke klar, fordi kravene i fase 1 ikke er defineret tilstrækkeligt. Når *de* ikke er defineret tilstrækkeligt, er det derfor heller muligt at vide, hvad fase 2 kræver ifølge Aalborg Kommune.[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 31]

"Vi ved intet om, hvad der skal ske i fase 2, overhovedet." (42)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 32]

Der er ifølge Aalborg Kommune stor forskel på, om de skal have nået at lave frivillige aftaler i fase 1 eller fase 2. Det er væsentlig, fordi det ifølge Aalborg Kommune tager tid at lave frivillige aftaler. Det kan læses af citatet herunder, som også argumenterer for, hvorfor frivillige aftaler kan tage lang tid. Det er en grænse, som de ikke mener, er beskrevet klart nok i vejledningen. Derfor har de også vanskeligt ved at svare på, om det reelt kan nås på tre år, da nogle elementer i Tillægsaftalen godt kan nås på tre år, mens andre elementer, som eksempelvis at indgå frivillige aftaler indenfor alle BNBO'er, ikke kan nås på tre år.

"Vores største udfordring i Aalborg Kommune lige nu er, at få lavet det værktøj, som vi skal bruge til at kunne nå det indenfor fristen. Ligesom at vi er i tvivl om, hvad det faktisk er, vi skal nå. Hvis vi bare skal nå at lave en plan og finde ud af, hvor vi skal handle, får vi ingen problemer med at nå det. Men hvis vi skal have forhandlet aftaler på plads i alle vores BNBO'er vil vi få svært ved at nå det. Det tager lang tid, hvis vi skal behandle alle lodsejere ordentligt." (43)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 24]

Derfor er det indtil videre Aalborg kommunes holdning, at den frivillige aftale er et godt virkemiddel, men såfremt de skal realiseres indefor tre år, bliver det vanskeligt. Det gør det, fordi, som det også fremgår af citatet ovenfor, at lodsejerne skal behandles ordenligt. At behandle en lodsejer ordentligt handler både om, at der skal være tålmodighed omkring at indgå frivillige aftaler, men det handler også om, at lovgivningen skal være på plads, så lodsejerne har noget konkret at forholde sig til. Lodsejerne er nødt til at kende til deres muligheder, fordele og ulemper, og disse mener Aalborg Kommune ikke er tilstede på nuværende tidspunkt. Det fremgår af de følgende citater herunder.

"Jeg tænker ikke, at vi får den store modstand i forhold til at arbejde inden for BNBO. Men den nye vejledning har ikke givet os værktøjerne til, hvis vi møder en modstand. Specielt hvis de siger, at vi skal bevise, at der er en risiko inden for BNBO - så vil vi stå overfor et stort arbejde. " (44)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 34]

En ting er, at Aalborg Kommune har erfaring med at indgå frivillige aftaler efter Vandforsyningslovnes §13d og påbud efter Miljøbeskyttelseslovens §§24 og §26a. En anden ting er, om den hjemmel også kan anvendes til at indgå frivillige aftaler eller påbud efter de nye BNBO-krav. Det har dog ifølge Aalborg Kommune vist sig ikke at være det rette juridiske grundlag.

"Vejledningen er kommet før lovgivningen, hvilket giver os problemer i forhold til, hvilken rolle vi har. Ved at læse vejledningen er vores rolle uforandret. De har glemt at forholde sig til, om det er vores opgave at bevise, at der skal beskyttes, eller om vi skal bevise, at der ikke skal beskyttes. Hvis vi skal bevise, hvad der skal beskyttes, skal vi lave en masse ekstra vidensindsamling i forhold til at bevise en risiko. I Egedal Kommune, der indførte et forbud mod pesticider, havde de gennemgået en masse vidensindsamling for at kunne træffe denne afgørelse. Alligevel ender sagen som en klagesag pga. manglende juridisk ståsted. Hvis de vil have, at vi hurtigt kommer igennem med Tillægsaftalen, skal vi have noget lovgivning, der kan anvendes effektivt, så vi ikke hele tiden skal diskutere, om det er nødvendigt eller ikke." (45)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 11]

Som det fremgår af citatet herover, er det den manglende lovgivning, som problematiserer en gennemførsel. I afsnit 3.1 blev det beskrevet, at lovgivningen til udmøntning af Tillægsaftalen forventes at blive vedtaget i januar 2020, hvorfor det besværliggør processen frem mod denne tidsfrist. Det eksemplificeres med retssagen mellem lodsejere og Egedal Kommune, der blev præsenteret i afsnit 5.2. Derfor er det ikke kun opgaven i både fase 1 og fase 2, som de i Aalborg Kommune mener, de ikke har kendskab til. De har heller ikke kendskab til det juridiske grundlag for overhovedet at kunne pålægge et påbud, således lodsejeren behandles ordentligt. Dette ville sikres ved at kunne give den rette argumentation for det indgreb, der måtte komme i dennes ejendomsret.

Endnu et element, Aalborg Kommune mener, ikke er defineret tilstrækkeligt i Tillægsaftalen er det økonomiske element, hvor man mener, at der specielt mangler den rette hjemmel i forhold til skattefritagelse eller ej. Derudover er det også deres erfaring, at landbruget netop nu stiller spørgsmålstegn, fordi sagen om Egedal Kommune ikke er afgjort.

"Jeg synes, at tendensen lige nu er, at landbruget opfordrer deres medlemmer til ikke at indgå frivillige aftaler. Vi har derfor oplevet en ny problemstilling ved BNBO. Landbruget accepterer i stigende grad, det vi laver inden for BNBO, men vi oplever nu, at landbruget stiller spørgsmålstegn ved, hvor vores belæg for at lave noget uden for BNBO." (46)

[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 11]

Af citatet fremgår det, at lodsejerne opfordres til at vente og ikke indgå frivillige aftaler. Dette på trods af, at landbruget i form af Landbrug & Fødevarer(L&F) har været med til at godkende Tillægsaftalen. Derfor er det Aalborg Kommunes opfattelse, at selvom L&F har været med til at indgå Tillægsaftalen, så tror man ikke, at det nødvendigvis er det samme som, at alle lodsejere synes at Tillægsaftalen er en god løsning.[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 35]

Ikke nok med at L&F råder lodsejerne til at vente, så har KL ligeledes opfordret kommunerne til at afvente deres arbejde, til der er en endelig vejledning. Disse to opfordringer må forventes at sætte processen i stå.

"Ministeren har udtalt, at vi godt kan se at komme i gang, og KL har udtalt, at vi lige skal klappe hesten og se, hvad det egentlig er for en opgave, som vi har fået. " (47)
[Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 1]

Om der ventes til vejledningen kommer eller til lovgivningen kommer vil der allerede være gået en lang periode af tidsfristen, og derfor er de tre år endnu en gang under pres.
De tre år er i bund og grund en kort periode at arbejde med, for at sikre rent drikkevand. Aalborg Kommune mener, at indsatsplanlægningen, som i dag allerede er et velkendt virkemiddel vil kunne beskytte drikkevandet mod pesticider bedre end det, der er tiltænkt i Tillægsaftalen på nuværende tidspunkt.

"Jeg mener ikke, at Tillægsaftalen er med til at løse problemet med pesticider i drikkevandet. Vi skal derfor ikke glemme vores indsatsplanlægning, der bygger på en konkret vurdering af, hvordan man sikrer det enkelte vandværk, og hvilke behov der er til stede." [Aalborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 39] (48)

Som det allerede er nævnt, vil indsatsplanerne og de tre år ikke harmonere, hvorfor tidselementet i Tillægsaftalen vil blive et problem.

6.2.2 Sammenfatning

Ovenfor er Aalborg Kommunes grundvandsbeskyttelse beskrevet, efterfulgt af en beskrivelse af kommunens syn på Tillægsaftalen. I afsnittet her vil der være en kort sammenfatning heraf, således at de vigtigste pointer fremhæves. Dernæst skal dette afsnit også bidrage til at besvare underspørgsmålet her:

Hvad skal der ifølge udvalgte kommuner til for at implementere Tillægsaftalen?

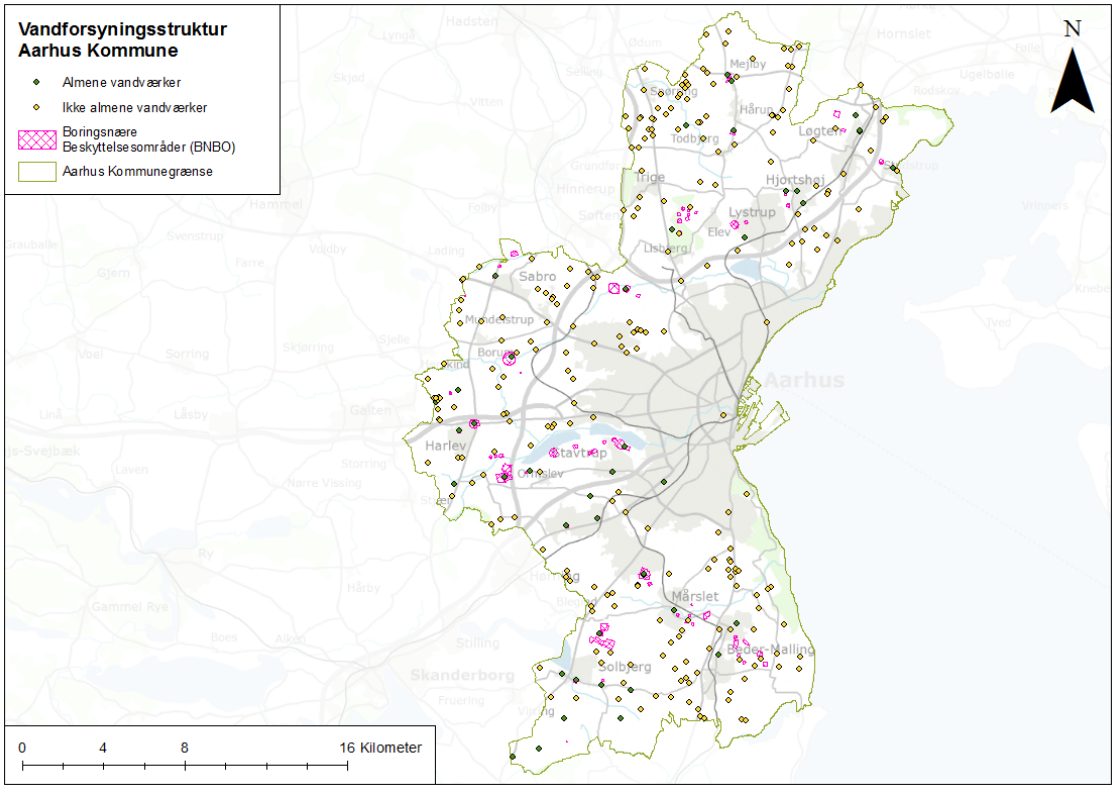
Aalborg Kommune er i 2019 stadig påvirket af de gamle kommunegrænser, i hvert fald hvad andgår deres vandforsyningsstruktur. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at de har tre velfungerende vandsamarbejder, og et fjerde og sidste er på vej. I deres grundvandsbeskyttelse anvender de også indsatsplaner, som de mener har megen styrke, både i forhold til at sikre en beskyttelse af grundvandet, men også i forhold til at behandle lodsejerne ordentligt. Netop det, at behandle lodsejerne ordentlig, mener de omvendt ikke, at Tillægsaftalens rammer lægger op til. Det skyldes i høj grad, at lovgivningen endnu ikke er på plads, hvilket er et af deres kritikpunkter af Tillægsaftalen.
Det er Aalborg Kommunes opfattelse, at den mangelende lovgivning er medvirkende til, at L&F har opfordret deres medlemmer til at vente med at indgå frivillige aftaler, og når KL gør det samme overfor deres medlemmer, sættes processen i stå. Det er med til at presse den ellers korte tidsfrist endnu mere. Ifølge Aalborg Kommune er tidsfristen næsten umulig at nå indenfor de rammer, der er sat.
Rammerne i Tillægsaftalen er generelt uklare, og det er ikke tilfredsstillende ifølge Aalborg Kommune, da de ikke ved, hvad deres opgave som myndighed er.
Generelt er de i Aalborg Kommune positive overfor den frivillige aftale som virkemiddel, fordi de har erfaringer med frivillige aftaler igennem indsatsplanerne. Dog frygter de, at de på baggrund af den korte tidfrist i Tillægsaftalen, nu er nødsaget til at omprioritere deres grundvansbeskyttelse, som de ser som en forholdvis stor ulempe, hvilket kan være med til at forringe den oprindelige intention.

Helt konkret mener de i Aalborg, at den frivillige aftale er det rette virkemiddel til at løse problemet med pesticider i drikkevandet. Det mener de, fordi de har mange års erfaring med frivillige aftaler. Rammerne, især tidensfristen men også udefinerede rammer, er nødvendige at få beskrevet mere præcist, før de kan indgå frivillige aftaler med lodsejere. Derved er det Aalborg Kommunes vurdering, at vandsamarbejder bør foretrækkes i alle landets kommuner, pesticidfrie

BNBO'er bør medtages i indsatsplanlægningen, og såfremt Tillægsaftalen skal gennemføres, skal der hurtigst muligt komme både vejledning og lovgivning, som beskriver deres opgaver.
Hermed de vigtigste pointer fra Aalborg Kommune. Disse tages med videre i specialets analyser.

6.3 Aarhus Kommune

Aarhus Kommune rummer Region Midtjyllands største by, og kommunen har et samlet areal på 467,90 km^2 [Økonomi & Indenrigsministeriet, 2019]. Inden for dette areal er der 79 BNBO'er [Miljøstyrelsen, 2019b]. På kortet herunder kan BNBO'erne ses, og det samme kan vandværkerne. Både de almene og de ikke-almene.



Figur 6.4. Aarhus Kommunes vandværker og BNBO'er.

Som tilfældet også er i Aalborg Kommune, er alle vandværkerne i Aarhus Kommune repræsenteret her. I tabel 6.2 nedenfor, er det muligt at læse, hvordan vandværkerne fordeler sig. Arealet af Aarhus Kommune er forholdvist lille, hvilket betyder, at antallet af vandværker også er forholdsvist lille.

Almene vandværker (10 eller flere husstande)	Ikke-almene vandværker	
	Enkeltindvindere (1-2 hustande)	Fællesanlæg (3-9 husstande)
30	250	4

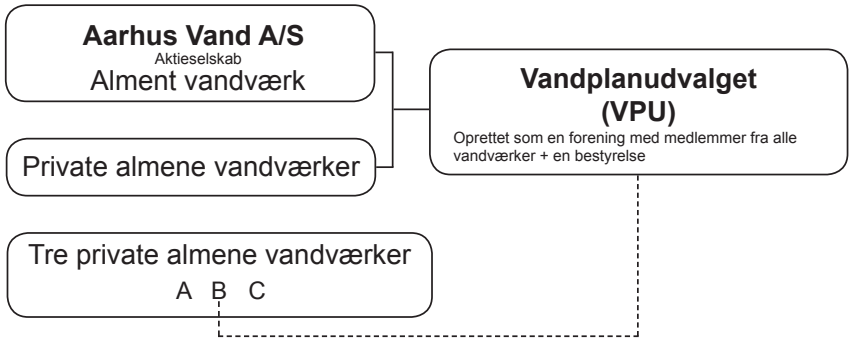
Tabel 6.2. Aarhus Kommunes vandforsyningsstruktur fordelt på vandværker. [Aarhus Kommune, 2016]

I Aarhus Kommune er vandforsyningen administreret således, at Aarhus Vand, der er et forsyningsselskab, står for ca. 85% af drikkevandsforsyningen. De resterende ca. 15% er private almene vandværker, der ikke er drevet af Aarhus Vand. Det vil derfor sige, at der i Aarhus Kommune kun er ét alment vandværk, og det er Aarhus Vand.

Ligesom Aalborg Kommune har de i Aarhus også et vandsamarbejde, men i Aarhus Kommune fungerer Vandplanudvalget(VPU) som ét samlet vandsamarbejde. Næsten alle vandværker, både Aarhus Vand og de private almene vandværker, er med i VPU. Der er dog tre private almene vandværker, som ikke ønsker at være med i VPU, og dette er der forskellige årsager til. For at forklare disse, kan de tre private almene vandværker kaldes for **A**, **B** og **C**.

A er placeret i ydrekanten af kommunen og dennes indvindingsopland er afgrænset, således at det ikke overlapper andre vandværkers. Derfor har de fået lov til ikke at være med. Det betyder dog også, at de selv skal varetage beskyttelsen af BNBO og sårbare områder, og dette inkluderer derfor også, at de selv skal finde midler til beskyttelsen.
Anderledes er det med **B** og **C**. Disse to vandværker ønsker ikke at være en del af VPU, men Aarhus Kommune har nedlagt påbud efter Vandforsyningslovens §48. Denne giver hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan nedlægge påbud om et samarbejde, såfremt det skønnes nødvendigt af både planmæssige- og beskyttelsesmæssige årsager. Dette har begge vandværker dog påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Da **B** påklagede et halvt år for sent, har Miljø- og Fødevareklagenævnet afvist klagen, og derfor er **B** i dag med i VPU, selvom det ikke har været dets ønske.
Klagen fra **C** blev påklaget rettidigt, men denne er der på nuværende tidspunkt, efter 1,5 år, ikke kommet en afgørelse på.[Anne Schelde Pårup, Aarhus Kommune, 2019] Derfor er vandforsyningsstrukturen i Aarhus Kommune en anden end i Aalborg Kommune, og derfor kan vandforsyningsstrukturen i Aarhus Kommune vurderes til at være mere central end i eksempelvis Aalborg Kommune.

I VPU i Aarhus Kommune er der især fokus på et økonomisk samarbejde, som har mange års erfaring med frivillige aftaler. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 3]



Figur 6.5. Aarhus Kommunes vandforsyningsstruktur.

Dette samarbejde har også medført, at der er folk ansat i VPU til at lave de frivillige aftaler. Således er det ikke Aarhus Kommune selv, der indgår de frivillige aftaler [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 4].

"Vi laver frivillige aftaler i samarbejde med VPU, vi beslutter, hvor de skal starte henne, hvis der for eksempel er tale om et stort område, hvorefter de så går ud og booker møde med lodsejere og forsøger at lave frivillige aftaler. "
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 17] (49)

Det betyder dog ikke, at det er VPU alene, som har ansvaret for de frivillige aftaler, da det eksempelvis er Aarhus Kommune, som tager beslutningen om, hvor VPU skal starte med at lave frivillige aftaler. Derudover er det også Aarhus Kommune, der har myndighedsbeføjelsen til at pålægge et påbud. Det vil eksempelvis være i tilfælde, hvor der i en sag ikke kan lade sig gøre at lave frivillige aftaler, og et påbud er nødvendig. Derfor er det også Aarhus Kommune, der har

givet de private almene vandværker B og C påbudet.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 19]

Selvom de også oplever at måtte pålægge påbud i forbindelse med indsatsplanerne, er det Aarhus Kommunes opfattelse, at den frivillige aftale er et godt virkemiddel til at beskytte grundvandet. Kommunens aftaletekst vedrørende frivillige aftaler, er med deres egne ord blevet forfinet gennem 20 års erfaring [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 31]. Det kan have været medvirkende til succesfulde frivillige aftaler over tid. Derudover har Aarhus Vand ansat én mand, til at gå ud og snakke med lodsejerne for at indgå frivillige aftaler. Det medfører også, at der er megen ekspertise indenfor området. Både omkring hvordan de som myndighed skal gå til lodsejerne og skabe en god kontakt, og de juridiske virkemidler [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 30]. De har som led i den frivillige aftaleindgåelse også ofte en rådgiver med ude, som kan rådgive landmanden eller lodsejeren om enten pesticidfri-drift eller andre dyrkningsmuligheder. Dette har de gode erfaringer med, da det med deres egne ord, er med til at parterne kan finde et niveau sammen [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 30]. Det at have en rådgiver med ude hos lodsejeren er i følge Aarhus Kommune med til at sikre, at erstatningsniveauet er det mest hensigtsmæssige.

"Nogle gange har de også en anden rådgiver med, som kan sige noget om fremtidig dyrkningsmuligheder. Inden aftalen bliver endeligt indgået, så sender de et udkast til os, så vi sikre os, at erstatningsniveauet er nogenlunde fornuftigt og ikke stikker af. Vi har derfor en koordinerende myndighedsrolle. " (50)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 18]

Erstatningsniveauet bliver også afstemt af Aarhus Kommune.
Det er ikke en selvfølge, at det er VPU og Aarhus Vand, der laver de frivillige aftaler. Det er en beslutning, der er truffet, fordi kommunen ikke selv skal bruge ressourcer på det, hvilket kan hænge samme med den store og succesfulde erfaring indenfor frivillig aftaleindgåelse.

"Hvis vandselskaberne ikke var interesseret i at lave frivillige aftaler, så havde vi den rolle, så det er vi glade for." (51)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 20]

Erfaringen med de frivillige aftaler er ikke kommet af sig selv, da det er et virkemiddel Aarhus Kommune har benyttet til at føre deres indsatsplaner ud i virkeligheden. De har også erfaringer inden for netop indsatsplanlægningen i deres bestræbelser på at beskytte grundvandet. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 1] Lige nu har man vedtaget to indsatsplaner, som er ført ud i livet gennem både frivillige aftaler og påbud. Derudover er man i gang med at vedtage de to sidste indsatsplaner [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 5].

I deres indsatsplanlægning forholder de sig både til de sårbare områder og til BNBO. Det har man valgt at gøre, fordi den tidligere 50 meters radius omkring et BNBO ikke var stort nok til at beskytte det grundvandsdannende opland, og det har de mål for at beskytte i Aarhus Kommune. Det svarer til, at der i alt er omkring 13.000 hektar, der skal beskyttes i form af frivillige aftaler eller påbud efter Miljøbeskyttelseslovens §24 og §26a. Dog ligger noget af arealet i skov eller beskyttet natur, hvorfor grundvandet under disse arealer allerede er beskyttet mod sprøjtemidler på anden vis. Derudover har Aarhus Kommune også en politik om, at der ikke må sprøjtes på de arealer, som kommunen ejer og forpagter ud, hvorfor disse arealer ligeledes er beskyttet. Selvom noget af de 13.000 hektar store arealer er beskyttet, så er der ifølge kommunen selv lang vej endnu, for at nå de mål, de har sat [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 6].

Som det fremgår af citatet herunder, står Aarhus Kommune i den situation, at kommunen skal forsyne rigtig mange borgere, og derfor ikke har mulighed for at lukke nogle boringer.

"Vi står i den situation, at vi er nødt til at beskytte det, der er, fordi vi er rigtig mange borger i kommunen, og det ser ud til, at vi kun bliver flere. Alle områder i kommunen trækker vi vand fra, så hvis der opstår problemer og nogle boringer må lukkes, så er der ikke andre områder at gå hen. Normalt ville man kunne sætte en streg over en boring, og i stedet bore et andet sted, eller borer dybere, men de muligheder findes ikke indenfor Aarhus Kommune." (52)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 7]

Derudover har man også besluttet, at man håndterer sit eget vand, og derved ikke får leveret vand fra nabokommuner, dette på trods af den pressede situation i forhold til det store antal borgere. Det kan synes en smule ambitiøst, men i Aarhus Kommune ønsker de med egne ord at være herre over eget vand, fordi det sikrer to væsentlige ting, som kan læses af citatet herunder.

"I kommunen har man besluttet, at man vil håndtere sit eget vand, og ikke skulle forsynes igennem en nabokommune. Det skyldes to grunde: at man vil forblive herre over sit eget vand, så man ikke er afhængig af, at andre kommuner skal beskytte drikkevandet, og så at mange af de sårbare områder bliver til pesticidfrie rekreative områder, som kommunen selv vil nyde godt af. Men det kræver så også, at Aarhus Kommune går vidt i forhold til at beskytte sit vand." (53)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 8]

Som det står i citatet herover ønsker Aarhus Kommune at være *"herre over eget vand"*, fordi de vil kunne være sikre på, at drikkevandet er beskyttet tilstrækkeligt efter deres egne mål. Dernæst ønsker de også, at kunne benytte de beskyttede arealer til rekreative områder. Med disse ord siger Aarhus Kommune også, at der er klare fordele ved at beskytte arealer. Enten i form af BNBO, indsatsplan eller lignende. Fordi arealanvendelsen kan ændres til eksempelvis et rekreativt område. Derved er der også defineret tydelige formål ved nogle af de tiltag, som blev præsenteret i vejledningen til Tillægsaftalen. Netop Tillægsaftalen, har de flere holdninger til, som kan læses i afsnittet herunder.

6.3.1 Tillægsaftalen i Aarhus Kommune

I forrige afsnit fremgik det, at Aarhus Kommune har erfaringer med både at beskytte grundvandet efter indsatsplanlægning, og at man derigennem beskytter BNBO, også ved brug af den frivillige aftale [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 14]. Derfor er Aarhus Kommune allerede et godt stykke af vejen i forhold til de regler, der er kommet som led i Tillægsaftalen. Det er man, fordi man allerede har vurderet stort set alle BNBO'erne igennem indsatsplaner. Der mangler nogle, men de er medtaget i planerne for de indsatsplaner, som endnu ikke er vedtaget. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 13]

Derfor er kommunens holdning til Tillægsaftalen også, at man allerede gør det, som den kræver, men at der dog stadig er nogle spørgsmål, som man frygter, kan påvirke deres hidtidige arbejde. Det, som deres frygt er bygget på, er tvivlen om, hvordan de skal gribe Tillægsaftalen an, fordi de er bange for, at det kan medføre, at de skal omprioritere det arbejde, som de laver for indsatsplanerne i dag. Et arbejde som de selv mener er et godt og vellykket arbejde, som beskytter grundvandet og forholder sig rimeligt overfor lodsejerne [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 21], idet de udtaler:

"Det om at gennemgå BNBO, det gør vi allerede, da vi vurderer både BNBO og de sårbare områder, så det forsætter vi med. Den del med frivilligheden er heller ikke nyt for os, da det også er noget, vi allerede havde besluttet os for at gøre." (54)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 22]

Derfor bakker de i den grad op om den frivillige aftale som virkemiddel til at beskytte grundvandet. Det gør de, fordi de mener, at den frivillige aftale medfører at lodsejere får ejerskab over aftalen, fordi de selv har været med til at bestemme, hvordan aftalen skal være i større eller mindre grad. Dog er det deres opfattelse, at den frivillige aftale kan tage rigtig lang tid, men at den på trods af dette fortsat er at foretrække.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 39]

"Nogen gange kan en aftale godt tage lang tid om at komme i mål. Den kan godt ligge død i en periode, indtil lodsejerne beslutter sig for, om de skal gå den ene eller anden vej. Så nogen kommer i hus med det samme, og nogen kan tage rigtig lang tid." (55)
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 32]

Da frivillige aftaler kan tage lang tid, er det holdningen i Aarhus Kommune, at tidsfristen på tre år er vanskelig. Ikke kun i forhold til pesticidfrie BNBO'er, men også i forhold til det, som man allerede gør i dag i Aarhus Kommune.

"Tidshorisonten på tre år harmonerer dårligt i forhold til den samlede indsats, vi allerede gør i Aarhus Kommune." (56)
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 23]

Aarhus Kommune giver et eksempel på, hvorfor det er vanskeligt at nå indenfor tre år. Tidligere er det nævnt, at kun to ud af Aarhus Kommunes i alt fire indsatsplaner er vedtaget. Først når en indsatsplan *er* vedtaget, kan de begynde at indgå frivillige aftaler. Her er det ikke til at vide, om det er en forholdvist hurtig proces at indgå de frivillige aftaler, om det er en lang proces, om der først er en lang proces, og derefter en frivillige aftale, eller om det fører til påbud. Det gør det derfor i følge Aarhus Kommune vanskeligt at sætte en tidsfrist på. Derfor er det meget let at forestille sig, at det vil tage mere end tre år at implementere Tillægsaftalen i Aarhus Kommune. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 24] Tidselementet er derfor ligesom hos andre af dette speciales respondenter et kritikpunkt af Tillægsaftalen.

I Aarhus Kommune har man den holdning, at man ønsker at inkorporere Tillægsaftalen i indsatsplanlægningen, og anser det for vanskeligt at nå inden for de tre år. Derfor er man i tvivl om, om man skal gå udelukkende efter at beskytte BNBO, hvilket vil medføre, at indsatsplanlægningen skal tilsidesættes.

"Skal vi gå målrettet efter BNBO, eller skal vi forsætte med vores nuværende køreplan. Så må vi tilsidesætte vores ellers logiske tidsplan, hvor vi tager område for område, og hoppe rundt til BNBO først." (57)
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 25]

Det er dog ikke en beslutning, som forvaltningen ønsker at tage. Den mener de, at den politiske ledelse i form af kommunalbestyrelsen må tage. Fordi vælges der at gå Tillægsaftalens vej, vil det gå ud over en mere langsigtet planlægning, hvilket vil få betydning for beskyttelsen af drikkevandet på længere sigt. Vælges der at gå indsatsplanernes vej, vil det betyde, at Aarhus Kommune ikke vil kunne leve op til Tillægsftalens krav på de tre år. I et sådan tilfælde vil der blive nedlagt påbud indenfor alle BNBO'er som konsekvens.

Det er i høj grad et spørgsmål om ressourcer, og selvom Aarhus Kommune har megen erfaring med de frivillige aftaler, så er der trods alt kun én mand ansat til at håndtere disse. Dermed mener Aarhus Kommune, at det godt kan nås inden for de tre år, hvis blot der ansættes flere personer, men det er spørgsmålet, om det er det valg, der træffes politisk. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 35]
Derfor medfører Tillægsaftalen i følge Aarhus Kommune også et ressourcespørgsmmål hos kommunerne.

I Aarhus Kommunes kritik af Tillægsaftalen mener de også, at der ikke tages ordentligt hensyn til lodsejerne. Det gøres der ikke, hvis de er nødsaget til at prioritere BNBO frem for deres indsatsplaner. Fordi der vil være tilfælde, hvor lodsejerne også har arealer i eksempelvis de sårbare områder, og det vil derfor medføre, at de skal forstyrre lodsejerne ad to omgange; først for at indgå frivillige aftale som konsekvens af Tillægsaftalen, og næst at indgå frivillige aftale som led i deres indsatsplanlægning. Netop fordi at deres indsatsplanlægning i mange tilfælde dækker et større areal end BNBO.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 26-27]

Dernæst mener de, at det påbud, der forventes at komme i Fase 2, er et voldsomt indgreb overfor lodsejeren, da den konventionelle landmænd vil opleve det som at få trukket noget ned over hovedet. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 44] De mener, at det langt fra er de mest hensigtsmæssige løsninger til at behandle lodsejerne ordentligt. Faktisk mener de, at det er L&F, der ikke har tænkt Tillægsaftalen helt igennem, da de gik med til den.

"L&F har jo været inde over, og alle står jo og råber hurra for den her Tillægsaftale, men jeg ved ikke, om man helt har tænkt det igennem." (58)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 45]

Derudover peger Aarhus Kommune på en væsentlig mangel i Tillægsaftalen. Konkret drejer det sig om den rækkefølge, hvori Tillægsaftalen er kommet. Først Tillægsaftalen, derefter vejledningen og afslutningsvist lovgivningen. Det er ikke et tilfredsstillende stykke arbejde i følge Aarhus Kommune.

"Samspillet mellem aftale, vejledning og lovgivning er ulogisk. Meget af den 3 årige periode står til at være gået inden lovgivningen for aftalen kommer. Vejledningen bærer præg af, at den skulle laves hurtigst muligt, så den passede til den her aftale og ikke ud fra, kan man sige, grundig faglig gennemgang og vurdering af, hvordan det skal bringes sammen." (59)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 51]

Det er ikke logisk, at Tillægsaftalen er kommet, før der er kommet en vejledning, fordi størstedelen af den treårige periode er gået, inden lovgivningen vedtages. Derudover har KL også opfordret kommunerne til at vente med at foretage sig noget, før det lovmæssige grundlag er på plads.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 50] Dette betyder ifølge Aarhus Kommune, at nogle kommuner er nødsaget til at vente på, at lovgivningen vedtages og offentliggøres. Det er man i nogen grad også i Aarhus Kommune, fordi de i øjeblikket har en sag kørende, som netop stiller spørgsmålstegn ved at kunne anvende Miljøbeskyttelseslovens §26a ved sårbare områder (Bedersagen).

"Vi har i øjeblikket en sag kørende ift. sårbare områder i Beder. Vi har brugt Miljøbeskyttelseslovens §26a. Der har L&F sagt, at de kæmper landmændenes sag. Det er en klagesag, der har ligget i næsten 1,5 år i Miljø-og Fødevareklagenævnet, hvor vi venter på en afgørelse. Det sætter processen i stå - kan vi bruge den her paragraf eller kan vi ikke. Det er godt nok en sag om sårbare områder, men det kan stadig påvirke processen for at indgå frivillige aftaler i BNBO'er, fordi det indtil videre er samme hjemmel. Der er mange lodsejere, der godt kunne være klar til at lave en frivillig aftale, men som selvfølgelig også kender til den her sag, og som lige vil afvente og se, hvad der sker." (60)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 33]

Som det er beskrevet i citatet herover, er det dog ikke en sag om BNBO, men derimod en sag om sårbare områder. Det medfører dog i følge Aarhus Kommune samme tvivlsspørgsmål om manglende hjemmel, fordi det netop er denne hjemmel, som også kan anvendes igennem Tillægsaftalen indtil lovgivningen træder i kraft.

Den manglende lovgivning vanskeligøres yderligere i det, at der heller ikke, ifølge Aarhus Kommune, er en ordentlig beskrivelse af fase 2 på plads. Det kan læses af citatet herunder.

"Jeg ser det som en udfordring, at der ikke er en lovhjemmel på plads, og at vi ikke kender fase 2. Det er virkelig svært at indgå en frivillig aftale, når lodsejerne ikke ved, hvad alternativet er. Hvis jeg var lodsejer, vil jeg nok lige vente og se, hvad alternativet er. " (61)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 41]

Aarhus Kommune peger på, at de ikke kender til alternativet ved ikke at indgå frivillige aftaler. De ved ikke, hvordan fase 2 skal forstås [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 16]. De stiller spørgsmål ved, hvad der sker, hvis kun nogle kommuner er kommet i mål, og andre ikke er? I et sådan tilfælde, ved de ikke, hvad der sker. Vil det betyde, at det for nogle kommuner bedre kan betale sig bare at sætte sig tilbage og vente, fordi der alligevel bliver givet et påbud, hvis de ikke er i mål i alle BNBO'er. [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 28]. Da det på den måde ikke vil kunne betale sig at gå i gang. Det er et tydeligt kritikpunkt fra Aarhus Kommune. Endnu en kritik er, at de ikke kan gennemskue, om det er et krav, at de i fase 1 også skal have forsøgt sig med at lave påbud i de tilfælde, hvor det ikke kan lade sig gøre at lave frivillige aftaler [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 42]. Det mener de også kan have stor betydning, fordi ikke kun de frivillige aftaler tager lang tid, det samme gør påbud.

"Hvis det skal køre som den type påbud, så er det jo enormt ressourcekrævende. Det tager rigtig lang tid, fordi vi skal ud og lave åstedsforretninger, nogle af politikerne skal med ud, og der skal laves erstatningsberegninger. Så der er rigtig meget ressource forbundet med det. Men hvis alternativet er, at de efter tre år bare indfører et generelt forbud. Så er det da i hvert fald ikke tid, vi skal investere i at forsøge at lave et påbud. Så igen, vi strander lidt ved, at vi simpelthen ikke ved, hvad der kommer til at ske. " (62)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 43]

Hvis dette er tilfældet, mener Aarhus Kommune, at det slet ikke kan betale sig at forsøge at lave påbud, fordi det alligevel bliver en realitet, om man forsøger eller ej. Derved er det Aarhus Kommunes synspunkt, at det ikke er klart og tydeligt beskrevet, hvad kravene til fase 1 er. Dette er endnu et kritikpunkt, som man dog forventer vil blive forbedret i den nye vejledning og den efterfølgende lovgivning.

Yderligere påpeger Aarhus Kommune, at de ikke kan forstå, hvorfor Miljøstyrelsen ikke har adspurgt eksempelvis Aarhus Kommune eller en anden som Aalborg- eller Sønderborg Kommune, som har erfaring med frivillige aftaler, om de ville give eksempler til den kommende vejledning, som er i høring. Det mener de, vil kunne have givet et bedre udgangspunkt for vejledningen, således at der ikke ville være så mange uklare spørgsmål.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 54]

Aarhus Kommune mener, at de er langt i forhold til andre kommuner, og derfor er deres anbefaling til andre kommuner, at de også bør lave vandsamarbejde. Ikke kun på grund af Tillægsaftalen, men også som et middel i indsatsplanlægningen. Det synes de, fordi det gør det muligt at løfte i samlet flok, hvorved der en større kapacitet til at indgå frivillige aftaler. Derfor er det et middel til at have lettere ved at indgå frivillige aftaler, fordi der både er flere arealer og en større økonomi at forhandle med [Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 58].

I Aarhus Kommune tvivler man på om Tillægsaftalen egentlig beskytter grundvandet bedre end indsatsplanerne gør. Det mener Aarhus Kommune ikke, den gør, da Tillægsaftalen kun forholder sig til BNBO'er og ikke hverken *Område med særlig drikkevandsinteresser* eller *Sårbare områder*. Det mener de ikke, at politikerne har meldt tydeligt ud, og derfor bliver det mere et poltisk symbol end egentlig beskyttelse mod pesticider.[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 46].

"Med aftalen nedbringer man ganske rigtig pesticider i BNBO, men man får ikke rigtig kommunikeret ud, at det jo kun er BNBO, der beskyttes." (63)
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 47]

Derudover påpeger Aarhus Kommune også, at der i Tillægsaftalen er lagt vægt på, at det kun er erhverv, der er underlagt de nye regler. Dette mener Aarhus Kommune er et problem, fordi at også haveejere der benytter sprøjtemidler indenfor BNBO (eller OSD og sårbare områder) er med til at forurene med pesticider.

"Vi har vurderet alle vores BNBO'er. Her har vi vurderet, at der er behov for en indsats i dem alle - både på den erhvervsmæssige men også den private del. Der er dog en gråzone for, hvornår noget er erhvervsmæssigt og privat i forhold til, hvor vejledningen gælder. Den siger blot noget omkring erhvervsmæssig drift eller erhvervsmæssig benyttelse af pesticider. Det er klart, at det er landbruget, der tales om, men hvornår er noget en virksomhed - er det en virksomhed, som har et stort udendørs areal, som bliver passet professionelt, eller er det alle med et cvr-nummer?" (64)
[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 62]

Som det fremgår af citatet, vanskeliggøres det yderligere, at man fra statens side vælger at skelne mellem den private- og den erhvervsmæssige benyttelse af pesticider fordi, hvor er grænsen mellem dem? Det er derved et generelt kritikpunkt af Tillægsaftalen fra Aarhus Kommune.

6.3.2 Sammenfatning

Ovenfor er Aarhus Kommunes syn på Tillægsaftalen beskrevet, og derudover er der også en beskrivelse af grundvandsbeskyttelse i kommunen. I dette afsnit vil der være en kort sammenfatning heraf, således at de vigtigste pointer fremhæves. Dernæst skal dette afsnit også bidrage med at besvare underspørgsmålet her:

Hvad skal der ifølge udvalgte kommuner til for at implementere Tillægsaftalen?

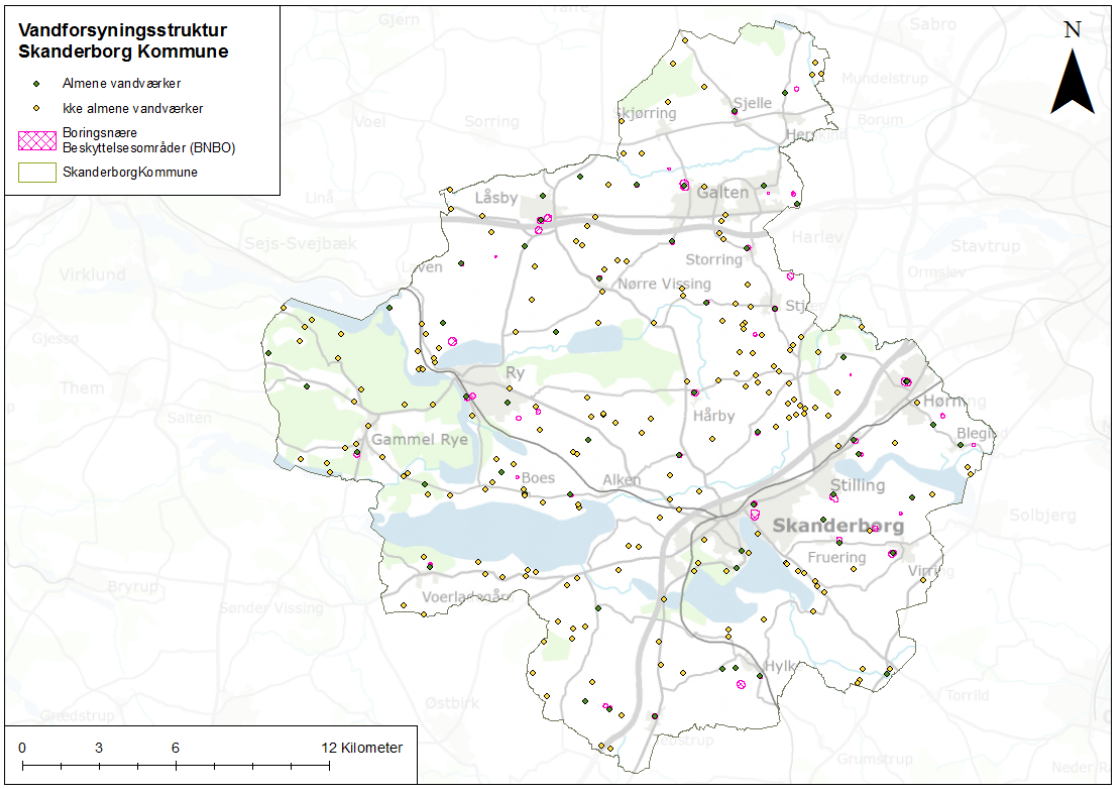
I Aarhus Kommune har man etableret vandsamarbejder, hvilket man ser som en fordel både for Tillægsaftalen, men også for indsatsplanlægningen, som de har gode erfaringer med indtil videre. Dernæst har man i den grad også stor erfaring med den frivillige aftale, som man mener, er det korrekte virkemiddel til at inddrage arealer ved BNBO.
Deres erfaringsniveau taget i betragtning, så føler de sig godt rustet til Tillægsaftalen, men de har dog en frygt for, at det kan medføre, at de er nødsaget til at omprioritere deres arbejde, og det vil komme til at gå ud over deres indsatsplanlægning, og derved beskyttelsen af drikkevandet. De mener dog ikke, at kravene er beskrevet tilstrækkeligt, hvorfor de står tilbage med manglende viden om, hvorvidt de kan fortsætte deres hidtidige arbejde, eller om de skal lægge det til side til fordel for BNBO'erne alene. De utydelige krav gælder især beskrivelse af, hvad der forventes i fase 1, før den også meget utilstrækkelige beskrevne fase 2 træder i kraft.

Dernæst peger de på den tre-årige tidsfrist som vanskelig at nå. Dette afhængig af, hvad der forlanges i de to faser. Uafhængig af de to faser mener Aarhus Kommune dog, at den manglende lovgivning og derved manglende hjemmel til at indgå frivillige aftaler er en stor hæmsko for at kunne nå det indenfor de tre år. Med deres egne ord er rækkefølgen, som Tillægsaftalen, vejledningen og lovgivningen er kommet i, ulogisk.
De mener dog, at den frivillige aftale er det rette virkemiddel til at sikre en beskyttelse af drikkevandet, men at Tillægsaftalen ikke tager højde for alle de trusler, der måtte være.

Hvormed Aarhus Kommunes holdning til Tillægsaftalen er behandlet, og dette vil blive taget med videre i specialets analyser.

6.4 Skanderborg Kommune

Skanderborg Kommune er også en del af Region Midtjylland. Det er den fjerde mindste kommune i regionen målt på areal, idet det er på 416,90 km^2 [Økonomi & Indenrigsministeriet, 2019]. I Skanderborg Kommune er der i alt 65 BNBO'er [Miljøstyrelsen, 2019b]. På kortet herunder ses både BNBO'erne og vandværkerne.



Figur 6.6. Skanderborg Kommunes vandværker og BNBO'er.

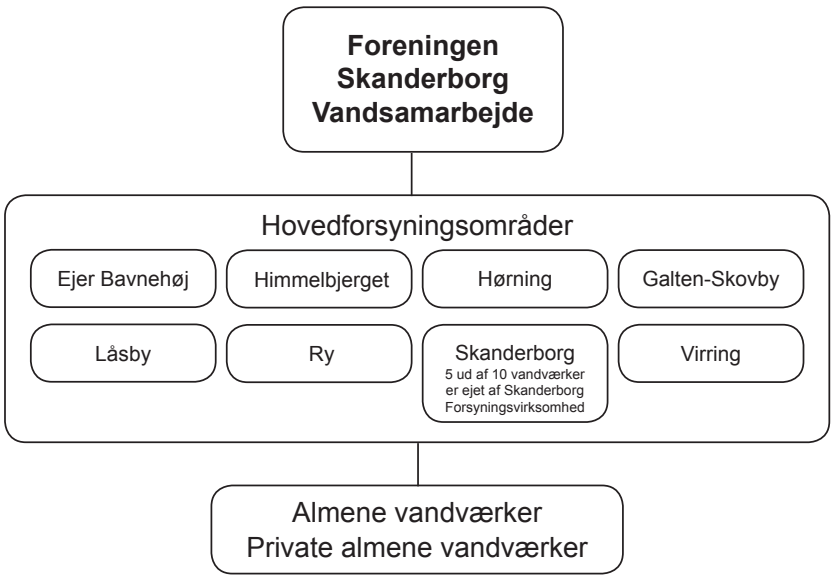
Fordelingen i antallet af almene- og ikke-almene vandværker kan ses i tabellen herunder. Her er tilfældet det samme som i de to andre udvalgte kommuner, at forholdet mellem almene- og ikke-almene vandværker er stort.

Almene vandværker (10 eller flere husstande)	Ikke-almene vandværker	
	Enkeltindvindere (1-2 hustande)	Fællesanlæg (3-9 husstande)
40	Ca. 400	Ca. 120

Tabel 6.3. Tabel over Skanderborg Kommunes vandforsyningsstruktur fordelt på vandværker [Skanderborg Kommune, 2016]

Ligesom i de andre to kommuner er Skanderborg Kommune også bekendt med vandsamarbejder. Her er det dog ét stort vandsamarbejde på tværs af alle vandværker. Formålet med vandsamarbejdet i Skanderborg Kommune er, at de forskellige vandværker kan supplere og støtte hinanden, især økonomisk.
Den 23. april 2019 blev der stiftet *Foreningen Skanderborg Vandforsyning*, hvor alle almene vandværker i Skanderborg Kommune er medlemmer. Denne forening trådte i kraft den 1. maj 2019, og har til formål at finansiere, koordinere og implementere udgifter til beskyttelse af drikkevandsressourcer i indsatsplaner eller andre tiltag, der måtte blive vedtaget som led i at beskytte drikkevandet. Heriblandt også Tillægsaftalen. Derudover er det også foreningens formål

at samarbejde med forvaltningen i Skanderborg Kommune, hvilket kan sidestilles med Aalborg Kommunes Vandplanudvalg.



Figur 6.7. Skanderborg Kommunes vandforsyningsstruktur.

Selvom Skanderborg Komune blot har ét vandsamarbejde, har de dog det, de kalder for hovedforsyningsområder, som der er otte af i kommunen. Hovedforsyningsområderne er også opdelingen for indsatsområderne, og derved indsatsplanerne. Dette kan blandt andet ses af figur 6.7.
Skanderborg Forsyningsvirksomhed ejer og driver fem almene vandværker[Skanderborg Forsyning, 2019]. Derudover er der i hovedforsyningsområdet, Skanderborg, fem andre private almene vandværker[Skanderborg Kommune, 2016], og således er der også i Skanderborg Kommune en decentral vandforsyningsstruktur.[2]

"Vi inddelte kommunen i 8 hovedforsyningsområder, hvor vi prøvede at få vandværkerne til at arbejde sammen, hvilket næsten er lykkes for dem alle - de samarbejder om flere forskellige ting, både drift og administration. Nogle af de større vandværker sælger ydelser til de små, ligesom der er flere mindre vandværker, der er blevet lagt sammen." (65)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 14]

Vandsamarbejder har ifølge Skanderborg Kommune flere fordele. Derfor er det ikke kun fordelagtigt med et vandsamarbejde, men med de krav, der i dag er indenfor grundvandsbeskyttelse, er det ifølge Skanderborg Kommune *nødvendigt* med vandsamarbejder. Dette, endnu mere efter Tillægsaftalen er blevet vedtaget. Ifølge Skanderborg Kommune er opgaven med grundvandsbeskyttelse i dag stor. Når det så samtidig er frivillige, der driver de fleste af vandværkerne, og der både er tekniske og akademiske opgaver, der skal løses, så er det fordelagtigt at have vandsamarbejderne, således at vandværkerne kan supplere og støtte hinanden på flere måder. [Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 13]

I Skanderborg Kommune har man jævnfør de nationale krav om indsatsplaner valgt at lave én rammeplan for grundvandsbeskyttelse og otte indsatsplaner. Dog oplyser de i citatet herunder, at kommunalbestyrelsen har valgt, at de kun skal beskytte grundvandet de steder, hvor det kan betale sig.

[2]Citatet nedenfor er fra den 23. april 2019, altså før de stiftede foreningen.

"Vi har inddelt Skanderborg Kommune i otte områder for vores indsatsplanlægning. Byrådet har besluttet, at de vil beskytte grundvandet de steder, hvor det er sårbart, men kun hvis det kan betale sig. Vi måler det på en prognose over, hvor meget vand et område skal bruge, hvorefter vi beskytter et område, der svare til prognosen." (66)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 14]

Hvorvidt det kan betale sig, er vurderet efter prognoser, der måler, hvor meget vand et område har behov for. Et eksempel er i indsatsområdet, Ry. Her er der i alt otte almene vandværker, men her har kommunen valgt kun at beskytte to kildepladser til et af vandværkerne (Ry) og én kildeplads til et af de andre vandværker (Boes). Dog har de for eksempel i vandværket i Ry beskyttet ud over BNBO'et. Faktisk har de beskyttet arealet i hele det grundvandsdannende opland. [Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 4]. Faktisk betyder det, at de i sådanne tilfælde allerede har overholdt Tillægsaftalen og endda mere til. Dog betyder det også, at andre BNBO'er ikke er beskyttet, hvis det er vurderet, at det ikke kan betale sig. I disse tilfælde nedlægges boringen, og husstandene bliver via ledninger forsynet fra andre boringer. Derfor er der ikke nogen trussel for drikkevandet, selvom de ikke beskytter alle BNBO'er.

6.4.1 Tillægsaftalen i Skanderborg Kommune

I Skanderborg Kommune har deres tidligere arbejde med BNBO været anderledes i forhold til både Aalborg og Aarhus Kommune. Det, der adskiller Skanderborg Kommunes arbejde fra de andre to kommuner, er, at de har valgt at lave det, som selv kalder for en proportionlitetsvurdering. Denne vurdering medfører, at de vurderer, hvilke vandværker, der kan betale sig at beskytte.

"Mange steder er vores vurdering af BNBO ikke er nok til at beskytte en kildeplads. På baggrund af vores vurderinger har vi også valgt flere steder, hvor vi ikke mener, at det kan svare sig, at beskytte dem. Her kan det bedre betale sig at nedlægge dem og forsyne området via en ledning fra et andet, beskyttet vandværk i nærheden." (67)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 5]

Denne vurdering har, som det også kan læses af citatet herover, betydet, at de tidligere krav til BNBO er blevet ignoreret. Det har dog ikke betydet, at de ignorerer den trussel, som de områder, der ikke er beskyttet kan have, eller at de ikke lever op til kravene. Faktisk det modsatte. Det er i højere grad værktøjet BNBO, som Skanderbog Kommune ikke mener, er nok til at beskytte grundvandet. Derfor kan det bedre betale sig at lukke en boring og føre vand fra andre boringer. Derved mener Skanderborg Kommune, at deres arbejde beskytter drikkevandet bedre, end hvad de tidligere krav til BNBO gjorde. I citatet herunder argumenterer de herfor.

"De eksisterende BNBO'er er nogen steder for store i forhold til den vandmængde, der indhentes i forsyningsområdet og samtidig forkert placeret i forhold til at distribuere vandet rundt. De steder har vi fravalgt at beskytte BNBO. Når der så kommer en BNBO-aftale (Tillægsaftale), der siger, at det hele skal beskyttes, strider dette med, hvad vi har valgt at gøre. Men vi mener, at hvis man læser i den nye vejledning, er en løsning også at flytte boringer. Vi er usikre på, om det, vi har foretaget os, passer ind under denne paraply." (68)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 6]

Som det fremgår af citatet ovenfor, er der to krav, der modstrider hinanden i Tillægsaftalen og i vejledningen. Alle BNBO'er skal beskyttes, og det gør man ikke i Skanderborg. Til gengæld er det også en løsning at flytte en boring. I Skanderborg flytter man ikke en boring, men tilgengæld lukker man boringer, og forsyner de berørte ejendomme via andre boringer. Derfor er deres situation, at de er ved at undersøge, om de reelt set kan leve op til de krav, der er stillet i Tillægsaftalen. [Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 1]

I Skanderborg Kommune har man haft en forventning om, at man i vejledningen ville kunne få svar på nogle af de spørgsmål, som man stod tilbage med efter Tillægsaftalen blev vedtaget. Mere præcist hvilke krav, der er stillet til dem som kommune. Som det dog fremgår af citatet nedenfor, har det ikke været tilfældet. Faktisk er de kommet mere i tvivl.

"Vi synes, at der er forskel på den politiske aftale omkring Tillægsaftalen og den nye BNBO-vejledning, der er i høring. Vi synes ikke vejledningen hjælper til vores implementering af aftalen. Når vi læser den politiske aftale, kan man få indtrykket af, at det er alle BNBO-områder, der som udgangspunkt skal beskyttes." (69)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 2]

Deres tvivl er møntet på, at vejledningen fokuserer mest på det, at alle BNBO'er skal beskyttes, men som nævnt, er det ikke deres procedure i Skanderborg Kommune. Derudover mener man heller ikke, at det er det, som der i første omgang var skrevet i Tillægsaftalen, hvorfor Skanderborg Kommunes holdning er, at vejledningen og Tillægsaftalen i nogle tilfælde modsiger hinanden, hvilket bremser processen, fordi der opstår tvivl. Derfor har Skanderborg Kommune ikke fået den vejledning, man har brug for. Det tyder derfor på, at Tillægsaftalen ikke tager højde for, at kommunerne er forskelligt stillet. Det er blandt andet med til, at de i Skanderborg Kommune mener, at deres procedure for grundvansbeskytteslse stadig, også efter Tillægsaftalen er vedtaget, beskytter grundvandet bedre.

"Lige nu har vi ingen planer om at gå ud i samtlige BNBO'er i Skanderborg Kommune og forsøge at indgå frivillige aftaler. Vi synes, at vi selv gør et godt stykke arbejde, der giver mening. Hvis vi skulle gå i gang med alle BNBO lige nu, vil vi ikke have tid til at vurdere, om indsatsen kan svare sig, og om det faktisk bedre kan svare sig at lukke boringen." (70)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 9]

Da de ikke mener, at vejledningen hjælper dem med de spørgsmål, de har, står de ligesom i Aalborg og Aarhus Kommuner og venter på, at lovgivningen kommer. Det betyder, at de vil fortsætte med den indsatsplanlægning, som har været deres plan før Tillægsaftalen blev vedtaget. Nu har de været i gang med at undersøge Tillægsaftalens krav, men de er stadig meget i tvivl om, hvordan de skal implementere Tillægsaftalen.

Derfor har det i Skanderborg Kommune samme konsekvenser, som i de andre kommuner. De sene offentliggørelser af endelig vejledning og lovgivning presser den tid, de har fået til rådighed, i endnu højere grad end den kunne, hvis lovgivningen ville havde været kommet, og at vejledningen ville have været mere detaljeret. Derudover har det også konsekvenser for deres indsatsplanlægning, da de har været nødsaget til at fokusere på Tillægsaftalen, og undersøge deres rolle, da den har en tidsfrist. Således har det konsekvenser for andet arbejde med grundvandbeskyttelse.

"Det vi har gjort anderledes efter, at Tillægsaftalen er kommet, er, at vi har sat vores andet arbejde i bero for at finde ud af, hvad denne kommer til at betyde for os." (71)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 8]

Endnu et element, som Skanderborg Kommune mener, er en mangel i vejledningen, og som også er med til at bremse dem i deres arbejde, er en beskrivelse af fase 2. I citatet herunder kan det læses, at det især er en manglende beskrivelse af, hvilke fordele og ulemper og derved konsekvenser for lodsejerne, der er ved *ikke* at indgå den frivillige aftale.

"Det er svært at indgå aftaler med landmænd uden at kunne fortælle præcist om de konsekvenser, der er til stede ved ikke at deltage." (72)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 17]

Det er netop den manglende konsekvens ved ikke at indgå en frivillig aftale, som i Skanderborg Kommune synes vanskelig at gennemskue i både vejledning og Tillægsaftale. Det skal ifølge Skanderborg Kommune være tydeligt for landmænd og lodsejere, hvilke fordele og hvilke ulemper, der er ved indgå en frivillig aftale eller få et forbud. Det er en opfattelse de deler med både Aalborg og Aarhus Kommuner, men det er samtidig også den opfattelse, der blev præsenteret i specialets problemanalyse jævnfør Skjærseth og Glachant. Derudover mener Skanderborg Kommune også, at det er deres opgave som kommune at få formuleret konsekvenser ud til lodsejerne, hvilket de ikke mener, de på nuværende tidspunkt har denne rette viden til at kunne gøre, fordi vejledningen ikke er tydelig.[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 18]

Forholdet til lodsejere er væsentligt i deres arbejde for både indsatsplaner og BNBO, og det mener Skanderborg Kommune heller ikke, at Tillægsaftalen tager højde for. At behandle lodsejerne ordentligt er et væsentligt element for at kunne indgå frivillige aftaler. De rammer, der er sat, gør det dog vanskeligt at føre ud i livet. Endnu mere vanskeligt er det, når Skanderborg Kommune mener, at deres nuværende procedure faktisk beskytter grundvandet mere, end Tillægsaftalen vil gøre.

"Hensynet til lodsejerne fylder meget hos os. Vi mener, at der i Ry er to kildepladser, hvor der er behov for yderligere indsatser end blot BNBO. Hvis vi kun skulle koncentrere os om BNBO de næste tre år, vil det betyde, at vi ville komme igen efterfølgende de steder, hvor der er behov for en ekstra indsats. Det mener vi ikke er fair over for lodsejerne. Vi ønsker at se tingene i et samlet billede og derigennem få et overblik og en indsats over, hvad der skal ske." (73)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 10]

At bevare et godt forhold til lodsejerne drejer sig både om ikke at forstyrre dem mere end højst nødvendigt, men også om at det ikke kommer til at presse dem på deres økonomi. Hvis de ikke skal presses på økonomien, skal kommunerne/vandværkerne selv have en økonomi til at give dem en erstatning, som de kan bruge til noget. Det kunne, som de selv foreslår, være ved at opkøbe et større areal end blot et BNBO, fordi et BNBO i mange tilfælde er for småt til overhovedet at kunne anvendes fornuftigt for en lodsejeren efterfølgende. Ved at opkøbe et større areal, vil både BNBO og det resterende areal på ejendommen kunne anvendes mere hensigtsmæssigt. Det tager hverken Tillægsaftalen eller vejledningen hensyn til, mener Skanderborg Kommune.

"Landmændene er meget villige til at indgå aftaler, hvis bare økonomien og mulighederne følger med. Hvis vi for eksempel skal bruge skovrejsning som en mulighed, skal vi have økonomien til at opkøbe et større areal end blot BNBO, for at det giver mening." (74)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 34]

Skanderborg Kommune adskiller sig fra de to andre kommuner, fordi de ikke har erfaring med frivillige aftaler, og i bund og grund repræsenterer de mange andre af landets kommuner. Det betyder, at de først skal til at lære, hvordan de skal gøre, og hvad det kræver af dem at indgå frivillige aftaler. Her mener Skanderborg Kommune også, at vejledningen ikke hjælper dem. Det har derfor også konsekvenser for deres tid, fordi det tager tid at lære og finde viden herom. På den måde bliver de udover de allerede nævnte elementer presset endnu mere.

"I forhold til vores indsatsområder er vi kun lige begyndt med de frivillige aftaler. Første skridt er, at finde ud af, hvordan vi laver erstatningsfastsættelsen. Dette vil vi gerne inddrage landbruget i, da det er dette, det kommer ned til, for at en frivillig aftale kan lykkes. Mange er positive over for det, men mener de ikke, at erstatningen er tilpas, kan vi ikke blive enige på et frivilligt grundlag. Vi skal derfor i samarbejde med landbruget finde den rigtige erstatning." (75)

[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 20]

På baggrund af deres ønsker om et godt samarbejde med lodsejerne og deres dårlige kendskab til den frivillige aftale, har de været ude og snakke med lodsejerne for at undersøge, om der er andre mulige virkemidler. Her har de undersøgt, om der er virkemidler, som lodsejeren kunne forestille sig at benytte sig af for at kunne overholde kravene til Tillægsaftalen. Citaterne [Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 24-32] beskriver flere af lodsejernes ønsker.

"Vi har været ude af afsøge blandt lodsejerne, hvilke virkemidler, de ser, som en mulighed for at kunne løse Tillægsaftalen. Det er vigtigt at vide, hvad lodsejerne gerne vil. Arealerne er dog tit så små, at det ikke har været muligt at finde nogle virkemidler, da flere af dem ofte er urealistiske i forhold til størrelsen af arealet." (76)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 24]

Når de har adspurgt lodsejerne, er det i følge dem ikke et spørgsmål om, hvorvidt de vil lave frivillige aftaler, men det afhænger af, at arealerne i BNBO er for små til, at de kan anvendes hensigtsmæssigt efterfølgende. Derfor står Skanderborg Kommune i dag tilbage med en fornemmelse af, at vejledningen, der er sendt i høring, i mange tilfælde er mangelbar. De mangler konkrete eksempler på, hvad der kan lade sig gøre. Det mener de burde have været beskrevet i den vejledning, der er i høring. Aalborg og Aarhus Kommune har i en lang periode siddet med viden og mange års erfaring med den frivillige aftale, hvorfor Miljøstyrelsen derfor burde have skrevet deres erfaringer ind i den vejledning, der er i høring. Det ville også have sparet både kommune og styrelsen for meget tid.

"Vi mangler mere vejledning omkring hvilke virkemidler, der er en mulighed. Det skulle dog være noget, der er gennemført i virkeligheden - det hjælper ikke noget, at skrive, at skovrejsning og jordfordeling er en mulighed. Vi skal vide noget konkret." (77)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 32]

Afslutningsvis er det stadig Skanderborgs Kommunes holdning, at deres procedure for grundvandsbeskyttelse er bedre end Tillægsaftalens, hvorfor Tillægsaftalen bliver mere eller mindre overflødig for en kommune som Skanderborg.

"Jeg synes, vores arbejde i Skanderborg Kommune er med til at beskytte grundvandet mere, end Tillægsaftalen lægger op til. Tillægsaftalen er selvfølgelig bedre end ingenting i de kommuner, hvor man ikke har en reel indsats i deres indsatsplanlægning. Men i vores tilfælde er vi jo i gang - selvfølgelig vil beskyttelse af BNBO give en merbeskyttelse af alle kildepladser - spørgsmålet er bare, om det er det rigtige at bruge pengene på." (78)
[Skanderborg Kommune Meningskondensering, 2019, citat 15]

Det, som Skanderborg Kommune tilgengæld tror, er, at Tillægsaftalen hjælper kommuner, som allerede er bagud i forhold til kravene om indsatsplanlægning. De stiller dog spørgsmålstegn til, om Tillægsaftalen er den rigtige måde at sikre dette på, og for slet ikke at nævne, om det er den rigtige måde at bruge penge på, det stiller Skanderborg Kommune spørgsmålstegn ved.

6.4.2 Sammenfatning

Ovenfor er Skanderborg Kommunes syn på Tillægsaftalen beskrevet. Til start var der en beskrivelse af grundvandsbeskyttelse i kommunen, fordi den er en forudsætning at kende til denne for deres syn på Tillægsaftalen. I dette afsnit vil der være en kort sammenfatning heraf, således at de vigtigste pointer fremhæves. Dernæst skal dette afsnit også bidrage til at besvare underspørgsmålet her:

Hvad skal der ifølge udvalgte kommuner til for at implementere Tillægsaftalen?

Skanderborg Kommune har politisk taget en beslutning om at beskytte grundvandet de steder, hvor det kan betale sig. Det betyder, at der er BNBO'er, der i dag ikke er med i deres indsatsplanlægning, men de er i stedet blevet lukket. Omvendt beskytter de arealer, der er større end BNBO, hvilket derfor reelt set beskytter grundvandet bedre. Denne forskel bliver af kommunen selv kaldt for en proportionalitetsvurdering, og denne mener Skanderborg Kommune beskytter grundvandet og derved drikkevandet bedre, end de krav der er til beskyttelse i Tillægsaftalen.

Det er Skanderborg Kommunes oplevelse, at Tillægsaftalen og den vejledning, der er sendt i høring i enkelte tilfælde modsiger hinanden, hvilket blandt andet har ført til, at de i dag er i tvivl om, hvad deres opgave som kommune er. Derfor er de endnu ikke i gang med implementeringen af Tillægsaftalen, og i øjeblikket fortsætter de derfor deres indsatsplanlægning i stedet for. Det forventer de at gøre, indtil Tillægsaftalen bliver udmøntet i en lov.

Dernæst er de i tvivl om, hvorvidt de faktisk kan leve op til kravene i Tillægsaftalen, eller om de reelt set skal ud og indgå frivillige aftale indenfor *alle* BNBO'er. Hvis det sidste er tilfældet, vil det både blive meget dyrt, og det vil tage lang tid. Det tager lang tid, fordi de gerne vil behandle deres lodsejere ordentligt, hvilket de ikke mener, de kommer til, såfremt der ikke er bedre beskrivelser i vejledningen og en ordneltig lovgivning at støtte sig op af.

Deres generelle syn på Tillægsaftalen er, at den er uklar, hvilket fører til tvivl. Denne tvivl gør det næsten umuligt at nå inden for tre år.

Dette opsummerer derved Skanderborg Kommunes syn på Tillægsaftalen.

6.5 Sammenligning af kommuner

Efter at have beskrevet de tre cases hver for sig vil dette afsnit sammenligne de tre kommuner. Dette vil derfor fungere som dette kapitels sammenfatning. Sammenligningen vil blive foretaget ud fra en tematisering af de spørgsmål, som de er blevet stillet i interviewene. Det er muligt at sammenligne dem på denne måde, fordi interviewspørgsmålene har været de samme. Ud fra spørgsmålene er der dannet følgende temaer:

- Vandforsyningsstruktur
- Status på implementering af Tillægsaftalen
- Tid
- Frivillig aftale som virkemiddel
- Vejledning og rollefordeling
- Sikres grundvansbeskyttelsen

En nærmere beskrivelse af denne metode kan findes i afsnit 2.5 på side 15.

Vandforsyningsstruktur

På trods af nationale rammer for vandplanlægning, kan der være en forskel på kommunernes vandforsyningsstruktur, men også en forskel på, hvordan eller hvor langt kommunerne er i deres grundvandsbeskyttelse. Det afhænger af forskellige ting lige fra geologi til økonomi og politik.

I *Aalborg Kommune* har de en forholdsvis decentral vandforsyningsstruktur. Det skyldes både, at de har rigtig mange enkeltindvindere og fællesanlæg (der ikke på nuværende tidspunkt er omfattet af Tillægsaftalen), men også at de har flere almene vandværker udover Aalborg Vand. Sammenlignes dette med *Aarhus Kommune*, er det anderledes, fordi der i Aarhus Kommune er ét alment vandværk, Aarhus Vand, hvilken derfor kan kategoriseres som en mere central vandforsyningsstruktur end Aalborg Kommune, hvorved der ses en klar forskel mellem Aalborg- og Aarhus Kommunes vandforsyningsstruktur. Dette på trods af, at andelen af enkeltindvindere er meget stor sammenlignet med de almene vandværker i begge kommuner.

I *Skanderborg Kommune* ejer Skanderborg Forsyningsvirksomhed blot fem vandværker, hvilket ikke er en stor del af det samlede antal almene vandværker, og derfor kategoriseres *Skanderborg*

Kommunes vandforsyningsstruktur som decentral. To ud tre kommuner har derfor decentrale vandforsyningsstrukturer, og én har en central vandforsyningsstruktur, og derfor er der forskelle imellem de tre kommuner. I *Aalborg Kommune* har de almene vandværker et Vandplanudvalg og fire vandsamarbejder, hvoraf nogle af disse er ejet af Aalborg Vand. I *Aarhus Kommune* har de ikke vandsamarbejder som i Aalborg, men Vandplanudvalget, der i *Aarhus Kommune* fungerer som et vandsamarbejde, som samarbejder om blandt andet økonomi, og deri har de blandt andet én mand ansat til at lave frivillige aftaler som led i indsatsplanlægningen. I *Skanderborg Kommune* har de netop indgået ét vandsamarbejder de otte hovedforsyningsområder imellem. Dog har de modsat Aalborg og Aarhus Kommune, ikke et vandplanudvalg.
Derved er der flere forskelle, hvad angår vandsamarbejder og vandplanudvalg imellem de tre udvalgte kommuner, da ikke nogen af dem gør det ens, men samtidig er det også muligt at se ligheder. Alle tre kommuner har dog vandsamarbejder i den ene eller anden form.

I *Aalborg* og *Aarhus Kommuner* er de godt i gang med at lave indsatsplaner. I *Skanderborg Kommune* er de først lige gået i gang med deres indsatsplaner. Derfor er der her en forskel, hvor *Skanderborg Kommune* adskiller sig fra de andre to.

Status på implementering af Tillægsaftalen

Hvor langt de tre kommuner er kommet i implementeringen i Tillægsaftalen spiller uløseligt sammen med indsatsplanlægningen. Alle tre kommuner har forholdt sig til Tillægsaftalen, og deres kendskab hertil er derved stort. Fordi deres status på indsatsplanlægning er forskellige har det også betydning for deres status på Tillægsaftalen.
Aalborg og *Aarhus Kommune* har som led i deres, i øvrigt succesfulde indsatsplaner, allerede vurderet de fleste BNBO'er, som er det første krav til implementering af Tillægsaftalen. I *Aarhus Kommune* har de dog nogle, der endnu ikke er vurderet, men det skyldes, at de har indsatsplaner, der endnu ikke vedtaget. I *Aalborg Kommune* har de på baggrund af deres indsatsplaner vurderet, at ikke alle BNBO'er skal beskyttes, fordi nogle indenfor en kort tidshorisont vil blive lukket ned. Sammenlignes dette med *Skanderborg Kommune*, er der her et lille sammenfald. *Skanderborg Kommune* er stillet på den måde, at alle de BNBO'er, som de på baggrund af deres proportionalitetsvurdering vil bevare, *er* vurderet. Dog er der også BNBO'erne, som *ikke* er vurderet i de tilfælde, hvor de vil lukke dem. Forskellen fra *Skanderborg-, Aalborg Kommuner* til *Aarhus Kommune* er, at *Aarhus Kommune* er nødsaget til at benytte alle deres BNBO'er, fordi de har rigtige mange borgere og samtidig et lille areal.
Derved er der her enkelte forskelle og ligheder alle tre kommuner imellem.

Tid

I Problemanalysen blev tid som element for at indgå frivillige aftaler allerede behandlet. Tidsfristen er som nævnt tidligere på tre år, og det er de tre kommuner også blevet bedt om at forholde sig til. *Aalborg* og *Aarhus Kommuner* har en større erfaring med frivillige aftaler, hvorfor deres vidensgrundlag for, hvorvidt de tre år kan lade sig gøre, er et andet. Begge kommuner vurderer ud fra deres erfaring, at tre år ikke er tilstrækkelig med tid. I *Aalborg Kommune* mener de, at tre år til at indgå frivillige aftaler inden for *alle* BNBO'er ikke er tid nok. I *Aarhus Kommune* peger de på, at det er vanskeligt at sætte en tidsfrist på frivillige aftaler. Dog mener de også, at det godt kan lade sig gøre inden for tre år, såfremt der indsættes flere ressourcer. Ressourcerne er der dog ikke på nuværende tidspunkt. Ressource-argumentet peger *Skanderborg Kommune* også på. Sammenlignes det med *Aalborg Kommunes* argumenter, er de tæt på at være ens. Da *Aalborg Kommune* med andre ord siger, at det er ikke et spørgsmål om, hvorvidt den frivillige aftale *kan* lade sig gøre indefor BNBO'er på tre år, men det er *antallet* af BNBO'er, der *ikke* kan lade sig gøre inden for tre år. Derved må det forventes, at flere ressourcer vil kunne løse denne problematik.

I *Skanderborg Kommune* er tiden også et kritikpunkt, hvilket overordnet set, sammenlignet med Aalborg og Aarhus, er ens. Dog er *Skanderborg Kommunes* argumenter anderledes. Det har

baggrund i at de ikke har erfaring med frivillige aftaler, og derfor har de ikke sammen viden om, hvorvidt det kan lade sig gøre.

Derudover kritiserer *Skanderborg Kommune* også rækkefølgen på Tillægsaftalen, vejledning og lovgivning som afgørende argument for, at det ikke kan lade sig gøre, hvilket både *Aalborg* og *Aarhus Kommune* er enige i.

De tre kommuner imellem er tidsfristen på de tre år vanskeligt at nå. Der er samtidig også enighed om, at det er rammerne, der vanskeliggør det.

Frivillige aftale som virkemiddel

Tiden hænger ifølge alle tre kommuner sammen med den frivillige aftale. Det er allerede blevet nævnt, at en forskel mellem kommunerne er, at *Skanderborg Kommune* ikke har megen erfaring med frivillige aftaler. Det skyldes i stor grad, at de endnu kun er i startfasen af indsatsplanerne, og heller ikke tidligere har benyttet den frivillige aftale som virkemiddel i andre miljømæssige sammenhænge. Derfor vejer deres holdning til den frivillige aftale ikke så tungt, som de to andre kommuners holdninger.

I *Skanderborg-* og *Aalborg Kommuner* mener de, at den frivillige aftale er med til at behandle lodsejerne ordentlig. I *Aarhus Kommune* peger de på, at den frivillige aftale er med til at give lodsejerne ejerskab.
Sammenliges disse argumenter, er de stort set ens, og derved er den frivillige aftale et godt virkemiddel til at beskytte BNBO'er.

Vejledning

Ved sammenligning af de tre kommuner er det udelukkende vejledningen, der er størst enighed om. Da der er bred enighed om, at den vejledning, der er sendt i høring, langt fra er god nok. I *Aalborg Kommune* peger de på, at der i vejledningen mangler værktøj, hvis de møder modstand fra lodsejerne. I *Skanderborg Kommune* er de i tvivl om, hvordan de overhovedet skal implementere den, hvorfor der er en forskel i, hvad det præcist er, de slår ned på.

I interviewene med alle tre kommuner opstod der, som følge af en samtale om vejledningen, en tæt sammenhæng med den manglende lovgivning. *Skanderborg* og *Aarhus Kommune* peger på, at det er svært at indgå frivillige aftaler med lodsejerne, når de ikke kan forklare dem fordele og ulemper ved *ikke* at indgå en frivillig aftale.

Endnu et sammenfald på tværs af de tre kommuner er, at de alle tre mener, at især Fase 2 er dårligt beskrevet. Faktisk mener de, at den næsten ikke er beskrevet, hvilket gør vejledningen uklar.

Forskellen mellem de tre kommuner har endnu en gang grobund i deres erfaringsniveau. Hvor *Aarhus* og *Aalborg Kommune* ikke kan forstå, hvorfor de ikke er blevet bedt om at komme med deres erfaringer i vejledningen, så stiller *Skanderborg Kommune* spørgsmålstegn ved, hvorfor der ikke er eksempler i vejledningen, hvilket i bund og grund er den samme holdning. Derved er der bred enighed om, at vejledningen er uklar.

Sikres grundvandsbeskyttelsen

Selvom der er enighed blandt de tre kommuner om, at den frivillige aftale er et godt virkemiddel til at beskytte BNBO'er, så er det ikke det samme som, at alle tre kommuner mener, at Tillægsaftalen er den bedste løsning til reducering af pesticider i drikkevandet.

I alle tre kommuner er der enighed om, at Tillægsaftalen har medført, at der skal tages stilling til, om der skal foretages en omprioritering af grundvandsbeskytelsen, fordi der er en tidsfrist på pesticid-delen af grundvansbeskyttelsen (nu Tillægsaftalen). Såfremt dette er tilfældet, vil det ifølge

Aalborg og *Aarhus Kommuner* have betydning for deres indsatsplanlægning. Begge kommuner peger på, at de i forvejen lovbunde indsatsplaner er et bedre værktøj til at beskytte grundvandet, fordi disse medtager en vurdering af alle på nuværende tidspunkt kendte trusler for drikkevandet. *Skanderborg Kommune* mener også, at de med deres proportinalitetsvurdering beskytter grundvandet bedre end tilfældet er med Tillægsaftalen.
Derved er der enighed blandt de tre kommuner om, at det værktøj, som de i forvejen benytter, sikrer en reducering af pesticider bedre end Tilæggsaftalens rammer vil gøre. De er også enige om, at indsatsplaner er det rette værktøj. Forskellen mellem kommunerne ligger i andelen af BNBO'er, der skal vurderes og beskyttes.

Figur 6.8. To billeder af to forskellige boringer.

Af teksten herover er det tydeligt, at der ikke er mange forskelle mellem de tre udvalgte kommuner. Det, der er udslagsgivende for forskellene, er kommunernes erfaringsniveau med den frivillige aftale, og kommunernes vurderinger af BNBO'er. Derfor er der størst lighed mellem *Aalborg og Aarhus Kommune,* men *Skanderborg Kommune* har også på mange områder ligheder med dem.

Det er dog vigtigt at bemærke, at alle tre kommuner har en socialdemokratisk borgmester. Indsatsplaner skal vedtages politisk, og derfor kan dette godt have en indflydelse på, at der er denne forholdvise store lighed de tre udvalgte kommuner imellem.[3]

[3]Denne problemstilling tages op i kapitel 12.

Supplerende Virkemidler og Arealprioritering 7

Dette kapitel har til formål at undersøge supplerende virkemidler, der kan indgå, som en del af en løsningsmodel til Tillægsaftalen. Ligesom kapitlet skal forsøge at sammentænke en løsningsmodel til problemstillingerne ved Tillægsaftalen med overvejelser angående den danske arealforvaltning/prioritering.

Derved har dette kapitel til formål at besvare underspørgsmål 3 til problemformuleringen:

Underspørgsmål 3

Hvilke andre virkemidler kan indgå i Tillægsaftalen, og hvordan kan disse harmonere med den danske arealprioritering?

En central problemstilling, der påpeges af flere af de adspurgte kommuner, relaterer sig til de procesuelle økonomiske rammer ved Tillægsaftalen. En manglende medfinansiering af mulige løsninger påpeges af Aarhus Kommune - se citat 79

"Der findes en national fond, der hedder Økologiske Jordfond. Den sælger borgeraktier ved at virksomheder køber aktier, som de så bruger til at købe jord op og forpagte ud til økologisk landbrugsdrift. Jeg ved, at de lige nu arbejder på, om man kan lave nogle lokale konstruktioner af denne slags fond. Altså kunne man gøre det på Aarhus-niveau, og så var det Aarhus-borgere og virksomheder, der smed penge i den fond. Men, der er vi i de meget spæde konstruerende tanker, fordi den konstruktion bliver kompleks, eller spændende." (79)

[Aarhus Kommune Meningskondensering, 2019, citat 40]

Det er derfor centralt at undersøge, hvilke finansielle muligheder, der kan indgå som en del af en løsning af Tillægsaftalen. Før det giver mening at sammentænke økonomiske overvejelser i en mulig løsning, er det nødvendigt at vide, hvilket virkemiddel, der kan anvendes som løsning.
Der eksisterer mange forskellige typer af virkemidler, der kan anvendes som en mulig løsning til Tillægsaftalen. Derfor vil en behandling af dem alle, udgøre et projekt for sig, og på den baggrund udvælges blot ét virkemiddel, som vil blive behandlet i dette kapitel. Det udvalgte virkemiddel er udvalgt på baggrund af en afvejning af, hvilke typer af virkemidler, som landinspektørprofessionen for alvor kan sætte sit aftryk på - *jordfordeling.*

Jan Nymark Thaysen (Thaysen) fra Orbicon, som også blev inddraget i Problemanalysen, og som er uddannet landinspektør, påpeger, at jordfordelingsinstrumentet er et godt og muligt værktøj til at understøtte arealændringer generelt.

"Jordfordelingsinstrumentet er med til at rydde op, ikke kun indenfor BNBO, men i hele indvindningsoplandet." (80)

[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 20]

Thaysen påpeger dog samtidig igennem nedestående citat, at BNBO isoleret set, omhandler et meget begrænset areal. Hvori han i citatet henleder til, at det er begrænset, hvor store arealmæssige konsekvenser, arealudtagningen som følge af Tillægsaftalen medfører.

"Med BNBO er det begrænset, hvor store arealmæssige konsekvenser det får, da mange BNBO-arealer ikke er særlig store. Det er lagt op til, at det bare er erstatning. I vådområdeprojekter og vejprojekter, bruges jordfordeling for at erstatnings-minimere."
[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 29] (81)

Det vurderes dog af specialegruppen, at størrelsen af BNBO ikke nødvendigvis er sammenhængende med de ulemper, som de påfører lodsejeren.

En konsekvens ved at tage landbrugsarealer ud for at implementere pesticidfri BNBO kunne være, at dyrkningen af restarealet besværliggøres bemærkelsesværdigt. Her er spidse vinkler og deraf mange foragerer og vendinger med landbrugsmaskinerne ikke hensigtsmæssigt for en effektiv drift af jorden. Af hensyn til bevægelsesmønstret på de store moderne maskiner, foretrækkes markblokke, der er så store og rektangulære som mulig.

Thaysen påpeger også senere i interviewet problematikken vedrørende den mulige ringe arrondering af markerne som følge af BNBO.

"Hvis det tager overhånd med BNBO, for eksempel hvis en lodsejer får en mark, der bliver svær at dyrke, så var det måske nemmere med noget jordfordeling og derved noget erstatningsjord til vedkommende. Så kunne det være, at der var en økolog, eller en anden lodsejer, der ønskede skovrejsning, der kunne bruge arealet. I BNBO står forhandlingen stærkere, da der er lovgivning bag, og at der kommer en hammer. I vådområdeprojekter, hvor det er mere frivilligt, er det mere op ad bakke."
[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 30] (82)

En mulig sidegevinst ved jordfordelingsværktøjet er, at det også øger muligheden for bedre arrondering for de landbrugsarealer, der ikke er berørte af et BNBO. Altsammen til glæde for de lodsejere, som dyrker landbrug. Netop bedre arrondering fremgik også af flere høringssvar fra afsnit 5.2 på side 52. Her blev vigtigheden i bedre arrondering påpeget af flere landboforeninger, DANVA og Dansk Spildevand, i forbindelse med at implementere Tillægsaftalen.

"Med BNBO kommer man ud med et snævert formål, det er et pesticidforbud på det her areal, færdig slut. Her kan lodsejeren så inddrages, da det kunne være, han havde andre interesser med arealet."
[Orbicon Meningskondensering, 2019, citat 28] (83)

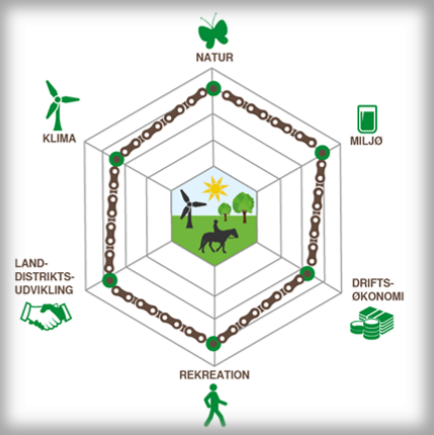
BNBO kan derfor med fordel tænkes sammen med andre arealanvendelser i en løsning, hvor jordfordeling indgår som virkemiddel. Hvorved andre areal- og miljøinteresser inkluderes i arealforandringen, der sker som følge af Tillægsaftalen.
Netop overvejelsen om at sammentænke flere arealanvendelser i den samme jordfordeling er det, der kendes ved multifunktionel jordfordeling.

Multifunktionel jordfordeling

Multifunktionel jordfordeling er en afart af den klassiske jordfordeling, hvor arealer inden for et geografisk afgrænset område byttes samtidigt. [Landbrugsstyrelsen, 2014]
Formålet med at gennemføre den klassiske jordfordeling, kan inkludere nogle af følgende gevinster:

- Arronderingsforbedring
- Strukturtilpasning
- Reduktion af landbrugstrafik på offentlig vej
- M.fl.

[Damgaard og Foged, 2006, side 39]
Det multifunktionelle element i den klassiske jordfordeling betyder, at arealerne der indgår i jordfordelingen tilsammen skal tjene mere end ét formål. [Realdania, 2015]
Et multifunktionelt jordfordelingsprojekt kan derfor sigte mod ikke kun at forbedre fordelingen af landbrugsjorde men også tilgodese eksempelvis natur, miljø, rekreative formål m.fl.



Figur 7.1. Illustration af Spider-Web vedrørende vurderingen af et multifunktionelt jordfordelingsprojekt, billedet stammer fra Collective Impact arbejdsgruppen [Collective Impact, 2019].

En sekundær interesse, der eksempelvis kunne indgå som en del af en løsning kunne være at indgå aftale om skovrejsning. Ved at sammentænke arealanvendelser i et større billede, vil der være tale om en mere samlet indsats.

Det kan være en problemstilling ved jordfordeling, at det foregår på en frivillig basis. Som det også påpeges af Thaysen i citat 82 ovenfor, så virker en forhandling bedre, når der medfølger en konsekvens ved ikke at deltage. Der skal klart fremgå fordele ved at deltage, fremfor ikke at deltage. Det er en problemstilling, der også blev behandlet i specialets Problemanalyse i afsnittet Planteori, 3.2.3 på side 31.
I henhold til planteorien kan det derfor diskuteres, om graden af frivillighed er ønskelig eller om en højere grad af frivillighed blot medfører en lavere deltagelse. Hertil kan der tilføjes en konsekvens ved *ikke* aktivt at indgå i en jordfordeling som et muligt incitament til at højne deltagelsen og fremrykke den ellers langtrukne proces, der til tider kendetegner den klassiske jordfordelingsdisciplin. Et emne, der også behandles i specialets problemanalyse på baggrund af planteorien.

Ovenstående overvejelser fra Orbicon og analysen af de adspurgte kommuner i kapitel 6 på side 61 fremhæver, at det kunne være en fordel med en løsningsmodel, der baserer sig på jordfordeling som virkemiddel til en del af løsningen af problemstillingen vedrørende Tillægsaftalen. Hertil, i særdeleshed multifunktionel jordfordeling. Overvejelser, der understøttes af SEGES på baggrund af nedestående citat:

"Det må forventes, at jordfordeling kan blive et centralt instrument i forhold til at sikre, at de berørte lodsejere kan få andet jord i stedet for, så bedriften kan opretholdes. Udgifterne til jordfordeling ved drikkevandssikring vil kunne finansieres ved en særlig bevilling." (84)

[SEGES, 2019]

Argumentationen for valget af multifunktionel jordfordeling fremfor klassisk jordfordeling er, at dennes anvendelse løbende er blevet italesat gennem specielt studiegruppens kandidatuddannelse. Blandt andet gennem et foredrag fra Collective Impact på Fagligt Møde 2019. Ligesom det af DdL's bestyrelse i deres nye arbejdsprogram for de næste tre år bliver påpeget som et 'hot-topic' for landinspektørprofessionen. [Lundstrøm, 2019]

7.1 Multifunktionel Jordfordelingsfond

Specialegruppen har fået adgang til et modelpapir fra Miljøstyrelsen, der fremlægger idékonceptet omkring den multifunktionelle jordfordelingsfond og dennes anvendelsesområde. Modelpapiret blev første gang behandlet internt i Departementet i Miljø- og Fødevareministeriet ultimo marts 2019. Der påpeges heri, at modelpapiret og dens løsningsmodel blandt andet kan anvendes som et del-virkemiddel til beskyttelse af problemstillingen vedrørende BNBO. Nedenfor følger derfor en klarlægning, der illustrerer modelpapirets hovedformål.

Som følge af den ekstreme tørke i sommeren 2018, der medførte store økonomiske konsekvenser for det danske landbrug, blev *Hjælpepakke til Landbruget af 28. september 2018* vedtaget. [Finansministeriet, 2018a]
Hjælpepakken indeholder fem primære initiativer:

1. *Landbruget fritages for produktionsafgifter i 2019*
2. *Bedre vandingsmuligheder i fremtidige tørkesituationer*
3. *Nedsættelse af ekspertgruppe med fokus på landbrugets økonomi*
4. *Oprettelse af tilskudsordning til jordfordeling i 2019*
5. *Multifunktionel jordfordelingsfond*

[Finansministeriet, 2018a].

Heri ses det, at idégrundlaget bag den MFJF stammer fra hjælpepakke til landbruget (pkt. 5). I den MFJF er der afsat 150 mio. kr. i perioden 2018-2022 til at gennemføre multifunktionelle jordfordelinger, hvis primære formål er at sammentænke landbrugsproduktion med anvendelser som eksempelvis biodiversitet, klimagasreduktion, klimatilpasning, ammoniakudfordring, kvælstofreduktion, friluftsliv og landdistriktsudvikling. [Finansministeriet, 2018b]

For at kunne opnå midler fra den MFJF forudsættes det, at de multifunktionelle rammer, som et sådan projekt vedrører, formuleres og sammentænker landbrugsproduktion med andre prioriterede formål eller indsatser i samme projekt. Her udpeger model-papiret; natur, klima og miljø, som de primære indsatser, herunder grundvandsbeskyttelse og vandløbsrestaurering. Ligesom at det er nødvendigt, at de projekter, der skal støttes af den multifunktionelle jordfordelingsfond, tilgodeser aktuelle og højt-prioriterede politiske dagsordener.

Det forventede samlede areal, der kan fordeles gennem anvendelsen af den fulde kapacitet på de nævnte 150 mio. kr., forventes at være 6-7.000 hektar. Dertil en erhvervelse og videresalg på omkring 1.700 hektar. Projekternes størrelse forventes, at ligge mellem 100-1.000 hektar hver.

46 mio. kr. af den MFJF er øremærkede til processen ved jordfordelingen, altså lodsejerkontakt, administration, berigtigelse og tinglysning og så videre.
Der er hertil afsat 104 mio. kr. til en jordpulje, der opkøber jord inden de enkelte jordfordelinger igangsættes og kan anvendes som erstatningsjord i processen. [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019]

Krav til ansøgning om midler fra den Multifunktionelle Jordfordelingsfond

Det er enten kommunerne eller Naturstyrelsen, der kan søge om midler til jordfordeling igennem den MFJF. Disse er de centrale aktører, da håndteringen af multifunktionelle projekter forudsætter

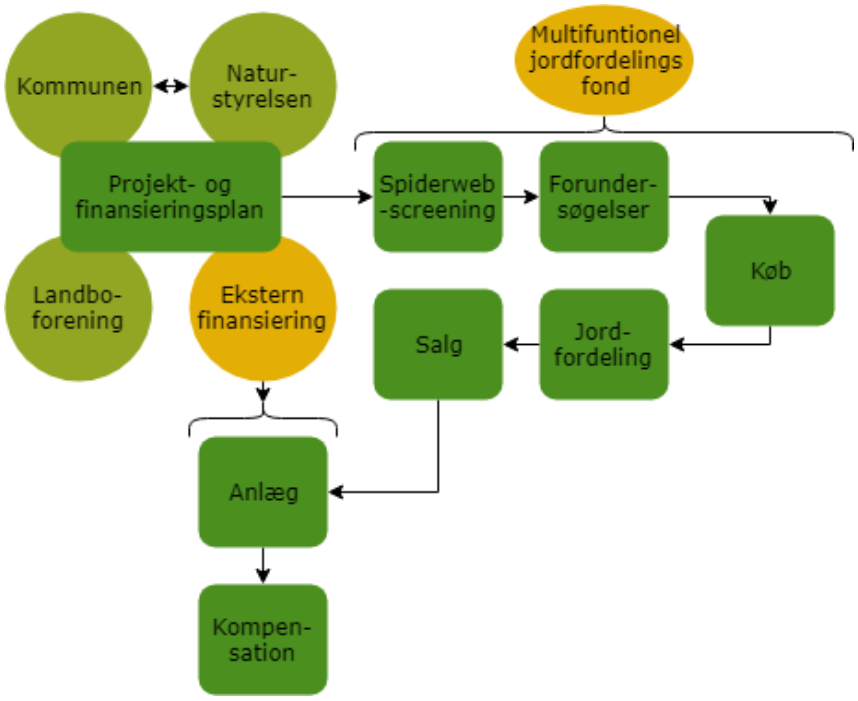
erfaring med kvalificeret projektledelse af projekter i det åbne land, ligesom at sammentænkningen af landbrugsproduktion med natur-, miljø- og landdistrikstmæssige problemstillinger spiller tæt sammen med den generelle kommunale planlægning.

En ansøgning om midler fra den MFJF skal ledsages af en *Projekt- og finansieringsplan*. Nedenfor listes de informationer, der skal ledsagde ansøgningen:

- *En planlagt eller gennemført indledende undersøgelse af arealernes fysiske beskaffenhed og afgrænsning, der sandsynliggør, at projektet har effekt i forhold til de omfattede temaer og kvantificerer forventede effekter*
- *En finansieringsplan for projektets gennemførelse*
- *Har tydelig lokal forankring (lokal inddragelse og dialog skal dokumenteres i ansøgning, herunder bemærkninger fra den lokale landboforening)*
- *Sikrer en permanent ændring af arealudnyttelsen i projektområdet*

[Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 5]

Nedenfor er processen ved et multifunktionelt projekt, der anvender midler fra den MFJF, skitseret. Her angiver de mørkegrønne felter den primære proces, de lysegrønne angiver indledendes information og de gule angiver, hvilken type af finansiering, der er til stede:



Figur 7.2. Illustration af processen ved et multifunktionelt jordfordelingsprojekt, hvor den MFJF anvendes som hovedfinansieringskilde. Inspireret af model fra Miljø- og Fødevareministeriet. [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 2]

Af figuren ses det tydeligt, hvilket formål den MFJF tjener. Den MFJF kan fungere som økonomisk støtteordning til brug for forundersøgelser, køb og salg af arealer og under den egentlige jordfordelingsproces. Denne er dog begrænset til *ikke* at kunne finde anvendelse til eksempelvis anlægsomkostninger ved jordfordelingsprojektet og kompensation til berørte lodsejere.

Forud for anvendelsen af midler fra den MFJF skal der foreligge initiativ fra enten kommunen og/eller Naturstyrelsen. Dette skal suppleres med en høring hos den lokale landboforening samt en finansieringsplan, der viser hele implementeringsperioden af projektet

Før et projekt overhovedet kan kvalificere sig til midler fra den MFJF, skal projektet understøtte mindst tre interesser af nedestående tabel 7.1. Hvoraf mindst én af disse interesser skal være klassificeret som 1. prioritet. De fokusområder, der ligger i 1. prioriteten har form af direktivforpligtelser. Tabellen er for forståelsens skyld inddelt i tre prioriteringer, der modsvarer de beskrivelser, der er til stede i modelpapiret for den MFJF.

Nedenfor er de tre prioriteter listet sammen med modelpapirets definition af disse.

1. prioritet	**2. prioritet**	**3. prioritet**
Rent vandmiljø *Rent drikkevand* *Natura 2000 og bilag IV-arter* *Klimagasreduktion*	*Klimatilpasning* *Natur og biodiversitet* *Skovrejsning*	*Friluftsliv* *Landdistriktsudvikling* *Arrondering af landbrugsejendomme*

Tabel 7.1. Tabellen viser de interesser som modelpapiret angiver som de adgangsgivende krav til den MFJF. [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 5]

1. Prioritet: *Nationale interesser, der har karakter af direktivforpligtelser/forpligtelser i henhold til EU's byrdefordelingsaftale*
2. Prioritet: *Nationale interesser med høj prioritet*
3. Prioritet: *Øvrige nationale interesser*
   [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 5]

Ved hver indkommen ansøgning om projekter vil disse blive screenet på baggrund af spiderweb-metoden. Et eksempel på hvordan denne kan opbygges, fremgår længere oppe af figur 7.1 på side 91 i en faktaboks vedrørende *Multifunktionel jordfordeling.*

Som nævnt vil alle ansøgninger blive vurderet på baggrund af ovenstående adgangsgivende interesser. Derudover vil de ansøgninger, der opfylder de adgangsgivende interesser blive prioriteret på baggrund af en vægtning, hvor vandmiljø, drikkevand, klima og Natura 2000 tildeler det højeste antal point i vægtningen, altså projekter, der opfylder de nævnte interesser i 1. prioritet.

Derudover kan der tildeles et yderligere tillæg af point til den adgangsgivende vurdering, der blandt andet omfatter omfanget af projektets multifunktionalitet, antal hektar, effekter og/eller realiseringsparathed og så videre. Ligeledes er geografisk spredning af projekterne centralt.

Det er centralt for projektet med den MFJF, at der kan tilvejebringes finansiering fra andre steder, som i blandt andet skal anvendes til anlæg og lodsejerkompensation. Det er illustreret i figur 7.1 ovenfor.

"Det er en integreret del af projektet, at der kan tilvejebringes finansiering fra andre finansieringskilder som private fonde, forsyningsselskaber, andre statslige puljer, EU-finansiering, projektejer-finansiering m.v." (85)

[Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 2]

Af statslige puljer, der kan bidrage til et multifunktionelt projekt kan blandt andet nævnes:

- *Tilskudsordning til vådområde- og lavbundsprojekter (LDP-projekt)*
- *Tilskud til privat skovrejsning (LDP-projekt)*
- *Tilskud til skov med biodiversitetsformål (LDP-projekt)*
- *Tilskud til privat uberørt skov*
- *Finanslovsbevilling til statslig skovrejsning*

[Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 3]

LDP er en forkortelse for Landdistriktsprogrammet, og et LDP-projekt hører altså under støtteordningen for Landdistriktsprogrammet. [Landbrugsstyrelsen, 2014] Ved at inddrage en

finansiering fra LDP-ordningen til et multifunktionelt projekt er demarkation[1] et krav, altså en præcis teknisk/fysisk og finansiel/regnskabsmæssig adskillelse mellem LDP-projektet og øvrige dele af det multifunktionelle projekt. [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019] Ligesom, at de nedenfor listede alternative finansieringskilder kan nævnes som støtte til multifunktionelle projekter:

- *Private og almennyttige fonde*
- *Forsyningsselskaber, som kan medfinansiere projekter til 1) beskyttelse af drikkevandinteresser, bl.a. større BNBO'er, men også bredere drikkevandsinteresse-områder som grundvandsdannende områder og 2) håndtering af tag- og overfladevand, fx i vandløb og på rekreative arealer*
- *Kommunal eller statslig finansiering*
- *Andre private aktører*

[Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 3]

7.1.1 Forholdet til Tillægsaftalen

Ovenstående behandling af den MFJF har sammenhænge og kan finde anvendelsen som virkemiddel til støttefinansiering for gennemførelse af frivillige aftaler inden for Tillægsaftalens rammer. Det vurderes, at et multifunktionelt jordfordelingsprojekt under Tillægsaftalen kan opfylde mere end de tre prioriteringer, der er adgangsgivende interesser for at tilegne midler fra MFJF, se tabel 7.1 på forrige side. Ligesom at et BNBO tildeles en høj vægtning på grund af dens varetagelse af to ud af de fire interesser for prioriteringen af vægtningen, *vandmiljø og drikkevand*.

Kravet om en ekstern finansiering til for eksempel anlæg og lodsejerkompensation kan imødekommes fra flere fronter. Ekstern finansiering fra statslige puljer kan tilgås afhængig af hvilke virkemidler, der indgår, som en del af en den frivillige aftale. Som det ses af den tidligere liste af prioriteringer, er der især gode muligheder for støttefinansiering fra statslige puljer til skovrejsning på baggrund af LDP-ordningen.

Der kan forventes at forsyningsselskaber ligeledes kan være bidragsydere til projekter, der blandt andet vedrører *"beskyttelse af drikkevandsinteresser, bl.a større BNBO'er, men også bredere drikkevandsinteresse områder som grundvandsdannende områder"* [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019, side 3], som det nævnes af det behandlede modelpapir.

Den MFJF kan derfor anvendes som virkemiddel både i forhold til at sikre bedre økonomiske rammer for de frivillige aftaler, men også en større jordpulje at tage andel i på baggrund af det multifunktionelle aspekt. At der er tale om en fond til multifunktionelle projekter og ikke kun til grundvandsbeskyttelse kan være medvirkende til, at der kan indgå flere og mere differentierede arealer som en del af den frivillige aftale. Derfor kan der ved anvendelse af den MFJF som et led i implementeringen af Tillægsaftalen opnås brede og anvendelige muligheder for den enkelte lodsejer.

Anvendelsen af den MFJF i de frivillige aftaler kan også fungere som middel til at danne et større perspektiv overfor lodsejerne, da der i en frivillig aftale kan indgå flere problemstillinger end blot BNBO. Et virkemiddel der herigennem kunne være med til at skabe større lokal forankring og vilje hos den enkelte lodsejer.

Problemstillingen ved anvendelsen af den MFJF i forbindelse med håndteringen af BNBO'er er tidsfaktoren. Det udtales af flere kommuner, at de er mest pressede i forhold til tidsfristen, ligesom at jordfordeling som virkemiddel er en tidskrævende disciplin, der i sidste ende kan betyde, at kommunerne eller vandværkerne ikke kommer i mål med de forventede aftaler inden Tillægsaftalens tidsfrist på de tre år.

[1] *"Det at afgrænse noget i forhold til noget andet."* [Den Danske Ordbog, 2019a]

Det er tidskrævende at gennemføre en 'normal' jordfordeling, hvorfor det kan forventes, at en multifunktionel jordfordeling forudsætter en bredere tidshorisont, da der indgår flere forskellige aktører.

"Jo mere synergieffekt der tænkes ind i jordfordelinger, jo mere komplekst bliver det, og jo større bliver også opgaven for jordfordelingsplanlæggeren" (86)

[Christensen, 2019]

Dette bekræfter også Thaysen gennem et foredrag fra Fagligt Møde 2017, hvor han talte om multifunktionel jordfordeling. Sidegevinsten ved den multifunktionelle jordfordeling, er dog på trods af den længere tidshorisont en større samfundsøkonomisk gevinst kontra traditionel jordfordeling. [Jan Nymark Thaysen, 2017, slide 10].

"SG: Er det ikke meget komplekst og tidskrævende?
JT:Jo - det er det, men det er samtidig det, der giver den største samfundsøkonomiske gevinst." (87)

[Jan Nymark Thaysen, 2017, slide 10]

Tidsfristen for både Tillægsaftalen og bevillingsperioden for den MFJF (2019-2022) kan være problematisk i forhold til at anvende den MFJF som virkemiddel til de frivillige aftaler.
I modelpapiret henledes der til, at de multifunktionelle projekter, der ydes bevilling til, helst skal kunne gennemføres inden 2022. [Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, 2019]

Hvilke multifunktionelle projekter, der er realistiske at gennemføre på tre år, er urealistisk at besvare, da det afhænger af det enkelte projekt i form af blandt andet lodsejervilje, økonomiske elementer, geografi og så videre.
Det der dog er viden omkring, er det, der fremgår af tabellen herunder. Det ses, med udgangspunkt i nedestående tabel 7.2, at der af de tre pilotprojekter for multifunktionel jordfordeling hos Collective Impact har været blandede resultater over en tidsperiode på fire år.

Projekt	Opstart	Skæringsdato	Deltagende ejendomme	Omlagt areal(ha)	Samlet værdi(kr.)
Ringkøbing-Skjern Kommune	2014	1. marts 2018	6	29,21	3.314.516
Skive Kommune	2014	1. april 2018	27	78,53	9.307.074
Jammerbugt Kommune	2014	1. februar 2018	34	102,90	10.754.450

Tabel 7.2. Tabellen viser 3 pilotprojekter for multifunktionel jordfordeling på baggrund af Collective Impact arbejdsgruppen.[Orbicon - Collective Impact, 2018, side 14-15]

Det kan udledes af tabellen, at det har været muligt at gennemføre multifunktionelle jordfordelinger af vidt forskellige udstrækninger inden for en periode på 3,5 - 4 år. Hvorved multifunktionel jordfordeling ikke bør afskrives som et muligt virkemiddel. Det kræver dog, at der til en løsningsmodel med fokus på multifunktionel jordfordeling også knyttes meget kyndig rådgivning, hvis disse skal gennemføres inden for tidsfristen i Tillægsaftalen - se også citat 86.

7.1.2 Planlægningsretning

Det danske plansystem har længe været præget af en række helt centrale værdier, herunder et særligt fokus på borgernes selvbestemmelse, hvor disse ikke skal påvirkes direkte af statslige indgreb. Hertil kommer retten og sikkerheden ved fast ejendom, der ligges klart i Grundlovens §73, hvor grundpillen er, at planlægningen kun griber ind i ejendomsretten i de tilfælde *"når den i*

sig selv understøtter selvbestemmelsen, eller når grundene i øvrigt er tungtvejende." [Arler et al., 2015, side 7]

Hertil står solidaritet som en klar værdi i det danske plansystem, der kan udledes af nedestående citat 88 I kraft af Danmarks medlemsstatus i EU, har Danmark derfor et tvefoldigt solidaritetsprincip, der både angår de enkelte medlemslande imellem og lokalt blandt de danske borgere.

"Det er således indlejret i den danske plantradition, at der skal ske en fair afvejning af interesser i planlægningsprocessen, og at den løsning, som planprocessen munder ud i, skal være samordnet og helhedsorienteret." (88)

[Arler et al., 2015, side 7]

Det kan diskuteres, om Tillægsaftalen efterlever plansystemets solidaritetsprincip, hvor planprocessen skal være samordnet og helhedsorienteret. Generelt peger kommunerne på, at Tillægsaftalen ikke er gennemtænkt i forhold til den udfordring, den ønsker varetaget, samt at der med Tillægsaftalen er risiko for at ramme lodsejerne med arealrestriktioner af to omgange fremfor igennem én samlet og velovervejet procedure gennem de kommunale indsatsplaner.

Konsekvensen ved ikke at varetage værdierne for det danske plansystem, herunder solidaritetsprincippet, kan være med til at påvirke den danske konkurrenceevne og heraf velstand. [Arler et al., 2015]

Den største udfordring, der allerede nu er til stede, og som vil få stor betydning i den fremtidige plandebat, vurderes til at være at få skabt konsensus mellem miljøbeskyttelse og samtidig varetagelse af den danske velstand og konkurrenceevne.

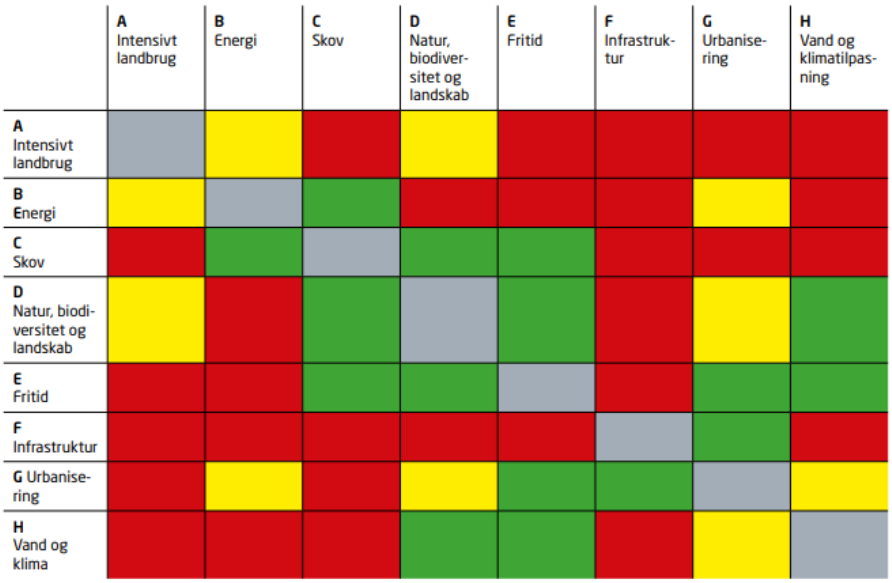
I et forskningsprojektet af Finn Arler et al. er det forsøgt at samle arealinteresser fra forskellige sektorer sammen med betydningen for den danske arealfordeling, se nedestående figur 7.3.
Heri ses at arealet er overskreddet med minimum 40 %, hvis alle ambitioner til den nationale arealfordeling skal opfyldes.

Aktivitet /drivkraft	Betydning for den nationale arealfordeling
Landbrug/fødevarer	Dækker 61 % af det danske areal, men kan trods fortsat effektivisering tænkes at vokse på grund af stigende global efterspørgsel efter især animalske fødevarer, specielt hvis en betydelig del af det nuværende produktionsvolumen skal opnås med økologisk dyrkede produkter.
Energiproduktion	Kan tænkes at dække op til 10-15 % af arealet, hvis biomasse som forventet indgår i vidt omfang i det fremtidige fossilfri energisystem.
Skov	Dækker ca. 15 % af arealet men den officielle politik er at øge arealet til 20-25 %.
Natur, biodiversitet, kulturmiljø og landskabskvalitet	Beskyttede § 3- og habitatområder dækker ca. 9 % af det danske areal. Medtages andre områder uden produktionsrelateret anvendelse samt områder med særlige landskabsmæssige kvaliteter, dækkes et sted mellem 10 og 15 % af arealet. Bl.a. DN har dog formuleret en ambition om en forøgelse til 20-25 %.
Fritidslandskaber	Dækker omkring 1 % af arealet, men kan forventes at vokse både på grund af øget velstand og turisme. Ekspanderende fritidslandskaber vil kunne skabe konflikt i de mest attraktive områder, ikke mindst ved kysten.
Infrastruktur og mobilitet	Veje, jernbaner, broer mv. udenfor byområder dækker godt 2 % af arealet, men er ekspanderende.
Urbanisering	Byer og bygninger dækker 8 % af arealet, men er ekspanderende.
Vand og klima	Dækker 2 %, men kan forventes at blive udvidet på grund af ændret vandregulering og klimaændringer.
I alt potentiel arealanvendelse	**Minimum 140 %, hvis alles ambitioner skal opfyldes uden brug af synergier og kombinationsmuligheder**

Figur 7.3. Ønsker til arealanvendelsen. Diagrammet stammer fra forskningsprojektet *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark* [Arler et al., 2015].

Forskningsprojektet påpeger, at der er et klart behov for at sammentænke flere arealanvendelser, for på denne måde at understøtte det ønskede arealbehov, hvilket klart harmonerer med formålet ved multifunktionel jordfordeling som behandlet tidligere i dette kapitel, det nuværende planparadigme behandlet i afsnit 3.2.3 på side 31 og konceptet omkring bæredygtig udvikling i samme afsnit 3.2.3.

Hertil er det centralt at medtage. hvilke typer af arealanvendelse, der kan spille sammen med andre. Derfor medtages nedestående figur 7.4 fra samme forskningsprojekt. Heri ses det, at især skov (C) har gode sammenspilsmuligheder med andre typer af arealanvendelse. Tidligere i kapitlet ses det ligeledes, at den MFJF i høj grad peger på statslige skovpuljer, som mulig støttefinansiering til de multifunktionelle projekter. Ligesom at skovrejsning før har vist sig som et frivilligt virkemiddel der igennem Vandmiljøplan 3 indfriede de ønskede målsætninger som det belyses i afsnit 3.2.4 på side 34.



Figur 7.4. Synergimuligheder mellem forskellige arealanvendelser. De grønne felter viser de klare sammenhænge, de gule viser de mulige, og de røde viser de dårlige. Diagrammet stammer fra forskningsprojektet *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark* [Arler et al., 2015].

I forskningsprojektet udledes det, at landbrug, skov og energiproduktion vurderes som tre af de meget dominante arealprioriteringer i Danmark i fremtiden. [Arler et al., 2015]

Derfor kan det diskuteres, at en sammentænkning af disse tre kan tildeles en høj vægtfordeling. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at sammentænke BNBO med den MFJF, sigtet mod at tilgodese landbrugsproduktion, skovrejsning og energiproduktion, hvilket i høj grad også efterlever de adgangsgivende interesser til støttemidler fra den MFJF, som ses af tabel 7.1. Den største problemstilling må dog blive at sammentænke skovrejsning og landbrugsproduktion, men hvis der kan findes en løsning på denne problemstilling, og de tre arealanvendelser kunne sammentænkes med fokus på BNBO, vil der kunne opnås en synergiløsning, der sammenkobler miljøbeskyttelse med velstand og konkurrenceevne. Sammenkoblingen kunne ske gennem eksempelvis en konvertering fra konventionel landbrugsdrift til produktion af energiafgrøder.

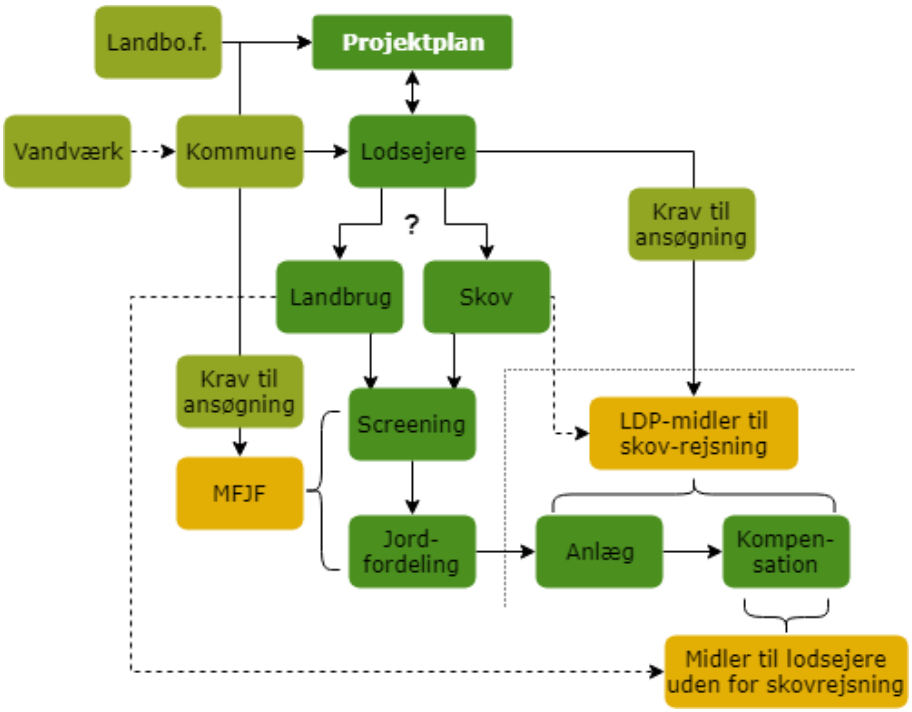
7.2 Sammenfatning

Ovenstående skal ses som en idé til, hvordan synspunkter fra specialets tidligere analyser kunne håndteres i sammenspil med alternative virkemidler og samtidig forsøge at varetage de generelle planlægningsrelaterede debatter. Derudover er ovenstående ligeledes en idé til at komme et skridt nærmere på, hvordan skovrejsning kan sammentænkes med BNBO som blandt andet Aarhus Kommune efterspurgte.

Skovrejsning vurderes til at være et højaktuelt emne i den danske planlægning. Danmark fik i 2018 en opdateret version af Danmarks Nationale Skovprogram, hvori ét af pejlemærkerne for det nye program er at *Øge Danmarks skovareal og øge den samfundsmæssige nytte af nye skove.*[Miljø- og Fødevareministeriet, 2018b, side 10] Ligesom at det kan ses igennem kapitlet, at der eksisterer flere statslige puljer, der kan bidrage økonomisk til forskellige typer af skovrejsningsprojekter, hvor især tilskudsordningerne fra Landdistriktsprogrammet 2014-2020 (LDP) indeholder gode tilskudsordninger til privat skovrejsning. Derfor har denne sammenfatning til formål at give et eksempel på et virkemiddel, der kan indgå i en løsning af Tillægsaftalen. Virkemidlet er i eksemplet skovrejsning, men der findes også flere virkemidler som for eksempel vådområder eller andre naturgenopretningsprojekter, hvori den MFJF og BNBO kan indgå. Disse er dog ikke eksemplificeret i specialet. Med dette i baghovedet besvares derved underspørgsmål 3:

Hvilke andre virkemidler kan indgå i Tillægsaftalen, og hvordan kan disse harmonere med den danske arealprioritering?

Nedenfor er det forsøgt illustreret, hvordan et skovrejsningsprojekt i forbindelse med løsning af et et pesticidfrit BNBO kan organiseres med finansiering fra den MFJF og LDP. Indledningsvist nævnes det igennem citat 79 på side 89 fra Aarhus Kommune at en konstruktion, der kombinerer eksterne finansieringskilder, bliver kompleks og meget spændende. Dette kan kun bekræftes gennem nedestående forsøg med at organisere forskellige finansieringskilder til et multifunktionelt jordfordelingsprojekt, hvor fokus er på skovrejsning som virkemiddel til løsning af BNBO-problemstillingen.



Figur 7.5. Eksempel på processen ved anvendelse af midler fra den MFJF og LDP til at understøtte en multifunktionel jordfordeling i forhold til BNBO.

Indledningsvist, som kravene fra den MFJF foreskriver, skal der foreligge en projektplan, der inddrager høringer af landboforeninger og andre lokale interessenter, herunder de berørte lodsejere. Da der er tale om et projekt rettet mod BNBO, vurderes det, at også vandværkerne kommer til at indgå i disse overvejelser.
Herefter skal det undersøges, hvilken opbakning der er til skovrejsning blandt lodsejerne, eller om disse fortsat ønsker udelukkende landbrugsdrift (dette angives med spørgsmålstegnet i modellen). Herefter kan den indledende screening foretages, hvor de multifunktionelle værdier fremlægges, hvorefter den egentlige jordfordeling kan igangsættes. Dette kan finansieres gennem midler fra den MFJF. Her er kravet dog, at det *kun* er kommunen (eller Naturstyrelsen), der kan søge om midler herfra.

Den efterfølgende anlæggelse af den egentlige skov kan ikke understøttes af den MFJF, hvorfor midler til privat skovrejsning gennem LDP eksempelvis kan indgå. Det er dog vigtigt at have in mente, at midler til skovrejsning fra LDP *kun* kan anvendes til udgifter i forbindelse med den egentlige skovrejsning og ikke som kompensationsmidler til de lodsejere, der fortsat ønsker landbrugdrift og som ikke er en del af skovrejsningsprojektet. Her er der et gab, hvor der mangler yderligere finansiering til kompensation af de lodsejere, der ikke er en del af skovrejsningen.

Der foreligger, i forbindelse med midler til skovrejsning fra LDP, også et krav om, at dette kun kan ske gennem frivillighed, hvorfor offentlige myndigheder ikke kan søge midlerne, men kun lodsejere. [Miljø- og Fødevareministeriet, 2018c]

I denne sammenhæng er der kun tale om privat skovrejsning, det er dog samme problemstilling, hvis det er statslig skovrejsning, der indgår. Dette da der eksisterer et krav vedrørende statslig skovrejsning, der betyder, at Naturstyrelsen ikke kan rejse skov på arealer ejet af private, men kun på arealer ejet af eksempelvis kommunen eller et vandværk. [Miljø- og Fødevareministeriet, 2019b]

Det essentielle at påpege er, at multifunktionel jordfordeling kan være et stærkt virkemiddel i forhold til at løse brede nationale sektorproblemstillinger herunder også BNBO. Derudover er det samtidig et stærkt virkmiddel til at påpege, at vi som nation har behov for en retning at føre vores arealpolitik i. Det skyldes, at hvis der ikke er enighed om, hvilken retning der er ønskelig, vil der hele tiden opstå mindre udspil, der forsøger at løse store problemstillinger. Problemstillinger, der ikke nødvendigvis kan håndteres gennem et ensrettet syn, men som skal sammentænkes med flere. Som nævnt tidligere i specialet har Danmark tydeligvis besvær med, at implementere målsætningerne fra EUs Vandrammedirektiv. Det vurderes at eksempelvis implementeringen af direktivet kunne styrkes ved, at Danmark ensrettede og fastlagde den nationale planlægningsretning.

Den dominante udfordring ved jordfordeling og herunder i særdeleshed multifunktionel jordfordeling vurderes dog til at være tidselementet ved processen. Denne udfordring kan være svær at kombinere i forhold til en løsning af Tillægsaftalen.

Ved at anskue overstående figur 7.5 er det klart, at et eksempel på en konstruktion i forbindelse med en løsningsmodel for BNBO hurtigt kan blive meget kompleks, og reelt står og falder på lodsejernes velvillighed, hvorfor sammenspillet med Tillægsaftalens tidsfaktor kan være svær at forene.
Anbefalingen er derved at anvende og derved vende kompensationsordningen i fase 2 til en mulighed, for på den måde at sikre lodsejerne, medens den multifunktionelle jordfordeling gennemføres.
Dette bør kun anses som en mulig løsning, hvis det ikke er muligt at udskyde tidsfristen for Tillægsaftalen som følge af god velvilje, hvor der er udsigt til en bedre løsning end den, der kan nås inden for tre år.

Hermed et virkemiddel til at imødegå en reducering af pesticider i BNBO, som harmonerer med den danske arealprioritering, og som også tilgodeser nogle af de kritikpunkter, der tidligere er belyst i specialet.

Diskussion 8

Dette kapitel skal samle den viden, der er tilegnet gennem henholdsvis Kapitel 5, Kapitel 6 og Kapitel 7. Det skal samles i en SWOT-analyse, der tager udgangspunkt i en diskussion af netop de tidligere analyser. Denne SWOT-analyse skal bidrage til specialets problemformulering ved at besvare følgende:

Underspørgsmål 4

Hvilke styrker, svagheder, muligheder og trusler har Tillægsaftalen ifølge tidligere analyser, og hvilken betydning har disse for implementeringen?

Ved at besvare dette underspørgsmål diskuteres implementeringen af Tillægsaftalen set ud fra perspektivet om principperne for nutidens planparadigme. Det bemærkes, at med 'Tillægsaftale' menes der udeover Tillægsaftalen også vejledningen, da denne har spillet en væsentlig rolle i de tidligere analyser.
Metoden for SWOT-analysen ses af kapitel 2 på side 5. Denne metode anvendes herunder ved at være en diskussion af de parametre, der indgår i SWOT. Efterfulgt heraf vil der blive opstillet en SWOT-matrice, der er dannet på baggrund af diskussionen. Hvorefter det til sidst vil være svar på underspørgsmål 4.

8.1 SWOT diskussion

Tillægsaftalen for BNBO er et af de nyeste skud på stammen indenfor national miljøpolitik. Med udgangspunkt i Tillægsaftalen og dens indhold tager aftaleparterne dansk miljøpolitik til et nyt niveau, hvor der pludselig indgår virkemidler, der medfører store rådighedsindskrænkninger af den private ejendomsret. Alligevel tegner der sig et billede af, at de, der skal sikre Tillægsaftalens implementering, hvilket er kommunerne (herunder vandværker), ikke mener, at beskrivelsen af Tillægsaftalen og sidenhen også vejledningen, der har været i høring, er fyldestgørende og præcise nok. Ligesom dette også er udslagsgivende i de høringssvar, som Miljøstyrelsen har modtaget, hvor især uklare og mangelfulde formuleringer bliver kritiseret flere gange. Dette er elementer, der både er en *svaghed* for Tillægsaftalen, men samtidig også en *trussel*. En svaghed i og med, at både Tillægsaftale og vejledning kommer til at fremstå som et hastearbejde, der ikke har været gennemarbejdet, inden disse blev vedtaget og offentliggjort. Hvorved dette kan true Tillægsaftalens implementering i flere kommuner, da de ikke ved, hvad de skal foretage sig, indtil en mere præcis og fyldestgørende vejledning offentliggøres. Det er samtidig også en *trussel*, fordi det truer anden grundvandsbeskyttelse, fordi denne skal tilsidesættes til fordel for Tillægsaftalens, da denne har en tidsfrist.

Vandværkerne er i høj grad usikre på, hvordan ansvarsfordelingen er og bør være mellem de tre aktører. Det er derfor en *svaghed*, at der ikke er en klar ansvars- eller rollefordeling for implementeringen. Det er klargjort, at der er mange kommuner, der endnu ikke har påbegyndt deres indsatsplanlægning og dermed heller ikke har stor erfaring med frivillige aftaler til grundvandsbeskyttelse. Her ville det være en klar fordel, hvis der forelå et flow-diagram sammen med konkrete eksempler på, hvordan visse scenarier kunne håndteres. Aarhus Kommune har med baggrund i deres erfaringsniveau tilbudt deres hjælp til netop at imødekomme denne efterspørgsel. Det er et tilbud, der i dag stadig står ved magt. Det er derved en *mulighed*, der foreligger, således at andre kommuner kan nyde godt af enkelte kommuners erfaringsniveau indenfor frivillig

aftaleindgåelse. Dette ville kunne afhjælpe vandværkernes usikkerhed omkring rollefordelingen. På trods af, at det på nuværende tidspunkt er en *mulighed*, har denne fra Tillægsaftalens start været en mulighed, som Miljøstyrelsen ikke har anvendt i den vejledning, der er sendt i høring. Hvilket er uhensigtsmæssigt, fordi det kunne have medført færre spørgsmål og tvivl for de kommuner og vandværker, som ikke har erfaring med frivillige aftaler. Fordi der er tale om en vejledning, er det ikke et krav at følge denne, og derfor vil det være hensigtsmæssigt med eksempler.

Selvom kommuner kan sparre med hinanden på tværs af deres erfaringsniveau, kan deres forskellighed også være en *trussel*. Som nævnt før, er der stor forskel på kommunernes status på arbejdet med indsatsplaner. Denne forskel bliver der ikke taget højde for ved fase 2's indtrædelse. Derfor har lodsejere, der er bosat i en kommune, som ikke er kommet i gang med indsatsplaner, ikke haft de samme muligheder som dem, der er bosat i kommuner, som er gået i gang med indsatsplaner. Kort sagt kan det medføre, at lodsejere i passive kommuner kan være dårligere stillet, end lodsejere i aktive kommuner. Fordi der vurderes, at disse lodsejere har et kendskab til at indgå i frivillige aftaler på baggrund af tidligere indsatsplaner. Dette er i sig selv ikke en trussel for implementeringen af Tillægsaftalen, men det kan være en trussel for nogle lodsejere, fordi Tillægsaftalen ikke tager hensyn til medbestemmelses-værdien, der sammen med andre understøtter det danske plansystem.

Af ovenstående fremgår det, at der er flere argumenter for, at det er en upræcis vejledning, der har været sendt i høring. En upræcis vejledning kan medføre, at implementeringen og håndteringen af Tillægsaftalen sker på forskellige grundlag landet over, hvilket ellers er vejledningens formål at modvirke. Det er derfor en generel *svaghed* for Tillægsaftalens implementering.
Der er også argumenter for, at en upræcis vejledning bærer præg af at have været et hastearbejde. Dertil er der dog også argumenter for, at årsagen til dette hastearbejde kan være ministerens middel til at presse de kommuner, som endnu ikke har taget fat på indsatsplanerne. Hvorfor Tillægsaftalen og dennes fokus på BNBO, bliver et middel til at tvinge kommunerne til at handle på grundvandsbeskyttelse.

Hertil opstår der også et fokus på det økonomiske element ved Tillægsaftalen, da specielt kommunerne efterspørger flere midler til at kunne gennemføre frivillige aftaler. Især, hvis disse skal kunne indfries inden for tidsfristen. Det er en klar *svaghed* ved Tillægsaftalen, at midlerne til implementeringen er knappe og i sidste ende skal findes hos den enkelte vandforbruger. Som Aarhus Kommune påpegede, har de kun én person ansat til at gennemføre samtlige frivillige aftaler i øjeblikket, og det vil kræve en større allokering af ressourcer at kunne ændre dette. Det bør derfor af vejledningen klart fremgå, hvilke økonomiske støttemuligheder, der er til stede, herunder også tilskudsordninger.
For at imødekomme denne svaghed, kunne der fra statens side vælges at gøre brug af *Det udvidede totalbalanceprincip* (DUT). Hvis dette bliver en realitet, vil denne svaghed ikke længere være til stede, hvilket vil øge *muligheden* for implementering af Tillægsaftalen.
Hertil kunne den MFJF (Multifunktionelle Jordfordelingsfond) også indgå som en økonomisk støttemulighed. Dog bør tidselementet i forhold til at gennemføre et multifunktionelt projekt overvejes. Den MFJF harmonerer dog fint sammen med den danske plantradition i forhold til solidaritetsprincippet, som blev bearbejdet i forrige kapitel. Ligesom dette også kunne bidrage med central og vigtig viden i forhold til den multifunktionelle jordfordelings evne til at tage hånd om grundvands-problemstillinger. Den MFJF er dog med de nuværende rammer i Tillægsaftalen ikke en mulighed, da det vil tage mere end tre år at benytte den MFJF i alle BNBO'er. Tankerne omkring multifunktionel jordfordeling efterlever i høj grad principperne om bæredygtighed, der nævnes i afsnit 3.2.1 på side 27, hvor den bedste kompromisløsning mellem det sociale-, økonomiske- og miljømæssige problemstilling findes.

I forhold til Tillægsaftalens to faser er der enighed fra de adspurgte kommuner og høringssvarene, at begge faser er mangelfulde beskrevet. Det er dog specielt fase 2, der giver anledning til undren. Det er problematisk, at specielt kommunerne, der er hovedaktør i Tillægsaftalen, ikke til fulde er indforstået med hvilket arbejde, de skal have gennemført indenfor tidsfristen.

Rådighedsindskrækning i både i fase 1 og fase 2 skal tinglyses, hvilket er en klar *styrke* for den frivillige aftale, da denne herved opnår status som et varigt virkemiddel, der ikke fortrænges som følge af eksempelvis salg af en ejendom. Det er dog problematisk, hvordan denne tinglysning skal håndteres lokalt på eksempelvis et marklod, når der ikke længere er krav om stedfæstelse af servitutter i en GML-fil. Derfor fremstår tinglysningen ligeledes som en *trussel*.
Endnu en årsag til, at dette er en trussel, er, det kan være vanskeligt for nogle lodsejere at håndtere den pesticidfri drift, hvis der ikke eksisterer en fysisk afgrænsning af det servitutpålagte areal.
Problematikken illustreres i særdeleshed af figur 5.1 på side 58, hvor det tydeligt ses, hvordan flere BNBO'er, der er beregnet på baggrund af en videnskabelig formel, ikke tager hensyn til de eksisterende mark- og matrikelskel. Problemstillingen vedrørende BNBO og dens afgrænsning kommer i særdeleshed til udtryk, når flere BNBO'er begrænser brugen af et markareal, som det også ses af oventilnævnte kort.

Det fremstår klart af Tillægsaftalen, at berørte lodsejere skal tilsikres fuldstændig erstatning for det indgreb, der gennemføres på disses ejendomme. Hvilket er en klar *styrke* for Tillægsaftalen, da denne herved tilgodeser lodsejerne og deres ulemper herved. Lodsejernes velvilje må i sig selv anses som en *styrke* for implementering, også set i lyset af den kollaborative planlægning. Idet alle aktører bør høres i beslutningsprocessen.
Det, der kendetegner den fuldstændige erstatning fra ekspropriationssager, er, at denne formulering nemt kan misforstås ved anvendelsen af termen *fuldstændig*. Et tidligere projekt af to af gruppens medlemmer påpegede, at *"folk overfortolker forståelsen af termen »fuldstændig«, og forventer at de både skal have erstatning for svie og smerte"*, ligesom at en ekspropriationserstatning ikke tager højde for, hvordan ejendommen er belånt [Thomsen og Christensen, 2018, side 76].
Den fulde erstatning kan derfor også betragtes som en *trussel* for Tillægsaftalen, i og med at denne ofte i ekspropriationssager giver anledning til diskussion og kontroverser. Det bør derfor forventes, at det samme vil kunne betragtes som en risiko i forbindelse med forhandling af de frivillige aftaler, når parterne ikke kan blive enige om erstatningens størrelse. Hvilket kan presse tidsfristen.
Der efterspørges blandt andet fælles vejledende takster på landsplan, som bør fremgå af den nye vejledning for at sikre, at der ikke gives uens erstatninger, der kan påvirke forhandlingerne negativt i én kommune, hvis foreksempel en anden lodsejer fem kilometer borte på den anden side af kommunegrænsen, eventuelt opnår en højere takst for vedkommendes arealer.
Det bør dog overvejes, om ens erstatningstakster på landsplan kan komme til at stride mod den forståelse, der ligger i termen *fuldstændig erstatning*. Ved generelle takster vil der hurtigt kunne ske en under- eller overkompensering for BNBO-arealerne i forhold til, hvad *fuldstændig erstatning* betyder. Erstatningsfastlæggelse er derfor en enorm problemstilling i sig selv. Derfor bør den være sat i overordnede rammer, for at de kan virke entydigt på landsplan. Hvorfor de på nuværende tidspunkt er en *trussel*.

I vejledningen, der er i høring, lægges der op til, at der skal ske en individuel vurdering af skattefritagelse for berørte lodsejere. Dette vurderes som en klar *svaghed*, da dette element ikke gavner forhandlingen af de ønskede aftaler, og derfor, ligesom de uens erstatningstakster kan føre til uenighed blandt lodsejere. Det er ligeledes meget uklart, hvordan aftaleparterne forventer, at en individuel vurdering af skattefritagelse skal håndteres. For at skattefritagelse kan tilkendegives, skal indgrebet ske på ekspropriationslignende vilkår og have en direkte ekspropriationshjemmel. En hjemmel, der i øjeblikket testes af i form af sagen fra Egedal Kommune, der præsenteres i afsnit 5.2. Sagen fra Egedal udgør i øjeblikket både en *trussel* og en *mulighed* for Tillægsaftalen, alt afhængig af udfaldet. Hvis resultatet bliver, at der ikke kan udstedes påbud i BNBO med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven §24 i områder, hvor der ikke er vedtaget en indsatsplan, vil mange kommuner få svært ved at kunne nå at indfri målsætningerne for Tillægsaftalen inden for tidsfristen, da mange kommuner ikke har vedtaget indsatsplaner og derfor ikke kan anvende Miljøbeskyttelses §26a. Det er en *mulighed* i tilfælde af, at Miljøbeskyttelsesloven §24 kan benyttes. Da det dermed vil være afgjort, at lodsejere ikke kan stille spørgsmålstegn ved brugen af denne hjemmel til påbud i Tillægsaftalen.

Der er dog flere kommuner samt andre interessenter (ses af høringsvarene), der tilkendegiver, at der bør være skattefritagelse for berørte lodsejere på tværs af frivillige aftaler og påbud. Ved at skattefritagelse aktivt kunne indgå som en del af forhandlingsprocessen, vil skattefritagelse kunne blive en klar *styrke*, og den kunne derfor blive udslagsgivende for aftaleindgåelserne. Skattefritagelsen i de frivillige aftaler fremstår derfor uklar, indtil landsretten tager stilling til, om den eksisterende hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven §24 er tilstrækkelig eller indtil, der laves ny lovgivning, som sikrer dette. Indtil da kan der ikke med sikkerhed siges at være lovhjemmel for en generel skattefritagelse i de frivillige aftaler. Alt afhængig af Egedalsagens udfald, er det derfor på nuværende tidspunkt en *trussel* for implementeringen.

En klar og tydelig *styrke* ved denne Tillægsaftale er, at såfremt kravene medtages i en indsatsplan, og at denne indsatsplan vedtages og bliver ført til virkelighed indenfor tre år, foreligger der ikke nogen tvivlsspørgsmål. Det gør der ikke, fordi Miljøbeskyttelseslovens §26a kan benyttes, og derfor vil der også være ekspropriationshjemmel og en skattefritagelse. Derfor vil det være en *styrke* for alle kommuner at medtage kravene til BNBO i en indsatsplan.

Figur 8.1. To billeder af en boring i Visse.

Tillægsaftalens manglende udmøntning i en lov fremstår som en *trussel*, da der herved ikke er sikkerhed for, hvordan erstatning og forbud gives i områder uden indsatsplaner. Vigtigheden af beskyttelsen af det danske drikkevand vurderes som højaktuel, men det trækker forholdene i langdrag, at den manglende lovgivning først forventes klar i starten af 2020, hvorfor KL råder kommunerne til at afvente den nye lovgivning. Prioriteringen af vedtagelse og offentliggørelse, hvor først Tillægsaftalen kommer, derefter vejledning og sidst den nødvendige lovgivning vurderes som en stor *trussel*, men specielt i forhold til den korte tidsfrist for implementering, der også anses som en *trussel*.
Der opstår dog samtidig en *mulighed* for at vente med lovgivningen til efter at Tillægsaftalens regler er afprøvet. Da lovgivningen derved kan blive tilpasset situationen bedre. Lovgivningen vil kunne tilgodese de målsætninger, Tillægsaftalen har. Herved har kommunerne og lodsejerne ligeledes mulighed for at pointere vigtige elementer, der bør indgå i en efterfølgende lovgivning. Det er en fordel, at lovgivning kommer sidst i forløbet, idet der erfaringsmæssigt og videnskabsmæssigt vil være bedre forudsætninger for at loven bliver så præcis og fyldestgørende som muligt, men tidsfristen presser dog denne mulighed.

Tidsfristen på de tre år er flere gange blevet nævnt som en *svaghed*, men den kan også være med til at *styrke* implementeringen af Tillægsaftalen ved at kræve denne gennemført inden for en bestemt periode. Heraf fremgår det af tidligere analyser, at frivillige aftaler har bedst erfaring for gennemførelse, såfremt der foreligger en konsekvens (i Tillægsaftalen et påbud). Derfor kan tidsfristen og den efterfølgende fase 2, hvis den beskrives fyldestgørende, være med til at presse gennemførelsen af de frivillige aftaler. Herved opstår der dog en anden problemstilling; Hvorvidt de frivillige aftaler stadig kan tillades at blive kaldt *frivillige*, idet der fremstår væsentlige ulemper og konsekvenser ved ikke at indgå disse, som beskrevet i afsnit 3.2 på side 26.

Med baggrund i tidsfristen for Tillægsaftalen påpeges det af alle kommuner og i flere høringssvar, at denne besværliggør ønsket om, at Tillægsaftalen primært skal implementeres på baggrund af frivillige aftaler. De frivillige aftaler anses både som en *styrke* og som en *svaghed* ved Tillægsaftalen. Denne vurdering er dog afhængig af, hvordan Tillægsaftalen anskues. Det afhænger af, om det skal være til gavn for lodsejerne eller for miljøet. De frivillige aftaler er en *styrke* i forhold til anskuelsen om, at lodsejerne skal behandles ordentligt og derigennem får ejerskab over den frivillige aftale, samt at dialogen, der blandt andet kendetegner det nuværende planparadigme, skal opfyldes. Den frivillige aftale kan dog medføre en *svaghed*, idet at Tillægsaftalen ikke kan nå at blive indfriet inden for tidsfristen, hvorved miljøpolitikken igen tilsidesættes og udskydes, som det for eksempel er set med Danmarks generelle indfrielse af Vandrammedirektivet. Dette afgøres helt og holdent af, hvor villige lodsejerne er til at skulle indgå de frivillige aftaler.
Det særlige, der kendetegner frivillige aftaler, er, at de ikke kan påklages efterfølgende, da disse, som det ligger i ordet *frivillig*, er indgået uden tvang. Hvilket kan fremstå som en *styrke* for kommunerne, men en *svaghed* for lodsejerne.
Herved kan graden af frivillighed i aftalens fase 1. vurderes. Det kan derfor diskuteres, om der er tale om en frivillig aftale, når der over for lodsejeren foreligger en direkte konsekvens ved ikke at indgå i aftalen.

Der diskuteres bredt, om Tillægsaftalen er et miljømæssigt værktøj eller et politisk slagskib. Tillægsaftalen kritiseres fra alle kommuner for, at denne ikke sikrer pesticidfrit drikkevand, selvom formålet med Tillægsaftalen har været en reducering af risiko for nedsivning af pesticider i BNBO. Kommunerne påpeger især, at de pesticider, der kan måles i drikkevandet, lige så godt kan komme fra andre steder i det grundvandsdannende opland end kun fra BNBO. Ligesom det kun er pesticider, der beskyttes for og ikke andre stoffer, der også påvirker grundvandet, eksempelvis nitrat. Det er en klar *trussel* for Tillægsaftalen, at det kun er BNBO, der beskyttes, da det kan medføre, at kommunerne igen om få år kommer tilbage til de selvsamme lodsejere og pålægger dem yderligere restriktioner. Hertil opstår der endnu en *trussel*, ved at Tillægsaftalen kan komme til at påvirke kommunernes nuværende indsatsplanlægning negativt. Det, der kendetegner kommunernes indsatsplanlægning, er, at disse er videnskabeligt forankrede og rækker langt ud over BNBO alene. På denne måde forsøger indsatsplanerne i overvejende grad at beskytte grundvandet bedst muligt, men med Tillægsaftalen og kommunernes nuværende økonomi risikeres det af ressourcehensyn, at sætte indsatsplanlægningen i bero for udelukkende at fokusere på håndteringen af BNBO-områderne, fordi denne har en tidsfrist.

Miljøbeskyttelse *styrkes* ved at være videnskabelig, men ikke nødvendigvis ved at være politisk bestemt. Omvendt kan en politisk beslutning risikere at være en *trussel* for miljøbeskyttelse. Dette omhandler dog styrker og trusler i forhold til miljøbeskyttelse, men dette bliver også *styrke* og *trussel* i forhold til at kunne leve op til de krav, der er stillet om reducering af pesticider i Tillægsaftalen.
Det kan være nødvendigt med en politisk prioritering af opgaver, men det fremstår ikke optimalt for miljøet, at det allerede planlagte arbejde med indsatsplaner bliver sat i bero af hensyn til den politiske tidsaktualitet. Det er dog langt fra alle kommuner, der har igangsat deres indsatsplanlægning, hvorved Tillægsaftalen kan danne incitament og presse kommuner til at igangsætte deres arbejde med indsatsplaner, hvilket er en klar *mulighed* ved Tillægsaftalen. Herved dannes der også incitament til at styrke de enkelte vandværker gennem et muligt vandsamarbejde, hvor økonomi, kompetencer og ressourcer er delt.

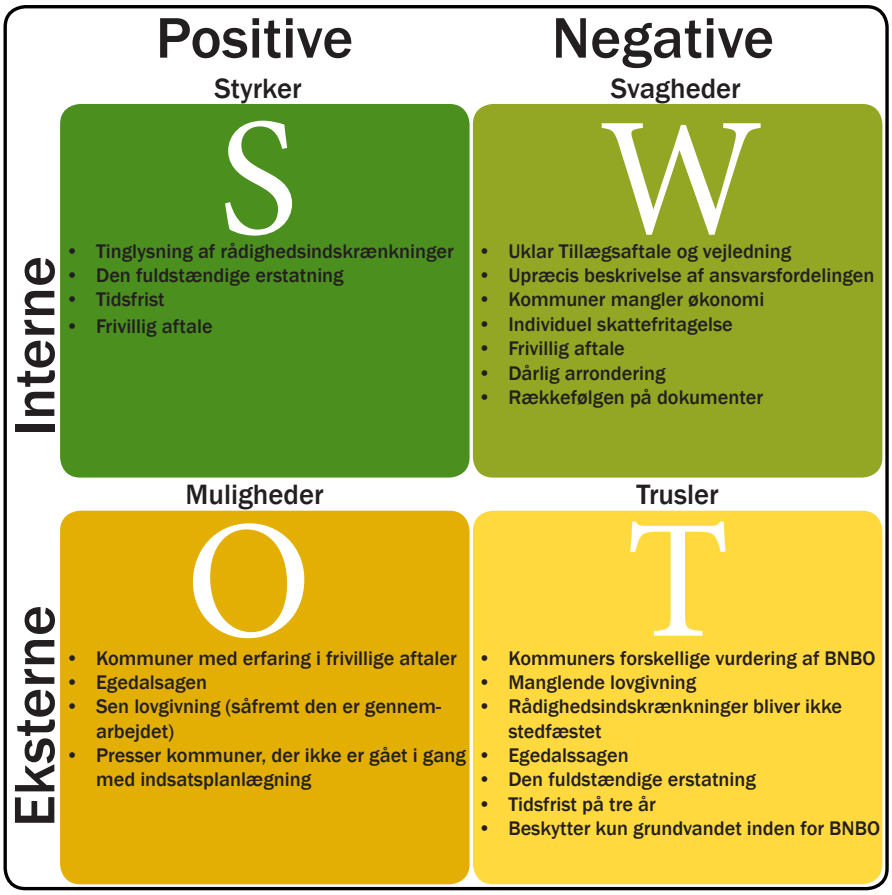
Endnu en*svaghed*, der forekommer af Tillægsaftalens rammer, er, at det medfører en dårlig arrondering, som følge af de mange hektar landbrugsarealer, der bliver taget ud som følge af BNBO-vurderingerne. Her er det vigtigt forsat at fokusere på, at markblokke forbliver dyrkbare og helst så rektangulære som muligt af hensyn til moderne landbrugsmaskiners størrelse og bevægelsesmønstre. Her er det vigtigt at have jordfordeling in mente som værktøj til at samle og forme restarealer til dyrkbare markblokke.

Især jordfordeling har vist sig at være en effektiv løsningsmodel for landbrugets ringe arrondering, hvorfor denne kunne være med til at danne rammerne for en løsning, der håndterer de kommende restarealer udenfor BNBO. Hertil kunne den MFJF også komme i spil og danne et større økonomisk råderum til at kunne gennemføre en multifunktionel jordfordeling i BNBO. Derved en *mulighed*.
På grund af den lange tidshorisont, som en jordfordeling står overfor, vurderes det som mest hensigtsmæssigt, at kommunerne eller vandværkerne opkøber yderligere jord end blot det, der er placeret inden for BNBO. Hertil bringes den tidligere overvejelse om, at de arealer, der får pålagt sprøjteforbud, forsøges at holdes så rektangulære så muligt, for både at tilgodese den enkelte lodsejer, men også den geografiske stedfæstelse af de kommende rådighedsindskrænkelser.
Ved at medtage restarealer og holde disse rektangulære, forøges det totale areal, hvilket kan skabe bedre muligheder for eksempelvis skovrejsning. Aarhus Kommune påpeger blandt andet, at mange arealer var for små til at rejse skov på, som derved vil være en *mulighed*.
Den klare svaghed ved at øge det totale areal, der fratages, er det økonomiske element. Desto større totalareal, desto større erstatning/kompensation skal der vedlægges.
Tillægsaftalens styrker, svagheder, muligheder og trusler er derved flere, som dette afsnit har vist.

8.2 SWOT matrice

Efter at have diskuteret de fire SWOT elementer i afsnittet ovenfor, vil dette afsnit indeholde den SWOT-matrice, som på billedlig vis illustrerer resultatet af diskussionen ovenover. Derudover vil den også være med til at besvare underspørgsmål 5.

Hvilke styrker, svagheder, muligheder og trusler har tillægsaftalen ifølge tidligere analyser, og hvilken betydning har disse for implementeringen?



Figur 8.2. SWOT-matrice udarbejdet på baggrund af SWOT-diskussion.

Matricen alene besvarer dog ikke underspørsgmål fem. Her er det vigtigt at nævne, at matricen ikke kan stå alene, da der i diskussionen er argumenteret for elementerne placeringer. Ved at læse diskussionen vil den sidste del af underspørgsmålet også blive besvaret. Det skyldes blandt andet især, at flere af truslerne vil kunne vendes til muligheder ved mindre justeringer. Det bemærkelsesværdige ved at kigge på SWOT-matricen er dog, at der ikke er nogle af specialets analyser, der peger på, at Tillægsaftalens styrke er at sikre rent drikkevand. Tillægsaftalens formal er dog også "blot"at sikre en reducering af pesticider i BNBO, men hvis ikke det sikre rent drikkevand, hvad er formålet da?
Derudover er det også tydeligt, at der er flest negative- end positive elementer ved Tillægsaftalen ifølge dette speciales analyser.

Anbefalinger til BNBO-vejledningen

9

Dette kapitel skal strukturere den empiri, der igennem specialet er blevet analyseret og diskuteret, for nu at supplere med en række anbefalinger til Tillægsaftalen, mere specifikt den kommende BNBO-vejledning.
Hvorved kapitlet skal besvare det sidste underspørgsmål

Underspørgsmål 5

Hvordan bør den supplerende BNBO-vejledning ændres for bedst muligt at tilgodese problemformuleringen?

Kapitlet struktureres således, at anbefalinger indledningsvist fremhæves og bevæggrundene for udvælgelsen beskrives. Herefter samles anbefalingerne i en let og overskuelig punktform, for at lette den videre formidling.

9.1 Sammenfatning

Indledningsvist rettes specialets *første* anbefaling mod de indledende beskrivelser af Tillægsaftalens fase 1 og 2. Det anbefales, at vejledningen indeholder en klar beskrivelse af, hvilke målsætninger der ønskes realiseret inden for tidsfristen i både fase 1 og 2.
Det har gennem specialets respondenter vist sig, at der blandt alle fremlægges mange tvivlspørgsmål angående de ønskede målsætninger for Tillægsaftalen. Hertil kommer også forholdet til både lodsejer og vandværker. Det anbefales, at det ligeledes er tydeligt for disse, hvilken betydning Tillægsaftalen får for respektivt lodsejernes ejendomsret og myndighedernes forsyningsopgave.
Vejledningen bør også fremlægge, hvilket grundlag for beregningen af BNBO, der som udgangspunkt bør anvendes og hvilke særlige forhold i marken, der kan påvirke denne beregning. Dette efterspørges blandt andet gennem afsnit 3.2.5 på side 38.
Dette i respekt for nutidens planideologier, idet det tilgodeser det konsensusskabende samarbejde, der kendetegner en kollaborativ proces, som udledes gennem Kapitel 3.2 på side 26, hvor parterne er enige og belyste om, hvilke forhold de orienterer sig under.

Næstkommende element og dermed specialets *anden* anbefaling vedrører den manglende lovgivning for Tillægsaftalen. Det anbefales, at udarbejdelsen af den kommende lovgivning for Tillægsaftalen gennemføres inden for kort tid og helst inden den nuværende planlagte dato for vedtagelse i januar 2020. Igennem en tidlig og klar lovgivning sikres det, at der opnås klare rammer for, hvilken betydning en tidlig eller sen implementering af Tillægsaftalen giver. Herved sikres det i vejledningen, at denne kan referere til direkte lovbestemmelser, og vejledningen derfor bliver mere præcis i sit sigte.
Det er problematisk, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der kan pålægges påbud efter Miljøbeskyttelseslovens §24 i områder uden en vedtaget indsatsplan. Lige netop forholdet omkring §24, har lange udsigter til at blive afklaret, idet den stadig er under behandling i Vestre Landsret jævnfør Egedalsagen. Dette komplicerer både kommunernes opfyldelse af Tillægsaftalens målsætninger, men skaber ligeledes uklare rammer for berørte lodsejere.
Som det udledes af specialets planteoretiske overvejelser er det centralt, at der er klare rammer

omkring, hvilken konsekvens Tillægsaftalen medfører, hvilken kan sikres gennem en direkte forankring i en lovbestemmelse.

Næstkommende element og dermed specialets *tredje* anbefaling vedrører de økonomiske rammer for implementering af Tillægsaftalen. Det er blandt de udvalgte kommuner et ressourcespørgsmål om, hvorvidt Tillægsaftalen kan implementeres inden for tidsfristen. Hvis der er tilstrækkelige økonomiske midler, kan der allokeres en nødvendig medarbejder-/projektkapacitet til at få de frivillige aftaler i hus indenfor de tre år, der er afsat til implementering. Dette er i følge de udvalgte kommuner ikke muligt på nuværende tidspunkt. Derfor skal det af vejledningen tydeligt fremgå, hvilke støttemidler der er mulighed for at søge. Ligesom det klart skal fremgå, hvilke økonomiske rammer kommunerne har at handle indenfor. Der tænkes specifikt på, hvorvidt staten har til hensigt at oprette specielle puljemider. Hertil kommer muligheden, den Multifunktionelle Jordfordelingsfond også i spil, da det anbefales, at der fremlægges en mulighed for at opnå støtte til blandt andet BNBO, tænkt ind i et samspil med andre arealanvendelser og funktioner.
Der eksisterer dog en ulempe ved inddragelse af puljemidler og herunder også MFJF. Denne er at processen ofte kompliceres yderligere, da der følger en række krav/målsætninger med de mulige puljemidler, hvorfor dette hurtigt kan udfordre BNBO-tidsfristen yderligere.
Planteoretisk harmonerer det godt at sammentænke én problemstilling sammen med flere. På trods af planteoriens positive fremlægning af sammentænkningen af flere problemstillinger i samme løsning, bør dette dog vurderes kritisk. Det påpeges blandt andet af Thaysen gennem citat 87 på side 96, at der er risiko for, at processen besværliggøres gennem komplekse og tidskrævende samarbejder, fordi mange aktører har ret til at blive hørt. Dette konkrete tilfælde er derfor et eksempel på problemstillingen ved at sammentænke planlægning rettet mod miljøbeskyttelse med ideologier fra den kollaborative planlægning, fordi det tager lang tid at nå til en fælles beslutning.

Det næste element og dermed specialets *fjerde* anbefaling vedrører erstatningsfastlæggelsen. Det anbefales, at vejledningen følger metoden til erstatningsfastlæggelse, der kendetegnes ved fuldstændig erstatning fra blandt andet ekspropriationssager. Særligt indenfor statslig anlæg af veje er der særlig stor ekspertise med at ekspropriere og dermed metode til erstatningsfastlæggelse af ejendomme, hvorfor det påpeges, at det er essentielt, at vejledningen er tro mod dens udgangspunkt, *fuld* erstatning og dermed undgår at udarbejde faste generelle takster på landsplan. Der bør være plads til en grad af dynamik i erstatingen. Generelle takster vurderes at kunne stå i kontrast med de overvejelser, der ligger bag en *fuld* erstatning. Det kan dog være en fordel, at vejledningen påpeger nogle vejledende tekster, hvis blot der gøres opmærksom på, at disse kun bør anvendes som et udgangspunkt og tager højde for eventuelle specielle forhold på ejendommen.

Det næste element og dermed specialets *femte* anbefaling vedrører forholdet til indsatsplaner. Nogle kommuner er godt i gang med at sikre drikkevandet via indsatsplaner, og det arbejde bør forsætte. Det forholder sig dog sådan, at nogle kommuner allerede medtager beskyttelse af BNBO i deres indsatsplanlægning, hvilket er fordelagtigt, da det sammentænker beskyttelse af BNBO mod pesticider med en generel beskyttelse af drikkevandet mod flere farlige påvirkninger. Det understøtter i høj grad den nuværende planlægningsideologi, hvormed der opnås en bedre og bredere miljøbeskyttelse af drikkevandet end tilfældet er ved udelukkende at fokusere på pesticidforurening.
Der er dog også kommuner, som endnu ikke er i gang med deres indsatsplaner, hvorfor disse er mere presset på tiden, end kommuner der er gået i gang.
Ved at inkludere BNBO i indsatsplanerne, sikres det også, at der er hjemmel til at give påbud efter Miljøbeskyttelseslovens §26a, hvilket betyder, at kommunerne opnår et bedre grundlag for at kunne nå at implementere Tillægsaftalen inden tidsfristen udløber. Da der derved er hjemmel til at give et påbud. Processen med at beslutte og vedtage indsatsplaner tager dog tid. Vejledningen bør derfor indeholde en beskrivelse og flere eksempler på, hvordan indsatsplanlægningen kan foregå, for netop at understøtte de kommuner, der ikke har stor erfaring med dette. Idet indsatsplaner i øvrigt vurderes som et effektivt virkemiddel.

Det næste element og dermed den *sjette* anbefaling knytter sig til kommunernes drikkevandsbeskyttelse og planlægning heraf. Det drejer sig mere specifik om vandsamarbejder. For at implementere Tillægsaftalen anbefales det på baggrund af de tre adspurgte kommuner, at alle andre af landets kommuner får etablere vandsamarbejder på tværs af alle almene vandværker. Et vandsamarbejde har sine fordele i, at det muliggør et større økonomisk råderum, en større erfaringsdeling og dermed mere ekspertise indenfor de problemstillinger, som vandværkerne møder. Heriblandt frivillige aftaler både som led i Tillægsaftalen men også som led i indsatsplanerne. Derudover anbefales det også, at vandsamarbejder samarbejder tæt med kommunens forvaltning, da de to aktører sammen kan skabe den bedste planlægning for at sikre grundvandsbeskyttelsen. Forvaltningen sidder med viden om lovgivning og reglerne bag, og vandværkerne sidder med viden om, hvad der reelt sker ude i marken. Derved vil et samarbejde være at foretrække for at skabe de bedste løsninger.
Derfor bør der i vejledningen være en opfordring til kommuner og vandværker om at påbegynde vandsamarbejder hurtigst muligt.
Miljøbeskyttelsesloven §48 indeholder dog bestemmelser om sådanne samarbejder, som naturligvis skal overholdes, før vandsamarbejderne etableres. Der kunne henvises til denne bestemmelse i vejledningen.
Vandsamarbejder er også i tråd med den kollaborative planlægning, hvor konsensusskabende beslutninger er at foretrække for at opnå de bedste og mest holdbare løsninger. Som blandt andet Emel Baylan argumenterer for i afsnit 3.2.3 på side 31, er især den kommunikative planlægning blevet et solidt standpunkt for håndteringen af miljørelaterede problemstillinger. Ligesom, der igennem Brundtlandrapporten blev ændret synspunkt på, om hvorvidt synoptisk planlægning var den korrekte planlægningsform til miljørelaterede problemstillinger. De eksempler, der analyseres i afsnit 3.2.4 på side 34, hvor blandt andet Vandmiljøplanerne behandles i forhold til den frivillige aftale som virkemiddel, hvor det ses, at frivillige virkemidler gennem kollaborative ideologier ikke altid er i stand til at modsvare de ønskede målsætninger.

Det næste element og dermed specialets *syvende* anbefaling vedrører aktørernes roller. På baggrund af respondenternes kritik af deres manglende kendskab til deres rolle i implementeringen, anbefales det, at der af vejledningen fremgå en klar rollefordeling, hvorved alle berørte aktører er bekendte med deres opgave, ansvar og rettigheder. Dette skal sikre, at forhandlingerne om de frivillige aftaler foregår på et oplyst og transparent grundlag, med så reelle forhandlinger som muligt. Alle aktører skal inddrages ligeværdigt og det skal fremgå tydeligt, hvilket ansvar der er placeret hos de enkelte aktører.
Den kollaborative planlægning hviler i høj grad på enighed og oplysthed, hvormed denne i høj grad understøtter denne tankegang. Det vurderes, at en transparent proces kan danne incitament for en højere grad af frivillighed i implementeringen af Tillægsaftalen og derigennem deltagelsen heri. Dette da der, som det påpeges i afsnit 3.2.5 på side 38, er manglende frivillighed i en aftale, gennem eksempelvis konsekvenser ikke nødvendigvis med til at højne deltagelsen, men kan risikere at medføre en direkte modsat effekt.

Det næste element og dermed specialets *ottende* anbefaling vedrører vidensdeling og deling af erfaringer fra de kommuner, der allerede har bred erfaring med frivillige aftaler, og dermed står stærkere i forbindelse med denne opgave. Her skal erfaringerne tjene som eksempler og skabeloner for de kommuner, der nu skal i gang med frivillige aftaler uden en forudgående erfaring med disse. Dette skal sikre, at udførelsen og indgåelsen af de frivillige aftaler foregår på det bedst mulige grundlag, således at fejl undgås og derved undgår at forlænge processen unødigt. Vejledningen bør derfor indeholde eksempler på frivillige aftaler og processen bag disse. Dette kunne være gennemarbejdet ved et flowdiagram med tilhørende beskrivelse, eksempelvis udarbejdet af Aalborg og/eller Aarhus Kommune.
På den måde opnås en refleksiv kapacitet, der kan understøtte de kommuner, der har mangel på erfaring med frivillige aftaler, hvilket stemmer overens med den planparadigmiske tankegang.

Det næste element og dermed specialets *niende* anbefaling vedrører bedre arrondering af markjorder. Som det forholder sig nu, er BNBO en usynlig administrativ grænse, som udelukkende eksisterer digitalt og er beregnet på baggrund af en videnskabelig formel, der tager forbehold for de hydrologiske grænser under jorden men ikke de synlige ejendomsskel over jorden.
Dette skaber risiko for, at lodsejeren ved en fejl kan ende med at sprøjte med pesticider indenfor BNBO på baggrund af en utydelig grænse over jorden. For at sikre BNBO bedre mod dette, kan det være en nødvendighed, at der etableres nye fysiske markskel som klart og tydeligt definere grænsen ude i marken for lodsejeren. I samme omgang kan der med fordel inddrages jordfordeling, hvor der ryddes op i markblokkene, så der ikke opstår restarealer, der er vanskelige at dyrke. Vejledningen bør derfor indeholde en beskrivelse af, hvordan de bedste markjorder sikres.
På denne måde tilgodeses diversitet og gensidigheden aktørerne i mellem, hvorved de planparadigmiske tanker er opfyldt. Herved anerkender politikerne, at lodsejerne fortsat skal kunne dyrke sin bedrift hensigtsmæssigt og uden store ulemper.

Afslutningsvis knyttes en supplerende og dermed tiende anbefaling. Denne indgår dog ikke på samme måde som de andre anbefalinger listet ovenfor. Denne medtages ikke i specialets direkte anbefalinger, da denne som sådan ikke knytter sig til vejledningen. Den tiende anbefaling skal i stedet ses som en direkte anbefaling i forhold til Tillægsaftalen og dennes rammer. Det anbefales, at der i Tillægsaftalen indføres en tillægsbestemmelse, der åbner for muligheden for, at de kommuner, der udviser gode intentioner i forhold til implementeringen af Tillægaftalen kan søge om mulighed for, at få udsat implementerings-tidsrammen. Dette anbefales, da denne vurderes sammen med specialets *femte* anbefaling, hvori fordelene ved indsatsplanlægningen fremhæves. Hvis kommunerne udviser gode intentioner gennem en indsatsplanlægning, hvori det klarlægges at denne har til formål, at beskytte drikkevandet yderligere, set i forhold til de krav af Tillægsaftalen og de nødvendige frivillige aftaler er igangsat, bør det være muligt at søge om forlængelse inden implementeringen af Tillægsaftalens Fase 2.

Herunder er anbefalingerne listet. Der gøres opmærksom på at på trods af, at de er nummereret er det ikke sammenfaldende med en prioriteret rækkefølge, da de alle er vigtige for implementeringen af Tillægsaftalen.

Anbefalinger

1. Vejledningen bør indeholde klare beskrivelser af de ønskede målsætninger og ønskede processuelle fremgangsmåder for både Fase 1 og Fase 2 af Tillægsaftalen, samt en klar definition af hvilken betydning faserne får for både lodsejernes ejendomsret og vandværkernes og kommunernes forpligtelser.

2. Vejledningen bør understøttes af aktuel lovgivning så tidligt som muligt for at sikre implementeringen af Tillægsaftalen inden for tidsfristen, også gerne før januar 2020.

3. Vejledningen bør indeholde en klar definition af, hvilke økonomiske elementer, der er centrale at varetage i forbindelse med Tillægsaftalen og hvilke puljemidler, der kan være aktuelle at anvende som mulige økonomiske støtterammer for en løsning.

4. Vejledningen bør følge en dynamisk erstatningsfastlæggelse, idet vejledningen derved er tro mod formuleringen *fuld* erstatning. Dette medfører ligeledes, at der gives plads til, at erstatningen kan tilpasses unikke forhold. Der bør dog af vejledningen fremgå nogle eksempler på generelle takster, der kan anvendes, hvis der i den enkelte kommune er problemstillinger knyttet til erstatningsniveauet.

5. Vejledningen bør indeholde beskrivelser af, hvordan BNBO bør samtænkes med kommunernes arbejde med indsatsplaner.

6. Vejledningen bør indeholde en opfordring til, at landets kommuner opsøger muligheden for at vandsamarbejder, da dette øger mulighederne for at kunne implementere Tillægsaftalen indenfor rammerne.

7. Vejledningen bør indeholde en klar beskrivelse af de aktuelle aktørers rollefordeling, herunder opgave og ansvar.

8. Vejledningen bør indeholde dybdegående eksempler på, hvordan den frivillige aftaleindgåelse bør håndteres. Disse bør være udarbejdet af udvalgte repræsentative kommuner, der har stor og direkte erfaring med frivillige aftaler.

9. Vejledningen bør indeholde bedre beskrivelse af hvilke muligheder, der er for at opnå en bedre arrondering af markblokke med særligt fokus på jordfordeling eller Multifunktionel jordfordeling, prioriteret i forhold til overvejelser angående fremtidige arealprioriteringer i Danmark.

Konklusion 10

Specialet har haft til hensigt at undersøge genstandsfeltet, der udgøres af Tillægsaftalen til Pesticidstrategi 2017 - 2021. Mere specifikt hvorvidt målsætningerne kan realiseres i de rammer, der er opstillet i Tillægsaftalen. Specialet tog først udgangspunkt i en initierende problemanalyse, som ledte frem til den endelige problemformulering, der kan ses nedenfor:

Problemformulering

Hvordan implementerer eller vil udvalgte kommuner implementere de frivillige aftaler for at imødegå Tillægsaftalens krav om pesticidfri BNBO'er, og hvilke elementer er centrale for implementeringen set i lyset af nutidens planparadigme?

Specialets indledende problemanalyse havde til hensigt at besvare, hvorvidt Tillægsaftalen var implementérbar på jordbrugsarealer inden for Tillægsaftalens rammer. Denne analyse resulterede i, at Tillægsaftalen vurderedes til at være delvist implementérbar. De nuværende rammer i Tillægsaftalen kan dog risikere at skade implementeringen. Dette specielt i forhold til, om det er muligt, at implementere Tillægsaftalen gennem den frivillige aftaleindgåelse, der er udgangspunktet fra Miljøstyrelsen.
Til at støtte kommunernes implementering er der af Miljøstyrelsen oprettet en supplerende vejledning for BNBO.

En supplerende vejledning til den gældende BNBO-vejledning har under specialets udarbejdelse været i høring. Specialegruppen har af Miljøstyrelsen fået adgang til modtagene høringsvar, hvor disse er blevet analyseret for at sammenligne argumentationen heri. Alle 11 tematiseringer og deres behandlinger kan ses af kapitel 5 på side 49, hvoraf disse i særdeleshed påpegede elementer angående vejledningens generelt uklare formuleringsgrundlag, uklarheder angående vejledningens risikovurdering samt uklarheder angående vejledningens ønskede fremgangsmåde til kommunernes håndtering af Tillægsaftalen.
Det skal bemærkes, at alle 11 tematiserede elementer er centrale i forhold til implementeringsgrundlaget for Tillægsaftalen, men ovenstående tre eksempler vurderes centrale i forhold til den ønskede implementering af Tillægsaftalen.

Som analysen af udvalgte kommuner har klarlagt, er der forskellige måder, hvorpå de enkelte kommuner går til Tillægsaftalen og dennes målsætninger på. Dette fremgår af Kapitel 6 på side 61. Specialet fremhæver, at kommunernes status med implementeringen af Tillægsaftalen hænger sammen med indsatsplanlægningen i de enkelte kommuner. I Aalborg og Aarhus Kommune viser det sig, at de er langt med deres indsatsplanlægning og derfor allerede nu har vurderet størstedelen af deres BNBO'er. Skanderborg Kommune derimod har endnu ikke vedtaget nogen indsatsplaner. Dog har de vurderet alle deres BNBO'er, men de er i tvivl om, hvorvidt disse vurderinger overholder de nuværende regler. De tre udvalgte kommuner er derfor forskellige steder i implementeringen af Tillægsaftalen, men dette har dog ikke en synderlig betydning for deres kritikpunker.
Alle tre kommuner påpeger tidselementet som det mest kritiske element for implementeringen af Tillægsaftalen og påpeger, at tiden i høj grad er sammenhængende med den frivillige aftale som virkemiddel og omfanget af denne. Både Aalborg og Aarhus Kommune påpeger, at tre år til frivillige aftaler ikke er tilstrækkeligt, hvilket vurderes som validt på grund af deres store erfaring med frivillige aftaler. Tillægsaftalens målsætning om at sikre BNBO gennem frivillige aftaler står

derfor i skarp kontrast til den fremlagte tidsfrist for Tillægsaftalen. Tvivlen angående de frivillige aftaler mønter derfor ikke på, om det er muligt at lave frivillige aftaler, men om det er muligt at nå at lave frivillige aftaler indenfor alle BNBO'er på tre år.

I takt med at kommunerne kritiserer tidsfristen for implementeringen af Tillægsaftalen, påpeger disse også den politiske rækkefølge, som Tillægsaftalen er kommet i. Det påpeges især, at det er problematisk, at vejledningen kommer før lovgivningen.

I forhold til den manglende lovgivning medfører Egedalsagen en klar blokade for kommunernes arbejde med Tillægsaftalen og truer derved anvendelsen af Miljøbeskyttelseslovens §24 som påbudshjemmel i de områder, hvor der endnu ikke er vedtaget en indsatsplan. Det fremgår i øjeblikket tilnærmelsesvist som et krav, at pesticid-forbuddet i BNBO kun kan pålægges med hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens §26a og dermed gennem en indsatsplan. Det betyder derfor, at en kommune som Skanderborg er langt bagud i forhold til Aalborg og Aarhus Kommuner.

Alle specialets udvalgte kommuner påpeger, at den supplerende vejledning langt fra er fyldestgørende, hvorfor specialets anbefalinger blandt andet tager sigte mod at forbedre den fremtidige supplerende BNBO-vejledning. Det er i særdeleshed kritisabelt, at både Aalborg og Aarhus Kommune har tilbudt at understøtte den fremtidige vejledning med eksempler på frivillige aftaler, der kan komme de knap så erfarne kommuner til gode. Specielt når en kommune netop påpeger, at de i vejledningen savner en række eksempler at vurdere deres implementering af Tillægsaftalen på. Erfaringsniveauet kommunerne imellem vurderes derfor som sammenfaldende med, om Tillægsaftalen har en spinkel mulighed for at kunne implementeres på baggrund af de ønskede målsætninger.

Inddragelse af berørte lodsejere i de frivillige aftaler harmonerer i stor stil med nutidens planparadigme, hvor bred inddragelse og gensidighed er i højsædet. Det er vigtigt, at berørte lodsejere inddrages så tidligt som muligt i processen og dermed får mulighed for at være med til at forme processen og derigennem arealanvendelsen, så denne også harmonerer med deres virksomhed og samtidig målsætningen om pesticidfri drift i BNBO.
På trods af planparadigmets karakter og de udvalgte kommuners holdning til, at lodsejerne skal behandles ordentligt, påpeger respondenterne også, at det er problematisk, at der politisk eksisterer x-antal politiske 'varme kartofler', når det kommer til miljøbeskyttelse, og at der kun tages hånd om en lille del ad gangen. Det skaber i høj grad en større ulempe for de berørte lodsejere. Kommunerne påpeger, er det problematisk, at aftaleparterne bag Tillægsaftalen blot tager hånd om en lille del af de danske problemstillinger indenfor miljøbeskyttelse. Tillægsaftalen risikeres derved at være til større ulempe overfor berørte lodsejere, når kommunen om måske fem år kommer tilbage med en ny problemstilling og igen vil gøre indhug i lodsejernes ejendom.

Den Multifunktionelle Jordfordelingsfond er et godt eksempel på, at der i øjeblikket er stort politisk fokus på, at flere især miljømæssige problemstillinger skal sammentænkes og håndteres i den samme løsning.
Hertil kan det påpeges, at plandebatten og derigennem arealprioritering i Danmark bør revurderes. Ved at der opnås konsensus omkring hvilken retning, der er ønskelig for den danske arealpolitik, kan dette være med til at sætte rammerne for de mest effektive løsninger, når der er tale om miljøbeskyttelse. Specialets vurdering er, at Multifunktionel Jordfordeling vil kunne stå som et stærkt virkemiddel i forhold til at indfri de i Tillægsaftalen ønskede målsætninger og samtidig varetage brede arealforvaltningsmæssige problemstillinger. Det kræver dog, at der kan indgås selvstændige aftaler angående tidselementet ved Tillægsaftalen.

Når det kommer til implementeringen af Tillægsaftalen, opstår der en stor kritik af stedfæstelsen af de i Tillægsaftalen medførte servitutpålæggelser inden for BNBO. Det nævnes ikke direkte af de adspurgte kommuner, men bør tages seriøst på baggrund af en landinspektørfaglig vurdering. Uden det fornødne krav om stedfæstelse kan der opstå problemstillinger omkring den fysiske

BNBO i marken. Dernæst er de cirkulære BNBO'er også problematiske for lodsejerens fremtidige drift, fordi det er vanskeligt for moderne landbrug at dyrke jordlodder med runde afgrænsninger. Rektangulære BNBO'er, der tager højde for fysiske markskel, kan derfor både tilgodese berørte landmænd, men samtidig også bidrage med en merbeskyttelse af drikkevandet gennem et større udlagt areal. Dette vil dog i mange tilfælde kræve, at rådighedsindskrænkningerne omfatter et større areal af lodsejerens ejendom.

Derved er de centrale elementer for implementeringen af Tillægsaftalen beskrevet, og disse er blevet diskuteret i en SWOT-diskussion efterfulgt at en SWOT-matrice, der på billedligvis illustrere Tillægsaftalens styrker, svagheder, muligheder og trusler. Disse elementer og diskussionen af disse er derfor udgangspunktet for de anbefalinger, der er skrevet i Kapitel 9.

Dette speciales genstandsfelt i form af Tillægsaftalen har vist sig at berører flere forskellige fagligheder lige fra geologi til økonomi, landbrug og arealforvalning. Specialet har forholdt sig til disse fagligheders eksistens og vigtigheden af disse for Tillægsaftalens implementering, men naturligvis er det med arealforvalningens faglighed i højsædet. Arealforvaltning er i sig selv også en bred faglighed og med de landinspektørfaglige briller på er det især erstatningsdelen, registreringsdelen og GIS-delen for implementeringen, der springer i øjnene. Disse vil der derfor blive perspektiveret yderligere over i Perspektiveringen herunder.

Perspektivering 11

Specialets problemformulering er blevet analyseret, diskuteret og besvaret. Da Tillægsaftalen er præget af et utal af forskellige synspunkter og vinkler, er det relevant at se genstandsfeltet, Tillægsaftalen i et større perspektiv.

Dette speciale er som bekendt et afgangsprojekt efter fem års studie i den landinspektørfaglige verden. Lige netop Tillægsaftalen, der har været specialets genstandsfelt, rammer nogle af de helt centrale emner ved landinspektørfagligheden dog uden disse er direkte synlige i Tillægsaftalen. Disse vil derfor blive set i større sammenhænge nedenfor, hvor også mere samfundsmæssige problemstillinger medtages i tilknytning hertil.

I slutningen af maj 2019, kort tid før afleveringsfristen er der truffet afgørelse i Beder-sagen fra Aarhus Kommune. Her har Aarhus Kommune fået medhold i et forbud mod brug af pesticider indenfor et sårbart område i Beder-indstasplanområdet, hvor hjemlen i Miljøbeskyttelseslovens §26a blev påklaget. Da afgørelsen er offentliggjort i tidsrummet for dette specialets sidste punktum, er der ikke taget højde for denne afgørelse igennem specialets analyser og konkluderende diskussioner. Det er dog værd her i perspektiveringen at reflektere over, om denne afgørelse kan sætte skub i de frivillige aftaler. Da Aarhus Kommune påpegede tidligere i specialet, at flere lodsejere aktivt ventede på en afgørelse i sagen. Det, at Aarhus Kommune har fået medhold i sagen betyder, at Miljøbeskyttelsesloven §26a *kan* finde anvendelse som hjemmel til et forbud mod pesticider i en indsatsplan. Det eneste, der dog påpeges gennem afgørelsen af sagen er, at der har været lagt vægt på argumentation angående: oplysninger om områdets vand- og jordforhold, udvikling i vandkvalitet og fund af pesticider.[Miljø- og Fødvareklagenævnet, 2019]
Dette kunne derfor indikere, at der ved et forbud bør tages højde for de forhold, der er i området. I relation til specialets anbefalinger vil sagens udfald betyde, at specielt *anbefaling 5*, bør understreges, og hvor vigtigheden af en detaljeret indsatsplan med særligt fokus på fyldestgørende beskrivelser og undersøgelser af bl.a. vand- og jordbundsforhold, prognoseanalyser af vandkvaliteten og pesticidforekomster bør understreges.

Erstatningsfastlæggelsen for arealer i BNBO behøver ikke at være nyskabende og revolutionerende. Der eksisterer allerede gode erfaringer med erstatningsudmåling fra vejsystemet, som kendes fra ekspropriationssager vedrørende vejudlæggelse. Her besidder landinspektøren gode forudsætninger og ekspertise i at håndtere og understøtte erstatningsudmålingen som rådgiver. Ligesom at der blandt landinspektører ligger et stærkt erfaringsgrundlag i forhold til det juridiske grundlag for miljøbeskyttelse og erstatningsudmåling.

Ved at overføre det brede erfaringsgrundlag, der allerede ligger på vejområdet for erstatningsudmåling og landinspektørernes brede juridiske og finansielle faglighed til Tillægsaftalen og tildele denne en rådgiverfunktion, kan der spares mange ressourcer i forhold til håndteringen af både erstatningen og juridiske problemstillinger. Det vurderes, at landinspektøren både vil kunne repræsentere berørte grupper af lodsejere, men også myndighedssiden i Tillægsaftalen. Der er behov for solid og uvildig rådgivning, for at Tillægsaftalen kan sikres som en effektiv aftale til miljøbeskyttelse. Tiden er ikke til endnu et frivilligt aftaleflop.

Effektivisering, transparens og håndtering inden for danske grunddata er i øjeblikket centrale forhold, der går igen på den politiske dagsorden. Danmark er i øjeblikke ved at implementere og har allerede implementeret flere delelementer af Grunddataprogrammet, der medfører en af de største forandringer inden for ejendomsdataområdet i nyere tid. En af tankegangene bag vurderes

til at være større og enklere synlighed omkring hvilke forhold, der er gældende på den enkelte ejendom. Samkøringen af flere registre om ejendomsdata til én samlet oversigt giver både offentlige myndigheder og borgere mulighed for nemt at danne sig et overblik over en bestemt ejendom og dennes begrænsninger.

På baggrund af det enorme arbejde og offentlige ressourceforbrug, der ligger bag Grunddataprogrammet er det fra et landinspektørfagligt perspektiv bemærkelsesværdigt, at kravet om vedlæggelse af GML-fil til stedfæstelsen af servitutter bortfaldt som følge af nedlæggelsen af Stedfæstelsesdatabasen. En digital geografisk stedbestemmelse af servitutter gennem GML-filer, der kan samkøres med dataservices til visualisering af disse, vurderes som foreneligt med de visioner, der står bag Grunddataprogrammet og deraf Ejendomsdataprogrammet.

Stedbestemmelsen af eksempelvist en cirkulær BNBO, hvor der foreligger direkte forbud mod anvendelsen af pesticider i præcist dette område, der med den nuværende lovgivning skal ske gennem et tinglysningsrids, vurderes som stærkt kritisabelt og kan både påvirke myndighed og borger negativt, hvis der sprøjtes inden for BNBO. En geografisk stedbestemt BNBO med digitale koordinater i GML-format vil både kunne tilgodese den offentlige digitaliseringsstrategi men også gavne miljøbeskyttelsen i Danmark. Den manglende digitale geografiske stedbestemmelse kan også ses i relation til moderne landbrugsdrift. Manglende digitale koordinater gør det svært at sammenkøre ejendommens begrænsninger og ejendommens anvendelse.

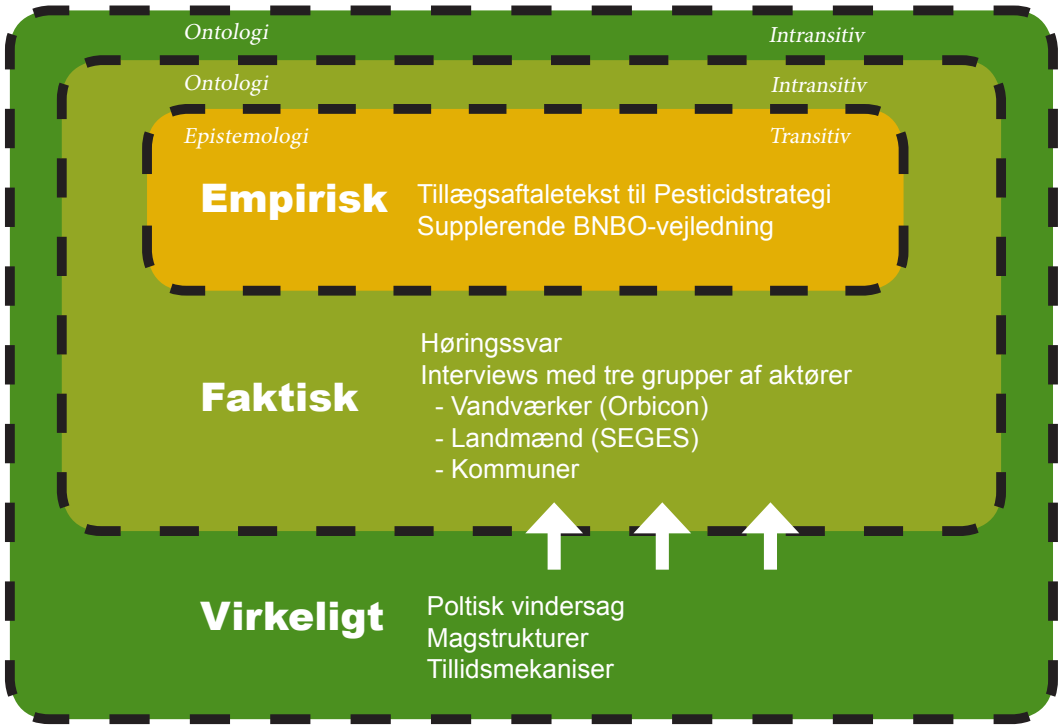
Ovenstående berører konceptet, *Smart Farming*, som kun er voksende, da flere landbrugsmaskiner moderniseres til at kunne anvende eksempelvis koordinater som en del af markens drift. Ligesom at det kan være med til at sikre en højere effektivitet, end det er muligt at opnå gennem menneskelig kontrol. Landbrugsdriften moderniseres konstant og er i hastig udvikling. Hvorfor bør stedfæstelsen af servitutter ikke være det samme? Måske der en dag opstår et stort behov for geografiske stedsbestemte rådighedsindskrænkinger af både landbrugsarealer og arealer inden for byzonen. Et behov, der kunne være dækket på forhånd gennem en passende lovgivning.

Tillægsaftalens formål har netop været at reducere nedsivningen af pesticider i BNBO, således at drikkevandet overholder grænseværdierne. Hvorvidt dette bliver en realitet er ikke til at vide på nuværende tidspunkt, da resultatet heraf først kan måles om flere år. Flere respondenter udtaler dog, at de ikke tror, at Tillægsaftalen er med til at sikre rent drikkevand. Det er dog ikke Tillægsaftalens formål at sikre rent drikkevand, men blot har til formål at reducere nedsivningen af pesticider, hvorved Tillægsaftalen fra politisk hånd er klogt formuleret. Både fordi de ikke lover noget, de ikke kan holde, og fordi det ser ud som om, at de beskytter drikkevandet.

Politisk er rent drikkevand en vindersag, da der ikke er nogen fornuftige argumenter for at være imod. Det er specialegruppens opfattelse, at der kan være et underliggende niveau af politik i specialets problemfelt, som også stemmer overens med specialets videnskabsteoretiske grundlag, den kritiske realisme. Det er svært at sige noget konkret om de politiske bevæggrunde for Tillægsaftalen, men det virker som om, der kan være andre grunde og timing til gennemførelsen af Tillægsaftalen end lige netop kun drikkevandsbeskyttelse mod pesticider. Politik og magtstrukturer befinder sig på det virkelige niveau jævnfør den kritiske realisme, og det har dog heller ikke være specialets målsætning at undersøge dette bagvedliggende lag. Der kan her perspektiveres til blandt andet Flyvbjerg og hans interessante forskning omkring magtstrukturer i planlægninger. Hvor specielt Aalborg-casen er kendetegnende herved. Idet Flyvbjerg undersøgte magtstrukurer i den kommunale organisation i Aalborg i forbindelse med byomdannelsen af havnearealerne.

I Aalborg-casen blev der erkendt flere underliggende lag af magt bag de på overfladen synlige processer. Der kan her spekuleres i, om der også kan være nogle af de samme tendenser i forhold til Tillægsaftalen. Indenfor landbruget vurderes der også til at være stærke magtforhold, som hænger sammen med de store økonomiske interesser indenfor faget. Gennem Flyvbjergs utallige planteoretiske diskussioner om magt kan disse ligeledes føre til overvejelser om, at der fra de

politiske aftaleparter, gennem Tillægsaftalen, udøves skjult magt over for kommunerne gennem de utydelige beskrivelser, der påpeges i specialet. Kommunerne bliver herved holdt i et magtgreb, da de ikke er sikker på, hvilke konsekvenser, der implementeres i tilfælde af, at Tillægsaftalens målsætninger ikke indfries i tide.



Figur 11.1. Model over de tre niveauer i dette speciales problemfelt, Tillægsaftalen.

Politik er en bred kam af magt, demokrati og systemer. Det virkelige niveau kan derfor også indeholde et skarpere blik på, hvordan systemets rammer omkring miljøbeskyttelse agerer. Igennem den i øjeblikket foregående valgkamp har klimaet i den grad været på dagsordenen, og den svenske Greta Thunberg har fået skoleelever verden over til at strejke for klimaet, eller det, som hun mener bør kaldes for 'klimakrisen'. Igennem specialet er det blevet mere og mere tydeligt, at den danske miljøbeskyttelse i stor stil hviler på tillid. Tillid til at eksempelvis lodsejeren ikke sprøjter med pesticider indenfor BNBO, men også tillid til at landmændende nedbringer kvælstof, og at kravet om randzonerne i sin tid blev overholdt.

Tillid er derfor en stor del af det danske system indenfor miljøbeskyttelse i især landbruget. Der er naturligvis kontrolinstrumenter for grænseværdier, men hvis disse først er overskredet, er skaden allerede sket. Den skade som netop *ikke* må ske. Hvis det er tilfældet, lever Danmark pludselig ikke op til EUs Vandrammedirektiv eller FNs verdensmål om at sikre rent vand.
Specielt EUs Vandrammedirektiv har opnået status som et problembarn for danske myndigheder. Indledningsvist blev det beskrevet, at direktivet skulle være indfriet i 2009. En deadline der efterfølgende er blevet forlænget til 2015, til 2021 og forventes i 2019 forlænget til 2027. Derfor kan der stilles spørgsmålstegn ved, om tillid er det rette værktøj, når verden står i en klimakrise. Er tiden til tillid? Eller skal der mere kontrol gennem restriktioner til? Hvormed tillid suppleres med konsekvens.

Er det fordi, det danske landbrug er for økonomisk presset, og restriktioner derfor vil medføre store konsekvenser? Eller er det fordi magten også findes i landskabet? Skal et presset landbrug have konsekvenser for det vand, som vi allesammen tapper af hver dag?

Tillægsaftalens virkelige niveau trækker tråde langt ind i en større kompleksitet af problemer i nutidens samfund. Er det fordi, at vi i Danmark lige nu befinder os i en tid, hvor en større jordreform er nødvendig for at få enderne til at hænge sammen? Landbruget har i mange år været en stor del af den danske velstand, men er klimaet i dag vigtigere at beskytte end et landbrug, der også kritiseres for at være en økonomisk byrde? Skal de store og sunde landbrug bestå, og må de små og usunde dreje nøgle om? Er Tillægsaftalen et skridt i retningen mod en større jordreform, hvor der kun bliver dyrket landbrug de steder, hvor det ikke er til direkte farer for mennesker og dyr? Når Landbrug & Fødevarer og Danmarks Naturfredningsforening er gået sammen om et udspil, der skal sikre natur, klima og landbrug, er der noget, der tyder på, at noget stort indenfor arealanvendelsen og arealprioriteringer nærmere sig.

Vurdering 12

Ved vejs ende af specialet er det tid til at reflektere over hele specialet i sin helhed, både hvad angår videnskabsteori, metoder og resultater.

Overordnet set har den være nyttigt at anvende den kritiske realisme som den primære videnskabsteoretisk tilgang i specialet, fordi det gennem analyserne er blevet tydeligt, at der eksisterer skjulte forhold og agendaer bagved Tillægsaftalen. Hvilke forhold og agendaer, der florerer i videnssskabsteoriens virkelige niveau kan ikke direkte påpeges. Der er indicier om, at det virkelig niveau eksisterer, men det kan ikke med sikkerhed vides, at det eksisterer, og dernæst kan det heller ikke med sikkerhed vides, hvad der florerer deri.
Det har dog heller aldrig været specialets formål at komme ned i det virkelige niveau, men der er bestræbt efter at nå så langt ned som muligt inden for specialets metodologiske rammer. Hvilket er ensbetydende med, at der ikke svares på, hvorvidt det findes, eller hvad der findes deri. På trods af det, er der dog i perspektiveringen til specialet stillet spørgsmåltegn ved flere ting i tilknytning hertil, og det drejer sig i stor stil om politik og hvorvidt drikkevandet reelt sikres ved Tillægsaftalen. Det kan vi som landinspektører ikke svare på, og derfor gøres det heller ikke.

Da den kritiske realisme har domineret specialet fra start til slut, står specialegruppen nu også tilbage med et spørgsmål om, hvorvidt den kritiske realisme har været medvirkende til, at Tillægsaftalen fra start er blevet stillet i et kritisk lys. Dertil en refleksion af, hvorledes brugen af en mindre kritisk videnskabsteori, eksempelvis fænomenologien ville have stillet Tillægsaftalen i et mere positivt lys. I særdeleshed fordi at anbefalingerne netop også er domineret af at være mere kritiske end positive. På trods heraf er det dog specialegruppens opfattelse, at den kritiske realisme har været fordelagtig i netop en bestræbelse efter at nå frem til anbefalinger.

Brugen af hermeneutikken i specialet er vurderet til at have været gavnlig. Det skyldes blandt andet, at da det er et speciale, er der viden som der rent fagligt tages for givet, og derved er en forforståelse af det, der analyseres. Derudover har hermenutikken også været gavnlig, da specialegruppen undervejs i hele specialet er blevet klogere, og hver analyse har medført en ny forståelse for problemfeltet, som afføder nye analysemuligheder. Derudover er problemfeltet også meget tidaktuelt, hvorfor der igennem udarbejdelsen af specialet er udgivet nye dokumenter i relevans for Tillægsaftalen, og disse er der taget stilling. Det har været muligt at tage stillig til disse, da hermeneutikken har været en stor del af specialets videnskabsteori.

Hermenutikkens plads i specialet kan dog også have været medvirkende til en stor mængde af information og analyser. Da en ny forforståelse åbner op for nye analyser, og derved er der hele tiden nye muligeder, og derved er der risiko for at køre ud af en tagnet. Det har dog ikke været tilfældet, da problemformuleringen har været ledetråden under hele specialet.

Interviews har bidraget med værdifuld empiri, der ikke har været muligt at få anden steds fra. Det har derfor været utrolig vigtig for at beskrive den viden, der knytter sig til de frivillige aftaler og grundvandsbeskyttelse, at der har været velvilje fra respondenterne til at stille op til interviews og dele deres erfaring og viden med specialegruppen. Der følger en generel kildekritik med til interviews, idet alt empiri herfra behandles som *rigtigt* jævnfør den hermeneutiske videnskabsteori. Der er absolut intet der indikerer, at respondenterne skulle direkte lyve, men der kan være forhold, som der bevidst undlades at nævne, ligesom der kan være problemer, som enten bliver talt op eller ned, alt efter bagvedliggende magtstrukturer og deres position. Det er også specialegruppens opfattelse, at specielt respondenter, der er ansat i politisk ledede organisationer og virksomheder,

ikke kan/vil sige, hvad som helst af hensyn til deres videre ansættelse og karriere.

I forhold til interview af de tre udvalgte kommune gøres der opmærksom på, at alle tre kommune har en socialdemokratisk borgmester. Dette kan derfor også have indflydelse på grundvandsbeskyttelses-politikken, der bliver ført i de tre kommuner, og dernæst også overveje om den forholdvis store kritik af Tillægsaftalen kan have været under indflydelse af kommunalbestyrelserne, som trods alt har vedtaget indsatsplanerne. Det er værd at overveje, om tre kommuner med venstre borgmester ville have givet samme udfald. Det er ikke dette speciales formål at vurdere den politik, der ligger bag Tillægsaftalen, alligevel er det værd at overveje, hvilken indflydelse den nationale - og den kommunale poltik har på Tillægsaftalen. Det er trods alt en regering ledet af Venstre, der har været med til at vedtage Tillægsaftalen. Ligeledes er det også alment kendt, at Venstre er landmændendes parti, hvorfor det er værd at være kritisk overfor, om der blive taget for stort et hensyn til landmændene i Tillægsaftalen, og om en regering ledet af Socialedemokratiet støttet af andre røde partier ville have set anderledes ud.

Det kunne derfor have give et mere repræsentativt udsnit af landets kommuner, hvis der også havde været kommuner med en borgerlig borgmester blandt respondenterne. Dernæst er Aalborg og Aarhus Kommuner to store by-kommuner, som oplever tilflytning. Skanderborg Kommune er en mindre by-kommune end de andre to, trods alt er det ikke en del af udkants Danmark. Det kunne derfor have været interessant at have interviewet en udkantskommune eller en landkommune. Specialegruppen har dog taget kontakt til Vesthimmerlands Kommune, men da de ikke var gået med implementeringen af Tillægsaftalen eller havde tænkt sig at gå i gang, vurderes de til ikke at være relevante. Det fremgår af Bilag B.4 på side B7.
Det vurderes dog af tidsmæssige årsager ikke at have været muligt at nå at interviewe flere kommuner, og derudover er det også specialegruppens vurdering, at anbefalingerne er til brug for alle landets kommuner, da de er bygget på nogle af de kommuner, der er længst fremme med implementeringen.

Dernæst er det også specialegruppens vurdering, at det kunne have været gavnligt at have interviewet et eller flere vandværksbestyrelser. Det er specialegruppens opfattelse at disse ville kunne have givet et mere fyldestgørende billede af alle berørte aktørers holdning. Dog var det specialegruppens holdning, at Orbicon, som også er rådgiver for vandværkerne ville bidrage med en tilstrækkeligt repræsentativt opfattelse af vandværkernes holdning.

Det kunne også have været interessant at have interviewet en landmand, som enten har medvirket i en frivillig aftale i forbindelse med indsatsplanerne, eller en lodsejer hvis ejendom bliver påvirket af Tillægsaftalen. Det ville have kunne medvirke til et tydeligere billede af, hvordan en landmand oplever rådisghedsindskrænkninger. Dette er dog også specialets opfattelse, at SEGES har varetaget store dele af lodsejernes holdninger, og dette har været den bedste løsning i forhold til den tid, der har været til rådighed.

Sidst med ikke mindst ville det også kunne have været gavnligt at interviewe en eller flere lokalpolitikere, som kunne have medvirket til en mere kommunalpolitisk holdning til Tillægsaftalen. Specialegruppen har forsøgt at henvende sig med relevante spørgsmål til Miljø- og Fødevareministeren, men disse er blevet afvist at besvare af tidsmæssige årsager. Mailkorrespondance kan ses af Bilag B.2 på side B4.

Flere af de muligvis manglende respondenters holdning er dog blevet repræsenteret i specialet ved at have anvendt deres høringssvar til Tillægsaftalen. Derved er det specialegruppens vurdering, at alle aktørernes holdninger er medtaget i større eller mindre grad i anbefalinger skrevet til sidst i specialet.

Til indsamling og analyse af empiri har den komparative metode også været benyttet. Som det allerede er beskrevet i Metode-kapitlet, kan der her være en fejlkilde.
Det drejer sig især om de tematiseringer, der har fundet sted. De er blevet udvalgt både på

baggrund af hyppigheden men også på baggrund af problemformuleringen og specialegruppens tidligere analyser. Derved er det interessant at stille spørgsmålstegn ved, om temaerne ville have været de samme, såfremt der havde været gjort brug af andre analyser tidligere i specialet, eller hvis problemformuleringen have været en anden, og for slet ikke at nævne, om de ville have været de samme temaer, hvis det havde været en anden faggruppe, der havde skrevet specialet.

Derved er der mange overvejelser at gøre, når der vælges videnskabsteori, metoder og analysemetoder i et speciale. Det er værd at være kritiske over de resultater, som disse medfører, og overveje om konklusionen ville kunne have været en anden. Dette er der derfor både blevet perspektiveret og vurderet over, og specielgruppens holdning er, at konklusionen i den grad afspejler landinspektørens faglighed og problemfeltets aktualitet.

Litteratur

Aalborg Kommune, **2019**. Aalborg Kommune. *Vandplanudvalget*, 2019. URL `https://www.aalborg.dk/business/miljoe-energi-og-affald/for-vandvaerker/vandplanudvalgsmoeder`. Siden tilgået 16/05 2019.

Aalborg Kommune Meningskondensering, **2019**. Aalborg Kommune Meningskondensering. *Specialegruppen - Meningskondensering af interview med Aalborg Kommune*, 2019. Bilag A.3.3.

Aarhus Kommune, **2016**. Aarhus Kommune. *Vandforsyningsplan 2016-2023*, 2016. URL `https://cdn.aarhus.dk/media/9245/vandforsyningsplan-2016-2023.pdf`. Siden tilgået 21/05 2019.

Aarhus Kommune Meningskondensering, **2019**. Aarhus Kommune Meningskondensering. *Specialegruppen - Meningskondensering af interview med Aarhus Kommune*, 2019. Bilag A.3.4.

Altinget, **2016**. Altinget. *Her er konsekvenserne af landbrugspakken*, 2016. URL `https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/her-er-konsekvenserne-af-landbrugspakken`. Siden tilgået 23/05 2019.

Anne Schelde Pårup, Aarhus Kommune, **2019**. Anne Schelde Pårup, Aarhus Kommune. *Mail fra Aarhus Kommune*, 2019. Bilag B.3.

Antoft et al., **2012**. Rasmus Antoft, Michael H. Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Kristiansen. *Håndværk & Horisonter*. Syddansk Universitetsforlag, 2012.

Arler et al., **2015**. Finn Arler, Michael Søgaard Jørgensen, Daniel Galland og Esben Munk Sørensen. *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*, 2015. URL `https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/222074854/danmarks_areal_endelig_rapport.pdf`. Siden tilgået 09/05 2019.

Baylan, **2015**. Emel Baylan. *Solving Environmental Problems via Participatory Landscape Planning*. Researchgate, pages 241–255, 2015.

Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom, **2019**. Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom. *LBK nr 132 af 25/01/2019 Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom*, 2019. URL `https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=202819`. Siden tilgået 23/05 2019.

Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, **2019**. Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse. *LBK nr 241 af 13/03/2019 Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse*, 2019. URL `https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=207970`. Siden tilgået 23/05 2019.

Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v., **2018**. Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v. *LBK nr 118 af 22/02/2018 Bekendtgørelse af lov om vandforsyning m.v.*, 2018. URL `https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=198692`. Siden tilgået 30/05 2019.

Bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom), **2009**. Bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom). *BEK nr 834 af 03/09/2009 Bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom)*, 2009. URL `https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=127168`. Siden tilgået 08/05 2019.

Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer, **2018**. Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer. *BEK nr 1420 af 28/11/2018 Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer*, 2018. URL https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=203656. Siden tilgået 30/05 2019.

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom), **2018**. Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom). *BEK nr 607 af 30/05/2018 Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (fast ejendom)*, 2018. URL https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=201716. Siden tilgået 15/05 2019.

Bæredygtigt Landbrug, **2019**. Bæredygtigt Landbrug. *Vandmiljøplanernes historie*, 2019. URL http://www.detstorebedrag.dk/media/11840/tidslinje_-_vandmilj_planerne.pdf. Siden tilgået 23/05 2019.

Christensen, **2019**. Torben Lund Christensen. *Mangel på arbejdskraft kan bremse historisk jordreform*. Landinspektøren, 61(3), 8–9, 2019.

Clipart Library, **2019**. Clipart Library. *Clipart Library*, 2019. URL http://clipart-library.com/clipart/8iGGMz8ia.htm. Siden tilgået 05/06 2019.

Collective Impact, **2019**. Collective Impact. *Analyser*, 2019. URL https://collectiveimpact.dk/det-aabne-land/analyser. Siden tilgået 30/04 2019.

Damgaard og Foged, **2006**. Anne Damgaard og Peter Foged. *Vilsted sø - De gjorde det muligt*. Aalborg Universitetsforlag, 2006. ISBN 8773077712.

Danmarks Miljøundersøgelser, **2003**. Danmarks Miljøundersøgelser. *Vandmiljøplan II – slutevaluering*, 2003. URL http://www.vmp3.dk/Files/Filer/Slutrapporter/VMPII_Slutevaluering_web.pdf. Siden tilgået 23/05 2019.

Danmarks Naturfredningsforening, **2016**. Danmarks Naturfredningsforening. *EU sår tvivl om landbrugspakken*, 2016. URL http://old.dn.dk/Default.aspx?ID=47717. Siden tilgået 23/05 2019.

Danmarks Radio, **2019**. Danmarks Radio. *Ekspert advarer: Regeringen vil have udsat EU's vandmiljø-deadline*, 2019. URL https://www.dr.dk/nyheder/indland/ekspert-advarer-regeringen-vil-have-udsat-eus-vandmiljo-deadline. Siden tilgået 23/05 2019.

Danske Vandværker, **2018**. Danske Vandværker. *BNBO – Boringsnære beskyttelsesområder*, 2018. URL https://danskevv.dk/viden-om/grundvandsbeskyttelse/bnbo-boringsnaere-beskyttelsesomrader/. Siden tilgået 23/05.2019.

DANVA, **2017**. DANVA. *Sådan fungerer BNBO*, 2017. URL https://www.danva.dk/viden/danskvand-temaer/drikkevand/saadan-fungerer-bnbo/. Siden tilgået 23/05.2019.

Delmas og Terlaak, **2002**. Magali Delmas og Ann Terlaak. *Regulatory commitment to negotiated agreements: Evidence from the United states, Germany, the Netherlands, and France*. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 4(1), 5–29, 2002.

Den Danske Ordbog, **2019a**. Den Danske Ordbog. *Demarkation - opslag*, 2019. URL https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=demarkation. Siden tilgået 06/05 2019.

Den Danske Ordbog, **2019b**. Den Danske Ordbog. *kodificere*, 2019. URL https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=kodificere. Siden tilgået 23/05 2019.

Den Europæiske Union, **2019**. Den Europæiske Union. *Forordninger, direktiver og andre retsakter*, 2019. URL https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_da. Siden tilgået 23/05 2019.

Den Europæiske Union, **2009**. Den Europæiske Union. *DIREKTIV 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider*, 2009. URL https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:DA:PDF. Siden tilgået 23/05 2019.

Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet, **2019**. Departementet, Miljø- og Fødevareministeriet. *Multifunktionel jordfordelingsfond*, 2019. URL BilagD.1.

Egholm, **2014**. Liv Egholm. *Videnskabteori Perspektiver på organisationer og samfund*. Hans Reitzels Forlag, 2014.

Encyclopædia Britannica, **2019**. Encyclopædia Britannica. *Brundtland Report*, 2019. URL https://www.britannica.com/topic/Brundtland-Report. Siden tilgået 15/04 2019.

Energi, Forsyning og Klimaministeriet, Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, **2016**. Energi, Forsyning og Klimaministeriet, Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering. *Forslag til lov om ændring af lov om udstykning og anden registrering i matriklen, lov om Geodatastyrelsen, lov om tinglysning og forskellige andre love (Effektivisering af ejendomsregistrering og -forvaltning m.v.)*, 2016. URL https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/59678. Siden tilgået 15/05 2019.

Erhvervsstyrelsen, **2019**. Erhvervsstyrelsen. *A.m.b.a, s.m.b.a, f.m.b.a*, 2019. URL https://erhvervsstyrelsen.dk/virksomheder-med-begraenset-ansvar. Siden tilgået 04/06 2019.

Eriksen, **2016**. Thor Eriksen. *Sådan foretager man et litteraturstudie*, 2016. URL https://www.scribbr.dk/struktur-i-din-afhandling/saadan-foretager-man-et-litteraturstudie/. Siden tilgået 25/02 2019.

Eriksen, Christensen, et al., **2018**. Eriksen, Christensen, et al. *Jammerbugt - Borgernes Kommune*. AAU, 1(1), 17–24, 2018.

Evald, **2011**. Jens Evald. *At tænke juridisk*. Nyt Juridisk Forlag, 2011.

Finansministeriet, **2018a**. Finansministeriet. *Dansk landbrug får hjælpepakke til 380 millioner kroner*, 2018. URL https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/09/dansk-landbrug-faar-hjaelpepakke-til-380-millioner-kroner. Siden tilgået 25/04 2019.

Finansministeriet, **2018b**. Finansministeriet. *Initiativbeskrivelser for Hjælpepakke til landbruget 2018*, 2018. URL file:///C:/Users/Jacob/Downloads/Initiativbeskrivelser.pdf. Siden tilgået 30/04 2019.

Folketinget, **2019**. Folketinget. *Dansk klimalov nu*, 2019. URL https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-02233. Siden tilgået 12/03 2019.

GEUS, **2019a**. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland GEUS. *Boringsdatabasen*, 2019. URL http://data.geus.dk/geusmap/?mapname=jupiter&lang=da#baslay=baseMapDa&optlay=&extent=509202.8720723713,6202463.114924726,613976.5346238116,6256125.666365054&layers=jupiter_anlaeg_ws,kommunegraenser&filter_0=txt_search.part%3D%26hovedtype%3DVVS. Siden tilgået 23/05 2019.

GEUS, **2019b**. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland GEUS. *Grundvand og Politik*, 2019. URL `https://www.geus.dk/udforsk-geologien/laering-om-geologi/viden-om/viden-om-grundvand/grundvand-og-politik/`. Siden tilgået 23/05.2019.

Giupponi og Gain, **2017**. Carlo Giupponi og Animesh Kumar Gain. *Integrated spatial assessment of the water, energy and food dimensions of the Sustainable Development Goals*. Reg Environ Change, 1(17), 1881–1893, 2017.

Glachant, **2007**. Matthieu Glachant. *Non-binding voluntary agreements*. Journal of Environmental Economics and Management, 54(1), 32–48, 2007.

Glavind og Pedersen, **2016**. Johanne Grøndahl Glavind og Helene Helboe Pedersen. *Gode Spørgsmål, Rigtige Svar*. Gyldendal, 2016.

Graff, **2003**. Jens Graff. *Forretningsplanen: håndbog for SMV'ere og iværksættere*. Humlebæk: SMV-litteratur , 2003.

Gyldendal, Den Store Danske, **2019**. Gyldendal, Den Store Danske. *pluralisme*, 2019. URL `http://denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Filosofi/Filosofiske_begreber_og_fagudtryk/pluralisme`. Siden tilgået 25/02 2019.

Hedemand og Strandberg, **2009**. Trine Hedemand og Morten Strandberg. *Pesticider*, 2009. URL `https://www2.dmu.dk/pub/mb15.pdf`. Siden tilgået 05/03 2019.

Jan Nymark Thaysen, **2017**. Jan Nymark Thaysen. *Multifunktionel jordfordeling i praksis*, 2017. URL `https://docplayer.dk/45894894-Multifunktionel-jordfordeling-i-praksis.html`. Siden tilgået 06/05 2019.

Kissclipart, **2019**. Kissclipart. *Idea, Company, Technology*, 2019. URL `https://www.kissclipart.com/bulle-bd-ide-clipart-canada-bed-bug-idea-g47adc/`. Siden tilgået 05/06 2019.

KL, **2009**. KL. *Kort om DUT, Det Udvidede Totalbalanceprincip*, 2009. URL `https://www.kl.dk/nyhed/2009/maj/kort-om-dut/`. Siden tilgået 09/05 2019.

Kortforsyningen, **2019**. Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering Kortforsyningen. *Kortforsyningen*, 2019. URL `https://download.kortforsyningen.dk/`. Siden tilgået 23/05 2019.

Kvale og Brinkmann, **2009**. Kvale og Brinkmann. *Interview, Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag, 2009.

Landbrug & Fødevarer, **2018**. Landbrug & Fødevarer. *L&F har stævnet klagenævn i Egedal-sagen*, 2018. URL `https://lf.dk/aktuelt/nyheder/2018/marts/l-f-har-staevnet-klagenaevn-i-egedal-sagen`. Siden tilgået 08/05 2019.

Landbrug & Fødevarer, **2019a**. Landbrug & Fødevarer. *Landbrug & Fødevarer: Ny BNBO-aftale er mere fornuftig end frygtet*, 2019. URL `http://tiny.cc/gpbw7y`. Siden tilgået 15/04 2019.

Landbrug & Fødevarer, **2019b**. Landbrug & Fødevarer. *Grundvand*, 2019. URL `https://lf.dk/viden-om/miljoe-og-klima/grundvand`. Siden tilgået 23/05 2019.

Landbrugsstyrelsen, **2014**. Landbrugsstyrelsen. *Nye LDP-ordninger klar fra februar*, 2014. URL `https://lbst.dk/nyheder/nyhed/nyhed/nye-ldp-ordninger-klar-fra-februar/`. Siden tilgået 30/04 2019.

Landbrugsstyrelsen, **2014**. Landbrugsstyrelsen. *Jordfordeling*, 2014. URL https://lbst.dk/landbrug/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/. Siden tilgået 30/04 2019.

Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., **2018a**. Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v. *LOV nr 45 af 23/01/2018 Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v.*, 2018. URL https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=198173. Siden tilgået 23/05 2019.

Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., **2018b**. Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v. *LOV nr 45 af 23/01/2018 Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v.*, 2018. URL https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=198173. Siden tilgået 30/05 2019.

Lundstrøm, **2019**. Jesper Lundstrøm. *Nyt arbejdsprogram*. Landinspektøren, 61(3), 47, 2019.

Micheelsen et al., **2015**. Annemette Getreuer Micheelsen, Jakob Thomsen og Nanna Birk Larsen. *Optimering af Tingbogens byrderubrik*. AAU, 1(1), 22–25, 2015.

Miljø- og Fødevareklagenævnet, **2017**. Miljø- og Fødevareklagenævnet. *MFK afgørelse af 18. december 2017 Afgørelse i sag om Egedal Kommunes afgørelse om forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler i boringsnært beskyttelsesområde (BNBO) ved Bjellekær Kildeplads: NMK-10-01155, NMK-10-01156, NMK2017.NMK-10-01157, NMK-10-01158, NMK-10-01159, NMK-10-01160, NMK-10-01161, NMK-10-01162 og NMK-10-01163, MAD 2017.502*, 2017. URL https://www.karnovgroup.dk/loesninger/mad. Siden tilgået 08/05 2019.

Miljø- og Fødevareminister Jakob Ellemann-Jensen, **2019**. Miljø- og Fødevareminister Jakob Ellemann-Jensen. *Miljø- og Fødevareministerens besvarelse af spørgsmål nr. 585 (MOF alm. del) stillet efter ønske fra Ida Auken (RV).*, 2019. URL https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/MOF/spm/585/index.htm. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2016**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Øget Råvaregrundlag*, 2016. URL https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Foedevare-_og_landbrugspakke/OEget_raavaregrundlag.pdf. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2018a**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Sådan beskytter vi grundvandet*, 2018. URL https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/grundvand/saadan-beskytter-vi-grundvandet/. Siden tilgået 25/04 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2019a**. Miljø- og Fødevareministeriet. *EU's vandrammedirektiv*, 2019. URL https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/eus-vandrammedirektiv/. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2018b**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Danmarks nationale skovprogram*, 2018. URL https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Nyheder/Danmarks_nationale_skovprogram_2018.pdf. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2019b**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Statslig skovrejsning*, 2019. URL https://naturstyrelsen.dk/naturbeskyttelse/naturprojekter/tilskudsordninger/statslig-skovrejsning/. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2018c**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Vejledning om tilskud til privat skovrejsning – 2018*, 2018. URL `https://mst.dk/media/150905/vejledning-om-tilskud-til-privat-skovrejsning-2018.pdf`. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen, **2019**. Miljø- og Fødevareministetriet, Miljøstyrelsen. *Vejledning om vurdering af indsatser rettet mod erhvervsmæssig brug af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)*, 2019. URL `https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/62810`. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljø- og Fødvareklagenævnet, **2019**. Miljø- og Fødvareklagenævnet. *Stadfæstelse af forbud i sag om anvendelse af pesticider i Aarhus Kommune*, 2019. URL `https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/6faaae8d-84be-4dd4-9fbc-fbf0f3f136e2`. Siden tilgået 31/05 2019.

Miljøministeriet, **2019**. Miljøministeriet. *Fakta: Initiativer til at beskytte drikkevandet mod pesticider*, 2019. URL `https://mst.dk/media/170886/faktaark_tillaegsaftale_til_pesticidstrategi.pdf`. Siden tilgået 23/05.2019.

Miljøministeriet, **2011**. Miljøministeriet. *Implementering af vandrammedirektivet og nitratdirektivet i Nederlandene, Slesvig-Holsten og Danmark*, 2011. URL `https://www.ft.dk/samling/20101/almdel/MPU/bilag/362/954756.pdf`. Siden tilgået 23/05 2019.

Miljøministeriet, **1986**. 1986 Miljøministeriet. *Miljøministerens handlingsplan for nedsættelse af forbruget af bekæmpelsesmidler*, 1986. URL `https://mst.dk/media/148370/pesticidhandlingsplan1987-1996.pdf`. Siden tilgået 25/02.2019.

Miljøministeriet, **2017**. 2017 Miljøministeriet. *Pesticidstrategi 2017 - 2021*, 2017. URL `https://mst.dk/kemi/pesticider/pesticidstrategi-2017-2021/`. Siden tilgået 25/02.2019.

Miljøstyrelsen, **2019a**. Miljøstyrelsen. *Ikke-almene vandforsyninger*, 2019. URL `https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/drikkevand/kontrol-af-drikkevand/ikke-almene-vandforsyninger/`. Siden tilgået 16/05 2019.

Miljøstyrelsen, **2018**. Miljøstyrelsen. *Vejledning om indsatsplaner*, 2018. URL `https://mst.dk/media/147463/vejledning-om-indsatsplaner.pdf`. Siden tilgået 25/04 2019.

Miljøstyrelsen et al., **2017**. DCE Miljøstyrelsen, Nationalt Center for Miljø, Energi ved Aarhus Universitet og GEUS – De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland. *NOVANA - Det nationale overvågningsprogram for vandmiljø og natur 2017-21 : programbeskrivelse*. Miljøstyrelsen, 2017. ISBN 978-87-7120-862-7. URL `http://mst.dk/overvaagning/`.

Miljøstyrelsen, **2019b**. Miljø-og Fødevareministeriet Miljøstyrelsen. *Statslig grundvandskortlægning*, 2019. URL `http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=grundvand`. Siden tilgået 22/05 2019.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, **2004**. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. *Aftale om Vandmiljøplan III 2005-2015 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne.*, 2004. URL `http://www.vmp3.dk/Files/Filer/VMP_III-aftale-endelig_.pdf`. Siden tilgået 23/05 2019.

Naturstyrelsen, **2016**. Naturstyrelsen. *BoringsNære Beskyttelses Områder - Orientering om status for BNBO projektet som afsluttes i 2016*, 2016. URL https://naturstyrelsen.dk/media/198710/bnbo-praesentation.pdf. Siden tilgået 08/05 2019.

Naturstyrelsen, **2019**. Naturstyrelsen. *Vilsted Sø*, 2019. URL https://naturstyrelsen.dk/drift-og-pleje/driftsplanlaegning/himmerland/omraadeplaner/vilsted-soe/. Siden tilgået 23/05 2019.

Orbicon - Collective Impact, **2018**. Orbicon - Collective Impact. *Erfaringer fra tre demonstrationsjordfordelinger*, 2018. URL https://collectiveimpact.dk/~/media/collective%20impact/jordfordeling/demonstrationsprojekter/erfaringsopsamling_%20orbicon_august%202018.pdf?la=da. Siden tilgået 06/05 2019.

Orbicon Meningskondensering, **2019**. Orbicon Meningskondensering. *Specialegruppen - Meningskondensering af interview med Orbicon*, 2019. Bilag A.3.1.

Pinclipart, **2019**. Pinclipart. *Civil Engineering Surveyor*, 2019. URL https://www.pinclipart.com/pindetail/hiwbww_civil-engineering-surveyor-civil-engineering-seminar-topics-clipart/. Siden tilgået 05/06 2019.

Pixabay, **2019**. *Pixabay*, 2019. URL https://pixabay.com/da/vectors/europ\T1\aeiske-union-europa-flag-eu-155207/. Siden tilgået 05/06 2019.

Rasmussen, **2015**. Kasper Rasmussen. *Videnskabsteori : i statskundskab, sociologi og forvaltning*. Hans Reitzel, Kbh, 2015. ISBN 9788741263199.

Realdania, **2015**. Realdania. *De åbne arealer skal fordeles bedre*, 2015. URL https://realdania.dk/nyheder/seneste-nyt/nyheder-uden-projekt-2015/de-aabne-arealer-skal-fordeles-bedre. Siden tilgået 30/04 2019.

Regeringen, **2015**. Regeringen. *Aftale om Fødevare- og landbrugspakke*, 2015. URL https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Foedevare-_og_landbrugspakke/Aftale_om_foedevare-_og_landbrugspakken.pdf. Siden tilgået 23/05 2019.

Retsudvalget og PLF, **2014**. Folketinget Retsudvalget og PLF. *Stedfæstelsen af servitutter – et digitaliseringsprojekt i "kritisk afvigelse"*, 2014. URL https://www.ft.dk/samling/20141/almdel/REU/bilag/30/1414186.pdf. Siden tilgået 16/05 2019.

Seekclipart, **2019**. Seekclipart. *Free Png Farmer*, 2019. URL https://www.seekclipart.com/clipart/iThhxxJ_free-png-farmer-png-png-image-with-transparent/. Siden tilgået 05/06 2019.

SEGES, **2019**. SEGES. *Lovgivningsmæssige og finansielle rammer ved jordfordeling*, 2019. URL https://collectiveimpact.dk/~/media/collective%20impact/jordfordeling/analyser/lovgivningsm%C3%A6ssige%20og%20finansielle%20rammer%20ved%20jordfordeling.pdf?la=da. Siden tilgået 24/05 2019.

SEGES Meningskondensering, **2019**. SEGES Meningskondensering. *Specialegruppen - Meningskondensering af interview med SEGES*, 2019. Bilag A.3.2.

Skanderborg Forsyning, **2019**. Skanderborg Forsyning. *Du bor oven på dit drikkevand*, 2019. URL https://www.skanderborgforsyning.dk/drikkevand/vandvaerker. Siden tilgået 21/05 2019.

Skanderborg Kommune, **2016**. Skanderborg Kommune. *Vandforsyningsplan 2016-2024*, 2016. URL https://www.skanderborg.dk/Files/Files/Miljoe/Grundvand/VANDFORSYNINGSPLAN-2016-2024.pdf. Siden tilgået 21/05 2019.

Skanderborg Kommune Meningskondensering, **2019**. Skanderborg Kommune Meningskondensering. *Specialegruppen - Meningskondensering af interview med Skanderborg Kommune*, 2019. Bilag A.3.5.

Skjærseth, **2000**. Jon Birger Skjærseth. *Environmental "Voluntary" Agreements: Conditions for Making Them Work*. Swiss Political Science Review, 6(2), 57–78, 2000.

Sydinvest, **2019**. Sydinvest. *Horisont*, 2019. URL https://www.sydinvest.dk/nyheder/magasinet-horisont/fns-verdensmål.aspx. Siden tilgået 05/06 2019.

Thalbitzer, **2019**. Frederik Thalbitzer. *Det betyder sprøjteforbuddet for dig - seks skarpe spørgsmål*, 2019. URL https://landbrugsavisen.dk/det-betyder-spr\T1\ojteforbuddet-dig-seks-skarpe-sp\T1\orgsmål. Siden tilgået 25/02 2019.

Thomsen og Christensen, **2018**. Allan Thomsen og Jacob Christensen. *Vurdering af ekspropriationspraksis*. AAU, 1(1), 72–76, 2018.

Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021, **2019**. Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021. *Miljøministeriet - Tillægsaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021*, 2019. URL https://mst.dk/media/170885/tillaegsaftale_til_pesticidstrategien.pdf. Siden tilgået 23/05.2019.

TV2 - Nyhederne, **2019**. TV2 - Nyhederne. *Landbruget har svigtet grønne løfter fra landbrugspakke*, 2019. URL http://nyheder.tv2.dk/politik/2019-02-09-landbruget-har-svigtet-gronne-lofter-fra-landbrugspakke. Siden tilgået 23/05 2019.

UNECE, **2019**. UNECE. *GHS pictograms - Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)*, 2019. URL http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/pictograms.html. Siden tilgået 28/05 2019.

WCED, **1987**. World Commission on Environment & Development WCED. *Our Common Future*, United Nations, 1987.

Økonomi & Indenrigsministeriet, **2019**. Økonomi & Indenrigsministeriet. *ØIMs Kommunale Nøgletal*, 2019. URL http://www.noegletal.dk. Siden tilgået 06/06 2019.