

BNBO og frivillige aftaler

Hvorfor er det så svært at blive enige?



SPLM 4, Gruppe 1

Aalborg Universitet

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



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

**Surveying, Planning and Land
Management**

Department of Sustainability and Planning
Technical Faculty of IT and Design
Aalborg University
www.aau.dk

Titel:

BNBO og frivillige aftaler

Hvorfor er det så svært at blive enige?

Tema:

Land Management

Projektperiode:

Forårssemester 2024

1. februar til 7. juni

Projektgruppe:

1

Deltagere:

Dan Dodensig Christensen

Henrik Posselt

Nanna Lodal Mortensen

Vejleder:

Michael Tophøj Sørensen

Oplag: 1

Sidetal: 119

Afleveringsdato:

7. juni 2024

Synopsis:

I dette projekt undersøges implementeringen af BNBO-lovgivningen. Dette gøres ud fra problemformuleringen: *"Hvilke barrierer har gjort, at det ikke er lykkedes at implementere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler, og løser LSV 123 disse?"* Analysen af problemfeltet tager udgangspunkt i Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel og Basse og Jensen 1992 mål-middel-effekt tankegang. Gennem analysen udpeges en række implementeringsbarrierer, hvoraf lovændringen LSV 123 forventes at løse nogle af dem. Lovændringen forventes ikke at bidrage til en bedre rollefordelingen mellem de involverede myndigheder eller til fastsættelsen af erstatningsniveauerne. Det forventes dog, at lodsejere får større incitament til at deltage i frivillige aftaler, og at alle BNBO, hvor indsats er vurderet nødvendig, bliver beskyttet som følge af kommunernes påbudspflicht.

Summary

This project investigates the preservation of groundwater in Denmark. Denmark's groundwater is the primary drinking water supply, and its preservation is based on the principle of protection from pollution instead of depolluting the water before it is used. To prevent drinking water pollution, the Danish Environmental Protection Agency has identified BNBOs for all drinking water wells. BNBO is the abbreviation of *BoringsNære BeskyttelsesOmråder*, a term created for protection areas surrounding the wells. The BNBOs are identified as the areas around the wells where water inflows within a year. These areas are, therefore, considered particularly vulnerable to pollution

After the BNBOs were identified, the municipalities were assigned to assess all BNBOs to determine whether further protection was necessary. This assessment was to take place between 2019 and 2022. The goal of the initiatives for further protection was to prohibit the commercial use of pesticides in the BNBO areas, and they were to be based on voluntary agreements with the landowners. If that was not possible, the municipalities should issue an enforcement notice. The municipalities did not succeed in protecting the BNBOs through voluntary agreements within the set timeframe, which is why the Danish government initiated an emergency plan. This plan led to the introduction of the amendment LSV 123, in which tightenings of the law were suggested.

Based on the above, this project aims at investigating *"Which barriers have made it impossible to accomplish the protection of the BNBO areas through voluntary agreements, and does the LSV 123 solve these?"* This is analysed via Winter og Nielsen 2008 implementation model with a focus on the policy formulation, the policy design and the implementation process. Firstly, the former legislation is analysed in the policy formulation. This is both an analysis of groundwater preservation within the last 20 years and an analysis of the use of voluntary agreements when regulating agriculture. The policy design of the current legislation is then analysed, based on the Basse og Jensen 1992 model for the impact of the object, means, composition and addressee on the effect of environmental legislation. Lastly, the implementation process of the current legislation is analysed via interviews with four experts on voluntary agreements with farmers and literature on the subject.

These analyses identify barriers to implementing the BNBO protection. The new amendment is then analysed using the same approach as described for the policy formulation and design. However, as the amendment commences on July 1, 2024, the implementation process cannot be analysed. Instead, the analysis of the expected effects of the legislation has been emphasised. Here it is discussed whether the amendment will solve the identified barriers. The six implementation barriers and whether the amendment will solve them are presented below:

Barrier 1: *Voluntary agreements with farmers do not work if there is no incentive to participate in the shape of more far-reaching instruments.* The amendment attempts to solve this barrier by establishing deadlines for forming contracts for voluntary agreements and imposing a duty on municipalities to issue enforcement notices. This duty is expected to solve the implementation barrier and give the landowners a better incentive to participate in voluntary agreements.

Barrier 2: *The structure of the legislation has entailed that the municipalities and the water supply companies, in some cases, have disagreed on the distribution of roles.* The amendment does not clarify the distribution of roles between the authorities and thereby does not solve this barrier. It is questionable whether the amendment gives the water supply companies a better incentive to participate in voluntary agreements or if they will just wait for a municipal enforcement notice.

Barrier 3: *The municipalities have been able to refrain from issuing enforcement notices because of the prospect of a general national ban if the protection was not accomplished by the municipalities.* As the amendment establishes time limits for the voluntary agreements and enforcement notices, the authorities cannot deprioritise the initiative for further protection like before. However, it is possible for the water supply companies to make half-hearted attempts at voluntary agreements to wait out the time limit and force the municipalities to issue enforcement notices. This could be expected by the smaller water supply companies that do not have the resources. Further, it seems possible for the municipalities to delay the protection by changing the risk assessment of the BNBO.

Barrier 4: *There has been a lack of standards on how the agreements should be drawn up, when the opportunity for a voluntary agreement has been sufficiently tested, and when an enforcement notice can/should be issued.* The amendment does not introduce standards for how the agreements should be drawn up, so the agreements are expected to be made individually in each case or draw upon the standards agreed upon by the interest groups for agriculture and water supply. As mentioned, the amendment does, however, establish a deadline for when the municipality has to issue an enforcement notice. This is thought to solve the last part of the barrier and partially solve the second part.

Barrier 5: *The compensation levels the legislation has prepared the grounds for do not match the levels set by the valuation system.* The parties disagree on the compensation levels, and the amendment is not expected to solve this. Instead, a series of cases is

expected to be brought to the valuation system and, ultimately, courts. Therefore, the level of compensation in voluntary agreements is not likely to be established for several years.

Barrier 6: *The landowner's life situation, personal opinions and how the authorities approach the landowner greatly impact their readiness to participate in a voluntary agreement.* This barrier cannot be removed by the amendment, as life situations and personal opinions cannot be regulated through legislation. Therefore, the best way of eliminating the barrier is to cultivate good relations with the landowners in the supply area. Further, the set time limits are expected to impact the landowners' readiness to participate positively but the uncertainty about the level of compensation is expected to have a negative impact. It is, however, expected to be easier to make voluntary agreements in the future when the compensation levels have been established by more trials in the valuation system and courts.

Therefore, the new amendment is expected to overcome some but not all of the barriers identified in the current legislation.

Læsevejledning

Dette speciale repræsenterer afslutningen på kandidatuddannelse *Surveying, Planning and Land Management*. Projektet er udarbejdet i perioden 1. februar til 7 juni 2024. Idégenereringsfasen startede i efteråret 2023, hvor grundvandsbeskyttelsesafdeling i NIRAS bidrog med værdifuld sparring. Derudover har det også været essentielt, at projektets respondenter har taget sig tid til at deltage. Der skal derfor lyde en stor tak til Mads Sandal Jeppesen fra COWI, Michael Højholt fra SEGES, Claus Vangsgård fra DANVA og Erik Hansen Blegmand fra VKST. Der skal også lyde en tak til vejleder Michael Tophøj Sørensen for hjælp til at strukturere vores mange tanker og ideer. Afslutningsvist rettes også en tak til Finn Kjær Christensen for juridiske diskussioner og lån af bøger, samt Jan Kloster Staunstrup for altid at have en holdning.

Kildehenvisningen benytter Chicago-stilen, der skrives som (Forfatters efternavn, årstal, sidetal). I kilder med flere end tre forfattere vil kilden skrives som (Første forfatters efternavn et al., årstal, sidetal). Den fulde bibliografi, med flere oplysninger om kilderne, kan findes på side 103. Alle figurer er lavet af projektgruppen, med kildehenvisninger til eventuelle inspirationskilder.

Vedhæftet projektet er en zipfil (Bilag A - Zipfil), der indeholder de eksterne bilag til interviewene beskrevet i Bilag A.

Aalborg Universitet, 7. juni 2024

Dan Dodensig Christensen

Henrik Posselt

Nanna Lodal Mortensen

Lovgivning

Følgende love, bekendtgørelser og vejledninger anvendes i projektet. I tabellen angives deres nummer, titel og eventuelle forkortelse og gængse navn. Lovgivningen er sorteret ud fra ikrafttrædelsesdatoen.

Ikrafttrædelse	Lov/Bekendtgørelse/Vejledning
5/6-1953	Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov <i>Grundloven</i>
28/2-1980	Cirkulære 1980-02-28 nr. 64 om vandindvinding og vandforsyning
20/10-2005	Vejledning 2005-10-20 nr. 10376 om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven
1/1-2007	VEJL 2007-01-01 nr 2 om boringsnære beskyttelsesområder - BNBO
9/9-2014	Lovbekendtgørelse 2014-09-09 nr. 994 om erstatning for miljøskader <i>Miljøskadeerstatningsloven</i>
27/6-2016	Bekendtgørelse 2016-06-27 nr. 912 om indsatsplaner
21/12-2016	Bekendtgørelse 2016-12-21 nr. 1697 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse <i>Drikkevandsbeskyttelsesbekendtgørelsen, DBB</i>
23/1-2018	Lov 2018-01-23 nr. 45 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v.
25/1-2019	Lovbekendtgørelse 2019-01-25 nr. 132 om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom <i>Ejendomsavancebeskatningsloven EBL</i>
17/12-2019	Bekendtgørelse 2019-12-17 nr. 1476 om vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og indberetning <i>BNBO-bekendtgørelsen</i>
17/12-2019	Lov 2019-12-17 nr. 1419 om ændring af lov om vandforsyning m.v.
1/7-2020	Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157 om planlægning <i>Planloven, PL</i>

Ikrafttrædelse	Lov/Bekendtgørelse/Vejledning
16/8-2021	Lovbekendtgørelse 2021-08-16 nr. 1693 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold <i>Vandsektorloven</i>
10/05-2022	Lovbekendtgørelse 2022-05-10 nr. 602 om vandforsyning <i>Vandforsyningsloven, VFL</i>
13/4-2023	Lovbekendtgørelse 2023-04-13 nr. 386 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom <i>Ekspropriationsprocesloven, EPL</i>
25/4-2023	Lovbekendtgørelse 2023-04-25 nr. 421 om offentlige veje m.v. <i>Vejloven, VL</i>
3/6-2020	VEJ nr 9702 af 03/06/2020 om boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)
8/5-2023	Bekendtgørelse 2023-05-08 nr. 483 om udpegning af drikkevandsressourcer <i>Udpegningsbekendtgørelsen</i>
11/5-2023	Vejledning 2023-05-11 nr 9548 om boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) 2. udgave - revision af pkt. 3.1.3 <i>BNBO-vejledningen</i>
12/1-2024	Lovbekendtgørelse 2024-01-12 nr. 48 om miljøbeskyttelse <i>Miljøbeskyttelsesloven, MBL</i>
1/7-2024	2023/1 LSV 123 Forslag til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om miljøbeskyttelse <i>Lovændringen</i>
1/7-2024	Bekendtgørelse om frister for og krav til indhold af aftaler, påbud og forbud om erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for boringsnære beskyttelsesområder <i>Kravsbekendtgørelsen</i>
1/7-2024	Bekendtgørelse om vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og indberetning <i>Vurderingsbekendtgørelsen</i>

Indhold

1	Indledning	1
1.1	Projektstruktur	2
2	Metode	5
2.1	Kvalitativ tilgang	5
2.2	Forståelsesramme for implementering, regulering og styring samt magt	6
2.3	Litteraturindsamling	12
2.4	Interview	14
3	Grundvandsbeskyttelse i et tætpakket landskab	17
3.1	Arealinteresser i Danmark	17
3.2	Benyttelse og beskyttelse af drikkevand i Danmark	19
3.3	Boringsnære beskyttelsesområder	21
4	Barrierer i politikformuleringen	23
4.1	Frivillige aftaler med landbruget	23
4.2	Udvikling af BNBO-lovgivning	26
4.3	Udpegning af barrierer	30
5	Barrierer i Politikdesign	31
5.1	Målsætning	31
5.2	Adressat	32
5.3	Opbygning	32
5.4	Virkemidler	33
5.5	Effekten	43
5.6	Sådan ligger vandet	47
5.7	Udpegning af barrierer	50
6	Barrierer i implementeringsprocessen	51
6.1	Delanalyse 1	52
6.2	Udpegning af barrierer	67

6.3	Delanalyse 2	68
6.4	Udpegning af barrierer	79
7	Opsamling af implementeringsbarrierer	81
7.1	Politikformulering	82
7.2	Politikdesign	82
7.3	Implementeringsproces	83
8	Analyse af 2023/1 LSV 123	87
8.1	Politikformulering af lovændringen	87
8.2	Politikdesign af lovændringen	88
9	Konklusion	99
	Bibliografi	103
A	Zipfil	111
A.1	Interview med Mads Sanddal Jeppesen	111
A.2	Interview med Michael Højholdt	111
A.3	Interview med Claus Vangsgård	111
A.4	Interview med Erik Hansen Blegmand	111
B	Beskyttelseszoner	113
B.1	10 meters beskyttelseszone	113
B.2	25 meters beskyttelseszone	113
B.3	Indvindingsoplande til almene vandforsyninger	115
B.4	Nitratfølsomme indvindingsområder og sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder	116
B.5	Indsatsområder	117
B.6	Områder med drikkevandsinteresser og områder med særlige drikkevandsinteresser	118

1 Indledning

Adgang til rent drikkevand betegnes af FN, som et af de mest basale menneskelige behov (UN 2024). Der er derfor et stigende pres på verdens vandressourcer, som følge af befolkningstilvækst og et stigende forbrug i industri- og energiproduktion (Ibid.). Vand udvikler sig også i stigende grad til at blive en strategisk ressource, eksemplificeret ved, at det nu kan handles på finansmarkederne i USA på linje med olie og guld (Rothstein 2020). Samtidigt kan adgangen til vand også afskæres, som følge af regionale magtkampe (Jakobsen 2024). I Mellemøsten har tyrkiske dæmningsprojekter således ført til, at op imod 12 millioner menneskers adgang til drikkevand er truet (Ibid.). Da kun 0.5% af Jordens vand kan anvendes som drikkevand, ser presset på vandressourcerne ud til kun at stige (World Meteorological Organization 2021).

Danmark er privilegeret med store og nemt tilgængelige grundvandsmagasiner, der udgør næsten alt det drikkevand, der anvendes i Danmark (Miljøstyrelsen 2024a). Drikkevandsressourcen administreres med et fokus på beskyttelse, frem for at skulle rense vandet inden det pumpes ud til forbrugerne (Miljøstyrelsen 2024b). Denne strategi trues dog af en stigende forurening fra sprøjtemidler, forskellige miljøfarlige stoffer og nitrat (Miljøministeriet 2022) & (Miljøstyrelsen 2023b). Eksempelvis er der de sidste 20 år blevet lukket 867 drikkevandsboringer. Heraf er de 262 boringer blevet lukket som følge af forurening fra pesticider med yderligere 327, hvor det ikke kan afvises, at de er lukket som følge af forurening (Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg 2023).

Nedsivende stoffer fra benyttelsen af de arealer, der ligger over grundvandsmagasinerne, kan dermed repræsentere en udfordring for beskyttelsen af drikkevandet. Et af de virkemidler, der skal forhindre yderligere forurening af grundvandet, er udpegningen af Boringsnære Beskyttelsesområder (BNBO) (Miljøstyrelsen 2024b). BNBO registreres som et areal rundt om drikkevandsboringen, der er beregnet som det overfladeareal, hvorunder vandet formodes at tilstrømme boringen inden for 1 år (Ibid.). Dette areal betragtes derfor som særligt sårbart overfor forurening som følge af den korte transporttid fra overfladen til grundvandsmagasinet, begrænset opblanding under transporten og de særlige geologiske processer, der kan opstå, når der indvindes grundvand (Ibid.). I 2019 blev kommunerne pålagt, at gennemgå

alle BNBO, hvor pesticider anvendes til erhvervsmæssigt formål, inden udgangen af 2022 (Miljøstyrelsen 2023e, s. 5). Dette skulle gøres med henblik på at vurdere behovet for yderligere indsats for at reducere risikoen for forurening i form af et forbud imod brugen af pesticider i BNBO (Ibid.). Udgangspunktet var, at brugen af pesticider skulle udfases gennem frivillige aftaler med de pågældende lodsejere. Dette skulle skabe lokalt forankrede løsninger, der sikrede det fremadrettede samarbejde mellem kommuner, vandværker og lodsejere (Ibid.). Var dette ikke muligt, havde kommunerne mulighed for gennem forbud eller påbud at pålægge lodsejerne de nødvendige rådighedsindskrænkninger (Ibid.).

Det har dog vist sig, at det ikke var muligt at indgå frivillige aftaler inden for den angivne tidsramme, hvorfor fristen blev forlænget til den 1. juli 2024 (Danske Vandværker 2023). En lovændring, LSV 123, der træder i kraft på denne dato, skal derefter pålægge kommunerne handlepligt i de tilfælde, hvor der ikke kan indgås frivillige aftaler (Ibid.). Der tegner sig dermed en konflikt omkring benyttelsen og beskyttelsen af den faste ejendom, som BNBO-arealerne udgør. Det er dermed relevant med en mere dybdegående undersøgelse af, hvorfor implementeringen af BNBO-beskyttelsen ikke er gået som intenderet.

På baggrund af det ovenstående, er følgende problemformulering blevet udarbejdet:

"Hvilke barrierer har gjort, at det ikke er lykkedes at implementere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler, og løser LSV 123 disse?"

1.1 Projektstruktur

Projektets analyse udføres med udgangspunkt i Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel, der introduceres nærmere i afsnit 2.2. Modellen er valgt, da den deler implementering af lovgivning op i en række delelementer, der gør det muligt at analysere den komplekse proces fra politikformulering til resultater (Winter og Nielsen 2008, s. 15). I analysen anvendes der empiri i form af litteratur omkring forhandlingsteori, udviklingen af BNBO-lovgivningen, videnskabelig litteratur om frivillige aftaler, mediernes dækning af processen og fire ekspertinterviews. Inden analysen foretages, beskrives projektets metodiske overvejelser i kapitel 2.

Analysen består af fire dele, der udfoldes i selvstændige kapitler. Den første er den kontekst, implementeringen sker i, hvor analysen indledes med en kort introduktion til de forskellige arealinteresser, der forventes at skulle findes plads til i fremtiden i kapitel 3. Dette skal give en forståelse af den kontekst, udtagelsen af arealer til BNBO spiller ind i. Kapitlet introducerer også til benyttelsen og beskyttelsen af grundvand i Danmark samt de overordnede rammer for BNBO i afsnit 3.3.

Herefter undersøges politikformuleringsprocessen for BNBO-lovgivning i kapitel 4. Dette kapitel starter med en introduktion til brugen af frivillige aftaler med

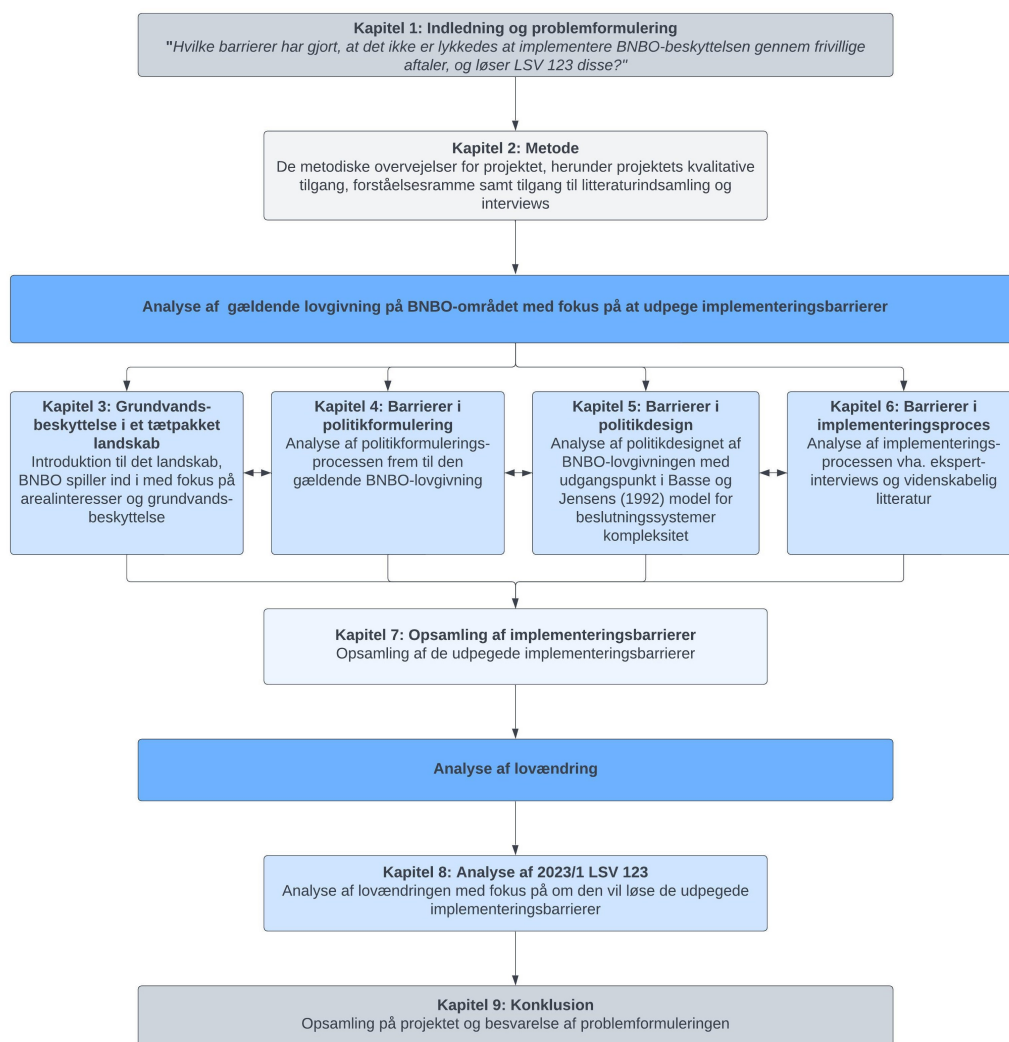
landbruget siden den første Vandmiljøplan i slutfirserne. Herefter ses der nærmere på, hvordan processen med at udforme BNBO-lovgivningen har forløbet, fra nedsættelsen af det første udvalg i 2003 til fremsættelsen af den nyeste lovændring i foråret 2024.

Herefter følger politikdesignet i kapitel 5, der er en introduktion til, hvordan BNBO-lovgivningen er opbygget. Til dette formål anvendes Basse og Jensen 1992 tilgang, hvor lovgivningen analyseres via en opdeling i; Målsætning, Adressat, Opbygning, Virkemidler og Effekt. Denne tilgang er nærmere beskrevet i afsnit 2.2.2. Basse og Jensen 1992 model er valgt, da den er målrettet lovgivning på miljøområdet, hvorfor det er vurderet, at denne kan supplere politikdesignet i Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel, der er en model for implementering af politikker generelt. Kapitlet afsluttes med en opsamling på både politikformulering og politikdesign i afsnit 5.6, hvor der ses nærmere på, hvordan politikker på miljøområdet er stærkt påvirket af interesseorganisationer.

Dette kapitel efterfølges af implementeringsprocessen i kapitel 6. Dette skal bibringe perspektiver for hvilke barrierer, der kan opleves af både den part, der skal implementere en beskyttelse, og den part, der skal ændre sin benyttelse.

De tre kapitler om politikformulering, politikdesign og implementeringsproces afsluttes alle med en udpegning af implementeringsbarrierer. Disse implementeringsbarrierer opsummeres i kapitel 7. Dernæst følger en analyse af LSV 123 i kapitel 8. Lovforlaget analyseres også vha. Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel, hvor politikformuleringen behandles kort, mens fokus lægges på politikdesignet. Politikdesignet analyseres med Basse og Jensen 1992 model, hvor den forventede effekt diskuteres ud fra de identificerede implementeringsbarrierer, og hvorvidt lovændringen vil løse disse. Afslutningsvis konkluderes der i kapitel 9, hvor problemformuleringen også besvares.

Strukturen for rapporten er visualiseret i nedenstående strukturdiagram:



Figur 1.1: Strukturdiagram for projektet

2 Metode

I dette kapitel introduceres der til projektets metodiske overvejelser. Indledningsvis introduceres der til den kvalitative tilgang, der har betydning for den overordnede tilgang. Dernæst beskrives projektets forståelsesramme for implementering, styring og regulering, samt magt. Afslutningsvist introduceres de metodiske overvejelser omkring kildematerialet og interview.

2.1 Kvalitativ tilgang

Det overordnede mål for dette projekt er jf. indledningen at forstå, hvorfor det har været så svært at gennemføre BNBO-indsatsen gennem frivillige aftaler. Det antages her, at denne viden ligger indlejret i menneskers livsverden, da det er holdninger, erfaringer og handlinger, der ligger bag, hvordan lovgivningen er blevet udformet, implementeret af kommuner og vandværker og oplevet af de enkelte lodsejere og deres bagland. Der anlægges derfor en kvalitativ tilgang, da denne er rettet mod det intentionelle i menneskers liv og sociale kontekst (Brinkmann og Tanggaard 2010, s. 428). Projektet retter sig dermed imod kontekstafhængig viden, der kan bidrage med en dybere forståelse af det valgte emne (Ibid. s. 466). Der sigtes dermed ikke imod at udvikle forudsigende teorier og universelle begreber, men derimod konkret kontekstafhængig viden (Ibid. s. 468). Dette er ud fra et forståelses- og handlingsorienteret perspektiv, der skal tydeliggøre de dybere årsager bag det valgte problem og deres konsekvenser, fremfor kun at beskrive problemets symptomer og deres hyppighed (Ibid. s. 473-474).

Projektet fokuserer derfor på en dybere forståelse af hvilke barrierer, der har været for implementeringen af BNBO. Dette betyder også, at der afgrænses fra en dybere analyse af enkelte cases, men sigtes bredere ved også at inddrage processen med at formulere den gældende og den fremtidige lovgivning. Derfor vil projektets empiri basere sig dels på interviews med relevante respondenter indenfor feltet og dels på kildemateriale i form af både nyheds- og videnskabelige artikler, samt lovtekster og vejledninger etc. Dette suppleres med kvantitative data til bl.a. at dokumentere, hvor langt BNBO-processen er og hvor mange arealer, der bliver berørt. Fokus ligger på at udlede barrierer omkring, hvorfor det ikke har været

muligt at gennemføre de frivillige aftaler, og dernæst vurdere, om LSV 123 løser disse barrierer. Analysen inddrager derfor skriftlige kilder, der suppleres med strategiske interviews med eksperter indenfor feltet. På denne måde kan der foretages et troværdighedstjek af, om de tendenser, der udledes af kildematerialet, er samstemmende med respondentens oplevelser og dermed tendenserne inden for det valgte felt (Ibid. s. 493). Dermed belyses feltet fra flere vinkler, hvorved resultaternes gyldighed underbygges af en metodisk triangulering (Ibid. s. 411).

Da kvalitative undersøgelser ikke kan genskabes som eksempelvis et laboratorieforsøg, bør gyldigheden videre understøttes af transparens (Ibid. s. 491). Dette indebærer en tydelig argumentation for de til- og fravalg, der foretages i forhold til metodevalg og den empiri, der inddrages (Ibid.). Resultaterne vil således altid være provisoriske og analysen kan oftest fortsættes i det uendelige (Fast 2008, s. 33). Derfor bør det tilstræbes, at læseren kan se forskeren over skulderen og dermed tage kritisk stilling til projektets opbygning, analyser og resultater (Ibid.). Dermed bliver det væsentligt at gøre rede for projektets vinkling af feltet (Ibid. s. 497). På baggrund af dette vil det følgende afsnit gøre rede for den forståelsesramme omkring implementering, styring og regulering, samt magt, projektet tager udgangspunkt i. På denne måde synliggøres det teorigrundlag, projektet udspringer af. Dernæst følger på samme måde en introduktion til de metodiske overvejelser omkring arbejdet med kildemateriale i afsnit 2.3 og interview i afsnit 2.4.

2.2 Forståelsesramme for implementering, regulering og styring samt magt

I dette afsnit gøres der rede for de teorier, projektet vælger at bruge til undersøgelsen af de frivillige aftaler omkring BNBO. Dette er overordnet implementeringsteori for at forstå, hvordan lovgivningen er blevet udviklet og implementeret i felten. Dernæst er det teori om regulering og styring der primært baserer sig på Basse og Jensen 1992 mål-middel-effekt tankegang. Denne anvendes som fortolkningsgrundlag for lovgivning, og hvordan mål og effekt kan afvige fra hinanden. Sidst introduceres der til magt med Thomsen 2000 som teoriramme for, hvordan der er blevet udøvet magt og modmagt i forbindelse med implementeringen af BNBO.

2.2.1 Implementeringsteori

I langt de fleste tilfælde er der en lang proces fra der identificeres et behov for ny lovgivning til den implementeres, og det er muligt at se resultaterne af den (Winter og Nielsen 2008, s. 11). Lovgivningen er således ikke kun til forhandling på Christiansborg, men også når den skal implementeres af forskellige dele af den offentlige forvaltning, og når borgerne skal ændre deres adfærd som følge af ny regulering (Ibid.). Iværksættelsen af ny lovgivning er således ikke en teknisk eller automatisk proces, hvorigennem den nye lovgivning implementeres af neutrale bureaukrater, og hvor borgerne lydigt indordner sig (Ibid. s. 14). Lovgivningen omformes i stedet ofte i implementeringsprocessen, hvilket kan resultere i afvigelser fra den intendede virkning (Ibid.). Alene forsinkelsen i BNBO-processen kan siges at indikere, at implementeringen ikke er gået, som det var intentionen fra politisk side. I denne rapport er det derfor valgt at anvende implementeringsteori som forståelsesramme for afvigelserne mellem politisk intention, design af lovgivningen og resultatet.

Implementeringsteori udspringer af forskning i implementeringen af nye tiltag indenfor sundhedssektoren (May 2013, s. 2). Det er sjældent en simpel proces at implementere sådanne nye måder at gøre tingene på og at ændre én ting vil ofte være ensbetydende med at skulle ændre mange forbundne processer (Ibid.). Implementeringsteori skal derfor bidrage med værktøjer, der sætter forskere og fagfolk i stand til at identificere, beskrive og forklare vigtige elementer af en implementeringsproces og dens udbytte (Ibid.).

Implementering sker via sociale systemer, der alle påvirkes af både interne og eksterne processer, hvilket gør, at deres fremtidige udvikling er relativt uforudsigelig (May 2013, s. 4). Implementering kan dermed ikke forsimples til et procesdiagram, der løber fra undfangelse af idé til færdig og fungerende ny praksis (Winter og Nielsen 2008, s. 15). Det er langt mere komplekst og varierer fra det ene tilfælde til det andet (Ibid.). Lovgivningen er således kun papir, og gennemslagskraften er afhængig af det, der sker under implementeringen, og meget kan gå galt undervejs, som BNBO også illustrerer. Implementeringsteori kan således være med til at belyse, hvorfor implementeringen i nogle tilfælde lykkes men ikke i andre (Ibid. s. 19). På nedenstående figur er det søgt visualiseret, hvordan en lovgivning går fra politikformulering til implementeringens resultater:

ler virksomheder (Ibid.). Her kan især informationsasymmetrien mellem ledelse og frontpersonale påvirke den måde, en lovgivning bliver implementeret (Ibid.). Frontpersonalet vil derfor blive påvirket af, hvordan ledelsen videreformidler deres viden. Frontpersonalet vil ofte have en høj grad af autonomi ift., hvordan de møder borgerne, så hvis ledelsen ikke har udført en klar kommunikation af målet for implementeringen, vil det have en stor effekt på målgruppens oplevelse (Ibid.). Frontpersonalet udfører ofte deres arbejde ud fra et skøn, der i høj grad er påvirket af deres egne holdninger og interesser (Ibid.). Frontpersonalet, der møder målgruppen (borgerne), vil dermed have en stor indflydelse på, hvorvidt en implementering lykkes (Ibid.). Der opstår således et samspil mellem frontpersonalet og målgruppen, der sammen med målgruppens adfærd er afgørende for, om implementeringen lykkes i form af en forbedret præstation (Ibid.).

Som illustreret af figur 2.1, er alle disse processer indlejret i en socioøkonomisk kontekst, der repræsenterer de bredere processer i samfundet, der er med til at påvirke implementeringen. I BNBO-sammenhænge kunne det eksempelvis være det stigende behov for at udnytte landbrugsarealer til vedvarende energi etc. jf. afsnit 3.1, der er med til at presse jordpriserne op og dermed gøre det mindre attraktivt at indgå en frivillig aftale, der begrænser ejendommens værdi.

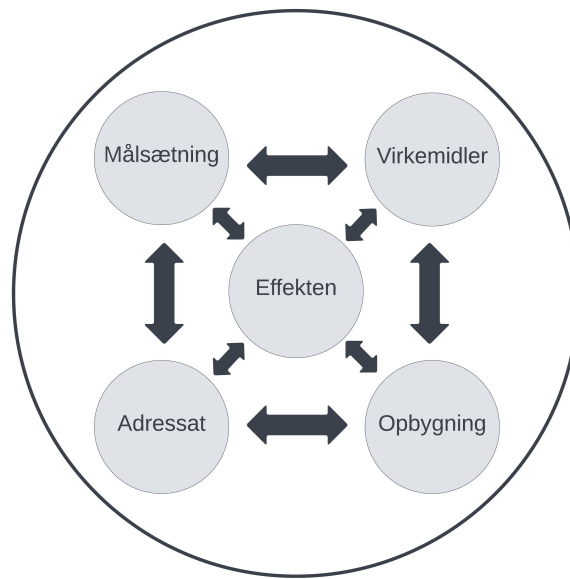
Resultatet af processen i figuren er en effekt ift. målgruppens adfærd (Winter og Nielsen 2008, s. 18). I BNBO-sammenhænge ville den intenderede effekt fra politisk side være, at områderne blev friholdt fra brugen af sprøjtemidler igennem frivillige aftaler. Det må dog konstateres, at dette ikke er tilfældet. Som figuren viser, er der i sådanne tilfælde mulighed for feedback til enten implementeringsprocessen eller den politiske formulering. I forhold til implementeringen af BNBO, har feedbacken ført til, at der er udarbejdet en akutplan, der ændrer politikdesignet igennem tilpassede virkemidler, der skal føre til en succesfuld implementering og resultere i den ønskede effekt.

I det følgende introduceres der til projektets forståelsesramme for styring og regulering som analysemetode for lovgivningen omkring BNBO.

2.2.2 Forståelsesramme for regulering og styring

For at kunne analysere den forventede effekt af politikdesignet omkring BNBO, er det som beskrevet valgt at inddrage Basse og Jensen 1992 mål-middel-effekt tilgang. Derefter analyseres selve implementeringsprocessen via Winter og Nielsen 2008, der blev introduceret i foregående afsnit.

Som illustreret af modellen på figur 2.2 nedenfor vil en lovgivnings effekt, være påvirket af de fire overordnede determinanter; målsætning, virkemidler, opbygning og adressat:



Figur 2.2: Basse og Jensen 1992 illustration af et beslutningssystems kompleksitet. Figuren illustrerer samspillet mellem de fire determinanter; Målsætning, Virkemidler, Adressat og Opbygning, der tilsammen repræsenterer barrierer for en regulerings Effekt. Figuren er frit efter (Basse og Jensen 1992, s. 123)

Modellen er udviklet af Ellen Margrethe Basse og er en retlig analyse gennem traditionel juridisk metode, hvor analysen indordnes under en mål-middel-effekt tankegang (Basse og Jensen 1992, s. 123). Her er sigtet bredere end bare at fastslå den gældende ret, men også at opnå indsigt i de virkemidler, der benyttes i den offentlige forvaltning til at opnå de opsatte målsætninger. Dette skal forstås således, at en given målsætning vil kræve, at der dels etableres en forståelse af hvilke adressater, der skal påvirkes, og dels vælges hvilke specifikke virkemidler, der er tilgængelige (Ibid.). I dette projekt anvendes modellen til at forstå politikdesignet omkring BNBO. Dette gøres ved først at undersøge lovgivningens målsætning, altså hvilke mål der er for reguleringen. Dernæst undersøges det, hvilke adressatter lovgivningen primært er rettet imod. Videre undersøges lovgivningens opbygning i forhold til rollefordeling og ansvarsområder. Dette følges op af en analyse af de valgte virkemidler, hvilket på BNBO-området er frivillige aftaler, der kan følges op af påbud eller forbud. Afslutningsvis ses der nærmere på lovgivningens effekt. Dette gøres vha. kvantitative data for at undersøge, hvor langt kommuner er i forhold til målsætningen.

Da regulering i høj grad handler om at få adressaten til at ændre adfærd igennem brugen af forskellige virkemidler vil der i det følgende afsnit blive introduceret til projektets forståelsesramme omkring magt.

2.2.3 Magt

Når adressaten påvirkes via et virkemiddel, udøves der magt, og der sker en adfærdsændring (Thomsen 2000, s. 11). Magt har dog en negativ ladning og referer ofte til situationer, hvor adfærdsændringen påføres ved tvang, sanktioner eller kontrol (Ibid.). I disse tilfælde vil målgruppen ofte ikke anerkende behovet for kontrol og opleve magtudøvelsen som illegitim (Ibid.). Påfører en gruppe bevidst en anden gruppe en omkostning, det være sig både økonomiske eller politiske, er der således tale om magtudøvelse (Ibid.). Som modsætning til dette er indflydelse en påvirkningsrelation, der er af en mindre byrdefuld karakter (Ibid.). Dette er eksempelvis ved påvirkningsforsøg, hvor der gives mulighed for individuel selvbestemmelse (Ibid.). Jævnfør Thomsen 2000 kan påvirkningsformerne opdeles som i nedenstående tabel:

	Magt	Indflydelse
Hovedkriterium	Konflikt	Enighed
Påvirkningsformer	Tvang Kontrol Sanktioner	Tilskyndelser Opmuntringer Gevinster

Tabel 2.1: Påvirkningsformer jf. (Thomsen 2000, s. 12)

Ud fra ovenstående kunne det umiddelbart se ud som om, at al form for kontrol og sanktioner hører under en illegitim magtudøvelse. Dette er dog ikke tilfældet, da magt også kan udøves legitimt inden for demokratiets rammer (Thomsen 2000, s. 12). Magt kan dermed udøves med en politisk autoritet, forstået som retten til at iværksætte beslutninger med kollektivt bindende virkning (Ibid.). I forbindelse med implementeringen af BNBO er det søgt at få gennemført en udfasning af sprøjtemidler igennem indflydelse via de frivillige aftaler. Omvendt ligger der også magtudøvelse latent bag denne tilgang, da der følges op med et påbud, hvis ikke der kan indgås en aftale. BNBO-processen er dermed en magtudøvelse jf. Thomsen 2000, da det i sidste ende gennemføres gennem tvang, sanktioner og kontrol. Men det er formentligt søgt at opnå en højere grad af legitimitet af tiltaget ved at lægge vægt på, at det primært gennemføres via de frivillige aftaler og dermed en vis grad af indflydelse for målgruppen. I dette projekt bruges forholdet mellem anvendelse af magtudøvelse og indflydelse til at forklare, hvordan virkemidler influere adressaternes adfærd.

2.3 Litteraturindsamling

I dette projekt er der anvendt forskellige former for litteratur til at belyse problemstillingen fra forskellige vinkler. I projektet er der taget udgangspunkt i videnskabelige publikationer, der er suppleret med andre kilder, hvor det er relevant. Dette er bl.a. hjemmesider, der kan bidrage med forskellige organisationers holdninger samt i afsnittene 5.4.1 og 5.6, der er baseret på artikler fra dagspressen. Dette er beskrevet nærmere i afsnit 2.3.1.

I forhold til at bedømme kilderne er der taget udgangspunkt i troværdighed, objektivitet, præcision og relevans (Bagger 2015). Troværdighed henviser til, om publikationens forfatter fremgår, og hvorvidt vedkommende har relevante erfaringer eller uddannelse, der understøtter kildens troværdighed (Ibid.). Dernæst hvorvidt forfatteren har tilhørsforhold, der skal tages hensyn til i form af eksempelvis ansættelse i en organisation, der arbejder for bestemte politiske mål (Ibid.). I dette projekt er der anvendt information fra både Landbrug & Fødevarer og DANVA, der er interesseorganisationer for hhv. landbruget og vandværkerne. Begge organisationer har en bestemt dagsorden, de arbejder for, men ved at inddrage informationer fra begge kan der indhentes værdifuld viden om, hvordan BNBO-problematikkerne anskues fra begge sider. Hertil kan det også være relevant at undersøge, hvor kilden er publiceret, ift. om det er på en hjemmeside, der tilhører førnævnte interesseorganisationer, eller om det er en fagfællebedømt artikel fra et anerkendt tidsskrift (Ibid.). Begge typer kilder kan være relevante at inddrage, men ved internetkilder skal der som nævnt tages forbehold for, at det skrevne formentlig har et bestemt sigte, mens den fagfællebedømte artikel bør repræsentere et stykke videnskabeligt arbejde med en højere troværdighed. Det er derfor også nødvendigt at forholde sig til kildens objektivitet, ift. om forfatteren ønsker at overbevise eller informere læseren (Ibid.). Dette berører de videnskabelige dyder, ift. om begge sider af en evt. konflikt bliver belyst, og om kilden er i strid med tidligere anerkendt forskning (Ibid.). I den forbindelse er det også nødvendigt at forholde sig til, hvorvidt den anvendte forskning har modtaget midler fra parter, der kunne have et ønske om en bestemt vinkling af forskningen (Ibid.).

I nærværende projekt har den anvendte videnskabelige litteratur ikke umiddelbart modtaget midler, der kunne indikere, at objektiviteten er kompromitteret. Objektiviteten er også inddraget i forhold til de anvendte informationer fra interesseorganisationer, hvor det eksempelvis er antaget, at informationer omkring sprøjtemidlers påvirkning af grundvandet, skal baseres på videnskabelig litteratur, fremfor eksempelvis Landbrug & Fødevarers hjemmeside.

Endvidere er kilderne også vurderet i forhold til præcision, mht. om kildernes indhold er sagligt, konsistent, detaljeret og nøjagtigt (Ibid.). Dette er også ift., om der er anvendt kildehenvisninger, eller om indholdet fremstår postulerende (Ibid.). I nærværende projekt er der taget udgangspunkt i, hvad kilden skal anvendes til.

Her er det igen, om det er videnskabelig litteratur, hvor mangelfulde kildehenvisninger ville fremstå mistænkeligt, hvorimod manglende kilder på en hjemmeside ikke nødvendigvis er problematisk, hvis det skal anvendes til at dokumentere en organisations ståsted ift. et emne. Det er således relevanskriteriet, der er anvendt til at vurdere om en kildes information er præcist nok dokumenteret. Relevans handler om, hvorvidt den anvendte information er relevant ift., hvad det anvendes til at dokumentere (Ibid.). Det er eksempelvis ikke nok, at en videnskabelig artikel er fagligt velfunderet, objektiv, konsistent og fagfællebedømt, den skal også være relevant for det argument, den skal understøtte. I nærværende projekt er anvendelsen af relevanskriteriet særligt tydeligt i kapitel 6, hvor det inden hvert afsnit er blevet beskrevet, hvorfor de anvendte kilder er relevante, og hvilken information de kan bidrage med.

Til at fremsøge kilder er der anvendt AUB's søgemaskine PRIMO, Google Scholar og Google afhængigt af, om det er videnskabelig litteratur, der er søgt efter, eller om det er information mere generelt. Til de videnskabelige kilder er der anvendt søgeord som; *easements, water protection, nature protection, environment protection, og farmers perception*. Der er anvendt engelske termer, da der efter den indledende litteratursøgning ikke umiddelbart var større videnskabelig studier omkring frivillige aftaler og beskyttelsen af en naturressource på dansk. Til generel information er der eksempelvis søgt på: *BNBO, frivillig aftale, erhvervsmæssig brug af pesticider, samt grundvandsbeskyttelse*.

I det følgende afsnit præsenteres metoden til, hvordan avisartikler er anvendt til at afdække problematikker i miljøreguleringen i de seneste ca. 40 år.

2.3.1 Artikelanalyse

I afsnittene 5.4.1 og 5.6 inddrages der artikler fra dagspressen til at afdække, hvordan frivillige aftaler er blevet anvendt i forbindelse med regulering af landbruget, og hvordan interesseorganisationer påvirker politikformuleringsprocessen. Her er der taget udgangspunkt i overvejelserne fra foregående afsnit, men disse er suppleret, da sådanne artikler kan tjene flere formål, som eksempelvis både at informere om en sag, men også at underholde læseren (Hansen 2001, s. 14). Avisartikler er en god kilde til holdninger, stemninger og interesser i samfundet, men der skal tages hensyn til, at den enkelte avis kan have en bestemt politisk ideologi eller vinkle en historie på en måde, der skal tiltrække flere læsere (Ibid. s. 4 & 13). En avisartikel er derfor først en kilde, når den anvendes som sådan og er ikke i udgangspunktet lavet med forskning for øje (Ibid. s. 3). Artiklens troværdighed og relevans bliver pba. dette mere tungtvejende argumenter end deres objektivitet, da det ofte ikke er muligt at være sikker på, om de er objektive. Det skal dermed holdes for øje, om den pågældende avis kan fortælle sandheden, og om den vil fortælle sandheden (Ibid. s. 4). Det skal derfor vurderes, hvordan avisen kan vide det, den skriver, og

dermed vurdere, om det skrevne virker sandsynligt (Ibid.). Dette gøres i nærværende projekt ved at fokusere på de dele af artiklerne, der er underbygget med ekspertudtalelser. På denne måde sandsynliggøres det, at de dele, der anvendes i projektet, ikke er udtryk for en journalists eller avis' politiske overbevisning, men reelle udsagn fra nogen, der er indlejret i feltet. På denne måde bidrager avisartiklerne også med tidens "ekspertviden" fremfor at interviewe interessenter, der ville berette om eksempelvis miljøpolitik i 1980'erne i bagklogskabens klare lys. Samtidigt tilstræbes det i anvendelsen af disse kilder at belyse sagen fra begge sider, således der præsenteres argumenter fra både den regulerende og den regulerede part.

Til at finde artiklerne er INFOMEDIA databasen anvendt, da denne både giver adgang til artikler fra før medierne blev digitale og til artikler placeret bag betalingsmure. Der er fokuseret på perioden mellem 1985 og 2003, da dette repræsenterer spændet mellem optakten til den første Vandmiljøplan og 300-meterudvalget, der i dette projekt betragtes som starten på BNBO. Som søgeord er der eksempelvis anvendt; *Grundvand, drikkevand, landbrug og frivillige aftaler*.

2.4 Interview

Som beskrevet i afsnit 2.2 er temaet for dette projekt at opnå en forståelse af, hvordan implementeringen af BNBO via frivillige aftaler er forløbet. Jævnfør Winter og Nielsen 2008 er sådanne implementeringer i høj grad afhængig af menneskers holdninger og handlinger. Det er således afgørende for en implementerings succes eller fiasko, hvordan ledelseslag, frontpersonale og målgruppe fortolker information og omsætter dette til handling/holdninger (Winter og Nielsen 2008, s. 18). For at indsamle empiri omkring dette, er det valgt at anvende semistrukturerede interviews, hvis force er, at det kan give et indblik i respondentens livsverden, forstået som den direkte og umiddelbare oplevelse af verden (Brinkmann og Tanggaard 2010, s. 31). Det kan dermed bidrage med værdifuld viden omkring, hvordan den enkelte har oplevet og forholder sig til processen omkring BNBO.

Det semistrukturerede interview er valgt, da det giver mulighed for fleksibilitet i interviewsituationen, hvis der opstår interessante perspektiver, der ikke var afdækket i den indledende undersøgelse af eksisterende litteratur (Ibid. s. 37). Interviewguiden er derfor opbygget med indledende åbne spørgsmål inddelt i relevante kategorier, der skal få respondenterne til at beskrive sine egne oplevelser så frit som muligt. Udarbejdelsen af kategorierne er nærmere beskrevet efter figur 2.2. På denne måde blev det sikret at relevante emner omkring implementeringen af BNBO blev afdækket i løbet af det enkelte interview, samtidigt med at der var en fri ramme til at forfølge nye perspektiver, der ikke var forudsat. Hver kategori har et åbent startspørgsmål og et eller flere supplerende spørgsmål for at tilgodese, at emnet bliver afdækket tilstrækkeligt i de tilfælde, hvor respondenterne ikke selv ita-

lesætter det (Ibid. s. 40). De anvendte interviewguides findes i bilag A.

I denne rapport anvendes de semistrukturerede interviews til at opnå viden omkring, hvordan implementering af BNBO har forløbet, og hvordan forskellige aktører har oplevet denne proces. Der er anvendt en strategisk tilgang til udvælgelsen af respondenter i forhold til at få afdækket flest mulige vinkler af emnefeltet. Der er således valgt respondenter, der repræsenterer interesseorganisationer for både forsyningsselskaber og landbruget samt fra SEGES, der er en forsknings- og Innovationsvirksomhed inden for landbrugsområdet. På denne måde er det søgt at få trianguleret emnefeltet i forhold til de forskellige aktørers perspektiver.

Det blev forsøgt at få et interview med Landbrug & Fødevarer, men disse besvarede ikke mailhenvendelsen. Interviewempirien kunne være yderligere styrket med interviews af repræsentanter fra kommuner eller KL. Da den indledende GIS-analyse i afsnit 6.1.1 viste en stor forskel i, hvor langt kommunerne er i deres arbejde med BNBO, blev det vurderet, at det ville være nødvendigt at interviewe relativt mange repræsentanter for at få afdækket forskellene mellem kommunerne. Det blev derfor valgt at afdække kommuneperspektivet igennem en statusrapport fra Miljøministeriet Miljøstyrelsen 2023c. Dette er en spørgeskemaundersøgelse fra 2023, hvor 69 kommuner, der har BNBO'er, hvor en indsats er nødvendig, har deltaget. Det blev vurderet, at denne rapport kunne afdække området i forhold til at forklare de forskelle, der har været i kommunernes indsats. Respondenterne præsenteres nærmere i afsnit 6.1, hvor interviewempirien finder sin primære anvendelse, således at læseren har deres baggrund i frisk erindring. Interviewene anvendes også som supplerende materiale i afsnit 6.3, til at supplere delanalyse 2 og i kapitel 8 i analysen af LSV 123.

Interviewene transkriberes ikke, men gennemlyttes flere gange af hele projektgruppen, og der skrives referat. Denne tilgang er valgt for at tilgodese muligheden for at arbejde med det talte ord i form af intonationer, tænkepauser etc. På denne måde sikres der en nær kontakt med den oprindelige mundtlige diskurs i dialogen (Kvale og Brinkmann 2009, s. 221). Referaterne blev fremsendt til godkendelse af respondenterne for at give dem mulighed for at supplere og bekræfte deres svar. Interviewene blev analyseret igennem en kodning af referaterne i forhold til de kategorier, der var udledt af litteraturen. De kodede citater blev dernæst meningskondenseret, ud fra en fortolkning ift. den indsamlede teori. Denne proces forsættes indtil det vurderes, at analysen har nået et mætningsniveau forstået som, at nye gennemlæsninger ikke bidrager med nye perspektiver (Kvale og Brinkmann 2009, s. 224). Herunder er der opstillet en tabel med de respondenter der er blevet interviewet til projektet, samt begrundelse for hvorfor disse er relevante at interviewe.

Respondent	Stilling	Virksomhed	Relevans
Mads Sanddal Jeppesen	Landinspektør	COWI	25 års erfaring med frivillige aftaler generelt.
Michael Højholdt	Landskonsulent	SEGES Innovation	Beskæftiger sig med fastsættelse af erstatninger ved BNBO.
Claus Vangsgård	Seniorkonsulent	DANVA	Beskæftiger sig med BNBO og dyrkningsaftaler. 20 års erfaring med BNBO og har været med i "300 meter"udvalget.
Erik Blegmand	Erhvervspolitisk konsulent	VKST	Har siden 2007 haft ansvar for at indgå dialog med kommunerne på bl.a. grundvandsområdet.

Tabel 2.2: Tabel med de respondenter, der er blevet interviewet, deres stilling, hvilken virksomhed, de arbejder for, og deres relevans for projektet

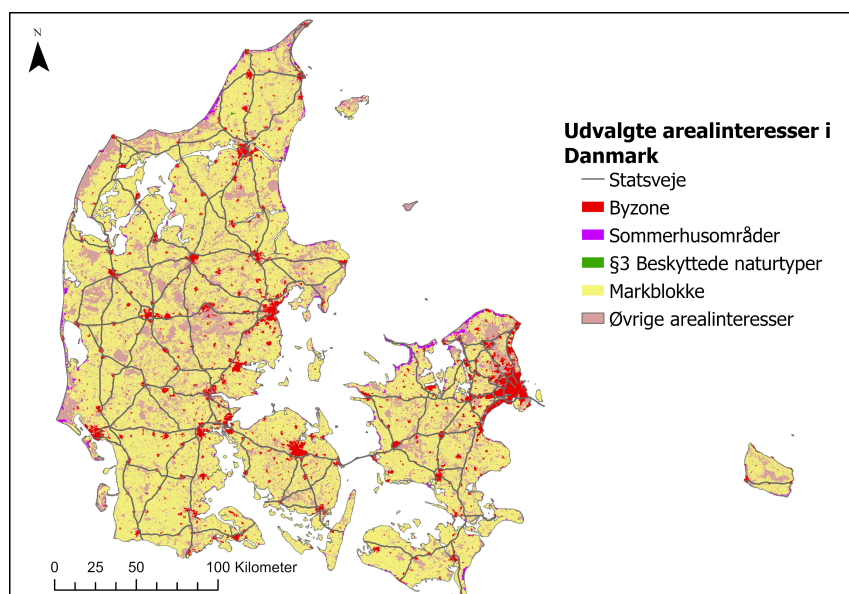
For at sikre at der blev afdækket så stor en del af emnefeltet omkring BNBO som muligt, blev det valgt at foretage interviewene af to omgange. Det første interview var med Mads Sandal Jeppesen og blev foretaget som et pilotinterview i slutningen af marts. Dette interview blev foretaget med en interviewguide udarbejdet på baggrund af den indledende gennemgang af den tilgængelige litteratur. Mads Sandal Jeppesen har ikke beskæftiget sig specifikt med BNBO, men med frivillige aftaler generelt. Interviewet kunne på denne måde både bidrage med perspektiver på frivillige aftaler generelt med en minimeret risiko for at miste værdifuld viden fra respondenter, der i højere grad var indlejret i feltet. Samtidig gav det en mulighed for at afprøve interviewformatet og analyseprocessen. Ud fra dette pilotinterview og litteraturen blev de tidligere omtalte kategorier til interviewguiden for de tre resterende interviews udarbejdet. Denne interviewrunde blev afholdt medio maj, hvor det blev vurderet at der var opnået en tilstrækkelig viden om emnefeltet, samtidigt med at der var tid til en fyldestgørende analyse. Dette skulle tilgodese, at den frie ramme i de semistrukturerede interviews kunne udnyttes bedst muligt til at afsøge interessante perspektiver og stille opfølgende spørgsmål.

3 Grundvandsbeskyttelse i et tæt-pakket landskab

Dette kapitel vil introducere til, hvordan grundvandsbeskyttelse og mere specifikt BNBO er indlejret i et landskab, der skal opfylde mange forskellige funktioner. Dette kapitel repræsenterer således en introduktion til grundvandsbeskyttelse i Danmark, som den bredere kontekst for implementeringen af BNBO. Indledningvis er der i afsnit 3.1 en introduktion til de mange arealinteresser, der er på spil i det danske landskab og især, hvordan der i den nærmeste fremtid formentlig bliver endnu større pres på behovet for areal. Dette skal bidrage med den overordnede forståelseramme for grundvandsbeskyttelse i Danmark, inden der i afsnit 3.3 bliver introduceret nærmere til BNBO-beskyttelsen.

3.1 Arealinteresser i Danmark

BNBO er blot en af mange konflikter omkring arealanvendelse, der lige nu udspiller sig i Danmark. Dette drejer sig bl.a. om at finde plads til nye energikilder fra eksempelvis vindmøller og biomasse, ekstensivering af landbruget samt krav om mere natur (Arler et al. 2015, s. 9-10). Der er således en lang række nye aktiviteter, der skal findes plads til, uden at de fysiske rammer kan udvides (Ibid.). Hertil kommer også, at den grønne omstilling er med til at øge kompleksiteten i den planlægning, der skal udføres i det åbne land. Der kan eksempelvis opstå modsætninger, når der både skal findes plads til mere vild natur samtidigt med, at der skal produceres vedvarende energi fra biomasse, vind og sol (Arler et al. 2015, s. 46). På nedenstående kort ses den aktuelle benyttelse af det danske landskab:



Figur 3.1: Udvalgte arealinteresser i Danmark. Udarbejdet pba. data fra (SDFI 2024), (Vejdirektoratet 2024), (Landdistriktsstyrelsen 2024), (Danmarks Miljøportal 2024) & (Landbrugsstyrelsen 2024).

Som det fremgår af ovenstående kort, er der ikke meget uudnyttet areal til at imødegå klimaforandringer, ønsket om mere natur, omstilling til vedvarende energi og en voksende befolkning. Arler et al. 2015 estimerede, at fremtidens arealbehov vil kræve, hvad der svarer til 140 % af Danmarks areal, så hvis disse ambitioner skal opfyldes, vil det være nødvendigt at indtænke flere funktioner på de samme arealer (Ibid. s. 45).

Et grønnere og mere klimavenligt Danmark vil dermed kræve, at der jf. ovenstående kort i høj grad omlægges landbrugsarealer til anden anvendelse (Ibid. s. 46). Denne omprioritering vil betyde, at nogle landmænd skal omlægge fra eksempelvis produktion af animalske produkter til solcelleparker (Ibid.). Omvendt vil en forøgelse af andelen af vild natur betyde, at nogle lodsejere ikke længere kan opnå et tilsvarende finansielt udbytte på deres ejendom (Ibid.). Der er således nogle lodsejere, der risikerer økonomiske tab ifm. omstillingen af det danske landskab. Dette fremgår også af konflikterne angående, hvilken erstatning lodsejerne er berettigede til. Et eksempel på dette er i forbindelse med et naturgenopretningsprojekt i Lille Vildmose (Kold 2020). Her førte uenighed om erstatningens størrelse til demonstrationer og anholdelse af lodsejere, der forsøgte at hindre Aalborg Kommune i at gennemføre projektet (Ibid.). Overtaksationskommissionen gav efterfølgende lodsejerne ret i, at der var givet for lidt i erstatning ifm. forringelsen af mulighederne for at bruge de enkelte ejendomme til landbrug (Ibid.). Det er således ikke kun i forbindelse med BNBO, der har været udfordringer med at få parterne til at nå til enighed.

I forbindelse med BNBO-indsatsen var udgangspunktet, som nævnt i indledningen, at det skulle gennemføres med frivillige aftaler. Det har dog vist sig, at det ikke var muligt at indgå frivillige aftaler inden for den angivne tidsramme (Danske Vandværker 2023). Dette kan ses som et eksempel på interesser, der ikke umiddelbart kan forenes, hvilket ofte er, når intensivt landbrug og naturbeskyttelse skal kombineres (Arler et al. 2015, s. 46). Problemet her er, at ejeren skal afstå fra et økonomisk udbytte for at tage hensyn til almenvellets interesser. Det er dog ikke kun i Danmark hvor dette skifte i arealanvendelsen giver anledning til konflikter. Der sker i mange europæiske lande et skifte, hvor det åbne land går fra at være et produktionslandskab til et post-produktivt landskab (Boonstra 2006, s. 1). Dette betyder, at der i stigende grad stilles spørgsmål ved, om landbruget skal have fortrinsret eller om eksempelvis natur eller rekreative formål skal have en højere prioritet (Ibid.). Dette kan føre til en kamp om, hvad der skaber værdi i det åbne land, og hvorvidt det udelukkende er aktiviteter, der direkte bidrager med en økonomisk værdi, der skal prioriteres. Dette formulerer Boonstra 2006 således:

"Value incommensurability is particularly a problem in conflicts on rural land use. These conflicts are not only on (economic) interests, but also on values concerning what is right or wrong in a moral sense, e.g. justice in the distribution of goods and burdens, fairness in decision-making and accountancy for future generations and for non-humans" (Boonstra 2006, s. 2).

Ovenstående citat ligger op til en bredere forståelse af, hvad fremtidens arealprioritering skal baseres på. Det er således ikke nok kun at kigge på de økonomiske interesser, men derimod også nødvendigt at sikre eksempelvis naturværdier, der ikke er direkte målbare. Boonstra 2006 ligger også op til en diskussion af, hvordan byrderne ved at sikre et bæredygtigt samfund til de fremtidige generationer skal fordeles. Denne problematik ligger indlejret i BNBO-problematikken, hvor nogle lodsejere har følt, at de skal bære en unødigt stor byrde på deres ejendom uden at blive retfærdigt kompenseret for det (SEGES Innovation 2020). For at forstå den kontekst, BNBO-beskyttelsen indgår i, vil der i det følgende blive set nærmere på drikkevandsbeskyttelsen i Danmark.

3.2 Benyttelse og beskyttelse af drikkevand i Danmark

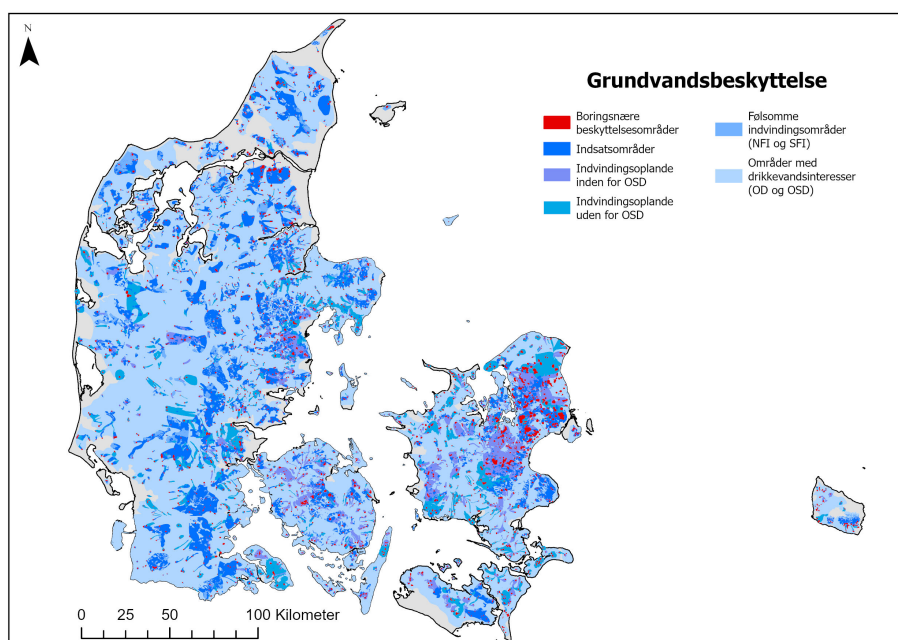
Som nævnt i indledningen, administreres drikkevandsressourcen i Danmark med fokus på beskyttelse fremfor at skulle rense vandet inden brug. I benyttelsen og beskyttelsen af drikkevand i Danmark er den mest centrale lov Vandforsyningsloven (Basse 2023, s. 347). Vandforsyningsloven (VFL) har to formålsparagraffer; § 1 og § 1 a. I § 1 fastsættes lovens formål til at sikre, at benyttelsen og beskyttelsen af vandforekomsterne i Danmark sker efter en samlet planlægning og med en samlet

vurdering af deres omfang, befolkningen og erhvervslivets behov for vandforsyning samt miljø- og naturbeskyttelse (VFL § 1 og 2). Der fastslås yderligere i § 1, nr. 4, at kvalitetskravene til drikkevandet er til for at beskytte menneskers sundhed, og i stk. 5 at der skal sikres en forbedret adgang til drikkevand. I lovens anden formålsparagraf, § 1 a, udvides formålet yderligere til at sikre omkostningsdækning for miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, at vandanvendelsessektorerne bidrager hertil samt et princip om, at forureneren betaler.

Drikkevandet reguleres også igennem bl.a. EU's Drikkevandsdirektiv, Miljøbeskyttelsesloven (MBL), Planloven (PL) og Drikkevandsbeskyttelsesbekendtgørelsen (Basse 2023, s. 347-348). Et af PL's formål er at forebygge forurening af luft, vand og jord (PL § 1, stk. 2, nr. 5). Dette udmøntes i krav til kommuneplanlægningen, der præciseres i en særskilt bekendtgørelse; Drikkevandsbeskyttelsesbekendtgørelsen (DBB). I bekendtgørelsens § 2 pålægges kommunalbestyrelsen at friholde områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse for virksomhedstyper og anlæg, der kan medføre en væsentlig fare for forurening af grundvandet. Lignende er gældende for BNBO, der skal friholdes for nye udlæg til arealer, der giver øget risiko for forurening af grundvandet (DBB § 2).

Drikkevandet er desuden beskyttet gennem den generelle miljøbeskyttelse, hvor kommunerne har kompetence til at udstede påbud eller nedlægge forbud for at beskytte nuværende eller fremtidige vandindvindingsanlæg til grundvand mod forurening (MBL § 24). I praksis antages det, at kompetencen til at give påbud og forbud kun gælder i situationer, hvor et aktuelt vandindvindingsanlæg er truet af forurening (Basse 2023, s. 370). Her skal kompetencen selvfølgelig tage hensyn til proportionalitetsprincippet og indgrebet skal ske mod fuldstændig erstatning jf. MBL § 63 (Ibid.). Den generelle regulering til beskyttelse af grundvandet tager udgangspunkt i et højt beskyttelsesniveau og omfatter bl.a. pesticidgodkendelsesordningen, regler ifm. kommuneplanlægning, miljøgodkendelser og afstandskrav til vandindvindingsanlæg (Miljøstyrelsen 2023e, s. 6).

Vigtigheden af beskyttelsen af grundvandet bekræftes af målinger foretaget af Miljøministeriet i 2020, hvor der blev fundet pesticidrester i 61% af målingerne af grundvandet og i 51% af vandforsyningernes boringskontroller (Basse 2023, s. 373). Desuden har fundprocenterne af pesticidrester været stigende siden 2016 (Ibid.). Et af de virkemidler, der skal forhindre yderligere forurening af grundvandet, er udpegningen af forskellige beskyttelseszoner i de områder, hvor der indvindes grundvand (Miljøstyrelsen 2024b). Udstrækningen af beskyttelseszonerne er vist på nedenstående figur 3.2. En gennemgang af alle beskyttelseszonerne og udpegningerne heraf kan findes i Appendix B.



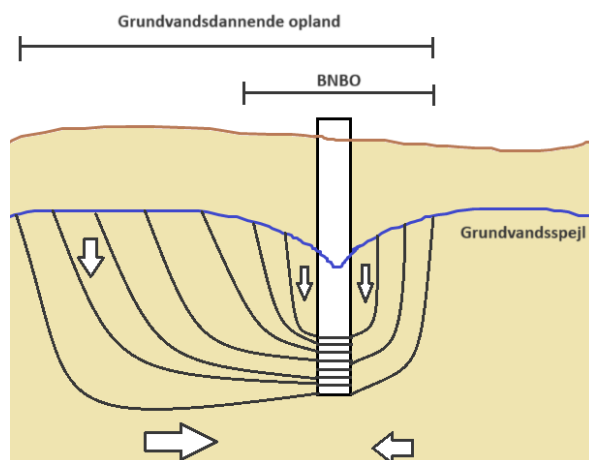
Figur 3.2: Kortlægning af grundvandsbeskyttelsen i Danmark. Data fra (Miljøstyrelsen 2024c) & (SDFI 2024)

Som det fremgår af kortet, er store dele af Danmark dækket af grundvandsbeskyttelse af den ene eller anden karakter. Set i det samlede billede er BNBO'erne dog forsvindende små. Det er endvidere tydeligt, at de største BNBO'er findes omkring de større byer og særligt på Sjælland. Foruden de viste beskyttelseszoner findes også 10- og 25-meterzonerne. Disse zoner er, som navnene antyder, faste afstande fra boringen, hvorfor de ikke er udpeget og tilgængelige som kortlag. Størrelsen gør også, at de ikke vil kunne ses på et kort over hele Danmark. I 10-meterzonen må der ikke anvendes pesticider, dyrkes, gødskes eller på anden måde skabes fare for forurening af anlægget (Miljøstyrelsen 2024b). I 25-meterzonen må der ikke anvendes pesticider, dyrkes eller gødskes til erhvervsmæssige eller offentlige formål (Ibid.). I det følgende vil BNBO blive uddybet, da denne beskyttelse er fokusområde for nærværende projekt.

3.3 Boringsnære beskyttelsesområder

BNBO er som nævnt i indledningen ikke en fast afstand fra boringen, men regnes som et overfladeareal rundt om drikkevandsboringen, hvorunder vandet formodes at tilstrømme boringen inden for 1 år (Miljøstyrelsen 2024b). Dette areal betragtes som særligt sårbart overfor forurening som følge af den korte transporttid fra overfladen til grundvandsmagasinet, begrænset opblanding under transporten og de særlige geologiske processer, der kan opstå, når der indvindes grundvand

(Ibid.). Områderne udpeges med hjemmel i VFL § 11 a, stk. 1, nr. 6 i udpegningsbekendtgørelsen.



Figur 3.3: Illustration af BNBO som den del af det grundvandsdannende opland, hvorunder vandet tilstrømmer inden for 1 år. Frit efter (Miljøstyrelsen 2020, s. 5)

I dag er der udpeget BNBO omkring alle almene vandforsyninger i Danmark (Miljøstyrelsen 2024b). De har til formål at fastlægge den administrative ramme for en målrettet grundvandsbeskyttelse i de almene vandforsyningers nærområder (Ibid.). Disse nærområder udpeges ud fra en administrativ og faglig vurdering og giver kommunerne mulighed for at pålægge ejerne begrænsninger inden for anvendelse samt brug af pesticider, sprøjtemidler og nitrat (Ibid.) & (Miljøstyrelsen 2023e, s. 4). Disse begrænsninger skal meddeles som et konkret begrundet påbud eller forbud for at være retligt gældende for ejeren (Ibid.). Jævnfør Miljøstyrelsen 2023e skal der dog først søges at lave en frivillig aftale for udfasning af brug af sprøjtemidler inden for en BNBO, der vurderes at have et beskyttelsesbehov. Er dette ikke muligt kan beskyttelsen gennemføres som enten påbud eller forbud jf. MBL § 24 eller 26 a (Miljøstyrelsen 2023e, s. 25). Et påbud eller forbud efter disse paragraffer, kan tinglyses på ejendommen for ejerens regning (Ibid.). Derimod skal en frivillig aftale tinglyses med hjemmel i VFL § 13 d stk. 3, for at have prioritet forud for alle rettigheder i ejendommen. Dette forudsætter dog, at det pågældende BNBO ligger indenfor en indsatsplan vedtaget efter VFL § 13 eller § 13 a.

At dømme ud fra dette afsnit, er BNBO en relativt simpel beskyttelse, hvor grundvandet beskyttes mod pesticider gennem frivillige aftaler, og hvor, det ikke er muligt, bliver fulgt op af påbud eller forbud. Det kan derfor virke overraskende, at det har været nødvendigt at indføre en akutplan for at gennemføre beskyttelsen. Det følgende kapitel vil derfor se nærmere på politikformuleringsprocessen, der har ledt frem til, at det er blevet nødvendigt med en akutplan.

4 Barrierer i politikformuleringen

I dette kapitel undersøges den første del af Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel; Politikformulering. Kapitlet skal bidrage med viden omkring, hvordan processen frem mod den aktuelle BNBO-lovgivning har foregået. Derfor vil frivillige aftaler med landbruget på vandmiljøområdet først blive undersøgt for at skabe en forståelse for frivillige aftaler som virkemiddel. Dernæst vil der blive gjort rede for politikformuleringsprocessen, der har ført frem til den gældende lovgivning om BNBO. Dette sker med fokus på at udlede hvilke barrierer for implementeringen af BNBO, der udspringer af politikformuleringsprocessen.

4.1 Frivillige aftaler med landbruget

Der vil i dette afsnit blive undersøgt, hvordan frivillige aftaler med landbruget er blevet benyttet indenfor vandmiljøområdet, før BNBO-begrebet blev indført. For at undersøge dette, benyttes relevante nyhedsartikler fra perioden 1985, lige inden *Vandmiljøplan I* blev vedtaget, og frem til 2003, hvor forarbejdet til BNBO blev startet. De artikler, der medtages, er vurderet som beskrevet i afsnit 2.3, og det tilstræbes så vidt muligt at angive artiklernes kilder til de anvendte synspunkter.

Udfordringer med at prioritere mellem benyttelse og beskyttelse i det danske landskab og at implementere ny lovgivning, der skal regulere dette, er langt fra en ny problematik. I 1989 påpegede den tidligere ankechef og cand. jur. Johan Garde i Politiken, at der blev vedtaget flere love, end administrationen kunne nå at implementere (Politiken 1989). Folketingets store fokus på enkeltsager op gennem 1980'erne havde resulteret i en byge af nye love, hvilket betød, at ny lovgivning blev vedtaget, inden den foregående var indarbejdet i administrationen (Ibid.). Dette var især møntet på de milliarddyre NPO-planen og Vandmiljøplan I, der skulle nedbringe udledningen af kvælstof og fosfor fra landbruget, der havde stillet store krav til administrationen (Ibid.). Allerede i 1989 stod det klart, at Vandmiljøplan I ikke, som det var intentionen, ville være i stand til at halvere kvælstofudledningen til de danske vandløb og indre farvande (Ibid.). Samtidigt var der også en spirrende frygt for, at sprøjtemidler sivede ned i grundvandet og indenfor 20 - 30 år ville kunne blive et problem for drikkevandet (Ibid.). Omvendt havde konkrete tiltag

som forbuddet mod bly i benzin og større krav til afrensning af svovl i røgen fra kraftværker haft målbare resultater (Ibid.).

Det blev dog vurderet, at indgreb overfor landbruget var langt mere komplicerede end indgreb overfor industrien, da landbruget i høj grad var styret af kvote- og prisordninger (Ibid.). Der var således allerede i slutfirserne en bevidsthed om, at det var nødvendigt at begrænse udledningerne fra landbruget, men at både designet og implementeringen af sådanne politikker var vanskeligt. Dette blev understreget i en artikel i Berlingske fra 1994, hvor det endnu ikke var lykkedes at halvere udvaskningen af nitrat (Langegaard 1994). Miljøstyrelsens direktør, Erik Lindegaard, angav i artiklen, at industrien og de kommunale rensningsanlæg fulgte vandmiljøplanen, men at de samme resultater ikke kunne ses hos landbruget (Ibid.). Dette skyltes ifølge ham, at planens gennemførelse beroede på frivillige aftaler med landbruget (Ibid.). Landbruget havde reduceret mængden af sprøjtemidler, men koncentrationen af gift var blevet højere, hvorfor effekten på miljøet var den samme (Ibid.). Erik Lindegaard udtalte, at *"Vi fik ikke den vare, vi var blevet lovet med den frivillige aftale"*, og han var overbevist om, at den eneste løsning var forbud og afgifter (Ibid.). Lindegaard mente derfor at for at beskytte grundvandet, var det nødvendigt at bruge mindre nitrat og sprøjtemidler samt at rydde fortidens synder som gamle lossepladser og industrigrunde op (Ibid.). Dette galt for hele landet, men der er geografiske forskelle på, hvor hurtigt forureningerne vil vise sig i grundvandet (Ibid.). På Fyn og det meste af Sjælland er grundvandet beskyttet af tykke lerlag, hvor vandet siver langsomt igennem, mens grundvandet i Jylland er mere ubeskyttet, da vandet siver hurtigere ned her (Ibid.). Den lange nedsivningstid på Sjælland betyder også, at det tager længere tid at danne nyt grundvand, hvorfor der siden halvfjerdserne nogle steder er pumpet mere grundvand op, end der blev dannet (Ibid.). Derfor hentede Københavns Vandforsyning allerede dengang vand 50 kilometer væk i Ringsted (Ibid.).

Ifølge professor Arne Villumsen ville det dog medføre enorme omkostninger at være afhængig af at sende vand rundt på den måde (Ibid.).

To år senere, i 1996, havde Det økonomiske råd udarbejdet en vurdering af de politisk-økonomiske instrumenter på natur- og miljøområdets virkning (Valgreen-Voigt 1996). I den forbindelse udtalte overvismand Niels Kærgård, at

"Vi tror ikke så meget på frivillige aftaler og oplysningskampagner. Når eksempelvis landbruget bruger pesticider og kunstgødning, er det, fordi det kan betale sig, og hvis man skal ændre det, skal man ændre de økonomiske rammebetingelser. At appellere til det gode i menneskene bliver let blot tom moralisering."

Dermed var der altså flere eksperter, der op igennem firserne og halvfemserne anbefattede brugen af frivillige aftaler til implementeringen af politikker og særligt Vandmiljøplanen. Som anført var det endda eksperter inden for vidt forskellige områder; nemlig jura, miljø og økonomi.

Effekten af de frivillige aftaler til opnåelse af vandmiljøplanen lod derfor ven-

te på sig, hvilket resulterede i, at Mariager Fjord i september 1997 blev erklæret død af biologer (Valgreen-Voigt 1997). Dødsårsagen var iltmangel som følge af algeopblomstringer grundet de store mængder kvælstof i vandet og varmt vejr i august (Ibid.). I forhold til kvælstof var landbruget den store synder, da byerne og industrien havde fået bedre styr på deres spildevand efter Vandmiljøplanen (Ibid.). Danmarks Naturfredningsforening valgte derfor at lancere Vandmiljøplan II, der satte skrappe krav til landbruget (Ibid.). Dette var også en reaktion på, at kvælstofsudledningen jf. NPO-handlingsplanen fra 1985 skulle halveres inden for fem år (Ibid.). Men i 1991 blev tidsplanen for landbrugets halvering af kvælstof skubbet til år 2000 (Ibid.). Danmarks Miljøundersøgelser beregnede i 1997, at udvaskningen af kvælstof fra landbruget kun var reduceret med 14% siden 1989, og at selv hvis landbruget overholdt alle gældende krav, ville de kun opnå en samlet reduktion på 32% i år 2000 (Ibid.). Så hvis udledningen skulle halveres, skulle landmændene frivilligt reducere deres forbrug af kvælstof markant mere, hvilket de selv tvivlede på ville have en miljøeffekt (Ibid.).

Miljøeffekten af vandmiljøplanen var allerede i 1997 tvivlsom, da der i de foregående år var set store problemer med iltvind i fjordene, når temperaturen steg over normalen (Ibid.). Videre forventede eksperter, at hver tiende drikkevandsboring ville blive lukket som følge af forurening med nitrat (Ibid.). En udfordring i forhold til at forbedre disse forhold var, at eksperterne også slog fast, at forbedringerne som følge af vandmiljøplanerne først ville vise sig 15 til 20 år ude i fremtiden; vel at mærke hvis alle kravene blev overholdt (Ibid.). Ifølge landbrugstoppen var antallet af landmænd, der ikke overholdt de gældende krav, dog 'stærkt faldende' (Ibid.). Men det største problem var husdyrbrugene, der især var mange af i Jylland og særligt den samlede mængde gødning herfra (Ibid.). Det skyldtes den øgede sårbarhed overfor overgødskning som følge af den tidligere nævnte hurtigere nedsivningstid.

For at undersøge mulighederne for at begrænse forureningen, blev der i sluthalvfemserne nedsat to regeringsudvalg; Drikkevandsudvalget til beskyttelse af drikkevand og Bichel-udvalget til undersøgelse af konsekvenserne ved hel eller delvis afvikling af pesticidanvendelse (Miljøstyrelsen 1998) (Bichel 1998). Udvalgene endte dog ikke med at anbefale et stop for pesticidanvendelse, da Drikkevandsudvalget ikke ville anbefale indgreb overfor pesticidanvendelse, da dette blev behandlet af Bichel-udvalget (Ibid.). Omvendt valgte Bichel-udvalget at henvise til Drikkevandsudvalgets anbefalinger og anbefalede dermed heller ikke restriktioner på brugen af pesticider. Danske Vandværkers forening var dog stærkt bekymrede over, at det ville give problemer med nedsivende pesticider i fremtiden (Andersen 1999). På Fyn havde foreningen eksempelvis konstateret 30 forskellige pesticider i markdræn (Ibid.). Pesticidernes tilstedeværelse her antydede, at der var en risiko for, at de fortsatte nedsivningen ned i grundvandet (Ibid.). Drikkevandsudvalget havde dog anbefalet, at vandværkerne kunne indgå frivillige aftaler med land-

mændene, om hvordan jorden kunne dyrkes mere skånsomt i sårbare områder. Men dette omfattede kun gødsning, da det på daværende tidspunkt ikke var muligt at udpege områder, der var sårbare overfor sprøjtegifte (Ibid.). Vandværkerne ville derfor arbejde for et generelt forbud mod brugen af sprøjtemidler i indvindingsområder ud fra et forsigtighedsprincip om, at det ikke kunne garanteres, at sprøjtemidlerne ikke ville ende i grundvandet. Det blev estimeret, at det ville dreje sig om 10 - 12 % af landbrugsarealerne. Næstformanden for De danske Landboforeninger, Henrik Høgh, mente dog, at *"Det vil indebære meget store omkostninger for en meget lille gevinst"* (Ibid.). Dermed anfægter han indgrebets legitimitet, idet han ikke anser magtudøvelsen for at være retfærdig eller velbegrundet jf. (Thomsen 2000, s. 13). Optakten til BNBO-lovgivningen var således præget af en lang periode med mange forskellige planer og love, der blev implementeret løbende og et politisk klima, hvor der ikke var megen enighed om årsager og virkning (Ibid.). I det følgende beskrives processen med at udvikle og implementere BNBO-lovgivningen fra 2003 til 2024.

4.2 Udvikling af BNBO-lovgivning

I dette afsnit præsenteres udviklingen af BNBO-lovgivningen. Af hensyn til læsevenligheden er det valgt at dele afsnittet op i tidsperioder, der repræsenterer de forskellige tiltag, der er blevet implementeret.

4.2.1 2003 - 2010

Vejen frem mod indførelsen af BNBO'er startede ved en debat i 2003 angående en stigning i antallet af lukkede vandindvindingsboringer som følge af forurening fra miljøskadelige stoffer (Miljøstyrelsen 2023e, s. 38). Dette ledte frem til, at *300 meter udvalget* blev nedsat til at undersøge mulighederne for at udvide de sprøjtefrie zoner omkring vandindvindingsboringer (Ibid.). Udvalget bestod af repræsentanter fra Foreningen af vandværker i Danmark, GEUS, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) samt Miljøstyrelsen (Ibid.). Udvalgets arbejde munded ud i *"Notat fra arbejdsgruppe til vurdering af større sprøjtefrie zoner omkring vandindvindingsboringer"* (Ibid.). Her konkluderede udvalget, at en regelret benyttelse af sprøjtemidler ikke udgjorde en fare for drikkevandet (Folketinget 2004). Udvalget anbefalede derfor, at en beslutning om at udelukke brugen af pesticider skulle bero på en konkret vurdering af det enkelte vandindvindingsanlægs væsentlighed, samt at der blev skabt en lovhjemmel til sådanne beskyttelsesområder (Ibid.).

Denne lovhjemmel blev søgt skabt i udarbejdelsen af en vejledning om BNBO i 2007 (Ibid.). Denne vejledning gør rede for, hvordan BNBO kan udpeges med hjemmel i MBL § 24 (Ibid.). I vejledningen beskrives arealet af BNBO som en beskyttelse, der placeres sig mellem 10 meterzonen og det zonerede område ift. indsatsplaner

(Miljøstyrelsen 2007, s. 8). Disse beskyttelser er nærmere beskrevet i appendix B. Videre beskriver vejledningen den lovgivning, der var gældende ved udarbejdelsen af BNBO, som værende VFL §13 d samt MBL §24 og §26 a. VFL § 13 d muliggør, at en kommunalbestyrelse kan indgå frivillige aftaler med landmænd ift. dyrkningsrestriktioner og dertilhørende mulig kompensation (Ibid. s. 9). Denne bestemmelse er kun gældende for at realisere en indsatsplan udpeget jf. VFL § 13 eller §13 a (se appendix B.5). MBL § 24 muliggør påbud eller forbud for at forhindre fare eller forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg (Ibid.). Det er et krav, at et forbud eller påbud skal begrundes ud fra en situation, aktivitet eller lignende forhold, hvor vandindvindingen er forurennet eller er truet af forurening (Ibid.). Kommunalbestyrelsen skal derfor godtgøre for de følgende tre punkter:

- *At der består en forurening eller fare herfor*
- *At indgrebet er begrundet i denne fare*
- *At indgrebet ikke er mere vidtgående end nødvendigt*
(Miljøstyrelsen 2007, s. 10)

Det er dermed kommunen, der har bevisbyrden for, at beskyttelsen overholder proportionalitetsprincippet (Ibid.). Bestemmelsen finder også anvendelse ift. oprydning af en opdaget forurening (Ibid.).

Disse påbud eller forbud kommer ofte til udtryk gennem de såkaldte 10 meters beskyttelseszoner, hvilket er beskrevet nærmere i appendix B.1 (Ibid.). Bestemmelsen er dog ikke begrænset til 10 meters beskyttelseszoner, men kan have den størrelse, der er nødvendig for at imødekomme faren for forurening af grundvandsressourcerne (Ibid.). Beregningen af, hvor stor en beskyttelse der er nødvendig, var baseret på de geologiske forhold ved boringen og frekvensen af kontrol (Ibid. s. 17). Udførte kommunen kontrol af en boring en gang om året, skulle BNBO dække det areal, hvorunder vand tilstrømmede magasinet på et år (Ibid.). Det var således de enkelte kommuner, der havde ansvaret for både at beregne arealet af BNBO'erne og screene dem i forhold til om påbud eller forbud var nødvendige.

MBL § 26 a muliggør påbud eller forbud indenfor indsatsplaner udpeget efter VFL §§ 13 eller 13 a. Mulighederne for påbud og forbud efter MBL §§ 24 og 26 a vil blive uddybet i afsnit 5.4.2.

4.2.2 2011 - 2018

I 2011 udarbejdede Naturstyrelsens Miljøudvalg *Vejledende notat om boringsnære beskyttelsesområder - BNBO*. Dette notat beskrives som et supplement til vejledningen fra 2007 og behandlede de økonomiske og administrative dele af administrationen af BNBO (Miljøudvalget 2011, s. 1). I forlængelse af dette kom der i 2013 en *Præciseret vejledning om beregning af størrelse på boringsnære beskyttelsesområder, BNBO*, der

nærmere præciserede beregningsmetoden (SEGES 2017, s. 8-9). Frem til 2015 lå ansvaret for beregning af BNBO som nævnt hos kommunerne, hvorfor sidstnævnte vejledning var nødvendig (Ibid. s. 3). Efterfølgende har Miljøstyrelsen overtaget denne udpegning grundet de forskellige praksis i beregningen kommunerne imellem (Ibid. s. 3 & 8).

I april 2017 blev der indgået en bred politisk aftale angående landets pesticidstrategi, benævnt *Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021*. Formålet med denne strategi var at sætte rammen for en sikker og fornuftig brug af pesticider samt at få belastningen reduceret (Regeringen et al. 2017, s. 1). Efter denne politiske aftale kom der en lovændring i 2018 til både MBL og VFL (LOV nr 45 af 23/01/2018). På baggrund af denne lovændring blev begrebet BNBO indført i disse love, hvor det ellers før kun var nævnt i vejledninger. Ændringerne til de to love realiserede punkter fra pesticidstrategien angående nedlægning af vaskepladser til pesticidesprøjter indenfor BNBO og tilføjede godtgørelsesmuligheder for de påvirkede grundejere.

2019 - 2023

Den 11. januar 2019 blev der indgået en tillægsaftale til strategien, hvilken bl.a. opstillede en to-faset tilgang til at reducere risikoen for nedsivning af pesticider i BNBO (Regeringen et al. 2019, s. 1-3).

Fase 1 pålagde kommunerne at vurdere alle de udpegede BNBO beliggende på landbrugsjord eller øvrige arealer, hvor pesticid anvendes til erhvervsmæssige formål, inden udgangen af 2022 (Ibid. s. 2). Vurderingen skulle klarlægge, om det var nødvendigt at udføre yderligere indsatser i området i form af eksempelvis flytning af boringen, aftaler om pesticidfri drift, dyrkningsstop eller opkøb af jorden (Ibid.). Det angives dog, at det var et ønske, at kommunerne så vidt muligt forsøgte sig med frivillige aftaler for at sikre en lokal forankring af løsningerne (Ibid.).

Den kommunale indsats skulle evalueres af Miljø- og Fødevarerministeriet i 2022 for at undersøge antallet af BNBO, der var gennemgået, samt hvilke beskyttelsesinitiativer, der var taget i brug (Ibid. s. 2). Ministeriet skulle desuden vurdere, om de BNBO, hvor kommunerne havde besluttet, at en yderligere indsats ikke var nødvendig, var i overensstemmelse med den skærpede vejledning (Ibid.). Hvis evalueringen fandt, at kommunerne ikke var kommet i mål med beskyttelsen af BNBO, skulle fase 2 igangsættes, og der ville her blive nedlagt et generelt forbud mod sprøjtning i alle risikovurderede BNBO (Ibid.). Fase 2 tilskriver yderligere, at der indføres en kompensationsordning som følge af det generelle forbud mod pesticider i BNBO (Ibid. s. 3). Ifølge aftalen skulle der også sendes en status på fase 1 til aftaleparterne hvert år, så de kunne vurdere, om indsatsen var tilstrækkelig eller om fase 2 skulle iværksættes (Ibid. s. 2).

Som et supplement til BNBO-vejledningen fra 2007 blev VEJ nr 9883 af 19/07/2019 udarbejdet til vurderingen af indsatser mod erhvervsmæssig brug af pesticider i BNBO. Herefter kom der en ændring til VFL jf. LOV nr 1419 af 17/12/2019, der

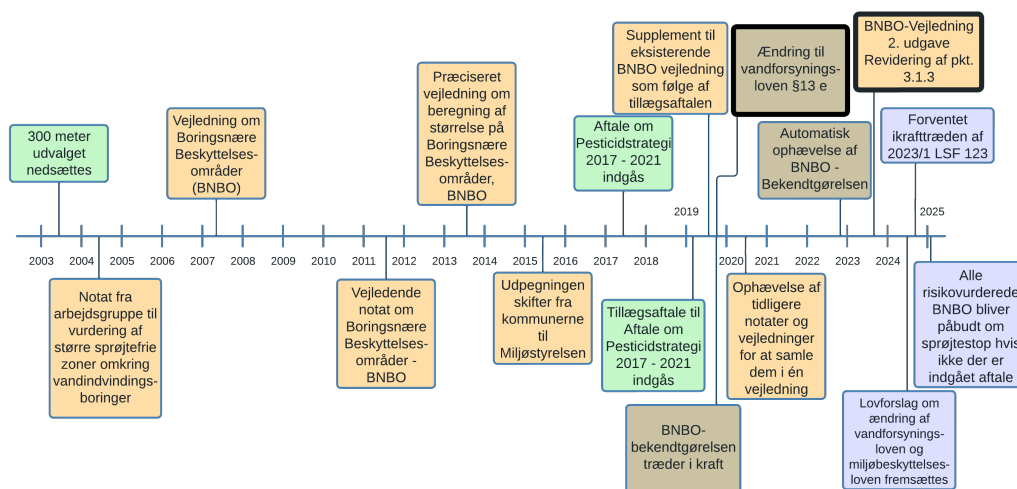
gav miljøministeren tilladelse til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal vurdere og indberette behov for indsatser ved BNBO. På samme dag kom BEK nr 1476 af 17/12/2019, (BNBO-bekendtgørelsen), der gjorde det lovpligtigt for kommunalbestyrelserne at vurdere BNBO og indberette behovet for indsatser. Bekendtgørelsen indeholder en automatisk ophævelsesdato, 31. december 2022, hvor bekendtgørelsen skulle ophæves, med mindre andet blev besluttet inden. Da dette ikke skete, er bekendtgørelsen derfor nu ophævet.

Da der efterhånden var mange vejledninger og notater, der skulle tages hensyn til i arbejdet med BNBO, blev de i 2020 alle ophævet og samlet i én vejledning, VEJ nr 9702 af 03/06/2020. Vejledningen blev yderligere opdateret i 2023, nu VEJ nr 9548 af 11/05/2023 (BNBO-vejledningen). I starten af 2023 blev status for indsatsen evalueret, og det blev konkluderet, at kommunerne var langt fra at kunne realisere målene for indgåelse af frivillige aftaler inden udgangen af 2023. Derfor blev en akutplan for BNBO annonceret i juni 2023 (Miljøstyrelsen 2024d). Med akutplanen blev fristen for indgåelse af frivillige aftaler udskudt til 1. juli 2024 (Danske Vandværker 2023).

2024

Akutplanen omhandler bl.a. fremsættelsen af et lovkrav, der giver kommunerne handlepligt fra 1. januar 2025 (Danske Vandværker 2023). Lovændringen skal forpligte kommunerne til at udstede påbud om sprøjtestop i BNBO, hvis risikovurderingen tilsiger dette (Miljøstyrelsen 2024d). Det blev fremsat den 29. februar 2024 (2023/1 LSV 123), træder i kraft 1. juli 2024 og omhandler ændringer til VFL og MBL. Overordnet set opstilles der rammer i VFL for at indgå aftaler om dyrkningspraksis, restriktioner og salg af arealer, der er vurderet til at have et indsatsbehov ifm. beskyttelse af drikkevandsinteresser. Hertil kræver tilføjelsen af MBL § 24 a, at kommunen skal give påbud eller forbud mod anvendelse af pesticider i BNBO, hvis der ikke kan indgås en aftale på rimelige vilkår efter VFL § 13 f. Dette skal dog ske mod fuldstændig erstatning. Herudover opstilles der muligheder i MBL for at indbringe klagesager for taksationsmyndighederne. Miljøministeriet beskriver, at der er en frist på 6 måneder, fra lovændringen træder i kraft, til at indgå frie aftaler mellem lodsejere og vandforsyninger. Hvis denne frist ikke overholdes, bliver kommunen forpligtet til at udsende påbud om sprøjtestop i de risikovurderede BNBO fra 1. januar 2025.

Herunder på figur 4.1 er der opstillet en tidslinje på baggrund af den beskrevne udvikling af BNBO i lovgivningen.



Figur 4.1: Tidslinje over udvikling af BNBO i lovgivningen. De orange felter er vejledninger og notater, grønne felter er politiske aftaler, brune felter er lovændringer og de blå felter er fremtidige lovændringer. De gældende love og vejledninger er markeret med en sort outline.

4.3 Udpegning af barrierer

Politikformuleringen har således været en lang proces med mange ændringer undervejs i et forsøg på at forbedre et ufunktionelt system. Jævnfør Winter og Nielsen 2008 ses der ofte ganske voldsomme udfordringer i starten af en implementering. Det ses dog ofte, at sådanne problemer bliver løst i løbet af de første 10-15 år, efterhånden som parterne lærer det nye system at kende, og feedback-processen sikrer, at politikken tilpasses virkeligheden (Winter og Nielsen 2008, s. 20-21). Ud fra det foregående ses det, at der har været gjort en række forsøg på at tilpasse lovgivning og vejledninger i forhold til de problemer, der er opstået. Der fremstår dog også en tendens til, at frivillige aftaler er en uhensigtsmæssig måde at regulere landbruget på. Der er således ikke opnået de ønskede resultater gennem brugen af indflydelse, hvor lodsejerne er tildelt en vis form for individuel selvbestemmelse jf. Thomsen 2000. Dette til trods for at flere eksperter allerede i firserne og halvfemserne havde påpeget den manglende effekt af frivillige aftaler med landbruget.

På baggrund af dette udledes barrieren: På baggrund af kapitlerne udledes det, *at de frivillige aftaler med landbruget ikke fungerer, hvis der ikke er et incitament for deltagelse i form af mere vidtrækkende virkemidler.*

Det følgende afsnit vil den gældende lovgivning blive analyseret for at identificere mulige implementeringsbarrierer i politikdesignet.

5 Barrierer i Politikdesign

I dette kapitel præsenteres politikdesignet af den gældende BNBO-lovgivning. Den gældende lovgivning på BNBO-området anses her som værende ændringerne af MBL og VFL, der blev indført med LOV nr 45 af 23/01/2013 og LOV nr 1419 af 17/12/2019, samt den gældende BNBO-vejledning. Analysen af politikdesignet tager udgangspunkt i Basse og Jensen 1992 model for beslutningssystemers kompleksitet vist på figur 2.2. Kapitlet vil følge modellens opsætning med Målsætning - Adressat - Opbygning - Virkemidler - Effekt. Afslutningsvis udledes der implementeringsbarrierer i politikdesignet.

5.1 Målsætning

Den samlede målsætning med BNBO-lovgivningen beskrives i Miljø- og Fødevarerministerens hyrdebrev til kommunerne fra 2019 som værende, *"at det som det helt klare udgangspunkt skal være slut med at sprøjte i de såkaldte boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) omkring drikkevandsboringer, og at berørte landmænd i overensstemmelse med de gældende regler erstattes for de restriktioner, de bliver pålagt"* (Jensen 2019, s. 1). Målet med indsatsen er dermed todelt og omhandler ikke kun beskyttelse af grundvandet, men i lige så høj grad en økonomisk kompensation til de berørte lodsejere.

Som nævnt i afsnit 3.3, er BNBO reguleret gennem VFL og MBL, hvorfor deres målsætninger også er relevante at inddrage her. For VFL tilskrives formålsparagrafferne, som nævnt i afsnit 3.2, at der skal sikres forbedret adgang til drikkevand, at kvalitetskravene beskytter menneskers sundhed samt at forureneren betaler i spørgsmålet om omkostningsdækning (VFL § 1 & 1 a). Dermed bliver målsætningen for BNBO-beskyttelsen også at beskytte drikkevandet. I MBL er formålet beskrevet i § 1, der lyder, at *"Loven skal medvirke til at værne natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet."* Bæredygtighedsbegrebet bruges som oftest med udgangspunkt i Brundtlandrapporten, der i 1987 definerede bæredygtig udvikling til at være en udvikling, der *"... meets the needs of the present without compromising the*

ability of future generations to meet their own needs" (Brundtland et al. 1987, s. 8). Med denne definition indlejrer BNBO-beskyttelsen sig således i spændingsfeltet mellem at lade lodsejer anvende sin jord frit og at beskytte drikkevandsressourcerne for fremtiden.

5.2 Adressat

Ovenstående citat fra Miljø- og Fødevareministerens hyrdebrev viser endvidere, at adressaten for lovgivningen er ejere af BNBO-arealer, der sprøjter på arealerne - helt specifikt landmænd. Hertil kan kommunerne også anses som adressat, da de bliver pålagt at screene alle de udpegede BNBO af aftaleparterne jf. Regeringen et al. 2019.

5.3 Opbygning

De boringsnære beskyttelsesområder udpeges i udpegningsbekendtgørelsens bilag 5 med hjemmel i VFL § 11 a, stk. 1, nr. 6 efter regler fastsat af miljøministeren. Disse regler findes i Miljøstyrelsens 'BNBO Beregningsprocedure' og vil ikke blive nærmere uddybet her (Miljøstyrelsen 2020). Dernæst er det jf. VFL § 13 e kommunalbestyrelsens opgave at *"vurdere og indberette til Miljøministeriet om behovet for indsatser til beskyttelse af nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser mod fare for forurening fra erhvervsmæssig anvendelse af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder."* Det er altså kommunens opgave at gennemgå alle BNBO, hvor der er erhvervsmæssig brug af pesticider, og vurdere om en indsats er nødvendig. Er det tilfældet, skal kommunen vurdere, hvordan indsatsen skal gennemføres. Ifølge tillægsaftalen til pesticidstrategien 2017-2021, skal *"...kommunerne i så vidt omfang som 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."* (Regeringen et al. 2019, s. 2). Målet er dermed at gennemføre BNBO-beskyttelsen gennem indflydelse, hvor der opnås enighed med lodsejer. Et forsøg på en frivillig aftale er endvidere en forudsætning for at kunne skride til påbud jf. MBL § 26 a, hvor kommunalbestyrelsen *"... hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning (kan red.) pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider."* Tilsvarende er gældende ved påbud efter MBL § 24, hvor *"Kommunalbestyrelsen kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand"*, men dette er efter forvaltningsrettens proportionalitetsprincip og ikke en specifik del af bestemmelsen (Miljøstyrelsen 2023e, s. 25). Der er altså ikke fastsat et specifikt krav til en

minimum eller maksimum indsats, kommunerne skal gøre for at forsøge at indgå en frivillig aftale, inden der kan skrides til påbud. Det er endvidere ikke et krav, at forsøgene på at indgå en frivillig aftale er lavet af kommunen selv; det kan også være den almene vandforsyning (Ibid. s. 28). Hvis det er vandforsyningen, der forhandler aftalen, skal kommunen have et udkast til aftalen, inden den indgås (Ibid. s. 26). Kommunen har dernæst en svarfrist på to uger til at fremsætte indsigelser, og kommunen har dermed mulighed for at stoppe aftalen fra at blive indgået (Ibid.). Ved påbud eller forbud skal erstatningen som hovedregel fastsættes i mindelighed, og hvis dette ikke er muligt kan det bringes til taksationskommissionerne jf. MBL § 61. Omvendt er vandforsyningerne bundet af ikke at påføre vandforbrugerne unødige omkostninger jf. Vandsektorloven § 1. Der er således modsatrettede interesser, der skal afvejes jf. de to ovennævnte paragraffer, og kommunen eller vandværket skal kunne godtgøre, at den erstatning, der gives til lodsejer, ikke er en urimelig økonomisk byrde for forbrugerne.

Ultimo 2022 skulle Miljø- og Fødevareministeriet vurdere de BNBO, der ifølge kommunerne ikke havde behov for en yderligere indsats, ift. om disse levede op til den skærpede vejledning (Regeringen et al. 2019, s. 2). I forlængelse heraf skulle det også vurderes, om kommunerne var kommet i mål med beskyttelsen af BNBO, eller om det var nødvendigt at iværksætte fase 2 af pesticidstrategien og herved indføre et generelt forbud mod at sprøjte i BNBO (Ibid.). Jævnfør afsnit 4.2.2 blev der i stedet iværksat en akutplan med en forlængelse af fase 1 og fremsættelse af et lovforslag om påbudspligt, hvis der ikke kan opnås frivillige aftaler på rimelige vilkår.

Opbygningen af de gældende regler på BNBO-området fremstår således ustruktureret. Bestemmelserne findes som anført ovenfor i mindst seks forskellige kilder og sondringen mellem hvilke regler, der er gældende og hvilke, der er ophævet er vanskelig. Dette eksemplificeres af den gældende BNBO-vejledning, der er fra juni 2023, men bl.a. vejleder om reglerne fra BNBO-bekendtgørelsen, der blev ophævet 31. december 2022 (Miljøstyrelsen 2023e, s. 4). Yderligere ligger ansvaret for gennemførelsen af indsatserne mellem aftaleparterne for pesticidstrategien, Miljøministeriet, kommunerne og vandværkerne, hvorfor også den organisatoriske opbygning af beslutningssystemet fremstår ustruktureret og uden en klar rollefordeling.

5.4 Virkemidler

Indenfor miljøområdet er der en lang række forskellige virkemidler, der anvendes til at gennemføre målsætningerne (Basse og Jensen 1992, s. 134). Dette er bl.a. normer (lovgivning, vejledninger og praksis mm.), planlægning (fysisk planlægning, handleplaner mm.), økonomiske virkemidler (afgifter, bøder, erstatning mm.), pædagogiske virkemidler (miljømærkning, information, vejledning mm.), fjernelse af

barrierer (afbureaukratisering), offentlig service, offentlig kompensation samt organisering af myndighedsapparatet og herunder udlicitering til private organisationer (Ibid.). På BNBO-området er der først og fremmest gældende normer i form af de i ovenstående afsnit beskrevne love, vejledninger og aftaler. Hertil kommer ønsket om frivillige aftaler, muligheden for påbud/forbud og den økonomiske kompensation. Beskyttelsen af BNBO søges derfor gennemført gennem et kompliceret samspil af virkemidler, der alle har hjemmel i normerne. Normerne er gennemgået ovenfor i afsnit 4.2 og 5.3. Dette afsnit vil derfor fokusere på virkemidlerne til gennemførelsen af BNBO-beskyttelsen; først frivillige aftaler, dernæst påbud og forbud og til sidst kompensationen.

5.4.1 Frivillige aftaler

I dette afsnit undersøges de rammer, kommunerne og vandforsyningerne forhandler indenfor ift. BNBO. Dette skal give en forståelse for hvilket spillerum, de har i forhandlingen med lodsejer og hvordan denne foregår. Beskrivelsen heraf vil tage udgangspunkt i KL 2019 rapport *Paradigmer for frivillige aftaler om grundvandsbeskyttelse i BNBO*, og vil beskrive fremgangsmåden for indgåelsen af en frivillig aftale i BNBO. Rapporten indeholder et paradigme for frivillige aftaler om BNBO samt en procesbeskrivelse til inspiration for kommunernes arbejde (Ibid. s. 1). Processen indeholder syv trin, hvoraf kommunerne selv kan vælge hvilke, de ønsker at bruge (Ibid. s. 3). Disse trin vil blive præsenteret i det følgende.

Politisk beslutning om rollefordeling og tidsplan

Her fastsættes rollefordelingen mellem kommunen og vandværkerne ift. hvem, der skal forhandle aftalen med lodsejer (KL 2019, s. 5). Det er typisk kommunen, der står for forhandlingen (Ibid.). Der udarbejdes i den forbindelse også en tidsplan for forhandlingen og en skitse af processen (Ibid.). Dette gøres, da det ifølge paradigmet vil blive nemmere at indgå frivillige aftaler om BNBO-beskyttelse, hvis lodsejere og landbrugsorganisationer oplever, at vandværkerne i den enkelte kommune samarbejder og er enige om metoder, indsatser, procedurer og finansiering mm. (Ibid.).

Orienteringsmøde for landbrugs- og vandværksorganisationer

Her er målet at opnå tilslutning til arbejdet med at indgå frivillige aftaler ved at involvere de lokale landbrugs- og vandværksorganisationer (KL 2019, s. 6). Dette trin ligger før eller parallelt med kommunens risikovurdering af BNBO, for at inddrage parterne så tidligt som muligt i processen (Ibid.). Det betyder også, at landbrugsorganisationerne inddrages, inden lodsejerne kontaktes, således landbrugskonsulenterne kan være forberedte på at rådgive lodsejerne (Ibid.).

Landbrugs- og vandværksorganisationerne bør orienteres samtidigt for at skabe en fælles ejerskabsfølelse for indsatsen (Ibid.). Til mødet skal parterne orienteres om kommunens forventede proces, tidsplan og rollefordeling, og herunder er det essentielt at finde ud af, hvordan landbrugs- og vandværksorganisationerne kan og vil bidrage til gennemførelsen (Ibid.). Hvis en landbrugsorganisation eksempelvis ikke vil støtte en frivillig aftale, må den enkelte lodsejer selv afgøre, om vedkommende ønsker at indgå i en frivillig aftale. Omvendt kan der ikke indgås en frivillig aftale, hvis en vandværksorganisation ikke ønsker at tilslutte sig eller ikke ønsker at betale erstatningen (Ibid. s. 7).

Politisk beslutning om beskyttelse

I dette trin af processen skal det besluttet hvilke områder, der skal beskyttes, hvor arbejdet med at indgå frivillige aftaler indledes og hvilke tvangsmidler kommunalbestyrelsen vil tage i brug over for lodsejere, der ikke vil indgå en frivillig aftale (KL 2019, s. 7). Områderne, der skal beskyttes, er de BNBO, kommunen har vurderet, har et behov herfor (Ibid.). Hvor, arbejdet med at indgå de frivillige aftaler indledes, baseres især på tilkendegivelser fra vandværkerne, da deres villighed til at betale for erstatningen er afgørende for, at der kan indgås en frivillig aftale (Ibid.). Her kan landbrugsorganisationerne også med fordel inddrages, da en positiv indstilling derfra kan være tungtvejende for lodsejeren (Ibid.). Indgåede aftaler kan også bruges som inspiration og løftestang ved fremtidige aftaler (Ibid.). Det er altså tydeligt, at KL opfordrer til at arbejde med indflydelse i form af tilskyndelser og opmuntringer. Afslutningsvist kan kommunens valg af tvangsmidler som påbud, forbud og ekspropriation have betydning for lodsejerens mulighed for at opnå skattefrihed for erstatningen (Ibid.). Dette lægger op til, at kommunens udøvelse af magt i form af tvangsmidler primært skal benyttes til at opnå en gevinst for lodsejer. Dette har mere karakter af indflydelse end magt jf. Thomsen 2000. Der synes derfor at være en holdning om, at kommunerne skal undgå at udøve magt overfor lodsejerne.

Første kontakt til lodsejere

Her sendes et imødekommende brev til lodsejer om, hvilken beskyttelse kommunen finder nødvendig ved den pågældende BNBO (KL 2019, s. 8). Målet er, at få aftalt et køkkenbordsmøde med lodsejeren (Ibid.). Alternativt kan kommunen først ringe til lodsejer og forklare indsatsen, og dernæst sende materialet som forberedelse til mødet (Ibid.). Uanset valg af fremgangsmåde er det essentielt, at den indledende kontakt er imødekommende og inviterer til konstruktiv dialog (Ibid.).

Køkkenbordsmøde

Til køkkenbordsmødet præsenteres lodsejer for de specifikke beskyttelsesinteresser, og målet er at få lodsejer til at meddele, om processen kan gå i retning af en frivillig aftale (KL 2019, s. 9). Præmissen for mødet er, at det skal ske på lodsejerens hjemmebane, og der skal derfor maksimalt være en eller to repræsentanter for kommunen/vandsamarbejdet til stede samt evt. en af lodsejers konsulenter (Ibid.). Hvis der er åbenhed og gode relationer, kan det være en fordel at holde et fællesmøde for flere lodsejere i samme BNBO for at sikre, at alle får samme information (Ibid.). På mødet skal lodsejeren beskrive sin bedrift, og hvordan BNBO-arealet indgår heri, således der kan opnås en fælles forståelse for hvilke drifts- og arronderingsmæssige konsekvenser, indgrebet vil få (Ibid.). Dernæst skal repræsentanterne fra kommunen/vandsamarbejdet præsenterer principperne for erstatningsberegningen samt et eksempel på den deklaration, der skal tinglyses på ejendommen (Ibid.).

Dialog om aftalegrundlag

På dette trin er målet, at lodsejer bliver afklaret med aftalegrundlaget (KL 2019, s. 10). Derfor skal lodsejer have tid til at vende kommunens tilbud med sine rådgivere ift., hvad aftalen kan betyde for ejendommens drift og værdi (Ibid.). Dette kan være mange forskellige rådgivere eksempelvis fra landbrugsorganisationen, fra banken eller en ejendomsmægler (Ibid. s. 11). Derefter kan lodsejer frembringe forslag til justeringer af tilbuddet, aftalens ikrafttræden, de arronderingsmæssige forhold og erstatningen mm. (Ibid. s. 10). Tilbuddet kan selvfølgelig også helt afvises. Kommunen og vandsamarbejderne skal så tage stilling til justeringerne eller afvisningen og udarbejde et nyt tilbud til lodsejer (Ibid.). Det er altså en forhandlingssituation båret af tilbud og modsvar, hvilket må balanceres af hensyn til fremdriften og den overordnede tidsramme (Ibid.). Kan der opnås enighed om en aftale, skal den endeligt formuleres, hvis ikke, skal kommunen/vandsamarbejderne orientere lodsejer om den videre proces (Ibid.). Herunder skal lodsejer informeres om, om vedkommende må forvente et indgreb i form af eksempelvis påbud/forbud eller ekspropriation.

Endelig aftale

Dette er sidste trin i processen, hvor den juridisk bindende aftale mellem lodsejer og vandværk endeligt skal indgås (KL 2019, s. 11). Som udgangspunkt indgås der varige aftaler, der kun kan ophæves af den påtaleberettigede, hvilket vil være vandværket (Ibid.). Dette udmøntes i en skriftlig aftale, oftest i form af en deklaration, der tinglyses på ejendommen (Ibid.). Deklarationens bestemmelser om BNBO-arealets anvendelse vil komme i brug ved tilsyn af, om aftalen overhol-

des (Ibid.). I udgangspunktet foretages tilsynet af det påtaleberettigede vandværk (Ibid.).

5.4.2 Påbud og forbud

Kan der ikke indgås en frivillig aftale om BNBO-beskyttelsen, må kommunen overgå fra at arbejde med indflydelse til at anvende magt i form af et påbud eller forbud. Et forbud er et direktiv til borgeren om at undlade en bestemt handling (Mørup et al. 2022, s. 86). Borgeren forhindres altså i at udføre en bestemt handling, enten igangværende eller planlagt (Jensen, Jensen og Motzfeldt 2020, s. 65-66). Forbud findes i forskellige kategorier i lovgivningen og kan enten bunde i konkrete ulovligheder eller generel regulering (Basse 2001, s. 313). Forbud mod konkrete ulovligheder kan eksempelvis være udstedt efter MBL § 41-42, der giver hjemmel til at meddele en forurener et konkret forbud mod en bestemt handling (Ibid. s. 313-314). Forbud af mere generel karakter er eksempelvis jf. PL § 14, hvor kommunen kan nedlægge et tidsbegrænset forbud mod aktiviteter, der kan være til hinder for virkeliggørelsen af en lokalplan under udarbejdelse (Ibid. s. 314).

I modsætning hertil er påbud, hvor borgere pålægges at udføre en bestemt handling (Jensen, Jensen og Motzfeldt 2020, s. 65). Påbud kan være af forskellig art, hvilket påvirker deres retsvirkninger (Mørup et al. 2022, s. 85-86). Er et påbud af konstaterende art, betyder det, at myndigheden meddeler, at en given handling eller mangel på samme er i strid med loven, og derfor skal ophøre (Ibid.). Et sådan konstaterende påbud har ingen selvstændige retsvirkninger, da det ikke skaber en ny retsstilling, idet myndighederne blot konstaterer, at forholdet er ulovligt (Basse 2001, s. 312). Det er altså ikke påbuddet i sig selv, der begrænser borgerens handlemuligheder (Ibid.). Har påbuddet i stedet et selvstændigt indhold, som at en virksomhed skal nedbringe forureningen, har det også selvstændige retsvirkninger (Mørup et al. 2022, s. 86). I så fald bliver påbuddet af konstitutiv art, idet påbuddet i sig selv indeholder nye forpligtelser for borgeren og dermed ændrer retsstillingen (Basse 2001, s. 312-313). Indtil borgeren modtager et konstitutivt påbud, har den pågældende handling været lovlig (Ibid. s. 313). Det skal dog være en forudgående varsel før et konstitutivt påbud kan udstedes (Ibid.). En yderligere forskel mellem de konstaterende og de konstitutive påbud er, at der som udgangspunkt kun er klagemulighed ved sidstnævnte, idet kun de konstitutive påbud ændrer retsstillingen (Ibid.). Påbud til BNBO-beskyttelse udstedt efter MBL § 24 eller 26 a vil være af konstitutiv art, da de ændrer retsstillingen for lodsejer. Sondringen mellem, hvornår § 24 og § 26 a kan anvendes, vil blive uddybet i det følgende. I håndhævelsen af MBL har det ingen betydning for de administrative regler, om der udstedes påbud eller nedlægges forbud, jf. afsnit 2.3 i Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven (VEJ nr. 10376 af 20/10/2005). Det har dermed ingen betydning for den retlige vurdering, om kommunen sprogligt vælger

at nedlægge forbud eller udstede påbud (Møller 2019b, s. 775). Begrebene bruges i flæng, og det vil således ikke have nogen betydning, om der nedlægges forbud mod brug af sprøjtemidler eller udstedes påbud om ikke at anvende sprøjtemidler i BNBO.

MBL § 26 a lyder: *"Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i lov om vandforsyning m.v., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider."* Denne paragraf kan altså kun bruges som hjemmel til BNBO-beskyttelse i de tilfælde, hvor BNBO ligger inden for en indsatsplan. Indsatsplaner udarbejdes for indsatsområder som beskrevet i appendix B.5. Det er vandforsyningerne, der udarbejder indsatsplaner, og hvis de ikke kan få den opfyldt gennem frivillige aftaler, må vandforsyningen kontakte kommunen (Møller 2019b, s. 518). Det er kommunens opgave at beslutte, om betingelserne for at pålægge rådighedsindskrænkninger er opfyldt (Ibid.). Jævnfør MBL § 91 kan kommunalbestyrelsens beslutninger om pålæg af rådighedsindskrænkninger påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet vil i så fald efterprøve, om indgrebet er nødvendigt, og om de øvrige betingelser er opfyldt (Ibid. s. 519).

Indgreb efter § 26 a kan kun ske for at beskytte mod forurening fra nitrat eller pesticider, og det antages ikke, at denne bestemmelse kan fortolkes udvidende til forurening med andre stoffer (Møller 2019b, s. 516). Rådighedsindskrænkningerne kan endvidere kun pålægges lodsejer, *"når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i denne bekendtgørelse"*, jf. § 7 i Bekendtgørelse 2016-06-27 nr. 912 om indsatsplaner. Beslutningen herom skal jf. § 7, stk. 2 ske ud fra en samlet vurdering af arealanvendelsen og de hydrogeologiske forhold. At rådighedsindskrænkningerne kun kan pålægges, hvis der ikke kan indgås en aftale på rimelige vilkår betyder, at lodsejer ikke kan kræve en højere erstatning, end vedkommende ville være berettiget til ved pålæg af rådighedsindskrænkningerne (Møller 2019b, s. 517). Forhandlingen vil således i højere grad omhandle hvad, der skal erstattes, end hvordan, det skal erstattes.

Som tillæg hertil er det i MBL § 26 a, stk. 2 fastlagt, at miljøministeren kan fastsætte nærmere regler for dokumentationsgrundlaget til pålæg efter stk. 1. I § 26 a, stk. 3 er det endvidere fastlagt, at reglerne i VL § 99-102 finder tilsvarende anvendelse ved gennemførelse af pålæg efter stk. 1, dog hvor kommunalbestyrelsen varetager de opgaver, der er tillagt vejbestyrelsen. Dokumentationsgrundlaget er i udgangspunktet betingelsen om en indsatsplan, der opfylder kravene i bekendtgørelsen som nævnt ovenfor (Møller 2019b, s. 516-518). Reglerne i VL § 99-102 omhandler de dele af fremgangsmåden ved ekspropriations- og taksationssager, der omfatter forberedelser og undersøgelser, ekspropriationens gennemførelse og ekspropriationsbeslutningen. Her sikres kommunalbestyrelsen ret til at udføre

nødvendige undersøgelser, pålægges pligt til at afholde en åstedforretning, hvor berørte lodsejere informeres om de planlagte indgreb og pålægges rammer for, at beslutningen om indgrebet tidligst kan træffes fire uger efter åstedforretningen, med mindre indgrebet må anses som ubetydeligt ift. ejendommens værdi og størrelse, og der er opnået tilslutning fra alle berørte parter (VL § 99-102). Der er dermed klare retningslinjer for, hvornår MBL § 26 a finder anvendelse, og hvordan processen med at udstede et påbud eller forbud efter denne bestemmelse skal forløbe. Da bestemmelsen kun finder anvendelse, når der er vedtaget en indsatsplan, er det i tabellen nedenfor undersøgt hvor mange BNBO'er, der ligger indenfor en indsatsplan:

	BNBO indenfor indsatsplaner		BNBO udenfor indsatsplaner	
BNBO Status	Antal	Andel	Antal	Andel
Ikke gennemgået	26	2,0 %	245	5,8 %
Ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider	372	28,9 %	1.133	26,7 %
Gennemgået, indsats ikke nødvendig	230	17,9 %	684	16,1 %
Gennemgået, indsats nødvendig	330	25,6 %	1.340	31,5 %
Frivillig aftale tilbudt	234	18,2 %	511	12,0 %
Indsats gennemført	96	7,5 %	338	8,0 %
Sum	1.288		4.251	

Tabel 5.1: Antal BNBO indenfor og udenfor indsatsplaner beregnet på baggrund af en rumlig analyse. Dette er gjort ved at benytte et spatial join, der gør det muligt at optælle de BNBO, der er placeret indenfor en indsatsplan. Både Status på BNBO og Indsatsplaner er hentet fra De Danske Kommuner 2022.

Som det fremgår af tabellen, er det et fåtal af BNBO, der ligger indenfor vedtagne indsatsplaner. Af de BNBO, der ligger indenfor en indsatsplan, er cirka halvdelen i kategorierne 'ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider', 'gennemgået, indsats ikke nødvendig' og 'indsats gennemført', hvilket kan indikere, at grundvandsbeskyttelsen i områderne er varetaget gennem indsatsplanerne. Endvidere er andelen af BNBO'er, hvor en frivillig aftale er tilbudt, højere for BNBO'er indenfor indsatsplaner end for dem udenfor. Sammenlagt udgør BNBO'erne indenfor indsatsplaner 23,2 % af det samlede antal BNBO, hvorfor det er en relativt lille del af BNBO-beskyttelsen, der kan gennemføres ved påbud eller forbud efter § 26 a.

For MBL § 24 er der ikke lige så klare bestemmelser om, hvornår den finder anvendelse, da den som tidligere nævnt lyder, at "*Kommunalbestyrelsen kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige*

vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand." Rækkevidden af § 24 må derfor være bredere end for § 26 a, og kan dermed finde anvendelse for de knap 1.600 BNBO udenfor indsatsplaner, der jf. tabel 5.1 ikke er gennemgået eller er gennemgået, og en indsats er nødvendig. Den kan endvidere anvendes hvis det ikke lykkes at indgå en frivillig aftale i de 511 BNBO udenfor indsatsplaner, hvor en sådan er tilbudt. Men da der ikke er de samme regler for proceduren som ved § 26 a, er der heller ikke de samme retsgarantier for adressaten, hvorfor det kan være en fordel at anvende § 26 a fremfor § 24 eller at følge de samme procedureregler (Møller 2019b, s. 510). § 24 finder dog kun anvendelse ved konkrete planlagte eller eksisterende indvindinger, der ønskes beskyttet, hvor § 26 a også finder anvendelse til beskyttelse af områder, hvor der ikke aktuelt indvindes, hvis de er prioriteret som reserveområde for fremtidig indvinding (Ibid. s. 517). Dette skyldes ordlyden i paragrafferne, hvor § 24 beskytter *bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg*, mens § 26 a beskytter *nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser*. Det er således ikke begrundelse nok for et påbud efter § 24, at forurening generelt truer grundvandet, men det skal i stedet kunne begrundes, hvordan en specifik aktivitet eller situation truer eller kan true vandindvindingsanlægget (Miljøstyrelsen 2007, s. 9). Kommunalbestyrelsen har bevisbyrden herfor (Ibid. s. 10).

I praksis har beskyttelser efter § 24 inden indførelsen af BNBO-begrebet primært udmøntet sig i 10 meterzonen, men bestemmelsen er ikke begrænset til denne zone (Møller 2019b, s. 509-510). Det afgørende for størrelsen af beskyttelsen er nødvendigheden af et påbud eller forbud for at undgå forurening af en grundvandsressource til nuværende eller fremtidig indvinding (Miljøstyrelsen 2007, s. 9). Rækkevidden af § 24 er dermed stor og omfatter ikke kun beskyttelse af selve vandindvindingsanlægget og boringen (Ibid.).

5.4.3 Kompensation

Ved frivillige aftaler kan ejeren af arealet kræve en hvilken som helst pris, bare aftaleparterne kan blive enige herom (Christensen og Korgaard 2014, s. 78). Forsyningsselskaber er dog forpligtede til at erhverve arealer og rettigheder til den "rette pris", hvorfor de ikke kan betale overpris (Ibid.). Dette er en følge af § 1 i Vandsektorloven, der beskriver, at et af formålene er at give den lavest mulige, stabile pris for forbrugeren, samt at der jf. VFL § 52 a kan pålægges vandforbrugerne de udgifter, som vandforsyningen afholder. Da det er vandværkerne, der afholder udgifterne ved indgåelse af frivillige aftaler med lodsejer, men erstatningen finansieres gennem vandtaksten, er det altså i sidste ende forbrugeren, der betaler for dyrkningsrestriktionerne i BNBO (Jacobsen 2019, s. 2). Derfor har vandforsyningerne generelt en holdning om, at de ikke vil betale mere end de reelle omkostninger for lodsejeren (Ibid. s. 5). Endvidere er aftaler, hvor kommunen indgår som aftalepart, bundet af et krav om saglighed, og arealerne skal derfor købes og sælges til

markedspris (Christensen og Korgaard 2014, s. 78). Dette skyldes bl.a., at kommunen ikke må begunstige enkelte personer, hvorfor der ikke kan gives højere pris end *nødvendigt* (Revsbech og Garde 2017, s. 36-39). I en sådan situation vil der derfor principielt ikke være forskel på erstatningen ved indgåelse af en frivillig aftale kontra ved ekspropriation (Ibid. s. 79). De frivillige aftaler på BNBO-området kan dog også omhandle en omlægning af produktionen til eksempelvis økologisk drift, hvilket ikke nødvendigvis udløser erstatning (Jacobsen 2019, s. 2).

Spørgsmålet, om der skal betales erstatning for et påbud udstedt efter § 24, afgøres jf. MBL § 63 af taksationsmyndighederne efter anmodning fra modtageren af påbuddet. Hvis påbuddet er givet vedrørende lovligt bestående forhold, skal det ske mod fuldstændig erstatning (MBL § 63). Dermed får erstatningen karakter af ekspropriationserstatning. Erstatning givet efter bestemmelserne i § 24 og § 63 skal jf. § 64 betales af de forbrugere, der har fordel af påbuddet eller forbuddet. Taksationsmyndighederne kan dog bestemme, at kommunen helt eller delvist skal betale erstatningen (MBL § 64). Karakteren af risikoen for forurening af vandindvindingsanlægget kan få betydning i erstatningsvurderingen (Møller 2019b, s. 507).

I sager, hvor der pålægges restriktioner jf. MBL § 26 a, fastsættes erstatningen ud fra værdinedgangen ved en individuel vurdering af ejendommens værdi før og efter rådighedsindskrænkningen jf. VL § 115, stk. 3 (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 234). Jævnfør MBL § 64 a betales erstatningen af kommunalbestyrelsen, medmindre denne giver samtykke til, at erstatningen overtages helt eller delvist af vandforsyningerne, der har fordel af beslutningen. Uenigheder om fordelingen af erstatningsbetalingen afgøres af taksationsmyndighederne (MBL § 64 a). I visse tilfælde kan det have karakter af ekspropriation, når der pålægges rådighedsindskrænkninger efter § 26 a ud fra en billighedsbetragtning (Møller 2019b, s. 517). Billighed er en rimelighedsvurdering og anvendes i tilfælde, hvor der ikke er udtømmende betingelser for en retsafgørelse, og afgørelsen derfor må baseres på friere skøn over de givne omstændigheder for at opnå et konkret rimeligt resultat (Eyben 2023, s. 87). At indgrebene kan have karakter af ekspropriation sker også ud fra en betragtning af, at nødvendigheden heraf skyldes de geologiske forhold på ejendommen, hvilket lodsejer ikke har nogen indflydelse på og oftest heller ikke mulighed for at kende til før købet (Møller 2019b, s. 518). Derudover skal indgrebene udløse fuldstændig erstatning, hvorfor de vil opfylde Grundlovens § 73, og det derved ikke er nødvendigt at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om der er tale om ekspropriation i grundlovens forstand (Ibid. s. 517). Dette er altså en løsningsmodel, der er tilsvarende den for påbud og forbud efter MBL § 24 (Ibid.).

Ekspropriation, påbud, forbud eller aftaler på ekspropriationslignende vilkår indebærer skattefrihed ved hel eller delvis overdragelse af fast ejendom, hvis betingelserne for ekspropriation er opfyldt jf. Ejendomsavancebeskatningslovens (EBL) § 11, stk. 1 (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 346). Denne paragraf fastlægger,

at erstatning i anledning af ekspropriation, eller hvor formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for ekspropriation, ikke medregnes i den skattepligtige indkomst (EBL § 1, stk. 1 og 11, stk. 1). Det kan være et godt incitament for lodsejerens villighed til at indgå en aftale, at der ikke skal betales skat af erstatningen (Christensen og Korgaard 2014, s. 79). Med denne mulighed for aftaler på ekspropriationslignende vilkår undgås det derfor, at ekspropriationer gennemføres udelukkende af skattemæssige årsager (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 347). Dette er en fordel, da ekspropriationer kan være meget tids- og omkostningskrævende, da de skal følge den fastlagte procedure i Ekspropriationsproceslovens (EPL) kap. 4 eller Vejlovens (VL) kap. 10. (Engsig 2007, s. 117). For ekspropriationer og aftaler på ekspropriationslignende vilkår efter MBL eller VFL er bestemmelserne i VL gældende (MBL § 60 & VFL § 40). Frivillige aftaler med samme formål som ekspropriationer kan derfor være en hurtigere og smidigere løsning, hvis parterne ellers er enige om overdragelsesvilkårene (Engsig 2007, s. 117).

Betingelserne for at indgå en aftale på ekspropriationslignende vilkår er, at der ved aftaletidspunktet skal være ekspropriationshjemmel i lovgivningen, samt at myndigheden skal udvise vilje til at ekspropriere, såfremt en frivillig aftale ikke kan indgås (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 347-348). Det er altså både et spørgsmål om, at myndigheden på aftaletidspunktet *kan* ekspropriere og *vil* ekspropriere, hvis ikke der bliver indgået en frivillig aftale (Ibid. s. 347). I spørgsmålet, om myndigheden ville ekspropriere, vil en tilkendegivelse herom givet under forhandlingerne, skrevet i aftalen eller afgivet senere hen ikke være eneafgørende, men i stedet indgå som en del af en helhedsvurdering af, om der forelå en aktuel ekspropriationssituation (Engsig 2007, s. 121). Det er ultimativt skattemyndighederne, der afgør, om aftalen kan medføre skattefrihed (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 354). Skattemyndighederne har fastlagt, at det eksempelvis ikke er dokumentation nok for aktuel vilje til ekspropriation, at der står i overdragelsesdokumenterne, at det sker som en frivillig aftale på ekspropriationslignende vilkår (Engsig 2007, s. 122).

I forbindelse med erstatningsudmålingen afgøres det også, om ekspropriationen skal udvides med ekstension, hvis ejeren ellers vil have en mindre restejendom eller del af ejendommen, der ikke kan anvendes på en fornuftig måde (Mølbeck, Flensborg og Mørup 2019, s. 323). Dette sker jf. VL § 104, stk. 4, når der er tale om ekspropriation af rettigheder (Ibid. s. 328). Reglerne om ekstension giver både ejer og myndighed mulighed for at kræve ekstension (Ibid. s. 323). Myndigheden kan dog kun kræve ekstension, hvis erstatningen for ejendommens værdinedgang er i åbenlyst misforhold til restejendommens værdi jf. VL § 104, stk. 2 (Ibid.). Det er taksationsmyndigheden, der afgør, om betingelserne for ekstension er opfyldt efter grundig høring af begge parter (Møller 2019b, s. 520). Vurderer taksationsmyndigheden, at erstatningen er i åbenlyst misforhold til restejendommens værdi, har lodsejeren mulighed for at sænke sit erstatningskrav for at undgå ekstension (Ibid.).

5.5 Effekten

Som nævnt i afsnit 5.1 kan målsætningen deles op i to dele; en del angående grundvandsbeskyttelse og en del angående kompensation til landmændene. Derfor vil det her blive beskrevet, hvorvidt målsætningen er blevet indfriet ift. de to dele, og derved hvilken effekt lovgivningen har haft. Først vil grundvandsbeskyttelsen blive undersøgt og derefter kompensationen.

I det tidligere beskrevne hyrdebrev fra Miljø- og Fødevareministeren blev der i 2019 opsat en deadline for, hvornår arbejdet skulle være færdigt:

Hvis i (kommunerne, red.) ikke er kommet i mål med beskyttelsen mod forurening af BNBO efter en treårig periode, er vi i aftalekredsen enige om at gennemføre et generelt forbud mod sprøjtning i BNBO. (Jensen 2019, s. 1)

Jævnfør Miljøstyrelsen var der i februar 2023 udpeget ca. 5.600 BNBO, der dækkede et areal på ca. 20.700 ha. (Miljøstyrelsen 2023c, s. 4). Af disse var der indgået frivillige aftaler for 129 BNBO svarende til 524 ha, 12 BNBO med et samlet areal på 163 ha havde fået et påbud og 47 BNBO på i alt 50 ha var blevet opkøbt til grundvandsbeskyttelse (Ibid. s. 25). Kommunerne var dermed langt fra at være nået i mål med Miljø- og Fødevareministerens målsætning. Den gennemsnitlige frivillige aftale var ud fra disse tal på 4 ha, mens det gennemsnitlige BNBO-areal var på 3,7 ha.

Disse tal repræsenterer den seneste status, hvor kommunerne var forpligtet til indberette til Miljøstyrelsen, hvor langt de var i processen. Med udløbet af BNBO-bekendtgørelsen den 31. december 2022, skal kommunerne ikke længere registrere, når der eksempelvis tilbydes en frivillig aftale, eller indsatsen er gennemført (Miljøstyrelsen 2024d). Miljøstyrelsen opfordrer dog til, at kommunerne fortsat opdaterer de to datasæt "Status på BNBO" og "Aftalearealer for grundvandsbeskyttelse" på Danmarks Arealinformation (Ibid.). Disse data er således frit tilgængelige og vurderes til at være det bedste tilgængelige data til at belyse, hvor langt processen med BNBO er i foråret 2024. Status på BNBO giver et indblik i, hvor langt der er nået med at gennemføre indsatser på landsplan, og Aftalearealer for grundvandsbeskyttelse giver et indblik i, hvordan indsatsen er blevet gennemført. Data er hentet fra Danmarks Arealinformations WFS tjeneste (Danmarks Arealinformation 2024) d. 21. marts 2024. Der tages derfor forbehold for, at dette er et øjebliksbillede fra denne dato, og det derfor kan have ændret sig efterfølgende.

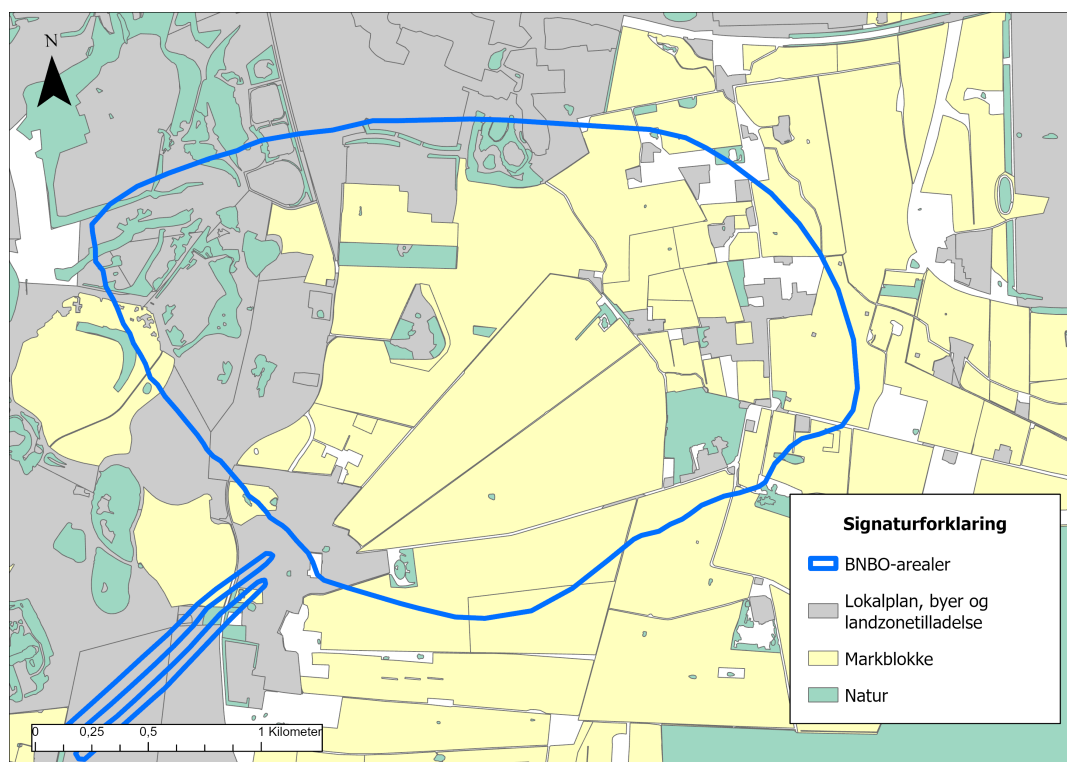
I nedenstående tabel er data fra status på BNBO-arealerne opsummeret. Da adressaten jf. 5.2 var landmænd, der anvendte pesticider i deres drift, er der via markblok data blevet lavet status for arealer, der indgår i landbrugsdrift:

	BNBO status 2024		BNBO i markblokke 2024		Andel BNBO i markblokke	
Status på BNBO	Antal	Areal	Antal	Areal	Antal	Areal
Ikke Gennemgået	271	810 ha	210	371 ha	77,5 %	45,8 %
Ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider	1.505	6.480 ha	417	666 ha	27,7 %	10,3 %
Gennemgået, indsats ikke nødvendig	914	3.740 ha	742	1.449 ha	81,2 %	38,7 %
Gennemgået, indsats nødvendig	1.670	9.040 ha	1.520	4.120 ha	91,0 %	45,6 %
Frivillig aftale tilbudt	745	3.425 ha	706	1.681 ha	94,8 %	49,1 %
Indsats gennemført	434	1.111 ha	375	415 ha	86,4 %	37,4 %
Sum	5.539	24.605 ha	3.970	8.701 ha		

Tabel 5.2: Andelen af BNBO'er i markblokke 2024. BNBO-data hentet fra (Danmarks Arealinformation 2024) og Markblok-data fra Landbrugsstyrelsen (Landbrugsstyrelsen 2024)

Af tabellen fremgår det, at der i mellem ultimo 2022 og foråret 2024 er blevet 4.000 ha. mere BNBO, hvilket kan skyldes flere faktorer. Blandt andet er BNBO en dynamisk beskyttelse, der ændrer afgrænsning, hvis forholdene vedrørende en boring ændrer sig jf. afsnit 3.3. Det øgede areal kan dermed skyldes, at der er givet indvindingstilladelser til øget forbrug, hvilket ændrer på udpegningsgrundlaget, hvorfor BNBO-arealet kan være blevet forøget. Samtidigt nævner Miljøstyrelsen 2023c, at arealet for ca. 450 BNBO skulle genberegnes i 2023, som følge af en ændring i Udpegningsbekendtgørelsen (Miljøstyrelsen 2023c, s. 9). Der kan også være blevet etableret nye boringer og dermed nye BNBO.

Det fremgår også af ovenstående tabel, at 91 % af de BNBO, hvor en indsats er nødvendig men endnu ikke gennemført, er på arealer, der benyttes til landbrug. Den primære lodsejertype, der skal forhandles med fremadrettet, må dermed antages at være landmænd med en enten hel- eller deltidsbedrift. Det fremgår dog også af tabellen, at der er 9.040 ha. BNBO, hvor indsats er nødvendig, men kun 4.120 af disse er indenfor markblokke. Dette skyldes de forskellige arealanvendelser indenfor den enkelte BNBO. Dette er søgt illustreret på nedenstående kort over arealanvendelsen ved en tilfældigt udvalgt BNBO:



Figur 5.1: Et eksempel på hvorfor Markblokke kun udgør en relativt lille del af det samlede BNBO-areal, men stadig en stor del af antallet af BNBO'er. Jævnfør afsnit 3.1 er der anvendt de primære arealinteresser i form af landbrug, byer og natur. Data er fra Danmarks Arealinformation 2024, Landbrugsstyrelsen 2024, Planinfo 2024 og GeoDanmark 2024.

Som det fremgår af ovenstående figur, kan der findes en lang række forskellige arealanvendelser indenfor BNBO. Det er dog landbrugsarealerne, der er interessante i forhold til den erhvervsmæssige brug af pesticider jf. afsnit 5.2. Det skal videre nævnes, at de 1520 BNBO indenfor markblokke ikke betyder, at der kun skal laves en aftale med 1520 lodsejere, da markerne ikke nødvendigvis har samme ejer. Antallet af frivillige aftaler, der skal indgås, kan dermed være meget større.

Det fremgår også af tabel 5.2, at ca. halvdelen af BNBO ikke er færdigbehandledede. Dette er ud fra kategorierne *Ikke gennemgået*, *Gennemgået*, *indsats nødvendig* og *Frivillig aftale tilbudt*. Arealerne, hvor der er tilbudt en frivillig aftale, tæller med her, da det ikke forudsætter, at der er blevet forhandlet om aftalen, eller at der er udsigt til enighed (Miljøstyrelsen 2022, s. 2-3). Kommunerne er dermed i foråret 2024 stadig kun halvvejs i forhold til, hvor langt de skulle have været ultimo 2022. Samtidigt er der i foråret 2024 kun gennemført indsats på 434 arealer, hvilket skal ses i forhold til, at der er 1.670 arealer, hvor en indsats er nødvendig men endnu ikke igangsat, og 745 arealer, hvor der er tilbudt en aftale. Dette kan indikere, at

den halvdel af BNBO-beskyttelsen, der er gennemført, for hovedparten har været dem, hvor det ikke har været nødvendigt med nye beskyttelsestiltag. I dette lys må det antages, at lovgivningens effekt er meget langt fra det intenderede.

Effekten kan videre undersøges ved at se nærmere på de virkemidler, der er anvendt til at gennemføre indsatsen. Til dette viser nedenstående tabel fordelingen af de forskellige indsatser, der er gennemført i BNBO og til grundvandsbeskyttelse generelt. Da datasættet ikke indeholder klare informationer om, hvorvidt aftalen for arealerne er indgået som BNBO-beskyttelse eller anden grundvandsbeskyttelse, er disse udvalgt vha. BNBO-datasættet fra Danmarks Arealinformation 2024. Aftalearealerne til BNBO-beskyttelse er dermed udvalgt som de arealer, der overlapper med BNBO, og som er indgået efter 11. januar 2019. Denne dato er valgt, da det var her, tillægsaftalen til pesticidstrategien blev indgået jf. afsnit 4.2.2.

Indsats gennemført ved:	Alle aftalearealer		Aftalearealer i BNBO efter 2019	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Frivillig aftale	437	77,2 %	101	87,8 %
Opkøb af jord til grundvandsbeskyttelse	107	18,9 %	11	9,6 %
Påbud efter MBL § 24	4	0,7 %	3	2,6 %
Påbud efter MBL § 26 a	18	3,2 %	0	0 %
Sum	566	100 %	115	100 %

Tabel 5.3: Aftalearealer til grundvandsbeskyttelse i BNBO. Data hentet fra Danmarks Arealinformations WFS-tjeneste (Danmarks Arealinformation 2024).

Som det fremgår af ovenstående tabel, er langt hovedparten af indsatser gennemført ved frivillige aftaler. Det er således kun i 22 tilfælde, eller knapt 4 % af de gennemførte indsatser til grundvandsbeskyttelse, hvor der er anvendt påbud. I forhold til grundvandsbeskyttelsen i BNBO drejer det sig kun om 2,6 % eller 3 påbud, da der ikke er givet påbud efter MBL § 26 a. Ses dette i forhold til de 745 arealer, hvor en frivillig aftale er tilbudt, kan det være et udtryk for, at der mangler en klar grænse for, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er afsøgt, og det er nødvendigt at overgå til et påbud. Det er dog også vigtigt at bemærke, at det er frivilligt for kommunerne at indberette aftalearealer, hvorfor billedet kan være et andet (Miljøstyrelsen 2024d). Dette kan indikere, at opbygningen af lovgivningen hæmmer målet om sprøjtestop i BNBO.

I forhold til kompensationsdelen, har der, som beskrevet i afsnit 4.2.2, været udfordringer med størrelsen på erstatninger, hvorfor der har været en diskrepans mellem, hvad lodsejerne har forventet, og hvad vandværkerne har tilbudt.

I førnævnte hyrdebrev, blev der lagt op til at BNBO-vejledningen skulle indeholde eksempler på beregning af erstatningstakster (Jensen 2019, s. 2). Den aktuelle BNBO-vejledning indeholder dog ikke sådanne eksempler, men kun generelle henvisninger til principper som, at kompensationen skal gives efter almindelige regler om erstatningsfastsættelse på baggrund af en konkret vurdering (Jacobsen 2019, s. 31). Denne mangel på ensretning for kompensationsniveau er en markant barriere for BNBO-implementeringen, hvilket vil blive behandlet nærmere i afsnit 6.1.5. På baggrund af de to dele af målsætningen er det tydeligt, at effekten ikke har været som ønsket, og i realiteten er fejlet på begge parametre. Der mangler således stadig et stort stykke arbejde for at få udfaset brugen af pesticider i de resterende BNBO, hvor det er vurderet, at en indsats er nødvendig.

Ses der samlet på politikformuleringen og politikdesignet, ses der også en stor diskrepans mellem de oprindelige ambitioner og den nuværende beskyttelse. BNBO udspringer, som nævnt i afsnit 4.2.1, af 300-meterudvalgets arbejde. Her var udgangspunktet en sprøjtefrizone på op til 300 meter omkring alle vandindvindingsboringer. Dette ville ved en cirkulær zone have resulteret i et beskyttelsesområde på op til 28,3 ha pr. boring. Dette er i stor kontrast til den gennemsnitlige BNBO, der som nævnt ovenfor er 3,7 ha. Det er således sket en drastisk reduktion i beskyttelsens potentielle effekt fra idé til vedtaget lovgivning. Dette indikerer, at der har været en lang række afvejninger af forskellige interesser. Derfor vil der i det følgende afsnit blive set nærmere på, hvordan interesseorganisationer er med til at forme politikker.

5.6 Sådan ligger vandet

Som allerede beskrevet har det været en lang proces, og BNBO er endt som et meget lempeligere tiltag end udgangspunktet. I et fælles debatindlæg giver DANVA, Danske Vandværker og Landbrug & Fødevarer dog udtryk for tilfredshed med akutplanen og den lovændring, der træder i kraft 1. juli 2024 (Carl-Emil Larsen 2024). Her ligger parterne vægt på, at aftalen indebærer, at grundvandet sikres imod forurening, og lodsejerne sikres det, der betegnes som en fuld og fair erstatning (Ibid.). Sideløbende giver DANVA dog udtryk for utilfredshed i forhold til forløbet med BNBO. Dette ses bl.a. i følgende citat:

"Først og fremmest har udmøntningen af den politiske aftale været mangelfuld, da det ikke har været klart, hvilken rolle specielt kommunerne har haft i forhold til implementeringsprocessen. Det har ført til, at den kommunale planlægning ofte har været stærkt forsinket eller fraværende." Vangsgård 2023

DANVA peger således på, at kommunerne ikke har været hurtige nok til at få BNBO indarbejdet i planlægningen, og i nogle tilfælde slet ikke har prioriteret det. Da det er kommunerne, der har stået for screeningen af BNBO-arealer, har forsinkelser i denne proces efterladt vandværkerne med en meget begrænset tidsramme til at indgå de frivillige aftaler med lodsejerne. Samtidigt påpeger Viceformanden for Landbrug & Fødevarer, Thor Gunnar Kofoed, at der efter deres opfattelse stadig ikke er belæg for nødvendigheden af BNBO:

*"Jeg må også hellere for god ordens skyld slå fast, at forbuddet mod sprøjtning i BNBO'er på ingen måde er groet i vores baghave. Vi har stadig til gode at se det faglige belæg for nødvendigheden af et generelt forbud. Vi må imidlertid også acceptere den politiske virkelighed. Det var et meget stort flertal i Folketinget, som tilbage i 2019 besluttede, at man skulle gå den vej"*Kofoed 2023.

Landbrug & Fødevarer mener således, at der endnu ikke er belæg for nødvendigheden af beskyttelsen, men da det politiske flertal har været for det, har deres mål været at sikre fuld erstatning for værditabet og at undgå et generelt forbud (Kofoed 2023). De anfægter således magtanvendelsens begrundelse og dermed legitimitet. Som allerede nævnt i afsnit 1 indledningen er der de sidste 20 år lukket 262 vandboringer som følge af forurening med pesticider, og det kan derfor virke problematisk at opretholde det forsigtighedsprincip, der er udgangspunktet for grundvandsbeskyttelse, uden at begrænse brugen af pesticider (Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg 2023) (Miljøstyrelsen 2024b). Samtidigt er det generelle princip i Danmark, at forureneren betaler jf. Miljøskadeerstatningsloven, hvilket understreges i formålsparagrafferne i VFL jf. afsnit 3.2 (Von Eyben og Isager 2024, s. 280). Dette mener Professor på Institut for Ecoscience ved Aarhus Universitet, Stiig Markager, dog ikke er gældende for landbruget:

"Går man tilbage til 1960'erne lavede politikerne regler om, at forureneren betaler, bl.a. fordi der var store forureningssager i industrien (PROMS Kemiske Fabrikker o.a.). Det har været en grundsætning siden, så fx forbrugeren betaler for spildevandsrensning. Men landbruget har haft nogle dygtige lobbyister og tæt kontakt til regeringsbærende partier, så de har fået en særstatus, hvor de ikke skal betale for at forurene. Jeg plejer at kalde det 'institutionaliseret korruption', fordi landbruget står i forbund med nogle magtfulde politikere, som er meget lydhøre. Når der politisk laves indgreb eller regulering, er der således tradition for, at landbruget skal have compensation". (Øllgaard 2021)

Markager problematiserer således den indflydelse, han mener, landbrugets interesseorganisationer har fået på reguleringen af deres eget erhverv. Denne problematik omkring landbrugets indflydelse på politik er stadig aktuel og er bl.a. set ved debatten om de kommende CO₂-kvoter. Her er Venstres folketingskandidat,

Iben Kiilerich Krogs, position som både politiker og kommunikationsrådgiver for PR-bureauet Rud Pedersen, der arbejder for Bæredygtigt Landbrug blevet beskrevet som en problematisk dobbeltrolle af Christoph Ellersgaard, der forsker i den danske magtelite på Copenhagen Business School (Thomsen og Bloch 2024). Dette skyldes, at det PR-bureau, hun er ansat i, har brugt hendes position i Venstre som et salgsargument overfor Bæredygtigt Landbrug, som har ansat bureauet til at *"påvirke forhandlingerne om en CO2-afgift på landbruget"* (Ibid.). Dette skal ifølge bureauets salgspitch ske ved *"opsætning af møder med politiske stakeholders med særlig relevans for Bæredygtigt Landbrug med fokus på ministre og interesseorganisationer inden for fødevarer"* (Ibid.).

Bæredygtigt Landbrug er en udbryderorganisation, hvis medlemmer mente, at Landbrug & Fødevarer havde for lidt gennemslagskraft i forhold til den politiske proces (Thomsen og Bloch 2024). Ud fra ovenstående fremgår det således, at Bæredygtigt Landbrug bruger betydelige ressourcer på at fremføre deres budskab overfor politikere, der har indflydelse på, hvordan landbruget reguleres. Til dette kommenterer Christoph Ellersgaard:

"Det bekræfter det billede, man har af dele af lobbybranchen, som ikke bare sælger viden, men også sælger adgang til netværk til politikere. Det gør jo, at politikerne oftere kan mødes med dem, der er i stand til at betale de her lobbyfirmaer end alle mulige andre borgere eller interesseorganisationer" (Thomsen og Bloch 2024).

Ellersgaard antyder dermed, at organisationer med store økonomiske ressourcer har nemmere ved at få deres budskaber til at nå kerneinteressenter på Christiansborg. Dette kunne lede tankerne hen til, at det er muligt at købe sig til politisk indflydelse. Det mener Jens Hjorth-Larsen, administrerende direktør i Rud Pedersen, dog ikke er tilfældet: *"Selvfølgelig kan man ikke købe sig til indflydelse i Venstre eller nogen andre politiske partier. Det, man kan købe sig til, er rådgivning om, hvordan man indgår i politiske beslutningsprocesser... Jeg tror, man undervurderer vores politikere, hvis man tror, at de lader sig diktere eller fjernstyre"* (Ibid.). Hjorth-Larsen afviser således, at indflydelse er noget, der kan købes. Men omvendt gør han det også tydeligt, at økonomiske ressourcer giver ekstra muligheder for at kommunikere mere effektivt til beslutningstagerne.

Det ovenstående indikerer, at landbrugets interesseorganisationer bruger betydelige ressourcer på at opnå så lempelige vilkår som muligt for landbruget, og at den politiske proces med at udforme lovgivning på miljøområdet vil være stærkt påvirket af økonomiske interesser, der kan hæmme lovgivningens effekt. Det er endvidere et udtryk for konflikten mellem intensivt landbrug og naturbeskyttelse, hvor ejeren skal afstå fra et økonomisk afkast af sin ejendom/produktion til fordel for almenvellets interesser som beskrevet i afsnit 3.1.

5.7 Udpegning af barrierer

Politikdesignet fremstår således som et ustruktureret forsøg på at opfylde en ellers tydelig målsætning med en klar adressat. I forhold til opbygningen af politikdesignet, kommer dette til udtryk ved mangel på minimumskrav til indsatsen samt forvirring omkring rollefordelingen. Herudover har de tilgængelige virkemidler inden for BNBO-området været ineffektive ud fra de forudsætninger, de har fået fra opbygningen, hvorfor beskyttelsen er langt fra at være gennemført. Beskyttelsen burde derfor i højere grad være gennemført med påbud eller forbud, hvilket dog ikke har været tilfældet, da der kun er registreret tre påbud siden 2019. Det kan antyde, at det virkemiddel ikke er blevet benyttet i det omfang, det burde. Dette indikerer, at kommunerne har været tilbageholdende med at anvende magt i form af påbud eller forbud, som de ellers var berettiget til. I forhold til Thomsen 2000 forståelse af magt, kan dette skyldes, at målet om at gennemføre BNBO-beskyttelsen via frivillige aftaler har været med fokus på indflydelse i form af enighed, opmuntringer og gevinster. Gevinsten kan i dette tilfælde være et lettere sagsforløb og større selvbestemmelse for lodsejer. Disse temaer er gennemgående i både aftaleindgåelsen og erstatningsfastsættelsen, hvilket kan ses i KL's tilgang til anvendelsen af tvangsmidler. Her lægges der op til, at tvangsmidlerne anvendes, for at sikre lodsejer skattemæssige fordelagtige forhold, hvorfor det får mere karakter af indflydelse gennem gevinster end magt (Ibid.). Valget af indflydelse fremfor magt skyldes formentlig den betydelige indflydelse, landbrugets interesseorganisationer har haft på beslutningstagerne gennem tilskyndelser og gevinster.

På baggrund af ovenstående udledes det, *at lovgivningens opbygning har medført, at kommuner og vandværker i nogle tilfælde har været uenige om rollefordelingen.*

Det følgende kapitel vil derfor undersøge implementeringsprocessen omkring BNBO.

6 Barrierer i implementeringsprocessen

Dette kapitel vil fokusere på implementeringsprocessen omkring BNBO for at undersøge hvilke barrierer, der kan være årsag til den manglende effekt af lovgivningen som beskrevet ovenfor.

I Winter og Nielsen 2008 model på figur 2.1 er implementeringsprocessen opdelt i Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd, Ledelse, Frontpersonale og Målgruppeadfærd. Denne del undersøger dermed, hvordan implementeringens forskellige aktører har oplevet arbejdet med at realisere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler. Jævnfør Winter og Nielsen 2008 er en af de væsentligste årsager, til at en implementering mislykkes, at en eller flere aktører har et incitament til at agere på en måde, der hæmmer realiseringen af de politiske mål (ibid. s. 21). Aktørenes vilje og motiver er dermed afgørende for resultaterne, men for især myndigheder og frontpersonale kan der også være en udfordring ift. kapacitet (Ibid.). En kommune kan eksempelvis godt have viljen til at deltage i implementeringen, men hvis ikke den råder over kvalificeret personale eller økonomi til at løfte opgaven, vil den have en negativ indvirkning på resultaterne (Ibid.).

Implementeringsprocessen er dermed en kompleks proces med mange indbyrdes afhængige faktorer. Ud fra et analytisk synspunkt bliver det derfor også svært at bearbejde de enkelte dele isoleret. Da eksempelvis frontpersonalets præstationer både vil være påvirket af beslutninger på det organisatoriske- og interorganisatoriske, samt ledelsesmæssige niveau, og på den anden side af målgruppens forsøg på at skabe de bedste betingelser for sig selv.

I dette projekt er det derfor valgt at dele analysen af implementeringsprocessen op i to delanalyser. I første delanalyse anvendes fire ekspertinterviews og litteratur omkring lodsejerforhandlinger i forbindelse med BNBO til at undersøge hvilke barrierer, der har været i implementeringsprocessen. Det er således en analyse af den organisatoriske og interorganisatoriske adfærd, Ledelse, frontpersonale og målgruppens adfærd i forbindelse med implementeringen af BNBO. Strukturen for denne analyse er nærmere præsenteret i afsnit 6.1.

Da den første delanalyse viste, at der kunne være udfordringer i forhold til front-

personalets tilgang til forhandlingen med lodsejerne, og at nogle af disse lodsejere kunne have en generel modvilje mod at deltage i frivillige aftaler med stat/kommuner, blev det valgt at foretage en nærmere analyse af målgruppen. I den anden delanalyse vil der igennem videnskabelig litteratur om frivillige aftaler med landmænd og forhandlingsteknik suppleret af ekspertinterviewene være en nærmere analyse af hvilke aspekter, der kan formodes at være vigtige for målgruppen i forhold til viljen til at indgå i en frivillig aftale. Dette anvendes afslutningsvis til at identificere potentielle barrierer, når der forhandles om frivillige aftaler med landmænd. Strukturen til den anden delanalyse er nærmere introduceret i afsnit 6.3.

6.1 Delanalyse 1

I dette afsnit afdækkes den første delanalyse omkring implementeringsprocessen, forstået som de barrierer og faktorer, der har påvirket implementeringen af BNBO igennem frivillige aftaler. Til at afdække dette er der foretaget fire ekspertinterviews, der suppleres med to evalueringsrapporter og et notat omkring BNBO-processen udarbejdet af Københavns Universitet.

De fire eksperter er strategisk udvalgte til at belyse forskellige sider af implementeringen af BNBO. Til at belyse kommuner og vandværkers arbejde med BNBO, blev der foretaget et interview med Claus Vangsgård, der er senior konsulent ved DANVA. DANVA er en brancheorganisation for forsyningsselskaber og har i denne funktion taget del i implementeringen af BNBO. Claus Vangsgård arbejder med BNBO og dyrkningssaftaler og har været med i hele processen omkring BNBO fra 300 meterudvalget og frem til i dag (Bilag A.3.2, s. 1). Han besidder dermed et indgående kendskab til hele processen med at udvikle lovgivningen og hvilke barrierer, der har været undervejs. Claus Vangsgård har ydermere også praktisk erfaring omkring forhandlingen af frivillige aftaler om BNBO. I forhold til at afdække hvordan landbruget har oplevet kommuner og vandværkers arbejde med BNBO, blev der også foretaget et interview med Erik Blegmand, der er erhvervspolitisk konsulent i landboforeningen VKST. Herigennem har Erik Blegmand siden 2007 haft ansvaret for at indgå i dialog med kommunerne på bl.a. grundvandsområdet (Bilag A.4.2, s. 1). Han besidder derfor en indsigt i, hvordan kommunerne, set fra et landbrugsperspektiv, har ageret i forhold til BNBO, og hvordan landbruget har oplevet implementeringen af BNBO på et organisatorisk niveau. Som supplement til dette blev der også foretaget et interview med Michael Højholdt, der er landskonsulent ved SEGES Innovation, der er en forsknings- og innovationsvirksomhed indenfor landbrugssektoren. Michael Højholdt har ved SEGES Innovation beskæftiget sig med fastsættelsen af erstatninger ved BNBO og hvilke driftformer, der er mulige på et areal med dyrkningsrestriktioner. Michael Højholdt har således ikke beskæftiget sig direkte med lodsejerforhandlingerne, men besidder en stor indsigt

i de økonomiske og driftmæssige aspekter omkring BNBO. Endeligt er der foretaget et interview med landinspektør Mads Sanddal Jeppesen, der har 25 års erfaring med frivillige aftaler ifm. jordfordeling og større infrastrukturprojekter først i Århus Amt og dernæst hos den rådgivende ingeniørvirksomhed COWI.

Mads Sanddal Jeppesen er udvalgt på baggrund af hans oplæg om 'Frivillige aftaler - Principper og vilkår' til Landinspektørforeningens faglige møde 8.-9. marts 2024. Det antages derfor, at foreningen allerede har vurderet respondenterne til at have en særlig indsigt i dette felt til gavn for hele branchen. Han bliver igennem sit arbejde ved det rådgivende ingeniørfirma COWI, hyret ind som rådgiver for primært bygherrer og anlægsmyndigheder. Han optræder derfor som rådgiver eller forhandler på vegne af den indgribende part, der ønsker rettigheder over andres ejendom. I den forbindelse har han arbejdet med lodsejerforhandlinger og frivillige aftaler ved anlægsarbejde af eksempelvis veje og cykelstier, ved kabel- og rørlægning for forsyningsselskaber, ved udlæg af erstatningsnatur samt midlertidig brug af areal ifm. med arbejde på jernbanerne (Bilag A.1.2, s. 1). Da han tidligere også har beskæftiget sig med lodsejerforhandlinger i forbindelse med jordfordelinger for Århus Amt, har han et bredt kendskab til brugen af frivillige aftaler i både privat og offentligt regi. Han har dog ikke arbejdet specifikt med at indgå aftaler omkring BNBO. Det vurderes dog, at hans mange års erfaringer med frivillige aftaler i forbindelse med forskellige projekter kan bidrage med bredere perspektiver om, hvordan frivillige aftaler kan bruges med succes, og om der er generelle barrierer, der skal tages højde for. På denne måde er der mulighed for at opnå indsigter, der kan overføres til at opnå større succes med frivillige aftaler indenfor BNBO fremadrettet. Optimalt set skulle der også have været foretaget interviews med repræsentanter fra kommuner eller KL for at opnå en bedre indsigt i de udfordringer, kommunerne har oplevet i arbejdet med BNBO. Dette var desværre ikke muligt indenfor projektets tidsramme. Der skal derfor tages forbehold for, at kommunerne ikke har haft mulighed for at bidrage med deres perspektiver på implementeringsprocessen.

Som supplement til interviewempirien er der gjort brug af to rapporter og et notat omkring BNBO fra Københavns Universitet. Notatet er Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, der er en interviewundersøgelse gennemført i 2008 omkring vandværkers frivillige dyrkningsaftaler med landmænd. Denne ligger således før implementeringen af BNBO, men notatets formål er:

"Denne undersøgelses overordnede mål er at bidrage til den miljøøkonomiske litteratur ved på et empirisk grundlag at analysere, om individuelt forhandlede aftaler mellem forurenere og den, som lider skade ved forureningen, giver en omkostningseffektiv (efficient) regulering af forureningsproblemer. Der fokuseres herunder på de forhold, der fremmer eller modvirker indgåelse af efficiente aftaler."(Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 2).

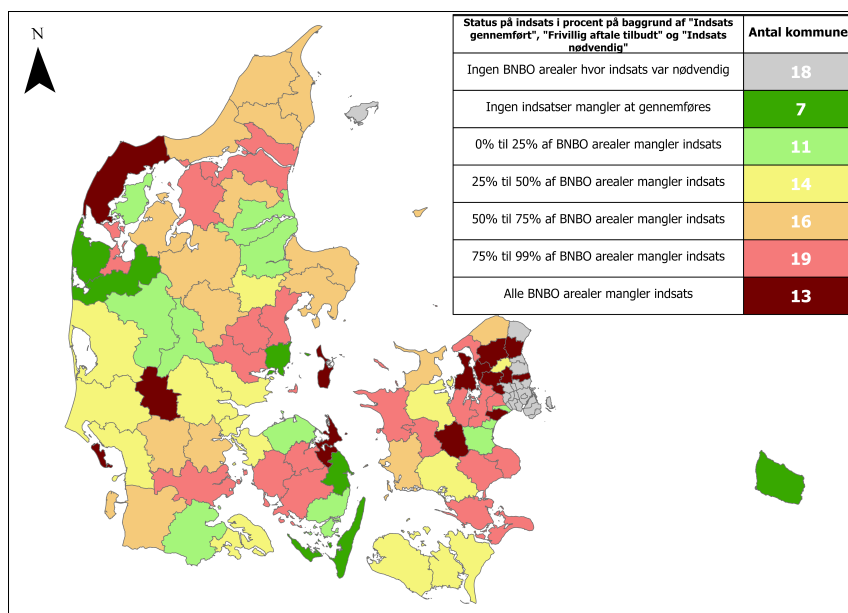
Notatet bidrager således med et myndighedsperspektiv på hvilke faktorer, der er fremmende og modvirkende for indgåelse af frivillige aftaler. På trods af at notatet er af ældre dato, antages det, at disse faktorer stadig vil være til stede i forbindelse med frivillige aftaler omkring ændringer i dyrkningspraksis.

Den første rapport, der anvendes, er Jacobsen 2019, der er udarbejdet for at give et billede af erstatningsniveauet for dyrkningsrestriktioner, så kommunerne havde en fornemmelse af erstatningsniveauet ved forskellige typer restriktioner (Jacobsen 2019, s. 2). Den anden rapport Jacobsen 2023 samler op på, hvordan erstatningsniveauerne har været i perioden 2019-2022 i forbindelse med de frivillige aftaler omkring BNBO (Ibid.). Det er vurderet, at disse tre kilder er de mest relevante i forhold til frivillige aftaler om dyrkningsrestriktioner for grundvandsbeskyttelse og prissætningen af sådanne restriktioner. Sammen med interviewene er det vurderet, at der opnås en fornuftig afdækning af implementeringsprocessen.

Af hensyn til læsevenligheden er dette afsnit delt op i temaer, der er udledt igennem analysen af den indsamlede empiri. Temaerne er *Forskelle mellem kommuner*, *Mangel på standarder*, *Tilgang til forhandlingen*, *Modvilje* og *Kompensation*

6.1.1 Forskelle mellem kommuner

Der er stor forskel på, hvor langt de forskellige kommuner er nået med BNBO-indsatsen. Dette er visualiseret på nedenstående kort, der viser BNBO-status på kommuneniveau:

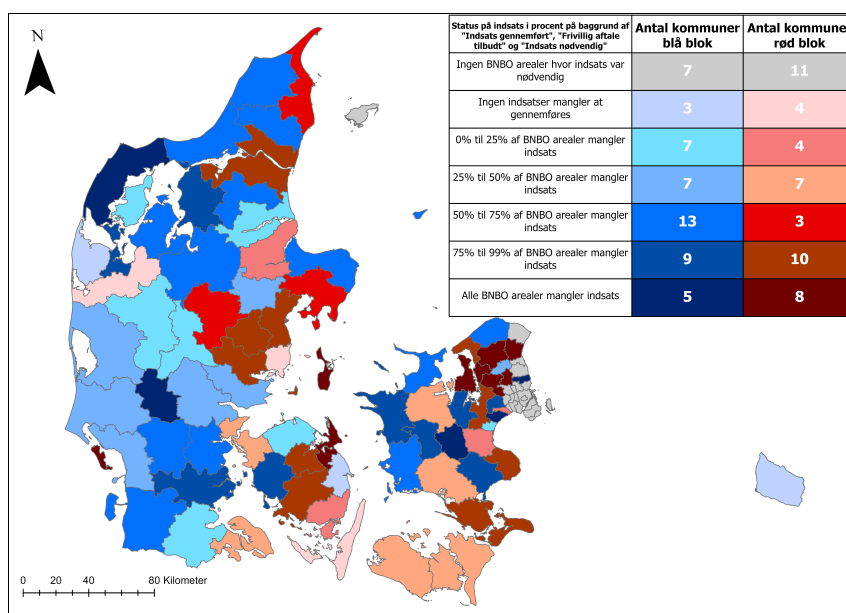


Figur 6.1: Kommunernes status på BNBO-indsatsen. BNBO-data fra De Danske Kommuner 2022 og kommunekort fra SDFI 2024

Af kortet fremgår det, at der ikke er tydelige geografiske tendenser i, hvor langt kommunerne er med deres BNBO-indsatser. Det bør dog bemærkes, at hovedparten af de kommuner, der ikke har BNBO-arealer, der kræver en indsats, er i Hovedstadsområdet. Endvidere mangler en stor del af de øvrige kommuner på Sjælland at gennemføre indsatser i over 75% af deres BNBO-arealer. Sidstnævnte er også gældende for kommunerne med og omkring flere af de større byer i Danmark: Aalborg, Aarhus og Odense. Dette kan indikere, at BNBO-indsatserne halter efter i de tættest befolkede kommuner. I den anden ende af skalaen er især de sydøstfynske kommuner og Langeland langt i processen og mangler indsatser på under 25% af deres BNBO-arealer.

Kortet illustrer altså, at der er betydelige forskelle i, hvor langt kommunerne er med implementeringen af BNBO. Dette antyder en forskel i, hvor højt indsatsen har været prioriteret fra politisk hold i de enkelte kommuner. Jævnfør Winter og Nielsen 2008 kunne det tyde på, at arbejdet med BNBO ikke har passer sammen med nogle kommuners mål (ibid. s. 73). Der kan således være stor forskel på, hvordan den politiske og administrative ledelse i kommunerne bakker op om ny lovgivning (Ibid.). Dette kan eksempelvis påvirkes af, om der følger nye midler med en ny opgave, eller hvorvidt opgaven skal løses indenfor det eksisterende budget (Ibid.). Ud fra interviewene er respondenterne også enige om, at BNBO har været prioriteret meget forskelligt af kommuner og vandværker på tværs af landet (Bilag A.1.2, s. 2), (Bilag A.2.2, s. 1), (Bilag A.3.2, s. 1) & (Bilag A.4.2, s. 3). Claus Vangsgård, senior konsulent ved DANVA, har oplevet, at mange kommuner var usikre på deres rolle i processen og i mange tilfælde fejltolkede opgaven, som at det var tilstrækkeligt at være i gang med de frivillige aftaler ved udgangen af 2022 (Bilag A.3.2, s. 1). Et resultat af dette er ifølge Erik Blegmand fra VKST, at mange kommuner har holdt sig til at screene BNBO, for om indsatsen er nødvendig, og har så overladt arbejdet med de frivillige aftaler til vandværkerne (Bilag A.4.2, s. 3). I forlængelse af dette var det også Michael Højholdt fra SEGES indtryk, at indsatsen nogen steder var forsinket som følge af, at kommunerne forventede, at vandværkerne og lodsejerne skulle være de primære aktører i indgåelsen af frivillige aftaler (Bilag A.2.2, s. 1). Dette kunne indikere, at der har manglet en klar rollefordeling i processen. Sammenholdes dette med afsnit 5.5, har der generelt manglet politisk vilje i kommunerne til at gennemføre BNBO. Manglen på politisk vilje er også noget Mads Sanddal Jeppesen fra COWI generelt har oplevet i sit arbejde med ekspropriation, hvor nogle kommuner er mere villige end andre til at anvende vidtrækkende virkemidler som eksempelvis ekspropriation (Bilag A.1.2, s. 2). Andre kommuner har ikke samme holdning fra politisk side, og der kan derfor være stor forskel på hvilke virkemidler, der anvendes til sammenlignelige indgreb kommunerne imellem (Ibid.). Dette kan indikere, at forskelle i, hvor langt kommunerne er med arbejdet, handler om en mere generel tendens ift., hvordan der arbejdes med miljøområdet. Eksempelvis har Mads Sanddal Jeppesen ople-

vet en generel tendens til, at de hårde magtmidler primært bruges ved sager om eksempelvis infrastruktur, hvor de blødere midler som frivillige aftaler bruges på miljø-, klima-, og naturområdet (Ibid.). Han mener, dette kan tilskrives landbrugets ejerskab over store dele af de berørte arealer, og interesseorganisationernes evne til at påvirke den politiske beslutningsproces (Ibid.). Ud fra respondenternes svar og de betydelige ressourcer, afsnit 5.6 illustrerede, at landbrugets interesseorganisationer bruger på at opnå indflydelse, kunne det være interessant at undersøge, om der kan findes et politisk mønster i, hvor langt kommunerne er med BNBO. I nedenstående kort er der anvendt de samme data som i figur 6.1, men kommunerne er farvelagt i forhold til om borgmesteren er fra hhv. rød eller blå blok:



Figur 6.2: Kommunernes status på BNBO-indsatsen sammenholdt med hvilken blok, den politiske ledelse tilhører. BNBO-data fra De Danske Kommuner 2022, kommunekort fra SDFI 2024 og politisk ledelse fra KL 2024

Af ovenstående kort ses det, at 8 kommuner fra rød blok mangler indsats på alle deres BNBO-arealer, mens dette kun er tilfældet for 5 kommuner i blå blok. Det fremgår også, at det især er kommunerne fra rød blok omkring de store byer København, Aarhus, Odense og Aalborg, der mangler indsats på en betydelig del af deres BNBO-arealer. Dette kan muligvis tilskrives, at disse områder har en høj befolkningstæthed, derfor også vil have det største behov for vand og dermed de største BNBO-arealer. Omvendt har blå blok kommuner i Nordjylland, Sønderjylland og Vestsjælland også en stor andel af BNBO, hvor der endnu ikke er udført en indsats. Der er således ikke noget entydigt billede af en sammenhæng mellem den politiske ledelse i kommunerne, og hvor langt de er nået med BNBO-indsatsen.

I efteråret 2022 blev der foretaget en undersøgelse blandt kommunerne ifm. med evalueringen af fase 1 af pesticidstrategien angående vurderingen af nødvendige indsatser for de udpegede BNBO (Miljøstyrelsen 2023c, s. 4). Her svarede 69 ud af 79 adspurgte kommuner tilbage (Ibid. s. 13). Et af spørgsmålene omhandlede kommunens beslutning om politisk vilje til at gennemføre påbud, hvis en frivillig aftale ikke var mulig for de BNBO, de havde indberettet som 'Gennemgået, indsats nødvendig' og 'Frivillig aftale tilbudt' (Ibid. s. 16). Kommunernes svar er opsummeret i tabellen nedenfor:

Beslutning om vilje til gennemførelse af påbud på konkrete arealer	Andel
Ja	58,8 %
Nej	29,8 %
Ikke tolkbar	0,1 %
Ikke udfyldt	11,3 %

Tabel 6.1: Kommunernes beslutning om politisk vilje til at gennemføre påbud, hvis frivillige aftaler ikke lykkes for BNBO indberettet som 'Gennemgået, indsats nødvendig' og 'Frivillig aftale tilbudt' beregnet ud fra antallet af BNBO. Tal fra (Miljøstyrelsen 2023c, s. 16)

Som det fremgår af tabellen har 58,8 % svaret, at der er vilje til påbud på de arealer, hvor det ikke har været muligt at indgå en aftale. Samtidigt viser undersøgelsen, at der i 29,8 % af tilfældene enten ikke er politisk vilje til et påbud, eller at der ikke er taget stilling til, hvorvidt der skal følges op med et påbud. Dette illustrerer ligesom kortene, at der er forskelle mellem kommunerne i, hvor langt de ultimo 2022 var i implementeringen af BNBO. Der var således omkring en fjerdedel af tilfældene, hvor der ikke var klar vilje til påbud, eller hvor der ikke var taget stilling til det, lige inden fase 1 af pesticidstrategien skulle evalueres. Enkelte kommuner havde dog bemærket, at de var villige til at give påbud, såfremt der ikke blev foretaget et generelt statsligt påbud (Miljøstyrelsen 2023c, s. 16). Dette kan indikere, at nogle kommuner måske har afventet en national handleplan fremfor selv at tage beslutningen. Claus Vangsgård påpeger også, at der har været en politisk berøringsangst overfor at give påbud, selvom det økonomisk ikke ville være en byrde for kommunen (Bilag A.3.2, s. 3). Giver der et påbud, er det vandværket, der skal betale erstatningen, hvorfor det ikke vil bebyrde en kommune økonomisk at give påbud (Ibid.). Det er hans indtryk, at både land- og bykommuner har udvist lige lidt vilje til at give påbud (Ibid.). Dette kunne til dels skyldes, at det lå implicit i lovgivningen, at hvis de frivillige aftaler mislykkedes, ville der komme et generelt forbud i de BNBO, hvor en indsats var nødvendig (Ibid.). Der kan dermed have lagt et incitament for kommuner og vandværker i ikke få gennemført de

frivillige aftaler, eller at give påbud, da et generelt forbud ville komme fra staten og ikke kommunen. På den måde ville kommunerne undgå en konflikt, da det så ikke var dem, der gav et påbud, men blot håndhævede en statslig beslutning. Yderligere ville der kunne spares penge på sagsbehandling ifm. de frivillige aftaler og påbud. Erik Blegmand er også inde på dette i forhold til de kompensationer, medlemmerne af VKST er blevet tilbudt (Bilag A.4.2, s. 7). Ifølge ham har nogle forsyningsselskaber tilbudt aftaler, de vidste, lodsejerne ikke ville godtage (Ibid.). På den måde har kommuner og forsyningsselskaber kunne foregive at være i gang, mens de reelt har afventet et generelt forbud. Dette kunne indikere, at organisationerne kun udadtil og symbolsk har deltaget i processen (Winter og Nielsen 2008, s. 76-77). En barriere for implementeringen i forhold til det organisatoriske og ledelsesmæssige niveau jf. Winter og Nielsen 2008 kan således være, at der ikke har været handlepligt, og at der fra start var udsigt til et generelt forbud når tidsfristen udløb. Hertil har der også i forhold til det interorganisatoriske samarbejde manglet en klar rollefordeling mellem kommuner og vandværker i forhold til forhandlingen af de frivillige aftaler. Dette kan have betydet, at implementeringen i nogle tilfælde er blevet parkeret et sted i mellem kommuner og vandværker indtil det forventede statslige påbud blev effektueret.

6.1.2 Mangel på standarder

I følge Mads Sanddal Jeppesen er de frivillige aftaler generelt et fleksibelt værktøj, der kan tilpasses den enkelte lodsejer, og et magtmæssigt mildere middel end eksempelvis ekspropriation (Bilag A.1.2, s. 2).

Frivilligheden og fleksibiliteten medfører dog også visse udfordringer i forhold til processen. Forhandlingerne kan eksempelvis blive meget langstrakte og lodsejerne kan have så ultimative krav, at det må opgives at indgå en frivillig aftale (Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 5). I Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009 anføres der endvidere en generel tendens til, at mange vandværker overvejer at overgå til standardaftaler, lige netop fordi individuelle aftaler kan være langstrakte og resourcekrævende (Ibid.). Der findes således en stor gruppe af vandværker, der ikke har hverken menneskelige eller økonomiske ressourcer til at håndtere en lang og kompleks forhandling, der i nogle tilfælde kan involvere mange lodsejere med forskellige interesser. Der kan også opstå en problematik omkring asymmetrisk information, da det ikke er muligt at udarbejde et fuldstændigt objektivi grundlag for kompensationsberegningen (Ibid. s. 6). Der kan dermed blive en barriere omkring, hvordan lodsejeren mener, ejendommen bliver forringet og de takster, vandværkerne kan godtgøre overfor deres forbrugere jf. afsnit 5.3. Dette aspekt kompliceres ifølge Michael Højholdt yderligere af, at værdiforringelsen af den enkelte ejendom er afhængig af andre faktorer end blot jordværdien i det pågældende område (Bilag A.2.2, s. 1). Der er således stor forskel på, hvordan eksempelvis defigurering

påvirker driften af den enkelte ejendom og hvor betydningsfuldt, det enkelte areal er i forhold til den drift, der er på den pågældende ejendom (Ibid.). Det er dermed næsten umuligt at lave en standardmodel for beregning af kompensation, uden at nogle lodsejere bliver overkompenseret, mens andre bliver underkompenseret (Ibid.). Der skal derfor, ifølge Michael Højholdt, være en konkret og individuel forhandling i hver enkelt sag (Ibid.).

Standardaftalerne kan også være med til at mindske fleksibiliteten i forhold til de enkelte aftaler. For at tilgodese denne udfordring har SEGES, DANVA og Danske Vandværker udarbejdet standarddeklarationer til brug ved frivillige aftaler (DANVA 2024). Derved er der et udgangspunkt for forhandlingen, der er godkendt af interesseorganisationerne for både vandværkerne og landbruget. Standarddeklarationerne indeholder dog ikke takster for, hvordan lodsejeren skal kompenseres, da dette som nævnt ovenfor er vanskeligt at standardisere. Det behandles mere indgående i afsnit 6.1.5. Erik Blegmand oplever dog, at nogle af de store forsyningsselskaber afviger fra standardaftalerne og gør dem mere restriktive over for landmanden (Bilag A.4.2, s. 3-4). Der kan dermed være en udfordring i forhold til, hvor fleksibelt standardaftalerne skal kunne anvendes. På den ene side skal der være plads til at tilpasse aftalen til den enkelte ejendom, men omvendt bør der måske være nogle rammer for aftalen, der ikke kan ændres på. Eksempelvis i forhold til bodsstørrelser, hvis ikke aftalen overholdes.

En anden udfordring er, at der fra vandforsyningernes side er en usikkerhed omkring reglerne på BNBO-området og hvor bredt, de kan tolkes (Jacobsen 2023, s. 3). Dette omhandler bl.a. de individuelle kommuners krav til aftalernes indhold, og hvorvidt der kan forventes skattefrihed for hele aftalearealet, hvis dette er større end BNBO (Ibid.). Erik Blegmand mener eksempelvis at den rådgivning, lodsejerne mødes med fra modparten omkring skattefrihed, er mangelfuld (Bilag A.4.2, s. 5-6). Dette kan påvirke tilliden til modparten i en negativ retning og øge usikkerheden i forhold til aftalen (Ibid.). Hertil mener Claus Vangsgård, at en ekspropriationshjemmel ville kunne øge incitamentet til at deltage og åbne for muligheden for at indrage multifunktionelle elementer i beskyttelsen (Bilag A.3.2, s. 4).

Derudover kan håndhævelsen af aftalerne være vanskelig, da kommunen ikke har direkte adgang til oplysninger om pesticidforbruget på den enkelte mark (Jacobsen 2019, s. 6). Kontrollen sker derfor ved visuel inspektion af eksempelvis sprøjtespor, men mange kommuner foretrækker at indgå aftaler om skovrejsning eller udtagning af omdrift i stedet, da det er lettere at kontrollere (Ibid.).

Mange kommuner og vandforsyninger har også anført, at specielt de mindre vandforsyninger har svært ved at gennemføre de mange forhandlinger i forhold til BNBO, der ligger i fase 1 (Jacobsen 2023, s. 25). Dette er også Claus Vangsgårds indtryk (Bilag A.3.2, s. 1). Det vil således lette deres arbejdsbyrde, hvis der blev lavet en standardtakst, der er let at anvende i praksis (Jacobsen 2023, s. 25). Det vurderes, at en tilgang baseret på én eller måske to satser for erstatningen vil være en fordel

specielt for de mindre vandforsyninger (Ibid.). Dette vil også være en fordel, fordi BNBO'erne er så små, at de administrative omkostninger forbundet med at lave en opdeling og udregne kompensationen opgjort pr. ha BNBO-areal kan være meget høje (Ibid.). Dette behandles nærmere i afsnit 6.1.5.

I forhold til manglen på standarder kan det ift. Winter og Nielsen 2008 tolkes i retning af, at der er overladt et for stort skøn til frontpersonalet, i forhold til hvordan aftalerne skal udformes, og kompensationen udregnes. Dette kan yderligere være blevet udfordret af, at målgruppen ikke nødvendigvis er den svage part i forhandlingerne om BNBO (Winter og Nielsen 2008, s. 172-173). Den enkelte lodsejer kan således benytte sig af eksempelvis en landboforening, der kan have en miljøafdeling med betydelige ressourcer. Dette illustreres bl.a. af respondenteren, Erik Blegmand, fra VKST, der betegner sin stilling som værende *en slags lobbyist for landbruget* (Bilag A.4.2, s. 1). En sådan organisation vil formentlig også beskæftige sig med sager på tværs af forskellige kommuner og vandværker. Dermed vil de kunne opleve, at de skøn, frontpersonalet foretager, er meget forskellige på tværs af vandværker og kommuner. Dette kan igen føre til modstand, hvis målgruppen som følge af en oplevet forskelsbehandling vælger at blive modstandere af en implementering fremfor at indgå med en mere positiv og løsningsorienteret indstilling (Winter og Nielsen 2008, s. 172-173). Der kan dermed have været en barriere for implementeringen i, at der ikke har været en klar nok vejledning fra lovgiverne om, hvordan aftaler skulle udformes. En betragtelig del af de ressourcer, kommuner og vandværker har brugt på implementeringen, kan dermed være brugt på redundant arbejde med at udvikle egne rammer og skabeloner for aftalerne. I det følgende ses derfor nærmere på hvordan tilgangen til forhandlingen kan påvirke forløbet.

6.1.3 Tilgang til forhandlingen

I en undersøgelse fra 2009 af vandværker og deres erfaringer med frivillige dyrkningsaftaler til grundvandsbeskyttelse, blev det fundet, at vandværkerne overordnet havde to tilgange til indgåelsen af aftaler (Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 2). Enten blev der foretaget individuelle forhandlinger om både restriktioner og kompensation, eller også blev landmændene tilbudt en eller flere standardaftaler, hvor restriktioner og kompensation var fastlagt (Ibid.). Fokus for undersøgelsen var situationer, hvor ekspropriation ikke var en mulighed eller hvor vandværket ikke havde udmeldt, at de vil benytte muligheden for ekspropriation (Ibid. s. 3). Undersøgelsen fandt, at hovedparten af vandværkerne havde anvendt individuelle forhandlinger, men som nævnt overvejede flere at gå over til standardaftaler i fremtiden, da de individuelle forhandlinger havde været langstrakte, ressourcekrævende og til tider resultatløse (Ibid. s. 2 & 5).

Som tidligere nævnt kan frivillige aftaler både være en mindre voldsom oplevelse for lodsejerne og en mere fleksibel løsning (Bilag A.1, s. 2). Det kan også være nemmere at justere projektet, og hvis parterne hurtigt kan blive enige, kan aftalen være på plads inden for få dage (Ibid.). I modsætning hertil står ekspropriation, der forløber efter en mere fast skabelon, hvor det er sværere at lave justeringer og tidshorisonten er lang (Ibid.). Mads Sanddal Jeppesen mener derfor, at de frivillige aftaler er nemmere og mere udramatiske, hvorfor der i mange sammenhænge lægges vægt på at anvende denne løsning (Ibid.). Men for at aftalerne skal forløbe udramatisk, stilles der store krav til myndighedens tilgang til lodsejerforhandlingen. Her understreger Claus Vangsgård, at tålmodighed er en af de primære kompetencer, der kommer i spil, når der skal indgås en frivillig aftale (Bilag A.3.2, s. 3). Det kan således ikke forventes, at der kan indgås en aftale ved det første møde (Bilag A.1.2, s. 3) & (Bilag A.3.2, s. 3). Mads Sanddal Jeppesen oplever dog, at anlægsmyndigheden har en forestilling om, at forhandleren bare kan lave en aftale på forhånd og så tage ud til lodsejer, der skriver under med det samme (Bilag A.1.2, s. 2-3). Men sådan er virkeligheden ikke, og forhandleren er i stedet nødt til at tale sig ind på lodsejeren og skabe en tillidsrelation (Ibid. s. 3). Her er det nødvendigt at behandle lodsejer respektfuldt og imødekommende samt at lytte til lodsejeren (Ibid.). Michael Højholdt mener ligeledes, at der kan ligge en barriere for forhandlingerne om frivillige aftaler i, hvordan kommuner og vandværker kommunikerer med den enkelte lodsejer (Bilag A.2.2, s. 3). Den måde, lodsejeren tilgås i både de indledende forhandlinger og den opfølgende kontakt, kan have indflydelse på viljen til at indgå en aftale (Ibid.). Erik Blegmand fremhæver også, hvordan nogle af VKSTs medlemmer har oplevet at blive mødt med et fastlagt tilbud fremfor et udgangspunkt for en forhandling (Bilag A.4.2, s. 4). I forhold til denne tilgang mener Mads Sanddal Jeppesen, at forhandleren godt kan have gjort sig nogle tanker om erstatningen på forhånd, men rent forhandlingsmæssigt fungerer det bedre at indgå i en dialog med lodsejer og så eftersende et tilbud (Bilag A.1.2, s. 3). I den dialog er det også vigtigt, at forhandleren er åben og klar omkring hvilken præmis og ramme, der forhandles indenfor. Dette kan eksempelvis være, at erstatning af landbrugsjord skal følge handelspriserne, om der kan være tale om en aftale på ekspropriationslignende vilkår, eller om forhandlingen er bundet af regler som kommunalfuldmagten (Ibid. s. 3 & 6). Disse aspekter kan forhandleren være forberedt på hjemmefra, men i mødet med lodsejer kan der fremkomme uforudsete ulemper, der skal kompenseres (Ibid. s. 3). Ulemper kan ifølge Michael Højholdt være, at lodsejeren fremover skal køre en omvej eller får en dårlig opdeling af sine marker, hvilket kun kan identificeres i dialogen med lodsejeren, der bedst selv ved, hvordan arealerne anvendes (Bilag A.2.2, s. 1). Mads Sanddal Jeppesen og Michael Højholdt peger begge på, at det er i dialogen, der kan laves justeringer af projektet, således det bliver så lidt indgribende for lodsejeren som muligt (Bilag A.1.2, s. 3 & 6) & (Bilag A.2.2, s. 2). Netop dialogen og forhandlingen med lodsejer, mener både

Mads Sanddal Jeppesen og Claus Vangsgård, er et håndværk, der skal læres, og det er ikke alle, der er lige gode til det (Bilag A.1.2, s. 6) & (Bilag A.3.2, s. 3-4).

I forhold til Winter og Nielsen 2008 er det i forhandlingen, at mødet mellem frontpersonale og målgruppe sker, og dermed også den interaktion, hvori implementeringen samskabes mellem myndighed og borger. Forhandlingen er dermed på den ene side det rum, borgeren har for at fremføre egne synspunkter og påvirke frontpersonalets afgørelse i en fordelagtig retning (Winter og Nielsen 2008, s. 166). På den anden side er det også her, at både frontpersonale- og målgruppeadfærd kan påvirke hinanden (Ibid. s. 175-176). Der kan således være en tendens til, at eksempelvis en tilsynsmyndighed vil være mere imødekommende, hvis forventningen er, at modparten er det samme (Ibid.). Målgruppens forventede adfærd kan således påvirke frontpersonalets tilgang til myndighedsopgaven (Ibid.). I forhold til BNBO kunne forventningen, om at en lodsejer vil stille "urimelige krav", måske påvirke, hvor helhjertet mulighederne efterprøves. Frontpersonalets forventning til målgruppens adfærd kan dermed have betydning for hvilken tilgang, der vælges (Ibid.). Implementering gennem frivillige aftaler vil dermed kræve, at frontpersonalet anser det som muligt og som en relevant strategi ift. at realisere implementeringens målsætning.

Tilgangen til forhandling kan ud fra det ovenstående betragtes som afgørende for, om der kan opnås en frivillig aftale. I det følgende vil der blive set nærmere på den modvilje, der kan være overfor en myndighed, og som kan påvirke mulighederne for en frivillig aftale negativt.

6.1.4 Modvilje hos lodsejer

Selvom forhandleren har gode evner, er der en chance for at støde ind i lodsejere, der bare ikke vil deltage (Bilag A.1.2, s. 4), (Bilag A.2.2, s. 3) & (Bilag A.3.2, s. 4). Michael Højholdt peger på, at der både findes lodsejere, der ser grundvandsbeskyttelse som en vigtig indsats og noget, der skal gøres, og lodsejere, der er uinteresserede i at deltage nærmest uanset kompensationsniveauet (Bilag A.2.2, s. 3). Inden for dette påpeger Winter og Nielsen 2008 at målgruppen kan have forskellige præferencer i forhold til samspilrelationen med myndigheden. Dette er eksempelvis om lodsejeren kapitulere og overlader beslutningerne til implementeringsapparatet og fronpersonalet (Ibid. s. 173). Omvendt kan modvilje være en måde at vise modstand på, hvis lodsejeren ikke kan se formålet med reguleringen eller ikke anerkender implementeringsorganets autoritet (Ibid.). Mads Sanddal har oplevet, at der kan være flere forskellige årsager til modviljen (Bilag A.1.2, s. 4). Det kan eksempelvis være lodsejere, der ser den private ejendomsret som noget meget helligt, lodsejere der tidligere har haft konflikter med kommunen eller vandværket, eller lodsejere, der har en generel modvilje mod indblanding udefra (Bilag A.1.2, s. 4) & (Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 5). Dette kan være lodsejere, der har

set sig sure på "det offentlige" og derfor ikke vil være med til noget fra den side af (Bilag A.1.2, s. 4). Modviljen kan skyldes, at lodsejeren, har fået nok af projekter om udtagning af lavbundslande, vindmølleparker, kabler osv., eller at lodsejeren er sur over, at kommunen eksempelvis ikke godkendte en byggetilladelse eller ikke gjorde noget ved afstrømningen i et vandløb (Ibid. s. 4-5). På den måde kan der blive blandet en masse ting sammen under forhandlingen, som forhandleren og projektet ikke har nogen indflydelse på (Ibid. s. 5). Omvendt har vandværker forholdsvis smidigt og hurtigt indgået aftaler om skovrejsning med deltidslandmænd, der var skovarbejdere (Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 5). Det er jævnfør Winter og Nielsen 2008 en samspilsrelation, hvor lodsejer udviser engagement og er proaktiv ift. at tilpasse reguleringen til egne ønsker (ibid. s. 173). Lodsejernes personlige overbevisning og præference spiller derfor en stor rolle for villigheden til at indgå en frivillig aftale, og det er altså ikke kun det økonomiske afkast, der har betydning (Ibid.). Men bliver lodsejerne ikke lokket af erstatningen, kan det blive meget svært for forhandleren at overtale dem, da erstatningen er det primære virkemiddel (Bilag A.1.2, s. 3). I det følgende ses der nærmere på udfordringerne med at blive enige om et passende kompensationsniveau for BNBO-restriktioner.

6.1.5 Kompensation

I forhold til kompensation gives dette enten i form af en erstatning ved påbud eller som en kompensation for pålæg af en servitut i forbindelse med en frivillig aftale som beskrevet i afsnit 5.3. Jævnfør afsnit 6.1.5 skal lodsejer modtage fuldstændig erstatning, men erstatningen må ikke overstige, hvad der kan godtgøres overfor vandværkets forbrugere. Dette følger af bestemmelserne i MBL §§ 26 a og 63, VFL § 52 a og vandsektorloven § 1.

Erstatninger skal gives på markedsvilkår på baggrund af en konkret vurdering i forhold til jordens driftmæssige værdi og de gener, et påbud vil påføre driften (Jacobsen 2019, s. 4). Hvis lodsejeren ikke kan acceptere erstatningen, kan den indbringes for taksationskommissionerne, overtaksationskommissionerne og til sidst domstolene jf. afsnit 5.3. Ved en frivillig aftale kan kompensationen ikke efterfølgende ændres, hvis eksempelvis overtaksationskommissionens afgørelser danner præcedens for et højere erstatningsniveau. Dette kan påvirke nogle lodsejere i forhold til at indgå en aftale tidligt i forløbet, hvis der er udsigt til at erstatningsniveauet kan stige i nær fremtid (De Pue et al. 2021, s. 12).

Ligeledes peger vandværkerne på, at den primære grund, til at der ikke kan indgås en frivillig aftale, er uenighed om den økonomiske kompensation (Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009, s. 3). Her er udfordringen, som nævnt i afsnit 5.4.1, at der ikke må gives en kompensation, der er større end det, der kan godtgøres som rimeligt overfor vandværkets forbrugere (Ibid. s. 4).

På baggrund af aftaler med vandforsyninger og kommuner synes det muligt at konkludere, at en del landmænd har været villige til at indgå aftaler i et niveau omkring 40.000-60.000 kr. pr. ha. som et engangsbeløb ved et pålæg af en servitut om pesticidfri drift (Jacobsen 2023, s. 18). Der er dog en gruppe af landmænd, som ikke føler, at den tilbudte kompensation fra vandforsyninger er tilstrækkelig, hvorfor de ikke har indgået aftaler med dem. De ønsker, at kompensationen svarer til det indkomsttab, de oplever, efter et påbud, hvor det stort set ikke er muligt at opnå en indtjening på arealerne (Ibid.). Abildtrup, Jensen og Dubgaard 2009 angiver også den asymmetriske information mellem lodsejer og vandværker som en anden af de primære udfordringer (Ibid.). Dette skyldes, at det ofte ikke er muligt for vandværk og lodsejer at blive enige om de faktiske omkostninger ved pesticidfri drift (Ibid.). På dette punkt er respondenternes svar også divergerende i forhold til, hvordan dette beregnes, og om vægten skal lægges på drifttab eller tabet i jordens potentielle salgsværdi (Bilag A.2.2, s. 2), (Bilag A.3.2, s. 5-6) & (Bilag A.4.2, s. 5). Michael Højholdt mener, at det i udgangspunktet ikke er driftsværdien af et areal, der skal erstattes, men derimod jordværdien forstået som, hvad arealet er værd i handel (Bilag A.2.2, s. 2). Da erstatningen tager udgangspunkt i bestemmelserne omkring ekspropriation, er det således ikke de fremtidige indtægter fra arealet, der skal erstattes, som det eksempelvis gøres i forbindelse med nedlukningen af minkerhvervet (Ibid.). Derimod skal erstatningen tage udgangspunkt i, hvor meget handelsværdien falder i forbindelse med, at der pålægges en restriktion (Ibid.). Her påpeger Michael Højholdt videre, at der har været udfordringer omkring at beregne erstatninger på økologiske arealer, hvor der i udgangspunktet allerede er pesticidfri drift (Ibid.). Der vil således ikke være et driftstab, da der ikke sker en ændring i driften. Men da arealets handelsværdi er uafhængigt af, om det er drevet økologisk, vil dets handelsværdi falde som følge af den pålagte restriktion (Ibid.). I disse tilfælde bliver der uenighed om erstatningens størrelse, da parterne ikke vurderer indgrebets betydning på samme måde.

I modsætning til dette mener Claus Vangsgård, at det er driftstabet, der skal erstattes, da jordværdien i udgangspunktet burde være baseret på den drift, jorden kan oppebære (Bilag A.3.2, s. 3). Hertil er der også stor forskel på, hvordan forskellige ejendommers drift påvirkes af restriktionerne (Ibid.). Han mener derfor, at hovedvægten bør ligge på driftstabet, med forbehold for en evt. optionsværdi, hvis ejendommen eksempelvis ligger bynært, eller der er andre forhold, der kan veje tungere end det rent driftsmæssige (Ibid.).

Erik Blegmand mener ikke, at der udelukkende kan fokuseres på driftstab eller nedgang i jordværdi, da der er for mange faktorer, der kan have betydning for, hvordan en restriktion påvirker den samlede ejendom (Bilag A.4.2, s. 5). Han oplever eksempelvis, at de BNBO-arealer, der ønskes beskyttet, er større på Sjælland end i Jylland (Ibid.). Jo større andel arealet udgør af den samlede ejendom, jo større indvirkning vil det have på eksempelvis udnyttelsen af ejendommens materiel

etc. (Ibid.). Det bør derfor være en helhedsvurdering af, både hvordan driften og ejendommens handels værdi påvirkes (Ibid.). Et element, Mads Sanddal Jeppesen også mener kan påvirke forventningen om høje erstatninger, er, at private aktører i forbindelse med eksempelvis kompensationen for at kunne føre kabler over lodsejers ejendom giver meget høje beløb for at undgå en langvarig forhandling (Bilag A.1.2, s. 3). Dette skyldes, at tid brugt på at forhandle eller at gennemføre ekspropriation kan være dyrere, end at give et meget lukrativt tilbud til at starte med (Ibid.). Sådanne kompensationer kan i følge Mads Sanddal Jeppesen være med til at påvirke lodsejernes forventninger til kompensation og erstatninger i andre tilfælde (Ibid.). Det kan derfor påvirke forhandlingerne meget, hvis én nabo er i forhandling med en offentlig aktør, mens en anden er i forhandlingen med en privat (Ibid. s. 6). Her vil det ifølge Mads Sanddal Jeppesen kunne blive næsten umuligt at indgå en frivillig aftale på vegne af det offentlige, da lodsejerens forventning bliver skabt pba. niveauet for aftaler med private aktører (Ibid.).

Videre har afgørelserne fra overtaksationskommissionen også været med til at skabe tvivl omkring niveauet for kompensation. Her har især to sager været med til at danne rammen for erstatningsniveauet. Dette er den såkaldte Beder-sag fra Aarhus Kommune og Bjellekjær-sagen fra Egedal Kommune. Beder-sagen refererer til en konflikt mellem Aarhus Kommune og ni lodsejere, om hvorvidt det var nødvendigt for kommunen at nedlægge påbud efter MBL § 26 a om at ophøre med at anvende sprøjtemidler på dele af lodsejernes arealer (MFK 18/04993). Interesseorganisationen Landbrug & Fødevarer mente ikke, at Aarhus kommune i tilstrækkelig grad havde sandsynliggjort, at brugen af sprøjtemidler i disse områder udgjorde en fare for grundvandet og valgte at indgive en klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet på vegne af de ni landmænd (Ibid.). Her blev det vurderet, at Aarhus kommune havde sandsynliggjort faren for grundvandet, hvorfor Landbrug & Fødevarer valgte at lægge sag an mod Miljø- og Fødevareklagenævnet, da dette kunne danne præcedens for beskyttelse indenfor BNBO (Møller 2019a). Denne sag afventer afgørelse fra højesteret.

Sideløbende med retsagen, om hvorvidt beskyttelsen var nødvendig, indgav Landbrug & Fødevarer også erstatningens størrelse for både taksationskommissionen og overtaksationskommissionen (Effektiv Landbrug 2021). Aarhus kommune havde i udgangspunktet tilbudt en erstatning på 60.000 kr. pr. ha., for den tabte indtægt i forbindelse med udfasningen af brugen af pesticider (Ibid.). Landbrug & Fødevarer mente, at tabet ved ikke at bruge pesticider ville være på 150.000 kr. Taksationskommissionen kom frem til en erstatning på 90.000 kr., og overtaksationskommissionen forhøjede den til 110.000 kr. (Ibid.). Det skal dog nævnes, at overtaksationen fandt, at to mindre ejendomme, der var involveret i sagen, skulle have deres erstatning reduceret. Dette skyldtes, at det var mindre hobbyejendomme, der dermed formentligt ikke ville lide et kommercielt tab på linje med de større landbrug (Ibid.).

Bjellekjær-sagen drejer sig på samme måde om en strid med Egedal Kommune om nødvendigheden af et påbud om at ophøre med brug af sprøjtemidler indenfor BNBO (DANVA 2023). I denne sag er nødvendigheden af påbuddet blevet behandlet i Højesteret, der dømte til fordel for Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det blev således vurderet, at kommunen havde hjemmel til at anvende MBL § 24 til at friholde BNBO'erne fra sprøjtemidler, da det blev vurderet, at grundvandsmagasinerne var særligt sårbare (Ibid.). I lighed med Beder-sagen fandt overtaksationskommissionen dog, at den erstatning, kommunen havde tilbudt lodsejerne, var alt for lav (Landbrugsavisen 2021). Overtaksationskommissionen tilkendte således lodsejerne det dobbelte i compensation, som kommunen havde tilbudt (Ibid.). Her ser overtaksationskommissionens tilgang ud til at være, at compensationen skal dække tabet for de nuværende ejere baseret på den nuværende drift, og den tildelte compensation svarer stort set til, at arealerne ikke dyrkes (Jacobsen 2023, s. 25). Michael Højholdt påpeger dog, som tidligere nævnt, at det ikke kun er driften, der er afgørende for et areals værdi (Bilag A.2.2, s. 2). Eksempelvis opretholder arealerne landbrugsstøtten uafhængigt af, om der ikke længere må anvendes pesticider (Ibid.). Samtidigt ligger arealerne i både Beder og Bjellekær i den høje ende af prisspektret (Ibid.). Det ville således overkompepsere lodsejere med arealer med en lavere pris, hvis de fik en tilsvarende erstatning, da dette ville repræsentere en større andel af handelsprisen (Ibid.). Omvendt pointerer Erik Blegmand, at nogle af VKST' medlemmer, der dyrker højværdi afgrøder som eksempelvis frøgræs, ville betragte disse afgørelser som for små i forhold til det dækningbidrag, de har på deres arealer (Bilag A.4.2, s. 5). Dette er igen med til at understrege udfordringerne ved at udregne erstatninger og ved at lave standardtakster, da der er mange faktorer, der skal indtænkes i det enkelte areals handelsværdi.

I forhold til at undgå at erstatningen i forbindelse med et påbud ender i taksationskommissionen, peger Jacobsen 2019 på, at højere erstatning giver mindre sandsynlighed for efterfølgende taksationssager. Der kunne derfor argumenteres for at indregne de administrative udgifter ved taksationssager i vurderingen af en given takst (Jacobsen 2019, s. 8). Omvendt kan det danne præcedens for et højere erstatningsniveau i fremtidige sager og vandværkerne må ikke betale overpris for rådighedsindskrænkningen jf. afsnit 5.4.1 (Ibid.). Michael Højholdt peger dog på, at der er forskel i, hvor meget erstatningerne vil påvirke forbrugere i hhv. store forsyningsvirksomheder og de mindre vandværker (Bilag A.2.2, s. 3). Hvis en forsyningsvirksomhed med mange forbrugere giver en høj erstatning, er det forsvindende lidt pr. forbruger, mens et mindre vandværk vil opleve det som en større andel af den pris, forbrugerne skal betale (Ibid.). Her skal der dog tages forbehold for, at mindre vandværker formentligt også vil have et mindre arealbehov i forbindelse med BNBO. Men når det tages i betragtning, at de mindre vandværker også har en mindre organisation til at forestå forhandlingen af de frivillige aftaler, kan BNBO-arbejdet ramme dem hårdere end de større forsyningsvirksomheder.

Ovenstående peger samlet i retning af, at private aktørers kompensationsniveauer og især overtaksationens underkendelse af kommunernes erstatningsniveauer samt uenighed om beregningsgrundlaget, har været med til at hæve lodsejernes forventning til erstatning/kompensation og sænke incitamentet for at indgå frivillige aftaler tidligt i forløbet som eksempelvis BNBO. Det er også i forhandlingen af kompensation, at målgruppen søger at opnå så fordelagtige vilkår som muligt i form af størst mulige erstatning (Winter og Nielsen 2008, s. 166). Videre virker det også til, at det skøn, frontpersonalet skal udføre, er meget vanskeligt, når der ikke er klare retningslinjer for, hvordan der skal kompenseres (Ibid. s. 104). Da frontpersonalet skal træffe deres afgørelse med afsæt i en hjemmel, virker det til, at hensynet, til at forbrugerne jf. Vandsektorloven § 1 ikke må påføres unødigt høje omkostninger, har vejet tungere end den fuldstændige erstatning til lodsejerne jf. MBL § 26 a, idet overtaksationens afgørelse ligger væsentligt højere.

6.2 Udpegning af barrierer

Implementeringsprocessen af BNBO-beskyttelsen lader til at være blevet nedprioriteret i kommunerne og hos vandværkerne. Her synes at være et incitament til dette i form af udsigten til et statsligt indgreb, hvorved kommunerne undgår at være afsender på magtindgrebet. Den første barriere for implementeringsprocessen, der udledes, er derfor, *at kommunerne har kunnet undlade at udstede påbud/forbud, pga. udsigten til et generelt statsligt forbud, hvis ikke beskyttelsen blev gennemført af kommunerne.*

Igennem den analysen har der også tegnet sig et billede af, at der har manglet standarder for, hvordan BNBO skulle implementeres. Dette er både i forhold til aftalernes indhold, og hvornår forsøget på aftaleindgåelse er tilstrækkelig. Manglen på standarder har især vist sig som et problem for mindre vandværker, der ikke har de nødvendige faglige eller økonomiske ressourcer. Den anden barriere for implementeringsprocessen er dermed, *at der har manglet standarder for, hvordan aftalerne skal udformes, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet, og hvornår der kan/skal overgås til påbud.*

Et af de store stridspunkter i implementeringsprocessen har været at blive enige om erstatningsniveauet for arealer, der pålægges en restriktion. Dette skyldes både de store variationer i jordværdien på tværs af landet og en uenighed om, hvad der skal erstattes. Processen med taksation, overtaksation og retssager omkring hjemmelsgrundlaget, har således været et område, hvor landbruget har ydet en betydelig modmagt. Det viser samtidigt, at det ikke altid har været lodsejeren, der er den svage part i forhandlingen, hvis vedkommende er medlem af landbrugets interesseorganisationer. Mindre vandværker kan have svært ved at matche de ressourcer, disse interesseorganisationer har brugt til at påvirke implementeringen

af BNBO. Den tredje barriere for implementeringsprocessen bliver derfor, *at de erstatningsniveauer, lovgrundlaget har lagt op til, ikke har tilsvaret det niveau, taksations- og overtaksationskommissionerne har sat.*

6.3 Delanalyse 2

Delanalyse 2 skal som nævnt undersøge målgruppen for BNBO nærmere. Dette skal medvirke til en bedre forståelse af hvilke aspekter, der kan fremme eller hæmme lodsejeres vilje til at indgå en frivillig aftale. Denne viden skal bruges til at identificere mulige barrierer for implementeringen samt at bidrage med viden om, hvordan disse kan overkommes i dialogen med lodsejere.

Til at afdække denne del er det valgt at basere analysen på videnskabelig litteratur omkring barrierer for indgåelse af frivillige aftaler med forskellige typer af lodsejere. Fokus vil være på landmænd, da de jf. afsnit 5.2 er adressat for lovgivningen. Dette kunne være gjort igennem interviews med lodsejere, der enten havde indgået eller afslået en frivillig aftale. På den måde kunne der opnås en indsigt i, hvordan den enkelte lodsejer havde oplevet processen og hvilke årsager, der havde været udslagsgivende for, at det i sidste ende var valgt at indgå i eller afslå en aftale. Der ville således blive mulighed for en meget detaljerig beskrivelse af en mindre del af de 429 tilfælde, hvor der er indgået en frivillig aftale eller de 19, hvor der er givet et påbud. Dette skal dog ses i forhold til, at der endnu mangler at blive tilbudt en frivillig aftale på 1.670 arealer, og at der er 745 arealer, hvor tilbuddet er afgivet men endnu ikke accepteret eller afvist jf. afsnit 5.5. Der skulle dermed interviewes relativt mange respondenter for at opnå en mere generel indsigt i, hvordan forskellige typer af lodsejere forholder sig til at få begrænset deres ejendomsret. Det blev derfor valgt at bruge videnskabelige studier, der indragede en stor mængde af forskellige typer lodsejere, suppleret med empiri fra de ekspertinterviews, der er præsenteret i foregående afsnit. Der er således sket en vægtning mellem den viden, der kunne opnås igennem studiet af få specifikke sager, kontra mange og diverse sager, der ikke omhandler BNBO specifikt. Igennem den indragede litteratur er det muligt at opnå en indsigt i, hvordan ca. 550 respondenter har forholdt sig til at indgå en frivillig aftale omkring at ændre brugen af deres respektive ejendomme for natur- eller miljøbeskyttelse. På denne baggrund er det valgt at benytte disse kilder, da de kan bidrage med mange forskellige perspektiver, i stedet for at bruge interviews med enkelte lodsejere, der har forhandlet om en frivillig aftale om BNBO i analysen.

Delanalyse 2 er delt op i tre dele. De første to dele omhandler lodsejere i forhold til om de enten driver deres ejendom som erhverv, eller om det er en hobbyejendom. Dette skyldes, at overtaksationskommissionen jf. afsnit 6.1.5 tildelte forskellige erstatninger til erhvervs- og hobbyejendomme. Ud fra dette kan det formodes, at der vil være forskel på det økonomiske incitament for at ville indgå

en frivillig aftale. Denne litteratur skal dermed se nærmere på, hvilke andre parametre, der har indflydelse på samarbejdsvilligheden, og hvordan ejerne af de to forskellige ejendomsstyper vægter disse. Den tredje del omhandler Lodsejeres forhandlingsadfærd. Her sammenholdes litteraturen fra de to foregående dele, med forhandlingsteori for at afdække barrierer for at kunne indgå en frivillig aftale. Det anvendte kildemateriale præsenteres inden hvert afsnit, i forhold til dets relevans for emnet.

6.3.1 Landbrugsbedrifter

Kildemateriale

Til at beskrive brugen af frivillige aftaler omkring ændringer i driften af landbrugsejendomme er der taget udgangspunkt i forskning fra Holland og Belgien. Dette skyldes, at disse lande, ligesom Danmark, har en meget høj udnyttelsegrad af land, hvorfor det er næsten umuligt at gennemføre byudvikling, klimatilpasning eller naturgenopretning uden at omdanne landbrugsjord (De Pue et al. 2021, s. 3). I De Pue et al. 2021 blev det undersøgt, hvordan landmænd forholdt sig til situationer, hvor deres ejendomme skulle omdannes til nye industriområder, arealer, der kan oversvømmes for at klimasikre byområder, eller hvor jorden blev omlagt til natur (Ibid. s. 2). Her var midlet dog ikke en servitut på ejendommen, der sikrede en ændret benyttelse, men at den enkelte landmand blev tilbudt at sælge sin ejendom og købe en tilsvarende i et andet område (Ibid.). Dette studie skal derfor tages med visse forbehold, men er taget med, da eksempelvis følelsen af retfærdighed og fremtidig benyttelse af ejendommen formentlig også vil have en indflydelse på, hvordan en lodsejer vil forholde sig til en BNBO-aftale. Studiet er baseret på semistrukturerede interviews med 16 landmænd og 6 respondenter, der repræsenterede andre aktører som planlæggere, ejendomsrådgivere og rådgivere (Ibid. s. 2). Det andet studie, der inddrages er Holtslag-Broekhof et al. 2014, der er en undersøgelse af lodsejeradfærd i forbindelse med jordhandler ledet af staten. Undersøgelsen er dermed baseret på, hvordan landmænd forholder sig til at sælge deres jord til forskellige formål som eksempelvis enten naturgenopretning eller byudvikling (Holtslag-Broekhof et al. 2014, s. 2). Dette studie er således ikke omkring begrænsningen af ejendomsretten, men salg af arealer. Det interessante er dog, at det undersøger landmændenes oplevelse og tanker omkring salg af jord til de forskellige formål. Det kan således understøtte nærværende projekt med en indsigt i, hvordan landmænd forholder sig til, at landbrugsjord gøres uproduktivt, som ved BNBO, i forhold til at sælge til en anden benyttelse som byudvikling (Ibid.). Holtslag-Broekhof et al. 2014 kan således bidrage med andre parametre i landmændenes adfærd omkring forhandlingen af frivillige aftaler end blot størrelsen på kompensationen.

Studiet er bygget op omkring en indledende interviewundersøgelse med 20 jordopkøbere og relevante eksperter for at opnå en generel viden om feltet (Ibid. s. 3). Dernæst følger en case med et naturgenopretningsprojekt i Holland, der berørte 37 landmænds arealer. Der blev gennemført interview med 10 af de landmænd, der havde solgt jord til projektet samt 12 planlæggere og rådgivere, der var involveret i processen. Dette blev suppleret med et studie af dokumenter forbundet med processen og avisartikler, der gav et indblik i, hvordan processen var blevet formidlet og beskrevet i pressen (Ibid.).

Til at supplere dette inddrages relevante dele af interviewene anvendt i afsnit 6.1. På denne måde suppleres det ovenstående kildemateriale, med respondenternes erfaringer om, hvordan danske landmænd har forholdt sig til BNBO-restriktioner.

Analyse

De Pue et al. 2021 fandt fem temaer, der havde indflydelse på landmændenes vilje til at indgå frivillige aftaler; Landbruget som firma, Økonomi, Processen, Den gamle lokation og Den nye lokation (egen oversættelse). I forhold til nærværende projekt er det hovedsageligt de tre første, der er interessante, da landbruget ikke ændrer lokalitet ifm. en BNBO-beskyttelse.

I forhold til landbruget som firma relaterer dette sig hovedsageligt til hvilken type af drift, der er på ejendommen og hvilken livssituation ejeren/ejerne befinder sig i (Ibid. s. 8 - 10). Der er således stor forskel på det areal, der er nødvendigt for at kunne udføre forskellige typer af landbrugsproduktion. Hold af malkekøer kræver eksempelvis et større areal til foder end produktion af slagtesvin (Ibid. s. 9). I forhold til dette aspekt vil et eller flere BNBO'er kunne påvirke de muligheder, der er for at fortsætte den nuværende drift på forskellig vis. Men det er måske i højere grad ift. den enkelte lodsejers oplevelse af at blive presset på mange fronter på én gang. Således svarede en respondent i De Pue et al. 2021, at vedkommen- de oplevede presset på landbruget som alt for stort, og at det ikke handlede om den enkelte beskyttelse/aftale, men i højere grad om følelsen af, at der fra politisk hold var et ønske om at fjerne landbruget i en bredere forstand (Ibid. s. 9). Her påpegede Claus Vangsgård også, at han oplevede store regionale forskelle i landmændenes tilgang til landbruget som firma (Bilag A.3.2, s. 2 & 5). Han oplever, at jyske landmænd i højere grad har en direkte-tilgang til bedriften og kigger mere på den økonomiske del, end landmænd på Sjælland (Ibid.). Derfor oplever han det som nemmere at indgå aftaler i Jylland, da disse landmænd er mere pragmatiske og i højere grad forholder sig til firmaets bundlinje (Ibid.).

Endvidere fandt De Pue et al. 2021 også, at det var nemmere for landmændene at acceptere en frivillig aftale, hvis det var til nye industriområder fremfor naturgenopretning (Ibid.). Landmændene havde således nemmere ved at acceptere, at de arealer, de afgav, forsat var produktive i form af ny bebyggelse, fremfor at de henlå som uproduktiv natur (Ibid.). Forhandlingen om en frivillig aftale, vil der-

med komme til at tage udgangspunkt i lodsejerens bredere personlige oplevelse af staten/kommunens bevæggrunde, forholdet til hvad den nye anvendelse skal være og hvilken type af virksomhed, der drives på ejendommen.

I forhold til det økonomiske perspektiv, handler dette om hvilken erstatning, der gives for hhv. omlægning til byudvikling eller naturgenopretning. Her oplevede respondenterne i De Pue et al. 2021 generelt, at der blev givet større beløb, når arealer blev købt til byudvikling, end når der skulle laves naturgenopretning (Ibid. s. 11). Dette kunne skabe en følelse af uretfærdighed hvis landmænd i en del af eksempelvis et sogn fik et mindre beløb, når deres ejendom blev eksproprieret til naturgenopretning, mens naboer i en anden del af sognet fik et større beløb, når der blev eksproprieret til byudvikling (Ibid.). Når der oveni dette kommer, at der også er forskel i værdien af landbrugsjord, er der mange faktorer omkring prissættelsen af det enkelte areal, der gør, at den enkelte lodsejer kan komme til at føle sig uretfærdigt behandlet (Ibid. s. 12). Her kan hele forløbet af fastsættelsen af erstatninger for BNBO have påvirket lodsejerne negativt, da det giver et indtryk af, at kommuner og vandværker tilbyder en alt for lav erstatning jf. 4.2.2. Lodsejeren kan dermed opleve en forskelsbehandling, på trods af at der ikke sker en retlig forskelsbehandling. Når lodsejeren i forlængelse af dette også oplever processen som uigennemskuelig og som noget, der fjerner energi og fokus fra deres primære beskæftigelse, er der mange faktorer omkring økonomien, der kan påvirke lodsejerens tilgang til en forhandlingssituation. Denne frustration omkring processen fremgik også af SEGES Innovation 2020, hvor landmændene havde en oplevelse af, at modparten ikke forstod, hvordan en BNBO-beskyttelse påvirkede deres virksomhed. Det samme ses igen i De Pue et al. 2021 omkring processen, hvor landmændene havde en oplevelse af at blive mødt af meget formelle embedsmænd, der ikke udviste sympati for, hvordan den pågældende regulering påvirkede den enkeltes liv. Dette betød ifølge en landbrugsforening i studiet, at mange landmænd blev vrede og valgte konflikt fremfor dialog og forhandling (Ibid. s. 13). Dermed udøvede flere landmænd modmagt.

Et andet element, der kan skabe modstand, er lodsejernes interne relationer (Holtslag-Broekhof et al. 2014, s. 8). I Holtslag-Broekhof et al. 2014 ledte interview med forskellige aktører inden for jordfordeling i Holland frem til, at lodsejerne både påvirkede hinanden internt ift. syn på det enkelte projekt og mht. forventet kompensation. Samtidigt kunne lodsejernes rådgivere fra landboforeninger etc. også påvirke dem i en retning, der var mindre favorabel for chancerne for at opnå en frivillig aftale (Ibid. s. 8). Derudover kunne en langtrukken proces med forskellige signaler fra politisk hold føre til, at lodsejerne blev usikre på planernes gennemførelse (Ibid. s. 5). Dette ville igen påvirke dem i negativ retning ift. frivillige aftaler. Her fremhæver Erik Blegmand, at især en nylig sag, hvor en række landmand endte med at skulle betale en kompensation tilbage, har øget mistroen overfor frivillige

aftaler (Bilag A.4.2, s. 8). I den pågældende sag havde landmændene modtaget en kompensation for at ekstensivere driften af bestemte arealer, men efter en årrække blev aftalen dømt ulovlig af EU (Ibid.). Dette betød, at kompensationen skulle betales tilbage for så at blive søgt hjem igen gennem andre støtteordninger (Ibid.). Sådanne tilfælde, mener Erik Blegmand, er med til at udhule den tillid, de frivillige aftaler bygger på (Ibid.).

Holtslag-Broekhof et al. 2014 fandt dog, at hovedparten af lodsejere i det pågældende studie valgte at indgå i en forhandling (Ibid. s. 9). Forskerne tillagde dette et neo-klassisk økonomisk perspektiv, hvor det enkelte individ forsøger at maksimere sin egen potentielle gevinst (Ibid.). De understregede dog, at lodsejernes ageren ift. indgåelse af en frivillig aftale, ikke alene kan forklares ud fra rationelle faktorer som nyttemaksimering (Ibid.). Det vil således i sidste ende altid være det enkelte individs opfattelse af den afledte værdi, der er udslagsgivende for den endelige beslutning (Ibid.). Det kan eksempelvis være om forholdet til naboer, der ikke ønsker at indgå en aftale, vejer tungere end, det individet opfatter som, en god aftale i det økonomiske perspektiv. I interviewene af Claus Vangsgård og Erik Blegmand var begge også inde på, hvordan landmændene påvirkes i forhold til at indgå en aftale. Claus Vangsgård havde en oplevelse af, at nogle landmænd blev presset af deres landboforeninger til ikke at acceptere en kompensation, der var lavere end dem, der var givet af overtaksationen (Bilag A.3.2, s. 3). På den anden side mente Erik Blegmand ikke, at en organisation som VKST kunne stille sådanne ultimative krav til deres medlemmer, men udelukkende kunne rådgive dem i forhold til de muligheder overtaksationsafgørelserne gav (Bilag A.4.2, s. 8). Begge respondenter påpeger også, at uenigheden blandt landbrugets forskellige interesseorganisationer også er med til at øge kompleksiteten (Bilag A.3.2, s. 2) & (Bilag A.4.2, s. 8). Begge oplever således, at særligt uenigheden mellem Landbrug & Fødevarer og Bæredygtigt Landbrug omkring BNBO gør det svære for nogle landmænd at træffe en beslutning (Ibid.). Det må på denne baggrund antages, at den enkelte lodsejer ikke nødvendigvis træffer sine afgørelser udelukkende på baggrund af egne interesser, men også opererer i en sociale verden, hvor de kan opleve et pres fra deres bagland.

Et aspekt, der ifølge Jacobsen 2019 taler for at indgå en frivillig aftale, er hvis lodsejeren i forvejen havde planer om at sælge jorden indenfor en kort tidshorisont. I disse tilfælde kan de være særligt interesserede i at indgå i en frivillig aftale på ekspropriationslignende vilkår (Jacobsen 2019, s. 8). Her kan de opnå skattefrihed og dermed en større økonomisk gevinst end ved almindeligt salg (Ibid.). Da der kun betales skat af ejendomsavancen, kan ældre lodsejere derfor være i en fordelagtig situation imodsætning til yngre landmænd, der typisk ikke har oplevet lignende stigninger i jordprisen siden købet (Ibid. s. 9). Der kan også være en forventning om, at jordprisen stiger i fremtiden, der gør, at lodsejeren ikke ønsker at indgå i en aftale eller sælge jorden (Ibid. s. 5). Lodsejeren kan også have en forventning om,

at værdien af aftalen er højere for vandforsyningen end de reelle omkostninger for lodsejeren, og derfor presses erstatningen op (Ibid.). Hertil vil der typisk være lave omkostninger for lodsejeren ved ikke at indgå i en aftale, når der ikke er trusler om påbud (Ibid.). Der vil dog være et tidsforbrug til vurdering af og rådgivning om driftsændringer (Ibid.). Her kan der ifølge Erik Blegmand være en udfordring i forhold til kompensationen, da det i flere tilfælde har været landmanden, der af egen lomme måtte betale for rådgivning (Bilag A.4.2, s. 6). Dette kan være med til at mindske incitamentet for at indgå en frivillige aftale, da landmanden kan ende med at bruge en uforholdsmæssig stor andel af kompensationen på rådgivning (Ibid.).

Tilbageholdenhed ved indgåelsen af frivillige aftaler kan også skyldes en bekymring, om hvorvidt tinglysningen af en servitut vil forringe pantet (Jacobsen 2019, s. 16). Det gælder især for ejendomme, hvor BNBO-arealerne udgør en stor andel (Ibid.). Dette kan skabe en usikkerhed, om långivers antagelse om ejendommens værdiforringelse er på linje med den udbetalte erstatning (Ibid.). Nogle lodsejere vil derfor hellere undgå dette og sælge jorden til kommunen på markedsvilkår (Ibid.). Til vurderingen af salgsprisen, kan vandforsyningen anvende lokale ejendomsmæglere med landbrugskendskab (Ibid. s. 6). Ejendomsmæglerne kan dog stå i en vanskelig situation, da de har interesse i at bevare et godt forhold til lodsejerne i området, og de kan derfor have tendens til at tilgodese lodsejernes interesser (Ibid.). Derfor kan der også være en bekymring hos særligt mindre vandforsyninger, om at omkostningerne til kompensation vil hæve vandprisen markant (Ibid. s. 17). Denne merudgift vil derfor blive pålagt forbrugerene (Ibid.).

Disse studier viser dermed tilsammen, at landmænds vilje til at indgå frivillige aftaler om naturbeskyttelse bunder i både rationelle og mere personlige/sociale argumenter. Dette indikerer, at det ikke kun handler om størrelsen af kompensationen og dermed det rene forretningsperspektiv på ejendommen, men også den enkeltes forhold til, om det givne projekt giver mening og hvordan vedkommendes sociale relationer forholder sig til det. Ejerne af de erhvervsmæssige bedrifter er dermed ikke udelukkende drevet af et forretningsmæssigt rationale, men også af følelser og holdninger.

6.3.2 Hobbyejendomme

Kildemateriale

Hobbyejendomme er en mindre del af BNBO-problematikken, da det er den erhvervsmæssige brug af pesticider, der ønskes begrænset jf. afsnit 3.3. Der var dog såkaldte hobbyejendomme involveret i Beder-sagen jf. 6.1.5. Det er således ikke kun lodsejere, der benytter deres ejendom som fuldtidserhverv, der kan berøres, men også ejendomme med deltidserhverv eller hvor jorden er forpagtet ud til en landmand. Dette er en mindre del af målgruppen, men den skal dog behandles for at få

et fyldestgørende indtryk af de forskellige lodsejertyper, der indgår i målgruppen. Til at undersøge dette er det valgt at anvende en amerikansk kilde, der har lavet en omfangsrig analyse af forskellige typer lodsejeres holdning til at lade deres ejendomsret begrænse til fordel for en naturbeskyttelsesservitut (Brenner et al. 2013, s. 2). Data blev indsamlet i form af en spørgeskemaundersøgelse i tre forskellige amter i staten New York med sammenlagt 513 besvarelse ud af 800 adspurgte (Ibid. s. 3). Undersøgelsen blev gennemført i perioden 2010 til 2012, hvorfor datagrundlaget efterhånden ligger relativt langt tilbage i tiden (Ibid.). Det er dog vurderet, at dette opvejes af mængden og diversiteten af respondenter. Kilden giver dermed en bred indsigt i forskellige lodsejertyper forbundet med fritidsejendomme i landområder.

Analyse

Brenner et al. 2013 undersøgte, som nævnt, adfærden blandt mindre lodsejere i områder, der lå tæt på byer. Dette var med fokus på at undersøge, om den måde, en ejendom bliver benyttet på, har betydning for ejerens vilje til at lade en naturbeskyttelsesservitut tinglyse på ejendommen (Brenner et al. 2013, s. 2). I dette studie refererer en sådan servitut til, at ejeren indgår en frivillige aftale, om at ejendommen kun kan udnyttes på en bestemt måde og eksempelvis afskriver sig muligheden for at udstykke den (Ibid.). Respondenterne rådede over ejendomme med en størrelse på mellem 0,003 og 127 ha. og dækker dermed et bredt spektrum af mindre ejendomme (Ibid. s. 6). Af de adspurgte anvendte omkring 20 % deres ejendomme til kommercielt landbrug enten selv eller ved at bortforpagte jorden (Ibid. s. 4). De resterende ejendomme blev anvendt til beboelse eller beboelse i kombination med rekreative aktiviteter som jagt eller selvforsynende landbrug (Ibid.). Studiet kan dermed bidrage med et indtryk af, hvordan lodsejere med mindre ejendomme i udkanten af eksempelvis landsbyer og med en mere rekreativ benyttelse af ejendommen forholder sig til at indgå frivillige aftaler.

Studiet fandt frem til, at ca. en tredjedel af de adspurgte var positivt stemt overfor at tinglyse en aftale omkring naturbeskyttelse på ejendommen (Ibid.). Der skal dog tages forbehold for, at respondenterne i undersøgelsen var både ældre og mere veluddannede end gennemsnittet i det pågældende område (Ibid.). Studiet viste også en svag tendens til, at lodsejere med store hobbyejendomme var mere villige til at indgå en aftale end lodsejere med små hobbyejendomme (Ibid. s. 6). Dette skal dog også tages med det forbehold, at der var relativt få store lodsejere i undersøgelsen, hvorfor relativt få menneskers holdninger kan have givet et uklart billede af store lodsejeres generelle holdning (Ibid.). Videre fremgik det også, at de lodsejere, der benyttede deres ejendom til jagt og fiskeri, generelt var mere villige til at indgå frivillige aftaler end dem, der benyttede ejendommen som beboelse (Ibid.). Dette kan sandsynligvis tilskrives, at en fredning af ejendommen, som den er, ikke vil begrænse benyttelsen ved jagt, på samme måde som en beboelsesejendoms muligheder for øget bebyggelse eller udstykning.

Undersøgelsen kom også frem til, at lodsejere, der havde haft ejendommen i mere end 10 år, var mindre villige til at indgå en aftale end lodsejere med et ejerskab på mindre end 10 år (Ibid.). Dette på trods af at ældre respondenter generelt var mere positive overfor frivillige fredninger end yngre respondenter (Ibid.). Dertil kommer, at den største markør i forhold til at ville indgå en frivillig aftale var medlemsskab af en naturfredningsforening (Ibid.). Dette kunne tegne et billede af, at det hovedsageligt er lodsejere, der har tilvalgt en naturejendom til deres senior-tilværelse, og som er bevidste omkring naturbeskyttelse, der er villige til at lade deres råden over en ejendom begrænse.

Ovenstående studie tegner i lighed med Holtslag-Broekhof et al. 2014 omkring større landbrug, et billede af, at motiverne er meget forskellige og afhængige af den enkelte lodsejers livssituation. På baggrund af dette, vil det følgende afsnit præsentere projektets forståelsesramme for lodsejernes forhandlingsadfærd.

6.3.3 Forhandlingsadfærd

Kildemateriale

Dette afsnit omhandler parternes forhandlingsadfærd. Dette gøres pba. litteratur omkring forhandlingsteori og de kilder, der er anvendt i de to foregående afsnit.

Analyse

I forhold til BNBO går forhandlingen af en frivillig aftale forud for et eventuelt påbud eller forbud jf. afsnit 3.2. Dette er illustrativt ift. magtrelationen i forhandlingen af BNBO, da kommuner/vandværker er næsten garanteret at få gennemført påbuddet, mens at hvis lodsejeren modsætter sig en frivillig aftale, vil vedkommende blot få et påbud (Ibid.). Der er således tale om en asymmetrisk magtrelation, hvor den ene part besidder mere magt end den anden (Bercovitch, Zartman og Kremenjuk 2009, s. 3-4). I forhold til dette påpeger Claus Vangsgård dog, at mange lodsejere har haft en forventning om, at kommunen ikke ville give påbud (Bilag A.3.2, s. 3). Der kan derfor spekuleres i, om det reelt har været lodsejerne, der sad i den magtfulde position, hvis ikke myndigheden er villig til at anvende de tilgængelige magtmidler.

Parterne i konflikten kan også være forskellige i deres interesser, mål og værdier, så det er forventeligt, at de også ser forskelligt på, hvad konflikten handler om (Bercovitch, Zartman og Kremenjuk 2009 s. 5). Dette skyldes, at hver part oplever konflikten ud fra deres egen forståelsesramme og derfor ikke nødvendigvis reagerer forventeligt eller rationelt (Ibid. s. 6). Det kan derfor være en fordel at starte med at få parterne til at være enige om konfliktens kerne (Ibid. s. 5).

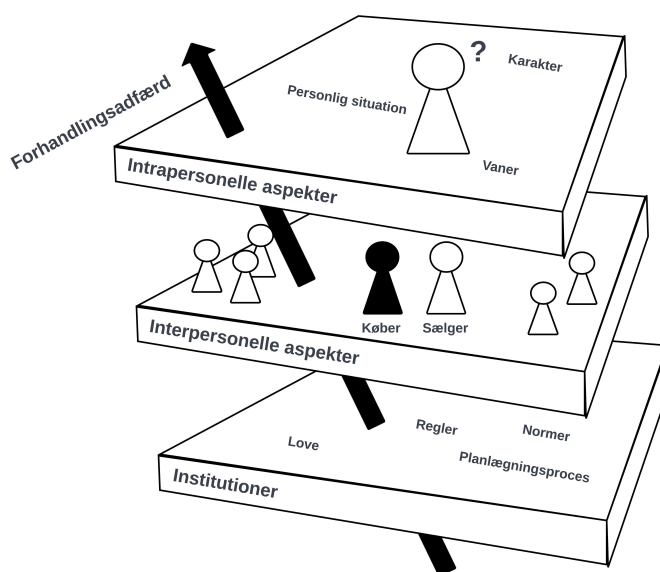
Konfliktens kerne er vigtig at være opmærksom på for at se andet end en binær proces, der kun handler om at finde økonomiske vindere og tabere (Abramson 2020, s. 85). Her er det nødvendigt at have de underliggende motiver for øje for at kunne forstå konflikten og det egentlige problem, så der ligger en stor del af arbejdet med forhandlinger i forberedelsen for at opnå en forståelse for parternes interesser, behov, risici og muligheder i konfliktløsningen (Ibid. s. 86 & 93). Opfattes konflikten udelukkende som en binær proces, skjuler det derfor kompleksiteten, og det bliver sværere at finde en nuanceret løsning (Ibid. s. 86).

I BNBO er der forskel i, hvordan parterne opfatter sagens kerne. Erik Blegmand mener eksempelvis ikke, der er et generelt problem i forhold til at anvende pesticider, da disse er miljøgodkendte og dermed må opfattes som uskadelige for vandmiljøet (Bilag A.4.2, s. 1). Han anerkender dog, at der i visse tilfælde kan være udfordringer, hvilket eksempelvis er grovsandede jorde, der har en meget høj permeabilitet (Ibid.). Han anser derfor BNBO for hovedsageligt at være en forsigtighedsbeskyttelse, der skal friholde boringer fra forurening, hvis der sker et uheld med en sprøjte (Ibid.).

I forhold til BNBO kan det også være svært at blive enige om erstatningen, da den ikke må overstige det, der findes rimeligt i forhold til vandværkets brugere jf. afsnit 5.4.1. Samtidigt er selve beskyttelsen geologisk beregnet, hvorfor denne ikke kan indskrænkes i forhold til at tilgodese evt. driftforhold på en erhvervsejendom (Ibid.). Der er dog mulighed for at udvide beskyttelsen i forhold til at tilgodese en rationel udnyttelse af driftmateriel.

Der er således et begrænset rum for at finde mere kreative løsninger og processer til konflikthåndteringen, så spørgsmålet om penge ikke bliver et dominerende tema (Abramson 2020, s. 93). Andre barrierer, der forhindrer konfliktløsningen kan være følelser, illusioner og irrationelle forhold til standpunkter, der forvrænger objektive vurderinger gennem et selektivt syn på sagen (Ibid. s. 97-98). I BNBO-sammenhænge kunne dette være som beskrevet i afsnit 6.3.1, hvor hollandske landmænd havde følelsen af, at det mere handlede om at afskaffe landbruget som erhverv end at beskytte naturen.

Som det fremgår af det ovenstående, er der en lang række forskellige faktorer, der påvirker en forhandling både med hensyn til det enkelt menneske, interaktionen mellem mennesker og bredere samfundsstrømninger. Som forståelseramme for lodsejernes adfærd er det valgt at tage udgangspunkt i Holtslag-Broekhof et al. 2014 brug af intra- og interpersonelle aspekter samt den institutionelle ramme som grundlag for den enkeltes handlinger. Dette er visualiseret i figuren nedenfor:



Figur 6.3: Forhandlingsadfærd inspireret af (Holtslag-Broekhof et al. 2014, s. 563). Figuren illustrerer de forskellige plan, en forhandlingssituation er indlejret i. Dette fremhæver, hvordan forhandlingen på det interpersonelle plan er indlejret i både det institutionelle plans love, regler og normer og det intrapersonelle plan, der repræsenterer individets erfaringer og måde at opleve verden på (Ibid.).

Som det fremgår af ovenstående figur, er den interpersonelle forhandling om en frivillig aftale indlejret i både en institutionel ramme omkring lovgivning og planlægning og intrapersonelle værdier, holdninger og livssituationer (Holtslag-Broekhof et al. 2014, s. 563). Den institutionelle ramme indeholder både en formel og en uformel del (Ibid. s. 562). Den formelle del er ift. BNBO de love og regler, der er nævnt i afsnit 4.2. Men det er også elementer som landbrugsstøtte og forskellige former for planlægning, der er med til at påvirke jordpriserne i et område (Ibid.). Den uformelle del af det institutionelle lag refererer til de normer, værdier og traditioner, der er med til at påvirke mennesker (Ibid.). Dette er elementer, der ikke lader sig dokumentere lige så nemt som eksempelvis niveauet for landbrugsstøtte, men som i lige så høj grad danner den ramme, der påvirker individets handlemåde (Ibid.). Øverst i figuren ligger det intrapersonelle lag, der omhandler de elementer, der former det enkelte menneske (Ibid.). Dette kan eksempelvis være personlig situation, om vedkommende føler sig knyttet til ejendommen og generelt personens humør og følelser ift. forhandlingen (Ibid.). Dette fremgik også af afsnit 6.3.1 og 6.3.2, hvor længden af ejerskab, lodsejerens holdning til naturbeskyttelse generelt og forståelsen for den enkelte beskyttelse havde indflydelse på villigheden til at indgå en frivillig aftale.

Selve forhandlingen foregår på det interpersonelle plan, hvor parterne søger at finde en optimal løsning. Måden, hvorpå parten forsøger at opnå den optimale løsning, kaldes konfliktadfærd, og kan være alt fra verbale til fysiske handlinger (Bercovitch, Zartman og Kremenyuk 2009, s. 9). Konfliktadfærd kan inddeles i tre kategorier: overtalelse, tvang og belønning (Ibid.). Overtalelse er udelukkende verbal og handler om at overbevise modparten gennem rimelige argumenter samt at appellere til fælles interesser, fairness og lighed (Ibid.). Tvang er en mere truende adfærd, den også kan være voldelig (Ibid.). Her tvinges modparten ved at pålægge dem uacceptable omkostninger eller skader (Ibid.). Modsætningen hertil er belønning, hvor modparten præsenteres for en række fordele, belønninger og lignende positive sanktioner (Ibid.). Dette relaterer sig til parternes problemløsningsadfærd, der inddeles i konkurrerende og samarbejdende adfærd (Ibid. s. 146). Konkurrerende adfærd drejer sig netop om trusler, tvang, mistillid, dårlig kommunikation og en øget vægt på forskelligheder og at forøge sin egen magt (Ibid.). Omvendt er samarbejdende adfærd kendetegnet ved bl.a. hjælpsomhed, åben kommunikation, venlighed og et øget fokus på ligheder samt at forøge den fælles magt (Ibid.). Det er dog anerkendt, at det er nødvendigt med en blanding af den samarbejdende og den konkurrerende adfærd for at opnå det optimale resultat (Thompson 2014 - 2006, s. 69). Endvidere er det vigtigt at skelne mellem adfærden og den kontekst, der skaber den (Bercovitch, Zartman og Kremenyuk 2009, s. 146). En sådan kontekst kan eksempelvis være, om der er en positiv eller negativ indbyrdes afhængighed mellem parternes mål (Ibid.). En positiv indbyrdes afhængighed vil betyde, at parterne ser deres mål som kun opnåelige, hvis de samarbejder, hvilket vil resultere i en samarbejdende adfærd (Ibid.). Er den indbyrdes afhængighed i stedet negativ, betyder det, at det ene part opfatter sit mål som kun opnåeligt, hvis den anden part ikke opnår sit, hvilket vil resultere i en konkurrerende adfærd (Ibid.). Det er derfor nødvendigt at have de underliggende motiver for øje for at kunne forstå konflikten og det egentlige problem, så der ligger en stor del af arbejdet med forhandlinger i forberedelsen med at opnå en forståelse for parternes interesser, behov, risici og muligheder i konfliktløsningen (Ibid. s. 86 & 93). Yderligere er det vigtigt også at være opmærksom på konfliktens historiske og følelsesmæssige aspekter samt de formelle og uformelle systemer, der styrer dem (Bercovitch, Zartman og Kremenyuk 2009, s. 10). I forhandlingssituationer, hvor myndigheder indgår som en part er det endvidere vigtigt, at de er særligt opmærksomme på kommunikationen - både ift. kommunikationsstil og hvornår i processen, borgerne bliver informeret (De Pue et al. 2021, s. 1490). Begge dele er vigtige, da det ellers kan skabe modvilje fra borgerne, inden forhandlingen overhovedet er gået i gang (Ibid.). For at undgå dette, bør myndighederne være meget opmærksomme på at informere borgerne uddybende og yde ordentlig vejledning omkring deres situation (Ibid. s. 1485). Her er tillid ligeledes vigtigt, hvilket bl.a. kan skabes gennem åbenhed og klarhed

i planlægningsprocessen (Holtslag-Broekhof et al. 2014, s. 565). I forhandlinger, der involverer borgere, myndigheder og interessenter, er en typisk fælde også, at processerne bliver engangsløsninger (Bingham 2006, s. 823). Hermed ment, at den dybe tallerken bliver opfundet hver gang i stedet for, at processer, der har virket ét sted, bliver integreret i myndighedernes fremtidige arbejdsgange (Ibid.). Et andet problem i forhandlinger mellem borgere, myndigheder og interessenter er, at tidsrammen ofte er lang og medfører meget usikkerhed særligt for borgerne (De Pue et al. 2021, s. 1484). Usikkerheden bunder bl.a. i tidsrammen for, hvornår det ender, og hvad erstatningen bliver, da borgerne kan føle sig fastlåst i dette limbo (Ibid.). I forhold til målgruppen er det i høj grad de mere personlige aspekter der kan blive en barriere for implementeringen. Dette er eksempelvis i forhold til den enkelte lodsejers livssituation og personlige holdninger der kan virke både fremmende og hæmmende for vil viljen til at indgå en frivillig aftale. Ydermere kan både den måde lodsejeren bliver mødt af myndigheden i forhandlingsforløbet og mere overordnet om forløbet med implementeringen virker pålideligt, have betydning for viljen til at indgå frivillige aftaler.

6.4 Udpegning af barrierer

Som det foregående illustrerer er der mange faktorer, der påvirker lodsejers villighed til at indgå i en frivillig aftale. Dette i form af eksempelvis landbruget som firma, økonomien, processen, livssituation og bagland. Disse faktorer ligger primært i de inter- og intrapersonelle planer. Kommunernes magtudøvelse er en del af den institutionelle ramme, mens indflydelse foregår på det interpersonelle plan. Er der ikke vilje til at give et påbud, kan der således argumenteres for, at lodsejeren sidder i den magtfulde position, da kommunen kun kan søge at opnå indflydelse.

Dermed bliver den sidste barriere for implementeringsprocessen, *at lodsejers livssituation og personlige holdninger samt måden, hvorpå myndigheden møder borgeren har stor betydning for villigheden til at indgå i en frivillig aftale.*

I det følgende kapitel samles der op på de implementeringsbarrierer, der er fundet i de foregående kapitler.

7 Opsamling af implementeringsbarrierer

I dette kapitel vil der blive set nærmere på implementeringsbarriererne ved BNBO-lovgivningen. Dette vil ske som en opsummering af den forudgående analyse med fokus på at besvare første del af problemformuleringen, der lyder:

"Hvilke barrierer har gjort, at det ikke er lykkedes at implementere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler....?"

Til at undersøge dette er Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel anvendt. I denne anvendes fem overordnede variabler, der kan skabe barrierer for en implementering; Politikformulering og Politikdesign, Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, Ledelse samt Frontpersonalet og Målgruppens adfærd. Da implementering er et komplekst fænomen, der ikke kan rummes i en enkelt teori, lægges der op til, at modellen anvendes fleksibelt i forhold til den kontekst, hvori en given implementering foregår (Winter og Nielsen 2008, s. 22-23). I nærværende undersøgelse er det derfor valgt at undersøge politikformulering og politikdesign som to variable, hvor politikformulering skriver sig ind i en mangeårig historie om regulering af landbruget jf. kapitel 4, og selve designet af BNBO-lovgivningen er en underliggende proces indlejret i dette jf. kapitel 5. I forhold til Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, Ledelse, Frontpersonale og Målgruppeadfærd er disse i nærværende undersøgelse analyseret sammen i implementeringsprocessen, da disse vil influere hinanden. På baggrund af dette vil implementeringsbarriererne blive diskuteret ud fra variablerne; politikformulering, politikdesign og implementeringsprocessen.

Besvarelsen heraf vil blive opstillet som en opsummering, hvor den indsamlede viden fra de forskellige dele af implementeringsmodellen og de deraf udledte implementeringsbarrierer diskuteres ift. teorierne fra Winter og Nielsen 2008, Basse og Jensen 1992 og Thomsen 2000.

7.1 Politikformulering

I forhold til politikformulering kan en barriere for implementeringen være, at der blandt dem, der udformer politikken, er en manglende viden om sammenhængen mellem mål og midler (Winter og Nielsen 2008, s. 58). Her fremhæves Vandmiljøplan I som et klassisk eksempel på symbolpolitik, hvor politikerne var vidende om, at målene ikke kunne realiseres med de anvendte midler. Politikken blev således udelukkende søgt implementeret for at vise handlekraft og initiativ (Ibid.).

For BNBO blev denne barriere tydelig i forhold til den tyveårige implementeringsperiode jf. afsnit 4.1 & afsnit 4.2.

På baggrund af pressedækningen af miljøområdet fra firserne til i dag fremstår der et narrativ om, at landbruget som industri er særligt vanskeligt at regulere. Dette tilskrives bl.a. de mange støtteordninger, der påvirker prissætningen af landbrugets varer. På baggrund af pressedækningen virker det til, at landbrugets interesseorganisationer har formået at bruge dette narrativ til at få en betydelig indflydelse på den måde, erhvervet er blevet reguleret. Dette har i de fleste tilfælde bestået i forskellige former for frivillige aftaler, hvor landbruget har fået nogle måltal men ikke nogle klare repressalier, hvis disse ikke blev opfyldt. I reguleringen af landbruget er der således i høj grad lagt vægt på brugen af indflydelse og enighed fremfor magt og tvang. Allerede fra start halvfemserne viser dækningen i pressen og de mange lovændringer dog, at de frivillige aftaler ikke havde den intenderede effekt.

På baggrund af dette blev den første implementeringsbarriere udledt som, *at de frivillige aftaler med landbruget ikke fungerer, hvis der ikke er et incitament for deltage i form af mere vidtrækkende virkemidler.*

7.2 Politikdesign

I forlængelse af politikformuleringen udformes politikdesignet ikke nødvendigvis i forhold til, hvad der virker, men i stedet i forhold til hvad parterne kan blive enige om (Winter og Nielsen 2008, s. 59-60). Ofte er der ikke enighed om målene, hvorfor forhandlingerne bliver om midler, der kan tjene flere interesser (Ibid.). I forhold til Basse og Jensen 1992 Mål-Middel-Effekt må det antages, at der opstår en barriere for implementeringen, når der er fokus på at finde virkemidler, alle kan blive enige om, fremfor klart definerede mål. Designet af BNBO-lovgivningen er i høj grad præget af kompromisser hen over de mere end tyve år fra det første udvalg til den aktuelle akutplan. Opbygningen har således ændret sig løbende, hvor bl.a. beregningen af BNBO-arealer er skiftet fra kommunerne til Miljøstyrelsen. Tidsrammen for implementeringen ved lovændringen i 2019 var tre år, hvor kommunerne skulle vurdere hvilke BNBO, der krævede en indsats, og enten vand-

værkerne eller kommunen skulle forestå forhandlingen af frivillige aftaler. Jævnfør afsnit 6.1.1 har kommunerne haft forskellige tilgange, og der er dermed forskelle i, hvor langt de er nået med processen. Jævnfør afsnit 6.1.1 har der også været usikkerhed omkring rollefordelingen mellem kommune og vandværker i forhold til, hvem der skulle forestå forhandlingen af de frivillige aftaler. Dette kan have ført til forsinkelser i implementeringen, hvis eksempelvis vandværk eller kommune ikke har fået koordineret deres indsatser.

Samtidigt er der ikke i lovgivningen angivet klare retningslinjer for, hvornår der skal skiftes fra at søge en frivillig aftale på rimelige vilkår og til at give et påbud. Dermed er det fra statslig side ikke defineret, hvornår kommunerne skal skifte fra brug af indflydelse til magtanvendelse. Dette er videre kompliceret af prissætningen for den erstatning, der tilbydes lodsejeren. Jævnfør afsnit 5.4 skal erstatningen baseres på markedsvilkår, da pris hverken må begunstige den enkelte lodsejer urimeligt eller pålægge vandforbrugerne unødigt store omkostninger. Der er på denne baggrund opstået en diskrepans mellem lodsejer og kommune/vandværk i forhold til værdien af det tab, der skal erstattes som følge af en dyrkningsrestriktion. Dette har også betydet, at der er gennemført både taksations- og overtaksationssager i bl.a. de meget omtalte Beder- og Bjellekærsager. Her er der i begge tilfælde blevet tilkendt markant større erstatninger til landbrugsejendomme end dem, der i første omgang var blevet tilbudt af de respektive kommuner.

Den anden implementeringsbarriere, der blev udledt, er dermed, *at lovgivningens opbygning har medført, at kommuner og vandværker i nogle tilfælde har været uenige om rollefordelingen.*

7.3 Implementeringsproces

7.3.1 Delanalyse 1

En barriere for implementering af politikker er det samarbejde mellem forskellige myndigheder og organisationer, der ofte er krævet, for at føre politikken ud i virkeligheden (Winter og Nielsen 2008, s. 101). Aktørerne vil i de fleste tilfælde have forskellige interesser, perspektiver og tidshorisonter, der er styrende for, hvordan en given implementering prioriteres af parterne (Ibid.). Dette er ikke ensbetydende med, at mange instanser nødvendigvis leder til et dårligt resultat, men det kan indebære udfordringer i forhold til eksempelvis manglende koordinering (Ibid. s. 78). Hertil skal også lægges, at de enkelte aktører vil operere efter at tilgodese deres egne institutionelle interesser som eksempelvis organisationens mål for egen overlevelse, status og vækst (Ibid. s. 74). På denne måde kan der opstå en barriere for implementeringen, hvis organisationens og implementeringens mål er modstridende (Ibid.). I forhold til BNBO viste afsnit 6.1.1, at der var stor forskel på, hvor

langt de enkelte kommuner var med at få gennemført BNBO-beskyttelsen. Ud fra interviewene blev det indikeret, at dette kunne skyldes, at kommuner og vandværker har været uenige om fordelingen af ansvar i forhold til at få gennemført de frivillige aftaler. Det blev også indikeret, at nogle kommuner og vandværker ikke har ønsket at bruge ressourcer på det og har valgt at undgå konflikter og magtanvendelse ved ikke prioritere indsatsen. Dette beskrives af Winter og Nielsen 2008 som tokenisme, hvilket beskriver organisationer eller myndigheder, der kun udadtil og symbolsk deltager i en implementering. I forhold til BNBO blev det jf. afsnit 6.1.1 indikeret, at kommunerne og vandværkerne ikke havde noget incitament for at gennemføre de frivillige aftaler, da der var lagt op til, at staten ville lave et generelt forbud, hvis implementeringen mislykkedes. Kommunerne har på denne måde været i stand til at lade ansvaret for at gennemføre de frivillige aftaler ligge ved vandværkerne, og vandværker har kunnet undgå konflikter ved at vente på det generelle forbud. På samme måde har vandværkernes arbejde med de frivillige aftaler været hæmmet af, at der ofte ikke har været den politiske vilje til at gennemføre et påbud jf. afsnit 6.1.1. Vandværkerne kan dermed betragtes som en aktør, der, uanset om de støtter implementeringen eller ej, ikke har magtmidlerne til at gennemføre politikken (Winter og Nielsen 2008, s. 77-78). Dette skyldes, at lodsejerne heller ikke har haft et incitament til at deltage, da det ikke har haft nogen konsekvens at takke nej til en frivillig aftale, idet der kun er udstedt få påbud. Der har dermed ikke været en indbyrdes afhængighed mellem implementeringens parter, da kommunen ikke har været afhængig af, at vandværkerne lykkedes med de frivillige aftaler, og lodsejerne omvendt ikke har været afhængige af ydelser eller velvilje fra vandværkerne, så længe kommunen ikke stod klar med et påbud, hvis en aftale ikke lykkedes (Winter og Nielsen 2008, s. 78). Den første barriere for delanalyse 1 blev dermed *at kommunerne har kunnet undlade at udstede påbud/forbud, pga. udsigten til et generelt statsligt forbud, hvis ikke beskyttelsen blev gennemført af kommunerne.*

Jævnfør afsnit 6.1.2 er der også et ønske fra vandværkernes side om standarder for forhandlingerne, da ikke alle vandværker har ressourcerne til at gennemføre de individuelle forhandlinger, der kan være langstrakte og omkostningstunge. SEGES, DANVA og Danske Vandværker har allerede udarbejdet standarddeklARATIONER, men vandværkerne ønsker yderligere standarder for især kompensationen. Standardaftaler er jf. afsnit 6.1.3 allerede anvendt i nogle kommuner, men hovedparten af vandværkerne anvender stadig individuelle forhandlinger. Endvidere er der tvivl om, hvornår mulighederne for at indgå en frivillig aftale på rimelige vilkår er afprøvet, og der kan overgås til at udstede påbud jf. afsnit 5.5. Den anden implementeringsbarriere for delanalyse 1 blev dermed identificeret som, *at der har manglet standarder for, hvordan aftalerne skal udformes, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet, og hvornår der kan/skal overgås til påbud.*

Jævnfør afsnit 6.1.4 oplever kommunen og vandværkerne også, at nogle lodsejere

ikke vil indgå i en forhandling, da de har set sig sure på det offentlige. Omvendt viser afsnit 6.3, at lodsejere, der i forvejen gik med salgsplaner er mere villige til at indgå en frivillig aftale. Tilsvarende er gældende for ældre lodsejere, der har ejet jorden gennem længere tid og derfor kan se en økonomisk gevinst ved en frivillig aftale på ekspropriationslignende vilkår i stedet for et almindeligt salg, idet der således opnås fritagelse for ejendomsavancebeskatning. På tværs af disse overvejelser er kompensationen altså et kardinalpunkt jf. afsnit 6.1.5. Uenigheden om kompensationens størrelse og beregningsgrundlag har dermed været en barriere for implementeringen og har som nævnt også ført til taksations- og overtaksationsager i bl.a. Beder og Bjellekær, hvilket førte til en markant forøgelse af erstatningerne. Den sidste barriere i delanalyse 1 blev dermed, *at de erstatningsniveauer, lovgrundlaget har lagt op til, ikke har tilsvaret det niveau, taksations- og overtaksationskommissionerne har sat.*

7.3.2 Delanalyse 2

Det sidste område, hvor der kan opstå barrierer for implementeringen, er jf. Winter og Nielsen 2008 i forhold til målgruppens adfærd. Målgruppen repræsenterer det sidste led i implementeringskæden, og er der, hvor de politiske beslutninger omsættes til effekter (Winter og Nielsen 2008, s. 165-166). Dette forudsætter dog, at målgruppen ændrer sin adfærd og efterlever reglerne (Ibid.). Det viser sig dog i mange tilfælde, at dette ikke sker, og at borgerne ikke nødvendigvis er lydige og relativt passive undersåtter, der retter sig efter de regler, der implementeres (Ibid.). Dette gælder bl.a. for færdselsloven, der på trods af massiv regulering og kontrol bliver overtrådt nærmest rutinemæssigt (Ibid.). Borgerne vil i mange tilfælde også søge at påvirke frontpersonalet ved at argumentere for lempelser eller flere ydelser, stille sig på tværs eller på anden måde forsøge at påvirke udformningen af de politikker, der påvirker dem (Ibid.). Målgruppen vil således søge at opnå de mest favorable vilkår for dem selv inden for de rammer, implementeringen giver mulighed for (ibid. s. 178). Målgruppens succes med dette er i høj grad afhængigt af hvilke ressourcer, de har til rådighed (Ibid.). Dette være sig både i form af økonomiske ressourcer til at søge faglig bistand men også i form af eksempelvis indflydelse på beslutningstagerne (Ibid.). Målgruppen kan således både benytte sig af magt til at ændre vilkårene gennem brug af rådgivere etc., men også ved at udøve indflydelse på forskellige niveauer af eksempelvis det politiske system eller i de organisationer, der deltager i implementeringen. I visse tilfælde er magtforholdet også i målgruppens favør (ibid. s. 168). Dette er, hvis målgruppen besidder flere ressourcer end de organisationer, der søger at regulere deres adfærd (Ibid.). I forhold til nærværende undersøgelse er det eksempelvis ift. de ressourcer, landbrugets interesseorganisationer har brugt på at påvirke den politiske dagsorden bag BNBO jf. afsnit 4. På en mindre skala påpegede Claus Vangsgård også, at de

landmænd, der skal reguleres, potentielt set kunne sidde i bestyrelsen for de vandværker, der skal indgå aftaler med dem jf. (Bilag A.3.2, s. 2). BNBO-målgruppen må dermed antages ikke at være en fjælig gruppe, der vil lade sig regulere uden at søge at opnå så favorable vilkår som muligt. Omvendt viste interviewet med Erik Blegmand, at landbruget ikke er en samlet gruppe, der repræsenterer en samlet holdning til BNBO og mulighederne for at indgå frivillige aftaler.

I afsnit 6.3 blev en række faktorer for lodsejers villighed til at indgå en frivillig aftale afdækket. For lodsejere med landbrugsbedrifter vægter typen af landbrug højt sammen med økonomien særligt i form af erstatningen og den proces for handlingen foregår under jf. afsnit 6.3.1. Økonomien kommer primært til udtryk ift. kompensationen, og her spiller den oplevede forskelsbehandling en stor rolle jf. 6.3.1. Derudover har nogle lodsejere svært ved at acceptere, at jorden overgår til uproduktivt areal, hvorfor også lodsejers holdning til natur/miljøbeskyttelse er tungtvejende. Lodsejers vilje til at indgå en frivillig aftale er derfor påvirket af både rationelle og mere personlige/følelsesmæssige aspekter. For lodsejere med hobbyejendomme er der jf. afsnit 6.3.2 generelt en større villighed til at indgå frivillige aftaler om natur- og miljøbeskyttelse. Her påvirkes villigheden igen positivt af lodsejers alder og en forudgående interesse i naturbeskyttelse, eksempelvis gennem medlemskab af en naturfredningsforening, også tungt. Lodsejers villighed til at indgå en frivillig aftale kan dog også hurtigt forsvinde, hvis processen er lang, da dette kan skabe en usikkerhed om fremtiden jf. afsnit 6.3.3. Dette skyldes især den asymmetriske magtrelation, der er til stede i forhandlinger mellem borgere og myndigheder. Derfor er det essentielt, at myndigheden er meget opmærksom på kommunikationen; herunder både kommunikationsstil og tidspunkt. Lodsejers forhandlingsadfærd er derfor påvirket af en lang række faktorer, der kan inddeles i tre kategorier; institutionelle aspekter i form af gældende lovgivning og normer, interpersonelle aspekter særligt i mødet med myndighederne og intrapersonelle aspekter bundet i bl.a. livssituation og holdninger.

Implementeringsbarrieren for delanalyse 2 blev dermed udledt til at være, *at lodsejers livssituation og personlige holdninger samt måden, hvorpå myndigheden møder borgeren har stor betydning for villigheden til at indgå i en frivillig aftale.*

En af de måder, hvorved en implementering kan fremmes over tid, er via den feedback, der er tilbage til det politiske system og de involverede aktører (Winter og Nielsen 2008, s. 20). Feedbacken er i BNBO-sammenhæng bl.a. givet ifm. evalueringen af pesticidstrategien, og førte til lovændring 2023/1 LSV 123. I det følgende afsnit vil lovændringen blive analyseret ift., om den løser de udpegede implementeringsbarrierer.

8 Analyse af 2023/1 LSV 123

I dette kapitel vil anden del af problemformuleringen blive besvaret, der lyder: "...og løser LSV 123 disse udfordringer?". Dette kapitel vil derfor omhandle, hvorvidt de udpegede barrierer for BNBO-beskyttelsen bliver løst af lovændringen. Dette gøres igennem en analyse af den fremtidige lovgivning på BNBO-området, herunder specifikt 2023/1 LSV 123 *Forslag til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om miljøbeskyttelse* (herfra lovændringen) samt de to bekendtgørelser, der skal følge med ikrafttrædelsen af lovændringen. Bekendtgørelserne er *Bekendtgørelse om vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og indberetning* (herefter vurderingsbekendtgørelsen) samt *Bekendtgørelse om frister for og krav til indhold af aftaler, påbud og forbud om erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for boringsnære beskyttelsesområder* (herefter kravsbekendtgørelsen).

Analysen vil som i de foregående kapitler følge Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel fra figur 2.1 suppleret af Basse og Jensen 1992 model for beslutningssystemers kompleksitet fra figur 2.2. Dog vil Implementeringsprocessen og Implementeringsbarriererne ikke indgå i dette afsnit, da lovændringen ikke er realiseret endnu og analysen af implementering derfor ville bero på spekulation. Der søges derimod at sammenholde lovændringerne med de implementeringsbarrierer, der blev præsenteret i kapitel 7, og diskutere, hvorvidt lovændringens effekt forventes at kunne nedbryde implementeringsbarriererne.

8.1 Politikformulering af lovændringen

Lovændringen kommer som udmøntning af akutplanen, da de tidligere indsatser var blevet vurderet utilstrækkelige til at beskytte grundvandet som beskrevet i afsnit 4.2.2. Det er regeringens opfattelse, at der til trods for akutplanen ikke har været den ønskede fremdrift med BNBO-beskyttelsen for at opfylde målene i tillægsaftalen til pesticidstrategien (Regeringen 2024, s. 4). I lovændringen er der derfor vedtaget indsættelsen af § 13 f i VFL, §§ 24 a, 64 e og 64 f i MBL samt en række mindre rettelser i MBL, der indeholder henvisninger til de nye bestemmelser. Hertil er bekendtgørelserne en yderligere præcisering og uddybning af reglerne i lovændringen. Bekendtgørelserne har været i høring fra 14. marts til 16. april 2024

og vil træde i kraft sammen med lovændringen den 1. juli 2024 (Lovændringen § 3, kravsbekendtgørelsen § 8 & vurderingsbekendtgørelsen § 5).

Det er valgt ikke at gå dybere ned i den forudgående politikformuleringsproces her, da denne er beskrevet gennem de forudgående kapitler. Endvidere er det valgt at analysere lovændringen og de kommende bekendtgørelser dybere gennem politikdesignet med fokus på forskellene mellem de gældende bestemmelser og de kommende.

8.2 Politikdesign af lovændringen

Herunder vil politikdesignet af ændringerne til BNBO-lovgivningen blive præsenteret. Analysen af politikdesignet vil have samme opbygning som blev benyttet i kapitel 5 i form af de fire determinanter; Målsætning, Virkemidler, Adressat og Opbygnings indvirkning på reguleringens Effekt fra Basse og Jensen 1992.

8.2.1 Målsætning

Målsætningen for lovændringen er beskrevet i indledningen til bemærkningsdelen af lovforslaget, der lyder:

Lovforslaget har til formål at styrke den målrettede beskyttelse af drikkevandet mod forurening med pesticider i BNBO og indeholder således en bestemmelse om, at vandforsyningen eller kommunen og ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom forsøger at indgå aftaler om dyrkningsrestriktioner, køb og salg af hele eller dele af ejendommen eller aftale om stop for erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for BNBO, hvor kommunalbestyrelsen har vurderet, at en beskyttelsesindsats er nødvendig. (Regeringen 2024, s. 3-4)

Målsætningen med lovændringen er dermed både at styrke BNBO-beskyttelsen og at sikre, at dette så vidt muligt sker gennem frivillige aftaler. For bekendtgørelserne er målsætningen beskrevet i det høringsbrev, der blev medsendt. For kravsbekendtgørelsen er formålet at fastsætte frister for, hvornår vandforsyningerne eller kommunerne skal have iværksat en beskyttelsesindsats indenfor BNBO (Miljøministeriet 2024, s. 1). Dette i form af enten en aftale eller et påbud/forbud efter de nye bestemmelser, lovændringen indfører i VFL og MBL (Ibid.). Vurderingsbekendtgørelsen er med enkelte rettelser en genudstedelse af den tidligere BNBO-bekendtgørelse, og målsætningen er her, at få kommunerne til at vurdere alle BNBO ift. behovet for indsatser til beskyttelse af drikkevandsinteresserne og indberette det til Miljøstyrelsen (Ibid.).

I modsætning til målsætningen for den gældende lovgivning beskrevet i afsnit 5.1, synes målsætningen for den kommende lovgivning altså ikke på samme

måde at skulle sikre landmændene fuld økonomisk kompensation. Målsætningen omhandler i langt højere grad at få fastlagt nogle mere klare procedurer for BNBO-beskyttelsen. Målsætningerne om forbedret adgang til rent drikkevand, og at dette sker gennem en bæredygtig udvikling, fra VFL og MBL er stadig gældende.

8.2.2 Adressat

Kommunalbestyrelserne er adressat for lovændringen, da de gennem den kommende MBL § 24 a pålægges pligt til udstede påbud eller nedlægge forbud til beskyttelse af BNBO, hvor en indsats er nødvendig, hvis der ikke kan indgås en frivillig aftale. Kommunerne bliver dermed pålagt handlepligt. Handlepligten bliver endvidere fastslået i vurderingsbekendtgørelsen, hvor § 1 lyder: *"Denne bekendtgørelse gælder for kommunalbestyrelser og fastsætter regler om kommunalbestyrelsens pligt til at vurdere boringsnære beskyttelsesområder og foretage indberetning herom."* Kommunalbestyrelsen bliver altså også pålagt at genoptage vurderingen og indberetningen gennem bekendtgørelsen. Adressaten for kravsbekendtgørelsen er både kommunalbestyrelser og vandforsyninger, hvilket fastslås i § 1: *"Denne bekendtgørelse finder anvendelse for den almene vandforsynings eller kommunalbestyrelsens aftaler efter § 13 f, stk. 1, i vandforsyningsloven og for kommunalbestyrelsens påbud eller forbud efter § 24 a, stk. 1, i miljøbeskyttelsesloven."* Der bliver altså stillet krav til vandforsyningerne og kommunalbestyrelsens arbejde med aftaler, påbud og forbud. Yderligere pålægges kommunalbestyrelsen også i denne bekendtgørelse pligt til at udstede påbud eller nedlægge forbud, såfremt der ikke kan indgås en frivillig aftale indenfor tidsfristen jf. kravsbekendtgørelsen § 5.

Derudover er landmænd stadig adressat for den samlede lovgivning, da denne vil indebære et påbud eller forbud på ejendommen i tilfælde, hvor der ikke kan indgås en frivillig aftale. Men hvor landmænd eksplicit var primær adressat, og kommunerne sekundær adressat for den gældende lovgivning jf. afsnit 5.2, synes fokus at være skiftet med den kommende lovgivning. Her er kommunen eksplicit den primære adressat, og i nogle henseende også vandforsyningen. Landmændene er i stedet ført lidt i baggrunden og er kun implicit adressat. Dette kommer bl.a. til udtryk i vurderingsbekendtgørelsen § 1, stk. 2, hvor det beskrives, at bekendtgørelsen finder anvendelse på BNBO, der er beliggende på landbrugsjord eller øvrige arealer med en erhvervsmæssige anvendelse af pesticider. Endvidere forventes landmændene at få et større incitament til at indgå i en frivillig aftale, idet kommunerne får handlepligt ift. påbud og forbud.

8.2.3 Opbygning

I dette afsnit vil opbygningen af lovgivningen, som den vil se ud ved indførelsen af lovændringen og bekendtgørelserne, blive beskrevet. For at kunne give en fyldestgørende beskrivelse af opbygningen vil der forekomme gentagelser i forhold til afsnit 5.3. Disse gentagelser medtages for at kunne beskrive det fremtidige lovgrundlag i sin helhed.

BNBO vil fortsat blive udpeget i udpegningsbekendtgørelsen med hjemmel i VFL § 11 a, stk. 1, nr. 6. Dernæst kan miljøministeren jf. VFL § 13 e fastsætte regler om kommunernes vurdering og indberetning af behovet for beskyttelsesindsatser. Disse regler er fastsat i vurderingsbekendtgørelsen. I bekendtgørelsens § 2 pålægges kommunerne pligt til vurdering og indberetning, mens § 3 fastsætter de nærmere rammer for, hvad der skal indgå heri. I bekendtgørelsens § 4 fastlægges det, at indberetningen af BNBO med behov for beskyttelsesindsatser skal ske via Danmarks Arealinformation hvert år senest 1. juli, mens indberetningen af aftaler og påbud eller forbud skal ske senest fire uger efter aftalen eller indgrebet jf. § 4, stk. 2.

For at beskytte de risikovurderede BNBO, kan kommunalbestyrelsen eller vandforsyningen "*... indgå aftale med ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen eller om salg af hele eller dele af ejendommen til kommunen eller den almene vandforsyning*" jf. VFL § 13 f. Miljøministeren kan dernæst med hjemmel i VFL § 13 f stk. 4 fastsætte nærmere regler for aftaleindgåelsen, hvilket er udmøntet i kravsbekendtgørelsen. Her er det anført at for at opfylde indsatsbehovet i de risikovurderede BNBO kan lodsejere eller andre rettighedshavere over ejendommen indgå en aftale om pesticidfri drift med kommunalbestyrelsen eller den almene vandforsyning jf. kravsbekendtgørelsen § 3. Aftalen kan også indebære andre tiltag end pesticidfri drift til at sikre, der ikke anvendes pesticider til erhvervmæssigt formål (Ibid.). Aftalerne skal bare være indgået på rimelige vilkår jf. § 3, stk. 2, og "*som minimum indebære, at der ikke til erhvervmæssigt brug anvendes pesticider, som er godkendt til konventionel brug*" jf. § 4. Hvis aftalen indeholder et beløb, den almene vandforsyningen skal betale, indebærer rimelige vilkår jf. § 3, stk. 3, at beløbet ikke må "*overstige det beløb, som er nødvendigt og hensigtsmæssigt for beskyttelsen af vandressourcen efter § 52 a, stk. 1, nr. 10, i vandforsyningsloven.*". VFL § 52 a, stk. 1, nr. 10 er en bestemmelse om, at udgifter til nødvendig og hensigtsmæssig kortlægning, overvågning og beskyttelse af vandressourcerne kan indregnes i vandprisen. Aftalerne skal jf. VFL § 13 f, stk. 3 tinglyses på ejendommen for lodsejers regning, hvilket kan ske med prioritet forud for alle rettigheder i ejendommen.

Kommunerne og vandforsyningerne har frem til 31. december 2024 til at forsøge at indgå aftale med lodsejerne i de eksisterende BNBO jf. kravsbekendtgørelsen § 5. For BNBO, der bliver udpeget i fremtiden, gælder en tidsfrist på seks måneder fra risikovurderingen er indberettet til Miljøstyrelsen jf. § 5, stk. 2. Hvis

det inden for tidsfristen ikke er muligt at opnå en aftale på rimelige vilkår, **skal** kommunalbestyrelsen jf. MBL § 24 a "*... mod fuldstændig erstatning give påbud eller nedlægge forbud mod en ellers lovlig erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for et boringsnært beskyttelsesområde*". Denne bestemmelse gælder dog ikke i tilfælde, hvor vandforsyningen eller kommunen i forvejen har indgået en aftale efter VFL § 13 d, kommunen har udstedt tilsvarende påbud eller forbud efter MBL §§ 24 eller 26 a, eller der er iværksat tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger (MBL § 24 a, stk. 2). Kommunen har jf. kravsbekendtgørelsen § 5 frem til den 1. marts 2025 til at udstede påbud eller forbud i de risikovurderede BNBO. For BNBO udpeget i fremtiden gælder jf. § 5, stk. 2 en tidsfrist på to måneder til at udstede påbud eller forbud efter den førnævnte seks måneders tidsfrist til at indgå frivillige aftaler. Har der været forsøg på at indgå en frivillig aftale inden 31. december 2023, kan kommunen skride direkte til påbud eller forbud, hvilket skal være udstedt senest 31. december 2024 jf. § 6. Påbud og forbud tinglyses af kommunalbestyrelsen på ejendommen for ejerens regning jf. MBL § 24 a, stk. 3. Indgrebene skal efterkommes af lodsejer, når de eksisterende markplaner er afviklet, "*...dog senest ved høsten af afgrøderne eller 2 år, fra kommunen har truffet afgørelse om påbud eller forbud, alt efter hvilken af de to der kommer først.*" jf. kravsbekendtgørelsen § 7.

Erstatningen for indgreb efter MBL § 24 a, skal jf. MBL § 64 e betales af "*...de brugere af vandet, der har fordel af påbuddet eller forbuddet.*" Det er kommunalbestyrelsens opgave, at træffe afgørelse om erstatningens størrelse jf. § 64 e, stk. 2, og behandlingen heraf skal følge VL §§ 103, 104, 113, 119, stk. 2-4, 120 og 121. Disse bestemmelser omhandler erstatningsfastsættelsen, taksation, udbetaling af erstatningen og søgsmål. Når kommunen har truffet afgørelse om erstatningens størrelse, har grundejer og vandforsyning en klagefrist på fire uger til at indbringe afgørelsen for taksationsmyndighederne jf. MBL § 64 e, stk. 3. Transportministeren kan jf. § 64 f "*... nedsætte en eller flere særlige taksationskommissioner og overtaksationskommissioner, som kan behandle klager over afgørelser, som er truffet af kommunalbestyrelsen i henhold til § 64 e, stk. 2.*" Klager om erstatningens størrelse har ikke opsættende virkning for udbetaling af erstatningen jf. § 64 e, stk. 4. Yderligere har klager over påbud eller forbud efter MBL § 24 a, stk. 1 ikke opsættende virkning, medmindre Miljø- og Fødevarerklagenævnet bestemmer noget andet jf. MBL § 95 stk. 3.

Udover de nye bestemmelser præsenteret ovenfor, vil de i afsnit 5.3 præsenterede bestemmelser i MBL og VFL stadig være gældende. Det vil altså stadig være muligt at udstede påbud eller nedlægge forbud efter MBL §§ 24 eller 26 a, men da der ved indførelsen af lovændringen og de to bekendtgørelser er en mere specialiseret lov, ville denne skulle anvendes som følge af *lex specialis* princippet.

8.2.4 Virkemidler

I dette afsnit er det valgt at følge samme opbygning som i afsnit 5.4. Dermed vil der blive set nærmere på frivillige aftaler, påbud og forbud samt compensation. Det vil herunder blive beskrevet hvilke virkemidler, der stadig er gældende og hvilke nye virkemidler, lovgivningen medfører. En væsentlig ændring ift. de gældende bestemmelser i MBL og VFL er, at det med indførelsen af VFL § 13 f og MBL § 24 a ikke længere er et krav, at der er udarbejdet en indsatsplan for området. De nye bestemmelser er i stedet gældende for alle BNBO-arealer, der er udpeget efter VFL § 11 a, stk. 1, nr. 6. Bestemmelserne kan dog kun anvendes til beskyttelse mod erhvervsmæssig pesticidbrug i BNBO og ikke andre forureningskilder af grundvandet. Derudover vil kommunerne med den nye vurderingsbekendtgørelse være forpligtede til at indberette færre oplysninger end tidligere (Miljøministeriet 2024, s. 3). Fremover skal kommunen kun indberette oplysninger om hvilke BNBO, der er vurderet, hvor der er tilbudt eller indgået aftaler, og hvor der er udstedt påbud eller forbud (Ibid.). Dermed er kommunerne ikke længere forpligtet til at indberette indsatser, der ikke er iværksat, og årsagerne dertil (Ibid.). Overvejelserne om vurderingen af BNBO fra den tidligere BNBO-bekendtgørelse vil i stedet blive inddraget i en opdatering af BNBO-vejledningen (Ibid.).

Frivillige aftaler

Som nævnt ovenfor, kan kommunen eller vandforsyningen indgå en aftale med lodsejer om pålæg af restriktioner på ejendommen for at beskytte BNBO jf. VFL § 13 f. Dertil har miljøministeren med hjemmel i VFL § 13 f, stk. 4 fastsat nærmere regler for aftaleindgåelsen i kravsbekendtgørelsen. Mere specifikt angående frivillige aftaler er de vigtigste punkter, at de skal være på 'rimelige vilkår', aftalen om beløbet skal følge VFL § 52 a, stk. 1, nr. 10, og at der som minimum skal være en pesticidfri drift indenfor BNBO. Der nævnes dog også muligheden for andre beskyttelsestiltag, så længe de har samme minimumseffekt. Aftalerne bør desuden indeholde bestemmelser, der sikrer kommunen eller vandforsyningen mulighed for at kontrollere, at lodsejer overholder aftalen (Regeringen 2024, s. 18). Det er endvidere vigtigt med en klar afgrænsning ift. aftalens areal og indhold, da spørgsmålet, om lodsejer overtræder aftalen, afhænger af aftalens ordlyd (Ibid.). Dette spørgsmål kan i sidste ende afgøres af domstolene (Ibid.). Derudover er der opstillet en deadline for, hvornår en frivillig aftale senest skal være indgået jf. kravsbekendtgørelsen § 5. Deadlinen er seks måneder fra det tidspunkt, hvor risikovurderingen bliver indberettet. Hvis den frivillige aftale ikke er indgået inden deadline, er kommunen forpligtet til at give et påbud eller nedlægge forbud på arealet. Det gælder således stadig, at BNBO-beskyttelsen ønskes gennemført via indflydelse og enighed, men nu med en fast grænse for hvor lang tid kommunen/vandværket har til gennemførelsen.

Det vil som udgangspunkt være vandforsyningen, der skal forsøge at indgå en frivillig aftale med lodsejer, og kun i tilfælde, hvor vandforsyningen ikke har tilbudt en aftale, skal kommunen gøre det (Regeringen 2024, s. 18). Dette kan bl.a. anvendes i tilfælde, hvor vandforsyningen har en interessekonflikt, hvis berørte lodsejere sidder i vandværkets bestyrelse (Ibid.).

Påbud og forbud

Som nævnt herover får kommunerne handlepligt, hvis der ikke kan indgås en frivillig aftale i BNBO jf. VFL § 13 f. Dette forpligter til anvendelsen af MBL § 24 a, der giver hjemmel til at give et påbud eller nedlægge et forbud, hvis der ikke kan indgås en frivillig aftale på rimelige vilkår. Dette er dog undtaget, hvis der allerede findes lignende beskyttelser i området. En væsentlig forskel fra den gældende lovgivning er, at der med kravsbekendtgørelsen bliver fastsat frister for, hvornår påbud eller forbud skal være udstedt. Som hovedregel har vandforsyningerne og kommunerne seks måneder til at forsøge at indgå en aftale, og hvis dette ikke lykkes, har kommunen to måneder til at udstede påbud eller forbud jf. § 5, stk. 2. Tidsfristen udløber fra tidspunktet, hvor risikovurderingen er indberettet til Miljøstyrelsen. Jævnfør kravsbekendtgørelsens § 7, skal lodsejeren og andre rettighedshavere efterkomme påbuddet eller forbuddet, når de eksisterende markplaner er afviklet. Dette skal senest ske ved høsten eller to år efter afgørelsen, afhængigt af hvad der kommer først. Målet er dermed at undgå, at flerårige afgrøder går tabt (Miljøministeriet 2024, s. 2).

Et andet vigtigt element i forhold til påbud eller forbud jf. MBL § 24 a, er at mulige klager over disse ikke får opsættende virkning, jf. tilføjelsen af MBL § 95 stk. 3. Dette er begrundet i, at der allerede er lavet en risikovurdering efter reglerne i VFL § 13 e, hvortil det er miljøministeriets vurdering, at drikkevandet i BNBO skal beskyttes hurtigst muligt (Regeringen 2024, s. 13). Dette kan derfor ses som en afvigelse fra de regler, der normalt er gældende i klagesager angående MBL (Ibid.). Derved har lodsejer ikke længere mulighed for at udøve modmagt ved at bremse gennemførelsen af BNBO-beskyttelsen med en klage over afgørelsen.

Herudover bliver det også påkrævet i MBL § 24 a stk. 3, at afgørelsen om påbud eller forbud tinglyses for lodsejerens regning. I tilfælde hvor afgørelsen udgør ekspropriation, overgår regningen til kommunalbestyrelsen. Der vil i denne sammenhæng være tale om ekspropriation af rettigheder og ikke af jord. Muligheden for, at påbud eller forbud kan udgøre ekspropriation, beskrives dog som ikke at være tilfældet "*i almindelighed*" (Regeringen 2024, s. 21). Dette er vurderet ud fra, at det omhandler væsentlige hensyn til grundvandsbeskyttelse, at der ikke er tale om overførsel af ejendomsretten, og at dette kun omhandler erhvervsmæssig anvendelse af pesticider, og derfor ikke vil forhindre andre lovlige anvendelser af arealerne (Ibid.). Desuden er der tale om generel regulering af alle grundejere i de beskyttede områder (Ibid.). Det vurderes endvidere, at indgreb efter § 24 a vil have

begrænset intensitet, da det oftest kun vil berøre et begrænset areal af ejendommen (Ibid.). Det kan dog ikke udelukkes, at indgrebet i nogle tilfælde vil have en intensitet, hvormed det får karakter af ekspropriation (Ibid.). Uanset, om indgrebet har karakter af ekspropriation eller ej, udbetales der fuldstændig erstatning i grundlovens forstand til lodsejeren (Ibid.). Den eneste forskel vil dermed være, om erstatningen er fritaget for ejendomsavancebeskatning.

Kompensation

Kompensationen efter de nye bestemmelser i lovændringen følger i overvejende grad de samme regler som beskrevet i afsnit 5.4.3. De frivillige aftaler skal derfor jf. Kravsbekendtgørelsen § 3, stk. 3, i tilfælde hvor almene vandforsyninger afholder udgiften, ikke overstige, hvad der vurderes at være hensigtsmæssigt og nødvendigt jf. VFL § 52 stk. 1, nr. 10. I forhold til påbud eller forbud jf. MBL § 24 a skal disse udløse fuldstændig erstatning. Dette følger derfor de samme principper som de eksisterende bestemmelser i MBL §§ 24 og 26 a (Regeringen 2024, s. 11). Hertil er en større ændring, at kommunerne, i stedet for at skulle foreslå en erstatning, nu skal træffe afgørelse om erstatningens størrelse jf. MBL § 64 e, stk. 2., hvilken så kan accepteres eller afvises af lodsejeren (ibid. s. 12). Herved vil kommunerne komme til at fungere som første instans overfor vandforsyninger og lodsejere, hvis afgørelser kan påklages til taksationsmyndighederne (Ibid.). Årsagen til, at vandforsyningerne indføres som klageberettigede, bunder i, at vandforsyningerne skal afholde udgifterne samt udbetale erstatningen, hvorfor det er vurderet at være hensigtsmæssigt, at de også kan påklage erstatningsbeløbet (Ibid.). Som nævnt tidligere er der ikke opsættende virkning ved klager, hvorfor dette også gælder for udbetalingen af erstatningen. Erstatningen skal derfor jf. MBL § 64 e, stk. 5 senest udbetales samtidig med, at påbuddet eller forbuddet træder i kraft. Da der ikke er opsættende virkning ved klager, kan der efterreguleres på erstatningen alt afhængigt af afgørelsen. Som nævnt kan erstatningen påklages til taksationskommissionerne af lodsejere og vandforsyninger. Derfor indsættes også MBL § 64 f, der anvendes til at nedsætte særlige taksationskommissioner, der kan behandle disse klagesager. I bemærkningerne til lovforslaget er dette beskrevet som en tilføjelse, der er indsat, da det ikke vides hvor mange afgørelser, der vil blive påklaget (Ibid.). Det skal derfor fungere som en sikkerhed for, at taksationsmyndighederne ikke bliver overbelastet, som følge af en større mængde klagesager (Ibid.).

8.2.5 Forventet effekt

Effekten af lovændringen og de tilhørende bekendtgørelser er ikke kendt endnu, da de først træder i kraft 1. juli 2024. Det følgende afsnit forholder sig derfor til de mulige effekter af lovgivningen ved at sammenholde barriererne fra foregående kapitel med de ændringer, der er præsenteret i det ovenstående. I forbindelse

med interviewene med Claus Vangsgård, Erik Blegmand og Michael Højholdt blev disse spurgt ind til de udfordringer, de så, for implementeringen af lovændringen. Denne interviewempiri vil derfor blive inddraget i diskussionen af lovændringens mulige effekt. I lovændringens forarbejder vurderes det, at den nye lovgivning vil påvirke cirka 2.840 lodsejere, 1.300 vandforsyninger og et samlet areal på cirka 6.800 hektar (Regeringen 2024, s. 14).

I forhold til politikformuleringen udledtes barrieren: *at de frivillige aftaler med landbruget ikke fungerer, hvis der ikke er et incitament for deltagelse i form af mere vidtrækkende virkemidler*. På baggrund af lovændringen er denne barriere forsøgt afhjulpet ved at indføre deadlines for aftaleindgåelse og handlepligt til kommunerne. Dermed vil der ikke på samme måde være mulighed for, at forhandlingerne eller udstedelsen af påbud/forbud går i stå, da kommunerne tvinges til at tage magtmidlerne i brug. Lodsejerne kan før have haft en forventning, om at der ikke ville komme et forbud, og dermed ikke haft et incitament til at indgå en frivillig aftale. Med handlepligten burde der nu være et incitament for lodsejerne, da de igenem forhandlingen kan få større indflydelse på beskyttelsens udformning. Claus Vangsgård mener yderligere, at påbudspligten langt hen af vejen vil løse implementeringsproblemerne, da kommunen nu får handlepligt, hvis ikke der kan indgås en frivillig aftale (Bilag A.3.2, s. 5). Det må derfor antages at lovændringen vil være med til at løse den første barriere.

Den udpegede barriere fra politikdesignet var, *at lovgivningens opbygning har medført, at kommuner og vandværker i nogle tilfælde har været uenige om rollefordelingen*. Jævnfør afsnit 8.2.4 er det i udgangspunktet vandværkerne, der skal forestå forhandlingen af de frivillige aftaler, mens det i visse tilfælde kan være kommunen. Dette er eksempelvis hvis lodsejer er medlem af vandværkets bestyrelse og dermed vil komme til at forhandle med sig selv (Ibid.). Rollefordelingen er dermed som udgangspunkt ikke ændret i forhold til den gældende lovgivning, hvorfor det ikke kan anses som at løse denne barriere. Det kan derfor betvivles, om lovændringen vil give vandværkerne et større incitament til at forhandle en frivillig aftale, eller om de vil vente på det kommunale påbud.

Den første barriere udpeget i forhold til implementeringsprocessen er, *at kommunerne har kunnet undlade at udstede påbud/forbud, pga. udsigten til et generelt statsligt forbud, hvis ikke beskyttelsen blev gennemført af kommunerne*. I lovændringen bliver kommunerne pålagt handlepligt, hvis der ikke kan indgås en aftale indenfor seks måneder efter indberetningen af vurderingen. Det statslige forbud bliver dermed implementeret gennem denne handlepligt. Erik Blegmand mener, at vandværkerne heller ikke havde incitament til at indgå aftaler, men i stedet ventede på et kommunalt eller statsligt magtindgreb (Bilag A.4.2, s. 6-7). Med den nye lovgivning, mener han, at problematikken bliver flyttet fra vandforsyningerne til kommunerne, og derfor ikke som sådan bliver løst (ibid. s. 7). Ifølge ham vil det dermed ikke længere være vandværket, der venter på kommunen, men kommunen, der

venter på vandværket (Ibid.). Tidsrammen på seks måneder gør dog, at der sikres fremdrift i processen, og at indsatsen ikke kan "parkeres" ved eksempelvis 'aftale tilbudt'.

På baggrund af vurderingsbekendtgørelsen kan det dog synes muligt for kommunerne at trække processen med at give påbud ud. Dette følger af, at kommunerne jf. § 2 er forpligtet til at vurdere behovet for indsatser og jf. § 3 er forpligtet til at indberette oplysninger herom til Miljøstyrelsen. Indberetningen af vurderingerne skal ske hvert år senest den. 1 juli jf. § 4. Samme dato udkommer der hvert år en ny udpegningsbekendtgørelse, hvorfor kommunerne har et år til at vurdere ny-udpegede og genberegnete BNBO-arealer. Efter indberetningen har kommunerne og vandforsyningerne, som nævnt, seks måneder til at indgå en frivillig aftale, to måneder til at udstede påbud eller forbud og lodsejer har så op til to år til at afvikle sine markplaner jf. kravsbekendtgørelse §§ 5, stk. 2 & 7. Hvis et nyt BNBO-areal bliver udpeget 1. juli 2024, og det antages, at der bliver gået til grænsen for alle deadlines, er det muligt, at BNBO-arealet først er beskyttet i marts 2026. Her er der dog ikke taget højde for lodsejers markplaner, hvorfor beskyttelsen potentielt kan blive skubbet helt til marts 2028. Det synes derfor muligt, at beskyttelsen i nogle tilfælde vil kunne udskydes et par år, men ifølge Claus Vangsgård er det vigtigste, at den kommer (Bilag A.3.2, s. 5). Han påpeger dog, at kommunerne stadig har en bremse, da de kan ændre på vurderingen af BNBO, og dermed få bremsen eller helt stoppet indsatsen (Ibid.). I lovgivningen er der ikke lagt op til, at Miljøstyrelsen skal godkende sådanne ændringer i vurderingen af om en indsats er nødvendig jf. afsnit 8.2.4. Det er således stadig muligt for kommunerne for at undgå at give påbud, men hvorvidt dette vil blive benyttet, må tiden vise.

I implementeringsprocessen var den anden udledte barriere, *at der har manglet standarder for, hvordan aftalerne skal udformes, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet, og hvornår der kan/skal overgås til påbud*. I forhold til denne barriere bidrager lovændringen ikke med nye standarder, for hvordan aftalerne skal udformes. Det må derfor antages, at disse stadig skal forhandles individuelt eller tage udgangspunkt i standardaftalerne beskrevet i afsnit 6.1.2. Da disse aftaler er udarbejdet af de store interesseorganisationer på området, må det antages, at de indeholder rammer, som alle parterne kan acceptere. Lovændringen er dog, som tidligere nævnt, med til at sætte en tidsgrænse for indgåelsen af frivillige aftaler, selvom det ikke bliver yderligere defineret, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet. Der kan således argumenteres, for at manglen på standarder for aftalernes udformning til dels er løst i den løbende feedback, der har været mellem implementeringens interessenter. Disse repræsenterer således et udgangspunkt for forhandlingen, der kan tilpasses de problematikker, der synliggøres i forhandlingen. Anden del af barrieren er ikke løst, i forhold til at beskrive hvornår en frivillig aftale er tilstrækkeligt afsøgt, men tidsrammen gør det klart, hvornår der skal overgås til påbud.

Den tredje barriere udledt af implementeringsprocessen er, *at de erstatningsniveauer, lovgrundlaget har lagt op til, ikke har tilsvaret det niveau, taksations- og overtaksationskommissionerne har sat.* Denne barriere ser heller ikke ud til at blive løst, da der stadig kan være stor uenighed omkring erstatningsniveauet mellem vandforsyninger, kommuner og lodsejere. Erstatningen skal fortsat gives som *fuldstændig erstatning*, men må ikke overstige hvad der kan godtgøres overfor vandforbrugerne. Rammerne for erstatningsfastsættelsen er således ikke ændret. Kompensationsniveauet er også et aspekt, parterne i form af Claus Vangsgård og Erik Blegmand ser meget forskelligt på. Claus Vangsgård er af den holdning, at den kompensation, der er fastsat af overtaksationskommissionen, er alt for høj (Bilag A.3.2, s. 2). Dette tilskriver han bl.a. sammensætningen af medlemmer i kommissionerne, og at erstatningen er blevet generaliseret i stedet for at være en baseret på en konkret lokal opgørelse (Ibid.). Han ser det dog som noget positivt, at vandværkerne nu kan påklage erstatningsniveauet, hvilket ikke var en mulighed før lovændringen (Ibid.). Han forventer derfor, at vandværkerne vil føre de fremtidige overtaksationskommissionsafgørelser videre til byretten (Ibid.). Derimod mener Erik Blegmand, at vandforsyningerne ikke anerkender de afgørelser, der er kommet fra overtaksationskommissionen (Bilag A.4.2, s. 4). Derfor tilbyder vandforsyningerne stadig for lav kompensation til lodsejerne, hvilket han mener, tvinger landbruget til at indlede en lang række taksationssager (Ibid. s. 4 & 6). Dermed mener han, at landbruget tvinges til at tage konflikten og udøve modmagt, da de anfægter indgrebets retfærdighed. Omvendt mener Claus Vangsgård, at erstatningsspørgsmålet skal afgøres ved at købe og sælge arealerne for derigennem at opnå den rette pris (Bilag A.3.2, s. 4). Men optimalt set, synes han, at der skal laves jordfordeling eller multifunktionelle løsninger, da det er det, der vil give mest værdi for alle (Ibid.). Han ser dog en barriere for denne tilgang, da nogle forsyningsselskaber ikke må købe og sælge jord pga. deres vedtægter, og at det kun er muligt at ekspropriere rettigheder men ikke jorden, således at lodsejeren kan opnå skattefritagelse (Ibid.). Spørgsmålet omkring kompensation er således ikke afklaret ifm. lovændringen, og skal derfor formentlig afklares ved domstolene.

Den sidste barriere er, *at lodsejers livssituation og personlige holdninger samt måden, hvorpå myndigheden møder borgeren, har stor betydning for villigheden til at indgå i en frivillig aftale.* Denne barriere kan som udgangspunkt ikke løses af lovgivningen, men er noget kommunerne og vandværkerne skal holde sig for øje, når der skal indgås frivillige aftaler. Indgåelsen af frivillige aftaler, vil dermed også fremadrettet stille store krav til forhandleren. Ifølge Claus Vangsgård er det eksempelvis vigtigt, at især vandforsyningerne får opbygget en god relation til lodsejerne løbende, således lodsejerne ikke kun bliver kontaktet, når vandforsyningerne vil have noget af dem (Bilag A.3.2, s. 3-4). Det kan jf. De Pue et al. 2021 virke fremmende for lodsejernes vilje til at indgå en frivillig aftale, at der nu er en klar tidsplan på seks måneder til at indgå en frivillig aftale. Omvendt er der, som nævnt, ikke fundet

et erstatningsniveau, parterne er enige om, hvorfor dette stadig vil være en usikkerhed for lodsejeren. Det må derfor forventes, at det vil blive nemmere at indgå frivillige aftaler i fremtiden, når der er mere klarhed angående erstatningsniveauet som følge af flere udstedte påbud/forbud og flere gennemførte taksationssager.

Der kan dog sås tvivl, om hvorvidt de frivillige aftaler er det rigtige virkemiddel at bruge til grundvandsbeskyttelse. Herunder eksempelvis om de medfølgende virkemidler til de frivillige aftaler og efterfølgende påbud/forbud er tilstrækkelige. Som Claus Vangsgård nævner, er det eksempelvis ikke muligt at ekspropriere jorden, således at kommunen eller vandforsyningen overtager ejerskabet og kan sælge det videre for at opnå den rette prissætning. Dette ville være en fordel i områder, hvor lodsejeren i forvejen går med tanker om at sælge eller gå på pension, da lodsejer derved vil have incitament til at afhænde ejendommen på skattemæssigt fordelagtige vilkår. I sådanne tilfælde, vil det åbne op for, at nogle lodsejere bliver købt ud af området, hvorved der kan åbnes for eksempelvis jordfordeling for at sikre en bredere beskyttelse af grundvandet.

9 Konklusion

Den overordnede ramme for dette projekt er grundvandsbeskyttelsen i Danmark. Danmark har en unik adgang til at hente drikkevandet fra nemt tilgængelige grundvandsmagasiner, hvorfor disse er vigtige at sikre. Dette gøres ud fra et princip om at beskytte vandet frem for at skulle rense det, men denne tilgang er under et stigende pres som følge af forurening med bl.a. pesticider. Igennem de sidste tyve år har det været forsøgt at beskytte de særligt sårbare arealer omkring drikkevandsboringer igennem bl.a. de såkaldte BNBO. Dette har været søgt gennemført af frivillighedens vej ved at indgå aftaler med lodsejere omkring udfasningen af erhvervsmæssig brug af pesticider inden for BNBO, hvor kommunen har vurderet, at en indsats er nødvendig. Men frivillighedens vej har været træg og langsom at gå, hvorfor regeringen iværksatte en akutplan med det formål at få beskyttet flere BNBO. Som resultat heraf stillede regeringen et lovforslag, LSF 123, hvori kommunen pålægges påbudpligt, hvis det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale. Dette lovforslag er sidenhen blevet vedtaget uden ændringer som LSV 123 af folketetinget. Ovenstående betragtninger ledte frem til nedenstående problemformulering, der er forsøgt besvaret gennem projektet:

"Hvilke barrierer har gjort, at det ikke er lykkedes at implementere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler, og løser LSV 123 disse?"

For at besvare problemformuleringen er Winter og Nielsen 2008 implementeringsmodel anvendt i kombination med Basse og Jensen 1992 model for beslutningssystemers kompleksitet og Thomsen 2000 magtteori. Gennem en analyse af politikformuleringsprocessen, politikdesignet og implementeringsprocessen, blev der udledt seks implementeringsbarrierer. Første barriere omhandler politikformuleringen og lyder: *at de frivillige aftaler med landbruget ikke fungerer, hvis der ikke er et incitament for deltage i form af mere vidtrækkende virkemidler*. Denne barriere ser ud til at blive løst igennem den handlepligt til påbud som kommunerne pålægges ved lovændringen. Det må derfor antages at lodsejerne vil have et større incitament til at indgå i de frivillige aftaler, da de nu må forvente at der følges op med et påbud.

Den udpegede barriere fra politikdesignet var, *at lovgivningens opbygning har medført, at kommuner og vandværker i nogle tilfælde har været uenige om rollefordelingen*. I lovændringen er der lagt op til at bibeholde den nuværende rollefordeling, mellem kommuner og vandværker. Det er dermed ikke blevet mere tydeligt for parterne, hvem der er ansvarlig for, at de frivillige aftaler gennemføres. De indførte tidsfrister gør dog, som nævnt, at der bliver en klar grænse for, hvornår der skal overgås til påbud.

Den første barriere udpeget i forhold til implementeringsprocessen er, *at kommunerne har kunnet undlade at udstede påbud/forbud, pga. udsigten til et generelt statsligt forbud, hvis ikke beskyttelsen blev gennemført af kommunerne*. Som følge af lovændringen kan opgaven om at indgå frivillige aftaler eller udstede påbud eller forbud, ikke på samme måde nedprioriteres hos kommunen, da der er opsat tidsfrister herfor. I bestemmelserne synes der dog stadig at være muligheder for at udskyde beskyttelsen i flere år. Eksempelvis er det kommunernes opgave at risikovurdere BNBO, og der synes her at være en mulighed for at ændre risikovurderingen og dermed udskyde processen yderligere, da tidsrammen for de frivillige aftaler og påbud tælles fra indberetningen af risikovurderingen. Det er dog stadig muligt for vandværkerne ikke at gå helhjertet ind i forsøget på at indgå en frivillig aftale og i stedet vente på et kommunalt udstedt påbud/forbud. De skal dog tilbyde lodsejer en aftale, for ellers er kommunen forpligtet til at gøre det.

I implementeringsprocessen var den anden udledte barriere, *at der har manglet standarder for, hvordan aftalerne skal udformes, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet, og hvornår der kan/skal overgås til påbud*. I arbejdet med implementeringen har DANVA, Danske Vandværker og SEGES har udarbejdet standardaftaler, der kan bruges som udgangspunkt i forhandlingen og så blive tilrettet den konkrete sag. Den tidsfrist på seks måneder der indføres med lovændringen, medfører at der bliver en klart defineret grænse for hvornår der skal overgås til påbud/forbud. Lovændringen er dog ikke med til at opstille klare krav til hvordan mulighederne for at indgå en frivillig aftale afsøges.

Den tredje barriere udledt af implementeringsprocessen er, *at de erstatningsniveauer, lovgrundlaget har lagt op til, ikke har tilsvaret det niveau, taksations- og overtaksationskommissionerne har sat*. I forhold til erstatningsniveauer er der ikke igennem lovændringen blevet indført standarder for, hvordan den enkelte lodsejer skal kompenseres. Det må derfor forventes, at en række sager går til taksation- og overtaksation og domstolene. Videre betyder lovændringen, at vandværker og forsyningselskaber også får muligheden for at afprøve erstatninger ved taksationsmyndighederne og domstolene. Det har hidtil kun været kommunerne eller lodsejerne, der har haft mulighed for dette. Herudfra må det derfor forventes, at der vil gå en årrække før kompensationsniveauet for en frivillig aftale er fastlagt.

Den sidste barriere er, at lodsejers livssituation og personlige holdninger samt måden, hvorpå myndigheden møder borgeren, har stor betydning for villigheden til at indgå i en frivillig aftale. Denne barriere kan ikke fjernes, da livssituation og personlige holdninger ikke kan reguleres i lovgivning. Frivillige aftaler vil derfor stadig stille store krav til forhandleren og ved at oparbejde et godt forhold til lodsejerne indenfor forsyningsområdet. Dog er der elementer i lovændringen, der kan skubbe lodsejerne i den ene eller anden retning i forhold til villigheden til at indgå frivillige aftaler. Hertil kan det have en positiv effekt, at tidsrammen er fastlagt. Det kan dog have en negativ effekt på lodsejeren, at der stadig er en usikkerhed i forhold til erstatningsniveauet. En mulighed for at fremme nogle lodsejeres incitament for at deltage, kunne være at skabe bedre rammer for at anvende eksempelvis jordfordeling og ekspropriation på jorden. Dette kunne eksempelvis være i tilfælde, hvor ældre lodsejere får mulighed for at afhænde ejendommen på skattemæssigt fordelagtige vilkår. På denne måde kunne BNBO spille ind i en større dagsorden omkring multifunktionalitet og naturgenopretning.

På baggrund af denne undersøgelse vurderes det, at lovændringen vil medføre, at alle BNBO, hvor en indsats er vurderet nødvendig, bliver beskyttet. De øvrige BNBO vil ikke blive yderligere beskyttet af lovændringen. Nedenstående tabel opsummerer projektets resultater:

Hvilke barrierer har gjort, at det ikke er lykkedes at implementere BNBO-beskyttelsen gennem frivillige aftaler,	og løser LSV 123 disse?
<i>at de frivillige aftaler med landbruget ikke fungerer, hvis der ikke er et incitament for deltage i form af mere vidtrækkende virkemidler.</i>	I nogen grad
<i>at lovgivningens opbygning har medført, at kommuner og vandværker i nogle tilfælde har været uenige om rollefordelingen.</i>	Nej
<i>at kommunerne har kunnet undlade at udstede påbud/forbud, pga. udsigten til et generelt statsligt forbud, hvis ikke beskyttelsen blev gennemført af kommunerne.</i>	I nogen grad
<i>at der har manglet standarder for, hvordan aftalerne skal udformes, hvornår mulighederne for en frivillig aftale er tilstrækkeligt afprøvet, og hvornår der kan/skal overgås til påbud.</i>	I nogen grad
<i>at de erstatningsniveauer, lovgrundlaget har lagt op til, ikke har tilsvaret det niveau, taksations- og overtaksationskommissionerne har sat.</i>	Nej
<i>at lodsejers livssituation og personlige holdninger samt måden, hvorpå myndigheden møder borgeren, har stor betydning for villigheden til at indgå i en frivillig aftale.</i>	Kan ikke løses af lovgivning

Bibliografi

- Abildtrup, Jens, Frank Jensen og Alex Dubgaard. 2009. Notat udarbejdet til Vand og Afløb, Københavns Energi: Frivillige dyrkningsaftaler mellem landmænd og vandværker: opsummering af resultater fra interviewundersøgelse med vandværker. Udredning Nr. 2023/06.
- Abramson, Hal. 2020. *Beyond the courtroom: resolving disputes through agreement*. Touro University Press. Touro University Press.
- Andersen, Pauli. 1999. Udvalg afviser giftforbud. Side 6, *Berlingske* 26 marts.
- Arler, Finn, Michael Søgaard Jørgensen, Daniel Galland og Esben Munk Sørensen. 2015. *Kampen om m2-Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*. Fonden Teknologirådet.
- Bagger, Anne. 2015. Kildekritik. <https://kub.ku.dk/biblioteker/frederiksberg/vejledninger/kildekritik/>.
- Basse, Ellen Margrethe. 2001. *Miljøretten - 1 Almindelige emner*. 1.udgave. Jurist- og Økonomforbud.
- . 2023. *Vandlovgivning*. Djøf Forlag.
- Basse, Ellen Margrethe og V Jensen. 1992. Regulering og styring III -bidrag til den juridiske forskeruddannelse.
- Bercovitch, Jacob, I. William Zartman og Victor Kremenyuk. 2009. *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. Sage Publications.
- Bichel, Svend. 1998. *Udvalget til vurdering af de samlede konsekvenser af en afvikling af pesticidanvendelsen - BICHEL-UDVALGET - Rapport fra hovedudvalget*. Teknisk rapport. <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/1998/87-7944-416-4/pdf/87-7909-296-9.pdf>.
- Bingham, Lisa Blomgren. 2006. The New Urban Governance: Processes for Engaging Citizens and Stakeholders. *The Review of policy research* 23 (4): 815–826.

- Boonstra, Wiebren Johannes. 2006. *Polder limits: a case study of value-conflicts on Dutch rural land use*. Wageningen University / Research.
- Brenner, Jacob C, Stephanie Lavallato, Marin Cherry og Emma Hileman. 2013. Land use determines interest in conservation easements among private landowners. *Land Use Policy* 35:24–32.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard. 2010. *Kvalitative metoder: en grundbog*. Hans Reitzels Forlag.
- Brundtland, Gro Harlem, M. Khalid, S. Agnelli, S. Al-Athel og B. Chidzero. 1987. *Our common future*. Oxford University Press.
- Carl-Emil Larsen, Anders Panum Jensen, Susan Münster. 2024. Fornuftig BNBO-lov fra regeringen. 29. februar. <https://www.danva.dk/nyheder/2024/fornuftig-bnbo-lov-fra-regeringen/>.
- Christensen, Finn Kjær og Martin Korgaard. 2014. Værdien af arealer til tekniske anlæg - hvornår er de billigst? *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning* Årg. 122 (47): 75–80.
- Danmarks Arealinformation. 2024. *Danmarks Arealinformation*. <https://arealeditering-dist-geo.miljoportal.dk/geoserver/wfs>.
- Danmarks Miljøportal. 2024. *Arealinformation - Beskyttede naturtyper*. <https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/>. SDFI, GST & kommunerne.
- Danske Vandværker. 2023. *BNBO-akutplan er et vigtigt skridt på vejen for at sikre fremtidens drikkevand*. <https://danskevv.dk/nyheder/ny-bnbo-akutplan-er-et-vigtigt-skridt-paa-vejen-for-at-sikre-fremtidens-drikkevand/>.
- DANVA. 2024. BNBO: Forhandling, aftale og deklaration. <https://danskevv.dk/viden/grundvandsbeskyttelse/bnbo/forhandling-aftale-og-deklaration/#bnboforhandlingaftaleogdeklaration>.
- . 2023. Dom i Højesteret: Miljø- og Naturklagenævnets afgørelse i Bjellekjær står ved magt. <https://www.danva.dk/nyheder/2023/dom-i-hoejesteret-miljoe-og-naturklagenaevnets-afgoerelse-i-bjellekjaer-staar-ved-magt/>.
- De Danske Kommuner. 2022. *Status på BNBO*. <https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/?viewer=distribution>.
- De Pue, David, Eva Kerselaers, Evy Mettepenningen og Jeroen Buysse. 2021. A farmers' perspective on farm relocation: lessons learnt from relocated farmers in Belgium and The Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management* 64 (8): 1474–1495.

- Effektiv Landbrug. 2021. Punktum sat i langtrukken sag om sprøjteforbud. <https://effektivtlandbrug.landbrugnet.dk/artikler/miljoe/70612/punktum-sat-i-ekstrem-langtrukken-sag-om-sproejteforbud.aspx>.
- Engsig, John. 2007. Beskatning af ekspropriationserstatninger. I *Festskrift til Orla Friis Jensen: Fast ejendoms ret-synsvinkler og synspunkter*, 109–125. Djøf Forlag.
- Eyben, Bo von. 2023. *Juridisk ordbog*. 15. udgave. Karnov Group Denmark.
- Fast, Michael. 2008. *Kvalitativ metodologi & vidensproduktion*. Teknisk rapport. Working Paper Series No. 14, Department of Business Studies.
- Folketinget. 2004. *B 20 Forslag til folketingsbeslutning om sprøjtefrie beskyttelseszoner omkring almene vandforsyningsanlæg*. 1. behandling af lovforlag om sprøjtefrie beskyttelseszoner omkring almene vandforsyningsanlæg. <https://www.ft.dk/samling/20042/beslutningsforslag/b20/beh1/forhandling.htm#speak3>.
- Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. 2023. *MOF Almdel endeligt svar på spørgsmål 95 MOF alm del Svar på spm 95*. <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/mof/spm/95/svar/1944255/2683052.pdf>. Miljøministeriet.
- GeoDanmark. 2024. <https://datafordeler.dk/dataoversigt/geodanmark-vektor/geodanmark-vektor-wfs/>. Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur.
- Hansen, Søren Toft. 2001. Det stod i avisen... Kildekritiske overvejelser ved brug af aviser. *Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet*.
- Holtslag-Broekhof, S.M., R. Beunen, R. van Marwijk og J.S.C. Wiskerke. 2014. "Let's try to get the best out of it" understanding land transactions during land use change. *Land use policy* 41:561–570.
- Jacobsen, Brian H. 2019. Vurdering af erstatningsniveauer i forbindelse med dyrkningsrestriktioner i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO). Udredning Nr. 2019/22.
- . 2023. Vurdering af erstatningsniveauer i forbindelse med dyrkningsrestriktioner i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO). Udredning Nr. 2023/06.
- Jakobsen, Bjørn Bang. 2024. *Vandkrise i Mellemøsten*. <https://www.noedhjaelp.dk/klima/vandkrise-i-mellemoesten>. Folkekirkens Nødhjælp.
- Jensen, Jakob Elleman. 2019. *Hyrdebrev*. https://fvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Nyheder/Hyrdebrev.pdf. Miljø- og Fødevareministeriet.
- Jensen, Jørgen Albæk, Michael Hansen Jensen og Hanne Marie Motzfeldt. 2020. *Grundlæggende forvaltningsret*. 8. edition. Samfundslitteratur.

- KL. 2024. *Borgmestrene i de 98 kommuner*. <https://www.kl.dk/media/4yhhqy51/oversigt-over-borgmestrene-i-de-98-kommuner-2022-2026.pdf>.
- . 2019. *Paradigmer for frivillige aftaler om grundvandsbeskyttelse i BNBO*. <https://mst.dk/media/4rhjfh53/paradigmer-for-frivillige-aftaler-om-grundvandsbeskyttelse-i-bnbo.pdf>.
- Kofoed, Thor Gunnar. 2023. BNBO-plan sikrer fair behandling af landmænd. 10. juni. <https://landbrugsavisen.dk/bnbo-plan-sikrer-fair-behandling-af-landm%C3%A6nd>.
- Kold, Laura. 2020. Lodsejere vinder lang tvist om naturprojekt: Kommune må punge ud med fire mio. i erstatning. <https://landbrugsavisen.dk/lodsejere-vinder-lang-tvist-om-naturprojekt-kommune-m%C3%A5-punge-ud-med-fire-mio-i-erstatning>.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2009. *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. sage.
- Landbrugsavisen. 2021. Egedalsagerne afgjort med dobbelt op til berørte landmænd. <https://landbrugsavisen.dk/egedalsagerne-afgjort-med-dobbelt-op-til-ber%C3%B8rte-landm%C3%A6nd>.
- Landbrugsstyrelsen. 2024. *Hvordan får du adgang til data?* <https://lbst.dk/landbrug/kort-og-markblokke/hvordan-faar-du-adgang-til-data#c6647>. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Landbrugsstyrelsen. 2024. *LandbrugsGIS - Markblokke.zip*. <https://landbrugsgeodata.fvm.dk/>. Ministeriet for fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Landdistriktsstyrelsen, Plan og. 2024. *Plandata.dk - Udlægning af arealer til byzoner og sommerhusområder, vedtaget*. <https://kort.plandata.dk/spatialmap>. Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.
- Langegaard, Jens. 1994. Sådan ligger vandet. 27. marts, *Berlingske Tidende*.
- May, Carl. 2013. Towards a general theory of implementation. *Implementation Science* 8:1–14.
- Miljøministeriet. 2024. *Høring over udkast til bekendtgørelsen om frister for og krav til indhold af aftaler, påbud og forbud om erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for boringsnære beskyttelsesområder og udkast til bekendtgørelse om vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og indberetning (BNBO-bekendtgørelsen)*. <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/624a1b9d-2790-4129-af57-8e5b183ac509/H%C3%B8ringsbrev.pdf>.

- . 2022. *Ny kortlægning: Her er udfordringer for det danske grundvand*. <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13654250/ny-kortlaegning-her-er-udfordringer-for-det-danske-grundvand?publisherId=13560422>.
- Miljøstyrelsen. 2023a. *25 meter beskyttelseszone vejledning*. Vejledning nr. 66. Miljøministeriet.
- . 1998. *Betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 1 1998 - Drikkevandsudvalgets betænkning*. Teknisk rapport. Miljøstyrelsen. <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/1998/87-7810-942-6/pdf/87-7810-942-6.pdf>.
- . 2020. *BNBO Beregningsprocedure*. <https://mst.dk/media/slhppeps1/procedure-for-afgraensning-af-bnbo.pdf>. Miljø- og Fødevareministeriet.
- . 2007. *Boringsnære beskyttelsesområder - BNBO*. Vejledning nr. 2. Miljøministeriet.
- . 2023b. *Drikkevand*. <https://miljotilstand.dk/vandforsyning/nitrat-i-grundvandet>. Miljøministeriet.
- . 2024a. *Drikkevand*. <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/drikkevand-og-grundvand/drikkevand>. Miljøministeriet.
- . 2023c. *Evaluering af den kommunale indsats på BNBO-området - Fase 1*. <https://mst.dk/media/dqdm3a23/bnbo-evaluering.pdf>. Miljøministeriet.
- . 2024b. *Grundvandsbeskyttelse*. <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/drikkevand-og-grundvand/grundvandsbeskyttelse>. Miljøministeriet.
- . 2023d. *Nitratsårbarhed og afgrænsning af NFI og IO*. Miljøministeriet.
- . 2024c. *Statslig grundvandskortlægning*. <https://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=grundvand>. Miljøministeriet.
- . 2024d. *Status BNBO*. <https://mst.dk/erhverv/rent-miljoe-og-sikker-forsyning/drikkevand-og-grundvand/grundvandsbeskyttelse/status-bnbo>.
- . 2022. *Status på BNBO - teknisk vejledning*. Teknisk rapport. https://support.miljoportal.dk/hc/da/article_attachments/6141176827677. Miljøministeriet.
- . 2023e. *Vejledning om boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)*. 2. udgave - Revision af pkt. 3.1.3. Vejledning nr. 45. Miljøministeriet.
- Miljøudvalget. 2011. *Vejledende notat om boringsnære beskyttelsesområder - BNBO*. Miljøministeriet.
- Mølbeck, Hanne, Jens Flensborg og Søren Højgaard Mørup. 2019. *Ekspropriation i praksis*. 2. udgave, 2. oplæg. DJØF forlag.

- Møller, Ghita Nidam. 2019a. Landmænd rystede over afgørelse: »Det er en hån«. <https://jyllands-posten.dk/jpaarhus/ECE11416018/landmaend-rystede-over-afgoerelse-det-er-en-haan/>.
- Møller, Gorm. 2019b. *Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer*. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundet.
- Mørup, Søren Højgaard, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Jørgen Mathiassen, Karsten Revsbech og Ole Terkelsen. 2022. *Forvaltningsret - Almindelige emner*. 7. udgave. DJØF.
- Planinfo. 2024. <https://planinfo.dk/plandatadk/teknisk-information/adgang-til-webservices>. Plan- og Landdistriktsstyrelsen.
- Politiken. 1989. Miljøet kræver nye milliarder. 19. december, *Politiken*.
- Regeringen. 2024. *Forslag til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om miljøbeskyttelse*. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20231/lovforslag/1123/20231_1123_som_fremsat.pdf. Miljøministeriet.
- Regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. 2017. *Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021*. Teknisk rapport.
- . 2019. *Tillægssaftaletekst til Aftale om Pesticidstrategi 2017-2021*. Teknisk rapport.
- Revsbech, Karsten og Jens Garde. 2017. *Kommunalret*. 4. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rothstein, Oscar. 2020. Verden mangler vand. *Zetland*.
- SDFI. 2024. *Danmarks Administrative Geografiske Inddeling*. <https://datafordeler.dk/dataoversigt/danmarks-administrative-geografiske-inddeling-dagi/multigeometri-omraade-wfs/>. Klima- Energi- og Forsyningsministeriet.
- SEGES. 2017. *Vejledning om indsatsplanlægning til sikring af drikkevand*. Teknisk rapport.
- SEGES Innovation. 2020. *Case: Grundvandsbeskyttelse - tre nordjyske landmænd deler ud af deres erfaringer*. https://www.landbrugsinfo.dk/public/9/2/9/grundvand-grundvandsbeskyttelse_tre_landmand_deler_erfaringer.
- Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning. 2016. *Vejledning om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse*. Miljø- og Fødevareministeriet.
- Thompson, Leigh L. 2014 - 2006. *Negotiation Theory and Research*. Frontiers of Social Psychology. Psychology Press.

- Thomsen, Alexzander Lundquist og Cathrine Bloch. 2024. Venstre-kandidat hyret af omdiskuteret landbrugsorganisation: Bliver betalt for at modarbejde sit eget partis politik. 19. april. https://www.dr.dk/nyheder/politik/venstre-kandidat-hyret-af-omdiskuteret-landbrugsorganisation-bliver-betalt?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR2HrjoB8cUx8hEcWYg63_0gCbrr6TafufP5_5AVaYoi-E67tE6lES_FR3g_aem_Af_32YJwOr9FoxHlrm1vp_LkN0tJ8Omu6-DmS0C-W-YZPEoxlPfnMKV7qCKg3XsqLFatRtvTYOs2yUq3x2HfhhyW.
- Thomsen, Jens Peter Frølund. 2000. *Magt og indflydelse*. Magtudredningen.
- UN. 2024. *Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>.
- Valgreen-Voigt, Steen. 1997. Lange udsigter for bedre vandmiljø. 10. september, *Berlingske Tidende*.
- . 1996. Vismænd kaster sig over miljøet. 9. februar, *Politiken*.
- Vangsgård, Claus. 2023. Ny rapport om BNBO viser, at der fortsat er lang vej til målet. 8. februar. <https://www.danva.dk/nyheder/2023/ny-rapport-om-bnbo-viser-at-der-fortsat-er-lang-vej-til-maalet/>.
- VAP. 2024. *Varslingssystem for udvaskning af pesticider til grundvand (VAP)*. <https://www.vap.dk/>.
- Vejdirektoratet. 2024. CVF. <https://geocloud.vd.dk/CVF/wfs?request=GetCapabilities>. Transportministeriet.
- Von Eyben, Bo og Helle Isager. 2024. *Lærebog i erstatningsret*. Jurist-og økonomforbundets forlag.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen. 2008. *Implementering af politik*. First. Academica.
- World Meteorological Organization. 2021. *Wake up to the looming water crisis, reports warns*. <https://wmo.int/news/media-centre/wake-looming-water-crisis-report-warns>.
- Øllgaard, Jørgen. 2021. Landbrugets særstatus på Christiansborg. 24. november. <https://pov.international/landbrugets-saerstatus-pa-christiansborg/>.

A Zipfil

Indeholdet af det eksterne bilag er som følger:

A.1 Interview med Mads Sanddal Jeppesen

A.1.1 Interviewguide

A.1.2 Referat

A.1.3 Analyse

A.2 Interview med Michael Højholdt

A.2.1 Interviewguide

A.2.2 Referat

A.2.3 Analyse

A.3 Interview med Claus Vangsgård

A.3.1 Interviewguide

A.3.2 Referat

A.3.3 Analyse

A.4 Interview med Erik Hansen Blegmand

A.4.1 Interviewguide

A.4.2 Referat

A.4.3 Analyse

B Beskyttelseszoner

B.1 10 meters beskyttelseszone

Denne zone kaldes også den fysiske sikringszone eller fredningsbæltet og er en radius på 10 meter omkring boringen, hvor der ikke må anvendes pesticider, dyrkes eller gødskes eller på anden måde anvendes eller anbringes stoffer, der kan udsætte anlægget for forurening (Miljøstyrelsen 2024b). Dette er jf. Cirkulære 1980-02-28 nr. 64 om vandindvinding og vandforsyning kapitel 4.6 e, der yderligere henstiller til, at arealet bør indhegnes. Hvis beskyttelsesarealet omfatter ejendom, der ikke tilhører vandforsyningen, bør der ikke opstilles hegn mod ejerens ønske, men i stedet tinglyses forbud mod brugen af sprøjtemidler mm. (Ibid.). Forbuddet kan etableres gennem MBL § 24, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at *"give påbud eller nedlægge forbud for at ungå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand."*

Det er kommunerne, der fører tilsyn med beskyttelseszonen og boringen (Miljøstyrelsen 2024b). Zonen kan ikke ses på et kort, da den ikke er udpeget (Ibid.).

B.2 25 meters beskyttelseszone

Denne beskyttelseszone blev lovpligtig med MBL § 21 b i 2011 (Miljøstyrelsen 2024b). Denne bestemmelse foreskriver, at *"anvendelse af pesticider, dyrkning og gødsning til erhvervsmæssige og offentlige formål må ikke foretages inden for en radius på 25 m fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger."* (MBL § 21 b). Det er dog lovligt at plante buske og træer eksempelvis med henblik på et vildtremisse, etablere græsdække eller lade naturligt forekommende vegetation vokse inden for zonen (Miljøstyrelsen 2023a, s. 7). Beplantningen må dog ikke hindre adgangen til boringen (Ibid.).

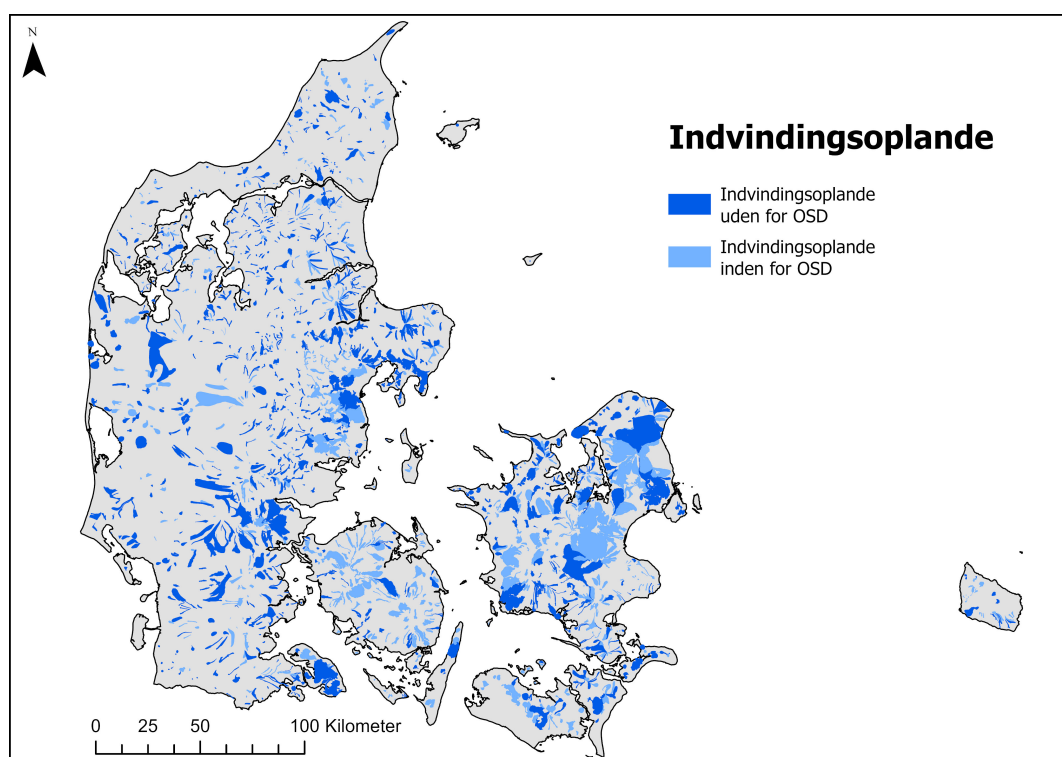
Hvis kommunalbestyrelsen har udstedt et påbud eller nedlagt forbud efter MBL § 24, stk. 1 for et område omkring boringen, der er længere væk end 10 meter og som har tilsvarende rådighedsindskrænkninger som 25 meterzonen, kan denne ophæve 25 meterzonen (MBL § 21 b, stk. 2). 'Tilsvarende rådighedsindskrænkninger' er som minimum forbud mod brug af pesticider (Miljøstyrelsen 2023a, s. 9).

25 meterzonen ophæves også, hvis kommunen har gennemført en faglig vurdering om, at anden grundvandsbeskyttelse er nødvendig i form af eksempelvis BNBO eller indsatsplaner (Ibid. s. 6). Ophævelsen af beskyttelseszonen i disse tilfælde begrundes med, at det bygger på en konkret vurdering og at kun de arealer, der er behov for at beskytte skal beskyttes med rådighedsindskrænkninger (Ibid. s. 9). Frivillige aftaler om ikke at sprøjte eller gøde mere end 10 meter fra boringer kan ikke ophæve 25 meterzonen (Ibid.). Forbuddet mod brug af pesticider, dyrkning og gødsning i 25 meterzonen ophæves, hvis indvindingsboringen sløjfes eller hvis anvendelsen ændres fra indvinding til brug for almen vandforsyning til andre anvendelser som eksempelvis overvågningsboring (Ibid.).

Det er landbrugsstyrelsen, der fører tilsyn med 25 meterzonen (Miljøstyrelsen 2024b). Zonen kan ikke ses på et kort, da den ikke er udpeget (Ibid.).

B.3 Indvindingsoplande til almene vandforsyninger

Indvindingsoplande til almene vandforsyninger (IOL) er de områder omkring en indvindingsboring, hvor grundvandet strømmer til indenfor 200 år plus en bufferzone på 300 meter (Miljøstyrelsen 2024b). Dette beregnes ud fra dynamiske grundvandsmodeller baseret på arealet på jordoverfladen, geologien, indvindingsdybde og størrelse samt antallet af borer i området (Ibid.). Der skelnes mellem indvindingsoplande inden for og uden for områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD). IOL uden for OSD udpeges efter regler fastsat af miljøministeren jf. VFL § 11 a, stk. 1 nr. 3. Områderne er udpeget i bekendtgørelsen om udpegning af drikkevandsressourcer bilag 2. IOL inden for OSD udpeges ikke, men afgrænses i grundvandskortlægningen. Alle IOL er vist på Danmarks Miljøportal.



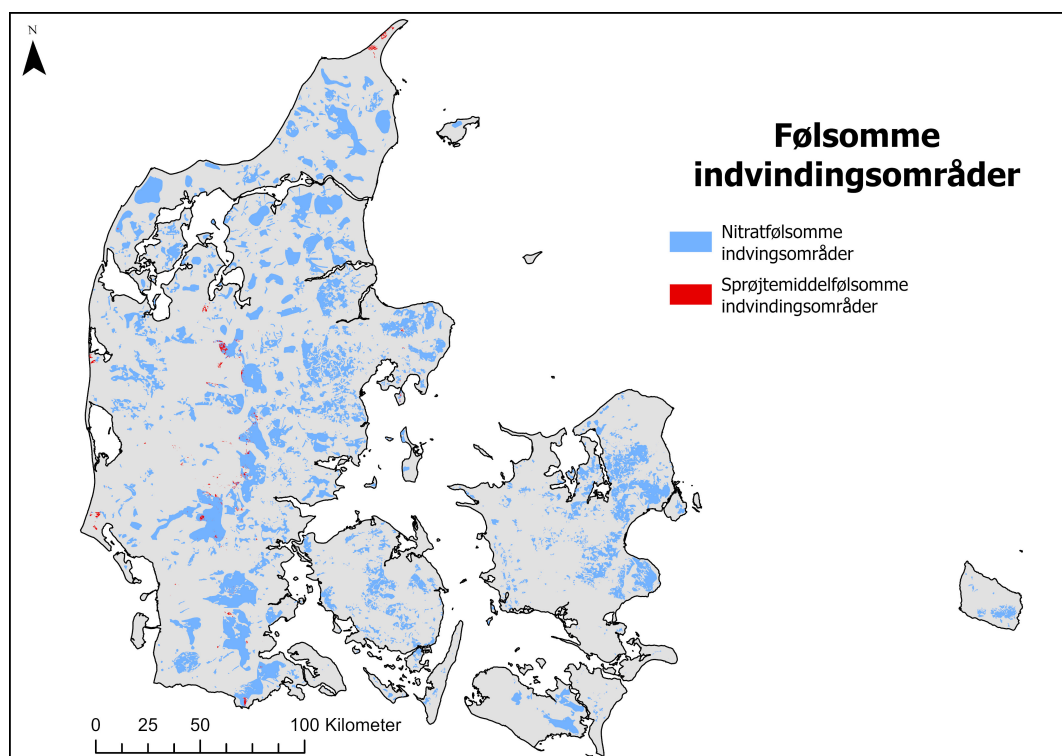
Figur B.1: Indvindingsoplande inden for og uden for områder med særlige drikkevandsinteresser. Data fra (Miljøstyrelsen 2024c) & (SDFI 2024)

B.4 Nitratfølsomme indvindingsområder og sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder

Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI) og sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder (SFI) er begge områder, der udpeges inden for OSD og IOL uden for OSD (Miljøstyrelsen 2024b). Dette sker efter regler fastsat af miljøministeren jf. VFL § 11 a, stk. 1, nr. 4. Afgrænsningen af NFI er baseret på grundvandsdannelsen og den geologiske sårbarhed over for nitrat og indbefatter områder med risiko for udvaskning af nitrat (Miljøstyrelsen 2024b). NFI anvendes som en indikation af, hvor risikoen for forurening af grundvandet med nitrat er øget (Ibid.). Det medfører ikke beskyttelsesforanstaltninger i sig selv, men bruges som grundlag for udpegningen af indsatsområder.

SFI afgrænses til sandjorde, der er særligt følsomme over for udvaskning af sprøjtemidler (Miljøstyrelsen 2024b). Afgrænsningen blev foretaget som et landsdækkende projekt af Miljøministeriet i 2014 og er baseret på jordens sammensætning i de øverste meter, og om de med sikkerhed er mere følsomme over for udvaskning af sprøjtemidler end den mest følsomme testmark i Varslingssystemet for udvaskning af Pesticider til Grundvandet (VAP) (Ibid.). VAP er et samarbejde mellem GEUS, Miljøstyrelsen samt Institut for Agroøkologi og Institut for Bioscience på Aarhus Universitet og er et monitoringsprogram (VAP 2024). Programmet har til formål at undersøge om de godkendte pesticider udvaskes til grundvandet i koncentrationer over kravværdien samt at forberede det videnskabelige grundlag for myndighedernes godkendelses- og reguleringsproces af pesticider (Ibid.).

SFI inkluderer alle arealer der kan eller bliver dyrket og derfor også eksempelvis skove (Miljøstyrelsen 2024b). Det er ikke områder, hvor det øverste jordlag er fjernet eller ændret som eksempelvis veje, bymæssig bebyggelse og industri (Ibid.). SFI medfører ikke beskyttelsesforanstaltninger i sig selv, men bruges også som grundlag for udpegningen af indsatsområder. Alle NFI og SFI vises på MiljøGIS og Danmarks Arealinformation.



Figur B.2: Følsomme indvindingsområder. Data fra (Miljøstyrelsen 2024c) & (SDFI 2024)

B.5 Indsatsområder

Indsatsområder (IO) er delområder indenfor NFI og SFI, hvor det er vurderet, der er et særligt behov for beskyttelse af drikkevandsressourcen jf. VFL § 11 a, stk. 1, nr. 5 (Miljøstyrelsen 2024b). Udpegningen sker på baggrund af arealanvendelsen, forureningstrusler og den naturlige beskyttelse fra jordens sammensætning (Ibid.). Kommunerne har jf. VFL § 13 pligt til at vedtage en indsatsplan for hvert af de udpegede IO indeholdende *"en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinjer og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse."* (VFL § 13, stk. 3).

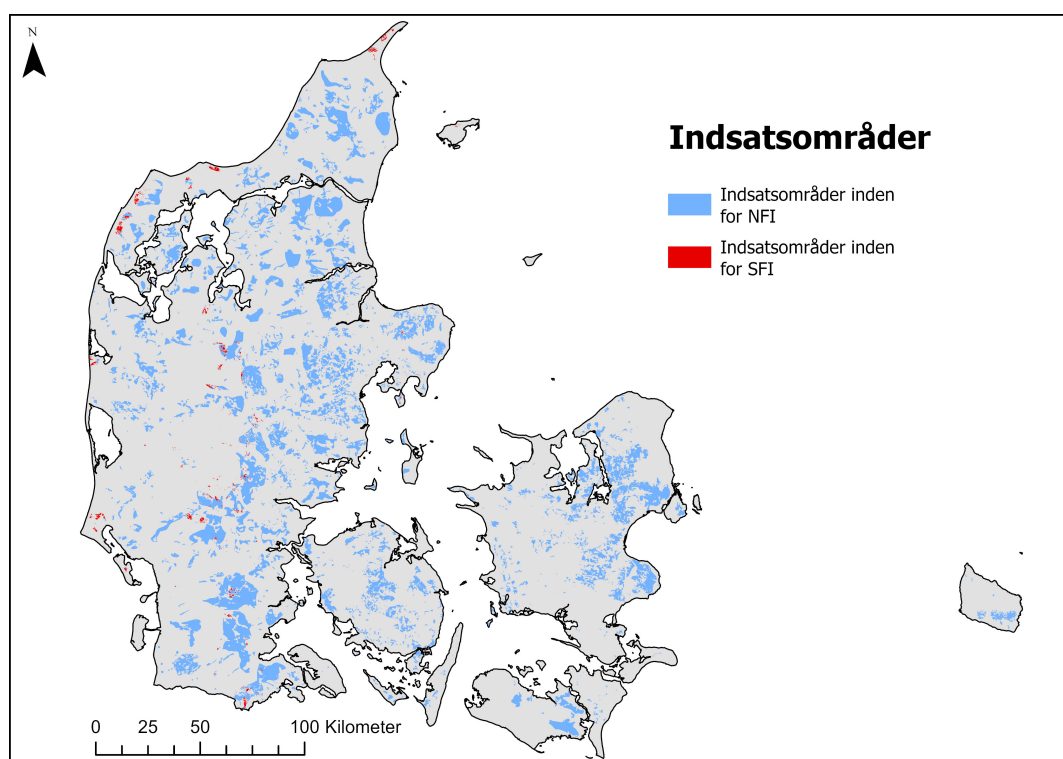
Afgrænsingen af IO sker i praksis ud fra den forventede nitratudvaskning ud fra en screening af relevante arealanvendelseskort (Miljøstyrelsen 2023d, s. 17). Som udgangspunkt afgrænses IO til:

- Landbrugsområder, herunder frilandsgartnerier og frugtplantager
- Byområder og erhvervsområder, der ikke udgør større sammenhængende befæstede arealer
- Mindre og/eller spredte beskyttede naturtyper

- Mindre og/eller spredte skovarealer, også fredskov
- Arealer med juletræer, pyntegrønt og energiafgrøder med kort omdrift
- Planlagte områder, eksempelvis skovrejsningsområder, råstofgraveområder og andre lokalplaner, hvor arealet stadig er landbrugsområde
(Miljøstyrelsen 2023d, s. 17-18)

Yderligere gælder der, at fritidsområder, større sammenhængende arealer med igangværende råstofindvinding samt større sammenhængende befæstede arealer skal vurderes individuelt ift. om der må gødskes eller om der er indikationer på andre forureningskilder og de derved skal være IO (Ibid. s. 17).

Alle IO vises på MiljøGIS og Danmarks Arealinformation.



Figur B.3: Indsatsområder inden for NFI og SFI. Data fra (Miljøstyrelsen 2024c) & (SDFI 2024)

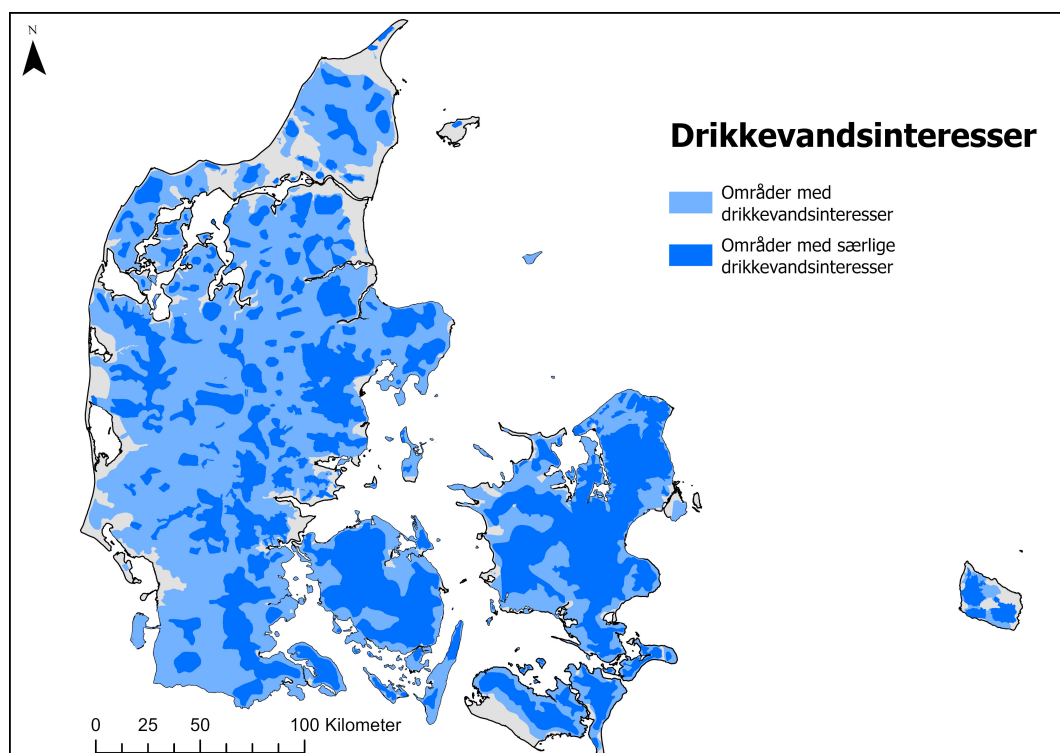
B.6 Områder med drikkevandsinteresser og områder med særlige drikkevandsinteresser

Områder med drikkevandsinteresser (OD) og områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) udpeges efter regler fastsat af miljøministeren jf. VFL § 11 a,

stk. 1, nr. 1 og 2. OD er oprindeligt områder, der har eller kan have betydning for vandindvindingen til mindre vandværker og erhverv (Miljøstyrelsen 2024b). Områderne beskyttes gennem den generelle miljøbeskyttelse med gødningsnormer, pesticidgodkendelsesordninger og miljøgodkendelser (Ibid.). OSD er derimod områder udpeget for at reservere en grundvandsressource til fremtidig drikkevandsforsyning af god kvalitet og tilstrækkelig mængde ift. den forventede befolknings- og erhvervsudvikling (Ibid.). OSD blev udpeget for første gang i amternes regionplaner fra 1997 og afspejler en faglig og politisk vurdering (Ibid.).

Sammen med IOL uden for OSD udgør OSD den geografiske ramme for den statslige grundvandskortlægning (Miljøstyrelsen 2024b). Grundvandskortlægningen blev foretaget i 2000-2015 og dækker a. 40% af Danmarks samlede areal (Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning 2016, s. 8). Her beskyttes grundvandet gennem den generelle grundvandsbeskyttelse, men også gennem tiltagene i den målrettede grundvandsbeskyttelse (Miljøstyrelsen 2024b). Dette er bl.a. særlige krav til kommunernes planlægning for arealanvendelse, hvor disse områder skal friholdes for nye virksomhedstyper og anlæg, der kan medføre væsentlig fare for forurening af grundvandet (Ibid.). Vurderingen af, om virksomheden medfører en væsentlig fare skal foretages af kommunen (Ibid.).

Alle OD og OSD vises på MiljøGIS og Danmarks Arealinformation.



Figur B.4: Områder med drikkevandsinteresser. Data fra (Miljøstyrelsen 2024c) & (SDFI 2024)