Implementering af et Grønt Danmark - udtagning af lavbundsjorde

Surveying, Planning and Land Management
Kandidatspeciale
Aalborg Universitet
Gruppe 8
Forår 2025

Surveying, Planning and Land Management
Rendsburggade 14
9000 Aalborg

Titel:
Implementering af et Grønt Danmark - udtagning af lavbundsjorde

Projekt:

Kandidatspeciale

Projektperiode:

Februar 2025 - Maj 2025

Projektgruppe:

Gruppe 8

Gruppemedlemmer:

Maja Rosendal Andersen
Matilde Gundersen Bjørnlund Jensen
Line Amstrup Søndergård

Vejleder:

Bent Hulegaard Jensen

Sideantal: 128 skrevne sider

Bilag: 1 ekstern fil
Appendiks: 6 interne dokumenter
Deadline: 28. Maj 2025

Synopsis:

Dette kandidatspeciale undersøger implementeringen af den grønne trepartsaftale med særligt fokus på udtagning af kulstofrige lavbundsjorde som led i Danmarks klimaindsats. Aftalen sigter bl.a. mod at udtage 140.000 hektar lavbundsjord inden 2030. Projektet tager udgangspunkt i en initierende undren, der forlyder: *Hvordan og med hvilke hensigter planlægges der for omlægningerne af lavbundsjorde i den grønne trepart?*
Foranalysen undersøger denne initierende undren gennem tre underspørgsmål, der afdækker tidligere politiske tiltag, planlægningsmæssige værktøjer og aktørernes rolle i realiseringen af trepartsaftalens målsætninger. Disse analyser danner baggrund for en samlet forståelse af planlægningen og udpeger centrale udfordringer og fokuspunkter i forhold til realiseringen. Hovedanalysen retter herefter fokus mod miljø-vurderinger som en central udfordring i forbindelse med realiseringen af lavbundsprojekter - både hvordan miljøvurdering er et nødvendigt planlægningsredskab, samt hvordan det er en mulig hindring for fremdrift. Her analyseres lovgivning med fokus på screeningspligt, miljøvurderingspligt og undtagelsesmuligheder i henhold til Miljøvurderingsloven, hvortil der anvendes juridisk metode til at klarlægge den gældende ret. Dernæst følger en praksisnær analyse af, hvordan miljøvurderinger opleves i den faglige virkelighed gennem interviews og afgørelser, der skal være med til at afveje udfordringer og optimeringsmuligheder i forhold til miljøvurderingsprocessen. Herefter udarbejdes en tenativ vurdering, som sammenkobler indsigt fra de to undersøgelser for afslutningsvist at runde hovedanalysen af med konkrete optimeringsmuligheder og et løsningsforslag hertil.

Rapportens indhold er frit tilgængeligt, men publicering må kun ske med tilladelse fra alle gruppemedlemmer

Forord

Vi ønsker at rette stor tak til vores vejleder, Bent Hulegaard Jensen, for værdifuld sparring, vejledning samt fagligt indspark igennem hele projektforløbet. Herudover skal der også rettes tak til Line Hvingel, Lone Kørnøv, Esben Erhardsen Tarpgaard, Flemming Elbæk, Morten Ramshev og Simon Langvad for at stille op til interview samt til vores sparringsgruppe ved Geopartner for faglig input og godt samarbejde.

Læsevejledning

I dette projekt benyttes Harvard-metoden til kildehenvisning. Tekster vil derfor fremgå i rækkefølgen; forfatter(ens/nes) navn(e) efterfulgt af udgivelsesåret for kilden. Yderligere information om kilden vil fremgå af litteraturlisten sidst i projektet.
Når en kilde anvendes til en enkelt sætning, indsættes henvisningen før kommaet eller punktummet for at tydeliggøre, at den kun vedrører den pågældende sætning. Omvendt placeres kildehenvisningen efter et punktum, hvis den refererer til hele tekstafsnittet.
Hvis en kilde ikke har et angivet udgivelsesår, markeres det med "U.D."(Uden Dato) i kildehenvisningen. Disse kilder undgås så vidt muligt, da manglende datering kan skabe tvivl om aktualiteten. Ved henvisning til bøger eller artikler angives de specifikke sider i kildehenvisningen. Slutteligt vil alle citater fremgå med kursiv, efterfulgt af en kildehenvisning gennem hele foranalysen, mens hovedanalysens interviews vil citeres i kursiv med navn, men uden konkret kildehenvisning.

Ordforståelse

Gennem projektet anvendes begrebet "trepartsaftalen"om Aftale om et Grønt Danmark, der blev indgået i juni 2024, mens begrebet "implementeringsaftalen"anvendes om Aftale om Implementering af et Grønt Danmark, som blev vedtaget i november 2024.
Begrebet "den grønne trepart"bruges således om begge aftaler som helhed samt i tråd med øvrige indsatser under Ministeriet for Grøn Trepart. Der skal dog tages forbehold for, at implementeringen af aftalen i 2024 potentielt kan medføre løbende justeringer i indfasningen af de planlagte indsatser. Dette indebærer, at der kan opstå variationer i det vidensgrundlag, som indsamles i begyndelsen af projektperioden (februar 2025) sammenlignet med det, der foreligger ved projektets afslutning (maj 2025).

Igennem projektet refereres der til Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen, som i september 2024 delvist blev ophævet og samlet i Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (SGAV) - dog bruges de gamle termer, hvis det er dem, der fremgår af kilderne og retsforskrifterne.

Begreberne for diverse politiske initiativer og reguleringer er ikke defineret af projektgruppen, men kan stadig give anledning til misforståelser, hvorfor disse er beskrevet i appendiks A efter Folketingets retningslinjer og oplysninger.

Lovreferencer

Igennem projektet anvendes forskellige love, hvor de mest essentielle refereres til ved en forkortelse. Her er de offentlige kendte kaldenavne brugt, men for at skabe en overskuelighed og undgå misforståelser er de listet i tabel 1 med deres fulde navn, kaldenavn, eventuel forkortelse samt lovnummer.

Forkortelse	Love, bekendtgørelse og vejledninger
Klimalov	Bekendtgørelse af lov om klima LBK nr 2580 af 13/12/2021
Naturbeskyttelsesloven	Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse LBK nr 927 af 28/06/2024
Miljøvurderingsloven (MVL)	Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) LBK nr 4 af 03/01/2023
Vandløbsloven	Bekendtgørelse af lov om vandløb LBK nr 1217 af 25/11/2019
Råstofloven	Bekendtgørelse af lov om råstoffer LBK nr. 1230 af 20/11/2024
Planloven	Bekendtgørelse af lov om planlægning LBK nr 572 af 29/05/2024
Miljømålsbekendtgørelse	Bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster BEK nr 819 af 15/06/2023
Indsatsbekendtgørelse	Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter BEK nr 797 af 13/06/2023
Habitatbekendtgørelsen	Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter BEK nr 1098 af 21/08/2023
Miljøvurderingsbekendtgørelsen (MVBK)	Bekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter BEK nr 1608 af 09/12/2024
Vejledningen til lov om miljøvurdering	Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) Planer og programmer VEJ nr 9094 af 21/02/2024

Tabel 1. Oversigt over anvendte love, bekendtgørelser og vejledninger i projektet med dertilhørende nummer og kaldenavn samt forkortelser, som de vil fremgå med i projektet.

Bilagsstruktur

Bilag, der kan være vigtige for at forså bagvedliggende undersøgelser i rapporten, kan findes i appendiks efter litteraturlisten. Mailkorrespondancer og transskriberinger af interviews kan derimod findes i bilag i den vedhæftede ZIP-fil, der er struktureret som illustreret på figur 1. Personerne, der er blevet interviewet, er;

- Line Hvingel, chefkonsulent ved KL og projektleder for ASK, Kandidat i Landinspektørvidenskab
- Lone Kørnov, Professor ved Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, Ph.D. i Strategisk miljøvurdering og beslutningsprocesser.
- Esben Erhardsen Tarpgaard, Projektleder og biolog ved Limfjordssekratariatet, Kandidat i Biologi ved Aarhus Universitet.
- Simon Langvad, Projektmedarbejder i Ikast-Brande kommune, Kandidat i Aquatic Science and Technology ved Danmarks Tekniske Universitet.
- Flemming Elbæk, Specialistadvokat i miljøret og partner i Haugaard|Braad, Kandidat i Jura ved Aarhus Universitet.
- Morten Bidstrup Ramshev, Seniorprojektleder Ved COWI i miljøvurderinger, Ph.D. i meningsfuld strategisk miljøvurdering ved Aalborg Universitet.

I projektet refereres der til bilag i en parentes med fil-stien, hvor eksempelvis interviewet med L. Kørnøv vil refereres således; (Bilag/Interviews/L. Kørnøv).

Figur 1. Oversigt over ekstern bilagsstruktur i ZIP-fil.

Maja Rosendal Andersen

Matilde Gundersen Bjørnlund Jensen

Line Amstrup Søndergaard

Indhold

1 Indledning **3**

2 Projektstruktur og metodologi for foranalysen **7**
2.1 Foranalysens projektstruktur 7
2.1.1 Foranalysens formål 8
2.2 Indsamling af viden og litteratursøgning 9
2.2.1 Litterære kilder 9
2.2.2 Interview 11

3 Hvilke tidligere initiativer har lagt til grund for udtagning af lavbundsjorde? **13**
3.1 Omfanget af lavbundsjorde 13
3.2 Tidligere indsatser for omlægning af lavbundsjorde 14
3.2.1 Tiltag for udtagningsindsatser i 1970-1990'erne 14
3.2.2 Tiltag for udtagningsindsatser i 2000'erne 15
3.2.3 Tiltag for udtagningsindsatser i 2010´erne 18
3.2.4 Tiltag for udtagningsindsatser i 2020'erne 20

4 Hvad omfatter planlægningen og værktøjerne for udtagningsindsatsen i den grønne trepart? **29**
4.1 Planlægning for omlægning af lavbundsjorde 29
4.1.1 Forundersøgelse 30
4.1.2 Undgåelse af forsinkelser 32
4.1.3 Værktøjer i udtagningsindsatser 33

5 Hvem er aktørerne bag omlægningerne i den grønne trepart, og hvilke roller spiller disse? **37**
5.1 De lokale trepartsområder 38
5.2 De lokale treparter 39
5.3 Øvrige centrale aktører 42

6 Delkonklusion **46**

7 Problemformulering **48**

8 Projektstruktur og metodologi for hovedanalysen **51**
8.1 Hovedanalysens projektstruktur 51
8.1.1 Hovedanalysens formål 51
8.2 Indsamling af viden og litteratursøgning 52
8.2.1 Videnskabelige kilder 53
8.2.2 Interview 53
8.3 Juridisk metode 55

9 Proces, regulering og teori for miljøvurderinger af lavbundsprojekter 56
9.1 Processen for omlægningsindsatsen af lavbundsjorde 56
9.1.1 Klima-lavbundprojekter og vand- og klimaprojekter 58
9.2 Screening og miljøvurdering af lavbundsprojekter 60
9.2.1 Screeningspligt 61
9.2.2 Miljøvurderingspligt 62
9.3 Teori om miljøvurderingers implementering 68

10 Miljøvurderingers udfordringer og rækkevidde i praksis 72
10.1 Udfordringer ved miljøvurdering 73
10.1.1 Miljøvurderingsprocessens implementering i udtagningsprocessen . . 74
10.1.2 Tidshorisonten for 2030-målsætningen 75
10.2 Miljøvurderingers rækkevidde 78
10.2.1 Omfanget af nødvendigheden for miljøvurdering 78
10.2.2 Miljøvurdering som hindring eller hjælpemiddel 82
10.3 Optimering eller undtagelse af miljøvurderingsprocessen 83
10.3.1 Afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet om miljøvurdering . . 86

11 Tentativ vurdering af regulering, teori og praksis 93
11.1 Udfordringer i lovgivning 93
11.2 Konflikter mellem lov og praksis 95
11.3 Ressourcer, tid og økonomi 97
11.4 Systemiske paradokser og dilemmaer 101

12 Optimeringsmuligheder og løsningsforslag 106
12.1 Optimeringsmuligheder i miljøvurderingsprocessen 106
12.2 Løsningsforslag til optimering 108

13 Konklusion 112

Litteratur 115

A Politiske initiativers betydning 124

B Tidslinje over indsatser 126

C Tabeller over lokale treparter 127

D Modeller for drivhusgasudledningen fra landbruget 129

E Finanslovene 2020-2025 132

F Definition på retsforskrifter og afgørelser i juridisk metode 133

Abstract

This project focuses on the Green Tripartite Agreement (Den Grønne Trepartsaftale) and specifically targets the carbon-rich lowland soils, with the agreement aiming to take 140,000 hectares out of agricultural production by 2030.

The aim of the preliminary analysis is to highlight how and with what intentions the Green Tripartite Agreement plans to execute the conversion of carbon-rich lowland soils. This is achieved by examining the previously established political agreements that laid the groundwork for the agreement, as well as the agreement's intentions for the conversion and the stakeholders involved in the land conversion process. The preliminary analysis concludes with multiple issues regarding the Green Tripartite Agreements implimetation. The agreement contains multiple economical uncertainties for the landowners, which challenges the voluntary participation. Past experiences with delayed efforts raise doubts about the feasibility of the goal. Furthermore, environmental assessments play a central role but are time-consuming and risk slowing down green projects. The need for environmental assessments of green initiatives that already support the purpose of the law can be questioned, as the process is time-consuming. Environmental assessments therefore constitute a significant barrier to the implementation of the tripartite agreement and should be examined with a view to optimisation in order to promote efficient progress toward 2030.
This sub-conclusion establishes the foundation for the research question, upon which the main analysis will be based.

The main analysis refines the focus of the preliminary analysis by concentrating on carbon-rich lowland soils and, specifically, environmental assessments, with particular emphasis on whether it is feasible to optimize the implementation phase in accordance with these environmental assessments.

Building on this, the main analysis initialy focuses on the context, process, and regulation. The following chapter then presents an analytical review of selected professionals perspectives on environmental assessments, based on interviews, with the aim of shedding light on how such assessments are implemented in practice. Elements from both the preceding chapters are then integrated into a tentative, discussion-based evaluation to reflect on potential challenges and possibilities that could arise in the implementation of the Green Tripartite Agreement. The second to last chapter in the main analysis concludes with suggestions for possible opportunities for optimisation as well as a proposed solution offered with caution to hereby highlight possible aspects which could help achive the 2030 goal for the Green Tripartite Agreement. The project results in a conclusion that addresses the research question and synthesises the various perspectives presented throughout.

In order to achieve the 2030 goal the official process for the conversion of carbon-rich lowland soils, the process must be reevaluaded and changed to accomondate the increasing workload. The environmental assessment process must be shortend and hove more possibilities for decreasing the amount of analysis requried, in a way where only the most eccsential enviormental effects will be evaluated. Furthermore, projects with considerbly more possetive effects rather than negative, should be excused from this process entirely. Through this it will be concluded that these following solution can optimise the process;

Overall, it is concluded that the following options may optimise the process:

- Exemption from environmental assessment for nature projects with green climate objectives
- A strategic environmental assessment of an overarching wetland plan, resulting in guiding delimitation notes to minimise the environmental assessment process for specific projects
- Positive impacts considered in environmental screenings, so that cumulative effects are not necessarily assessed solely in a full environmental assessment
- Optimisations of the staffing capacity for project processing

The methods used in this project to elaborate and develop the different perspectives are exploratory literature reviews, legal method, and interviews. The literature review has primarily been used in the preliminary analysis to gain a deeper understanding of the subject and thereby identify and obtain an overview of knowledge relevant to the project. Interviews have been used in both the preliminary and main analysis. This was done to gain a deeper understanding of the planning and tools required to implement the Green Tripartite Agreement, as well as to expand our knowledge of the stakeholders involved in the implementation of the agreement. The reason for interviewing specialists in the main analysis was to gain a broad perspective on the 'issues' that might arise with environmental assessments of carbon-rich lowland soils, why it was important to gain knowledge from different experts and practitioners.

Lastly, the legal method is applied in the first chapter of the main analysis, which aims to establish an understanding of the current laws regarding environmental assessments in the conversion of lowland soils. Furthermore, legal method is also applied in the second chapter of the main analysis, where verdicts have been used to analyse legal precedence to gain a practical understanding of the use of environmental assessments.

Overall, the goal of the project is to gain a perspective on environmental assessments and how their implementation contributes to the potential conversion of carbon-rich lowland soils, thereby removing them from agricultural production by 2030 through the Green Tripartite Agreement. Due to the enactment of the agreement in 2024, there is no recent research directly related to the issues highlighted in this project. Therefore, the results of the project can be used to clarify the issues that may arise during the implementation of the Green Tripartite Agreement regarding carbon-rich lowland soils.

1 Indledning

Klimaudfordringerne er et aktuelt og presserende emne på den globale dagsorden, da stigende temperaturer og vandstande samt ekstreme vejrfænomener er en trussel mod livsgrundlaget på jorden, hvorfor der kræves handling (Europa-Kommisionen, 2023). I 2016 trådte Parisaftalen i kræft, som er en international traktat, hvor 196 FN medlemslande blev *"enige om at gøre en stor kollektiv indsats for at begrænse den globale opvarmning og imødegå dens virkninger"*(Generalsekretariatet for EU-Rådet, 2024b). Parisaftalen forpligter herunder medlemslandene, der har underskrevet traktaten, til at bekæmpe klimaændringerne gennem handlingsplaner for at mindske emissioner[1].
I 2019 blev *den grønne pagt* vedtaget i Det Europæiske Råd som en vision for EU's strategiske dagsorden, der skal bidrage til Parisaftalen og dermed sikre og prioritere, at alle politikområder i EU bidrager til bekæmpelsen af klimaændringerne. Herunder er strategien fra *den grønne pagt* omdannet til en europæisk klimalov, der bl.a. arbejder på at *"gøre EU til det første klimaneutrale område i verden inden 2050"*(Generalsekretariatet for EU-Rådet, 2024a).

Den europæiske klimalov fastsætter en juridisk forpligtelse for medlemslandene til at nedbringe EU's emissioner med mindst 55% inden 2030. For at nå dette mål og sikre klimaneutralitet senest i 2050 blev der i 2021 udarbejdet en række forslag og initiativer til at revidere EU-lovgivningen gennem *Fit for 55-pakken*, der sigter mod at tilpasse EU's lovgivning til målsætningen for 2030. (Generalsekretariatet for EU-Rådet, 2025a)

Fit-For-55 pakken indeholder flere initiativer, herunder LULUCF-forordningen, som omhandler CO_2-fodaftrykket i sektoren for arealanvendelse (Land Use), ændringer i arealanvendelse (Land Use Change) og skovbrug (Forestry). Derigennem afspejler forordningen et initiativ inden for EU's Grønne Pagt, der medvirker til, at skove og jorde spiller en central rolle i bekæmpelsen af klimaforandringer. Forordningen har ikke direkte reguleringer for medlemslandene, men til gengæld har den retsvirkning for landene, hvilket betyder, at det derfor eksempelvis er op til Danmark selv at igangsætte klimatiltag og en national regulering for at indfri forpligtelserne (Klima-,Energi- og Forsyningsministeriet, 2024, s. 1). (Generalsekretariatet for EU-Rådet, 2025b)

I Danmark skønnes det, at LULUCF-forordningens forpligtelser indfries gennem "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark"(Statsministeriet, 2024b, s. 2), som udspringer af ambitionerne fra "Aftale om et Grønt Danmark"– også kaldet den grønne trepartsaftale, der blev vedtaget i juni 2024.

[1]Emission er en betegnelse for udledning af forurening(Hertel, 2024)

Intentionen bag trepartsaftalen er at implementere en klimaafgift på landbruget, som skulle sænke deres CO_2-udledning, men ikke på bekostning af arbejdspladser eller konkurrenceevne. Igennem aftalens forhandlinger blev kvælstofudledningen i vandmiljøet også inkluderet i aftalen, fordi der allerede var tale om større finansierede omlægninger af landbrugsarealer, hvorved dele af målene fra EU's vandrammedirektiv fra 2000 også ville kunne realiseres. (Just, 2024)
Formålet med vandrammedirektivet er bl.a. at forbygge yderligere forringelse af vådområder og jordbaserede økosystemer, samt en *reduktion af udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer*[2], hvorigennem omlægning af lavbundsjorde vil bidrage til disse (Naturstyrelsen, 2025). Målet var, at direktivet skulle være delvist opfyldt i 2015, men med mulighed for udsættelse til 2027, hvorigennem Danmark forventer at opfylde dele af aftalen inden 2030 gennem trepartsaftalen (Naturfredningsforening, 2021). (Statsministeriet, 2024a, s. 16)

Arbejdet bag trepartsaftalen begyndte i 2023, hvor SVM-regeringen nedsatte et forhandlingsudvalg[3], som skulle lave et udspil til indførslen af en CO_2-afgift på landbruget. (Just, 2024)

I 2022 var der en klar forventning fra SVM-regeringen om at leve op til *"den vedtagne 70 %-reduktion af CO_2-udledningerne"* i 2030, som udspringer af Klimalovens formålsparagraf. Herunder er formålet mere konkret med Klimalovens ikrafttræden i 2020, *"at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70% i forhold til niveauet i 1990"* for at efterleve Parisaftalens ambition om et klimaneutralt samfund senest i 2050 med henblik på at begrænse den globale temperaturstigning jf. § 1 i Klimaloven.
Hensigten med CO_2-afgiften på landbruget er således at gøre klimabelastende landbrugsproduktion dyrere for at fremme en ændret eller reduceret produktion. Dertil kan CO_2-afgiften ikke alene stå for indfrielsen af Klimalovens mål, og arealomlægninger og miljøtiltag blev derfor også tilføjet til trepartsaftalens målsætninger (Just, 2024). Således er ambitionerne i den grønne trepartsaftale at:

- Skabe bedre vandmiljø
- Sænke klimabelastningen.
- Skabe mere natur.
- Skabe bedre vilkår for biodiversitet.
- Skabe bedre vilkår for grundvands- og drikkevandsbeskyttelse.

Dette tiltænkes at blive indfriet gennem en arealomlægning af 390.000 hektar landbrugsjord, hvoraf 250.000 hektar skal omdannes til ny skov inden 2045, mens 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde skal udtages fra landbrugsdriften inden 2030. Det betyder, at cirka 10% af Danmarks samlede areal skal omlægges til natur og skov, hvilket anses at være en historisk omlægning af det danske landskab, hvorfor *"det er blevet kaldt vor tids jordreform"* (Christensen, 2024, s. 6). (Statsministeriet, 2024b, s. 2)

[2]En liste af forurenende stoffer, som påvirker vandmiljøet, herunder pesticider, PFAS, sprøjtemiddel m.m.

[3]Bestående af; Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Kommunernes Landsforening, Fødevareforbundet NNF, Dansk Metal, Dansk Industri og regeringen.

Implementeringen af denne arealomlægning er en bred politisk rammeaftale mellem flere politiske partier[4], der blev vedtaget i november 2024 under "Aftale om Implementering af et Grønt Danmark", som skal skabe rammerne for de grundlæggende landskabelige forandringer i de kommende år (Statsministeriet, 2024b).

De påkrævede forandringer i landskabet forudsætter en omfattende arealomlægning, som påvirker lodsejere og ejerforhold i forhold til ejendomsmæssige og planmæssige bindinger samt matrikulære ændringer, når ejendomme skal struktureres og reguleres på en anden måde end hidtil. Arealomlægningerne kræver herigennem matrikulært arbejde, planlægning, rådgivning og lodsejerforhandling, hvorfor landinspektørerne har en central rolle i implementeringen, da arealomlægningerne omhandler arealer og rettigheder. Ydermere er tidshorisonten for målsætningen om udtagelse af lavbundsjorde inden 2030 en forudsætning, der gør, at arealomlægningen herfor er mere aktuel og har presserende relevans til sammenligning med skovrejsningen. Derigennem har dette speciale i sinde at belyse realiseringen af den grønne trepartsaftale i henhold til målsætningen for 2030 og dennes opfyldelse, da der desuden er en forventning til, at udtagningsindsatserne er igangsat i 2027 eller 2028 (Statsministeriet, 2024a, s. 7).

For at forstå betydningen af udtagningen af lavbundsjorde og dens rolle i opfyldelsen af den grønne trepartsaftale, er det væsentligt at klarlægge, hvad lavbundsjorde er, og hvorfor de spiller en central rolle i klimaindsatsen.

Lavbundsjorde er enten tidligere eller nuværende vådområder, såsom enge og moser, hvor store mængder planterester har ophobet sig og bundet CO_2. Lavbundsjordene er blevet dannet over mange år igennem dræning for at skabe mere dyrkningsareal til landbruget. Disse lavbundsjorde bliver holdt kunstigt i live ved hjælp af pumper i pumpelag, som på den måde er med til at danne det landskab, der er i dag. Der bruges derigennem mange ressourcer for at opretholde lavbundsjordene, hvorigennem der også reguleres for dem under Vandløbslovens kapitel 9.

Når lavbundsjordene henligger som vådområder, forbliver og opfanges CO_2 i jorden, men når disse jorde drænes og opdyrkes til landbrugsformål, frigives kulstoffet i stedet til atmosfæren, hvilket fremmer drivhuseffekten - som er en af årsagerne til de store klimaudfordringer (Nygaard, UD).
Lavbundsjorde er jorde med højt grundvand, hvorfor de ofte ligger i nærheden af søer, kyster og vandløb eller ligger lavt i landskabet, og dermed vil dyrkningen ofte påvirke grundvand og vandmiljø. (Kristiansen, 2024)

Disse typer af jorde kræver konstant dræning, for at de mest gængse afgrøder kan dyrkes, da vandet skyller næringsstoffer væk og kan fjerne ilt fra rodzonen[5]. Derudover er tilføjelse af kvælstof og kalk også essentielt for at få dyrkbar landbrugsjord, da lavbundsjorde generelt har en lav ph-værdi og er iltfattigt.(Greve, M.H., Greve, M.B., m.fl., 2021, s. 71)

[4]Socialdemokratiet, Venstre, Moderaterne, SF, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre

[5]Den del af jordbunden, som indeholder afgrødernes levende rødder

For at udtage lavbundsjordene skal pumperne slukkes, og dette vil ikke kun vådlægge lavbundsjordene gennem overrisling, men også omdanne den omkringliggende ejendomsstruktur. Herigennem skal arealerne muligvis registreres under søterritoriet eller som et § 3-område jf. Naturbeskyttelseslovens § 3, når de overstiger 100 kvadratmeter, hvilket betyder, at deres tilstand efterfølgende ikke må ændres.

Initierende undren

Realiseringen af den grønne trepartsaftale ønskes gennemført på baggrund af tre overordnet metoder: arealomlægningsplaner, frivillighed samt Danmarks Grønne Arealfond. Per 1. februar 2025 er 23 lokale trepartsudvalg blevet etableret med formålet om at igangsætte arbejdet med arealomlægningsplanerne, som skal være afsluttet ultimo 2025. (Christensen, 2025) (Statsministeriet, 2024b, s. 6-7)
Med udgangspunkt i den politiske implementeringsaftale fra november 2024 ønsker dette speciale derfor at behandle følgende initierende undren for at få kendskab til planlægningen for udtagningsindsatsen af lavbundsjorde:

Hvordan og med hvilke hensigter planlægges der for omlægningerne af lavbundsjorde i den grønne trepart?

Til besvarelse af denne undren opstilles nedenstående underspørgsmål:

1. Hvilke tidligere initiativer har lagt til grund for udtagning af lavbundsjorde?
2. Hvad omfatter planlægningen og værktøjerne for udtagningsindsatsen i den grønne trepart?
3. Hvem er aktørerne bag omlægningerne i den grønne trepart, og hvilke roller spiller disse?

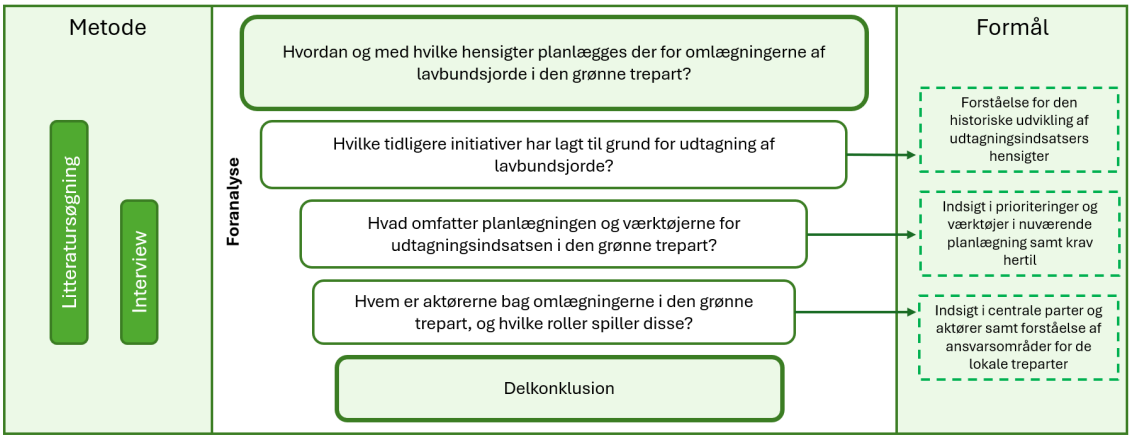
Ved at belyse et historisk perspektiv over tidligere initiativer for udtagningsindsatsen af lavbundsjorde, i det første underspørgsmål, skabes der en bedre forståelsesramme for nutidens hensigter og prioriteringer i omlægningerne af kulstofrige lavbundsjorde under den grønne trepartsaftale. Underspørgsmål to vil derfor efterfølgende berøre udtagningsindsatsen, der planlægges for i forbindelse med trepartsaftalens målsætninger. Dette gøres for at belyse de initiativer og prioriteringer, som den grønne trepart bygger videre på. Derudover belyses planlægningen i henhold til krav og værktøjer, som påtænkes at realisere omlægningen, mens aktørerne i omlægningsplanernes virkeliggørelse belyses i tredje underspørgsmål, der skal give indblik i aktørernes roller og ansvar.
Samlet set opnår undersøgelsen af disse spørgsmål en overordnet forståelse af, hvordan og med hvilke hensigter omlægningen af lavbundsjorde planlægges gennem udtagningsindsatser og forskellige aktører.

Projektstruktur og metodologi for foranalysen 2

Igennem indledningen udledes en initierende undren, som har til formål at danne grundlaget for foranalysen i samspil med en række underspørgsmål, der søger at besvare denne undren. Foranalysen har således til formål at uddybe, analysere og fortolke centrale elementer, der udspringer af den initierende undren, med udgangspunkt i en metodologisk tilgang. På denne baggrund er det relevant at redegøre for den overordnede struktur, vidensindsamling samt øvrige metodologiske overvejelser, som danner grundlaget for foranalysen. Efter foranalysen følger hovedanalysen, hvis metodiske tilgang vil blive nærmere redegjort for i kapitel 8.

2.1 Foranalysens projektstruktur

Projektet er opdelt i en for- og hovedanalyse, der henholdsvis har til formål at besvare den initierende undren og problemformuleringen, hvoraf hovedanalysens projektstruktur vil blive redegjort for i kapitel 8.1. Foranalysens er udarbejdet på baggrund af indledningen, der har til formål at klarlægge projektets relevans og aktualitet, som herefter resulterer i en initierende undren, som undersøges og besvares gennem tre underspørgsmål. De tre underspørgsmål udgør herigennem foranalysens undersøgelser, der sammenfattes i en delkonklusion for at besvare den initierende undren. Foranalysen skal herigennem betragtes som en problemanalyse, hvor resultatet heraf udløser en problemformulering, der behandles i projektets hovedanalyse.
Foranalysens projektstruktur er illustreret på figur 2.1 i sammenhold med benyttede metoder for hver af kapitlerne såvel som kapitlernes formål.



Figur 2.1. Strukturdiagram over foranalysens forløb med kapitlernes formål og metoder.

2.1.1 Foranalysens formål

Formålet med foranalysen er at forstå hvordan og med hvilke hensigter, der planlægges for udtagningen af lavbundsjorde i den grønne trepart. Herunder er det relevant at belyse de tidligere initiativer, som har dannet fundamentet for den grønne trepart såvel som trepartens intentioner for udtagning og slutteligt de involverede aktører i omlægningen. Derfor opbygges foranalysen af tre kapitler med hver deres underspørgsmål, hvis formål og primære metodologi redegøres for i det følgende.

Det **første underspørgsmål** har til formål at undersøge udtagningsindsatser for lavbundsjorde i et historisk perspektiv for at få indblik i de politiske hensigter bag tiltagene. Dette undersøges for at forstå udviklingen af formålet med udtagningsindsatser for lavbundsjorde, som derigennem kan skabe en forståelsesramme for nutidens prioriteringer i den grønne trepart. Ved at undersøge tidligere hensigter opnås der således en forståelse for, hvorfor udtagningen af lavbundsjorde er nødvendige at planlægge for. Til undersøgelsen i første underspørgsmål anvendes eksplorativ litteratursøgning samt snowball-metoden og herunder retskilder for politiske tiltag. For uddybning af disse metoder, som i øvrigt er anvendt overordnet i hele foranalysen, henvises der til afsnit 2.2.

Andet underspørgsmål griber fat i halen på første underspørgsmål ved at belyse hensigten med de politiske tiltag for udtagningsindsatsen i den grønne trepartsaftale. Derudover har dette underspørgsmål til formål at afklare, hvad den nuværende planlægning mere konkret omfatter ved at redegøre for aftalegrundlagets intentioner og prioriteringer i forhold til at gennemføre den omfattende arealomlægning. Dertil er formålet at skabe indsigt i de planlægningsmæssige aspekter, som udtagningen af lavbundsjorderne kræver, herunder forundersøgelse, økonomi og tiltænkte værktøjer til implementering, således der opnås en forståelse for, hvad den igangværende planlægning skal tilgodese. Undersøgelsen i dette underspørgsmål bygger på retskilder i forhold til aftalegrundlaget og herudover videnskabelige kilder fra henholdsvis en ekspertgruppe og Landinspektørforeningen. Yderligere suppleres den litterære indsamling af viden til dette kapitel med et interview af Line Hvingel, som er chefkonsulent i Kommunernes Landsforening (KL) og projektansvarlig for ASK (Arealer, Synergier, Kort), for herigennem at skabe afklaring for den igangværende planlægning i kommunerne. Tilgangen og metoden til interviewet kan læses af afsnit 2.2.2.

Det **tredje underspørgsmål** runder foranalysens undersøgelser af ved at belyse de involverede aktører i den grønne trepart. Hertil er formålet at få kendskab til aktørerne, der betegnes som de lokale treparter, og herunder deres roller og fordeling. Dette undersøges for at afklare ansvaret for planlægningen og den efterfølgende implementering. Derudover belyses øvrige centrale aktører, som har indflydelse på omlægningerne under den grønne trepart grundet deres afgørende betydning for realiseringen. Undersøgelsen i det tredje og sidste underspørgsmål gør brug af litteratursøgning i form af snowball-metoden med afsæt i en kilde fra Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (SGAV) samt viden fra de forrige undersøgelser. Kapitlet suppleres ligeledes med interviewet af L. Hvingel for at få indblik i KL's rolle som en øvrig aktør.

2.2 Indsamling af viden og litteratursøgning

Til vidensindsamling bruges flere forskellige videnskilder og metoder - afhængigt af hvor i projektets udarbejdelse, indsamlingen finder sted.
I projektets opstartsfase benyttes en bred vidensindsamlingsmetode med afsæt i fagbladet *Landinspektøren*, som diskuterede implementeringsmulighederne og landinspektørrelevante udfordringer ved den grønne trepart. Indledningen er således en beretning af trepartsaftalen, hvorudfra relaterede forudgående aftaler, hensigter og betydninger blev undersøgt for at få en fundamental forståelse for udspringet af aftalen. I denne fase bruges litteratursøgning i form af den eksplorative søgestrategi primært til at få indsamlet en bred viden fra fagfolk, organisationer og politiske aftaler, der skaber grundlag for snowball-metoden til bl.a. at understøtte viden, udpege sammenhænge og finde referencer til yderligere research. (Ghent University, 2023) (Better Thesis, 2013)

Ligeledes er der i første underspørgsmål under kapitel 3 brugt samme eksplorative tilgang, suppleret med snowball-metoden for efterfølgende at finde sammenhæng og afgrænse til de væsentlige initiativer i forhold til beslutningerne, truffet i den grønne trepart vedrørende lavbundsjorde. Kapitlet er udarbejdet på baggrund af retskilder på EU- og nationalt niveau, hvorfor der er etableret en entydig forståelse af disse retskilders betydning i tabel A.1 på side 125. For det andet og tredje underspørgsmål i kapitel 4 og 5 er snowball-metoden den primære søgestrategi til indsamling af viden, fordi der igennem den forhenværende eksplorative metode er fundet sammenhænge og en større forståelse for emnet, hvorigennem hovedkilder fra de tidligere undersøgelser bruges til at finde mere dybdegående information til at besvare disse kapitlers underspørgsmål. Disse kapitler er også skrevet på baggrund af viden fra et interview med L. Hvingel for at dække videnshuller og få et fagligt perspektiv.

2.2.1 Litterære kilder

For at sikre pålideligheden af de kilder, der anvendes i projektet, er der opstillet en række kriterier med henblik på at vurdere deres anvendelighed, da der igennem videnssøgning er der brugt forskellige kilder.
I projektet er der primært benyttet videnskabelige kilder eller retskilder, hvis troværdighed er relativ høj i forhold til andre kildetyper, da de er revideret af flere fagpersoner og har højere krav til publiceringer. Det bør dog anerkendes, at retskilder i form af offentliggjorte dokumenter fra statslige institutioner ikke nødvendigvis har gennemgået en faglig vurdering forud for offentliggørelsen, men i stedet afspejler den pågældende regerings eller forvaltningsmyndigheds politiske holdninger og strategiske retning.

Alle anvendte kilder, der bidrager til generering af ny viden, skal opfylde bestemte kriterier for at kunne indgå som validt grundlag til projektets undersøgelser. Først og fremmest skal det være tydeligt, hvem afsender er, således forfatter kan undersøges for subjektivitet grundet deres faglige baggrund. Herigennem accepteres det også, hvis kilderne er fra officielle styrelser, ministerier eller velkendte foreninger, da de har interne politikker for, hvad der må offentliggøres på deres platforme.
Herudover skal kilderne også være tidsmæssige relevante samt opdateret, hvilket afhænger af det givne emne, der undersøges. Angående kilder, der mere specifikt relaterer sig til

trepartsaftalen og dennes initiativer, arbejdes der med kilder fra 2024 og frem, men da tidligere og forudgående initiativer for lavbundsindsatser også undersøges i projektet, vil flere ældre kilder også blive benyttet, da de stadig er tidsmæssigt relevante for analysen. Der fremkommer enkelte kilder i projektet, hvis dato ikke fremkommer af publiseringen, men disse benyttets kun, hvis de ellers opfylder de øvrige kriterier og refererer til nutidige hændelser eller dokumenter. Kilderne er så vidt muligt primærkilder, hvorigennem snowball-metoden anvendes til at opspore de oprindelige dokumenter og udtalelser relateret til det givne emne, med henblik på at undgå formidlinger præget af anden- og tredjeparts fortolkninger.
Inden kilder anvendes, foretages en kritisk vurdering af deres formål og kontekst, herunder hvem målgruppen er, og hvorfor kilden er produceret. Dette bidrager til en nuanceret forståelse af tekstens tone og en vurdering af datamaterialets troværdighed. Eksempelvis antages Naturstyrelsen og Landbrugsstyrelsen generelt som værende pålidelige kilder, men deres rapporter kan være skrevet med en skjult agenda, hvorfor der, uanset afsender, skal være opmærksomhed på kildens formål samt forfatterens eventuelle farvethed. (Lunn, 2011, s. 3-18)

Kilder, som ikke falder under ovenstående kriterier, kunne være forskellige fonde, hvor disse er brugt mere varsomt i projektet med en viden om deres agenda og generelle subjektivitet. Dette kunne eksempelvis være Danmarks Naturfredningsforening, som ikke er brugt til dataindsamling, men snarere som perspektivgivere, hvorfor de oftest sammenstilles med modparter såsom Landbrugsforeninger.

Videnskabelige kilder

I forbindelse med dataindsamling og opbygning af et vidensgrundlag anvendes der videnskabelige kilder, da de har en opdateret viden inden for et specifikt fagområde. Derudover er de, modsat andre kilder, mere kvalitetssikret som følge af peer-review og aktuel forskning, hvorved de også er evidensbaseret. (Junge, T. og Jensen, B. S. , 2024a)

Videnskabelige artikler er en dokumentation af en undersøgelse, der tilfører ny viden til sit vidensfelt på baggrund af systematik. De bygger på allerede anerkendte teorier inden for deres respektive vidensfeltet, hvorigennem de bidrager med ny viden igennem logiske og objektive argumenter, der gør, at undersøgelsen kan gentages. (Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift, 2011)
Når videnskabelige kilder identificeres, læses titel og abstract først for at determinere, om kilden har den formodede relevans, hvorefter introduktionen læses for at få baggrundsviden om emnet. Inden resultaterne og den relevante del af teksten anvendes, gennemgås kilden efter; en kritisk vurdering af forfatterne, den tilknyttede institution samt de anvendte metoder. Dette sikrer, at eventuel uønsket subjektivitet eller tydelige interessekonflikter, som kunne have påvirket resultaterne, identificeres og adresseres. Videnskabelige kilder vil ikke altid kasseres på denne baggrund, men der vil være en klar bevidsthed om deres mulige subjektivitet, når de benyttes. Eksempelvis er artiklen om lavbundsjordes drivhusgasudledning finansieret af Miljøstyrelsen, hvorved der kan være en påvirkende interesse i udkommet (Gyldenkærne, S. og Greve, M.H., 2020). En måde, hvorpå fejlinformation undgås, er ved at sammenligne kilder med lignende viden for at sikre deres validitet.

Kilder anvendes til sidst som et redskab til at finde ny, relevant viden gennem snowball-metoden. Denne metode skaber en metodisk tilgang til læsning og dataindsamling fra videnskabelige kilder, hvilket sikrer, at projektet hviler på et fundament af valide og relevante kilder. (Junge, T. og Jensen, B. S. , 2024b)

Andet fagligt litteratur

Foranalysen er ikke kun baseret på videnskabelige kilder, men er også skrevet på baggrund af større ikke-videnskabelige kilder, som henholdsvis omhandler; 12 ekspertanbefalinger til udtagning af lavbundsjorde, en rapport om tre modeller i grøn skattereform og endeligt artikler fra fagbladet i Landinspektørforeningen. Disse kilder vurderes at være af høj kvalitet, dog med forbehold for subjektivitet og skjulte agendaer.
De 12 anbefalinger er lavet af 12 eksperter fra hvert sit fagområde, herunder professorer fra forskellige universiteter, kommunale politikere, styrelser og en landinspektør. Herigennem har rapporten en høj faglighed, men den er ikke peer-reviewed og er udarbejdet med et specifikt formål til regeringen om anbefalinger til at få omlagt mest mulig lavbundsjord hurtigst muligt, hvorfor dette er en klar overvejelse under anvendelsen af rapporten. (Ekspertgruppe, 2023)
"Grøn skattereform"er skrevet af seks eksperter, som primært kommer fra universiteter, hvorfor der også her er en høj faglighed. Dog tages der her forbehold for, at ekspertgruppen er blevet bedt om at lave rapporten for staten med det formål at komme med forslag til *"hvordan der kan indrettes en hensigtsmæssig regulering, der bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser fra dansk territorium"* (Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024). Derfor arbejder rapporten inden for nogle rammer, sat af staten, og med et specifikt formål om, hvordan trepartsaftalen økonomisk skal "ramme"landmændene og lodsejerne, hvilket er in mente, når de henvises til.
Fagbladet, Landinspektøren, er udarbejdet på vegne af Landinspektørforeningen, der er en fagforening og faglig interesseorganisation for landinspektører i Danmark. Fagbladet består således af artikler, der relaterer sig til landinspektørprofessionen og foreningens medlemmer. I projektet er flere artikler omhandlende grøn trepart blevet anvendt som inspiration til at skabe indsigt i emnet inden for en relevant afgrænsning i forhold til, at projektet bliver udarbejdet under landinspektørstudiet. Herunder må det lægges til grund, at artiklerne særligt har øje for den arealmæssige omlægning og udfordringerne herunder, hvorfor artiklerne ikke afdækker hele omlægningsindsatsen og derfor primært kun kan benyttes til at afdække perspektiver og udtalelser i forbindelse med den grønne trepart.

2.2.2 Interview

Som supplerende viden til videnshuller i foranalysen er der foretaget et interview med Line Hvingel, der, som beskrevet, er chefkonsulent ved KL og derudover projektleder for ASK, hvorigennem hun har en ledende rolle i at danne KL's supplerende værktøj til MARS (Multifunktionel ArealRegiStrering) (Hvingel, 2025). L. Hvingel er uddannet landinspektør og har derigennem en forståelse af gruppens faglige baggrund. Dette gør også, at enkelte komplekse realiteter beskrives af L. Hvingel på en anden måde end hun måske havde gjort, hvis interviewet var afholdt af andre fagligheder. Dette interview havde til formål at få en dybere forståelse for KL's og kommunernes

rolle i trepartsaftalen, forstå baggrunden for KL's supplerende planlægningsværktøj og kommunale rådgivningsmetoder. Herigennem er L. Hvingel udvalgt som en vidensbank til de videnhuller, der er i de litterære kilder og ikke som en del af de lokale treparter, da KL ikke direkte er en del af disse aktører. Dog giver KL's rolle som rådgivere for alle treparterne også et indblik i, hvordan rollerne løftes i de individuelle lokale trepartsområder. (Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 207)

Interviewet er et semmi-struktureret interview, fordi respondenten har en stor viden indenfor et specifikt fagområde, der er svært at tilgå andre steder fra. Svarene bruges derigennem til at afdække konkrete videnshuller, hvorfor der skal være lidt kontrol over, hvad der spørges om for at udfylde disse videnshuller. Derfor stilles der mere åbne spørgsmål, så hun kunne få lov til at udvide og uddybe vidensfeltet og derigennem bygge broer over videnshullerne.(Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 208-210)

Inden interviewet blev gennemført, modtog respondenten spørgsmålene på forhånd for at kunne forberede sig, reflektere over emnerne og eventuelt drøfte dem med kollegaer. Dette gav mulighed for, at flere faglige perspektiver kunne inddrages. Samtidig betød det, at svarene var overvejede og formuleret med omtanke for at undgå misforståelser. (Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 207-208)

Da der i al kommunikation kan opstå misforståelser, søges disse minimeret ved, at alle gruppemedlemmer deltager i interviewet. Herudover dokumenteres samtalen gennem både lyd- og videooptagelser, og der stilles opfølgende spørgsmål under interviewet samt gives opsummeringer af respondentens svar - særligt når disse er lange eller komplekse.
Herudover transskriberes og genhørers interviewet af flere gruppemedlemmer, således der er enighed om den samlede forståelse. For at lette processen og begrænse tidsforbruget blev interviewet gennemført og indledningsvist transskriberet via Microsoft Teams. Denne form mindsker dog samtalens naturlige flow, reducerer muligheden for at aflæse kropssprog og kan derfor øge risikoen for misforståelser. (Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 216-217)
Udover kommunikative misforståelser er der også fokus på, at L. Hvingel er ansat i en organisation med en agenda, hvorfor dette er nødvendigt at tage forbehold for i forståelsen og citeringen af hendes svar. Der tages herigennem forbehold for eventuelle politiske forpligtelser, og at hun ikke nødvendigvis offentligt kan udtale sig om hendes personlige holdninger.

Interviewet karakteriseres som et research interview, idet respondenten er nøje udvalgt på baggrund af faglige kompetencer og kendskab til emnet. Derudover er interviewet gennemført med en semmi-struktureret og åben spørgeteknik, hvilket har muliggjort en dialogbaseret og refleksiv samtaleform. Respondentens svar er efterfølgende blevet analyseret, relateret til relevant teori og er endvidere blevet nuanceret gennem opfølgende og uddybende spørgsmål.(Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 218)

Det transskriberede interview med L. Hvingel kan læses i Bilag (Bilag/Interviews/L. Hvingel).

Hvilke tidligere initiativer har lagt til grund for udtagning af lavbundsjorde? 3

Tidligere initiativer for udtagningsindsatser er essentielle at belyse, da de giver indblik i de bagvedliggende tiltag og politiske strategier, der herigennem kan skabe en bedre forståelse af prioriteringerne og hensigten i udtagningen af lavbundsjorde under den grønne trepartsaftale. Derigennem har dette kapitel til formål at redegøre for omlægningsindsatser med særligt fokus på lavbundsjorder i Danmark, belyst gennem et historisk perspektiv. Her gives der en kronologisk gennemgang af centrale og tidligere tiltag, som har haft betydning for håndteringen af disse arealer. Indledningsvist giver kapitlet indsigt i omfanget af kulstofrige lavbundsjorde for herigennem at forstå, hvorfor denne type arealer fortsat er i fokus.

3.1 Omfanget af lavbundsjorde

Ifølge Danmarks Naturfredningsforening består Danmark cirka af 900.000 hektar lavbundsjord, hvoraf 290.700 hektar anses for at være kulstofrige lavbundsjorde, som derigennem har en høj lagring af CO_2. Århus Universitet har dog identificeret usikkerheder i den antagede udbredelse af kulstofrige lavbundsjorde, da data herfor er fra 2009-2010. På baggrund af denne udmelding igangsatte Klima-, Energi-og Forsyningsministeriet i 2020 et forskningsarbejde, der havde til formål at lave en teknisk gennemgang af nye tal for lavbundsjorde. Tidligere undersøgelser af lavbundsjorde havde ikke taget højde for mineralisering[1], hvorigennem arealet af kulstofrige lavbundsjorde forudsattes at være konstant. I takt med at flere af disse kulstofrige lavbundsjorde blev drænet og opdyrket, udledtes der mere CO_2 fra jorderne. Kulstofindholdet i jorderne har derfor også været faldende (mineralisering), hvilket på sigt har medført, *"at nogle af jorderne omklassificeres fra at være kulstofrige jorder til at være mineraljorder"*(Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024a, s. 2). Andelen af kulstofrige lavbundsjorde i Danmark er derigennem forbundet med en usikkerhed, og det kan derfor være svært at sætte aktuelle tal på lavbundsjordes arealudgørelse og CO_2-udledning. I 2024 viste forskningsarbejdet, at opdyrkede lavbundsjorde i landbrugsarealet i 2022 udgjorde 116.802 hektar, hvilket svarede til omkring 4,5%[2] af det samlet landbrugsareal i 2022. (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2024b, s. 3-6)

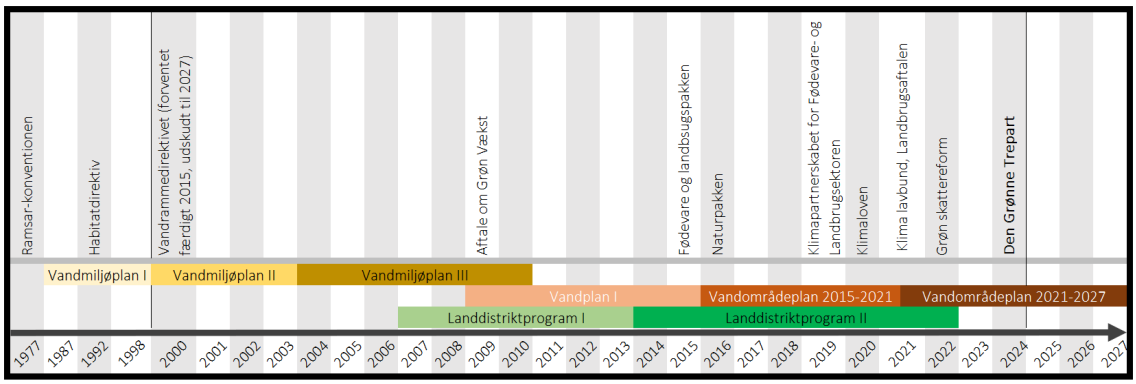
[1] Processen, hvor nedbrydningen af organisk materiale i jorden bliver frigivet som uorganiske mineraler.

[2] Ifølge Danmarks Statistik kunne det dyrket landbrugsareal i 2022 opgøres til 2.652.315 hektar, hvortil følgende udregning kan laves: $\frac{116.802ha}{2.652.315ha} * 100 = 4,40\%$

Selvom denne procentvise andel på 4,5% synes lille, udgjorde den 24% af landbrugets CO_2-udledning i 2022, hvorigennem det kan skønnes, at disse kulstofrige lavbundsjorde i landbruget har en væsentlig betydning for opfyldelsen af Klimalovens formålsparagraf[3]. Da landbruget har en så væsentlig medvirken til CO_2-udledningen inden for *landbrug, skovbrug og fiskeri* er det dermed er en af de virksomhedsbrancher, som udleder mest når det kommer til produktion og forbrug(Danmarks Statistik, 2025).
Foruden Klimalovens 70%-emissionreduktionsmål er målet også *"at udtage 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde inklusiv randarealer*[4] *på landsplan frem mod 2030"* for at opfylde målsætningen i den grønne trepartsaftale(Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024b, s. 2). Derigennem er det således alle lavbundsjorde i landbrugsarealet, der skal udtages for at opfylde målsætningen i den grønne trepartsaftale.

3.2 Tidligere indsatser for omlægning af lavbundsjorde

For at opnå en dybere forståelse af den grønne trepartsaftales fokus på lavbundsjorde og dens historiske kontekst undersøges tidligere udtagningsindsatser. Denne tilgang bidrager til en bedre forståelse af trepartsaftalens intentioner for omlægningsindsatsen frem mod 2030, da de tidligere tiltag danner fundamentet for aftalens prioriteringer. Til at danne et visuelt overblik over tidligere tiltag, som enten direkte eller indirekte har fokuseret på lavbundsjorde, henvises der til figur 3.1, som illusterer en tidslinje over disse.



Figur 3.1. En egenproduceret tidslinje over indsatser til udtagning af lavbundsjorde i danmark fra 1970-2024. Se appendiks B på side 126 for større format.

3.2.1 Tiltag for udtagningsindsatser i 1970-1990'erne

Igennem 1970-1990'erne begyndte de første miljø- og landbrugsinitiativer at opstå, hvor europæiske tiltag forpligtede Danmark til at beskytte dyrearter og naturtyper gennem Ramsarkonventionen og habitatdirektivet. Desuden opstod de første vandmiljøplaner i Danmark, hvis formål var at reducere landbrugets udledning af CO_2 og fosfor, der herigennem øgede fokusset på at genoprette vådområder og beskytte de eksisterende i tråd med EU's intentioner.

[3]Klimalovens § 1 angiver bl.a., at *"Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 %. i forhold til niveauet i 1990"*

[4]Randarealer er de jorder, der ligger omkring de kulstofrige lavbundsjorde, men som selv har et lavt kulstofindhold. Når et lavbundsprojekt gennemføres, påvirkes de omkringliggende områder også, og derfor kan man ikke vådlægge de kulstofrige jorder uden samtidig at inddrage randarealerne. (Ekspertgruppe, 2023, s. 42)

Ramsarkonventionen og habitatdirektivet:

"EU's naturlovgivning omfatter de EU-direktiver og forordninger, der har til formål at beskytte naturen og naturens mangfoldighed i EU's medlemslande og globalt"(Miljøstyrelsen, 2020, s. 10). Dertil er Ramsarkonventionen en international aftale, der blev indgået i 1971 for at beskytte vådområder - og særligt dem, der fungerer som levesteder for vandfugle og har international betydning i form af sjældne eller truede dyre- eller plantearter. Konventionen blev endelig tiltrådt af Danmark i 1977, hvorunder Danmark forpligtede sig til at fremme beskyttelse af disse vådområder. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024d)
Således fik vådområder opmærksomhed i 70'erne, men denne blev forstærket op igennem 90'erne, hvor EU's habitatdirektiv fra 1992 blev vedtaget. Direktivets formål er herunder at beskytte karakteristiske, truede, sårbare eller sjældne arter og naturtyper, der udpeges som Natura 2000- og ramsarområder i EU (Miljøstyrelsen, 2020, s. 4, 10-11). Herigennem er udpegningsgrundlaget for natura-2000 og ramsarområder en essentiel del af habitatdirektivet, hvor Habitatbekendtgørelsen bidrager til at opfylde Ramsarkonventionens forpligtelser, idet bestemmelserne sikrer, at flere vådområder, herunder lavbundsjorde, blev udpeget (Miljøstyrelsen, 2020, s. 14). Lavbundsjorde og vådområder blev igennem de udpegede ramsarområder i stigende grad i 90'erne anerkendt som vigtige elementer for biodiversitet, hvilket indirekte bidrog til de senere tiltag med udtagning af lavbundsjorde.

Vandmiljøplan I og II:

Folketinget vedtog for første gang en vandmiljøplan i 1987 under navnet "Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v.". Planen opstod på baggrund af iltsvindsproblemer i Kattegat året forinden, hvortil formålet var at få stoppet ulovlige udledninger fra landbruget, industri og renseanlæg. Planen havde ikke et direkte fokus på lavbundsjorde, men gennem planens målsætning om bl.a. at forbedre vandmiljøet og reducere landbrugets kvælstof- og fosforudledning med 100.000 ton inden 1993, fik lavbundsjorde herigennem en indirekte rolle for realiseringen. (Bæredygtigt Landbrug, UD, s. 1)
Denne rolle blev dog mere italesat under vandmiljøplan II, som blev vedtaget i 1998, hvor genopretning af vådområder kom i fokus. Denne plan var en revidering af vandmiljøplan I samt handlingsplanen for Bæredygtigt Landbrug fra 1991[5] (Grant, R. og Waagepetersen, J., 2003, s. 4). I den reviderede plan var målet bl.a. at reetablere 9.000 hektar vådområder inden 2002 i henhold til at opfylde EU's nitratdirektiv fra 1993, hvis formål herunder var at *"begrænse forurening fra nitrater*[6] *brugt til landbrugsmæssige formål og forebygge yderligere forurening"*(EUR-Lex, 2022).

3.2.2 Tiltag for udtagningsindsatser i 2000'erne

Igennem 00´erne var der et stigende politisk fokus på miljøhensyn i landbruget, hvilket førte til vedtagelsen af vandrammedirektivet i 2000, vandmiljøplan III i 2004, landdistriksprogrammet i 2007 og aftale om Grøn Vækst i 2009. Initiativerne afspejlede

[5]Handlingsplanen for Bæredygtigt Landbrugs primære fokus var på gødning, og hvordan man kunne forbedre anvendelsen.

[6]Nitrater fra organisk eller kemisk gødning i landbruget kan være en væsentlig kilde til vandforurening(EUR-Lex, 2022).

et voksende pres fra EU om at fokusere på at beskytte vandmiljøet, reducere landbrugets miljøaftryk og herigennem fremme en mere bæredygtig arealanvendelse.

Vandrammedirektivet

EU's vandrammedirektiv (Direktiv 2000/60/EF) blev vedtaget i år 2000 af Europa-Parlamentet og er juridisk bindende for alle medlemslande. Direktivet er et omfattende initiativ med den overordnede målsætning om at beskytte og forbedre vandkvaliteten gennem fastsatte kvalitetskrav af både kemisk og fysisk karakter. Disse krav kontrolleres løbende for at sikre, at de overholdes, hvilket gør direktivet til et centralt element i EU's miljøpolitik. Det var op til de enkelte EU-lande at udarbejde initiativer, der implementerer direktivet, hvoraf formålet i Danmark har været at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Dette skete gennem nationale handlingsplaner, som skulle sikre, at de danske vandområder opnår en god økologisk og kemisk tilstand. Implementeringen skete desuden i tæt samarbejde med relevante myndigheder, herunder Miljøstyrelsen og kommunerne, som var ansvarlige for den praktiske gennemførelse af handlingsplanerne. (Europa-Parlamentet og Rådet, 2000), (Somer, 2016)

Implementeringen af vandrammedirektivet er udmøntet i "Redegørelse om vandrammedirektivet"fra 2001 samt Miljømålsloven fra 2003[7]. Redegørelsen beskriver de strategier og indsatsprogrammer, som Miljøstyrelsen ønskede implementeret for at realisere direktivet. Disse strategier omfattede bl.a. overvågning af vandkvalitet, restaurering af vandløb og søer samt regulering af forureningskilder fra industri og landbrug. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024b), (Miljøstyrelsen, 2001)

I Danmark har direktivet særligt fokuseret på reduktionen af kvælstof- og fosforudledning for at minimere algeophobning og iltsvind i de danske vandmiljøer. To af de primære metoder til at opnå dette er gennem etablering af vådområder samt ved at præcisionsgøde i landbruget, for herigennem at mindske mængden af fosfor i grundvandet, og dermed opnå god økologisk tilstand, hvilket er det overordnede mål for direktivet. (Danmarks Naturfredningsforening, UD), (Europa-Parlamentet og Rådet, 2000)

Vandrammedirektivet danner desuden grundlag for en række politiske initiativer og er bl.a. blevet implementeret gennem vandmiljøplanerne I, II og III, aftale om Grøn Vækst, Lov om vandplanlægning, og den Grønne Trepart. Disse initiativer har til formål at reducere forureningen fra landbruget, forbedre spildevandsrensning og fremme bæredygtig vandforvaltning. (Somer, 2016), (Europa-Parlamentet og Rådet, 2000), (Miljøudvalget, 2009), (Økonomiministeriet, 2024)
Initiativerne blev implementeret for at opfylde EU´s vandrammedirektivs krav inden 2015, men hvor det i direktivet er indskrevet, at tidsfristen kan udskydes til 2025 eller 2027. Det ses dog, at Danmark ikke formåede at leve op til kravene i 2015, hvorfor der er søgt om udsættelse til 2027. Jeppe Bruus, minister for Grøn trepart, har i den forbindelse dog udtalt: "*at regeringen tidligst regner med at være i mål med indsatsen for vandmiljøet i 2033*". (Jørgensen, 2025)

[7]Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven) LOV nr 1150 af 17/12/2003

Vandmiljøplan III

I 2004 blev den tredje vandmiljøplan vedtaget i form af "Bekendtgørelse af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække"og "Lov om afgift af mineralsk fosfor i foderfosfat". Denne plan, ligesom de tidligere, beskæftiger sig med, hvordan landbrugets miljø- og klimaaftryk kan reduceres, og den bygger videre på tidligere initiativer for at styrke overgangen til et mere bæredygtigt landbrug. Modsat de første to vandmiljøplaner, som primært fokuserede på forbedring af vandmiljø og genopretning af vådområder, har Vandmiljøplan III et større fokus på helhedsorienteret arealforvaltning, herunder etablering af vådområder og udtagning af lavbundsjorder. Dette blev indført som et tiltag til at opsamle kvælstof og dermed forbedre vandmiljøet naturligt, hvilket samtidig begrænsede fosforforureningen og mindskede risikoen for iltsvind i de danske søer og fjorde. Herigennem kom der også en tilskudsordning i 2010 til fastholdelse af eksisterende vådområder og til kommunale vådområdeprojekter. (Bæredygtigt Landbrug, UD, s. 2).

Landdistriktsprogram (2007-2013)

I 2007 blev det første landdistriktsprogram vedtaget, hvis fokus var et bedre og mere produktivt landbrug, men programmet etablerede også tilskudsordninger i forbindelse med etablering af vådområder og ådalsprojekter med reduceret fosfor-udledning. Derudover var programmet også med til at etablere obligatoriske randzoner, som landmændene kunne få tilskud til at opretholde.(Landbrugsstyrelsen, 2016)
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri udarbejede i 2009 en midtvejsevaluering af landdistriktsprogrammet. Rapporten viste, at 86% af de landbrug, der var udset til at etablere randzoner, deltog i ordningen, mens kun 59,4% af de ønskede arealer faktisk blev omlagt - hvormed rapporten redegjorde for, at de omlagte arealer var et tilfredsstillende resultat. Yderligere redegjorde rapporten dog også for, at indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner ikke havde spillet en stor rolle, idet kun 5 % af målet var nået. (Kvistgaard, 2009, s. 90, 118-119)

Aftale om Grøn Vækst

I 2009 udarbejdede den daværende regering "Aftale om Grøn Vækst"for at sikre, at grønne initiativer udarbejdes med forbehold for et moderne konkurrencedygtigt landbrug. Igennem aftalens planer frem mod 2015[8] og 2020[9] tilsigtede Danmark at leve op til vandrammedirektivet og Natura-2000 direktiverne, herunder habitatdirektivet, samt at følge op på vandmiljøplan III. Dette skulle aftalen efterleve ved at reducere udledningen af kvælstof og fosfor i vandmiljøet med henholdsvis 19.000 og 210 ton. Udtagning af landbrugsarealer til genopretning af vådområder og ådale til reduktion af fosfor i vandmiljøet beskrives som et arbejde, der skulle udføres på EU-niveau. Det blev dog påtænkt, at en kvælstofreguleringslov skulle træde i kraft i 2012 med formålet om at holde randzoner dyrkningsfri og give tilskud til udtagning af vådområder. (Miljøudvalget, 2009, s. 1-8)

[8] Aftalens delmål for 2015 var, at landbruget skulle reducere udledningen af kvælstof i havet med 19.000 ton om året

[9] Aftalen om Grøn Vækst dannede i 2020 grundlag for Miljø- og Naturplan Danmark, som skulle sikre bedre miljø, klima og natur af højere kvalitet.

I 2011 blev "Bekendtgørelse af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække"vedtaget, hvis formål var at regulere jordbrugets anvendelse igennem kvælstofregistrering. I 2013 blev "Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække"vedtaget, og denne ændrede loven fra 2011, da den bl.a. havde til formål at regulere og reducere kvælstofkvoten.

Ydermere blev partierne enige om, at kommunerne fremadrettet skulle udføre statslige vandplaner og tilbagemelde, om spildevandet fra bl.a. landbruget opfyldte vandrammedirektivet. Om hvorvidt målene i Aftalen om Grøn Vækst blev opfyldt forekommer ikke i en rapport[10]. I et lovforslag fra 2009 blev det konkretiseret, at der skulle oprettes 23 vandoplande med tilhørende vandoplandsstyringsgrupper, i form af tværkommunale samarbejder, der sammen havde til ansvar at gennemføre vådområdeindsatsen via vandplaner. (Miljøudvalget, 2009, s. 9), (Ekspertgruppe, 2023, s. 20), (Fødevareministeriet, 2009, s. 7)

3.2.3 Tiltag for udtagningsindsatser i 2010´erne

Denne generation af indsatser er præget af viderebringelser af eksisterende tiltag fra 00'erne, men med et øget fokus på opnåelsen af vandrammedirektivet, grundet dets påkrævede opfyldelse inden 2015. I denne årrække kom der også fokus på klimatiltag bl.a. i forhold til omlægning af lavbundsjorde, fordi Parisaftalen blev indgået i 2016, hvori Danmark underlagde sig flere EU forpligtelser. Herudover blev 2010´erne også påvirket af Fødevare- og landbrugspakken, som blev vedtaget i 2015.

Vandplan I (2009-2015)

I 2009 til 2010 blev der lavet udkast til vandplaner i 23 vandoplande, som skulle være med til at opfylde målsætningerne for god økologisk tilstand i vandmiljøet ved bl.a. at beskytte grundvand, søer og vandløb samt forebygge at vådområders tilstande bliver yderligere forringet inden planens udløb i 2015. Denne målsætning kom fra vandrammedirektivet og blev implementeret for at muliggøre opnåelsen af direktivet. Derigennem blev Danmark opdelt i 23 vandoplande, der gennem den første vandplan skulle udarbejde klare klimastrategier for 2015 målsætningen. Dog forekom konkrete miljømål først i de efterfølgende vandplaner. (Miljø- og Planlægningsudvalget, 2010, s. 1-4), (Naturstyrelsen, 2024)

Landdistriktsprogram (2014-2022)

Landdistriktsprogrammet 2014-2022 var oprindeligt tiltænkt at være afsluttet i 2020, men grundet forsinkelser i EU blev det udskudt til 2022, hvor de sidste to år var en overgangsperiode. Igennem Landdistriktsprogrammet blev der udarbejdet tilskudsordninger inden for fire hovedområder, hvoraf et af dem var *Natur, miljø og klima* med formålet om bl.a. at etablere vådområder. Der blev herigennem givet støtte til målrettet kvælstofregulering, som en del af implementeringen af vandrammedirektivet, og til minivådområder for at reducere kvælstof og fosfor i drænvand. (Landbrugsstyrelsen, 2024b)

[10]Efter korrespondance med Folketingets Oplysning om henvisning til en slutevaluering af aftalen blev det udtrykt, at en sådan eller en lignende rapport ikke forekommer (Bilag/Mailkorrespondancer/Slutevaluering).

Landdistriktsprogrammet har dannet fundamentet for en række initiativer, såsom vådområdeordningen fra 2015, lavbundsordningen fra 2016, Fødevare- og landbrugspakken fra 2015 samt vandområdeplan II fra 2015.

Vådområdeordningen fra 2015 er en tilskudsordning til kvælstof- og fosforvådområdeprojekter, der hjælper med finansiering af bl.a. jordfordeling, statslig opkøb af arealer eller fastholdelse af vådområder. Denne ordning er stadig aktuel anno 2025 og bidrager dermed til fjernelsen af kvælstof fra vådområder[11]. (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2016b), (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2025a)
Lavbundsordningen fra 2016 er ligeledes en tilskudsordning under landdistriktsprogrammet, men som derimod gav tilskud til naturprojekter på kulstofrige lavbundsjorde, hvor der på samme vis, som i vådområdeordningen, blev betalt for hele projektet. (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2016a)

Fødevare- og landbrugspakken, som blev vedtaget i 2015, er en målrettet miljøindsats for landbruget, der bl.a. anvender midler fra landdistriktsprogrammet til etablering af vådområder samt en målrettet kvælstofregulering af landbruget for de indsatser, der ikke kunne opnås gennem frivillige virkemidler og omlægninger. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2015, s. 9), (Landbrugsstyrelsen, 2024b)
Gennem aftale-pakken fortsættes de tidligere intiativers udtagning af lavbundsjorde for herigennem at reducere CO_2-udledningen, hvor kvælstofreguleringen i stedet skulle fremme etableringen af vådområder gennem udtagningsindsatser. Dog blev en del af den påtænkte kvælstofindsats udskudt til vandområdeplan III i 2021 (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2015, s. 14 + 22). Fødevare- og landbrugspakken mødte stor kritik efter sin indførsel, da aftalen gav landmændene mulighed for at udlede mere kvælstof end førhen. Dette medførte, at regeringen fik en pilotskrivelse[12], da aftalen muligvis var i strid med tre miljødirektiver henholdsvis; vandramme-, habitat- og nitratdirektivet. Herudover fik regeringen også i 2019 en advarsel fra EU-kommissionen grundet mulig overskridelse af nitratdirektivet[13]. (Stræde, K. M. og Nielsen, S. J., 2016), (Eriksen, 2019)
Slutteligt fastlagde pakken, at det ikke kunne konkluderes, hvor meget kvælstof Danmark udleder, før der forelagde et revideret vandrammedirektiv, da tallene påvirkes af forurening fra nabolande - denne revidering kom dog aldrig (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2015, s. 14 + 22).

Med Naturpakken[14] fra 2016 blev lempelserne fra kvælstofreguleringen i Fødevare- og landbrugspakken tilbagetrukket, og derigennem havde Naturpakken bl.a. til formål at kompensere for de miljøkonsekvenser, der kom ud af Fødevare- og landbrugspakken. (Miljø- og Fødevareministeriet, 2016, s. 3-4)

På baggrund af Fødevare- og Landbrugspakkens initiativer blev vandområdeplan II iværksat, som var en planlagt revidering af den første vandplan.

[11] Mellem 2018 og 2021 er der omlagt 1.236 hektar vådområder og 13.654 hektar opland

[12] Det første skridt mod en eventuel retssag for EU-kommissionen

[13] Efter en korrespondance med Folketinges EU Oplysning forekommer der ikke yderligere information om, hvorvidt sagen gik videre til EU-domstolen, se bilag (Bilag/Mailkorrespondancer/EU-domstol)

[14] Naturpakken omhandler skove, biodiversitet og kvælstofudledning ved lavbundsjorde

Vandomådeplan II blev udarbejdet for årene 2015-2021, hvor denne plan adskiller sig fra den forrige ved også at indeholde lempelser af kvælstofreguleringer frem mod 2018. Disse lempelser skyldtes manglende data, idet visse vandløbsmålinger af kvælstofniveauer ikke var tilgængelige. Vandområdeplanen indeholdte miljømål og indsatsprogrammer med henblik på at fastsætte konkrete mål og redegøre for, hvordan disse skulle opnås, hvorigennem planen dannede grundlag for flere bekendtgørelser omhandlende miljømål og vandområder for derigennem at sikre hurtig handling bag planerne. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2020)

Klimapartnerskabet for Fødevare- og Landbrugssektoren

2010'erne sluttede af med et samarbejdsdokument mellem 12 klimapartnerskaber i Fødevare- og Landbrugssektoren, om at de vil leve op til en ny 70% målsætning om reduktion af drivhusgasser inden 2030 og klimaneutralitet inden 2050. Herigennem blev der udarbejdet 24 anbefalinger til at nå målsætningerne, bl.a.; at udtage +47.400 hektar lavbundsjord, skabe klare økonomiske regler for klimahandlinger og skabe 450.000 hektar ny skov inden 2100. (Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget, 2019, s. 1-9)
Dette anbefalingsdokument fra 2019 hjalp med at lave byggestenene til 2020'ernes retningsgivende tiltag, love og planer.

3.2.4 Tiltag for udtagningsindsatser i 2020'erne

2020'erne bærer præg af Klimaloven fra 2020, som allerede blev diskuteret og udarbejdet i 2019, hvorfor årene indeholder flere konkrete strategier, ordninger og aftaler. Herigennem er der også skruet op for ambitionerne, idet Danmark cementerer et 70% reduktionsmål[15] frem for de 55%, Parisaftalen påkræver, og herudover udarbejdelse af årlige obligatoriske rapporter for at følge fremskridt og holde status. 20'erne er også præget af bredere politiske aftaler, som gør, at der er flere fremadrettede strategier, der ikke kan ændres ved et eventuelt regeringsskifte. Dog har strategierne ikke medført en stabil finansiering for lavbunds-udtagning i de hidtil forløbne år, hvilket kan gøre det udfordrende at planlægge for langsigtede projekter. Budgetteringen for udtagning af lavbundsjorde fra Finansloven i 2020-2025 kan læses i appendiks E på side 132.

Klimaloven

I juni 2020 blev Klimaloven vedtaget af et bredt flertal i Folketinget. Dens målsætning var at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 % i 2030 i forhold til niveauet i 1990. Målet er herigennem, at Danmark skal arbejde aktivt for at gennemføre Parisaftalens vision om et klimaneutralt samfund inden 2050 og dermed bidrage til at begrænse den globale temperaturstigning til 1,5 grader celsius.

Herudover fastslår Klimaloven, at de tiltag, der indføres, skal medføre reelle indenlandske reduktioner af emissioner, og at de ikke blot må flytte drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser. Derudover skal der hvert femte år udarbejdes en national klimamålsætning med et 10-årigt perspektiv, som ikke må være mindre ambitiøs end

[15] Målsætning om 70% kommer fra Klimapartnerskabet for Fødevare- og Landbrugssektoren, som blev vedtaget i 2019

det forrige. Denne skal udarbejdes med et udvalgt uafhængigt Klimaråd, som skal bistå med rådgivning, udarbejde et katalog over mulige virkemidler samt foretage analyser og komme med anbefalinger til klimaindsatsen.

Klimarådet skal årligt udarbejde anbefalinger om klimaindsatsen og vurdere, om regeringens indsats sandsynliggører, at klimamålene nås. Derudover skal rådet give status på Danmarks internationale målsætninger og udarbejde et klimaprogram. Dette program skal blandt andet indeholde en status på opfyldelsen af de nationale klimamål samt en oversigt over de planlagte klimatiltag og virkemidler med effekt på både kort og lang sigt og herunder den forventede fremtidige effekt. (Klimarådet, 2024b, s. 1).

Klimaloven har dannet grundlag for en række initiativer i 2020'erne - alle med det overordnede formål at reducere udledningen af drivhusgasser. Nogle af disse tiltag omfatter bl.a. Aftalen om grøn omstilling af landbruget (Landbrugsaftalen) og den grønne skattereform. Fælles for disse initiativer er, at de fokuserer på landbruget, da denne sektor står for en betydelig del af Danmarks drivhusgasudledning, kun overgået af international transport. (Danmarks Statistik, 2025), (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2021, s. 2), (Statsministeriet, 2022)

Vandområdeplan III

Den tredje vandplan betegnes som vandområdeplan III og løber fra 2021 til 2027. Vandområdeplanerne har alle til formål at forbedre vandmiljøet, og vandområdeplan III er dermed en revidering af de forrige fra 2010-2015 og 2015-2021.
Vandplanerne har en seksårig planperiode, hvorunder planen *"fungerer som ramme for forvaltningen af overfladevand og grundvand i Danmark"*, der skal skabe grundlaget for at opnå en god tilstand i alle vandløb, søer, fjorde og kystnære områder, og i grundvandet frem mod 2027(Miljøministeriet, 2024b). Derunder består vandområdeplan III bl.a. af en Miljømålsbekendtgørelse om overfladevandområder, der fastlægger konkrete målsætninger, samt en Indsatsbekendtgørelse om reduktion af kvælstof i lavbundsjorde, der fastlægger et indsatsprogram for fire specifikke vandområdedistrikter, herunder Jylland og Fyn, Sjælland, Bornholm og et internationalt vandområdedistrikt. Således blev der i 2021 udarbejdet fire vandområdeplaner. (Miljøministeriet, 2024b)

Med trepartsaftalen i 2024 blev arbejdet med planerne delt mellem det nye Ministerium for Grøn Trepart og Miljøministeriet, som sammen har udarbejdet konkrete tiltag til de respektive vandmiljøer. Derunder skal 800 hektar fosfor-vådområder etableres for at reducere fosforudledningen i søerne med mindst 4 ton, foruden en ny regulering *"med indsatser som efterafgrøder, braklagte arealer, energiafgrøder og præcisionslandbrug, og kollektive kvælstofvirkemidler med indsatser som frivillige tilskudsaftaler til kvælstofvådområder, minivådområder, [...] og lavbundsprojekter"*(Miljøministeriet, 2024a).
Flere af de planlagte indsatser for vandmiljøet er udsat til 2033 til trods for, at planens forvaltningsramme gælder til 2027, *"da der ikke er den nødvendige kapacitet til at gennemføre alle større arealbaserede indsatser inden 2027"*(Jørgensen, 2025). Vandområdeplanerne er dog i høring frem til juni 2025, hvorfor de kan blive afvist og rebearbejdet i takt med planlægningen for den grønne trepart.

Klima-Lavbund

I 2021 var der to overordnede støtteordninger til udtagning af kulstofrige klima-lavbundsjorde; Miljøstyrelsens Klima-Lavbundsordning og Landbrugsstyrelsens vand- og klimaprojekter.
Klima-Lavbundsordningen henviser udelukkende til lavbundsprojekter, mens vand- og klimaprojekterne også omfatter kvælstof- og fosforvådområder. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 7)

Klima-Lavbundsordningen skal forstås som en tilskudsordning med ansøgningsrunder, der giver lodsejere, kommuner og fonde mulighed for at ansøge Miljøstyrelsen om tilskud til lavbundsprojekter i områder med mindst 60% kulstofrig landbrugsjord, som minimum er 10 hektar eller derover. En grundlæggende betingelse for disse projekter er, at arealerne tages ud af drift og permanent vådlægges *"ved for eksempel at hæve vandløbsbunden, afskære dræn, tildække grøfter, oversvømme med vand fra et nærtliggende vandløb eller slukke en drænpumpe"*(Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 10). Ordningen lægger op til, at udtagningsindsatsen enten kan foregå ved;

- at lodsejer(e) er projektejer og derigennem gennemfører projektet med en engangserstatning for værdiforringelsen af arealerne og med støtte til tilskudsberettigede udgifter under gennemførelsen af projektet, eller
- at lodsejere ønsker at indgå i en jordfordeling, hvor enten Naturstyrelsen eller kommunen er projektejer. Erstatningen ved jordfordelingen er herunder en engangs- eller værditabskompensation forhandlet gennem en jordfordelingsoverenskomst.

Såfremt projektet ikke opfylder områdekriterierne, kan der også søges støtte via Landbrugsstyrelsens EU-finansierede tilskudsordninger, herunder "tilskud til ekstensivering[16] med slæt", "støtte fra Klimaskovfonden til udtagning af mindre lavbundsarealer"og "multifunktionel jordfordeling". Disse ordninger støtter omlægningen af lavbundsjorde enten ved at gennemføre hele projektet eller ved at give landmændene årlig eller engangstilskud per hektar, så de selv kan tage jorden ud af drift (EU & Projekt, 2024). (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 11)
I 2023 havde Miljøstyrelsen givet tilsagn til cirka 7.000 hektar klima-lavbundsprojekter, og har modtaget henvendelser til knap 3.300 hektar, hvilket svarer til en godkendelse af cirka 3.500 hektar om året (Miljøstyrelsen, 2023).

Derudover administrerer Landbrugsstyrelsen vand- og klimaprojekter, der ligeledes skal forstås som en tilskudsordning, der, foruden tilskud til lavbundsprojekter på kulstofrig landbrugsjord, også indebærer vådområdeprojekter, herunder kvælstofvådområder og fosforvådområder.
Et kvælstofvådområde har til formål at reducere mængden af kvælstof i det vand, som fører ud til de danske fjorde og kystområder, hvor kvælstof er et problem for iltsvindet. På samme måde er et fosforvådområde konstrueret til at begrænse fosforudledningen til udvalgte søer, hvor et højt fosforniveau forringer vandkvaliteten.

[16] Når en mark reducerer drift og udbytte oftest ved græs, brak eller pil

Derigennem fokuserer vådområdeprojekter på at skabe et bedre vandmiljø ved at udtage landbrugsjord i oplandet til en sø eller en fjord, mens lavbundsprojekter også tilsigter at reducere udledningen af drivhusgasser til atmosfæren ved at tage kulstofrige lavbundsjorde ud af drift og derigennem skabe en klimaeffekt. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 12-13)
Landbrugsstyrelsens vand- og klimaprojekter foregår kun ved jordfordeling, hvorfor det kun er Naturstyrelsen eller kommunerne, der kan være projektejer herfor.

Landbrugsaftalen

I 2021 indgik Folketingets partier en landbrugsaftale til fordel for en grøn omstilling af dansk landbrug, og herunder *"sikre en forbedring af det danske vandmiljø og bedre plads til naturen i landbrugslandet"*(Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2021, s. 2), samt sikre *"en drivhusgasreduktion på 1,9 mio. ton CO_2 i 2030 og en reduktion i udledningen af kvælstof til vandmiljøet på 10.800 ton i 2027"* (Regeringen, 2021, s. 2). Aftalen udsprang bl.a. af et ønske om at gennemføre en jordreform, hvor udledningen fra jorder og skove skulle nedbringes. Dertil skulle 100.000 hektar lavbundsjorde inklusiv randarealer udtages inden 2030 som en del af indsatsen for at opfylde Klimalovens 70% reduktion af drivhusgasudledningen i 2030. Som en del af udtagningsindsatsen blev det forventet, at permanent ekstensivering af landbrugsjorder[17] kunne støtte udtagningen af lavbundsjorde. På baggrund af denne landbrugsaftale og tidligere aftaler blev det anslået, at udtagningsindsatsen ville sikre *"vådgøring af 50.500 hektar landbrugsarealer og ekstensivering af 38.000 hektar svarende til i alt 88.500 hektar"*(Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2021, s. 4). Dog udtalte landinspektør, Gert Henningsen, som er forretningschef for Miljø, Plan & jura ved LE34 A/S, i forbindelse med en artikel om arealomlægningen, at *"[...] ser man på landbrugsaftalen fra 2021, hvor der skal etableres 50.500 hektar lavbundsprojekter, så viste en opgørelse i maj 2024 - altså efter cirka tre års indsats - at blot 187 hektar var blevet etableret"*(Christensen, 2024, s. 6). Her pegede G. Henningsen på, at udtagning og vådlægning af lavbundsjorde, anvendt til landbrugsmæssige formål, tager 4-7 år, hvorigennem aftalens ambition for lavbundsprojekter baseret på frivillighed er for ambitiøs i forhold til at opnå målsætningen for 2030.

I forbindelse hermed nedsatte ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, under inddragelse af Miljøministeriet, en ekspertgruppe til at præsentere en række anbefalinger, som kan bidrage til at realisere ambitionen i Landbrugsaftalen om hurtigst muligt at udtage eller ekstensivere så meget som muligt af de 100.000 hektar lavbundsjorder. Anbefalingerne skulle herunder fokusere på mulighederne for at justere og understøtte indsatsen gennem konkrete og implementerbare forslag.
Herunder fremsatte ekspertgruppen forslag til at forbedre incitamentet for lodsejeres deltagelse i lavbundsprojekter, understøtte kommunernes og Naturstyrelsens udtagningsindsats samt justering af tilskudsordninger og et bedre samspil herimellem(Ekspertgruppe, 2023, s. 9). De konkrete forslag kan læses af ekspertgruppens delrapport 1 (Ekspertgruppe, 2023, s. 10-41) fra 2023, men omhandler overordnet;

[17]Reduktion af brugen af gødning, pesticider og maskiner.

- skattemæssige fordele for udtagning,
- styrkelse af udtagningskonsulenters rolle,
- styrket projektfacilitering og myndighedsbehandling, herunder en enklere sagsbehandling ved miljøvurderinger,
- muligheder for at anvende ekspropriation i forbindelse med udtagning af klima-lavbundsprojekter, som der er for kvælstof- og vådområdeprojekter,
- muligheder for en samlet tilskudsordning til udtagningsindsatser,
- kompensationsmuligheder for arealets tabte markedsværdi, når lodsejere ved jordfordeling selv beholder det udtagne lavbundsareal, og
- etablering af en statslig jordpulje rettet mod jordkøb eller permanent ekstensivering mod kompensation, men uden krav om etablering af et vådgjort lavbundsprojekt.

Igennem Landbrugsaftalen er det til hensigt, at alle initiativer heri gennemføres uden at afvikle landbruget eller gøre det økonomisk ubæredygtigt (Regeringen, 2021, s. 1-5). For at skabe incitament for landmændene fastsætter aftalen, at landbrugsstøtten skulle øges op til 27 mia. kr. mellem 2023-2027, hvorigennem støtten primært skulle gå til grønne indsatser. Herigennem skulle der budgetteres med 2 mia. kr. i 2023-2024 til indsatsen for udtagning af lavbundsjorde. Aftalen havde deadline i 2024, hvor der hertil skulle være udarbejdet udviklingsinitiativer for konkrete implementeringer af reduktionsmålene. (Regeringen, 2021, s. 2-5)

Til de jorde der ikke tages ud af landbrugsdriften blev det besluttet i Landbrugsaftalen, at der i 2027 skal komme en markregulering, som er en regulering af kvælstofmængden, der må bruges på de forskellige landbrugsbedrifter og marker. Herunder er det forhold som jordtype, afgrøder, lodsejers fleksibilitet af bedrift samt nærhed til vandmiljø, der er afgørende for den enkelte marks regulering. Derfor er beregningerne[18] for reguleringerne omfattende og stadig undervejs, hvorfor markreguleringen først forventes færdig i 2027. Markreguleringen er således en kvælstofregulering med en øvre grænse for mængden, som må udledes på den specifikke mark, hvilket især er aktuelt i oplande nær kyster og vandmiljøer. Herigennem vil markreguleringen erstatte den målrettede kvælstofregulering fra vandområdeplanerne. Markreguleringen vil dog udfases i takt med, at arealomlægningerne fra den grønne trepartsaftale bliver implementeret. (Landbrugsstyrelsen, 2024a), (Kaarup, 2025)

Grøn skattereform

Med udspillet til en grøn skattereform forsøgte regeringen i 2022 at introducere et centralt redskab til at nå klimamålet i 2030. Regeringen foreslog herunder en ambitiøs og ensartet afgift på udledningen af CO_2[19], der både skulle øge prisen på hidtidige afgifter og samtidigt omfatte flere brancher for at sikre et direkte incitament for virksomheder til at sænke deres udledning. Landbrugssektoren er underlagt denne skattereform, hvor en ekspertgruppe herfor skulle udarbejde en rapport med reguleringsmodeller, som beskrevet i bilag D på side 129.

[18] Beregningen hedder NURA (Ny Udledningsbaseret ArealRegulering), og er et regnskab over den enkelte bedrifts kvælstofudledning

[19] dog ikke for mineralogiske virksomheder; cement-, beton-, glas- og teglvirksomheder

Denne rapport vurderer *"fordele og ulemper ved forskellige reguleringsløsninger, herunder en CO_2-afgift, en reguleringsløsning og en tilskudsløsning inden for EU's landbrugsstøtte for landbrugssektorens [...] udledninger af drivhusgasser, dvs. udledningerne fra særligt dyrenes fordøjelsesprocesser, lavbund og gødning"*(Wammen, N., Bruus, J., m.fl., 2022, s. 8). Igennem reformen ønsker regeringen også at give mere tilskud til grøn omstilling i de virksomheder, der rammes hårdest af disse afgifter. Dette skal primært gøres gennem Danmarks Grønne Arealfond, som får afsat 7 mia. kr. frem til 2030 og tiltænkes påbegyndt engang i 2025. (Wammen, N., Bruus, J., m.fl., 2022, s. 1-5, 8)
Fondens påbegyndelsesår for tilskud kan dog virke besynderlig, når dette ses i lyset af, at CO_2-afgifter først påbegyndes i 2027 og herefter udfases igen i takt med, at arealomlægningerne gennemføres frem mod 2030.

I 2024 blev reformen uddybet i form af *"regulering, der skal bidrage til at reducere de biologiske udledninger i landbruget"*, fordi landbruget forventes at være skyld i 46% af Danmarks drivhusgasudledningen i 2030. Denne uddybning er lavet på baggrund af en ekspertgruppe, som fremlægger tre modeller for CO_2-afgifter på landbruget, der vil blive udviklet under GrønREFORM[20]. Disse tre modeller indbefatter overordnet en CO_2-afgift, hvor valg af model og afgiftsbeløb kan ændre sig i takt med de årlige klimastatus-rapporter og modellerne i GrønREFORM. (Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 1-6 og 227)

Klimarådets statusrapport 2025

Klimalovens målsætning for 2030 er opdelt i delmål, der fungerer som milepæle for at sikre løbende fremdrift og opfyldelse af det overordnede klimamål. Dertil bestod et af delmålene i, at Danmark i 2025 skulle reducere sin udledning med 50-54% i forhold til 1990. I en statusrapport, udarbejdet af Klimarådet i 2025, indikeres det, at delmålet når at blive opfyldt hvad angår den nedre grænse på 50%, mens rapporten forudser, at målet om at reducere udledningen med 70% inden 2030 lige akkurat også forventes at nås. Dog understreger Klimarådets statusrapport, at der fortsat er betydelig risiko for, at 2030-målet ikke opnås, hvis der ikke implementeres væsentlige indsatser. Af rapporten fremkommer det, at Danmark ikke forventes at opfylde LULUCF-målet de næste tre år. Dog forventes næsten fuld målopfyldelse i 2029 og en sikker opfyldelse i 2030 på grund af den forventede markante reduktion det år som følge af trepartsaftalens visioner.

Af Klimarådets statusrapport fremkommer det dog også, at mange forhold, herunder forsinkede tiltag eller en mindre effekt af tiltag, kan medføre en ændring i den forventede udledning. De anbefaler derfor, at regeringen bør mindske risikoen for ikke at nå 2030-målet ved at analysere, forbedre og hurtigere implementere tiltag allerede nu, således deres effekt ses hurtigst muligt. En af disse tiltag er den grønne trepartsaftale. Herigennem argumenterer Klimarådet for, at trepartsaftalen er et godt skridt på vejen til at nå 2050-målene, men at der skal sættes handling bag de politiske visioner, og at indsatsen skal sammentænkes med mere langsigtede klimamål for at nå de ønskede reduktioner. (Klimarådet, 2025, s. 10-11)

[20]En gruppe af eksperter, som bl.a. beregner modeller af miljømæssige effekter for politiske udspil

Af statusrapporten fremgår det også, at udledningen fra landbrugsarealer forventes næsten halveret grundet den estimerede indsats med udtagning og vådlægning af kulstofrige lavbundsjorder. Dog vurderes det i Klimarådets rapport, at tendensen for udtagningerne på baggrund af de nuværende planer og handlinger ikke forventes at opfylde 2030-målet, og at den historiske udtagning har været minimal. Det skyldes, at tempoet hidtil har indikeret, at det kun er realistisk at opnå en omlægning af halvdelen af lavbundsarealerne til trods for indførslen af den grønne trepartsaftale. (Klimarådet, 2025, s. 117, 119, 121)

I Klimarådets statusrapport fremhæves flere tiltag, som vurderes at være overvurderede i forhold til den grønne trepartsaftale, hvoraf et af disse tiltag er udtagning af kulstofrige jorder[21]. Klimarådet peger på tre faktorer, som de mener er afgørende for, at disse effekter vurderes som overvurderede:

- **Lav tilslutning**. *"Der har været lav tilslutning til skovrejsning og udtagning af jord, og tidligere erfaringer har vist, at det er svært at få landbrugere til at søge de nødvendige tilskudsordninger",*
- **Komplekse projekter**. *"Projekterne er komplekse og langvarige, hvilket skaber usikkerhed om realiseringen og dens hastighed",*
- **Mange tiltag på samme tid**. *"Der hersker en generel høj usikkerhed om fremtiden for tilskudsordninger, kompensation og jordpriser, og det kan gøre landbrugerne tilbageholdende".* (Klimarådet, 2025, s. 131)

Klimarådet kom dog med et forslag til, hvordan regeringen kan øge sikkerheden for opfyldelse af klimamålene. De foreslår bl.a., at en forhøjet afgift på kulstofrige jorder vil kunne muliggøre en overopfyldelse af målet og dermed sikre, at Danmark kommer i mål. Dog ser de også barrierer i forhold til udtagningen af lavbundsjorder. En af disse er, at flere etårige ordninger konkurrerer med tilskud til skovrejsning og udtagning af kulstofrige lavbundsjorder, da disse løsninger er attraktive for lodsejerne på kort sigt og dermed ofte får dem til at udsætte beslutningen om en eventuel omlægning af deres arealer. Derudover er der også usikkerhed om reguleringen af gødningsmuligheder frem til 2027, som yderligere kan medføre tvivl om, hvorvidt lodsejerne skal omlægge deres jord eller ej. (Klimarådet, 2025, s. 143 og 226)

Sammenlignes Klimarådets statusrapport fra 2025 med rapporten året forinden, hvor denne grønne trepartsaftale endnu ikke var vedtaget, bemærkes det, at skepsissen omkring opfyldelsen af 2030-målet i Klimaloven er blevet reduceret med indførslen af trepartsaftalen, da dennes ambitioner tages i betragtningen i klimafremskrivningerne for 2025. (Klimarådet, 2024c, s. 10-13), (Klimarådet, 2025, s. 112, 143, 149)
Dermed ses det, at vedtagelsen af trepartsaftalen har skabt en reel mulighed for, at Danmark kan nå 2030-klimamålet - noget, der tidligere ikke har virket realistisk - på trods af, at statusrapporten fra 2025 fortsat forholder sig skeptisk til opnåelsen af målet på visse fokusområder, da Klimaområdet også peger på, at processen for udtagningsindsatsen stadig har brug for at blive fremskyndet. Herunder anbefaler Klimarådet en regulering af landbruget samt indførsel af en drivhusgasafgift på udledninger fra produktionen.

[21] De andre tiltag er tilskudspuljen til pyrolyse og skovrejsning.

Slutteligt påpeger de også, at *"frivillige ordninger bør automatisk følges op af mere håndfaste instrumenter."* (Klimarådet, 2024c, s. 12-13)

Opsamling og tentative vurderinger

Udtagning af lavbundsjorde har gennem årtier været en del af danske og europæiske miljø- og landbrugspolitiske tiltag. De tidlige initiativer fra 1970'erne og 1980'erne, som Ramsarkonventionen og habitatdirektivet, skabte et grundlag for beskyttelse af vådområder, men uden eksplicit fokus på lavbundsjorde. Vandmiljøplanerne fra 1987 og frem skabte en politisk retning for kvælstof- og fosforregulering, hvilket indirekte understøttede beskyttelsen af lavbundsjorde.

I 2000'erne tog reguleringen til med vandrammedirektivet og de efterfølgende vandplaner, hvor Danmark blev opdelt i 23 vandoplande. Fokus blev styrket på vådområdeetablering og kvælstofreduktion. Vandmiljøplan III (2004) og aftale om Grøn Vækst (2009) introducerede konkrete mål for etablering af vådområder. Samtidig blev det første Landdistriktsprogram indført med tilskudsordninger til lodsejere for etablering af vådområder, men effektivitetsmålinger viste begrænset opnåelse af målene på cirka 5%.

I 2010'erne blev reguleringen skærpet med vandplan I og Fødevare- og landbrugspakken, hvor kvælstofreguleringen blev lempet, men samtidig blev der indført nye tiltag til etablering af vådområder og lavbundsprojekter. Vandområdeplan II byggede videre på vandplan I, men med visse lempelser, bl.a. udskydelse af kvælstofreguleringen. Dog strammede Naturpakken op på lempelserne i samme årti og skulle kompensere for de miljøkonsekvenser, der kom ud af Fødevare- og landbrugspakken.

I 2020'erne blev indsatsen mere ambitiøs med Klimaloven, der fastsatte et reduktionsmål på 70% af drivhusgasser i 2030. Den nye Landbrugsaftale introducerede en konkret plan om at udtage 100.000 hektar lavbundsjorde inden 2030. Dog viste en opgørelse fra 2024, at kun 187 hektar var blevet udtaget gennem Landbrugsaftalen, hvilket understreger udfordringerne ved implementeringen. Miljøstyrelsens Klima-Lavbundsordning havde også til formål at bidrage til udtagningen af lavbundsjordene, men har i gennemsnit accepteret 3.500 hektar projektjord om året fra 2021 til og med 2023, hvilket langt fra opfylder målsætningen på 100.000 hektar inden 2030, såfremt denne tendens fortsætter. Finansiering og frivillighed har været centrale temaer i disse tiltag, men langsom implementering har rejst tvivl om realismen i målsætningerne.

Herigennem har der været mange politiske initiativer til udtagning eller ekstensivering af lavbundsjordene det sidste halve århundrede, men beslutningerne har varieret og resultaterne har været mindre effektive. Målsætningen i vandrammedirektivet har også været på dagsordenen siden 00'erne, hvor det var planlagt indfriet i 2015, men i 2025 stadig ikke forventes implementeret før tidligst i år 2030.

Det kan således igennem tiltagene konkluderes, at der er en tendens til enten at udskyde den konkrete handling hver gang der sættes et mål, eller at udforme så overfladiske rammer, at det ikke er muligt at følge op på implementeringen.

I de initiativer, hvor der er fulgt op på implementeringen, er det kun i ringe grad, at de er blevet virkeliggjort. Derfor fremkommer det også besynderligt, at der ikke er tydelige rammer for løbende opgørelser, hvor status sammenholdes med målsætningen. Desuden fremstår det også uklart, hvorvidt nye initiativer erstatter eller bygger videre på tidligere tiltag, hvorigennem det er svært at gennemskue hvilke tiltag, der per dags dato stadig er aktuelle eller gennemførte.
Mængden af nye tiltag og deres forskellige kaldenavne gør også arbejdet med at forstå de skiftende regeringers hensigter kompleks, hvorfor målsætningerne kan forekomme rodet og uovervejede. Dette koblet med den begrænsede realiseringsorienterede tilgang i initiativerne gør den begrænsede udførelse mindre overraskende.

Generelt bygger tiltagene på få værktøjer i forhold til realiseringen af målsætningen, hvortil der desuden heller ikke forekommer klare definerede ansvarshavere, der kan stå til ansvar for den ringe opnåelse af målsætningerne. De politiske tiltag beskriver derved heller ingen konsekvenser for manglende udførsel, hvilket kan bidrage til et mindre seriøst incitament for gennemførslen, hvor lodsejere kan være svære at overbevise, da deres fordele og fremtidige udbytte heller ikke fremkommer tydelig af initiativerne. Havde der været klare intentioner om mål, udførsel, ansvarshaver, værktøjer samt konsistent politisk opbakning og klare rammer ved lodsejerdeltagelse, kan der argumenteres for, at flere af de tidligere initiativer havde nået målsætningerne. Dog skal det tydeliggøres, at dele af målsætningerne kan være opnået i nogen grad, men den begrænsede offentliggjorte opfølgning, som desuden har påvirket kvaliteten af datagrundlaget for omfanget af kulstofrige lavbundsjorde, kan besværliggøre en sådan redegørelse. Foruden dette er status for udtagningsindsatsen også uigennemskuelig grundet de mange politiske programmer, pakker, aftaler, planer og reformer, der gør det svært at differentiere mellem tiltagenes sammenhæng.

Hvad omfatter planlægningen og værktøjerne for udtagningsindsatsen i den grønne trepart? 4

Arealomlægningen af Danmarks landskab indebærer en samlet indsats, der *"omfatter udtagning af kulstofrige lavbundsjorder, vådområder, skovrejsning, ekstensivering og andre arealbaserede omlægningsindsatser, herunder at bidrage til bedre vilkår for natur og biodiversitet"*(Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024b, s. 1). En omlægningsplan skal derigennem forstås som en samlet plan for disse indsatser, der skal udarbejdes for hver af de lokale treparter inden udgangen af 2025. Det vil herigennem blive undersøgt, hvad hensigterne bag trepartsaftalen er, og hvad planlægningen af realiseringen herunder omfatter for at få en forståelse for de planlægningsmæssige aspekter og værktøjer, som udtagningen vil kræve.

4.1 Planlægning for omlægning af lavbundsjorde

På baggrund af trepartsaftalens målsætning om udtagning af 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde inden 2030, bygger denne aftale videre på Landbrugsaftalens ambitioner for 2030. Som en del af implementeringen skal der udarbejdes omlægningsplaner for 23 lokale trepartsområder inden udgangen af 2025, som tilsammen skal indfri udtagningsindsatsen på nationalt niveau (Statsministeriet, 2024b, s. 6). Planen skal sammentænkes med den kommunale planlægning, hvorunder planen skal basere sig på tiltag i den nationalt fastsatte kvælstofregulering, øvrige indsatsbehov og virkemidler i henhold til vandrammedirektivet (Statsministeriet, 2024a, s. 13-14). For at komme hurtigst muligt i gang med planlægningen, beskriver trepartsaftalen desuden, at der kan tages udgangspunkt i de reviderede vandplaner fra 2021 (Statsministeriet, 2024a, s. 17). Omlægningsplanen forstås herigennem som en dynamisk indsatsplan, der derfor kræver løbende opdateringer af igangværende og nye lavbundsprojekter, hvorfor planlægningen skal foregå i en ny platform, kaldet MARS (Multifunktionel ArealRegiStrering). Platformen er udviklet af Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (SGAV) sammen med Danmarks Miljøportal med henblik på at få et fælles register for planlægningen af arealanvendelsen i det åbne land. MARS er således et værktøj til multifunktionel arealregistrering, hvori omlægningsplanerne skal laves med indtegnede

projekter over arealomlægninger, der løbende opdateres, så det er muligt at følge processen, status for målene samt effekterne på natur, klima og vandmiljø. Derigennem skal MARS bidrage til et visuelt overblik over igangværende, kommende og færdiggjorte projekter på både lokalt og nationalt niveau. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2025b)

Dog skal MARS også kun forstås som et teknisk værktøj, hvori kommunerne uploader deres omlægningsplaner på samme måde som kommuneplanerne uploades i Plandata.dk, hvorigennem MARS ikke skal forstås som et udpegningsværktøj til at finde potentielle lavbundsarealer til udtagningsindsatsen. Chefkonsulenten i Kommunernes Landsforening (KL), Line Hvingel, udtaler hertil, at MARS skal betragtes som *"en stor lommeregner"*, der tæller den samlede kvælstof- og CO_2-reduktion, når projekterne fra omlægningsplanerne uploades. Derfor har KL set et behov for at understøtte udtagningsindsatsen ved at udarbejde et supplerende værktøj, ASK (Arealer, Synergier, Kort), der skal fungere som en multi-kriterie GIS-analyse til at udpege de rette arealer i omlægningsplanerne. L. Hvingel, der også er projektansvarlig for ASK, uddyber her, at KL med værktøjet ønsker at udnytte en gængs teknologi til at hjælpe kommunerne med at udarbejde en konfliktanalyse, hvor datasæt for lavbund, kulstof, grundvand, biodiversitet m.m. kan vægtes og sættes i forhold til lodsejeres markblokke og interesser. *"På den måde skal vi gerne ende med et beslutningskort, som ikke er i tusinder af farver, men derimod er rødt, gult og grønt, således arealernes synergier afspejles"*. Derigennem peger L. Hvingel på, at ASK minder om nogle af de andre tilgængelige GIS-portaler, herunder MiljøGIS, hvor der kan tændes og slukkes for kortlag. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

ASK er således et udpegningsværktøj til potentielle arealer, der kan indgå i omlægningsplanerne, mens MARS er et værktøj til at følge processen for indtegnede projekter. Omlægningsplanerne skal derigennem forstås som en lang række af projekter, herunder lavbundsprojekter. Udtagningsindsatsen for disse projekter kan opdeles i en forundersøgelsesfase og realiseringsfase, hvor forundersøgelsen knytter sig til det planlægningsmæssige aspekt, idet arealet skal undersøges for dets egnethed. Dette gøres under en ejendomsmæssig og teknisk forundersøgelse, som varetages af projektejeren. Udtagningsindsatsen for lavbundsprojekterne gennemføres på nuværende tidspunkt med kommunerne og Naturstyrelsen som projektejer, hvor private lodsejere frivilligt stiller deres arealer til rådighed ved enten at tage dem ud af drift eller gennem frasalg (Ekspertgruppe, 2023, s. 6, 14).

4.1.1 Forundersøgelse

En ejendomsmæssig forundersøgelse skal fastlægge lodsejerforholdene og derudover beskrive, hvilke ønsker lodsejere har i området for derigennem at afklare lodsejernes opbakning til projektet. Ved opbakning følger herefter den tekniske forundersøgelse, der skal *"undersøge og beskrive de nuværende forhold i projektområdet, udarbejde et projektforslag og synliggøre effekterne og konsekvenserne af projektet i forhold til både natur, miljø- og klimamål"*(Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 14). Herunder er de fleste lavbundsprojekter enten omfattet af screening eller miljøvurdering, idet Miljøvurderingslovens (MVL) § 8, stk. 1 fastslår, at den relevante myndighed[1] skal

[1]Kommunen er miljøvurderingsmyndighed for private og kommunale lavbundsprojekter, mens Miljøstyrelsen (nu SGAV) er myndighed for Naturstyrelsens lavbundsprojekter (Ekspertgruppe, 2023, s.

gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, der bl.a. udarbejdes inden for landbruget, fysisk planlægning og arealanvendelse, hvis projektet er omfattet af lovens bilag 1 eller 2. Herunder kan lavbundsprojekter vedrørende sammenlægninger og regulering af vandløb eksempelvis danne grundlag for udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport, der har til formål at beskrive projektets indvirkning på miljøet, heriblandt beskyttet naturtyper i henhold til habitatdirektivet fra 1992 samt jordarealer, jordbund, vand, luft og klima. Miljøkonsekvensrapporten er projektejerens ansvar, der jf. MVL § 20, stk. 6 skal sikre, at rapporten udarbejdes af kvalificerede eksperter. Rapporten danner herefter grundlag for myndighedens afgørelse om tilladelse til gennemførelse af projektet, som desuden bygger på resultater fra en offentlig høring, hvor berørte myndigheder og borgere kan komme med input til miljøkonsekvensrapporten jf. MVL § 32. En screening efter bilag 6 i MVL kan derigennem være essentiel at udføre, da resultatet heraf kan bevirke, at miljøvurderingen kan undlades, hvis indvirkningen på miljøet forventes at være væsentlig negativ.
For at skabe et overblik over processen i forundersøgelsesfasen, henvises der til figur 4.1. Af processen bliver det tydeligt, at miljøvurdering kræver ressourcer og tid, da miljøkonsekvensrapporten skal redegøre for mange oplysninger og hensyn benævnt under MVL § 20 og bilag 7, når lavbundsprojektet omfatter lovens bilag 1 og 2. Udarbejdelsen af en miljøvurdering, og herunder en miljøkonsekvensrapport, tager som regel mindst et år. Tidsrammen omfatter både udarbejdelsen af rapporten og de tilhørende høringsperioder, før en endelig afgørelse foreligger. Hvis afgørelsen påklages, vil processen blive forlænget yderligere. (Ekspertgruppe, 2023, s. 22)

Figur 4.1. En egenproduceret proceslinje over udtagningsindsatsers forundersøgelsesfase for lavbundsprojekter.

Om en miljøvurdering efter Miljøvurderingsloven er nødvendig, afhænger af det enkelte projekt. Dog pegede ekspertgruppen, fra afrapporteringen om udtagning af lavbundsjorde, på, at det ofte vil være tilfældet for de fleste lavbundsprojekter, da mange af disse projekter er placeret i ådale grundet lavbundsjordernes beliggenhed.

22).

Derudover er mange ådale udpeget som habitatområder, hvorfor der kan stilles yderligere krav til udtagningsindsatsen. Lavbundsprojekter kan, foruden Miljøvurderingsloven, også kræve tilladelser efter flere love, herunder Vandløbsloven, Naturbeskyttelsesloven, Råstofloven og Planloven, da beskyttet natur i nogle tilfælde kan forsvinde, når lavbundsjorderne vådgøres. (Ekspertgruppe, 2023, s. 22)
Der kan således være flere afvejninger mellem beskyttelseshensyn, hvor vurderingsgrundlaget for lavbundsprojektets egnethed bliver en tidskrævende proces, som kan risikere at forsinke udtagningsindsatsen og muligvis ikke lykkes grundet restriktioner i lovgivningen. Derfor er det heller ikke alle lavbundsprojekter fra den målrettede indsats under Fødevare- og landbrugspakken, der er blevet realiseret endnu (Ekspertgruppe, 2023, s. 6). I forbindelse med den Grønne Trepart er det derfor en ambition, at de udpegede arealer i omlægningsplanerne har potentiale for at bidrage til beskyttet natur (Statsministeriet, 2024b, s. 11).

4.1.2 Undgåelse af forsinkelser

Af trepartsaftalen fremgår det, at aftalepartierne ikke er interesserede i forsinkelser, og derfor oplyses det i aftalen, at udtagningsindsatser, derunder lokale indsatser og initiativer, gerne må igangsættes sideløbende med omlægningsplanernes udarbejdelse og de nationale vandområdeplaner for 2021-2027. Desuden skal det sikres, *"at der er kontinuerlig fremdrift i kommunernes arbejde med projektrealiseringer parallelt med omlægningsplanens udarbejdelse"*(Statsministeriet, 2024a, s. 13-14). For at håndtere de mest kritiske områder i indsatsen for bedre vandmiljø og kvælstofreduktion, fremskyndes opkøb og omlægning af landbrugsjord gennem akutpakker, der skal undgå forsinkelser i udfordrede vandområder. Dertil oprettes der en Akutpakke 2 med henblik på at opkøbe landbrugsarealer med eventuelle tilhørende bygninger i *særligt udfordrede vandoplande* for at understøtte vandrammedirektivets indsatsbehov i 2027, hvor opkøbene skal bidrage til større sammenhængende naturområder, foruden CO_2-reduktion. (Statsministeriet, 2024b, s. 8).
Indsatsen i de særligt udfordrede områder kan i nogle tilfælde også kræve en øget markregulering, som i praksis kan føre til braklægning[2] af de områder, som enten ikke er blevet indfriet via arealomlægning i 2027, eller for de områder, der kræver et stort indsatsbehov. For disse ekstraordinære indsatser iværksættes der en Akutpakke 3. Intentionen er endvidere, at markreguleringen gradvist udfases som arealomlægningerne realiseres frem mod 2030 (Statsministeriet, 2024b, s. 5, 8-9)
For yderligere at undgå forsinkelser eller lempelser i aftalen som følge af regeringsskifte, har aftalen karakter af forlig og stemmeaftale, hvor enkelte partier ikke kan bruge vetoret til at blokere forligskredsbeslutninger, og aftalepartierne skal derfor stemme for *"lovforslag og bevillingsmæssige hjemler, der understøtter og udmønter aftalens indhold"* (Statsministeriet, 2024b, s. 18).

Yderligere ser KL den korte tidshorisont frem mod 2030 som en mulighed for at intensivere forhandlinger og diskussioner, da indsatsen i den grønne trepart kræver, at *"vi har øjnene på bolden og gør en proaktiv indsats i planlægningsfasen, da vi kun har et år til at få planerne principgodkendt"*, fortæller L. Hvingel, der forklarer, at ASK netop blev udviklet

[2]Braklægning henviser til, at landbrugsjord midlertidigt eller permanent udtages af driften og derfor ikke dyrkes(Sørensen, B. P., Amundsen, S. E., m.fl., 2008).

til denne fase. Derfor er L. Hvingel stadig tidsoptimistisk i forhold til opfyldelsen af målsætningen i 2030, da hun erfarer, at der er en god opbakning til samarbejdet. *"Folk vil det gerne. Der er en fælles konsensus. Folk er indforstået med, at realiseringen kræver handling"*. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

Selvom opbakningen blandt aktørerne er god, så tilføjer L. Hvingel dog, at aftalegrundlagets setup med frivillighed kan være en udfordring i forhold til den optimistiske implementering af udtagningsindsatsen. *"Jeg kan godt lide frivillighed, og jeg tror ikke på, at vi opnår noget som helst med tvang"* siger hun og påpeger således, at frivillighed er den eneste rigtige vej. Dog kunne frivilligheden med fordel være blevet sammentænkt med kommuneplanerne, *"da man så også havde haft de samme virkemidler i forhold til en helhedsorienteret planlægning"* supplerer L. Hvingel. Derigennem peger hun på, at den nuværende værktøjskasse for udtagningsindsatsen ikke er tilstrækkelig nok i forhold til den, treparterne har brug for. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

4.1.3 Værktøjer i udtagningsindsatser

Opkøbene og reguleringerne, der er planlagt i forbindelse med udtagning af lavbundsjorde, kan påvirke priserne på landbrugsjorden, og derfor har aftalepartierne et ønske om, at holde jordpriserne i ro. Derigennem beskriver implementeringsaftalen, at akutpakkerne kun er målrettet områder med en høj CO_2-belastning, således prisudsving og usikkerhed undgås på jordmarkedet blandt lodsejere. Derfor er der en politisk strategi i ikke at opkøbe landbrugsjord i mange områder samtidigt, da udtagningsindsatserne herunder kan bevirke en høj eller lav efterspørgsel på den øvrige landbrugsjord, hvilket kan skabe en usikkerhed om arealernes værdi. Implementeringsaftalen fokuserer derfor på et strategisk opkøb, hvor staten ikke køber for meget jord på én gang, så markedet kan nå at tilpasse sig gradvist. Derigennem skal udtagningerne basere sig på lodsejers frivillighed, mens omlægningerne skal understøttes af Danmarks Grønne Arealfond, som skal bidrage til at *"styrke den eksisterende indsats samt understøtte, at staten i højere grad får mulighed for at tilvejebringe erstatningsjorde og strategisk at opkøbe landbrugsjord forud for lavbundsprojekter, hvilket kan bidrage til, at udtagningsprojekter kan gennemføres hurtigere"*(Statsministeriet, 2024a, s. 8). Således skal lodsejere have mulighed for at søge støtte gennem arealfonden til bl.a. *"permanent ekstensivering, etablering af vådområder, minivådområder og udtagning af lavbundsjorde, samt hvor der kan gennemføres faciliterende jordsalg og jordbytte"*(Statsministeriet, 2024b, s. 7). Lodsejeres deltagelse tiltænkes herigennem at være baseret på de frivillige lavbundsstøtteordninger, herunder vand- og klimaprojekter og klima-lavbundsprojekter under Klima-Lavbundsordningen. (Statsministeriet, 2024b, s. 5-6, 13)

Disse projekter fra støtteordningerne kræver foruden en forundersøgelse også en visualisering af, hvordan området kan se ud efter omlægningen samt en plan, *"der sikrer, at der ikke bliver bagvand i de omkringliggende drænsystemer, samt at der ikke sker oversvømmelse af haver og huse"* ved at udtage lavbundsjordene og vådgøre dem (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 11, 13). Foruden strategiske opkøb af jorde, støtteordninger til lavbundsprojekter og ekstensivering samt markregulering og CO_2-afgifter, bliver det udspecificeret i trepartsaftalen, at jordfordeling er en af værktøjerne, der skal understøtte omlægningerne (Statsministeriet, 2024a, s. 3).

Herunder skal jordfordelingen arbejde for en bedre arrondering, mere dyrkningssikker jord samt forbedring af økonomien på vandholdige lavbundsarealer i de lokale områder, som derigennem skal tiltrække lodsejerne til deltagelse. Jordfordeling er et værktøj, som Naturstyrelsen og kommunerne kan benytte til lavbundsprojekter, når lodsejere frivilligt har indvilligt i at bytte jordlodder samtidigt inden for et geografisk afgrænset område. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 18)

Her skal ombytningen af jordlodder stille lodsejeren et bedre udgangspunkt end før, hvorfor lodsejeren ikke må tabe værdi ved at deltage i en jordfordeling. Jordfordelingen styres af en jordfordelingsplanlægger, der forhandler jorde og priser med de deltagende lodsejere, hvor ombytningen kan betragtes som en handel, som sker samtidigt via en jordfordelingsoverenskomst, der herigennem repræsenterer løsningen for projektet.
Landbrugsstyrelsen (nu SGAV) er ansvarlig for at gøre landbruget grønnere gennem tilskud og regulering af erhvervelse og anvendelse af ejendomme i det åbne land, hvorfor jordfordelingsværktøjets regulering er fastsat af denne styrelse under Jordfordelingsloven. Derunder er Landbrugsstyrelsen ansvarlig for at gennemføre jordfordelingen ved at sørge for berigtigelse[3] samt registrering og notering i matrikelregistreret og tingbogen (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 18). Ved en skæringsdato vil de handlede arealer skifte ejer samtidigt med udbetaling af salgssummerne, som kan være i form af engangskompensationer eller værditabskompensationer. Lodsejere har herunder mulighed for at erhverve erstatningsjorde og beholde jorde i en jordfordeling - eventuelle overskydende arealer vil tilhøre staten, der herefter kan sælge arealerne (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 18, 21).

Såfremt *"en enkelt lodsejer blokerer for realiseringen af større udtagningsprojekter"*, forslås det i trepartsaftalen, at ekspropriation undtagelsesvis kan anvendes som et værktøj til gennemførelsen af et projekt(Statsministeriet, 2024a, s. 8). Ekspropriation skal forstås som en tvungen afståelse af ejendomsret eller andre formuerettigheder mod fuld erstatning, og derfor forårsager ekspropriationsværktøjet et væsentligt indgreb i den enkelte lodsejers ejendomsret, hvorfor værktøjet skal anvendes med forsigtighed (Ekspertgruppe, 2023, s. 24). Derfor skal tvangsafståelsen også være krævet af 'almenvellet' i henhold til nødvendighed og rimelighed, som foruden disse hensyn også skal have en ekspropriationshjemmel i forhold til lovlighed.

For projekter omhandlende genopretning af vådområder og ådale kan der eksproprieres efter Naturbeskyttelseslovens § 60a, når formålet er at forbedre vandmiljøet. Derigennem er denne hjemmel målrettet Landbrugsstyrelsens vand- og klimaprojekter angående oprettelse af kvælstof- og fosforvådområder, hvor ekspropriationen består af en rådighedsindskrænkning i form af permanent vådområdetilstand med tinglyst deklaration, der skal reducere udledningen af kvælstof og fosfor for at beskytte vandmiljøet i søer og fjorde, som ligger i oplandet.(Ekspertgruppe, 2023, s. 24)

[3]Landbrugsstyrelsen skal gennemgå jordfordelingsmaterialet, der er udarbejdet af jordfordelingsplanlæggeren. Materialet indeholder de deltagende lodsejers/ejendommes aftaler, servitutbindinger og indhentede tilladelser.

Hertil peger ekspertgruppen, fra afrapporteringen om lavbundsjorde, på, at der ikke specifikt er lovhjemmel til ekspropriation i klima-lavbundsprojekter, der tager hensyn til klimaet og reduktionen af udledning af CO_2. (Ekspertgruppe, 2023, s. 24)

Derigennem kan lovgrundlaget for ekspropriation til klima-lavbundsprojekter være problematisk, og derfor har regeringen også til intention at *"afsøge mulighederne for at anvende ekspropriation i relation til udtagning af lavbundsjorde ud fra klimahensyn"*(Statsministeriet, 2024a, s. 8). Herunder ønsker regeringen ikke, at en ny ekspropriationshjemmel skal stå i vejen for den eksisterende udtagningsindsats, der er baseret på frivillige ordninger, hvorfor der afsøges en ekspropriationsmulighed, *"hvor eksproprierede lodsejere ikke stilles økonomisk bedre end de, der indgår i frivillige udtagningsordninger"*(Statsministeriet, 2024a, s. 8). Dog er denne ekspropriationsmulighed ikke afsøgt yderligere i perioden fra trepartsaftalens vedtagelse i juni 2024 til implementeringsaftalen i november samme år, da sidstnævnte aftale kun beskriver, at øget opkøb af jord om nødvendigt kan sikres via ekspropriation, der således *"gemmer muligheden for ekspropriation langt nede i værktøjskassen"* ifølge G. Henningsen (Christensen, 2024, s. 7). Hertil peger G. Henningsen på, at en ny ekspropriationshjemmel også er en måde at imødekomme lodsejere grundet skattefriheden fremfor markregulering og afgifter. Desuden udtaler ledende landinspektør i Arealer & Rettigheder ved Mølbak Landinspektører A/S, Karsten L. Willeberg-Nielsen, at *"frivillige aftaler fremmes, hvis parterne ved, at der er en ekspropriationsmulighed, hvis der ikke kan opnås enighed om vilkårene for aftalen"*(Christensen, 2024, s. 14).

Opsamling og tentative vurderinger

Planlægningen for udtagningsindsatsen af 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde omfatter, at der for 23 lokale trepartsområder skal udarbejdes en omlægningsplan, der skal forstås som en dynamisk indsatsplan med løbende opdateringer om bl.a. igangværende og nye lavbundsprojekter. Dertil er platformen, MARS, blevet udviklet med henblik på at skabe et visuelt overblik over igangværende, kommende og færdiggjorte projekter på både lokalt og nationalt niveau, så der kan følges med i processen for udtagningsindsatserne. Hertil har KL udviklet ASK til kommunerne, som de kan bruge til at udvælge specifikke arealer til omlægningsplanerne i MARS, der primært vil være en samlet projektarealberegner.

Disse udtagningsindsatser for omlægningen af 140.000 hektar lavbundsjord kan dog fremstå ambitiøse, da tidsplanen under den grønne trepartsaftale kan være vanskelig at overholde, eftersom flere faktorer bidrager til en langvarig proces. Herunder er miljøvurderingen af lavbundsjorde i ådale en tidskrævende proces grundet beskyttelseshensyn og en omfattende miljøkonsekvensrapport, der kan udskyde projektets udførsel med mindst ét år, mens de frivillige ordninger yderligere kan forlænge forløbet grundet lodsejeres usikkerhed om støttemuligheder og deres udbytte ved deltagelse.

Derudover kan strategiske og gradvise opkøb af landbrugsjorde tilbageholde igangsættelse af udtagningsindsatser, da der således ikke er en intention om at omlægge samtlige 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde samtidigt. Disse forhold betyder, at det kan være udfordrende at opretholde tidsplanen for indsatsen inden 2030, da en udtagning

og vådlægning af lavbundsjorde kan tage 4-7 år at gennemføre ifølge G. Henningsen (Christensen, 2024, s. 6). Dertil skal det påpeges, at der endnu ikke findes en ekspropriationshjemmel til at fremskynde processen for jordopkøb og omlægninger i lavbundsprojekter med klimaformål, da jordfordeling og tilskudsordninger samt afgifter og markregulering anses som værktøjerne til udtagningsindsatsen. Dog tiltænkes flere af disse værktøjer først at blive aktuelle fra 2026-2028, hvilket formentlig kan blive et problem, da usikre forudsætninger for lodsejerne kan påvirke deres frivillige deltagelse. Denne problematik peger L. Hvingel også på, da hun mener, at *"der jo slet ikke er nogen pisk eller gulerod i det her"*, hvorigennem hun også mener, at der kan være problemer med størrelsen på den nuværende værktøjskasse, som treparterne har fået givet. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

Herigennem kan flere af ovenstående forhold sætte spørgsmålstegn ved realismen af 2030-målet grundet den relative korte tidshorisont, da de nuværende og - gældende tiltag samt bureaukrati gør processen for udtagningsindsatser langsom.

Desuden er omlægningsplanerne stadig under udarbejdelse og forventes senest færdige i udgangen af 2025, hvilket gør tidshorisonten for realiseringen kortere. Først når planerne er færdige, vil de fungere som en mere dynamisk projektliste i MARS, hvorfra de kan revideres ved indsamling af mere viden om realiserbarheden og eventuelle afgrænsninger. Derfor vil planerne blive opdateret efter 2025 med nye initiativer og erstatninger for nuværende, men målet skal stadig opretholdes, hvilket er de lokale treparters fremadrettede opgave.(Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024c)

Hvem er aktørerne bag omlægningerne i den grønne trepart, og hvilke roller spiller disse? 5

De tre overordnede partere, der skal spille sammen i omlægningerne af det danske landskab er landbruget, naturen og staten, da de hver især er involveret i gennemførslen af udtagningsprojekterne som en interessent med aktier i den grønne omstilling, hvorfor de forskellige konkrete aktører vil blive undersøgt, herunder de lokale treparter og øvrige centrale aktører.
Eftersom omlægningerne skal tilgodese miljøet og naturen, vil naturorganisationer derfor kunne anses som en interessepart, såvel som landbrugssektoren, der skal stille arealer til rådighed for omlægningerne i det åbne land. Her har staten, med intentionerne i den grønne trepartsaftale, særlig interesse i at udtage lavbundsjorde, hvorigennem de fastsætter målsætninger, regulerer for afgifter og budgetter i Danmarks Grønne Arealfond og er ansvarlige for vedtagelsen af lovbestemmelser og -hjemler til gennemførelsen.
For at nå i mål med intentionerne blev der i august 2024 nedsat et nyt ministerie under navnet, Ministerium for Grøn Trepart, der skal varetage realiseringen af de politiske ambitioner ved at sikre en nuanceret og oplyst dialog blandt de deltagende aktører, der fremmer en bred forankring af politik til faglige indspark i regeringen. Aftalepartierne har herunder forpligtet sig til *"at stemme for lovgivning mv., der udmønter initiativerne samt finansieringen heraf"* for at gennemføre ambitionerne(Statsministeriet, 2024b, s. 2).

Regeringen har i starten af 2020'erne besluttet at vedtage en ny kvælstofregulering i form af markreguleringen og en CO_2-regulering på brugen af kvælstof og andet gødning på marker igennem én af de tre modeller fra Grøn Skattereform i 2022 (se bilag D på side 129). Disse modeller skal være behjælpelige i omlægningen af lavbundsjordene, da det formodes, at markreguleringerne vil være højere her, hvor alle tre modeller desuden forventes at inkorporere en CO_2-afgift. Dog vil de præcise beløb for afgifter samt kvoten for kvælstofmængden først blive besluttet i 2027 og herefter øges gradvist, fordi effektiviteten af udtagningsindsatsen fra den grønne trepart skal vurderes, før disse afgifter og reguleringer kan pålægges. Vurderingen af hvilken kvælstofreguleringsmodel, der vælges, tages til efterretning af aftalepartierne og regeringen i 2027, så den kan implementeres med et solidt kontrolleret grundlag. (Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024), (Landbrugsstyrelsen, 2024a), (Statsministeriet, 2024b, s. 10)

Afgifterne og reguleringerne skal herigennem øge incitamentet for lodsejers deltagelse i de frivillige ordninger, men ved at udskyde afgiften til 2027 risikeres det, at flere lodsejer venter med deltagelse til 2027, hvilket gør tidshorisonten for indfrielsen i 2030 mere presset end, hvad den i forvejen antages at være. Desuden er der en intention om at udfase markreguleringen i takt med arealomlægningerne frem mod 2030, hvilket muligvis kan forårsage, at nogle lodsejere ikke ønsker at deltage, hvis reguleringen blot er midlertidig.

Staten har under Ministeriet for Grøn Trepart ansvar for at realisere målsætningen for udtagningsindsatsen af lavbundsjorde, idet de arbejder for at fremme tiltag, der skal øge incitamentet for at deltage i den grønne omstilling. Ansvaret for omlægningerne er fordelt ud til lokale aktører, som herunder er ansvarlige for planlægningen af realiseringen.

5.1 De lokale trepartsområder

På nationalt plan er Danmark blevet inddelt i lokale trepartsområder, der er geografisk bestemt efter de 23 daværende vandoplandsstyringsgrupper fra 2010, som er illustreret på figur 5.1 (Ekspertgruppe, 2023, s. 20). Disse vandoplandsstyringsgrupper er, ifølge L. Hvingel, blevet til lokale treparter, men opgaven er den samme - dog med koordinering af et større kvælstofindsatsbehov, hvor vandmiljøet skal inkorporeres i omlægningsplanerne. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)
De 23 lokale trepartsområder består hver især af flere kommuner, mens nogle kommuner endda er en del af flere lokale trepartsområder, hvilket fremgår af appendiks C på side 127.

Disse områdeinddelinger er lavet for at have ensartede sammenhængende vandområder i samme gruppe, således de kan lave tværkommunale planer, hvor de 23 områder skal koordinere individuelle og samlede udtagningsindsatser på tværs af virkemidler og hovedaktørerne i vandoplandene(Ekspertgruppe, 2023, s. 20). Ideen bag de 23 lokale trepartsområder er herigennem at sikre en lokal forankring, helhedstænkning og ejerskab i de fremadrettede omlægninger, hvor kommunerne indkalder lokale natur- og landbrugsorganisationer til udarbejdelsen af arealomlægningsplanerne og den efterfølgende implementering af dem (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a).

Selvom de geografiske områder er de samme, så består de lokale treparter og vandoplandsstyringsgrupperne ikke af de samme medlemmer, men de vil have et tværgående samarbejde, der suppleres med lokale kystvandsråd. På denne måde består de lokale treparter først og fremmest af lokale landbrugs- og naturorganisationer samt kommuner som mellemmand ved alle forhandlingerne. (Statsministeriet, 2024b, s. 6)
Disse organisationer er herigennem aktører i planlægningen og implementeringen af tiltagende i den grønne trepartsaftale. Aktørerne skal udover at skabe lokal forankring i omlægningsplanerne også udføre individuelle arbejdsopgaver, som de har ansvaret for, hvilket er essentielt at konkretisere for at forså, hvem der er ansvarlige for hvad i forhold til planlægning og implementering.

Figur 5.1. Danmarkskort over de 23 lokale trepartsområder udarbejdet af SGAV (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

5.2 De lokale treparter

De lokale treparter består af lokale aktører, som skal være med til planlægningen og derigennem forhandlingerne om, hvordan de landsdækkende indsatsbehov skal indfries. Treparterne skal herigennem inkludere en repræsentant fra kommunen, én lokal landbrugsrepræsentant, én repræsentant for lokale naturorganisationer og én repræsentant fra Naturstyrelsen samt én udtagningskonsulent. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Én repræsentant fra hver kommune

Kommunernes opgave i de lokale treparter er at fungere som en central aktør i samarbejdet mellem parterne. Dette arbejde omfatter bl.a., at der i hver lokale trepartsområde er udpeget en formandskommune og en sekretariatskommune. Formandskommunen fungerer som drivkraften bag gennemførelsen af trepartssamarbejdet, mens sekretariatskommunen varetager sekretariatsbetjening samt den tværgående koordinering - formandskommunen og sekretariatskommunen behøver ikke at være den samme kommune. Herudover skal hver kommune i trepartsområdet også stille med 1-2 repræsentanter, som er politisk

repræsentant i arbejdet med den lokale trepart. (Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024a), (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Udover at kommunerne varetager formands- og sekretariatsposten, er de også myndighed over arealanvendelse og miljøvurdering. Som miljøvurderingsmyndighed er det kommunens ansvar at sikre, at projekter overholder miljølovgivningen, for både private og kommunale lavbundsprojekter. Som arealanvendelsesmyndighed gennemfører kommunen nødvendige tiltag inden for kommunegrænserne og koordinerer indsatser med øvrige aktører for at sikre kontinuerlig fremdrift i arealomlægningen. Det er herudover kommunalbestyrelsen, der godkender omlægningsplanerne, hvis formål er at forbedre arealanvendelsen i det givne område og herunder være en fuldt dækkende plan for indfrielsen af indsatsbehovet. Disse omlægningsplaner skal ultimo 2025 principgodkendes. (Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024a), (Ekspertgruppe, 2023, s. 22), (Statsministeriet, 2024b, s. 6-7)

Kommunerne har, som de eneste, beføjelser til at vedtage planerne - også selvom der ikke er flertal for beslutningen, hvorfor de har mere magt end de andre lokale treparter. Det er i princippet også kun kommunerne, som har adgang til ASK, hvorigennem de skal dele denne viden med de andre lokale treparter, forklarer L. Hvingel. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

Foruden arbejdet med omlægningsplanerne i alle landets kommuner, er der også et tværkommunalt samarbejde via ti ankerkommuner, som er dannet for at sikre vidensdeling og erfaringsudveksling på tværs af kommunegrænser. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Af appendiks C på side 127 fremgår tabeller, hvoraf de specifikke ankerkommuner, trepartsområder, formands- og sekretariatskommuner samt trepartsområdernes tilhørende kommuner kan aflæses.

Én lokal landbrugsrepræsentant

De 23 lokale landbrugsrepræsentanter er udpeget af Landbrug & Fødevare og Danmarks Naturfredningsforenings hovedorganisationer gennem lokale foreninger(Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024a). Repræsentanterne skal i planlægningen være med til at understøtte et konkurrencedygtigt og klimabevidst landbrug, som samtidig forbedrer vandmiljøet. Ifølge Landbrug & Fødevare er repræsentanterne udvalgt for at afbureaukratisere såkaldte "rigide ineffektive systemer"såsom vandmiljølovgivningen, hvor deres centrale roller herigennem bliver at gøre ambitionerne til virkelighed gennem lokale kræfter og sammentænkning af indsatser. Igennem en sammentænkning af indsatserne mener Landbrug & Fødevare, at den bedste løsning vil være at have flere initiativer på samme areal, således vådområder, biodiversitet og kvælstofregulering sker på samme jordstykke, hvorigennem mindre landbrugsareal udtages.(Søndergaard, 2025)
Det bliver landbrugsrepræsentanternes opgave at gøre arbejdsindsatsen minimal for lodsejerne, skabe lokal forankring ved at snakke med alle de interesserede og få de frivillige med i projekterne og derigennem leve op til målsætningerne uden at tage mere landbrugsjord

ud af drift end nødvendigt. Dette mener Landbrug & Fødevare er en stor, men realistisk opgave, da der er mange lodsejere, som gerne vil være med, men ikke har deltaget før grundet bureaukrati, uigennemsigtighed, afvisning, økonomi m.m. (Søndergaard, 2025)
Der er to repræsentanter i hver af de lokale trepartsområder, som primært kommer fra landbrugsforeninger og rådgivningsvirksomheder (Landbrug & Fødevarer, 2025).

Én repræsentant for lokale naturorganisationer

Danmarks Naturfredningsforening varetager opgaven med at finde folk fra lokale naturorganisationer til at være repræsentanter i de lokale trepartsområder, hvilket de i første omgang har gjort ved at opfordre naturorganisationernes medlemmer til at ansøge posten. Ansøgerne skal kunne; være den grønne fortaler, skabe lokal forankring, være med i en helhedstænkning, sikre opnåelse af nationale indsatsbehov, overholde de politiske aftaler[1] og *"anvise potentiale for store sammenhængende naturområder og fremtidens beskyttede natur"*(Nygaard, 2024). Repræsentanterne skal føre Danmarks Naturfredningsforenings visioner og holdninger frem i forhandlingerne, men samtidig samarbejde med andre lokale grønne interesseorganisationer, således der skabes lokal forankring med dem. (Nygaard, 2024)
Opsummeret er repræsentanterne for lokale naturorganisationers ansvar at være den grønne fortaler i de lokale treparter, således der leves op til de grønne målsætninger og samarbejdes med lokale naturorganisationer for at skabe det bedste potentiale for så store sammenhængende naturområder som muligt.

Én repræsentant fra Naturstyrelsen

Naturstyrelsen er en styrelse under Ministeriet for Grøn Trepart, der varetager og forvalter statslige naturområder, hvortil styrelsen bl.a. arbejder for at *"få vandet tilbage i landskabet igen ved at gennemføre naturgenopretning"*(Naturstyrelsen, 2024). Naturstyrelsen spiller herigennem en vigtig rolle i udtagningsprojekter, da de er en statslig projektejer, som har gennemført mange - og fremover stadig tiltænkes at gennemføre flere - af disse udtagningsindsatser. Flere af omlægningerne vil derfor være ledet af Naturstyrelsen, men under de lokale treparter skal det aftales nærmere, hvilke projekter henholdsvis Naturstyrelsen og kommunerne skal arbejde for som projektejer. (Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024a, s. 2)
Naturstyrelsens har som projektejer ansvar for at foretage en ejendomsmæssig og teknisk forundersøgelse af lavbundsprojektet, da undersøgelserne herfra danner grundlaget for projektets egnethed.

Én udtagningskonsulent

Udtagningskonsulentopgaven varetages af SEGES Innovation, der er en uafhængig forsknings- og innovationsvirksomhed, som fokuserer på at fremme en bæredygtig og konkurrencedygtig produktion inden for landbrug og fødevarer (Udtagningskonsulenterne, UD). Udtagningskonsulentens rolle i omlægningerne er at bistå lodsejerne i processen, hvorunder konsulenten kan have to slags roller afhængigt af det konkrete lavbundsprojekt.

[1] herunder særdeles hjælpe med at søge *"penge til udtagning af fx lavbundsjorder, samt at der etableres urørt skov, så både vandmiljø, klima og biodiversitet får gavn af indsatsen"(Nygaard, 2024)*

Overordnet set skal udtagningskonsulten være opsøgende i det lokale område og sikre, at kendskabet og interessen for udtagningsindsatserne blandt lodsejere øges, således lodsejernes opbakning og deltagelse i arealomlægningsprojekter fremmes.
I lavbundsprojekter skal udtagningskonsulten mere konkret agere som lodsejers kontaktperson, hvor dette bl.a. indebærer rådgivning og vejledning i søgning af tilskud, muligheder for deltagelse og myndighedsgodkendelser i projekter, hvor lodsejer selv er projektejer, hvilket kan være tilfældet under Klima-Lavbundsordningen.
Foruden rådgivning kan udtagningskonsulenten også udøve en faciliterende rolle i større udtagningsprojekter, hvor kommunerne eller Naturstyrelsen er projektejere. Disse projekter indebærer, at konsulenten agerer som bindeleddet mellem lodsejere, kommunerne, Naturstyrelsen og de øvrige treparter samt vandoplandsstyringsgrupperne, idet et større samarbejde er essentiel for gennemførelsen, hvorfor lodsejerdialog og projektledelse også kan tillægges konsulentens rolle. (Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening, 2024a, s. 2)
Derigennem har udtagningskonsulenternes rolle udviklet sig siden Landbrugsaftalen fra 2021, hvor de kun kunne deltage i den tidlige og opsøgende fase for mindre projekter og ikke under gennemførslen af projektet, medmindre den lokale kommune eller Naturstyrelsen, mod betaling, anmodede herom (Ekspertgruppe, 2023, s. 15). Anvendelsen af udtagningskonsulenter under projekter i den grønne trepart er således udvidet til at omfatte større projekter, hvor konsulentens bistand kan benyttes i den udstrækning, som Kommunerne og Naturstyrelsen finder det relevant for gennemførslen af deres projekter, der i dag skal finansieres af Danmarks Grønne Arealfond.
Danmarks Grønne Arealfond skal herigennem danne de økonomiske rammer for realiseringen af den udtagningsindsats, der planlægges for i omlægningsplanerne, som i høj grad afhænger af lodsejernes frivillige deltagelse. Dog må kommunernes og Natursstyrelsens rolle som projektejer heller ikke underkendes i gennemførelsen af lavbundsprojekter, da en økonomisk risiko kan fraholde dem fra at sætte flere projekter i gang samtidigt. Da tilskud kun udbetales til realiserede projekter, kan projektejere ikke få dækket deres afholdte omkostninger, hvis et projekt må opgives undervejs, og derfor er der ikke nødvendigvis en økonomisk tryghed i lavbundsprojekter for projektejerne, selvom forundersøgelsen kan dækkes med tilskud (Ekspertgruppe, 2023, s. 20).

Foruden ovennævnte lokale treparter, som er aktører i den grønne treparts planlægning og realisering, må yderligere centrale aktører også nævnes i forbindelse med udtagningsindsatserne, da disse er afgørende for realiseringen af den grønne trepartsaftale.

5.3 Øvrige centrale aktører

For at komme i mål med udtagningsindsatsen er Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen relevante aktører, da begge administrerer de eksisterende frivillige støtteordninger, der skal bidrage til realiseringen. Desuden må de enkelte lodsejere også tillægges en betydningsfuld rolle i realiseringen, da de er aktørerne, som skal stille jord til rådighed for omlægningerne. Derfor uddybes disse øvrige centrale aktørers rolle for den grønne trepart.

Miljøstyrelsen

I 2024 blev der etableret to nye styrelser, hvoraf Miljøstyrelsen er en myndighed under SGAV. I forhold til den grønne trepartsaftale beskæftiger Miljøstyrelsen sig primært med finansieringsordninger til kommuner og lodsejere, hvor Klima-Lavbundsordningen er en af disse frivillige støtteordninger. Denne ordning er redegjort for i kapitel 3.2.4 på side 22. (Ekspertgruppe, 2023, s. 6)

Miljøstyrelsen er dermed med til at realisere den grønne trepart gennem støtteordningen, hvor de agerer som myndighed for Naturstyrelsens lavbundsprojekter. Anno 2025, beskæftiger både Landbrugsstyrelsen og Miljøstyrelsen sig med tilskudsmuligheder på tværs af de to styrelser, hvilket skaber udfordringer, da der findes forskellige krav til de givne finansieringsmuligheder. Det medfører, at kommuner og lodsejere har sværere ved at gennemskue, hvordan de mest optimalt kan finansiere deres projekter. Derfor vurderes det, at tilskudsmulighederne i de to styrelser bør sammentænkes, således der skabes en sammenhængende statslig tilgang til tilskudsordningerne. (Ekspertgruppe, 2023, s. 30)

Landbrugsstyrelsen

Landbrugstyrelsen har ansvaret for, at landbruget drives grønnere uden større konsekvenser for landbrugsdriften, hvilket de skal gøre gennem reguleringer af og tilskud til anvendelse og erhvervelse af ejendomme i landdistrikter. Grundet dette ansvar er jordfordelingsværktøjet reguleret og fastsat af Landbrugsstyrelsen, hvorigennem de også er ansvarlige for gennemførslen af jordfordelingerne i forhold til berigtigelser, registreringer og noteringer i tingbogen og matrikelregistreret. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 18)

Landbrugsstyrelsen håndterer også alle EU-midler til landbrugsmæssige formål, herunder flere tilskudsordninger til udtagning og ekstensivering af lavbundsjord (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2025c). Derudover administrerer Landbrugsstyrelsen også vand- og klimaprojekter i form af tilskudsordninger, som giver tilskud til lavbundsprojekter på kulstofrig landbrugsjord og vådområdeprojekter (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 12-13). Dog udføres vand- og klimaprojekterne kun igennem jordfordeling, som Naturstyrelsen eller kommunerne skal være projektejer for.

I 2024 blev Landbrugsstyrelsen delt op i to styrelser SGAV og Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, som henholdsvis hører under Ministeriet for grøn trepart og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Landbrugsstyrelsen, 2025). Det er Ministeriet for Grøn Trepart og herigennem SGAV, der har til opgave at implementerer den grønne trepart og herigennem få udtaget lavbundsjorde inden 2030 (Ministeriet for Grøn Trepart, 2025).

Kommunernes Landsforening (KL)

Kommunernes Landsforening er kommunernes interesseorganisation. Generelt varetager KL kommunernes interesser i forhold til lovgivning, økonomiske forhandlinger og lignende, og KL har derfor også været en del af processen i forhold til vedtagelsen af aftalen om grøn trepart. KL sidder herudover i diverse styregrupper, bl.a. for Danmarks Miljøportal, hvor de også varetager kommunernes interesser.

I forhold til grøn trepart har KL valgt også at give rådgivende støtte til kommunerne i form af én taskforce på fire ansatte, hvis opgave er at være vidensbank for kommunerne, hvor de besvarer spørgsmål og udsender vejledninger. L. Hvingel forklarer hertil, at KL holder cafémøder med kommunerne cirka hver 14. dag for at give kollektiv information og sikre, at der ikke er tvivl om kommunernes opgaver. (Bilag/Interviews/L. Hvingel)

KL har endvidere udviklet ASK som et supplerende værktøj til MARS, som redegjort for i kapitel 4.1 på side 29. L. Hvingel forklarer, at dette værktøj er udarbejdet til kommunerne, som et støtteværktøj for at overskueliggøre mulige udtagningsområder (Bilag/Interviews/L. Hvingel). På denne måde udøver KL igennem ASK en hjælp til selvhjælp for kommunerne, hvorigennem KL understøtter den løbende dialog med lodsejerne.

Herigennem har KL ikke en direkte magt over beslutningstagningen i planlægningen, men de udøver støtte og rådgivning til kommunerne, hvorigennem de hjælper med at effektivisere udpegningsprocessen, samle information og besvare spørgsmål, hvorfor de er vidensbank for kommunerne og deres problematikker.

Lodsejer

Lodsejerne er centrale aktører i realiseringen af trepartsaftalen, da det er deres jorde, der skal omlægges, byttes eller ekstensiveres. Herigennem er det repræsentanterne fra landbrugs- og naturfredningsforeningernes rolle at bruge deres netværk til at få interesserede lodsejere med i projekterne, men lodsejerne kan også selvstændigt opsøge udtagningskonsulenten for at høre om deres muligheder for deltagelse. Lodsejerne kan derfor deltage på flere måder ved enten selv at stå for en ændring eller ved at deltage i jordfordeling. Den grønne trepartsaftale lægger nemlig vægt på, at omlægningerne skal udføres gennem frivillighed, hvorfor lodsejernes deltagelse er essentiel for at få gennemført målene. (Statsministeriet, 2024a, s. 5-7)

Lodejerne kan få støtte og tilskud uanset måden, hvorpå de udtager lavbundsjordene, men for det landbrugsjord, de ikke udtager, vil markreguleringen og kvælstofreguleringen igennem afgifts-modellerne træde i kraft i 2027. Lodsejere med kulstofrig lavbundsjord, der efter 2028 ikke vil deltage i udtagningsprojektet, vil få en CO_2-afgift for disse jordes udledning for at skabe incitament til lodsejers deltagelse i de frivillige ordninger. Ydermere åbnes der også op for ekspropriation som mulighed, såfremt én lodsejer blokerer for gennemførelsen af et større lavbundsprojekt, for at sikre målopfyldelsen - dog med det forbehold, at det ikke skal være økonomisk fordelagtigt. (Statsministeriet, 2024a, s. 7-8). (Statsministeriet, 2024b, s. 9-10)

Opsamling og tentative vurderinger

Omlægningen af lavbundsjorde under den grønne trepart involverer en række aktører, der hver især spiller en afgørende rolle i udtagningsindsatsen. Staten, repræsenteret af regeringen og Ministeriet for Grøn Trepart og herunder Miljø- og Landbrugsstyrelsen, fastlægger den overordnede lovgivning, de økonomiske rammer og incitamenter, der skal sikre en effektiv omlægning, som indfrier målsætningen på nationalt niveau.

På lokalt niveau har kommunerne en central rolle i udtagningsindsatserne, hvor de blandt andet står for planlægning, myndighedsgodkendelser og dialog med de berørte lodsejere med rådgivende hjælp fra KL.

Således bygger omlægningerne af lavbundsjorde, under den grønne trepart, på et decentraliseret samarbejde, hvor staten tildeler 23 lokale treparter et ansvar. Dette ansvar omfatter i teorien planlægningen og gennemførelsen af omlægningen i hver af treparternes respektive områder. Interesseorganisationerne spiller her en væsentlig rolle i planlægningen da Landbrug & Fødevarer varetager landbrugets interesser, mens Danmarks Naturfredningsforening arbejder for at sikre de natur- og klimamæssige gevinster ved omlægningen. Samspillet mellem disse aktører skal således sikre, at både klima-, natur- og landbrugsinteresser varetages i udtagningsindsatserne.

De lokale treparter skal for de respektive områder i fællesskab udvikle de konkrete omlægningsplaner og efterfølgende implementere dem. For at sikre en stærk lokal forankring er det derfor afgørende, at disse aktørerne opbygger et omfattende netværk gennem dialog med lodsejere, organisationer og øvrige centrale aktører i lokalområderne. Netværket skal herunder bidrage til lokal opbakning, og derfor har de lokale treparter frihed til at organisere sig internt, så de bedst muligt kan løfte opgaven. De støttes desuden af ti tværkommunale ankerkommuner, der fungerer som sparringspartnere, hvilket skal bidrage til en smidigere udvikling af omlægningsindsatsen. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Lodsejerne er helt centrale i denne indsats, da det er dem, som ejer lavbundsjordene og derved skal stille deres jord til rådighed for at gennemføre realiseringen. Deres medvirken er derfor afgørende, da udtagningsindsatserne er baseret på frivillige ordninger, hvilket betyder, at økonomiske incitamenter og muligheder er nødt til at blive tydeliggjort, således lodsejernes opbakning sikres, hvorfor udtagningskonsulenter skal bistå lodsejerne med rådgivning for at sikre dette incitament.

Samlet set kan det konstanteres, at der er uklarhed om de enkelte aktørers beføjelser, da flere af kerneopgaverne overlapper hinanden, herunder skabelse af lokal forankring og planlægning. Dette skaber en utydelig ansvarsfordeling, som kan føre til ansvarsfraskrivelse. Overlap mellem de lokale treparters roller kan desuden forvirre lodsejerne i forhold til, hvem der er deres primære kontaktperson.

Nogle kommuner skal herudover indgå i flere lokale treparter, hvorigennem enkelte kommuner er repræsenteret i op til fem lokale trepartsområder, hvilket betyder, at de skal uddelligere flere ressourcer til projekterne - noget som kan være en tung opgave for de mindre kommuner. Opdelingen betyder ligeledes, at enkelte lokale trepartsområder har over 15 kommuner med 1-2 repræsentanter med til forhandlingerne, hvilket kan langsommeliggøre processen, da inddragelsen af mange aktører - og dermed flere interesser og synspunkter - kan gøre det mere tidskrævende at nå til enighed.

Delkonklusion 6

Formålet med foranalysen har været at besvare den initierende undren : ***Hvordan og med hvilke hensigter planlægges der for omlægningerne af lavbundsjorde i den grønne trepart?***

Gennem en undersøgelse af tidligere initiativer, planlægningsværktøjer og involverede aktører viser undersøgelsen, at planlægningen for omlægningen af lavbundsjorde i den grønne trepart bygger på en kombination af erfaringer fra tidligere udtagningsindsatser, incitamentsbaserede frivillige ordninger og en decentraliseret planlægningsstruktur, hvor ansvaret er fordelt på lokale treparter.

Historisk set har udtagningsindsatserne af lavbundsjorde udviklet sig i takt med skiftende politiske prioriteter og klimamål. Der er således sket en gradvis udvikling, hvor de første miljø- og landbrugsinitiativer i 1970'erne og 1980'erne lagde fundamentet for en øget bevidsthed om vigtigheden af at beskytte lavbundsjorde som vådområder med henblik på dyrebeskyttelse og biodiversitet. I 1990'erne rettede de politiske visioner opmærksomhed mod et bedre vandmiljø, som også udviklede sig til at fokusere på landbrugets miljøaftryk. Derunder skulle forpligtelserne i henhold til vandrammedirektivet fra år 2000 sikre et bedre vandmiljø ved bl.a. at beskytte grundvand, søer og vandløb samt forebygge, at vådområders tilstande blev yderligere forringet.
I takt med, at EU's miljødirektiver og nationale mål for klimareduktioner blev skærpet, særligt med Parisaftalen fra 2016 og Klimaloven i 2020, har initiativerne udviklet sig fra blot at beskytte naturen til aktivt at udtage jorde af landbrugsproduktionen for at reducere CO_2-udledningen. Denne udvikling afspejler en stigende forståelse for, at omlægningen af lavbundsjorde ikke alene er et spørgsmål om miljøbeskyttelse, men også om at opfylde konkrete klimamål og understøtte den grønne omstilling. I omlægningen af 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorder er den grønne trepart dermed blevet et kerneelement i Danmarks strategi for at nå klimamålene inden 2030.

For at sikre en effektiv omlægning benyttes en række planlægningsværktøjer, hvor frivillige incitamenter for lodsejere spiller en central rolle i trepartsaftalen. Dette inkluderer tilskudsordninger, jordfordelingsløsninger og statsopkøb, som skal motivere lodsejere til at deltage. Herudover skal markreguleringer, kvælstofreguleringsmodeller og CO_2-afgifter på lavbundsjordes udledning bidrage til incitamentet for lodsejernes villighed til at deltage i omlægningen. En væsentlig del af strategien for deltagelse er at skabe større forståelse og opbakning til projekterne gennem lokal dialog og netværk, hvor lodsejernes interesser og bekymringer inddrages aktivt i beslutningsprocessen.

De lokale treparter spiller en central rolle i planlægnings- og implementeringsprocessen af den grønne trepartsaftale. Staten har uddelegeret ansvaret for udtagningsindsatserne til 23 lokale treparter, som har til opgave at udvikle konkrete arealomlægningsplaner i samarbejde med lodsejere, kommuner og relevante organisationer. Dette sikrer, at planerne er lokalt forankrede og tager hensyn til lokale forhold og interesser. De lokale treparter har desuden mulighed for at organisere sig internt og sparre med de ti tværkommunale ankerkommuner, hvilket giver mulighed for erfaringsudveksling og større koordination på tværs af områderne.

Den samlede planlægningsproces for omlægningen af lavbundsjorde i den grønne trepart afspejler en afvejning mellem ambitioner om klimamål, beskyttelse af biodiversitet og hensynet til landbrugets fremtidige produktionsvilkår. I praksis betyder det, at de lokale treparter fungerer som bindeled mellem staten og lodsejerne og spiller en afgørende rolle i at omsætte de overordnede klimamål til konkrete tiltag. Dog er der stadig udfordringer, særligt i forhold til at sikre tilstrækkelig lodsejerdeltagelse og at gennemføre omlægningen inden for den tidsramme, som i trepartsaftalen er fastsat til 2030, grundet de mange bureaukratiske led omlægningerne skal gennemgå.

Problemformulering 7

Aftalen om et Grønt Danmark blev vedtaget den 24. juni 2024 og har således været i gang i cirka et år, anno maj 2025. Initiativet befinder sig stadig i sine indledende faser, hvorfor en række tiltag til gennemførslen af den grønne trepart stadig er under udvikling. Et af de første gennemførte initiativer var udpegningen af de 23 lokale treparter samt formands-, sekretariats- og ankerkommunerne. Det har været afgørende at få disse poster besat for at muliggøre en tidlig igangsættelse af arbejdet med de 23 omlægningsplaner. Disse planer skal samlet udgøre en fuldt dækkende plan for indfrielsen af indsatsbehovet - og herunder lavbundsudtagningen - og forventes at være klar til principvedtagelse ultimo 2025.

For at sikre fremdrift i arealomlægningen skal lodsejere allerede fra 2025 have adgang til frivillige ordninger, selvom omlægningsplanerne stadig er under udarbejdelse. Denne parallelle proces skal forhindre unødig forsinkelse og sikre, at omlægningen sker løbende i takt med, at planerne udvikles. Derudover vil der blive arbejdet på at styrke koordineringen på tværs af kommuner for at sikre en effektiv implementering af de grønne tiltag. (Christensen, 2025), (Landbrug & Fødevarer, 2024), (Statsministeriet, 2024b, s. 6-7)

Dog er implementeringen for omlægningen af 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde presserende i forhold til 2030-tidshorisonten, da foranalysen anslår, at udtagningsindsatser ofte er mere tidskrævende end først antaget, hvor flere af de forhenværende indsatser ikke har indfriet målsætningerne - trods det faktum, at flere af dem endda havde en længere tidsfrist samt indbefattede omlægning af færre arealer end den grønne trepartsaftale fastslår.

Gennem de seneste årtier har staten gentagne gange forpligtet sig til at reducere CO_2-udledningen fra landbruget og forbedre vandmiljøet gennem udtagning af lavbundsjorde, men deadlines er blevet udskudt, og resultaterne har været begrænsede. Med den grønne trepart har staten endnu engang forpligtet sig til en omfattende arealomlægning, hvor 140.000 hektar kulstofrige lavbundsjorde skal tages ud af drift inden 2030. Spørgsmålet er imidlertid, om denne målsætning er realistisk, når planlægningen først er påbegyndt i 2025, og tidligere erfaringer viser, at lignende initiativer har været forbundet med forsinkelser og utilstrækkelig eksekvering. For at sikre, at målet denne gang nås, har staten udpeget en række tiltag, der skal skabe og sikre konstant politisk opbakning igennem stemmeaftale og blokeret vetoret i Folketinget (Statsministeriet, 2024b, s. 18). Derudover introduceres akutpakker for at fremskynde processen, ligesom staten har iværksat strategiske opkøb af arealer for at sikre udtagning af kritiske områder.

Samtidig holdes muligheden for ekspropriation åben som en sidste udvej, hvis lodsejere stiller sig i vejen for implementeringen (Statsministeriet, 2024a, s. 8). Dog er muligheden for ekspropriation ikke afsøgt yderligere, hvormed muligheden for at øge lodsejers incitament gennem en skattefordel endnu ikke er aktuel.

I stedet ser staten mod afgifter, reguleringer og tilskud som de primære metoder til at fremme deltagelse. Problemet er dog, at disse tiltag er planlagt som midlertidige metoder, da mark- og kvælstofreguleringer først forventes at blive introduceret i 2027 og herfra gradvist øges eller udfases igen i takt med, at status på omlægningerne ændres. Derudover er det uklart, om disse reguleringer og afgifter vil fortsætte efter 2030, samt om satsen vil blive hævet eller sænket, hvilket skaber usikre forhold for lodsejerne, hvorfor der kan stilles spørgsmålstegn ved deres incitament til frivillige deltagelse - et nøgleelement i den grønne trepart.

Dette usikre retsgrundlag for lodsejere, kombineret med statens uklare regulering, giver anledning til bekymring om, hvorvidt et speciale med fokus på lodsejeres frivillighed kan undersøges på en sådan måde, at det kan imødekomme kravene til ny viden i henhold til semesterbeskrivelsen.

Udover at lodsejerne risikerer at træffe beslutninger på et usikkert grundlag, så skaber den omfattende arealomlægning konflikt i forhold til anvendelsen af det åbne land, da en række interesser, hensyn, ønsker og målsætninger skal tages i betragtning i omlægningerne (Økonomiministeriet, 2024), (Klimarådet, 2024a). Dette medfører en øget kompleksitet i implementeringen af den grønne trepart, da rammerne for gennemførslen er så uklare, at det er vanskeligt at udforme en overordnet planlægning, der kan tilgodese alle hensyn og tilpasses alle områder.

Overordnet set afhænger arealomlægningen i de lokale trepartsområder derfor i høj grad af faktorer som; andelen af kulstofrige lavbundsjorde, lodsejernes villighed til at deltage, deres økonomiske udbytte samt ejerforhold. Disse faktorer er ikke klart beskrevet i implementeringsaftalen for den grønne trepart og kan derfor besværliggøre realiseringen af omlægningsplanerne inden 2030. Der kan derfor rejses spørgsmål om, hvorvidt der er plads til alle interesser i det åbne land, når den grønne omstilling skal sammentænkes med arealer, rettigheder og planmæssige reguleringer. I denne sammenhæng spiller miljøvurdering en vigtig rolle som et redskab til at sikre, at projekter, planer og programmer ikke alene imødekommer den grønne omstillings mål, men også bidrager til integrationen af miljøhensyn.

Formålet med miljøvurdering er herunder at fremme en bæredygtig udvikling, hvor der, forud for en eventuel tilladelse til gennemførelsen af projektet, skal tages hensyn til projektets væsentlige indvirkning på miljøet. Jf. MVL § 1, stk. 2 skal en miljøvurdering herunder behandle følgende emner: *"den biologiske mangfoldighed, befolkningen, menneskers sundhed, flora, fauna, jordbund, jordarealer, vand, luft, klimatiske faktorer, materielle goder, landskab, kulturarv, herunder kirker og deres omgivelser og arkitektonisk og arkæologisk arv, større menneske- og naturskabte katastroferisici og ulykker og ressourceeffektivitet og det indbyrdes forhold mellem disse faktorer"*.

Herigennem kan der stilles spørgsmålstegn ved nødvendigheden i at udarbejde miljøvurderinger til grønne initiativer, som falder under lovens formål, da miljøvurdering desuden er en tidskrævende proces med en varighed på minimum et år.

På denne måde er der flere hindringer i implementeringsprocessen af den grønne trepartsaftale, hvoraf miljøvurderinger er en dokumenteret tidskrævende del, som med fordel kunne optimeres for at effektivisere processen frem mod 2030. Dette udgangspunkt danner derfor grundlaget for den følgende problemformulering:

"Hvordan kan miljøvurderingsprocessen, som en del af omlægningsindsatsen for lavbundsjorde, effektiviseres og styrkes, således realiseringsfasen optimeres frem mod 2030?"

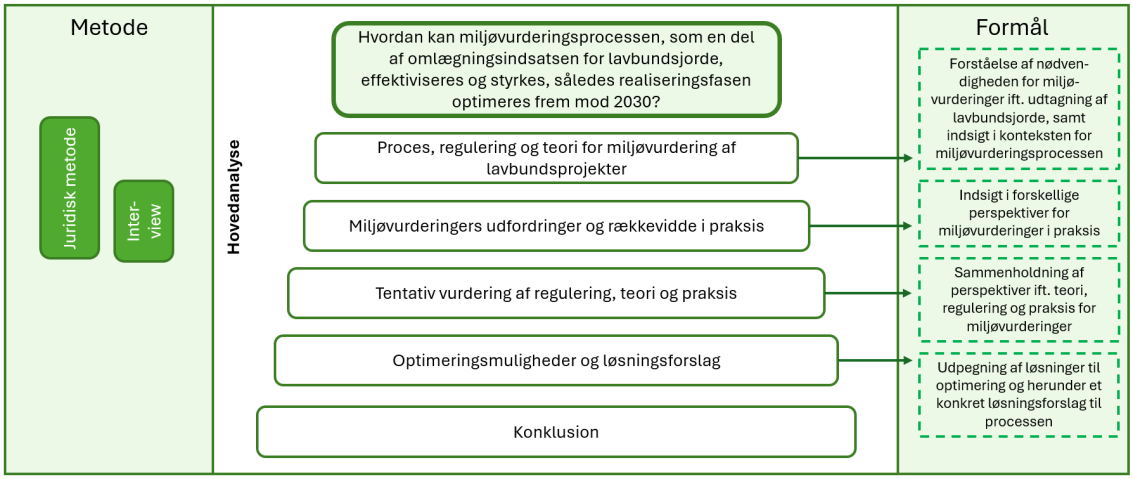
Til at besvare denne problemformulering vil hovedanalysen indledningsvist introducere konteksten for miljøvurdering i form af den proces, som omlægningsindsatsen for lavbundsjorde kræver. Derunder belyses miljøvurdering nærmere i forhold til lovgrundlaget for at forstå omfanget af miljøvurderinger for udtagningen af lavbundsjorde og derunder nødvendigheden og undtagelsesmuligheder for miljøvurdering af naturprojekter med klimaformål. Herefter vil miljøvurdering belyses i forhold til, hvordan forskere og praktikere forholder sig til dem, samt deres bekymringer og synspunkter på processen. Dette leder frem til en samlet vurdering af optimeringsmulighederne for miljøvurderingsprocessen, hvorigennem konkrete løsninger til at effektivisere og styrke processen anskues.

Projektstruktur og metodologi for hovedanalysen

8

8.1 Hovedanalysens projektstruktur

Problemformuleringen har til formål at danne grundlag for hovedanalysens undersøgelser, og besvares ved hjælp af fire kapitler. Hovedanalysen har således til formål at uddybe, analysere og vurdere problemformuleringens undren med udgangspunkt i en metodisk fremgangsmåde. Herigennem er det essentielt at redegøre for strukturen for hovedanalysen samt kapitlernes individuelle formål og metodologiske overvejelser og tilgange, hvilket er illustreret på figur 8.1.



Figur 8.1. Strukturdiagram over hovedanalysens forløb med kapitlernes formål og metoder.

8.1.1 Hovedanalysens formål

Foranalysens konklusioner resulterer i problemformulering omhandlende optimering af realiseringsfasen i henhold til miljøvurdering. Hertil udleder hovedanalysen fire kapitler med fokus på henholdsvis kontekst, proces og regulering samt miljøvurderingen fra et praktisk og teoretisk perspektiv som samles i en diskuterende tentativ vurdering. Denne vurdering leder op til konkrete løsningsmuligheder og procesuelle forandringer for optimering af udtagningen af lavbundsjorde på baggrund af miljøvurderingsprocessen.

Det **første kapitel** har til formål at sætte konteksten for den proces, udtagningen af lavbundsjorde kræver, hvorunder miljøvurdering indgår. Dette gøres for at sætte miljøvurderingsprocessen i perspektiv og relation til den øvrige proces, som omlægningen kræver for herigennem at belyse omfanget af en miljøvurdering. Dertil belyser dette kapitel

lovgrundlaget for miljøvurderinger angående deres nødvendighed i forhold til udtagningen af lavbundsjorde og undtagelsesmuligheder for projekter med naturformål. Kapitlet kræver derfor juridisk metode, som uddybes i afsnit 8.3, for at forstå den gældende ret for miljøvurderinger for udtagningen af lavbundsjorde samt fortolkningen af retskildernes bestemmelser. Endvidere berør kapitlet også hensigten med miljøvurderinger ved at belyse, hvordan miljøvurderingen i et teoretisk perspektiv kan og bør implementeres, hvortil en videnskabelig artikel anvendes.

Andet kapitel forholder sig til, hvordan miljøvurderinger af lavbundsprojekter er i praksis, samt hvordan praktikere og teoretikere forholder sig til dem. Dertil belyser dette kapitel, hvordan miljøvurderinger bør udføres, samt hvordan det reelt bliver gjort, samtidig med at de forskellige faggruppers bekymringer og synspunkter på miljøvurderinger samstilles. Derfor har dette kapitel til formål at skabe indsigt i de forskellige perspektiver af miljøvurderinger, hvorfor den primære metode hertil bygger på interview, som uddybes i afsnit 8.2.2, med eksperter i form af forskere, praktikere og rådgivere. Derudover bygger kapitlet også på juridisk metode, da afgørelser fra Miljø- og Fødevarklagenævnet anvendes som et perspektiv i henhold til retspraksis, hvor afgørelserne er en fortolkning af retskildernes bestemmelser.

I hovedanalysens **tredje kapitel** sammenstilles hovedanalysens forrige kapitler, hvor der bliver lavet en samlet vurdering af regulering, teori og praksis, hvortil respondenternes erfaringer bliver diskuteret og overvejet i forhold til de juridiske og teoretiske tilgange. Formålet med dette kapitel er herigennem at finde frem til mere konkrete optimeringsmuligheder, som ikke kompromittere formålet med miljøvurderinger eller skaber yderligere bureaukrati. Dette kapitel vil dannes på baggrund af viden, tilegnet igennem hele projektet, og derigennem ikke gør brug af yderligere videnssøgning.

Det **fjerde kapitel** vil slutteligt komme med konkrete løsningsmuligheder og strukturelle procesændringer for at optimere udtagningsprocessen af lavbundsjordene. Kapitlet agerer herigennem som en kritisk opsamling af vurderingerne, der er diskuteret i det forrige kapitel 11, hvor konklusionerne herfra sættes i perspektiv til den samlede udtagningsproces med henblik på at udpege et løsningsforslag til en optimeret proces. Dette gøres gennem en subjektiv afgørelse af grundlaget for de centrale udfordringer og kreative overvejelser til løsninger herfor.

Hovedanalysen resulterer herefter i en konklusion, som besvarer den overordnede problemformulering og sættes i perspektiv til de øvrige indsatsbehov under den grønne trepart. Nedenfor kan der læses om hovedanalysens metoder, som det fremgår af ovenstående og strukturdiagrammet på figur 8.1 på forrige side.

8.2 Indsamling af viden og litteratursøgning

I kapitel 9 bruges eksisterende viden fra foranalysen og ny viden fra juridiske kilder primært til videnssøgning, hvorfor juridisk metode også bruges her. Her benyttes snowball-metoden til litteratursøgning i et begrænset omfang til at indsamle supplerende viden fra foranalysen.

I hovedanalysens andet kapitel, kapitel 10, har vidensindsamlingen primært foregået ved interviews med et bredt udvalg af fagpersoner med forskellig baggrund, hvor denne viden er blevet sammenlignet på tværs af hinanden og med afgørelser fra retspraksis. Disse interviews er foretaget på baggrund af den eksisterende viden fra projektets forhenværende kapitler. Vurderingerne i kapitel 11 og 12 er der udelukkende gjort brug af viden fra de foregående kapitler samt den bagvedliggende viden, der er oparbejdet under projektudarbejdelsen.

For hovedanalysen gælder samme kriterier og metodisk læsning af litterære kilder, som der gør for foranalysen. Der er dog gjort brug af langt færre litterære kilder i hovedanalysen, da der primært er gjort brug af få centrale kilder, viden fra interviews og juridiske dokumenter.

8.2.1 Videnskabelige kilder

Til projektets hovedanalyse gøres der brug af en videnskabelig kilde i form af artiklen, "Miljøvurderingens rolle i at opfylde klimamål". Artiklen, er udarbejdet af Lone Kørnøv, som er forsker i Miljøvurdering på Aalborg Universitet. Artiklen søger at belyse følgende spørgsmål; *"hvad ved forskningen om emnet, hvad er der brug for mere viden om, og hvad er de største udfordringer?"*. Dertil bruges artiklen som et fundament for at belyse miljøvurderingen som et hjælpemiddel og en hindring på baggrund af forskningen, hvorfor der også tages forbehold for, at artiklen ikke nødvendigvis afdækker de praktiske erfaringer.

8.2.2 Interview

Interview er anvendt som en metode til vidensindsamling i både for- og hovedanalysen, særligt med fokus på videnshuller fra praksis. Dog er der forskel på, hvordan metoden er anvendt, hvor det i foranalysen er brugt udelukkende som praktisk viden og som supplement til den teoretiske vidensindsamling, mens interview i hovedanalysen yderligere er blevet brugt som et sammenligningsgrundlag mellem forskellige eksperter med praktisk erfaring og teoretisk viden inden for samme emnefelt.

I hovedanalysen bliver interviews brugt aktivt i kapitel 10 som et praktisk supplement til den litterære viden i kapitel 9. Herudover bruges de også til at sammenstille praktisk erfaring med teori og regulering i kapitel 11 for at vurdere og diskutere synspunkterne mellem dem. Derfor interviewes flere personer med forskellige baggrunde og kompetencer inden for miljøvurderinger for at få en bredere forståelse af praksis. Fagpersonerne, der stillede op til interview angående miljøvurderinger var:

- Lone Kørnov, Professor ved Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, Ph.d. i Strategisk miljøvurdering og beslutningsprocesser.
- Esben Erhardsen Tarpgaard, Projektleder ved Limfjordssekratariatet med arbejdsopgaver inden for lavbund og vådområder, Kandidat i Biologi ved Århus Universitet.
- Simon Langvad, Projektmedarbejder for vand- og klimaprojekter i Ikast-Brande kommune, Kandidat i Aquatic Science and Technology ved Danmarks Tekniske Universitet.

- Flemming Elbæk, Specialistadvokat i miljøret og partner i Haugaard—Braad, Kandidat i Jura ved Århus Universitet.
- Morten Bidstrup Ramshev, Seniorprojektleder ved COWI i miljøvurderinger, Ph.d. i Meningsfuld strategisk miljøvurdering.

Metoden, for hvordan interviewene er blevet udført, er ens i for- og hovedanalyse, hvorfor denne kan læses i kapitel 2.2.2 på side 11.

For at sikre en bred dækning af miljøvurderingens forskellige aspekter har det været relevant at inddrage fagpersoner med forskellige specialer og kompetencer, som derigennem har kunnet bidrage med både teoretisk viden og praktisk erfaring. Disse forskellige faglige baggrunde tages i betragtning, når der udformes og formuleres spørgsmål til dem, og når projektet beskrives for fagpersonerne.
L. Kørnøv bidrager med den teoretiske forståelse for, hvordan miljøvurderinger mest hensigtsmæssigt implementeres i praksis for lavbundsprojekter. E. Tarpgaard har praktisk erfaring med udførslen af miljøvurderinger - både af naturprojekter og større anlægsarbejde. S. Langvad bidrager med praktisk erfaring fra en kommunes nuværende arbejde med lavbundsprojekterne for den grønne trepart. F. Elbæk kobler teori og praksis fra et juridisk perspektiv, hvor han kan bidrage med forklaringer om de juridiske rammer, pligter og undtagelser for miljøvurderinger. M. Ramshev bidrager med praktisk erfaring om miljøvurderinger fra et rådgivende og teoretisk perspektiv om deres nødvendighed og et erfaringsmæssigt perspektiv om den kommunale miljøvurderingsproces, hvorigennem han kan belyse flere dele af processen og omfanget.
Respondenternes svar er efter interviewene blevet analyseret, sammenholdt indbyrdes samt relateret til relevant teori. (Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 218)

I hovedanalysens interviews har alle respondenter en agenda og baggrund, hvilket nødvendiggør opmærksomhed på mulige bias og udsagn, der kan være præget af ønsket om, hvordan de fremstår eller citeres. Flere af respondanterne er respekterede fagpersoner med et image, som betyder, at de ikke kan argumentere imod deres organisation, hvorfor vi har undersøgt disse organisationer og respondenternes standpunkter på forhånd. L. Kørnøv er eksempelvis med i flere forskningsgrupper om miljøvurderinger og er direktør i en miljøvurderingsrådgivningsvirksomhed, hvorigennem hun er fortaler for en øgning i miljøvurderinger, hvorfor hun ikke ser dem som en hindring i planlægningen. M. Ramshev er eksempelvis også begrænset i, hvad han kan og vil stå på mål for i forhold til udtalelser på COWI's vegne, og hvad han, som rådgiver, kan og må udtale sig om. På samme vis er F. Elbæk, som partner i et advokatfirma, også begrænset i, hvad han kan udtale sig om og vil citeres for.

På grund af disse mulige bias er det en fordel for projektet at gennemføre flere interviews om samme emne med fagpersoner fra forskellige baggrunde. Dette bidrager til en mere nuanceret belysning og gør det muligt at identificere eventuelle agendaer, så de ikke får uforholdsmæssig indflydelse på analysen.(Islam, M.R., Khan, m.fl., 2022, p. 216)
Herigennem har hovedanalysens interviews også fokus på, at alle respondenter har en baggrund og en agenda, der skal tages forbehold i forståelsen og citeringen af deres svar.

8.3 Juridisk metode

I projektets hovedanalyse anvendes der delelementer af juridisk metode til at belyse processen og reguleringen for miljøvurderinger af lavbundsprojekter. Derigennem benyttes der retsforskrifter og afgørelser, hvis definitioner er beskrevet i bilag F, til at fastlægge den gældende ret for miljøvurderinger ved udtagningen af lavbundsjorde. Dette gøres igennem identifikation af relevante og aktuelle retskilder - dog kun ved at undersøge den gældende ret og ikke forarbejder eller forhenværende retsforskrifter. (Nielsen, 2024)

Retsforskrifter

I hovedanalysens kapitel 9 anvendes Miljøvurderingsloven som den primære retskilde til at belyse den gældende ret. Dertil gøres der brug af ordlydsfortolkning, som suppleres af *"Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) - Konkrete projekter"* i de særlige tilfælde, hvor lovens bestemmelser er uklare og har brug for en understøttelse.
Denne vejledning skal derigennem ses som en sekundær retsforskrift, der bruges til at understøtte og uddybe de overordnede regler fra Miljøvurderingsloven. Derudover anvendes vejledningen også til at skabe en forståelse for processen af screeningspligtige og miljøvurderingspligtige projekter, som derigennem har været behjælpelig i forhold til at overskueliggøre lovens bestemmelser, således de mest essentielle regler har kunne udpeges.

Afgørelser

I kapitel 10 anvendes der afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, som er den øverste klagemyndighed, der behandler klager om afgørelser, truffet af bl.a. kommunen og Miljøstyrelsen i henhold til miljøvurderinger af planer, programmer og konkrete projekter (Nævnenes Hus, 2024). Udvælgelsen af de relevante afgørelser er sket på baggrund af en systematisk søgning i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal, hvor følgende nøgleord er anvendt, *"lavbund"* og *"vådområder"*. For at målrette søgningen yderligere er filtrene *"miljøvurdering af planer og programmer"* samt *"miljøvurdering af konkrete projekter"* blevet benyttet. Denne afgrænsning i søgemetoden har medført, at det udelukkende er afgørelser med relevans for miljøvurderingspligten af udtagningen af lavbundsjorde, der er blevet inddraget, hvilket samtidig sikrer, at de udvalgte afgørelser er både tematisk og juridisk relevante i forhold til projektets fokus. Afgørelserne bruges i projektet til at udlede i hvilke tilfælde, fra retspraksis, miljøvurderinger kan og ikke kan undgås, hvilket giver et indblik i, hvordan retspraksis fortolker retsforskrifterne.
Disse afgørelser afspejler dog langt fra hele retspraksis for miljøvurderinger, da de anvendte afgørelser er udvalgte klagesager, der er blevet behandlet i forbindelse med, at projekter og planer omhandlende naturformål er blevet godkendt og afgjort af henholdsvis kommuner og Naturstyrelsen. De anvendte afgørelser afspejler således kun retspraksis for påklaget projekter og planer om miljøvurdering af grønne initiativer med naturgenopretning som mål - og derfor ikke retspraksis for projekter og planer, der ikke er blevet påklaget i forbindelse med miljøvurdering.

Proces, regulering og teori for miljøvurderinger af lavbundsprojekter

9

Som et led i at besvare problemformuleringen er det hensigtsmæssigt at belyse processen for omlægningsindsatsen af lavbundsprojekter, da denne er med til at sætte konteksten for miljøvurderingsprocessen i den tekniske forundersøgelse af projekterne. For at forstå, hvordan denne proces kan effektiviseres og styrkes gennem miljøvurderinger, er det relevant at undersøge lovgrundlaget for miljøvurdering, da reguleringerne herfor fastlægger den gældende ret for miljøvurderingers proces, nødvendighed og undtagelsesmuligheder. Lovgrundlaget for hvornår, der skal miljøvurderes, kan vurderes ud fra Miljøvurderingsloven, som skelner mellem planer og projekter. Dog afgrænser kapitlet sig til at belyse loven ud fra relevansen for lavbundsprojekter, da omlægningsplanerne i den grønne trepart skal betragtes som konkrete projekter, der er udpeget i ASK og sidenhen registreret i MARS. Afslutningsvis dykker kapitlet ned i teorien om miljøvurderingers implementering i processen for herunder at belyse hensigten med miljøvurderinger i et forskningsperspektiv.

9.1 Processen for omlægningsindsatsen af lavbundsjorde

Ved udtagning af lavbundsjorde udpeges der først et område af de lokale treparter igennem MARS, som beskrevet i kapitel 4.1 på side 29. Denne overordnede områdeudpegning skal være gennemført ved udgangen af 2025, dog med mulighed for at revidere og udpege erstatningsområder. De lokale treparter har forskellige fremgangsmåder for udpegningen, hvorigennem det ikke er et krav, at treparterne indgår i direkte dialog med lodsejerne i forbindelse med områdeudpegningen, men i stedet skal sikre, at treparternes interesser bliver inddraget i udpegningen.

Her vil de lokale treparter skulle argumentere for valget og omfanget af områder på baggrund af deres faglighed, hvor de kommunale lokale treparter vil have den endelige beslutning og vetoret. Dog vil disse områdeudpegninger blive overvåget af SGAV, som har autoritet til at ændre i planerne, hvis de lokale treparter ikke lever op til forventningerne i trepartsaftalen.(Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Kommunerne skal sikre, at omlægningerne og udpegningerne foregår reglementeret, hvorigennem de godkender omlægningsplanerne ved bl.a. at tilpasse kommuneplaner og lave lokalplaner, samt sikre at planerne overholder lovgivningen, og at disse koordineres

med indsatser i andre kommuner - kommunen har herigennem en ledende rolle i hele processen.(Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

I 2026, når udpegningerne er fastsat, skal de lokale treparter til at forhandle med lodsejerne. Dog kan de påbegynde denne proces allerede i 2025 gennem udtagningskonsulenterne, da de med fordel kan påbegynde lodsejerdialogen i henhold til lodsejernes ønsker om udtagningsområder. Officielt er det udtagningskonsulenterne, der skal hjælpe lodsejere med rådgivning om processen og herunder muligheder for støtteordninger, hvor de også er et bindeled mellem kommunen og lodsejerne. Herigennem er det ikke klart defineret, hvornår lodsejerne inkluderes i processen, men det er intentionen, at udtagningskonsulenterne primært skal varetage opgaven med at sikre lodsejernes deltagelse. Lodsejerne kan allerede fra 2025 påbegynde selvstændige enkelte udtagninger såsom minivådområder, hvor udtagningskonsulenterne hjælper lodsejerne med at få kompensationer og registreret omlægningen i MARS. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 17)

Da de lokale treparter ikke er en myndighed, vil implementeringen af udtagningsindsatserne ikke udføres af dem. Det vil derimod ske ved individuel lodsejerinitiativ gennem udtagningskonsulenterne eller gennem større omlægningsprojekter, herunder klima-Lavbund- eller vand- og klimaprojekter, hvor én kommune eller Naturstyrelsen er projektejere. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024a)

Danmarks Grønne Arealfond er den økonomiske drivkraft bag udtagningerne, og vil derigennem finansiere klima-lavbund- eller vand- og klimaprojekterne. Derudover er der også mulighed for, at lodsejerne kan få støtte gennem andre individuelle støtteordninger såsom engangs-kompensationer ved permanent græs, omdriftsjord eller de årlige EU-tilskud ved brak eller slæt (Landbrugsstøtte & Geodata, 2025). (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 17)
Ved udtagninger i de størrelsesordner, som treparterne skal gennemføre, vil det primært foregå på kommunalt niveau gennem klima-lavbund- eller vand- og klimaprojekter, da lodsejernes individuelle udtagninger ikke har vist sig effektiv nok gennem de sidste årrækker, som beskrevet i foranalysen, og samtidig heller ikke bidrager til sammenhængende natur eller biodiversiteten set i et helhedsperspektiv. Disse to projektstøtteordinger har 1-3 ansøgningsrunder om året, hvortil projektejeren kan søge om deltagelse. Ved ansøgningen vurderer SGAV, om vand- og Klimaprojekterne lever op til kriterierne, og tilsvarende gør Miljøstyrelsen for klima-lavbundsprojekterne. Disse vurderinger tager op til seks måneder, alt efter hvor mange, som søger, og hvor tidligt i ansøgningsrunden, der er søgt. (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2025d), (Miljøstyrelsen, 2023)

For lodsejerne er der ikke en væsentlig økonomisk forskel ved, om det er et klima-lavbund- eller vand- og klimaprojekt, da begge ordninger åbner muligheder for de samme engangskompensationer, men processen for, hvordan jordene udtages, og kravene til projekterne er forskellige. Dog har vand- og klimaprojekter den fordel, at lodsejer har mulighed for at få værditabskompensationer ud fra den lokale markedspris, hvilket ikke er en mulighed for Klima- lavbundsprojekterne endnu. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 11-16)

9.1.1 Klima-lavbundprojekter og vand- og klimaprojekter

For at oprette klima-lavbundsprojekter skal mindst 60% af projektområdet bestå af kulstofrig lavbundsjord og omfatte mindst 10 hektar, hvorimod vand- og Klimaprojekter skal have et større opland til vand, da de har fokus på nedbringelse af fosfor eller kvælstof i vandmiljøet. Klima-lavbundsprojekterne kan gennemføres med eller uden jordfordeling, hvor dette vil afhænge af projektejeren. Ved jordfordeling er det kun Naturstyrelsen, der kan være projektejer herfor, mens klima-lavbundsprojekter uden jordfordeling kan have projektejere i form af kommuner, private lodsejere og fonde samt Limfjordssekretariatet. Vand- og klimaprojekter kan kun gennemføres ved jordfordeling og derfor kan private lodsejere ikke være projektejer herfor. For vand- og klimaprojekter er det altid kommuner eller Naturstyrelsen, som får tilsagn om tilskud fra EU (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2025d). (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 7-13)

Når midlerne og metoden er fastlagt skal begge projekttyper gennemføre en ejendomsmæssig og teknisk forundersøgelse, som beskrevet i kapitel 4.1.1 på side 30. I den ejendomsmæssige forundersøgelse beskrives ejerforholdene, og den frivillige deltagelse undersøges, hvorfor det også er her en eventuel ekspropriationshjemmel kan overvejes, da dette også kræver tekniske forarbejder og undersøgelser af anlægsmyndigheden jf. § 3 i "Bekendtgørelse af lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom". Det er i den tekniske forundersøgelse, at screeningen og den eventuelle efterfølgende miljøvurdering bliver udført, som oftest minimum tager et år. Den tekniske forundersøgelse skal desuden forholde sig til de ejendomsmæssige og planmæssige bindinger og reguleringer og derunder fremskaffe de nødvendige tilladelser for at gennemføre projektet.

Før processen kan fortsætte, skal forundersøgelserne være færdige og godkendte, hvorigennem eventuelle miljøvurderinger skal være fuldført og eventuelle betingelser skal være inkluderet i den fremadrettede plan. Efter projektet er blevet konkretiseret i forhold til tilladelser og deltagervillighed er der krav om at beregne effekten af kvælstof, fosfor, klima (effektkrav) samt omkostningseffektivitet[1] ved vand- og klimaprojekter, mens det kun er omkostningseffektiviteten, der afvejes for klima-lavbundsprojekter.
For at kunne vurdere omkostningseffektiviteten skal prismæssige estimater fra forundersøgelsen være udarbejdet, hvorfor omstændigheden af en miljøvurdering og muligheden for ekspropriation gerne skal kunne anskueliggøres.
Kan projekterne ikke godkendes som et klima-Lavbund- eller vand- og klimaprojekt, grundet manglende opfyldelse af kravene, kan udtagningsindsatsen stadig gennemføres individuelt uden jordfordeling gennem de årlige hektartilskud eller engangskompensationer, som illustreret på figur 9.1 med røde streger. Overholder projekterne kravene, kan selve udtagningerne eller jordfordelingerne igangsættes, hvorefter projekterne bliver etableret.

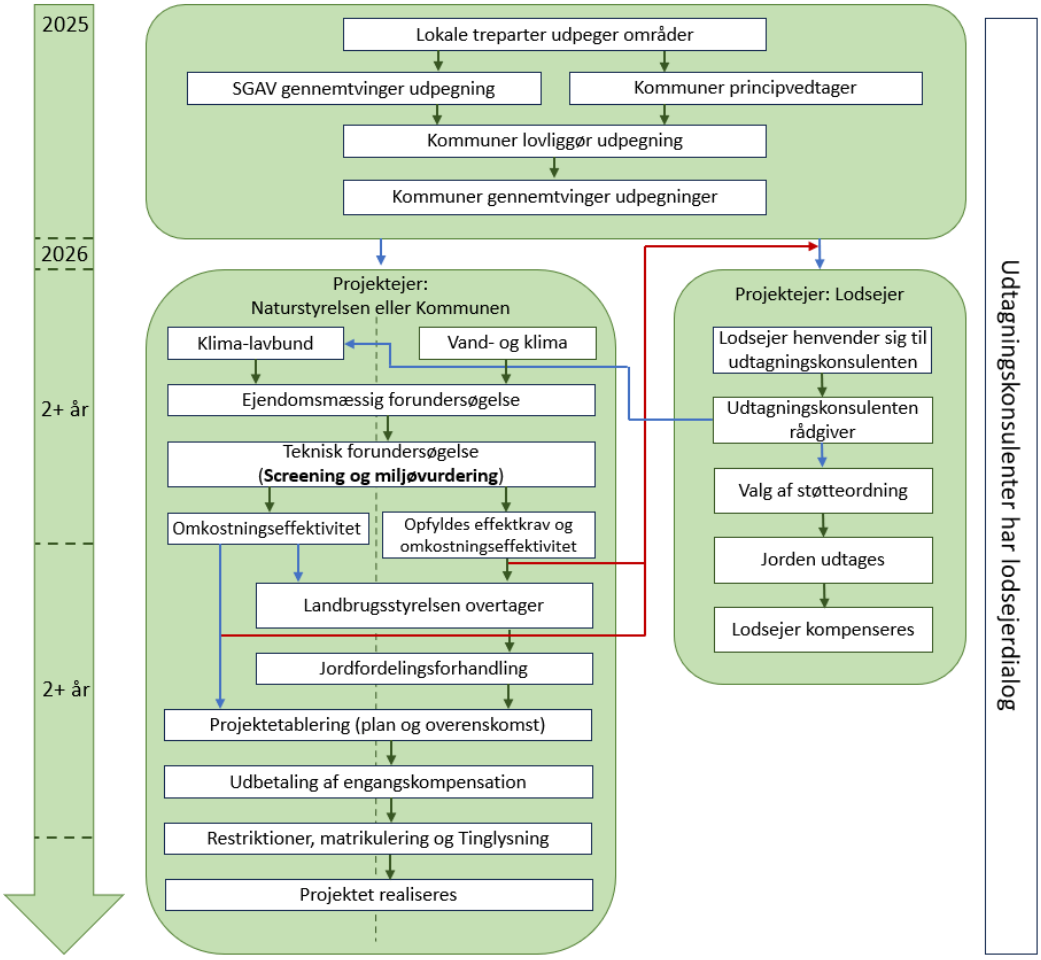
Slutteligt udbetales engangskompensationer, hvorefter ændringerne bliver berigtiget i matriklen og aftalerne tinglyses, hvor det for vand- og klimaprojekter er Landbrugsstyrelsens ansvar at tinglyse, mens det for klima-Lavbundsprojekter enten er projektejere, Limfjordssekratariatet eller Landbrugsstyrelsens ansvar.

[1] Omkostningseffektiviteten er miljømålsætninger, der skal søges opfyldt på den billigst mulige måde ud fra en vurdering af de samlede omkostninger og fordele ved hvert af de forskellige mulige tiltag(Transport- og Energiministeriet, 2005)

Denne afsluttende proces i jordfordelingen tager to til tre år, i så fald eksterne faktorer ikke forsinker processen, hvorigennem tidsperioden også forlænges jo flere ejendomme, der er med i jordfordelingen (Natur- & Landbrugsudvikling, 2024).(Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 11-21)

Når udtagningsprocessen er gennemført, skal det fysiske projekt realiseres ved at vådlægge lavbundsjordene. Dette kan delvist gøres løbende, men kan i nogle tilfælde først påbegyndes efter arealerne har skiftet ejer i tingbogen eller ved skæringsdagen. (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024, s. 26)

Hele processen, fra treparternes udpegninger i 2025 til færdig realiseret lavbundsareal, er opsummeret i figur 9.1, hvor blå pile er et fremadrettet valg og de røde pile er en tvungen retning, hvis projekterne ikke lever op til kravene.



Figur 9.1. Opsummeret tidslinje af processen for udtagning af lavbundsjorde gennem den grønne trepart. De blå pile angiver et fremadrettet valg, mens de røde pile indikerer en tvungen retning, hvis projekterne ikke lever op til kravene. Figuren er udarbejdet med inspiration fra SEGES (Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl., 2024)

Igennem udtagningsprocessen er den tekniske forundersøgelse med screening og miljøvurdering en væsentlig tidsfaktor, fordi disse udgør en proces i sig selv. For at forstå nødvendigheden og omfanget af dem, kræves der en yderligere uddybning.

9.2 Screening og miljøvurdering af lavbundsprojekter

Som beskrevet, skelner Miljøvurderingsloven mellem planer og projekter, hvor dette kapitel imidlertid afgrænser sig til at analysere lovgivningen i det omfang, den er relevant for lavbundsprojekter, hvorfor følgende afsnit er koncentreret om reguleringerne for miljøvurdering af projekter.
Det skyldes, at omlægningsplanerne under den grønne trepart skal betragtes som specifikke projekter, der er udpeget i ASK og efterfølgende registreret i MARS. Desuden fremgår det af SGAVs hjemmeside, at omlægningsplanerne ikke skal miljøvurderes, hvorfor miljøvurdering af planer ikke har relevans (Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, 2024c).

Miljøvurdering er en proces, hvor offentligheden[2] samt relevante og berørte myndigheder[3] inddrages så tidligt som muligt i et konkret projekt, der er omfattet af Miljøvurderingslovens bilag 1 og 2 for at sikre, at væsentlige miljøpåvirkninger identificeres, beskrives og vurderes ud fra et bredt miljøperspektiv jf. MVL § 1, stk. 2. Formålet med miljøvurdering er således at undgå, forebygge eller begrænse væsentlige skadelige virkninger på miljøet - og om muligt kompensere for dem. Dertil skal rimelige alternativer til hele eller dele af projektet beskrives, hvorunder begrundelser for valg og fravalg af disse alternativer skal belyses, således myndigheden på et oplyst grundlag enten kan godkende eller afvise det ansøgte projekt. Samlet set bidrager miljøvurderinger af projekter til en tidlig integration af miljøhensyn i planlægningen af konkrete projekter, der skal sikre, at miljøpåvirkninger inddrages i beslutningsprocessen for projekter med potentielt væsentlige konsekvenser for miljøet. (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 1.1)

Derigennem opdeler Miljøvurderingsloven projekter i *miljøvurderingspligtige projekter*, der er omfattet af lovens bilag 1, og *screeningspligtige projekter*, der er omfattet af lovens bilag 2. Mere konkret betyder det i forhold til lavbundsprojekter, at såfremt udtagningen eksempelvis forårsager kunstig tilførsel af grundvand[4], overførsel af vandressourcer mellem flodbækkener[5] eller opstuvning eller varig oplagring af vand[6], så er lavbundsprojektet miljøvurderingspligtigt og skal derfor gennemgå en miljøvurdering. Dog skal det pointeres, at bilag 1 indeholder kriterier for vandmængden i disse projekter, hvorfor etableringen af minivådområder ikke nødvendigvis er miljøvurderingspligtigt. Lavbundsprojekter, der vedkommer sammenlægninger[7], vandings- og dræningsprojekter[8], samt regulering af vandløb[9], opstuvning eller varig oplagring af vand[10], kunstig tilførsel af grundvand[11] eller overførsel af vandressourcer mellem flodbækkener[12], som ikke er omfattet af bilag 1, er

[2]Herunder fysiske eller juridiske personer eller foreninger, organisationer eller grupper, jf. MVL § 5, stk. 1, nr. 1 a.

[3]En myndighed, der på grund af sit konkrete miljøansvar eller sine lokale og regionale kompetencer forventes at blive påvirket af planens, programmets eller projektets miljøpåvirkning, jf. MVL § 5, stk. 1, nr. 2

[4]Jf. bilag 1, nr. 11

[5]Jf. bilag 1, nr. 12 a og b

[6]Jf. bilag 1, nr. 15

[7]Jf. bilag 2, nr. 1 a

[8]Jf. bilag 2, nr. 1 c

[9]Jf. bilag 2, nr. 10 f

[10]Jf. bilag 2, nr. 10 g

[11]Jf. Bilag 2, nr. 10 m

[12]Jf. bilag 2, nr. 10 n

screeningspligtige. Det betyder, at lavbundsprojekter under bilag 2 er omfattet af MVL § 16, som angiver, at projektejeren ikke må påbegynde udtagningen, før den relevante myndighed har foretaget en screeningsafgørelse af projektejerens ansøgning jf. MVL § 21 og meddelt, at *"projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet"*.

9.2.1 Screeningspligt

Før etablering, udvidelse eller ændring af projekter omfattet af bilag 2, gælder der i henhold til § 19 i MVL, at projektejeren skal indgive en skriftlig ansøgning om en screeningsafgørelse af projektet. Ansøgningen skal behandles af kommunen, når projektet ejes af private eller kommunen selv, mens Miljøstyrelsen skal behandle ansøgninger for Naturstyrelsens lavbundsprojekter.
På grundlag af ansøgningen træffer den relevante myndighed, jf. MVL § 21, en screeningsafgørelse om, hvorvidt projektet som følge af dets art, dimensioner eller placering er påkrævet en miljøvurdering, før en eventuel tilladelse kan gives til gennemførslen af projektet. Myndigheden skal i screeningsafgørelsen tage hensyn til kriterierne benævnt i MVL bilag 6. Herunder skal lavbundsprojektets karakteristika anskues i forhold til udformning, jordarealer, jordbund, vand og biodiversitet samt risici ved eksempelvis oversvømmelse. Yderligere skal sårbarheden i de geografiske omkringliggende områder belyses i forhold til lavbundsprojektets indvirkning på miljøet, herunder naturressourcernes forekomst og kvalitet samt områder, *"der er registreret eller fredet ved national lovgivning"*. Derigennem fastlægger bilag 6, at screeningsafgørelsen skal tage hensyn til følgende faktorer:

- **Indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning**
  Angående det geografiske område og omfanget af personer, der forventes berørt.
- **Indvirkningens art**
  Om projektet kunne forrykke balancen mellem sårbare arter/naturtyper.
- **Indvirkningens grænseoverskridende karakter**
  Denne er kun relevant, hvis projektet går på tværs af landegrænser, og berørte stater derfor skal høres ad.
- **Indvirkningens intensitet og kompleksitet**
  Herunder om projektet overskrider vejledende grænseværdier f.eks. angående konkrete miljømål i Natura 2000 og vandområdeplanerne.
- **Indvirkningens sandsynlighed**
  Beror på modeller og faglige vurderinger*.
- **Indvirkningens forventede indtræden, varighed, hyppighed og reversibilitet**
  Om projektet har kortvarige/sjældne miljøpåvirkninger eller om de er hyppige/vedvarende, og om miljøet hurtigt gendannes eller medfører varige ændringer.
- **Kumulationen af projektets indvirkninger med indvirkningerne af andre eksisterende og/eller godkendte projekter**
  Indvirkningerne fra projekterne samles og vurderes sammenhængende i afgørelsen.
- **Muligheden for reelt at begrænse indvirkningerne**
  Projektejer skal gerne have gjort tanker om, hvordan indvirkningerne kan begrænses gennem projektændringer fx ved ændret placering.
  (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. NKO 377, a-h)

**Modellerne og vurderingerne er behæftet med en usikkerhed, der gør, at projekter kan blive skønnet til at være miljøvurderingspligtige på baggrund af, at projektet antages at være potentielt miljøpåvirkende uden forudgående undersøgelse af projektet og omgivelserne.*

Forud for selve screeningsafgørelsen skal myndigheden desuden have sørget for at inddrage andre berørte myndigheder under en høring, således de kan afgive kommentarer til relevante og lokale miljømæssige forhold, der kan være afgørende for afgørelsen, jf. MVL § 35, stk. 3, nr. 1.

Udfaldet af screeningsafgørelsen resulterer enten i *krav om miljøvurdering* eller *ikke krav om miljøvurdering* af projektet.
Såfremt der ikke er krav om en miljøvurdering vil denne afgørelse blive offentliggjort på myndighedens hjemmeside, jf. MVL § 36, og efterfølgende vil den kunne påklages og behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet jf. § 49 (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 7.3). Dog er der, som beskrevet i kapitel 4.1.1 på side 31, ofte krav om miljøvurdering af lavbundsprojekter grundet deres beliggenhed langs ådale samt varig oplagring af vand, og projektejeren er derfor påkrævet at udarbejde en miljøkonsekvensrapport, hvilket uddybes i det følgende.

9.2.2 Miljøvurderingspligt

Når en screeningsafgørelse fører til krav om miljøvurdering, eller når et projekt er omfattet af MVL bilag 1, er projektet underlagt en miljøvurdering jf. MVL § 15, stk. 1, hvorunder projektejeren er påkrævet at udarbejde en miljøkonsekvensrapport[13] i henhold til § 20 i MVL. Forud for udarbejdelsen af miljøkonsekvensrapporten gælder der dog, at myndigheden har mulighed for at *"afgive en udtalelse om, hvor omfattende og detaljerede de oplysninger skal være"* (afgrænsningsnotat), som projektejeren skal fremlægge i rapporten jf. MVL § 23. Der gælder desuden af § 35, stk. 3, nr. 2 i MVL, at myndigheden kan inddrage offentligheden, berørte myndigheder og eventuelt stater til udtalelsen om denne afgræsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, hvor tidsfristen for denne høring er minimum 14 dage, jf. MVL § 35, stk. 5.

Herudover fastsætter § 20, stk. 2 i MVL, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde følgende oplysninger:

1. *En beskrivelse af projektet med oplysninger om dets placering, udformning, dimensioner og andre relevante særkender.*
2. *En beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet.*
3. *En beskrivelse af projektets særkender eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere forventede væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.*
4. *En beskrivelse af de rimelige alternativer, som projektejeren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet.*

[13] Ved miljøvurdering af planer og programmer defineres denne rapport som en miljørapport, der skal udarbejdes i henhold til § 12 og bilag 4 i MVL

5. *Et ikke-teknisk resumé af de ovenstående punkter.*
6. *Alle yderligere oplysninger omhandlet i bilag 7, som er relevante for de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, der kan forventes at blive berørt.*

Miljøvurderingslovens bilag 7 uddyber herigennem alle de oplysninger, som en miljøkonsekvensrapport kan behandle. Dertil er det ikke nødvendigvis alle oplysninger, der er relevante for alle projekter, og § 20, stk. 2, nr. 6 fastsætter derfor, at det kun er oplysninger om projektets særlige karakteristika, der skal behandles i rapporten foruden de øvrige beskrivelser af projektet benævnt i punkt 1-5.
For lavbundsprojekter kan det eksempelvis være oplysninger om;

- placeringen i forhold til habitatområder og hydrologiske ændringer,
- fysiske karakteristika såsom fjernelse af dræn, genopretning af naturlige vandstandsforhold og ændret arealanvendelse,
- driftsfasen i forhold til eventuelle ændringer i kulstoflagring, næringsstoffer og biodiversitet,
- alternativer og sammenligninger mellem delvis og fuldstændig vådlægning,
- sammenligning mellem referencescenarier i forhold til miljøpåvirkningen ved henholdsvis dræning (før) og vådlægning (efter), herunder i henhold til jordbund, vandtilstand, biodiversitet, terrænforhold, emission af drivhusgasser m.m., og
- afværgeforanstaltninger i forhold til uønskede effekter på biodiversitet, vandmiljø og jordstabilitet.

Miljøstyrelsen fastslår, at der kun udarbejdes miljøkonsekvensrapporter for projekter med væsentlig påvirkning på miljøet, hvorigennem selve rapporten skal være *"en omfattende vurdering af konsekvenserne for miljøet"*, der beskriver, vurderer og påviser direkte eller væsentlige indvirkninger på:

- Befolkningen og menneskers sundhed
- Den biologiske mangfoldighed, med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttede
- Jordarealer, jordbund, vand, luft og klima
- Materielle goder, kulturarv og landskab
- Større menneske- eller naturskabte katastroferisici og ulykker
- Ressourceeffektivitet samt samspillet mellem disse faktorer.
  (Miljøstyrelsen, 2023)

Herigennem kan der argumenteres for, hvorvidt det er muligt at udføre et lavbundsprojekt, uden at det har en væsentlig effekt på jordarealer, jordbund, vand, materielle goder, landskab og derigennem samspillet mellem dem, hvorfor disse miljøkonsekvensrapporter kan blive omfattende. Dog skal det understreges, at disse væsentlige effekter på miljøet ikke nødvendigvis behøver være negative indvirkninger, hvorfor det også udspecificeres i MVL bilag 7, nr. 5, at både projektets positive og negative virkninger skal beskrives i miljøkonsekvensrapporten.

Der er således flere og komplekse hensyn, der skal tages i betragtning under en miljøvurdering, og derfor gør det sig også gældende i MVL § 20, stk. 6, at projektejeren, som er ansvarlig for miljøkonsekvensrapporten, skal sikre, at rapporten udarbejdes af kvalificerede eksperter, der har *"viden om og erfaringer med at gennemføre miljøvurderingsprocesser"*(Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 4.2.1).

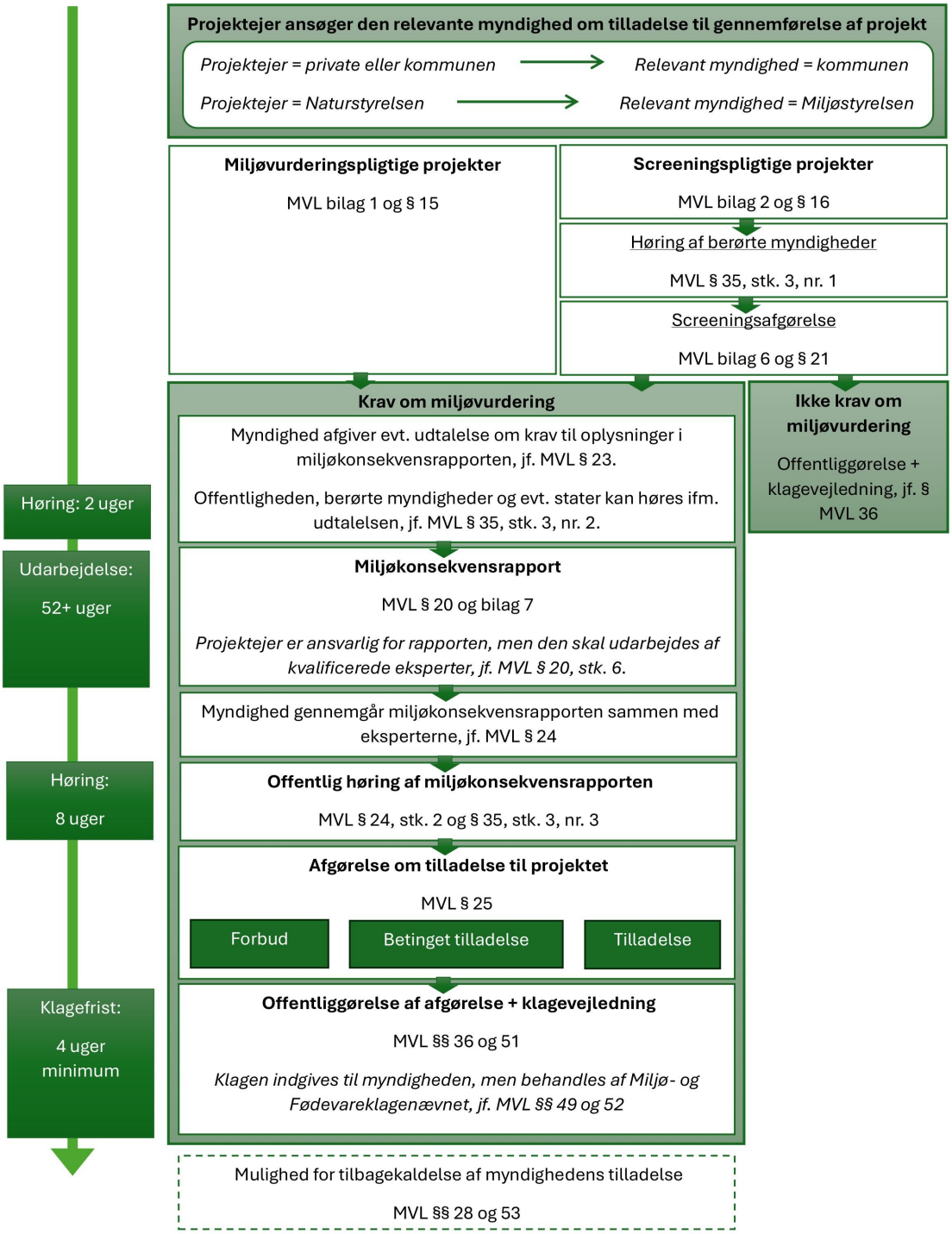
Desuden bliver eksperterne også inddraget i myndighedens gennemgang af miljøkonsekvensrapporten, når projektejeren har indgivet denne til vurdering, for at sikre rapportens § 20-opfyldelse, jf. MVL § 24. Af § 24, stk. 2 fremgår det, at myndigheden, efter deres gennemgang, sender miljøkonsekvensrapporten i offentlig høring i mindst otte uger, hvor både berørte myndigheder og offentligheden skal have mulighed for at kommentere og stille spørgsmålstegn til rapporten og projektejerens ansøgning, jf. § 35, stk. 3, nr. 3. Denne høring er påkrævet før myndigheden må træffe en afgørelse om tilladelse efter MVL § 25. Jf. § 25 skal myndigheden træffe afgørelse om, hvorvidt projektejerens ansøgning om tilladelse til gennemførelse af projektet kan imødekommes. Afgørelsen baseres på ansøgningen, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger[14] og resultaterne af høringerne samt myndighedens begrundede konklusion. Udfaldet af afgørelsen kan herefter resultere i et forbud, en tilladelse eller en betinget tilladelse, hvor der kan stilles vilkår til projektets art, placering og dimensioner samt til omfanget og overvågning af dets indvirkninger på miljøet jf. MVL § 27. Dertil har myndigheden gennem § 28 også mulighed for at tilbagekalde sin tilladelse, hvis *"projektets væsentlige skadelige indvirkning ikke kunne forudses ved myndighedens afgørelse om tilladelsen"*.

Hvis projektet kan have en væsentlig miljøpåvirkning i en anden stat, må myndigheden først træffe afgørelse om tilladelse, når miljøministerens samtykke efter § 38 foreligger. Desuden kan miljøministeren jf. § 26 *"fastsætte regler om, at myndigheden ikke må meddele tilladelse til at påbegynde et projekt, før der er tilvejebragt det nødvendige plangrundlag for projektet efter lov om planlægning"*, hvilket kan have relevans, hvis omlægningsplanerne skal tænkes ind i en helhedsorienteret planlægning med kommuneplanen - som L. Hvingel også pegede på. Dog gælder der, at omlægningsplanerne ikke er underlagt en miljøvurderingspligt.

Når der er truffet afgørelse om projektets forbud eller tilladelse, skal denne offentliggøres, hvorfra afgørelsen kan påklages inden for en klagefrist på 4 uger jf. MVL § 51. Klagen skal indgives til den myndighed, som har truffet afgørelsen, mens klagen behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. §§ 49 og 52 i MVL.
En rettidig klage kan få en opsættende virkning, hvis Miljø- og Fødevareklagenævnet beslutter, at afgørelsen om tilladelsen ikke må udnyttes, hvorfra projektets gennemførelse kan blive stoppet i henhold til MVL § 53.

Til at overskueliggøre processen for miljøvurdering og screening af projekter er figur 9.2 på næste side udarbejdet med inspiration fra "Vejledning til lov om miljøvurdering af konkrete projekter"(Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024).

[14]Herunder vigtige rapporter og anbefalinger m.v., som myndigheden har modtaget undervejs, jf. MVL § 35, stk. 2, nr. 6.



Figur 9.2. Illustration af processen for screening og miljøvurdering af projekter. Egenproduceret figur med inspiration fra vejledningen (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 1.4.3).

Undtagelsesmuligheder og samordninger

Processen, afbilledet på figur 9.2, er påkrævet for henholdsvis screeningspligtige og miljøvurderingspligtige projekter i henhold til Miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Dog fremgår det af MVL § 4, stk. 3, at projekter, der helt eller delvist er omfattet af bilag 1

og 2 kan undtages fra en miljøvurdering efter denne lov, når anden lovgivning *udtrykkeligt* undtager disse projekter fra Miljøvurderingsloven. Dertil består undtagelsesmuligheden i, at projektet miljøvurderes efter anden lovgivning, hvorfor det er relevant at belyse "Bekendtgørelse om udtagning af kulstofrige lavbundsjorder med henblik på genopretning af naturlig hydrologi (klima-lavbundsprojekter)"[15]. Dog udtrykker denne bekendtgørelse ikke, at klima-lavbundsprojekter er undtaget miljøvurderingen efter Miljøvurderingsloven, og deraf kan det konkluderes, at alle lavbundsprojekter som minimum er screeningspligtige projekter, da MVL bilag 2, nr. 1 c og nr. 10 g fastslår, at vandingsprojekter og projekter med opstuvning af vand skal screenes. Dertil kommer, at lavbundsprojekter, beliggende i habitatområder, er komplekse og kræver flere hensyn, hvorfor disse projekter som regel er miljøvurderingspligtige.

Forudsat at et projekt opfylder Miljøvurderingslovens formål om *"at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn [...] med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling [...]"*, gælder der jf. MVL § 4, stk. 4, at projektet kan undtages en miljøvurdering, hvis miljøvurderingen vil skade formålet med projektet. Ifølge vejledningen betyder det, *"at projekter, der sandsynligvis får væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse"* til at fritage et konkret projekt fra lovens krav om miljøvurdering (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 2.3.3). Herunder er det en forudsætning for undtagelsen, at det ikke er muligt at opfylde alle lovens krav uden at tilsidesætte projektets formål.
Undtagelsesmuligheden i § 4, stk. 4 betyder således, at et projekt med grønne formål af hensyn til miljøet kan fritages fra en miljøvurdering ved i stedet at undergive en tilladelse til projektet på baggrund af en vurdering af projektets sandsynlige indvirkninger på miljøet. Dertil kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvor meget denne vurdering adskiller sig fra en reel miljøvurdering eller miljøscreening, og hvorvidt projekter med grønne formål af hensyn til klimaet har samme undtagelsesmulighed?

I Miljøvurderingsloven udtrykkes det i § 7, at der også er mulighed for at samordne procedurer for miljøvurdering af projekter, *for hvilke der både gælder krav om at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet efter MVL og krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde og generelt beskyttede arter efter Habitatbekendtgørelsen eller anden lovgivning.* Denne bestemmelse har relevans for særligt lavbundsprojekter beliggende i habitatområder, da der herfor er krav om, at projektet skal væsentlighedsvurderes i forhold til projektets påvirkning af et natura 2000-område, jf. Habitatbekendtgørelsens § 6. Der gælder dertil af § 6, stk. 2 i bekendtgørelsen, at projektet skal konsekvensvurderes, hvis væsentlighedsvurderingen viser, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Såfremt vurderingen konkluderer, at projektet vil indebære en negativ påvirkning af integriteten af det internationale naturbeskyttelsesområde, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte projekt. Denne bestemmelse i Habitatbekendtgørelsen har således indflydelse på afgørelsen i miljøvurderingen af projekter, der er beliggende i eller nær naturbeskyttede områder.

[15] Vand- og klimaprojekter har ikke en bekendtgørelse.

Miljøvurderingslovens mulighed for samordning af vurderinger kan derigennem betragtes som en slags undtagelsesmulighed for at undgå, at projektet skal igennem flere uafhængige vurderinger, herunder en miljøvurdering af projektet, en væsentligheds- og eventuel konsekvensvurdering samt en vurdering af fosfor- og kvælstofudledning i vandmiljøet, såfremt projektet er et vand- og klimaprojekt. Af Miljøvurderingsbekendtgørelsens (MVBK) § 6 fremgår det, at VVM-myndigheden[16] skal anvende en samordnet eller fælles procedure, hvis projektet skal vurderes efter Miljøvurderingsloven og andre bekendtgørelser.
Af MVL § 7 fremgår det, at miljøministeren fastsætter regler for disse samordnede og fælles procedurer af vurderinger, hvorfor vejledningen undersøges nærmere for indsendte ansøgninger af projekter, der forudsætter, at der skal foretages vurderinger af indvirkningerne på miljøet efter flere EU-direktiver eller forordninger, jf. MVBK § 2, stk. 1, nr. 4-5.

Samordnede procedurer for miljøvurderingsprocessen

Samordnede procedurer skal forstås som en proces, hvor miljøministeren fastsætter regler om, at den kompetente myndighed[17] fungerer som kontaktpunkt for både ansøgeren og de relevante myndigheder, der skal meddele tilladelser i medfør af anden lovgivning. Den kompetente myndighed har, som et centralt kontaktpunkt, ansvaret for at koordinere miljøvurderingsprocessen mellem de involverede myndigheder og for at samle disses vurderinger af projektet med henblik på at sikre en rettidig afklaring af eventuelle uoverensstemmelser myndighederne imellem, jf. MVBK § 8. (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 4.3.5.2)
I denne procedure foretages der således en individuel vurdering af de enkelte og relevante myndigheder efter kravene i de enkelte direktiver og love, som projektet skal godkendes i forhold til. Disse vurderinger kan således foregå sideløbende, hvor den kompetente myndighed har ansvaret for at indsamle vurderingerne fra myndighederne og deraf træffe en samlet afgørelse for ansøgningen af projektet.

Fælles procedurer for miljøvurderingsprocessen

Den fælles procedure skal forstås som én samlet myndighedsvurdering af ansøgningen og miljøkonsekvensrapporten, hvor den kompetente myndighed skal sikre, at der gennemføres én samlet miljøvurderingsproces. Dette tiltænkes at blive gjort ved, at den kompetente myndighed udfører vurderingen af ansøgningen og miljøkonsekvensrapporten, mens de myndigheder, *"som skal meddele tilladelse til projektet efter anden lovgivning, skal anvende den kompetente myndigheds miljøvurdering af projektet som grundlag for sin afgørelse"*, jf. MVBK § 7. (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 4.3.5.1)
Dermed danner den kompetente myndigheds afgørelse grundlag for de afgørelser, der træffes af øvrige myndigheder med tilladelseskompetence efter anden lovgivning, hvorved disse vurderinger bliver mere afhængige af miljøvurderingen end ellers.

[16] Kommunen eller Miljøstyrelsen

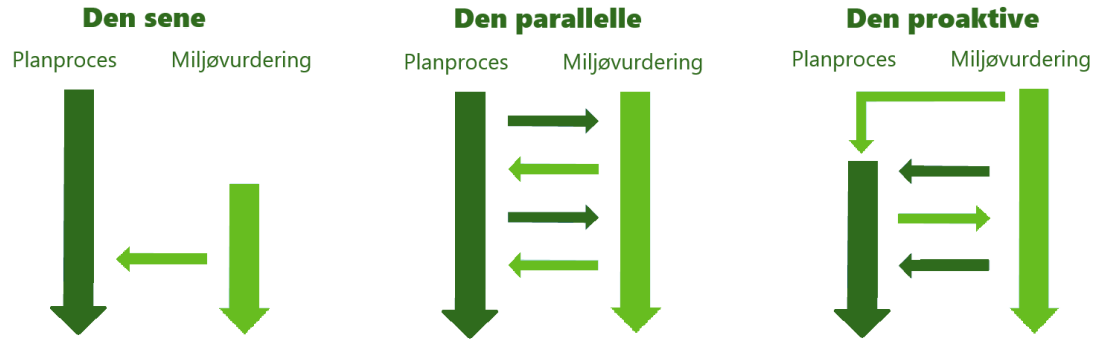
[17] Det kan være statslige, regionale og kommunale myndigheder. Når flere af disse myndigheder er involveret i tilladelsesafgørelsen, fungerer en statslig myndighed som samordnende kompetente myndighed, medmindre andet aftales. Er der tale om to myndigheder af samme type, aftales det fra sag til sag, hvem der varetager den samordnende rolle som kontaktpunkt.

At andre myndigheder i høj grad baserer deres afgørelser på den kompetente myndigheds miljøvurdering viser, hvor vigtig denne vurdering er i hele godkendelsesprocessen for projekter. For bedre at forstå, hvorfor miljøvurderingen har så central en rolle, er det hensigtsmæssigt at belyse den overordnede idé og teori bag miljøvurderingers implementering for herigennem at klarlægge hensigten med miljøvurdering som et værktøj.

9.3 Teori om miljøvurderingers implementering

Samlet set bidrager miljøvurderinger af projekter til en tidlig integration af miljøhensyn i planlægningen af konkrete projekter for at sikre, at miljøpåvirkninger inddrages i beslutningsprocessen for projekter med potentielt væsentlige konsekvenser for miljøet. (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2024, Kap. 1.1)
På trods af dette bliver omlægningsplanerne i den grønne trepart ikke miljøvurderet, og derfor vil det først være på projektstadiet, at miljøvurderingsprocessen bliver implementeret, hvilket vil være under den tekniske forundersøgelse - derved bliver miljøhensyn ikke nødvendigvis tidligt integreret. Derfor vil dette afsnit dykke ned i de teoretiske implementeringsmodeller for miljøvurdering.

Professor i miljøvurderinger, Lone Kørnøv, har udarbejdet rapporten *"Miljøvurderingens rolle i at opfylde klimamål"*, der har til formål at belyse den aktuelle forskning i relation til fysisk planlægning og den grønne omstilling. I rapporten opstiller hun en figur, som illustrerer tre modeller for koblingen mellem planprocessen og miljøvurderingen med henblik på at forklare de udfordringer og muligheder, der opstår ved hver af modellerne - som vist på figur 9.3. Afhængig af, hvornår i processen miljøvurderingen inkorporeres, og hvilken myndighed den udarbejdes af, kan miljøvurderingen både opfattes som et hjælpemiddel til planlægningen samt som en hindring for gennemførelsen. Herigennem er der også stor forskel på, hvordan de forskellige instanser betragter miljøvurderinger, da nogle ser dem som en hæmsko for gennemførelsen, da de er omkostningstunge og tidskrævende, mens andre betragter dem som et værktøj til at udarbejde bedre og mere gennemtænkte projekter. Det er derfor relevant at belyse de mulige tilgange til, hvornår en miljøvurdering bør implementeres, da den også skal ses i forhold til det givne projekt, da omfanget af miljøvurderingen afhænger af planen eller projektet. (Kørnøv, 2024, s. 18)



Figur 9.3. Tre modeller for kobling mellem planproces og miljøvurdering. Figuren er udarbejdet med inspiration fra L. Kørnøvs model(Kørnøv, 2024, s. 18).

L. Kørnøv argumenterer for, i rapporten, at timingen og integrationen af miljøvurderingen er afgørende for, om miljøhensyn bliver indarbejdet i den endelige plan eller projekt.

På baggrund af sine egne erfaringer vurderer hun, at 10% følger den 'proaktive' model, 40% den 'sene' model og 50% den 'parallelle' model[18].

Hensigterne med de tre modeller er at få miljøhensynene taget i betragtning, før et projekt realiseres. Den 'proaktive' model bruges som et beslutningsværktøj til placeringen af projekter, mens den 'parallelle' er en løbende sparring i forhold til valgene, der træffes i projektet, og den 'sene' er en vurdering af projektets miljøkonsekvenser på baggrund af de beslutninger, som allerede er truffet i projektet.
De tre modeller har dermed også hver sine udfordringer, hvorfor én model ikke udmærker sig til alle former for planer og projekter.

Den 'sene' model implementerer først miljøvurderingen senere i planprocessen, og gerne når planens kernepunkter er bestemt. Denne model er oftest mindre ressourcekrævende, da dens udarbejdelse har begrænset påvirkning på projekt- eller planudkastet grundet den sene implementering. Dette resulterer også i, at den 'sene' model medfører, at miljøhensyn kan være sværere at implementere, da mange beslutninger om planen eller projektets udformning allerede er truffet. Dette betyder også, at projekter, i modstrid med miljøvurderingens anbefalinger, vil kræve nødvendige dispensationer, store ædringer i projektet eller et forbud mod projektet. Ved først at miljøvurdere til sidst på projektstadiet undgår myndighederne at lave en strategisk miljøvurdering[19] til planerne, da det er myndighederne, der udarbejder miljøvurderingerne til planerne, mens det er projektejerens ansvar at udarbejde miljøkonsekvensrapporten til projekterne.(Kørnøv, 2024, s. 6-7)
Den 'sene' model kan både spare tid og ressourcer i form af, at der kun skal udarbejdes én miljøvurdering fremfor to, men den sene udarbejdelse kan også resultere i forsinkelser af projektet eller dårlige vurderinger af de reelle miljøkonsekvenser, fordi der på dette tidspunkt i projektet er truffet tilpas mange beslutninger til, at større ændringer kan overskues, hvorved projektets positive indvirkninger fremhæves, mens de negative konsekvenser kan risikere at blive nedtonet. Herigennem kan sene miljøvurderinger resulterer i at bremse projekter eller skade mange miljømæssige hensyn for at blive gennemført.

Ved den 'parallelle' model udarbejdes miljøvurderingen sideløbende med planprocessen, hvilket medfører en løbende udveksling mellem miljøvurderingens undersøgelser og planprocessen, som giver mulighed for, at miljøhensyn integreres løbende i planerne og projekterne i forhold til potentielle muligheder og problemer. Denne model kræver et større koordineringsarbejde mellem parterne, hvilket kan medføre, at det bliver mere ressourcekrævende i procestid, omkostninger og arbejdstimer.

Slutteligt er der den 'proaktive' model, som medfører, at miljøvurderingen igangsættes før selve planprocessen. Dette betyder, at planen eller projektet inkorporerer miljøperspektiver tidligere i planprocessen, og at beslutninger træffes på et velinformeret og bæredygtigt grundlag ved tidligt at identificere mulige udfordringer og potentialer.

[18] Den 'sene' og 'parallelle' model er inspireret af Maria R. Partidários rapport "Strategic Environmental Assessment – Better Practice Guide"fra 2013, mens den 'proaktive' model er udviklet på baggrund af L. Kørnøvs egne erfaringer.

[19] Biologer og fagfolk kalder miljøvurderingerne til planer og programmer for strategiske miljøvurderinger, da det er den europæiske betegnelse for miljøvurderinger af planer og programmer

Ulempen ved denne model er, at det kan være vanskeligt at forudse alle relevante faktorer, da projekterne ikke er konkretiseret og afgrænset på dette tidspunkt i processen, men på trods af dette giver den 'proaktive' model de bedste forudsætninger for at integrere mulige miljøhensyn. Denne model kan bruges til at vælge projektplaceringer ud fra, hvor der vil være færrest miljøhensyn at tage. (Kørnøv, 2024, s. 18-19)

Herigennem afhænger valget af model af den givne plan eller projekt i forhold til dets tidsmæssige og økonomiske rammer. Eksempelvis dikteres lavbundsjordes lokalitet af jordbunden - og kan dermed ikke flyttes - hvorfor en miljøvurdering vil fokusere mere på miljøhensyn i det faktiske område. Modsat vil miljøvurderingen i andre planer og projekter, hvor placeringen ikke er bestemt af omgivelserne - som eksempelvis ved opstilling af solceller - kunne fungere som et værktøj til at bestemme den mest ideelle placering.

Selvom lavbundsprojekter ikke fysisk kan flyttes efter, hvad en mulig 'proaktiv' miljøvurdering finder frem til, så kan det stadig være relevant at undersøge de mange andre faktorer, der spiller ind i vurderingen, før projektet er ved sine afsluttende faser. Dette er faktorer såsom eksisterende flora og fauna, vandkvaliteten før og efter, jordbunden, alternative arealanvendelser, det visuelle landskab, materielle goder, ressource effektivitet m.m.(Kørnøv, 2024, s. 6-9).

Opsamling

Når udpegningerne i MARS er færdige i 2025, skal implementeringen igangsættes gennem de eksisterende støtteordninger, som afhænger af ejerskabet og lodsejers ønsker i forhold til at indgå i større eller mindre projekter.

De større projekter er nødvendige for at nå målsætningen for 2030 og indfri flere miljøhensyn. Disse projekter kategoriseres hovedsageligt som enten klima-lavbundsprojekter eller vand- og klimaprojekter, som adskiller sig med hensyn til krav, ejerskab og formål. Inden implementering af projekterne skal der gennemføres tekniske og ejendomsmæssige forundersøgelser, hvor især miljøscreening og eventuel miljøvurdering er centrale og tidskrævende elementer for at få tilladelse til projektets gennemførelse. Alle lavbundsprojekter med varig oplagring af vand er som minimum underlagt en miljøscreening, fordi de er vandingsprojekter eller oplagrer vand.

Miljøvurderingen har til formål at identificere og begrænse væsentlige miljøpåvirkninger, og lavbundsprojekter kan herigennem være enten screeningspligtige eller miljøvurderingspligtige afhængigt af projektets karakter og beliggenhed i forhold til habitatsområder m.m. Screeningspligtige projekter vurderes på baggrund af kriterier i Miljøvurderingslovens bilag 6, mens miljøvurderingspligtige projekter kræver en miljøkonsekvensrapport, som bl.a. skal inddrage kriterier fra bilag 7. Dertil skal screeningspligtige projekter undersøges i forhold til sandsynlige indvirkninger på miljøet, der herefter afgører, om der er behov for en reel miljøvurdering af indvirkningerne. Miljøvurderingspligtige projekter er derimod underlagt en reel undersøgelse af de væsentlige indvirkninger, som derfor er nødvendige at redegøre for, hvor afværgeforanstaltninger og forskellige referencescenarier bl.a. skal beskrives. Det fremgår desuden af krav til miljøkonsekvensrapporten, at der skal

udarbejdes alternative løsninger til projekterne for at sammenligne og udpege den mindst mulige indgriben i miljøet, men dette giver sjældent mening for lavbundsprojekter, da de som følge af jordbunden ikke er til at flytte på, hvorfor det kunne overvejes at fritage dem fra denne undersøgelse. Dette ville også optimere processen for udarbejdelsen af rapporterne, hvorigennem projekterne hurtigere kunne få tilladelse og realiseres.

Processen for miljøvurdering inkluderer herudover offentlig høring og en afgørelse, som kan føre til enten tilladelse, afslag eller en betinget tilladelse, hvor myndigheden besidder en tilbagekaldelsesklausul i MVL § 28. Herigennem er miljøvurderinger en længerevarende proces, da miljøkonsekvensrapporten skal undersøge flere og komplekse miljøhensyn, mens høringerne heraf kan forlænge processen yderligere

Miljøvurderingsloven åbner mulighed for at samordne forskellige vurderingsprocedurer, når et projekt er omfattet af flere typer miljøvurderinger - eksempelvis både en miljøvurdering efter Miljøvurderingsloven og en habitatvurdering efter Habitatbekendtgørelsen. Dette er særligt relevant for lavbundsprojekter, når disse er beliggende i eller tæt ved Natura 2000-områder og derfor skal gennemgå en væsentligheds- og eventuel konsekvensvurdering.

For at undgå dobbeltarbejde og forsinkelser giver Miljøvurderingsbekendtgørelsen mulighed for enten samordnede eller fælles procedurer i vurderingsprocesserne. Ved samordnede procedurer fungerer den kompetente myndighed som kontaktpunkt og koordinator mellem involverede myndigheder, som hver især foretager vurderinger inden for deres respektive kompetencefelt. Disse vurderinger samles herefter i en samlet afgørelse. Ved fælles procedurer foretages vurderingerne i én samlet proces, hvor den kompetente myndigheds miljøvurdering udgør grundlaget for andre myndigheders afgørelser i medfør af anden lov.
Selvom lovgivningen teoretisk muliggører effektivisering gennem samordning, viser forskning, at timingen for miljøvurderinger er afgørende for deres effekt. Hertil peger forskningen på tre modeller: den 'sene', 'parallelle' og 'proaktive' tilgang. Den 'sene' model udarbejdes sidst i planprocessen og er mindre ressourcekrævende, men har begrænset indflydelse på projektets udformning, da beslutningerne som regel er truffet på dette tidspunkt. Den 'parallelle' model integrerer miljøhensyn løbende, der giver mulighed for løbende evaluering af valgene i projektet. Den 'proaktive' model indleder miljøvurderingen før selve planlægningen, hvormed den giver de bedste forudsætninger for miljøhensyn, men samtidig er mest ressourcekrævende, da planer og projekter endnu ikke er konkrete og detaljeret, hvorfor det kræver, at der tages forbehold for så mange miljøhensyn som muligt.
Valget af model afhænger af projektets karakter. For lavbundsprojekter, hvor placeringen ikke kan flyttes, er en 'proaktiv' tilgang ikke altid en ideel løsning, men på trods af dette kan der stadig inddrages betydelige miljøhensyn, såsom flora, fauna, vandmiljø og landskab tidligt i processen. At integrere miljøvurdering tidligere i processen kan bidrage til bedre forankring og hurtigere realisering. Det forudsætter dog en vilje til at afveje omkostningerne mod den miljømæssige bæredygtighed – samtidig med, at man som projektejer er opmærksom på, at der på dette tidspunkt i processen endnu ikke nødvendigvis er sikret myndighedstilladelser eller opbakning fra lodsejerne, hvilket kan gøre investeringen i en tidlig miljøvurdering mere usikker.

Miljøvurderingers udfordringer og rækkevidde i praksis

10

I besvarelsen af problemformuleringen er det nødvendigt at undersøge miljøvurderingers teoretiske og praktiske anvendelse for at præcisere, hvordan miljøvurdering, som et påkrævet værktøj i realiseringen af lavbundsprojekter, kan styrkes i sin anvendelse. Derfor har dette kapitel til formål at skabe indsigt i de forskellige perspektiver af miljøvurderinger ved både at belyse deres udfordringer og rækkevidde i praksis. Dertil vil eksperter og fagfolk blive interviewet for at konkretisere udfordringerne i henhold til tidshorisonten og modellerne for miljøvurderingers implementering, benævnt på figur 9.3 på side 68. Yderligere vil interview-respondenterne også blive anvendt til at berøre miljøvurderingers rækkevidde i henhold til omfang og undtagelser i praksis, hvortil afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet anvendes til at udlede i hvilke tilfælde, fra retspraksis, miljøvurderinger kan undgås.

Ved at få indsigt i disse perspektiver af miljøvurderinger bliver det muligt både at forstå og diskutere anvendelsen af miljøvurderinger ved naturprojekter med grønne formål. Dertil er det essentielt, at denne undersøgelse omfavner en bred skare af eksperter, således flere synspunkter kan blive repræsenteret.

Præsentation af respondenter:

Til at repræsentere teori og praksis er der udvalgt en bred vifte af respondenter med forskellige baggrunde og synspunkter på miljøvurderinger af projekter med grønne formål, som præsenteres i det følgende.

Lone Kørnøv
L. Kørnøv har, igennem sit arbejde som professor og forsker i miljøvurderinger, teoretisk viden om, hvordan miljøvurderingsprocessen bør være, samt hvordan forskellige implementeringsmuligheder af miljøvurderinger har effekt på projekters udkom.
L. Kørnøvs videnskabelige perspektiver på miljøvurderingers nødvendighed og omfang samt teoretiske forklaringer på deres implementeringer i projekter og planer kan læses i det transskriberede interview i bilag (Bilag/Interviews/L. Kørnøv).

Esben Tarpgaard
E. Tarpgaard bidrager, som biolog og projektleder for lavbundsprojekter hos Limfjordssekretariatet, med generel erfaring om lavbundsprojekter samt miljøvurderingers anvendelse i praksis i forhold til tid, vurderinger og udfordringer. E. Tarpgaards beskrivelse af miljøvurderingers anvendelse i praksis og lavbundsprojekters omfang kan læses i det transskriberede interview i bilag (Bilag/Interviews/E. Tarpgaard).

Simon Langvad
S. Langvad giver et øjebliksbillede for foråret 2025, af Ikast-Brande Kommunes status for implementeringen af lavbundsprojekter igennem hans virke som projektmedarbejder i kommunen. S. Langvads praktiske beskrivelse af processen for kommunernes udtagning af lavbundsjorde og de kommunale udfordringer kan læses i det transskriberede interview i bilag (Bilag/Interviews/S. Langvad).

Morten Ramshev
M. Ramshev birager med både teoretisk og praktisk erfaring igennem sit rådgivende arbejde som seniorprojektleder inden for miljøvurdering ved COWI samt sin Ph.D. i meningsfuld strategisk miljøvurdering omhandlende miljøvurderinger og dets forskellige facetter. Derudover har M. Ramshev ageret som miljøvurderingsmyndighed i Aalborg Kommune i 4 år, hvorigennem han har praktisk erfaring som både rådgiver og myndighed. Dermed bidrager han til en forståelse af miljøvurderingsprocessen og projektejeres udfordringer, hvilket kan læses af det transskriberede interview i bilag (Bilag/Interviews/M. Ramshev).

Flemming Elbæk
F. Elbæk har igennem sit virke som specialistadvokat i miljøret en juridisk forståelse for miljøvurderingers retlige udførsel og rammer. Hans juridiske beskrivelse af miljøvurderingers reguleringer, undtagelser og omfang kan læses i det transskriberede interview i bilag (Bilag/Interviews/F. Elbæk).

Herigennem giver alle respondenterne samlet set et nuanceret billede af miljøvurderinger for lavbundsprojekter og de udfordringer, der kan høre med.

10.1 Udfordringer ved miljøvurdering

Miljøvurderinger af lavbundsprojekter kan udløse forskellige udfordringer alt efter perspektivet og formålet med dem. En af udfordringerne ved miljøvurderinger er, som L. Kørnøv forklarer, kompleksiteten af Miljøvurderingsloven, fordi den er en horisontal regulering, hvor der er flere EU-reguleringer bag, fremfor vertikal regulering, som de fleste andre love er. *"Miljøvurderingsbegrebet implementerer to direktiver; "miljøvurdering af projekter" og "miljøvurdering af planer og programmer". De er begge horisontale, og det er de af den grund, at det er direktiver, som skal søge at samle EU's politikker. Så for hver af de her miljøforhold - jordarealer, jordbund, klima, luft, natur og så videre - der ligger der nogle EU-politikker bag"* fortæller L. Kørnøv. Måden, hvorpå der miljøvurderes i de forskellige kommuner *"foregår på alle mulige mystiske måder ude i praksis"*, beretter E. Tarpgaard, og det er selvom processen *"sikkert er juridisk velbeskrevet"*.

Han forklarer hertil, at *"staten og styrelsen fortæller, hvordan det bør gøres, men ikke hvordan man rent faktisk gør. Udfordringen er, at vi ikke rigtig kan finde den rigtige model ude i praksis - og derfor kører man nok på den måde, man lige føler for i de konkrete projekter ud fra den villighed og entusiasme man mærker til projektet"*. Ydermere ligger der ifølge L. Kørnøv også en udfordring i, at *"forståelsen flytter sig hele tiden"*, da der kommer en større forståelse af retspraksis efter hver afgørelse, hvilket ofte resulterer i, at miljøvurderingsprocessen bliver mere kompleks. Denne øgede kompleksitet kan også blive en udfordring for kommunerne, da S. Langvad oplever, at *"rådgiverne er overbebyrdet"*, hvilket er den største udfordring, han ser i at nå 2030-målet, foruden det omfattende arbejde i *"at finde nok erstatningsjord til lodsejerne"*. Her peger L. Kørnøv også på, at en planlægning uden tidlige miljøvurderinger bidrager til langsigtede udfordringer, da der er mangel på arealer i forhold til den ønskede arealanvendelse. Herigennem er hun bange for *"at vi kan komme til også at lave en planlægning eller en mangel på planlægning, som gør, at vi står i problemer på et andet sektorområde om 5-10 år"*. Dette mener hun bliver en realitet, fordi hun peger på, at man af enten politiske, økonomiske eller tidsmæssige grunde vælger den 'sene' model i forhold til implementeringen af miljøvurdering. Derigennem ærgrer L. Kørnøv sig over, at den 'proaktive' model ikke bliver anvendt mere i praksis.

10.1.1 Miljøvurderingsprocessens implementering i udtagningsprocessen

E. Tarpgaard vurderer, at *"det helt klart er den 'sene' model, der bliver brugt i praksis, bl.a. fordi folk ikke har været vant til, at naturprojekter skal miljøvurderes"*, hvor den 'proaktive' model oftere bruges i større anlægsprojekter, som har en større økonomisk gevinst. Han forklarer også, at valget af implementeringsmodel afhænger af projekttypen, hvor anlægsprojekter er garanteret en miljøvurdering, hvilket gør, at disse kan implementeres tidligere, mens det derimod *"som regel kommer som en overraskelse, hvis et lavbundsprojekt bliver dømt til at skulle miljøvurderes"*.
S. Langvad forklarer, at de i Ikast-Brande kommune er begyndt at screene projekterne, før de godkendes til vand- og klimaprojekter, da alle deres lavbundsprojekter er screeningspligtige. Der laves herigennem en mere parallel miljøvurderingsproces i Ikast-Brande Kommune, hvor S. Langvad også forsøger at have en løbende dialog med kommunens naturvejleder for bedre at tænke mulige miljøkonsekvenser ud af projekterne imens de udarbejdes. E. Tarpgaard peger på, at en reel 'parallel' miljøvurdering muligvis kan blive juridisk problematisk, fordi projektleder ender med at spørge de medarbejdere til råds, som skal miljøgodkende projektet senere, hvilket kan give habilitetsproblemer. Samtidig peger han på, at miljøvurderinger ikke kan gøres 'proaktiv' for lavbundsprojekter, fordi miljøvurderinger kræver store investeringer fra projektejeren, før de ved, om der er lokal og politisk opbakning. Han tilføjer desuden, at projektejere i praksis *"ikke starter en miljøvurdering på en halv til en hel million kroner på et lille lavbundsprojekt"*, da det er en økonomisk belastning for projekter af denne størrelse, hvorfor de reelt kun udføres sent i processen, selvom det betyder, at den kan blive en hindring og derved til *"noget man gerne vil have overstået"*. F. Elbæk forklarer, at habilitetsproblemet ved kommunerne *"bare er en problematik, man er nødt til at leve med, fordi vi kan ikke rigtig gøre så meget ved det"*, og at der ikke findes en hjemmel til at forflytte opgaver mellem kommuner, hvorfor de i stedet har pligt, gennem MVL § 40, til at varetage opgaven objektivt.

S. Langvad giver delvist E. Tarpgaard ret, da det er langt henne i udtagningsprocessen, at den reelle miljøvurdering sker, hvor alle tilladelserne desuden skal tilvejebringes, hvorfor de forsøger at tænke biodiversitet og naturbeskyttelse ind i tidligere vurderinger før selve miljøvurderingen. M. Ramshev angiver, at miljøvurderingen i praksis implementeres som en samkobling mellem den 'parallelle' og 'sene' model, fordi naturhensyn og anlægsarbejdet allerede indtænkes undervejs i løbende vurderinger, mens selve miljøvurderingen først kan udarbejdes, når projektet er konkret og afgrænset, hvilket først vil være i den 'sene'. F. Elbæk tilføjer, at han som rådgiver anbefaler, at mange af vurderingerne i miljøvurderingen bliver lavet, før man ansøger ved SGAV, da man på denne måde kan *"designe sin ansøgning på en måde, så man holder den i en screening"*, hvilket er helt legitimt, hvis ikke man forsøger at undgå miljøvurderingen med krumspring. Herigennem oplever han ligeledes, at der laves sideløbende vurderinger af den data, der vil indgå i en screening og på sigt i en eventuel miljøvurdering.

L. Kørnøv peger på, at miljøvurderinger i sig selv ikke bremser projekter, *"men hvis vi først laver miljøvurderingen, når vi kommer ned på projektniveau, så kan det meget nemt blive en bremse"*, hvortil hun mener, at miljøvurderingsværktøjet ikke er blevet brugt rigtigt, da det bør anvendes som et værktøj til at *"hjælpe os til at få mere helhedsorienteret planlægning"*. Herigennem mener hun, at den 'proaktive' model er den mest hensigtsmæssige, fordi naturprojekter også kan have en negativ effekt på andre miljøforhold, og jo længere henne i planlægningsprocessen miljøvurderinger kommer, jo mindre indflydelse har den på beslutningerne, der træffes i projektet, hvilket er problematisk, *"fordi det skal jo ligesom sammenstemmes med alt det andet, man gerne vil bruge arealerne til"*, så arealanvendelsen optimeres. Denne tankegang bakker S. Langvad op om og forklarer, at *"i den opstartende fase, som projekterne er i nu, forsøger vi at indtænke alle de fremadrettede krav og problematikker såsom fosfor, kvælstof, bilag IV, natur m.m."*, hvilket gør projekterne kringlede og omfattende, uanset hvem projektejeren er.

10.1.2 Tidshorisonten for 2030-målsætningen

Mange af udfordringerne peger på, at 2030-målsætningen om udtagningen af 140.000 hektar lavbundsjorde kan virke optimistisk, hvis der ikke sker signifikante ændringer. L. Kørnøv, E. Tarpgaard, F. Elbæk og M. Ramshev er alle overbeviste om, at det ikke er muligt at udtage alt lavbundsjorden inden 2030 med de forudsætninger, der er nu. Dog er der delte meninger om, hvorvidt miljøvurderingsprocessen har betydning for dette.

M. Ramshev ser problematikker med at nå målsætningen grundet lange behandlingstider ved myndighederne. E. Tarpgaard mener, at *"det sker nok ikke hurtigt nok"*, mens L. Kørnøv fastslår, at *"den kommer ikke til at holde. Overhovedet ikke"* og F. Elbæk er overbevist om, at *"det har ikke nogen gang på jorden"*. Herigennem noterer S. Langvad også, at *"man begynder måske at finde ud af, at man nok har rimelig travlt nu"*, bl.a. fordi *"rådgiverne er fuldstændig overbelastede"* og derigennem ikke påbegynder alle deres projekter på en gang. I stedet forklarer han, at Ikast-Brande Kommune ansøger om to projekter ad gangen ved hvert ansøgningsvindue ved SGAV. Denne problematik ser E. Tarpgaard også, hvor han mener *"der er heller ikke nok folk ansat til at lave alle projekterne. Det tager lang tid at snakke med alle myndighederne om at få lov"*, da

han oplever, at *"der ligger veje, jernbaner, luftkabler og nedgravede kabler ved næsten alle danske ådale, og at det herigennem tager lang tid at snakke med BaneDanmark, Energinet og Vejdirektoratet"*. Herigennem peger E. Tarpgaard på, at særligt statslig sagsbehandling forsinker projekterne, og at *"ansøgningsprocessen hos staten kunne gøres simplere"*. Denne forsinkelse oplever COWI også som et problem, hvor M. Ramshev forklarer, at *"miljømyndigheden skal træffe en screeningsafgørelse hurtigst muligt inden for 90 dage jf. MVL § 22, [...] men i praksis tager det 1,5 til 2 år derinde"*, hvor dette er problematisk for Naturstyrelsens projekter. Her peger han også på, at der lige nu er en "flaskehals"hos SGAV, fordi der sker en ophobning af antallet af projekter, der skal sagsbehandles, og dels fordi SGAV er meget grundige.

En af årsagerne til SGAVs travlhed kommer fra vand- og klimaprojekterne, som de er myndighed for at godkende, hvilket eksempelvis er den ordning Ikast-Brande Kommune primært benytter grundet værditabskompensationen til lodsejerne. I ansøgningsrundernes venteperiode kan der gå *"fra et halvt til et helt år, før man hører fra dem"* fortæller S. Langvad, hvorfor det reelt *"er en bremseklods, den måde systemet er på nu"*.
Denne behandlingstid er også lang, fordi ansøgerne skal have meget information med, som de skal behandle. S. Langvad forklarer, at til ansøgningerne *"skal man tegne sit projektområde ind i deres system, svare på nogle spørgsmål, så skal man vurdere, hvor stor klimaeffekten er, og så skal man vedlægge de her tilbud, som man har fået fra rådgivere, på hvad det vil koste at lave en teknisk- og ejendomsmæssig forundersøgelse"*. Herigennem skal projekterne være ret konkrete, før der kan gives tilsagn om støtte gennem støtteordningerne, hvor dette kombineret med få sagsbehandlere og lange behandlingstider på ansøgninger hos SGAV kan presse tidshorisonten for opstarten på alle lavbundsprojekterne. Behandlingstiden for screeningsafgørelser er kun problematiske for Naturstyrelsens projekter, men da forsinkelserne her skyldes manglende bemanding hos SGAV, vil det få indflydelse på ansøgningsrundernes venteperiode for kommunerne i vand- og klimaprojekter. F. Elbæks erfaringer indikerer også, *"at så længe SGAV er så underbemandet, som de er, så kommer det ikke til at ske"*, at vi når målsætningern, men påpeger også, at man jo kan lovgive sig ud af mange ting.

E. Tarpgaard peger på, at der er flere tidskrævende elementer i projekterne. Eksempelvis kan undersøgelsen om bilag IV-arter i screeningen trække ud, fordi de *"skal ud at tælle frøer og så videre, hvilket jo kun kan gøres, når de kvækker i april"*. Miljøvurderingsprocessen består bl.a. af en myndigheds afgørelse med tilhørende høringsfrister, hvilket typisk tager 3-5 måneder. Samlet set tager miljøvurderingsprocessen 7-8 måneder i et velfungerende projektforløb, hvis der ikke har været klager, og der samtidigt har været god dialog med forskellige faggrupper. Miljøvurderingspligtige projekter vil *"udløse en fuld miljøvurdering, og så snakker vi jo forsinkelser på 1-2 år"*. Her peger M. Ramshev på, at det tidskrævende i miljøvurderinger er procestiden;*"det er møder med styrelsen frem og tilbage og lave dokumenter og alt muligt andet"*. Hans bedste bud på nuværende tidspunkt er, at det tager 2-2,5 år, før de er færdige, hvis det er projekter ved COWI med SGAV som myndighed, mens større projekter kan forlænge perioden, hvor den primære ventetid skyldes andre myndigheder og ikke rådgiverne.

I denne forbindelse fortæller F. Elbæk også, at ventetiderne på afgørelser giver yderligere problemer, fordi *"man skal jo træffe afgørelse ud fra forholdene på afgørelsestidspunktet"*, hvorigennem nye regler eller ændringer i fysiske forhold kan resultere i en ugyldig afgørelse, hvor miljøvurderingen skal laves forfra og sendes ind igen.
En anden problematik ved statslige projekter er de øgede omkostninger til sagsbehandling hos SGAV, som Naturstyrelsen selv hæfter for, hvor COWI har oplevet *"at sagsbehandlingen ved styrelsen koster bygherre mere end at betale en rådgiver for at lave miljøkonsekvensvurderingen"*, hvorigennem det kan anskuliggøres, at flere vil foretrække at lave projekterne gennem kommunerne. Dog udtrykker S. Langvad en bekymring for rådgivernes overbelastning i kommunerne, da de også mangler bemanding til at håndtere myndighedsbehandlingerne.

E. Tarpgaard angiver desuden, at 10-15% af lavbundsprojekterne i kommunerne, af forskellige årsager, bliver opgivet, hvorigennem det kan sandsynliggøres, at der skal udpeges flere arealer i MARS end de 140.000 hektar for at nå målsætningen. Dette peger igen på mere arbejde til de i forvejen underbemandede offentlige institutioner.
Herigennem argumenterer E. Tarpgaard også for, at *"da vi opdyrkede de danske heder og tørlagde vådområderne, der var det jo ikke noget, vi planlagde i løbet af et år. Det var jo en proces. Det var jo en bevælgelse, der tog 150 år"*, hvorigennem han hentyder til, at det er en anden tidsskala, der bør arbejdes efter, og at *"de her omlægningsplaner ikke er en rar opgave at få ude i kommunerne, når det hele skal foregå så frygtelig hurtig"*. Derigennem vurderer han også, at der er nødt til at være en accept af at gennemføre projekter gennem en mere "gammeldags måde"for at nå målsætningen.

"Gammeldags måde"

E. Tarpgaard er skeptisk i forhold til 2030-tidshorisonten for udtagningsindsatsen, men han peger på, at *"hvis miljøvurderingsprocessen skal effektiviseres, så er vi nødt til at acceptere den gammeldags måde at gøre tingene på"*. Her henviser han til, at mindre projekter, førhen, ikke blev miljøvurderet, når det kunne påvises, at der ikke ville være klager over projektet, og når der ikke var tvivl om, at projektet havde taget sine forbehold til miljøhensyn.
Når det kan påvises, at naboerne ikke har i sinde at klage over afgørelser, der er truffet efter f.eks Vandløbsloven eller anden lov, peger E. Tarpgaard på, at det ude i kommunerne er fristende at give dispensationer, *"da disse reelt set ikke udløser noget "forkert", når tilladelserne ikke påklages og derved heller ikke ender i klagesystemet"*, når alle parter er glade for projektet. Hertil understreger han, *"det er jo ikke fordi, at der ikke er blevet taget miljøhensyn til skrøbelig natur, bare fordi der ikke er lavet en miljøvurdering, og man i stedet har fået dispensationer"*. Hvis pratikere var i tvivl om, hvorvidt disse forbehold var taget, så ville de ikke spare miljøvurderingen væk, forklarer E. Tarpgaard. Dog er miljøvurderingen en økonomisk belastning for særligt de små projekter, der desuden kan risikere at blive forsinket med 1-2 år. Dette skal ses i relation til, at en miljøvurdering for et lavbundsprojekt ellers kan gennemføres på 7-8 måneder, når pratikere og deres naturfaglige kollegaer i kommunen, qua deres løbende og parallelle vurderinger af hensynet til miljøet, kan sikre, at myndighedsbehandlingen foregår smidig og uden lang ventetid, fordi hensynene traditionelt set er "aftalt"med kommunen.

Når praktikere derfor har vished for, gennem deres vurderinger, at både projektet og driftsfasen ikke påvirker skrøbelig natur, vil de grundlæggende have det godt med at undlade en miljøvurdering. *"Der er jo ikke nogen, der har noget imod, at man laver grundige miljøvurderinger, når der er nogle reelle hensyn at tage - f.eks natura 2000, men når det handler om lukning af grøfter og dræn, så tænker man, at det kunne man nok godt have klaret uden"* fortæller E. Tarpgaard. Han ser en tendens til, at flere naturprojekter udløser en proces, hvor der skal tages hensyn til flere aspekter - selv i "kedelige"projekter, hvor der i realiteten ikke er væsentlige miljøhensyn at tage. Herigennem peger E. Tarpgaard på, at der er forskel på at genslynge en å og bygge en lufthavn, hvorfor han kan se et behov for at undersøge, om der er en juridisk vej ud af miljøvurderingens afgrænsning, således et lavbundsprojekt ikke er underlagt de samme krav som et stort anlægningsprojekt. Afvejningen af, at et naturprojekt samlet set fører til en forbedring i forhold til den eksisterende tilstand, er ofte foretaget i kommunerne som en 'parallel' proces til miljøvurderingen, hvor vurderingerne af konsekvenserne har været i betragtning og herefter har kunne resultere i tilladte dispensationer uden en reel miljøkonsekvensrapport. På grund af det tidspres, der følger af 2030-målsætningen, er der behov for en vis accept af, at nogle projekter gennemføres efter denne "gammeldags måde", mener E. Tarpgaard. Denne tankegang kan F. Elbæk godt sætte sig ind i, men det er en kæmpe risiko, som han som rådigver aldrig ville anbefale, da bare én klage kan vælte et helt projekt.

Derigennem kan omfanget af nødvendigheden for at miljøvurdere lavbundsprojekter diskuteres, da der kan sættes spørgsmålstegn ved, hvor omfattende miljøvurderingsprocessen behøver at være for at fungere i praksis.

10.2 Miljøvurderingers rækkevidde

Med henblik på at få forståelse for miljøvurderingers nødvendighed, afdækkes forskellige perspektiver på omfang og undtagelse af miljøvurderinger for herigennem at belyse og diskutere rækkevidden af miljøvurderinger ved naturprojekter med grønne formål.

10.2.1 Omfanget af nødvendigheden for miljøvurdering

E. Tarpgaard forklarer, at nogle forsøger at effektivisere miljøvurderingen gennem et afgrænsningsnotat, hvor der således "pilles"kriterier ud, der ikke vurderes at være væsentlige at belyse i miljøkonsekvensrapporten. Afgrænsningen kræver dog en argumentation med begrundelse for, hvorfor disse kriterier ikke er relevante. Trods denne mulighed, som fremgår af MVL § 23, forklarer L. Kørnøv, at hun ofte ser, at der medtages flere forhold end nødvendigt, fordi der er en frygt for at overse noget og dermed risikere en klagesag, hvilket kan forsinke projekterne betydeligt og gøre processen meget tung. I supplement fortæller E. Tarpgaard hertil, at *"i princippet skal man kunne afvise, at de kriterier, du piller ud af undersøgelsen, ikke har relevans, og det gør man ved at lave feltarbejde og kortlægge naturtilstandene i henhold til bilag IV-arter, værdifuld natur, m.m."*. Han uddyber herunder, at kortlægningen enten kan forhindre eller være med til at tilpasse projektet i forhold til de miljøhensyn, der skal tages. Under denne forundersøgelse forklarer han, at i projekter, hvor kommunen er projektejer, vil de sparre med deres

naturfaglige kollegaer i kommunen, hvorved der i praksis foretages løbende vurderinger, som smidiggører den efterfølgende myndighedsbehandling i forhold til at træffe afgørelse efter MVL § 21. Disse løbende vurderinger bliver også bekræftet af M. Ramshev, der fortæller, at den formelle miljøvurderingsproces i praksis foregår ved, at man forinden selve miljøvurderingen allerede har forholdt sig til bilag IV-arter og natura 2000 samt beregnet på klima, hvorigennem han peger på, at miljøvurderingsprocessen i praksis afspejler en sammenkobling mellem den 'parallelle' og 'sene' model i figur 9.3 på side 68. Derigennem bliver miljøvurderingen også til en proces, der kan defineres på forskellige måder afhængigt af, om der ses på ordet i et juridisk, teoretisk eller praktisk perspektiv. Det skyldes, at miljøvurdering i lovens forstand er en proces med en række kriterier, som skal undersøges for givne projekter, der står på en liste i bilag 1, med henblik på at varetage og sikre miljøhensyn. Teoretisk kan miljøvurderingen opfattes som et beslutningsredskab, der bør blive anvendt til at påvirke beslutningerne i projekterne. I praksis varetages disse miljøhensyn ved allerede at indtænke dem, før projektet bliver til et konkret projekt, der følger bestemmelserne i MVL afsnit III.

Derfor udtrykker M. Ramshev også, at han ikke ser et afgrænsningsnotat som en nødvendighed for at effektivisere miljøvurderingsprocessen for klimaprojekter. Det skyldes, at COWI i kalendertid kun sætter 14 dage af til notatet og ser dette som et godt dialogværktøj til at nå til enighed med myndigheden om indhold, omfang og detaljeringsgrad til miljøkonsekvensrapporten. Derudover mener han, at det omfattende arbejde, i stedet, består af vurderingerne i henhold til vandramme- og habitatdirektivet, som under alle omstændigheder er nødvendige at forholde sig til. F. Elbæk angiver dog, at en af Miljøvurderingslovens værktøjer er afgrænsningsnotatet, som gør, at selve miljøvurderingen ikke behøver at være besværlig. *"Det handler ikke om, at man skal gennemgå samtlige forhold fra A til Z - kun det, der kan have en væsentlig påvirkning"* forklarer han, men er samtidig enig i, at det er svært at holde sig uden for en fuld miljøkonsekvensvurdering, når projekterne er i berøring med vand, bilag IV-arter og § 3-beskyttelse. Han understreger herunder, at begrebet "lavbundsprojekt"ikke optræder i loven, men at det derimod er projektets aktiviteter, der afgør omfanget af miljøvurderingsprocessen i henhold til bilag 1- og 2-bestemmelserne i MVL. Han påpeger dog, at det er legitimt for ansøger at tilrettelægge sit projekt, så det potentielt kan holdes inden for en screening, jf. MVL § 19, stk. 3, men at man ikke må forsøge at undgå miljøvurdering gennem kunstig opdeling eller kreative krumspring i projektet. *"Det skaber stor juridisk usikkerhed, idet ét klagepunkt kan vælte hele projektet"* advarer han. F. Elbæk peger dermed indirekte på, at man kan optimere udtagningsprocessen ved at tilrettelægge sit projekt, så det holder sig inden for rammerne af en miljøscreening - det kan dog være svært for større projekter, når de overskrider tærskelværdierne i bilag 1, der gør, at projektet bliver omfattet af en miljøvurdering.

M. Ramshev fremhæver derimod, at han synes, der mangler en stillingtagen til, om klima-lavbundsprojekter skal miljøkonsekvensvurderes og i så fald hvornår, samt hvordan dette kan standardiseres, da det kan være frustrerende for projektejeren, at et projekt med positive påvirkninger kan risikere at blive en langvarig og fordyrende proces, som i princippet bliver en modvilje til miljøkonsekvensvurderingen, fordi arealerne udleder CO_2 i mellemtiden. Hertil uddyber han, at særligt statslige projekter

risikerer en omkostningstung miljøvurdering med en endnu mere omkostningstung myndighedsbehandling, hvorved han sætter spørgsmålstegn ved, *"om det er god brug af offentlige midler til miljøet, når man i stedet kunne få naturgenopretning, fugletårne, m.m.?"*. M. Ramshevs forståelse af klimaprojekter er, at de bonger ud på positive indvirkninger på miljøet, *"hvor det er positivt for vandmiljøet, at arealet ikke bliver dyrket med pesticider, næringsstoffer og kunstgødning, der indeholder tungemetaller, mens det er positivt for klimaet, at vi udtager arealet for at reducere CO_2, og positivt for naturen, at vi udlægger våde og friholdte arealer til bl.a. fugle"*. Derfor forstår han godt, at det er frustrerende for projektejerne, at mange af de økonomiske midler går til sagsbehandling, som ovenikøbet forsinker processen grundet "flaskehalsen"hos særligt SGAV.
E. Tarpgaard supplerer hertil, at det også kan opleves frustrerende, at et projekt skal miljøvurderes, alene fordi det er oplistet under bilag 1, når mange af aktiviteterne i driftsfasen - som f.eks. brug af gravemaskine - allerede foregår i området under almindelig landbrugsdrift uden krav om miljøvurdering. Forskellen er blot, at landmandens aktiviteter ikke er listeopført, hvilket også kan sætte spørgsmålstegn ved nødvendigheden for miljøvurdering af klimaprojekter generelt. Derigennem er både E. Tarpgaard og M. Ramshev enige i, at det bedre kan retfærdiggøres, at store anlægsprojekter, der støjer og larmer, skal miljøvurderes, hvortil M. Ramshevs er forstående for, hvis man tænker, at klima-lavbundsprojekter derigennem burde kunne nøjes med en miljøscreening, når man gennem den tekniske forundersøgelse kan redegøre for, at de positive indvirkninger opvejer for de eventuelle negative indvirkninger - ligesom E. Tarpgaard pegede på.

Derigennem kigger E. Tarpgaard ind i, at det kunne være hensigtsmæssigt med en undtagelsesmulighed, der fastslår, at *"hvis man kan nå frem til, inden en miljøvurdering, at de samlede konsekvenser af projektet er en forbedring af de naturmæssige og biodiversitsmæssige forhold i området, så kan projektet undtages for miljøvurdering"*. Her peger han på, at de naturkyndige praktikere for de fleste projekter er i stand til at afgøre denne forbedring, mens han understreger, at ved tvivl, vil miljøvurderingen være nødvendig. Vurderingen af denne forbedring skal således være en samlet vurdering af konsekvenserne, der "tilladeliggører", at projektet kan undtages miljøvurderingsprocessen. Dog mener han ikke, at der er stor forskel på denne samlede vurdering og en reel miljøvurdering - udover undersøgelsen af kumulative effekter og udarbejdelsen af visualiseringer, som *"man ikke har tradition for at gøre ved lavbundsprojekter, fordi der ikke har været råd til det, og de færreste har nok også set behovet for det"*.

I denne sammenhæng fremlægger M. Ramshev ideen om, at der i tillæg til omlægningsplanerne udarbejdes en slags overordnet miljøvurderet vådområdeplan, som belyser mange af de aktiviteter, der indgår i etableringen af vådområder. Her peger han på, at de aktiviteter, hvis påvirkninger er af lokal karakter, bør være dem, der miljøvurderes i projekterne. Derfor bør fokus i miljøvurderingen af klimaprojekter i højere grad være rettet mod de konkrete, stedsspecifikke konsekvenser – *"f.eks. hvis et større jordflytningsarbejde medfører tung trafik gennem et lille lokalsamfund, måske endda forbi en skolevej. Det er netop den slags lokale forhold, der kan have væsentlig betydning for miljøet og bør vurderes særskilt"*. Omvendt vil der med vådområdeplanen være en vis forståelse for, at de overordnede arealmæssige målsætninger - eksempelvis antallet, beliggenheden og formålet med de hektar, som udlægges - allerede er miljøvurderet på et højere plan.

Derfor kunne man, ifølge M. Ramshev, med fordel arbejde med en mere overordnet tilgang og i stedet fokusere på at screene de enkelte projekter grundigere, så indsatsen målrettes de lokale steder, hvor der faktisk er relevante miljøhensyn.
Dette kan ses i tråd med, at L. Kørnøv udtrykker en bekymring for, at omlægningsplanerne ikke skal miljøvurderes, da hun mener, at de *åbenlyse* interessekonflikter derved ikke håndteres i tilstrækkelig grad, hvilket kan bremse gennemførelsen af lavbundsprojekter, skovrejsning, solcelleanlæg og andre initiativer, der er centrale for den grønne omstilling. *"Udfordringen skyldes manglende koordinering og planlægning samt fraværet af en samlet tilgang til, hvordan vi udnytter arealerne multifunktionelt. Vi har kun den jord, vi har - og presset på arealerne er stort. Det er ikke realistisk at løse disse udfordringer på projektniveau, og det bør heller ikke være projekternes ansvar"* fortæller L. Kørnøv. For hende at se er en af de største barrierer for fremdrift den manglende overordnede planlægning, foruden de EU-implementerede direktiver, der kompleksiserer projekterne, men ikke kan ændres på. *"Miljøvurderingen af planer er jo vildt relevant, når vi også snakker lavbundsjorde, fordi det skal jo ligesom sammenstemmes med alt det andet, man gerne vil bruge arealerne til"* forklarer hun.

S. Langvad angiver, at det herigennem også oftest er kommuner og Naturstyrelsen, som er projektejer for lavbundsprojekter, da de kan sammentænke flere interesser i større projekter, der gør en forskel. Hertil fortæller S. Langvad, at kommunerne indtænker, at projekterne skal bidrage til biodiversitet, vedligehold og rekreative formål, fordi de ved, at disse opgaver hører fremtiden til. Dette kan ses i konteksten af L. Kørnøvs pointé om, at miljøvurdering skal ses som et værdifuldt redskab i den forstand, at den skal bidrage til bedre beslutninger, der understøtter bedre planlægning og projekter. *"Ideelt set ville god, forebyggende planlægning mindske behovet for miljøvurderinger, men virkeligheden viser, at vi stadig har brug for lovgivning, der understøtter dette arbejde"* beretter L. Kørnøv og forklarer, at hun oplever, at miljøvurderingernes effekt ofte begrænses, når projekterne udvikles ud fra bottom-up planlægningstilgange og først implementerer miljøvurderingsprocessen efter den 'sene' model.

L. Kørnøv følger derigennem M. Ramshevs ide om, at der overordnet bør være en planlægning, som skal miljøvurderes efter et bredt miljøbegreb, mens projekternes miljøvurdering i praksis skal afgrænses til de forhold, der er relevante for det konkrete projekt. Her er begge respondenter enige i, at det giver mulighed for en mere fokuseret og effektiv proces, hvilket både sparer tid og omkostninger.
E. Tarpgaard er dog ikke nødvendigvis enig i, at det er et problem, at omlægningsplanerne ikke bliver miljøvurderet, da han nærmere betragter planerne som overordnet "strategipapirer", der er visioner for at få lavet det bedst mulige net af naturprojekter. Hertil kommer, at det vel at mærke er alle lavbundsjorde i Danmark, der skal udtages. Som tidligere beskrevet er lavbundsjorden ikke er flytbar, og derfor er lavbundsindsatsen også fastlagt i forhold til beliggenhed, hvorfor der allerede her kan argumenteres for, at indsatsen foregår på projektniveau.

Således er der flere måder at se og definere miljøvurdering på, hvorfor det også er forskelligt, om disse miljøvurderinger opfattes som en hindring eller et hjælpemiddel i forhold til processen for udtagningen af lavbundsjorde frem mod 2030.

10.2.2 Miljøvurdering som hindring eller hjælpemiddel

Gennem L. Kørnøvs perspektiv på miljøvurdering som et beslutningsredskab, er der ingen tvivl om, at hun betragter miljøvurderingen som et hjælpemiddel i processen mod grøn omstilling. Herunder uddyber hun, at miljøvurdering er et beslutningsstøtteværktøj - et rigtig godt ét, hvis det bruges rigtigt. *"Dog risikerer det at blive en rutinepræget formalitet, hvis man glemmer formålet med miljøvurdering"* forklarer hun og fortsætter: *"Miljøvurdering handler grundlæggende om at understøtte kloge beslutninger om, hvordan vi bruger vores arealer - som jo er en begrænset og værdifuld naturressource"*. Her henviser hun til, at der i dag er mange hensyn og politiske mål knyttet til arealanvendelse, som ikke kan indfries ved at tage én interesse ad gangen. Her har miljøvurderingen, især den strategiske miljøvurdering for planer og programmer, et stort potentiale, forklarer L. Kørnøv. *"Hvis vi bliver bedre til at bruge den tidligt i planlægningen, kan vi skabe mere sammenhængende beslutninger, der gør det lettere for projekter at lykkes"*. Hertil peger hun på, at det for projektudviklere betyder større forudsigelighed og lavere risiko, fordi de ved, at hensyn til f.eks natur, vand og landskab allerede er tænkt ind i planlægningen, hvilket gør investeringen mere tryg.
M. Ramshev tilslutter sig denne opfattelse af, at miljøvurdering er et godt værktøj til at skabe åbenhed om de beslutninger, der træffes. *"Det sikrer, at selv hvis der træffes dårlige beslutninger, så sker det på et oplyst grundlag, og derfor mener jeg ikke, miljøvurderingsprocessen er spildt"* fortæller M. Ramshev. Han mener, at miljøvurderingen har sin berettigelse, når det gælder klimaeffekter eller beskyttelse af bilag IV-arter. Han forklarer dog også, at klimaprojekter, herunder lavbundsprojekterne, ofte allerede indeholder disse vurderinger, da de er essentielle for eksempelvis at opnå støtte eller for at leve op til vandrammedirektivet.
Derigennem peger han på, at nogle kan opleve, at miljøvurderingen virker som en gentagelse, men han vil ikke mene, at den er en hindring for processen. Dette begrunder M. Ramshev også med, at den største udfordring er ventetiden ved SGAV og ikke selve undersøgelserne i miljøvurderingerne. Derudover fremhæver han også en udfordring i, at klimarelaterede lavbundsprojekter er følsomme projekter i forhold til lodsejerne, fordi projekterne griber ind i deres ejendomme og landbrugsjord, som måske har været i familiernes eje i generationer. *"Lodsejeren skal enten sælge sin jord helt, eller acceptere at jorden bruges på en ny måde - og hvis de ikke vil sælge, kan det være nødvendigt med jordfordeling, hvilket rejser spørgsmål om byttejord og pris"* fortæller han og forklarer, at der derfor er et ønske om diskretion under lodsejerforhandlingerne i projektudviklingen, som gør, at miljøvurderingens timing og udformning skal spille sammen med den sociale virkelighed og lodsejernes behov. Derigennem er miljøvurderingen heller ikke altid mulig at implementere i de tidlige faser af projektudviklingen, da de offentlige høringer kan modarbejde diskretionen. *"Miljøvurderingen kan i bedste fald kvalificere projektudviklingen, men man må også forstå, at processen nogle gange kræver tid og tillid frem for fuld åbenhed fra start"* udtrykker M. Ramshev.

I tråd med, at de klimarelaterede lavbundsprojekter allerede rummer vurderinger af klimaeffekter og beskyttelse af bilag IV-arter, samt S. Langvad og E. Tarpgaard kan berette om, at der i kommunale projekter laves løbende og parallelle vurderinger af miljøhensynene før miljøvurderingen, ser E. Tarpgaard derimod miljøvurderingen som en hindring for lavbundsprojekterne.

"Der bliver oftest taget hensyn i projekteringen før VVM. Hvis der er for store naturmæssige værdier ude i området i forvejen, så bliver projekterne opgivet, så VVM er langt hen ad vejen en hindring og forsinkelse" fortæller han.
Dertil kommer, at selve miljøvurderingsprocessen kan opleves som en modvilje til Miljøvurderingslovens formål, som er at fremme de positive og mindske de negative indvirkninger på miljøet. Dette kan begrundes med, at tiden, brugt på miljøvurderingsprocessen, i princippet arbejder imod dette formål, da lavbundsarealerne imidlertid udleder CO_2 og opdyrkes med kvælstof og kunstgødning.

Derfor kan der fra et udefrakommende perspektiv ses et behov for at optimere miljøvurderingsprocessen for lavbundsprojekterne eller undtage disse fra en fuld miljøvurdering, hvorfor respondenternes perspektiv herfor belyses i det følgende.

10.3 Optimering eller undtagelse af miljøvurderingsprocessen

Afhængigt af hvilken baggrund og indsigt respondenterne har i miljøvurderinger af lavbundsjorde, kan forskellige muligheder for optimeringer eller undtagelser af miljøvurderingerne anskues.

L. Kørnøvs forskning finder, at *"vi kan ikke optimere miljøvurderingsprocessen. Det er ikke den, der gør, at det går langsomt"* og peger på, at miljøvurderingen ikke først skal implementeres på projektniveau og tilføjer i stedet: *"der er jo stadig den optimering ved at bygherre og dennes rådgiver bliver bedre, fordi rådgivere føler også, at miljøvurderingsprocessen kommer sent ind"*. Ydermere peger L. Kørnøv på, at det er myndigheden, der skal lave en afgrænsning af de kriterier, som skal undersøges i en miljøvurdering, således det kun er de væsentlige indvirkninger, der berøres. Derved vurderer hun, at processen kan optimeres ved, at den relevante VVM-myndighed minimerer indholdet, og derigennem omfanget, af miljøkonsekvensrapporten. E. Tarpgaard understreger i den sammenhæng, at i praksis vil et projekt udløse en fuld miljøvurdering, da der er "store punkter", der ikke afgrænses, hvilket bl.a. skyldes at Miljøvurderingsloven udspringer af VVM-direktivet, der fastsætter, at projekter skal miljøvurderes efter vandramme- og habitatdirektivet.
Denne afgrænsning vil ikke nødvendigvis optimere processen synderligt, fordi som L. Kørnøv selv italesætter, så *"selvom man kan optimere i henhold til Lov om miljøvurdering, så er det ikke givet, at det vil gå hurtigere alligevel"*, idet hun opfatter, at det er andre steder forsinkelserne sker. Dette kan M. Ramshev delvist give L. Kørnøv ret i, da COWI oplever, at en screeningsafgørelse på statslige projekter kan tage 1,5-2 år ved SGAV, hvilket bremser processen væsentligt.
En fremtidig løsning på optimering af miljøvurderingsprocessen mener L. Kørnøv kan ske gennem AI og digitalisering, hvor *"digitaliseringen både kan være med til at gøre det hurtigere, billigere og samtidig øge kvaliteten"*, hvorigennem rådgivernes arbejdsmængde kan minimeres, hvilket er en fordel, idet M. Ramshev og S. Langvad begge påpeger, at rådgiverne er pressede i forhold til bemanding. Dog er denne teknologi stadig under udarbejdelse, og den kan derfor ikke implementeres i de nuværende omlægninger.

En sidste optimeringsmulighed, L. Kørnøv ser, er igennem samordninger, således *"en ansøger kun skal gå ét sted hen, og det herefter er myndighedens ansvar at koordinere, hvis der skal laves flere vurderinger i henhold til forskellige reguleringer, f.eks Habitatbekendtgørelsen og Miljøvurderingsloven"*. Dette har flere i L. Kørnøvs omgangskreds fra praksis gjort brug af, hvor de *"kører nogle vurderinger og processer sammen"*.

På den måde opfatter L. Kørnøv miljøvurderingen som en proces, der allerede er optimeret gennem lovens regulering for samordnede og fælles procedure. Dog er hun ikke fortaler for at snakke om undtagelsesmuligheder med henblik på at fritage lavbundsprojekterne for at skulle igennem miljøvurderingsprocessen. Hun peger i stedet på, at miljøbegrebet i lovgivningen er bredt og omfatter alt fra menneskers sundhed og materielle goder til klima og jordbund, *"hvorfor det ikke er givet, at et naturprojekt, der gavner ét aspekt, ikke samtidig kan have negative konsekvenser for et andet aspekt"*. Derfor understreger L. Kørnøv, at Miljøvurderingsloven rummer en vigtig systemisk tænkning, som skal sikre, at alle relevante forhold bliver inddraget i tilladelsen til projektet. Derigennem vil hun ikke koncentrere sig om undtagelsesmulighederne, selvom loven fremhæver en undtagelsesparagraf i § 4, stk. 4.
F. Elbæk fortæller dog, at han kun er bekendt med, at denne paragraf er brugt i 1-2 tilfælde i dansk kontekst. Desuden peger han på, at undtagelserne under de EU-retlige direktiver, herunder VVM,- habitat- og vandrammedirektivet, er tiltænkt et meget snævert anvendelsesområde. Til trods for, at et anvendt eksempel på en af disse konkrete undtagelsestilfælde omhandlede et CO_2-fangstprojekt ved Stigsnæsværket, hvor bestemmelsen blev anvendt som støtte til Danmarks forpligtelser under Parisaftalen i forhold til CO_2-reduktion, mener F. Elbæk, at *"det vil kræve en markant ændring i den måde, vi tænker og arbejder på, hvis man ønsker at bruge den her undtagelsesmulighed mere kontinuerligt - f.eks. i forbindelse med den grønne pagt"*. Han fortæller dog også: *"Jeg vil ikke afvise at man, måske fra tid til anden, vil kunne bruge den i den grønne treparts sammenhæng, hvis bare, at man kan sige, at lejligheden er hastende nok. Det er jo typisk i tilfælde, hvor noget har hastende karakter, at vi bruger § 4, stk. 4 [...], hvor vi ikke har tid til at sætte det i en miljøvurderingsformel, så at sige, og få lavet den fulde rapport og høringer over offentligheden"*.

Denne omtalte undtagelsesparagraf i MVL § 4, stk. 4 angiver, at projekter, der opfylder lovens formålsparagraf, i undtagelsestilfælde helt eller delvis kan fritages fra en miljøvurdering, hvis det vil skade projektets formål. Tilladelsen til denne undtagelse skal, ifølge vejledningen til loven, gives på baggrund af en vurdering af projektets sandsynlige indvirkninger på miljøet. Denne anden vurdering kan ikke adskilles fra en reel miljøvurdering, forklarer F. Elbæk, *"fordi den jo mange gange indgår i det data, man bruger, når man laver sin miljøvurdering"*. Her peger han på, at Miljøvurderingsloven i sig selv ikke siger ret meget om beskyttelsen af konkrete miljøforhold, hvorfor selve vurderingen af eksempelvis naturpåvirkninger ofte hentes i anden lovgivning. Beskyttelsen findes i de øvrige regelsæt, siger han og henviser til reglerne i habitat- og vandrammedirektivet.

Derfor påpeger F. Elbæk, at mange af de relevante vurderinger ofte allerede laves før en screening. *"Inden man indsender en screeningsansøgning, har man som regel en god fornemmelse af, hvad der findes af naturværdier, hvordan projektet påvirker vandmiljøet, hvad støjpåvirkningen bliver osv. Alle disse vurderinger sker efter andre regelsæt, som så kan spille ind i en screening og eventuel miljøvurdering"*, hvormed der kan argumenteres for, at selve vurderingen i § 4, stk. 4 ikke adskiller sig fra de vurderinger, der indgår i en reel miljøvurdering eller screening. Han forklarer, at når disse faglige vurderinger på forhånd er lavet, og de er solide, er man godt på vej til at kunne argumentere for en undtagelse fra miljøvurderingspligten. *"For vi ved i så fald, hvad projektet vil medføre - vi har bare ikke gennemført selve miljøvurderingsprocessen med formelle rapporter og offentlig høring"*. I sådanne tilfælde kan det give mening at afvige fra proceduren, fordi formålet med projektet ellers kan gå tabt, forklarer F. Elbæk og angiver, at tankegangen passer ind i lovens logik.
Dette er desuden et element E. Tarpgaard taler ind i. Som beskrevet tidligere, peger han på, at naturkyndige fagfolk i praksis foretager løbende og parallelle vurderinger af projekters indvirkninger, hvorigennem han finder det hensigtsmæssigt at kunne undtage projekter fra en miljøvurdering, *"hvis man kan nå frem til, inden en miljøvurdering, at de samlede konsekvenser af projektet er en forbedring af de naturmæssige og biodiversitets mæssige forhold i området"*. Derigennem forslår E. Tarpgaard, at vurderingen af denne forbedring skal være en samlet vurdering af konsekvenserne, der "tilladeliggører", at projektet kan undtages miljøvurderingsprocessen, hvilket understøtter vejledningens ord. E. Tarpgaard mener derigennem, at omlægningsindsatsen kan effektiveres gennem en form for "stop and go-model før en miljøvurdering, hvor alle relevante fagfolk kunne *"sætte sig ned og lave en samlet vurdering af, hvad de samlede konsekvenser af projektet er. Hvis der nås til enighed om, at projektet samlet set forbedrer forholdene i området, ville man så kunne blive undtaget fra en miljøkonsekvensrapport"*.

Denne "stop and go-model kan således fortolkes som en afspejling af vejledningens ord i henhold til § 4, stk. 4-undtagelsen. Dog er E. Tarpgaard usikker på, hvor meget denne vurdering fra "stop and go-modellen adskiller sig fra de andre vurderinger i miljøvurderingsprocessen, og derigennem gør undtagelsesmuligheden muligvis ikke den store forskel udover, at feltarbejde og lange ventetider kan undgås. E. Tarpgaard udtaler i denne sammenhæng: *"Det er juraen, der gør at vi skal igennem disse vurderinger. Det er ikke fordi, at vi førhen har haft situationer, hvor man ikke har overvejet konsekvenser og taget hensyn til miljøet i naturprojekter, og nu vil vi gerne"*. Hertil forklarer han, at man ikke har været vant til at miljøkonsekvensvurdere naturprojekter førhen, men at der formentlig er kommet mere fokus på juraen, der gør, at processen er som den er i dag med flere undersøgelser. Dertil peger han særligt lovens bilag-lister ud, der gør, at projekter med aktiviteter derunder skal miljøvurderes, selvom de samme aktiviteter, foretaget af landmanden, ikke skal miljøvurderes, hvor forskellen her er, at landmandens drift ikke står på nogen liste. *"Landmanden kan fortsætte uforstyrret, mens vi skal igennem en omfattende proces, selvom påvirkningen ofte er den samme"* fortæller E. Tarpgaard og fortsætter: *"Jeg tror, hvis man havde forudset den her situation, så havde man måske sørget for at indføre flere undtagelser eller lavet en mere nuanceret vurderingstilgang"*. M. Ramshev supplerer her, at problemet er, at bilagene fra Miljøvurderingsloven kommer fra EU-direktiverne, og at det derfor *"bliver op ad bakke at ændre det"*.

Derigennem stiller M. Ramshev også spørgsmålstegn ved, om det overhovedet er muligt at ændre juraen, da man under alle omstændigheder skal forholde sig til direktiverne. Miljøvurdering giver god mening, når et projekt har negative påvirkninger. *"Men hvornår er en klimapåvirkning så væsentlig, at den bliver udslagsgivende - især hvis den er positiv? Og hvornår er en friholdelse af landskabet en væsentlig nok friholdelse af landskabet til, at det udløser miljøvurderingspligt? Hvornår er en afværgelse af landbrugsdriften væsentlig nok til, at det udløser miljøvurderingspligt?"* spørger M. Ramshev og påpeger, at disse spørgsmål ikke har entydige svar blandt miljøfaglige folk. Han forslår derfor, at der til en start bør være tydeligere kriterier for, hvornår noget skal miljøkonsekvensvurderes.
I den sammenhæng mener M. Ramshev, at der mangler at blive taget stilling til, om klima-lavbundsprojekter skal miljøvurderes og i så fald hvornår. Sådan som loven er formuleret nu, finder han ikke nødvendigvis klima-lavbundsprojekter screeningspligtige, da MVL bilag 2 kun fastsætter, at det er projekter med varig opstuvning af vand eller ved ændring af vandløb, at der er krav om screening. Dog pointerer S. Langvad, at Ikast-Brande Kommune altid screener disse projekter.

I henhold til M. Ramshevs forslag om, at lave en overordnet vådområdeplan, der miljøvurderes, i tillæg til omlægningsplanerne, ser han en ide i, at projekterne i højere grad miljøscreenes, da det bliver svært at komme udenom vurderingerne i EU-direktiverne. Derudover foreligger det generelt sådan, at *"man oftere får kritik for ikke at have screenet projekter, der burde være blevet screenet, end for at screene noget, der måske ikke var nødvendigt"* fortæller M. Ramshev. Dette hænger også sammen med F. Elbæks udtalelse om, *"vi må nok erkende, at vi i Danmark historisk set har været elendige til at anvende undtagelsesbestemmelser, uanset om det handler om Miljøvurderingsloven, habitatdirektivet eller vandrammedirektivet"*, hvorfor han også klargører, at en "mindset-ændring"er nødvendig for at gøre mere brug af undtagelsesmulighederne.

På baggrund af disse perspektiver på undtagelse af miljøvurdering, undersøges hernæst retspraksis i form af de afgørelser, der er truffet af Miljø- og Fødevareklagenævnet i henhold til at belyse grænsen for nødvendigheden af miljøvurdering ved naturprojekter med grønne formål.

10.3.1 Afgørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet om miljøvurdering

Udtagningen af lavbundsjorde skal som udgangspunkt, ifølge loven, screenes og ofte miljøvurderes. Grænsen for, hvornår disse miljøvurderinger kan undtages, er ikke skarpt defineret for lavbundsprojekter, hvorfor en konkretisering af afgørelser fra tidligere naturprojekter kan skærpe denne grænse.
For at få indblik i retspraksis, anvendes Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal, hvorfra tidligere afgørelser for klagesager omhandlende miljøvurdering kan tilgås. I relation til lavbundsprojekter og naturprojekter med grønne formål, hvorom der er truffet afgørelse om miljøvurdering, er tre klagesager blevet identificeret. De tre sager omhandler henholdsvis etableringen af et minivådområde, en plan om genopretning af vådområder og etableringen af en naturnationalpark. Disse sager vil blive gennemgået i det følgende for at få indblik i retspraksis, der er med til at skubbe til forståelsen af miljøvurderinger og deres nødvendighed i konkrete situationer.

Afgørelser af statslige projekter vil afslutningsvist også belyses ud fra respondenternes erfaringer og perspektiver.

Minivådområde i Aalborg Kommune

I november 2020 klagede Danmarks Naturfredningsforening til Miljø- og Fødevareklagenævnet over Aalborg Kommunes afgørelse om, at etableringen af et minivådområde ikke var omfattet af miljøvurderingspligt. Klagen blev ikke taget til følge, og afgørelsen blev begrundet med henvisning til Miljøvurderingsloven § 21, jf. § 49, stk. 1, og at disse arealer ikke er omfattet af § 25-tilladelse.
Således henviste Miljø-og Fødevareklagenævnet til, at Aalborg Kommune gennem screeningsafgørelsen havde taget højde for projektets sandsynlige indvirkninger på miljøet, og at disse ikke ville være væsentlige nok til en miljøvurderingspligt.

Sagen vedrørte konkret etableringen af et minivådområde på knap 1 hektar som en del af et større projekt. Minivådområdet blev anlagt med det formål at rense drænvand for kvælstof og fosfor. Projektområdet dækkede over et drænområde på 69 hektar, som efter projektets gennemførelse blev udvidet til 85 hektar. Det knap 1 hektar store minivådområde blev tilkoblet en pumpe, der forsyner området med drænvand, som videre ledes ud i Limfjorden. Aalborg Kommune vurderede, at projektet ikke blev anlagt i et lavbundsområde, hvorfor det ikke var indbefattet af Vandløbsloven § 46 a, mens klageberettigede havde tilkendegivet modsat, og at etableringen af minivådområdet ikke ville bidrage til, at området opnåede god økologisk tilstand grundet dets størrelse.

Grundlaget for Aalborg Kommunes afgørelse om at fritage projektet for en miljøvurdering blev truffet på baggrund af en screening, hvor det blev vurderet, at etableringen ikke ville påvirke miljøet væsentligt, jf. kriterierne i Miljøvurderingslovens bilag 6. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering, og udtalte, at *"etablering og drift af minivådområdet ikke vil medføre væsentlige indvirkninger på miljøet, og dermed ikke udløser krav om udarbejdelse af en miljøkonsekvensrapport"*. Nævnet bemærkede dog, at det ikke havde kompetence til at tage stilling til, hvorvidt etableringen af minivådområdet var hensigtsmæssig. (Miljø- og Fødevareklagenævnet, 2020)

Plan om genopretning af vådområder i Aalborg kommune

I juli 2012 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse i en sag omhandlende vedtagelsen af et kommuneplantillæg, som genoprettede to lavbundsarealer til vådområder for at reducere udledningen af kvælstof i vandmiljøet. Udtagningsarealet bestod af 9 hektar, hvortil de klageberettigede redegjorde for, at arealerne ikke var udpeget til udtagning i kommuneplanen, og at kommunen i denne sammenhæng ikke havde vurderet det nødvendigt at udarbejde en miljøvurdering af projektet.

De klageberettigede redegjorde for, at kommuneplantillægget ikke havde taget højde for Tyvedalgrøftens vandplanindsats, samt at der forekom risiko for overløb fra søer og vådområder, såvel som oversvømmelse af naboarealer, hvilket muligvis kunne forurene vandmiljøet - aspekter, de vurderede ikke var taget højde for i miljøscreeningen af planen.

Slutteligt redegjorde de klageberettigede også for, at etableringen af vådområder ville kunne begrænse adgangen til ændring af husdyrbrug i området.

Forud for vedtagelsen af planforslaget havde kommunen udarbejdet en miljøscreening i henhold til Miljøvurderingsloven og havde herigennem vurderet en række miljøparametre, hvoraf det blev vurderet, at indvirkningen ikke var væsentlig, hvorfor planen ikke var omfattet af en miljøvurdering. Afgørelsen fra Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger dog vægt på, at de ikke fandt behov for at ændre kommunens vurdering i forhold til gennemførelsen af en miljøvurdering, da planforslaget ikke medførte en væsentlig ændring af miljøet, og at det er to mindre udpegede lavbundsarealer, klagen omhandlede. Miljø- og Fødevareklagenævnet gav dermed ikke medhold i klagen, hvorfor Aalborg Kommune ikke skulle udarbejde en miljøvurdering for kommuneplantillægget.(Miljø- og Fødevareklagenævnet, 2012)
Således argumenteredes der for, at kommuneplantillægget ikke var nødvendigt at miljøvurdere for, da planen ikke ville ændre på miljøet. Samtidigt læses der også af afgørelsen, at de to lavbundsarealer vil bestå af mindre udtagningsprojekter, som ikke er omfattet af MVL bilag 1.

Nationalpark Gribskov

I juni 2023 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse omkring fritagelse af miljøvurdering i forbindelse med etableringen af Nationalpark Gribskov, hvoraf det blev vurderet, at projektet ikke var omfattet krav om miljøvurdering efter MVL bilag 1. Afgørelsen blev truffet på baggrund af Miljøvurderingslovens § 21, jf. § 49, stk. 1. hvorfor Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke gav medhold til klagen, da projektet havde gennemgået en miljøscreening, hvor de sandsynlige indvirkninger på miljøet ikke blev afgjort som væsentlige.

Sagen vedrørte etableringen af en ny 1300 hektar naturnationalpark - Nationalpark Gribskov - som skal etableres på et eksisterende Natura 2000-, habitats- og fuglebeskyttelsesområde i Gribskov og Hillerød Kommune med Miljøstyrelsen som myndighedsansvarlig. Gennemførslen af projektet ville medføre, at der etableres vildthegn omkring nationalparken, indførslen af biodiversitetsfremmende tiltag i området, genopretning af naturlig hydrologi samt udsætning af større planteædende pattedyr m.m. Under ansøgningen af projektet har Naturstyrelsen udarbejdet en væsentlighedsvurdering af projekts delelementer og dets potentielle påvirkning af alle naturtyper og arter.

De klageberettigede består af foreningen, Fri Natur, samt lokale beboere, som totalset havde ti klagepunkter over etableringen, hvoraf to af punkterne redegører for, at screeningsafgørelsen og væsentlighedsvurderingen har et sådant omfang, at de vurderede, at der burde have været udarbejdet en konsekvens- og miljøvurdering samt, at projektet består af en plan, hvorfor der også burde have været udarbejdet en miljøvurdering af denne jf. Miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. Af klagen fremkommer det også, at etableringen af naturnationalparken vil påvirke adskillige truede dyre- og plantearter, da gennemførslen vil ændre områdets karakter både under udarbejdelsen af projektet såvel som permanent efter, hvorfor der stilles spørgsmålstegn ved den undtagede miljøvurdering.

Miljøstyrelsens grundlag for at fritage projektet fra en miljøvurdering bygger på, at de anser, at projektet ikke medfører en væsentlig påvirkning af miljøet, baseret på kriterierne i Miljøvurderingslovens bilag 6, som der blev taget højde for under screeningen af projektet. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder derfor, at der ikke er begrundelse for at omgøre Miljøstyrelsens vurdering, da Miljøstyrelsen bl.a. i tilstrækkeligt omfang har sikret, at Natura 2000-områder ikke påvirkes. Dog italesættes det i afgørelsen, hvorvidt der skulle have været udarbejdet en screening af planen, hvoraf *"Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er tale om et konkret projekt, der er omfattet af Miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 10 g, og således omfattet af Miljøvurderingslovens § 21 og dermed ikke en plan omfattet af Miljøvurderingslovens § 8"* (Miljø- og Fødevareklagenævnet, 2023).
Dermed afgjorde Miljø- og Fødevareklagetnævnet, at etableringen af nationalparken var et konkret projekt og ikke en plan, der er omfattet af en miljøvurdering efter MVL § 8.

L. Kørnøv fortæller, at der før i tiden var en konsensus om, at statens beslutninger, og herunder planer, ikke skulle miljøvurderes. I takt med tiden har denne opfattelse dog ændret sig, hvorfor hun argumenterer for, at retspraksis ændrer sig med tiden. Flere af respondeterne peger dertil på, at miljøvurderinger kun bliver mere omfattende og oftere forekommende - noget, der derfor kan stille spørgsmålstegn ved Naturnationalpark Gribskovs miljøvurderingsfritagelse af projektet.

Vedtagelsen af Naturnationalpark Gribskov er politisk bestemt i 2020. Et flertal i folketinget vedtog, at der skulle etableres 15 naturnationalparker, hvoraf Naturnationalpark Gribskov og Fussingø var de første til at blive vedtaget herefter. Fussingø Naturnationalpark har, tilsvarende med Gribskov, ikke fået udarbejdet en miljøvurdering af projektet, på trods af dets arealstørrelse på 833 hektar. E. Tarpgaard har ikke kendskab til Naturnationalpark Gribskov, men har kendskab til Fussingø Nationalpark, hvoraf han argumenter for, at etableringen af en naturnationalpark er indgribende for den eksisterende natur bl.a. på grund af grave- og entreprenørarbejde. Herudover påpeger han, at det ikke er til diskussion, om hvorvidt en naturnationalpark er godt for området. Han ser det som en klar fordel for områdets natur, at de mindre indhegninger fjernes, og at der etableres helårsgræsning. E. Tarpgaard ser det dog også "som lidt af en gåde", at nogle projekter skal miljøvurderes, mens andre af denne størrelse ikke skal - specielt når det er statslige projekter. I den sammenhæng har E. Tarpgaard oplevet, at den statslige VVM-myndighed nogle gange vurderer, at Naturstyrelsens projekter ikke kræver en miljøvurdering, fordi de vurderer, at*"det er for skørt[...], hvorfor de kører nogle projekter igennem uden de helt store skyts"*. Han kan dog godt forstå, hvis der er forskel på to identiske kommunale projekter, da *"det har noget at gøre med, hvem den pågældende kommune har som rådgiver, og hvor modige de er. F.eks. hvis en kommune laver vådområdeprojekter og de så spørger en rådgivende virksomhed, om der skal laves miljøvurdering på det, jamen, så skal der det, og så gør de det"* forklarer han og uddyber, at denne tilgang kan medføre, at næsten identiske projekter kan have forskellige udfald i forhold til, om der skal laves miljøvurderinger eller ej, afhængigt af om kommunen hyrer ekstern rådgivning, eller gør det internt i kommunen. S. Langvad kan berette om, at Ikast-Brande Kommune gør brug af ekstern rådgivning til de ejendomsmæssige og tekniske forundersøgelser, men grundet tidspresset og mængden af mindre projekter, er kommunen begyndt at overveje *"at det er noget, vi måske selv skal gøre, fremfor at have en rådgiver på"*.

Afgørelserne om ovenstående projekters fritagelse for miljøvurdering belyser centrale spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af Miljøvurderingsloven. Dog er miljøvurderinger ikke statiske, og L. Kørnøv peger på, at forståelsen flytter sig hele tiden. Dertil mener hun særdeles, at der med tiden*"er en større og større forståelse for, hvad der er omfattet af loven, og hvad der ikke er omfattet"*. Denne forståelse flytter sig med afgørelser, hvor F. Elbæk påpeger, at der nogle gange sker "kvantespring".

På baggrund af ovenstående afgørelser fra Miljø- og Fødeklagenævnet, viser praksis for undtagelse af miljøvurdering, at små projekter uden væsentlig miljøpåvirkning - f.eks. minivådområder eller lavbundsarealer uden særlige naturværdier - kan fritages. Dog kræves en grundig dokumentation og screening for at vurdere, om miljøpåvirkningen er tilstrækkelig lav.
Der forekommer i praksis eksempler på forhold, som vurderes ikke at skulle miljøvurderes, fordi de ikke har en "væsentlig påvirkning af miljøet", selvom de ændrer miljøet i et eksisterende Natura 2000-, habitats- og fuglebeskyttelsesområde. Dette kunne tyde på, at projekter godt kan undtages, hvis det sikres, at disse beskyttede områder og arter ikke skades væsentligt, hvilket ikke fremgår af Miljøvurderingsloven.

M. Ramshev påpeger, at kravet om miljøvurdering af lavbundsprojekter er relativt nyt, hvorfor det er et område, *"hvor vi stadig er i gang med at tilegne en holdning til det i miljøvurderingsverdenen"*. Dette kan være en medvirkende årsag til den betydelige variation i, hvilke projekter, der underlægges miljøvurdering, og hvilke, der ikke gør.

Opsamling

De væsentligste udfordringer ved miljøvurdering af lavbundsprojekter i henhold til VVM-reglerne og deres betydning for udtagningsindsatsen frem mod 2030, er belyst gennem respondenters erfaring og viden samt retspraksis ved Miljø- og Fødeklagenævnets afgørelser. Overordnet er miljøvurderingsprocessen et centralt værktøj til at sikre, at projekter gennemføres under behørig hensyntagen til miljø- og naturinteresser. Samtidig udgør processen imidlertid en praktisk barriere, idet den kan medføre forsinkelser og administrative udfordringer i implementeringen af projekterne.

Udfordringer

Miljøvurderingsprocessen ved lavbundsprojekter er præget af betydelig kompleksitet og praktiske barrierer, som gør det vanskeligt at realisere de politiske ambitioner i tide og inden for ressourcemæssige rammer i forhold til økonomi og bemanding.

Regulatorisk kompleksitet og uklarhed: Miljøvurderingsloven er en horisontal regulering med baggrund i flere EU-direktiver (VVM, habitat, vandramme), hvilket gør processen teknisk krævende og vanskelig at navigere i. Staten og styrelserne peger på, hvordan det bør gøres, men ikke hvordan man konkret gør - hvilket skaber usikkerhed og fører til stor variation i fremgangsmåder.

Overbelastede sagsbehandlere og rådgivere samt lange sagsbehandlingstider: Rådgivere er overbebyrdede, SGAV er en flaskehals med ophobede sager, og der er for få sagsbehandlere, hvilket forsinker projektgodkendelsen af vand- og klimaprojekter samt screeningsafgørelser og myndighedsgodkendelser angående miljøvurderingen. Derudover trækker feltundersøgelser ud (f.eks. optælling af bilag IV-arter), hvilket forsinker miljøvurderingsprocessen yderligere.

Tidsfølsomme og økonomisk skrøbelige projekter: Små lavbundsprojekter har ikke økonomi til at bære de store omkostninger ved tidlige miljøvurderinger, da der i den 'proaktive' model imidlertid er flere faktorer, som skal miljøvurderes, og desuden har usikkerheder i forhold til lodsejeres frivillige deltagelse. Mange miljøvurderinger udarbejdes derfor sent i processen - hvilket skaber risiko for stopklodser, klager og nye krav på afgørelsestidspunktet, hvorfor miljøvurderingen ikke bliver et aktivt beslutnignsredskab for udarbejdelsen af projektet.

Manglende standardisering og retssikkerhed: Identiske projekter behandles forskelligt afhængig af rådgiver eller myndighed, og der er ikke klare kriterier for, hvornår lavbundsprojekter skal miljøvurderes. Usikkerheden i hvornår miljøvurderinger kan undlades, og hvad deres omfang skal være, kan skabe modvilje og hæmme fremdrift, når praktikere allerede laver samlede og løbede vurderinger af projektets konsekvenser på miljøhensyn.

Konflikter mellem hensyn og praksis: Lavbundsprojekter kan ofte kræve diskretion i forhold til lodsejere, hvilket gør det vanskeligt at gennemføre tidlige offentlige høringer og derved en 'proaktiv' model. Når værdifuld natur allerede findes på det givne areal, opgives projekterne ofte helt, fordi det berører vandramme- og habitatdirektivet - hvilket er paradoksalt, da målet netop er at fremme natur og klima. Dertil kommer også, at det, i forbindelse med den grønne trepart, er alle lavbundsjorde i Danmark, der skal udtages, hvilket gør, at lavbundsindsatsen som udgangspunkt er fastlagt i forhold til beliggenhed, hvorfor der på sigt ikke er "råd"til at opgive 10-15% af lavbundsprojekterne i kommunerne som hidtil.

Miljøvurdering som proces snarere end værktøj: I praksis er miljøhensyn ofte allerede indarbejdet løbende, men fordi formelle miljøvurderinger først gennemføres sent i udtagningsprocessen, fungerer miljøvurderingen ofte mere som en forsinkende procedure end et beslutningsredskab.

Muligheder

På trods af udfordringerne rummer praksis også konkrete potentialer og strategiske greb, som kan bidrage til en effiktivisering af miljøvurderingsprocessen.

Fleksibel projektudformning og screening: Ved at tilpasse projekter, så de holder sig til screeninger, frem for fulde miljøvurderinger, kan der spares tid og omkostninger - dog uden at omgå reglerne. Der kan også fokuseres på væsentlige miljøpåvirkninger i afgrænsningsnotater, frem for hele kataloget af vurderingskriterier.

Overordnet planlægning og strategisk miljøvurdering: En national eller kommunal, miljøvurderet plan for vådområder og lavbundsprojekter kan skabe klarhed og retning. Når de overordnede hensyn er vurderet tidligt, kan konkrete projekter målrettes lokale forhold og indvirkninger - og miljøscreenes snarere end fuldt miljøvurderes. Dette skaber både effektivisering og retssikkerhed.

Styrket faglig og organisatorisk kapacitet: Samordning af procedurer, digitalisering, AI og klare vejledninger kan lette rådgivernes arbejdspres og sikre en mere ensartet praksis. Myndighedsansvaret kan med fordel centreres ét sted, så ansøgere ikke skal koordinere mellem forskellige instanser.

Brug af undtagelsesmuligheder og § 4, stk. 4: Hvor der allerede foreligger solide faglige vurderinger, og projektet samlet set har positive konsekvenser, kan der argumenteres for undtagelser fra miljøvurderingspligten. Det kræver dog en mentalitetsændring i den danske forvaltning, der historisk har undladt at benytte undtagelsesbestemmelser.

Dialog og parallel vurdering ("gammeldags måde"): Erfaringerne fra tidligere praksis viser, at løbende vurderinger og tæt dialog med kommunen kan sikre hurtigere myndighedsbehandling og tilladelser uden nødvendigvis at gennemføre en fuld miljøkonsekvensvurdering. Det forudsætter dog tillid, faglighed og lokal opbakning - og at projekterne faktisk vurderes til at forbedre de eksisterende miljøforhold.

Herigennem peges der samlet set på, at miljøvurdering er en vigtig, men hæmmende faktor for tempoet i udtagning af lavbundsjorder. For at imødekomme klimamålene frem mod 2030 er der behov for afklaring og ensretning i praksis, herunder klare retningslinjer for afgrænsning, vurdering og undtagelser. Miljøvurdering kan derigennem også forstås forskelligt alt efter, om den betragtes juridisk, teoretisk eller praktisk. Juridisk er det en proces med faste kriterier for projekter opført i bilag 1, der skal sikre miljøhensyn. Teoretisk ses den som et beslutningsredskab til at påvirke projektudformning- og beslutninger, mens den i praksis indebærer, at miljøhensyn - mere uformelt - tænkes ind tidligt, før projektet konkretiseres i henhold til MVL afsnit III. For at finde mere konkrete løsninger til optimeringen af miljøvurderingsprocessen er det essentielt at sammenstille den praktiske, juridiske og teoretiske erfaring for at vurdere, hvor der er udfordringer, som kan undgåes eller minimeres.

Tentativ vurdering af regulering, teori og praksis 11

De to forrige kapitler har belyst de lovgivningsmæssige rammer for miljøvurderingsprocessen og dennes kontekst i forhold til implementering i den øvrige proces for udtagningen af lavbundsjorde, hvortil eksperter og fagfolk er blevet anvendt til at berette om udfordringerne, nødvendigheden og omfanget af miljøvurderinger. Derfor vil dette kapitel sammenkoble den tilegnet viden fra kapitel 9 og 10 i en tentativ vurdering, der har til formål at understrege, diskutere og vurdere følgende emner i henhold til miljøvurderingsprocessen:

- Udfordringer i lovgivning.
- Konflikter mellem lov og praksis.
- Ressourcer, tid og økonomi.
- Systemiske paradokser og dilemmaer.

Dette gøres med henblik på at fremhæve konklusionerne, der skal danne grundlaget for besvarelsen af problemformuleringen.

11.1 Udfordringer i lovgivning

I lavbundsprojekter, hvor kulstofrig lavbundsjord udtages af landbrugsdriften med henblik på at henlægge jorden til det, den var før, for at reducere CO_2-udledningen, kan det undre, at disse projekter som minimum skal miljøscreenes - med sandsynlighed for en miljøvurdering. Den tidsmæssige udstrækning for en miljøvurdering betyder, at lavbundsjorder fortsætter med at udlede store mængder CO_2, mens de stadig opdyrkes. Samtidig stiger indholdet af kvælstof og fosfor både i landbrugsjorden og i vandløbene. Derfor kan man argumentere for, at selve miljøvurderingen modarbejder lovens formål om at fremme miljøbeskyttelse og -integration.
Dertil opstilles der i Miljøvurderingsloven en undtagelsesparagraf i MVL § 4, stk. 4, der angiver, at projekter, som opfylder lovens formål, kan fritages fra en miljøvurdering ved i stedet at undergive en tilladelse til projektet på baggrund af en vurdering af projektets sandsynlige indvirkninger på miljøet, når en miljøvurdering vil skade projektets formål. Dog fremgår det ikke, hvordan denne vurdering af sandsynlige indvirkninger adskiller sig fra en reel miljøscreening eller miljøvurdering, samt hvorvidt projekter med grønne formål af hensyn til klimaet kan fritages. Derfor kan der argumenteres for, at der er et behov for en udspecificeret vejledning til lavbundsindsatsen i henhold til de gældende regler i Miljøvurderingsloven, som ekspertgruppen i 2023 også anbefalede i deres afrapportering om udtagningen af lavbundsjorde(Ekspertgruppe, 2023, s. 22).

Endvidere kan der argumenteres for, at den tidsmæssige horisont for udtagningen af de 140.000 hektar lavbundsjord inden 2030 kræver en undtagelsesparagraf, som tilgodeser grønne projekter med klimaformål, herunder lavbundsprojekter, idet intentionen er at give arealerne tilbage til naturen og dens naturlige tilstand.

Projekterne kan risikere at blive underlagt lokalplanpligt, før de kan realiseres, og derigennem vil lokalplanerne, uafhængigt af projekterne, også skulle miljøvurderes, hvis lokalplanen er omfattet af kriterierne i MVL bilag 1. Det kan forekomme unødvendigt at skulle udføre flere miljøvurderinger for at realisere lavbundsinsatsen, hvorfor der peges på, at det ville være hensigtsmæssigt at udarbejde en overordnet national eller kommunal vådområdeplan for omlægningerne, der skal miljøvurderes i henhold til de aktiviteter, der indgår i etableringen af vådområder. Denne overordnede miljøvurdering af vådområdeplanen skal således gøre, at vurderingerne i de konkrete lavbundsprojekter kan fokuseres og afgrænses yderligere, hvortil projekterne umiddelbart kan "nøjes"med at blive screenet grundigere for de konkrete, stedsspecifikke konsekvenser. Desuden kan det af MVL § 19, stk. 3 tolkes, at projektejeren i sin ansøgning af projektet kan tilrettelægge sit projekt således, at det kan holdes til en screening ved, at projektets særkender eller *"foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå eller forebygge, hvad der kunne have været væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet"* beskrives i ansøgningen. Derigennem lægger loven op til, at projekters udformning og placering kan tilrettelægges på en sådan måde, at projektet undgår at blive omfattet af lovens bilag 1. Dog må der også sættes spørgsmålstegn ved, hvor meget lavbundsprojekternes udformning og placering kan ændres, da lavbundsjorden ikke er flytbar.

Der opstår således også en udfordring i, at begrebet "lavbundsprojekt"ikke optræder i Miljøvurderingsloven, hvorigennem der efterspørges en konkret stillingtagen til, om lavbundsprojekter - og særligt dem med klimaformål - skal miljøvurderes, og i så fald, hvornår? Det er projekternes aktiviteter, der afgør, hvorvidt projektet er screeningspligtigt eller miljøvurderingspligtigt i henhold til MVL bilag 1 og 2. Derfor ses der et behov for en standardiseret vejledning til lovgivningen, som angiver tydelige kriterier for, hvornår lavbundsprojekter er omfattet af miljøvurdering, idet der mangler entydige svar på følgende spørgsmål:

- Hvornår er en positiv klimapåvirkning så væsentlig, at den bliver udslagsgivende i en afgørelse?
- Hvornår er en omlægning fra intensiv anvendelse til ikke-anvendelse (naturbaseret anvendelse) så indgribende, at den ændrer arealanvendelsen i et omfang, der kræver en miljøvurdering?
- Hvornår er en ændring eller begrænsning af landbrugsdriften så væsentlig, at den medfører miljøvurderingspligt?

Uklarheden er dog ikke stor, når lavbundsprojekterne er i berøring med vandløb, bilag IV-arter og § 3-natur, idet disse projekter derigennem er underlagt vurderinger i henhold til vandramme- og habitatdirektivet, som under alle omstændigheder er nødvendige at forholde sig til i medfør af de EU-retlige forpligtelser. Derfor fastsætter Miljøvurderingsloven også muligheden for samordnede og fælles procedurer for projekter,

der skal igennem flere vurderinger, hvilket kan ses som en lovgivningsmæssig optimering af miljøvurderingsprocessen. Herigennem argumenterer F. Elbæk for, at det ikke er selve miljøvurderingen, der er omfattende, men at det er beskyttelsesreglerne i henhold til vandramme- og habitatdirektivets vurderinger, som gør, at miljøvurderingen bliver omstændig.

Endeligt angiver loven og den tilhørende vejledning ikke, at en miljøscreening skal forholde sig til positive indvirkninger på miljøet. Det er kun i forbindelse med selve miljøvurderingen, at retsforskrifterne udtrykker, at både positive og negative indvirkninger skal belyses i miljøkonsekvensrapporten. Men samtidig udtrykker loven heller ikke, at positive indvirkninger ikke må belyses i en screening. Det peger muligvis på, at man i praksis kunne italesætte de gode indvirkninger i en screening for at fremhæve nødvendigheden af projektets gennemførsel og derved afgrænse miljøvurderingens omfang.

11.2 Konflikter mellem lov og praksis

Trods de lovgivningsmæssige optimeringsmuligheder af miljøvurderingsprocessen i forhold til samordnede og fælles procedurer samt undtagelsesparagraffen i MVL § 4, stk. 4, så konflikter dette stadig med praksis. Det skyldes, at lovgivningen blot angiver, hvordan processen *bør gøres* uden konkret at angive, hvordan processen *faktisk gøres* i praksis, hvilket medfører stor variation i fremgangsmåden og dermed også udfaldet af forholdsvise identiske projekter.

F. Elbæk angiver, at det primært er den samordnede procedure, der bruges i praksis, hvor vurderingerne i henhold til VVM,- habitat- og vandrammedirektivet kører sideløbende og koordineres af én kompetent myndighed. Dog kunne han også fortælle, at dialogen mellem myndighederne ikke nødvendigvis fungerer godt i praksis, men at det som regel kun er en problematik ved statslige projekter, hvor dialogen foregår på tværs af styrelser og kommuner. I de kommunale projekter er det kommunen selv, der er myndighed i disse vurderinger, og derfor er det heller ikke altid tydeligt, at processen kører efter den samordnede procedure. Derudover beretter F. Elbæk om, at undtagelserne under de EU-retlige direktiver, herunder VVM,- habitat- og vandrammedirektivet, er tiltænkt et meget snævert anvendelsesområde, hvilket gør, at undtagelsesmuligheden i MVL § 4, stk. 4 kun meget sjældent anvendes i praksis. Derigennem kan der argumenteres for, at lovgivningens regulering for løsninger til at optimere miljøvurderingsprocessen ikke nødvendigvis får sin berettigelse i praksis, da naturprojekter med grønne formål af hensyn til klimaet umiddelbart synes at være et undtagelsestilfælde, der kan fritages fra en miljøvurdering, idet lavbundsprojektets formål afspejler habitat- og vandrammedirektivets formål. Dog peger L. Kørnøv på, at det ikke er givet, at et naturprojekt, der gavner ét aspekt i miljøet, ikke samtidig kan have negative konsekvenser for et andet, hvorigennem hun udtrykker en bekymring for, at lovens regulering for strategisk miljøvurdering af planer ikke anvendes på omlægningsplanerne i praksis. Disse omlægningsplaner er blevet fritaget miljøvurderingen, hvorfor det kan undre, at lavbundsprojekterne i den grønne trepart ikke er undtaget samme miljøvurdering, nu når omlægningsplanerne alligevel skal betragtes som konkrete projekter i MARS. Omvendt kan det ligeledes undre, at omlægningsplanerne er fritaget miljøvurderingen, når praksis samtidig peger

på, at en overordnet miljøvurdering på nationalt eller kommunalt niveau - som netop kunne have været integreret i omlægningsplanerne - ville have styrket muligheden for at målrette og afgrænse miljøvurderingen af de enkelte lavbundsprojekter, og dermed gjort processen mere smidig og effektiv. Ydermere kunne undtagelsesmulighederne bruges til naturprojekter med grønne formål, som er screenet til ikke at have betydelige negative konsekvenser på andet natur eller vurderes at have flere positive end negative miljømæssige indvirkninger.

Endvidere konflikter teorien om strategisk miljøvurdering i den 'proaktive' model med den praktiske implementering af miljøvurderingsprocessen, der primært foregår som en sammenkobling mellem den 'parallelle' og 'sene' model. Det skyldes, at der i praksis tages hensyn til lodsejere og projektejer, bl.a. for at undgå, at der investeres store beløb i en miljøvurdering, før der er sikkerhed for en tilstrækkelig lodsejerdeltagelse. Samtidig handler det om at tilpasse miljøvurderingen til den sociale virkelighed, hvor projekterne ofte opfattes som indgreb i private ejendomme og derfor kan være følsomme for lodsejerne. Det kræver diskretion i de tidlige faser - noget, som en tidlig miljøvurdering med offentlig høring kan komme i konflikt med. Dermed er der dog heller ikke noget forsagt i, at en national eller kommunal vådområdeplan strategisk er blevet miljøvurderet af myndigheden selv, før lavbundsindsatsen i omlægningsplanerne bliver til konkrete projekter, som omfattes af bestemmelserne i MVL afsnit III.

I den forbindelse kan der argumenteres for, at der også er en konflikt mellem den teoretiske og praktiske forståelse af omlægningsplanerne, da begrebet "omlægningsplan"i teoretisk forstand forstås som en plan, der således er omfattet af MVL afsnit II, hvilket er en antagelse med forbehold for, at begrebet "plan"ikke er defineret i Miljøvurderingsloven - modsat begrebet "projekt". I praksis forklarede L. Hvingel i kapitel 4.1 på side 29, at omlægningsplanerne i virkeligheden er en lang række af projekter, der er indtegnet i MARS. Derved opstår der et sammensurium i definitionen af "omlægningsplan"og dermed et sammenstød i opfattelsen af, hvorvidt der arbejdes på plan- eller projektniveau i den grønne trepart.
I og med at alle lavbundsjorde i Danmark skal udtages, kan der argumenteres for, at lavbundsindsatsen allerede er fastlagt i form af, at lavbundsjorden ikke er flytbar, hvorigennem der kan argumenteres for, at indsatsen er konkretiseret til projektniveau, da lavbundsjorderne netop er kortlagte i landskabet.

Flere af lavbundsprojekterne kan dog konflikte med de EU-retlige vandramme- og habitatdirektiver, hvilket medfører, at nogle af disse projekter i praksis må opgives helt, hvilket kan fremstå paradoksalt, når formålet med lavbundsprojekterne gennem Klima-Lavbundsordningen og vand- og klimaprojekterne er at reducere udledningen af drivhusgasser og skabe et bedre vandmiljø. Derigennem taler dette paradoks for, at der netop er behov for en stillingtagen til, hvorvidt lavbundsprojekter med disse formål skal miljøvurderes, og om de derigennem helt kan fritages med undtagelsesparagraffen i MVL § 4, stk. 4, som forlyder: *"Et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 kan i undtagelsestilfælde helt eller delvis fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering,* ***hvis dette vil skade formålet med projektet****, forudsat at lovens formål, jf. § 1, opfyldes".*

Desuden lader det til i praksis, at projekterne screenes, vurderes og forundersøges allerede før ansøgningen til Klima-Lavbundsordningen eller vand- og klimaprojekterne, hvilket ikke er sammenhængende med den teoretiske proces, der er belyst i kapitel 9.1.1. Det skyldes, at projekterne i det indledende arbejde skal være både konkrete og omkostningseffektive for at blive godkendt i disse ordninger, hvorfor projektopstarten er meget ressourcekrævende for projektejeren. Uformelt, har projekterne således været igennem en teknisk forundersøgelse med miljømæssige vurderinger og en screening, før de er blevet godkendt som et vand- og klimaprojekt eller klima-lavbundsprojekt, der efterfølgende skal igennem en formel teknisk forundersøgelse med miljøvurderingsprocessen som hovedtema, før en jordfordeling kan påbegyndes. Derigennem virker det som spild af tid og ressourcer, at disse vurderinger ikke er sammentænkt og sammenstemt mere.

Disse forudgående og uformelle vurderinger af projektets miljøhensyn og indvirkninger på det eksisterende miljø er en væsentlig del af fremgangsmåden i praksis, hvor tæt dialog mellem kommunens fagfolk er med til at fremme den 'parallelle' model i forhold til miljøvurderingens implementering i processen. Dette kan være med til at sikre en mere smidig myndighedsbehandling samt tilladelser uden at gennemføre projektet med en fuld miljøkonsekvensvurdering, hvilket peger i retningen af en mere "gammeldags måde"at gennemføre projekterne på. Her henvises der til, at mindre lavbundsprojekter, førhen, ikke blev miljøvurderet, når det kunne påvises, at der ikke ville være klager over projektet, og når der ikke var tvivl om, at projektet havde taget sine forbehold til miljøhensyn. I dag ses der en tendens til, at flere "kedelige"naturprojekter udløser en proces, hvor der skal tages hensyn til flere aspekter, selvom der i realiteten ikke er væsentlige miljøhensyn at tage. Derfor kan der argumenteres for, at der er nødt til at være en accept af den gammeldags fremgangsmåde, hvis 2030-målsætningen om udtagning af 140.000 hektar lavbundsjord skal nås. Dog er den gammeldags fremgangsmåde ikke anbefalesværdig blandt eksperterne, da måden er risikobetonet og forudsætter fuld tillid, faglighed og lokal opbakning, da bare én klage ville kunne vælte et helt projekt.

11.3 Ressourcer, tid og økonomi

Miljøvurderinger er tidskrævende og omkostningstunge at udføre, men meget af arbejdet bag er nødvendigt for at sikre gode miljøforhold og leve op til EU-reguleringerne. Afvejningen mellem hvornår og af hvem miljøvurderinger udføres, samt omfanget af dem, er en kompleks og individuel afvejning ud fra projektets placering, ejer og mulige konsekvenser. Herigennem er det også forskelligt, hvad der kan optimere eller bremse udtagningen af lavbundsjorde.

Er projektejer en privat lodsejer, vil det være for omkostningstungt for dem at lave en 'proaktiv' miljøvurdering i forhold til projektets placering og dets mulige beslutninger. Deres projekter vil oftest have en veldefineret afgrænsning med et konkret formål, hvorigennem en 'proaktiv' model ville kunne bremse projektet og gøre det mere omstændigt. Dette vil overordnet gøre projektet dyrere for projektejeren at få gennemført, samtidigt med at de økonomiske ressourcer anvendes, før de reelt ved, om det bliver tilladt ved myndighederne, om der er politisk eller lokal opbakning, og endelig om en miljøvurdering af projektet er nødvendigt.

Modsat kan 'proaktive' miljøvurderinger være fordelagtige for kommunale projekter, da der som regel udløses lokalplanpligt ved større ændringer i det eksisterende miljø og herunder arealanvendelsen. Herigennem peger nogle eksperter på, at en overordnet, miljøvurderet plan ville kunne effektivisere udtagningsprocessen, da kommunerne kan miljøvurdere de overordnede konsekvenser af lavbundsindsatsen i de pågældende kommuner, og derigennem optimere miljøvurderingsprocessen for de konkrete lavbundsprojekter ved et målrettet fokus på de lokale forhold, der f.eks skal tages hensyn til i driftsfasen. Herefter vil miljøkonsekvensvurderingerne af projekterne være mindre omstændige og kun omhandle de lokale konsekvenser og små justeringer i projektrealiseringen.
Dog er den 'proaktive' løsning problematisk at få implementeret i den grønne trepart, eftersom omlægningsplanerne ikke skal miljøvurderes og allerede skal principvedtages i udgangen af 2025, hvorfor en overordnet vådområdeplan skulle være indtænkt tidligere, før projekterne blev udpeget i MARS eller sideløbende hermed. Herigennem peger flere eksperter på, at det ikke er muligt at lave gode overordnede miljøvurderinger af alle planer før denne deadline i udgangen af 2025, hvorfor miljøvurderingspligtige projekter vil få en mere omfattende miljøvurdering senere.
Desuden vil de tidlige miljøvurderinger, grundet omfanget, tiden og ressourcerne, have krævet, at planlægningen for den grønne trepart skulle miljøvurderes og derved blev påbegyndt før principvedtagelsen.

Denne øgede arbejdsmængde ville dog være problematisk for kommunerne, da de i forvejen er pressede i forhold til udpegningen og indtegningen af områder i MARS inden 2026. Dette gælder dog også for Naturstyrelsen, som får deres screenings- og miljøvurderingsafgørelser fra SGAV - der på nuværende tidspunkt har cirka to års ventetid på myndighedsbehandling

Udarbejdelse af miljøvurderinger er heller ikke uden omkostninger. Eksperter anslår udgifterne til mellem 100.000 og 500.000 kr. afhængig af planens omfang. Dertil kommer, at planernes miljøvurdering skal finansieres af kommunerne eller Naturstyrelsen, mens projekternes miljøvurdering i princippet er projektejernes udgift. Dette rejser dog spørgsmål om, hvordan kommunerne skal kunne finansiere et så stort antal miljøvurderinger - både af projekter og potentielt også planer - særligt når f.eks. Ikast-Brande Kommune og Limfjordssekretariatet peger på, at der ikke findes mange private lodsejerprojekter med interesse i en omlægning på nuværende tidspunkt. En strategisk miljøvurdering tidligere i processen ville derigennem kunne forårsage, at kommuner og Naturstyrelsen skal hæfte for en miljøvurdering på både plan- og projektniveau for at kunne realisere udtagningen af lavbundsjorde gennem Klima-Lavbundsordningen eller vand- og klimaprojekter. Dette kan hurtigt blive omkostningstungt, og særligt når myndighedsbehandlingen i en miljøvurdering også er en dyr post for Naturstyrelsens projekter. Det vil dermed være hensigtsmæssigt, at finansieringen støttes gennem Danmarks Grønne Arealfond - dog vil dette kunne resultere i, at SGAVs strategiske jordopkøb bliver bremset, da denne fond ikke har ubegrænsede midler.

Ressourcerne, der bruges på at udarbejde miljøvurderinger af konkrete lavbundsprojekter, vurderes at kunne blive optimeret, hvis omfanget af miljøvurderingerne afgrænses. Det kan til dels gøres ved, at screeningsafgørelsen også fokusere på de positive indvirkninger fremfor kun at fokusere på de negative indvirkninger. Dette kan bevirke, at der allerede i

screeningen foretages en afvejning af projektets samlede effekt på miljøet, der potentielt kan afholde projektet fra en miljøvurdering eller afgrænse indholdet i miljøvurderingen væsentligt. Dels kan omfanget af miljøvurderingerne også afgrænses ved, at der udarbejdes en overordnet kommunal eller statslig vådområdeplan, som miljøvurderes, der herefter strategisk danner grundlag for de udpegede, konkrete lavbundsprojekter. Den 'proaktive' miljøvurdering af den overordnede vådområdeplan skal dertil bevirke, at indholdet til miljøkonsekvensrapporten i et konkret lavbundsprojekt afgrænses, således det kun er de væsentlige og sandsynlige indvirkninger i driftsfasen af projektet, der belyses deri. Derved kan omfanget af lavbundsprojekternes enkelte miljøvurdering reduceres ved, at det kun er lokale forhold, der tages i betragtning, mens de overordnede afvejninger af henholdsvis projekternes klimaformål og indgreb i miljøet er foretaget overordnet i forhold til projekternes samlede effekt.

Dog har miljøvurderingerne lange afgørelsesventetider, som kan bremse projekterne betydeligt. Specielt Naturstyrelsens projekter kan blive ramt af ventetid, fordi deres screeninger og miljøvurderinger skal afgøres af SGAV, som oplever manglende bemanding i forhold til myndighedsbehandling.
Flere eksperter peger også på, at myndighedsgodkendelserne er noget af det mest tidskrævende, fordi projekterne skal være relativt færdigudarbejdede, før de kan indsendes, hvormed der ikke kan laves sideløbende arbejde i denne venteperiode, hvorfor myndighedsbehandlingen bliver til en bremse for projekterne.
Dog påpeges det også, at selve feltarbejdet i miljøvurderingerne også kan bremse projekterne betydeligt, fordi undersøgelserne af eksempelvis bilag IV-arter kun kan gøres på specifikke tidspunkter på året, hvorfor der skal ventes på denne årstid, før VVM-udarbejdelsen kan fortsætte.
En meget signifikant bremse ved miljøvurderingerne er koblingen mellem sagsbehandlingstid og feltarbejde, da miljøvurderingerne kan risikere ugyldighed, hvis tilstandene i området har ændret sig siden ansøgsningsperiodens igangsættelse. Dette skyldes, at afgørelsen på miljøvurderingen gælder fra den dag, afgørelsen blev truffet, hvilket betyder, at nye bilag IV-arter kan være kommet til i de 2-3 år, der er gået fra feltarbejdets udførsel til afgørelsen gives. Disse nye bilag IV-arter skal ligeledes undersøges og vurderes, hvilket kan nødvendiggøre en gentagelse af hele miljøvurderingsprocessen.
Sagsbehandlingstiderne modarbejder dermed også miljømæssige forbedringer, da sagsbehandlingen medfører både tidsmæssige og økonomiske omkostninger, som kunne være gået til andre miljøinitiativer, da det ofte er samme økonomiske pulje, midlerne trækkes fra. Derudover vil lavbundsjordene i denne venteperiode også have tid til at udlede mere CO_2, hvorigennem udtagningen af dem bliver overflødiggjort.

Herigennem kunne en kapacitetsforøgelse af arbejdsmængden i de offentlige instanser potentielt optimere udtagningsprocessen markant. Dette forudsætter imidlertid, at kommuner og SGAV ansætter flere kvalificerede medarbejdere, hvilket medfører øgede lønudgifter, som er nødvendige at budgettere for i instanserne.

Det er ikke kun omkostningstunge miljøvurderinger, der kan tilbageholde lodsejerne fra at opstarte egne projekter - det kan lige så vel være det omstændige bureaukrati, da lodsejere skal leve op til samme projektejer-krav, som kommunen eller Naturstyrelsen.

Dette betyder, at lodsejer skal rådføre sig med eksperter, der kan være behjælpelig i forundersøgelserne og juridisk forståelse, herunder at ansøge om og indhente tilladelser. Derigennem overgår flere af opgaverne til instanser og virksomheder med medarbejdere, der er dedikeret til disse opgaver.

Det omfattende bureaukrati og den lange ventetid kan også hæmme fremdriften i projekterne, der er ejet af kommunen. Praktikere har erfaret, at usikkerhed, omkring tidshorisonten og mulige ændringer som følge af miljøvurderinger, kan skabe modvilje blandt lodsejere. Når miljøvurderingen ændrer projektets udformning sent i forløbet kan det risikeres, at lodsejere trækker sig, hvilket i værste fald kan føre til, at projektet må opgives af kommunen. Da tilskud desuden kun udbetales til realiserede projekter, kan kommunen ikke få dækket deres afholdte omkostninger, hvis et projekt må opgives undervejs, hvilket medfører, at der ikke nødvendigvis er økonomisk tryghed i lavbundsprojekter for projektejerne, selvom forundersøgelsen kan dækkes med tilskud. Herigennem bidrager 'proaktive' miljøvurderinger også til en økonomisk risiko, hvis projekterne ikke bliver realiseret. Ydermere peger flere kilder på, at der er en tilbageholdenhed fra lodsejerne grundet den usikre økonomiske fremtid i forhold til, hvilke erstatninger de kan få, men også grundet de usikre mulige, fremtidige afgifter og tilskud, da der endnu ikke er klarhed omkring fremtiden for al landbrugsdrift.

For at leve op til de miljømæssige standarder og skabe sammenhængende projekter, der ikke modarbejder andre planer eller målsætninger, er det mest hensigtsmæssigt at have offentlige myndigheder som projektejere. Det skyldes, at de besidder erfaring i at udarbejde løbende vurderinger og har de nødvendige ressourcer til at gennemføre større, sammenhængende projekter. Dog kan det virke unødvendigt at vand- og klimaprojekter skal igennem en miljøscreening og en vurdering af udledningen af fosfor og kvælstof i vandmiljøet, før en overordnet projektgodkendelse af SGAV kan fås. Efter godkendelsen skal projektet formodentlig igennem miljøvurderingsprocessen, hvilket kan synes overdrevet, når projektet allerede har været igennem flere vurderinger med miljøhensyn inden en SGAV-godkendelse og løbende bliver vurderet af projektejeren. Foruden en potentiel miljøvurdering skal projektet også vurderes i henhold til vandramme- og habitatdirektivet, såfremt projektet er i berøring med vand, beskyttet natur eller dyrearter. Derfor kunne der potentielt optimeres ved, at disse vurderinger overordnet sammentænkes mere ved eventuelt at rykke miljøvurderingsprocessen, således den ligger i samme fase som de indledende vurderinger - men før projektansøgningen hos SGAV. Derigennem ville den samordnede procedure kunne komme i spil, hvilket gør, at alle disse vurderinger kan foretages sideløbende og vurderes samlet af én kompetent myndighed - eksempelvis SGAV, idet de allerede skal godkende projektet til et vand- og klimaprojekt. Dog ville det være en økonomisk belastning for mange af projekterne at flytte miljøvurderingen til tidligere i processen, qua det usikre grundlag for projekternes realisering på dette tidspunkt i processen, hvorfor en undtagelse fra én eller flere af disse vurderinger kunne efterspørges. Det spidsfindige ved de kommunale lavbundsprojekter er, at der udarbejdes omfattende miljøarbejde forud for at ansøge et projekt hos SGAV. Når der så ansøges om et projekt, betragter nogle lodsejere det derfor - dels med rette - som om, at projektet jo allerede er miljøvurderet, hvorfor miljøkonsekvensvurderinger kan føles som en bureaukratiseret proces, der forlænger og fordyrer udtagningen.

Dette rejser spørgsmålet, om det kunne være fordelagtigt med en overordnet vejledning, der adresserer den paradoksale situation, hvor gennemførslen af ét projekt i princippet kan kræve to miljøvurderinger - særligt når effektiv gennemførelse er afgørende for at nå de fastsatte målsætninger i trepartsaftalen. Alternativt kunne en generel undtagelse fra én eller flere af vurderingerne bidrage til en mere smidig og effektiv proces. En anden optimeringsmulighed kunne være at påbegynde vurderingerne allerede nu, hvor konstellationen af de lokale treparter kunne udnyttes optimalt. På denne måde kunne kommunernes ekspertise bringes i samspil med Naturstyrelsens repræsentanters viden om miljøvurderinger samt de lokale naturorganisationers særlige fokus på bevaringsværdig natur og identificeringen af planer, der måtte forudsætte en mere indgående behandling gennem en miljøvurdering.

11.4 Systemiske paradokser og dilemmaer

Hele miljøvurderingsprocessen af naturprojekter med grønne tiltag kan forekomme paradoksal, da den kan modarbejde en forbedring af miljøet, både på kort og længere sigt. Miljøvurderingen i sig selv er en listebaseret, sort/hvid tilgang, hvor projekter enten er på listen eller ikke, afhængigt af projektets aktiviteter og størrelse, hvorfor der hurtigt kan opstå dilemmaer med hvilke projekter, som er screening- og miljøvurderingspligtige, samt hvor meget disse projekter skal ændres for at undgå disse pligter.

Et af disse paradokser opstår i, at landmændene ikke skal have miljøvurderet deres landbrugsdrift, fordi det ikke står på listen, men projektejeren skal som minimum screene sit lavbundsprojekt for at tage dette intensive driftsareal ud og dermed minimere udledningen af fosfor og kvælstof i vandmiljøet. Projekterne kan endda også blive afvist, hvis de ikke lever op til effektkravene i vand- og klimaprojekter, hvorigennem landmanden får lov til at fortsætte sin udledning. En forbedring af vandmiljøet skal dermed miljøvurderes, men en fortsat forværring skal ikke, grundet den måde vandrammedirektivet er inkorporeret i lovgivningen - selvom direktivets egentlige formål er at beskytte og forbedre vandkvaliteten gennem fastsatte kvalitetskrav af både kemisk og fysisk karakter, hvorfor forbedringsprojekter i princippet kunne undtages. Derfor kan det undre, at lovgivningen har denne differentiering.
Ligeledes skal der også foretages en miljøvurdering, hvis projekterne påvirker ramsar- eller habitatsområder, hvor deres effekt på disse områder skal undersøges, selvom denne effekt ville være positiv i forhold til den nuværende situation. Det skaber et dilemma i forhold til, om projektejere ønsker at lave projekter i disse områder, hvorfor der ikke vil blive skabt den sammenhængene natur, som trepartsaftalen har visioner om, hvorigennem miljøvurderingen på paradoksal vis modarbejder en bedre natur.

Lignende dilemmaer gør sig også gældende for områder med forskellig natur og arter, da loven ikke rangerer miljøhensyn, hvorigennem et projekt kan blive meget komplekst, hvis det forværrer tilstanden for én bilag IV-art, men samtidigt vil forbedre levevilkårene for flere andre bilag IV-arter. Herigennem kan miljøvurderingen kræve, at projektet ændrer sig på en sådan måde, at de potentielle forbedringer for mange andre arter og naturtyper bliver nedjusteret og muligvis elimineret, fordi dette er i modstrid til et andet miljøhensyn. Derfor kan miljøvurderinger spænde ben for et overordnet bedre miljø - specielt hvis det

foregår i mere komplekse sammensætninger af natur, vand og bilag IV-arter, hvorfor disse områder gerne undgås i vand- og klimaprojekter samt klima-lavbundsprojekter.
De projekter, der allerede er indtegnet i MARS, indikerer, at omlægningerne primært kommer til at bestå af områder omdannet til permanent græs. Dette giver god mening, da permanent græs ikke skal miljøvurderes og samtidig giver støtte til landmanden, mens husdyr stadig kan græsse der. I princippet kan lodsejerne, med dette tiltag, gøre udtagningen midlertidig og på sigt anvende arealet til landbrugsdrift igen, såfremt de får tilladelse til dette. Permanent græs bidrager dog ikke bemærkelsesværdigt til målet om sammenhængende natur og øget biodiversitet udover, at det mindsker kvælstofudledningen i vandmiljøet i den periode, det er udtaget. Dette kan derfor være en indikation på, at aspekter ved de nuværende støtteordninger modarbejder større sammenhængende projekter, hvor individuel jordudtagning og minivådområder foretrækkes blandt lodsejere.

Det faktum, at vand- og klimaprojekter og Klima- lavbundsprojekter bruges som de primære ordninger til at omlægge arealerne, giver økonomisk mening grundet støttemulighederne og jordfordelingsværktøjet. Dog har disse projekttyper intet krav om en øgning i skov eller biodiversitet, blot at de ikke må forringe disse eksisterende forhold - som på nuværende tidspunkt er landbrugsdrift.
Projekttyperne er ikke ideelle skabeloner til at skabe bedre og mere sammenhængende natur i hele landet, da indbringelsen af for mange andre naturforhold kan gøre, at projekterne ikke accepteres grundet omkostningseffektiviteten. Det fremstår paradoksalt, at projekter kan blive afvist hos SGAV med henvisning til, at de indeholder for mange naturforhold, idet styrelsen - som er ansvarlig for implementeringen af ambitionerne under Ministeriet for Grøn Trepart - dermed risikerer at modarbejde målsætningen om mere sammenhængende natur og skov. Opbygningen af skabelonerne betyder herudover, at hvis disse forhold skal sammentænkes, så kan det kun være offentlige myndigheder, der er projektejer, da dette sjældent er forhold, private lodsejere - frivilligt - indtænker i projekter.

Et andet paradoks ved vand- og klimaprojekter er den nyelige ændring i beregningsmetoden for potentiel fosfor- og kvælstofudledning, hvor praktikere oplever, at det er blevet lettere at opnå godkendelse. Dette betyder, at flere projekter, der før blev afvist af SGAV, nu bliver godkendt med henvisning til de samme miljøhensyn, som tidligere dannede grundlag for afvisningen. Dette kan give anledning til antagelsen om, at der i højere grad er tale om en strategisk ændring med henblik på at opnå de fastsatte målsætninger i trepartsaftalen, end det handler om reelle naturhensyn. Der kan endvidere argumenteres for, at disse beregninger i det hele taget kan virke overflødige, eftersom landmændenes kvælstofudledning forud for udtagningen, ikke blev miljøvurderet og formodentlig var højere. Derfor burde alle projekter, der beviseligt udleder mindre end udgangspunktet, i princippet godkendes, hvis målsætningen for 2030 skal realiseres rettidigt. Dette giver dog ikke nødvendigvis det bedste resultat i forhold til en samlet biodivers natur, men metoden ville sænke arbejdsmængden for rådgivere, projektejer og SGAV, hvis flere projekter kunne principgodkendes på forhånd.

Tidshorisonten for målsætningen i 2030 kan blive meget problematisk, når det kommer til vand- og klimaprojekters miljøvurderingsproces, eftersom projekterne skal være konkrete,

screeningsgodkendte og undersøges for fosfor- og kvælstofudledning, før de kan indsendes til SGAV - og dermed få støtte. Efter godkendelse af projektansøgningen hos SGAV skal disse undergå en jordfordeling, hvilket kan medføre markante ændringer i arealerne, hvorfor det kan kræves, at projektet gennemgår en miljøvurdering for at sikre, at de nye forhold tages i betragtning. De oprindelige vurderinger og screeninger, som blev udført før jordfordelingen, vil sandsynligvis være utilstrækkelige, da projekternes karakter og omfang kan ændre sig væsentligt som følge af jordfordelingsforhandlingerne. Derudover bliver projekterne først, efter jordfordelingsplanen, konkrete nok til, at projektet kan miljøvurderes på detailniveau af hensyn til de lokale forhold i miljøet, der skal tages hensyn til i en miljøvurdering.
Jordfordelingsprocessen kan i princippet også medfører så væsentlige ændringer på projektet, at der ikke længere leves op til projektkravene for et vand- og klimaprojekt, hvilket kan kan forårsage, at projektet må opgives.

Herigennem kan de tidlige miljøvurderinger være svære at konkretisere, før der er en estimering af lodsejervilligheden, hvorfor disse forhold i princippet bør være undersøgt, før et vand- og klimaprojekt anmodes om godkendelse ved SGAV.

Dette medfører et omfattende arbejde, før projekterne kan ansøges om hos SGAV, hvilket desuden kan forlænge den samlede proces for realiseringen af lavbundsprojektet. Derfor er der en pointé i, at ansøgningskravene hos SGAV enten øges eller reduceres for at fremskynde den samlede udtagningsproces. Ved at øge ansøgningskravene kan både den ejendomsmæssige forundersøgelse om klarlæggelse af lodsejervillighed samt miljøvurderingen fra den tekniske forundersøgelse inkorporeres i denne fase, hvorigennem disse forhold ikke er nødvendige at tage højde for efter SGAVs godkendelse. Omvendt kan ansøgningskravene hos SGAV også reduceres, således de indledende screeningsundersøgelser udskydes til selve forundersøgelsen efter SGAVs godkendelse, da projektet alligevel først kan konkretiseres efter den ejendomsmæssige og tekniske forundersøgelse.

Alle kommuner har ikke nødvendigvis samme strategi til MARS, da nogle kommuner har indtegnet både afsluttede og igangværende projekter, hvorimod andre ikke er påbegyndt indtegningen endnu - selvom de har igangværende projekter. Det kan tyde på, at nogle kommuner har mere travlt, grundet den omstændige, men nødvendige undersøgelse, der bør ske, før de kan tegne projekterne ind i MARS. Alle projekter, som tegnes ind i MARS, burde være velfunderede; hvor udtagningskonsulenterne har undersøgt lodsejeropbakningen, projektejerne har undersøgt projektmulighederne for tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder. Derigennem ville det være fordelagtigt, hvis en screening også er udført, før projektet tegnes ind i MARS.
Dette er ressourcekrævende opgaver, da hver kommune i gennemsnit skal udpege cirka 1.400 hektar inden december 2025, hvorfor det kan anskueliggøres, at der i øjeblikket er et betydeligt tidspres og en høj arbejdsbelastning hos kommunerne. Realistisk set vil kommunerne derved være tidspressede i forhold til at få lavet de forberedende arbejdsopgaver inden deadlinen i udgangen af 2025, hvis hver kommune foretager 4-9 projekter årligt - tilsvarende med Ikast-Brande Kommune. Det er dog med forbehold for, at ikke alle landets kommuner har mulighed for at udtage 1.400 hektar landbrugsareal.

Ydermere vil små projekter også gøre, at omfanget på 4-9 projekter heller ikke nødvendigvis er nok til at nå den gennemsnitlige kommunale andel på 1.400 hektar. Tidspresset hos kommunerne kan dermed medføre, at alle projekter, indtegnet i MARS, ikke vil være konkrete og velfunderede, hvorfor der kan argumenteres for et højere frafald af projekter end de 10-15%, som blev opgivet i kommunerne før trepartsaftalens vedtagelse. De forhastede planer vil derfor kunne resultere i en modarbejdning af målsætningen, hvor et overtal af områder skal udpeges for at muliggøre udtagningen af 140.000 hektar kulstofrig lavbundsjord grundet det højere forventede frafald.

Indtegningen af projekterne i MARS kan også skabe dilemmaer i forhold til at ende med en bedre biodiversitet og god sammenhængende natur i hele landet, fordi den korte deadline ikke medfører sammenstemte projekter, hvilket medfører, at en overordnede kommunal eller national vådområdeplan for større naturområder ikke når at blive en mulighed. Det kan derfor anskueliggøres, at den overordnede 'proaktive' miljøvurdering ikke er en realistisk mulighed, hvilket bevirker, at miljøvurderingerne på de enkelte projekter bliver mere omfattende. Dette kan potentielt også betyde, at arealomlægningen af hele Danmark kommer til at foregå i etaper, hvoraf arealerne omlægges få projekter ad gangen, hvilket formentlig ikke resulterer i god sammenhængende struktur, hvor biodiversitet og naturtyper sammenstemmes på tværs af arealer.

Denne tilgang til omlægningen indebærer således en risiko for, at processen fremskyndes på bekostning af grundighed, hvilket kan medføre, at projektejere alene gennemfører de absolut nødvendige tiltag. Dette kan resultere i, at arealer i praksis bliver Permanent ekstensiveret - en tendens, som MARS-data per maj 2025 allerede indikerer, er under udvikling.

Hele formålet med, at omlægningsplanerne ikke skal miljøvurderes, er, at projekterne kan nå at blive registreret i MARS inden december 2025. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de registrerede projekter når at blive implementeret inden 2030, eftersom den manglende miljøvurdering af planer resulterer i mere omfattende miljøvurderinger af projekterne, da de skal omfatte flere af de elementer, som en plans miljøvurdering ville kunne have klarlagt. Dette skaber igen et paradoks ved, at den forhastede arbejdsgang i 2025 medfører langsommere realisering i det senere arbejde, hvor en strategisk miljøvurdering af en overordnet plan, igen, kunne have været behjælpelig med dette problem. Herigennem lader det også til, at begrundelsen for, at omlægningsplanerne ikke miljøvurderes, er, at de ikke er planer, men snarere udpegede projekter, hvilket skaber et dilemma, da omlægningsplanerne samtidig bruges som begrundelse for, at der ikke udarbejdes kommune- eller lokalplantillæg - netop fordi omlægningsplanerne allerede findes. Dog kan der argumenteres for, at omlægningsplanerne er en uformel plan, som derfor konflikter med planhierakiets formelle rammer for etablering af projekter med landskabsændrende karakter. Derfor bruges omlægningsplanerne som en måde, hvorpå omlægningen kan komme hurtigt i gang, men der er stor risiko for, at det også vil resultere i store opbremsninger eller elimineringer af projekterne senere hen - medmindre der kommer en undtagelse eller optimering de kommende år.

Dog indebærer en reduktion i omfanget af eller en undladelse af miljøvurderinger en risiko for, at projekterne primært tilpasses projektets målopfyldelse frem for at identificere de løsninger, der samlet set gavner natur, biodiversitet og miljø mest på kommunalt plan.
Udtagningen af lavbundsjorde indebærer dermed et grundlæggende dilemma, idet en forhastet gennemførelse med begrænset inddragelse af miljøvurderinger potentielt kan reducere CO_2-udledningen effektivt i den midlertidige periode, hvor projektet ellers er underlagt en miljøvurdering, men samtidig risikerer den minimale miljøvurdering at tilsidesætte andre væsentlige miljø- og naturhensyn. Derimod vil en langsom proces med flere miljøvurderinger resultere i en fortsat CO_2-udledning under miljøvurderingsprocessen, men med en mere sammenstemt og sammenhængende natur, hvor der er bedre forhold for biodiversitet og gode vandmiljøer på lang sigt.

Dog vil et pessimistisk perspektiv til dette dilemma være, at Danmark ikke har levet op til målsætningerne siden vandrammedirektivets vedtagelse i 2000, hvorfor 2-5 år yderligere, for en bedre overordnet planlægning, formentlig ikke ville gøre den store miljømæssige forskel. Derudover tyder meget på, at Danmark ikke når 2030-målsætning om 70% CO_2-reduktion, hvorfor en mere gennemført og sammentænkt planlægning for den grønne trepart kunne være mere fordelagtig for fremtiden - selvom dette vil bevirke en yderligere forsinkelse.
Et mere optimistisk perspektiv tager udgangspunkt i, at den globale temperaturstigning allerede har passeret 1,5 grader celsius, hvilket betyder, at enhver reduktion af CO_2-udledning har betydning. På den baggrund kan der argumenteres for, at udtagningen af lavbundsjorde bør ske så hurtigt som muligt. Dette rejser imidlertid et valg for Danmark: Skal indsatsen målrettes en hurtig opfyldelse af den ambitiøse tidsplan, eller bør der i stedet fokuseres på en langsigtet, national naturplanlægning, som balancerer flere hensyn og i et mere multifunktionelt perspektiv, nu når ambitionerne for arealanvendelsen i det åbne land er mange?

Optimeringsmuligheder og løsningsforslag 12

Inden problemformuleringen bliver besvaret i en konklusion, vil dette kapitel samle op på konkrete optimeringsmuligheder, der blev diskuteret og vurderet i det forrige kapitel 11. Optimeringsmulighederne skal derigennem danne grundlaget for et bud på et løsningsforslag til en samlet proces for udtagningen af lavbundsjorde, som skal fremme realiseringsfasen frem mod 2030.

12.1 Optimeringsmuligheder i miljøvurderingsprocessen

Optimeringsmulighederne tager udgangspunkt i miljøvurderingsprocessen, hvor det forrige kapitels sammenfatning af regulering og praksis har identificeret essentielle udfordringer mellem teori og praksis i henhold til, hvordan processen bør være og er i praksis.

Bemanding i sagsbehandling
Kapitel 11 fastlagde, at bemandingen til sagsbehandling af lavbundsprojekterne er presset, hvorfor en øgning i antallet af medarbejdere til sagsbehandling kan forkorte ventetiderne på godkendelse af projekter. Dog kunne en reduktion i sagsbehandlingsopgaverne eller omfanget af opgaveløsningen også behjælpe bemandingsproblemet. Dette gælder både i ansøgningen til SGAV og Miljøstyrelsen om henholdsvis at blive godkendt som et vand- og klimaprojekt eller et klima-lavbundsprojekt, men også i sagsbehandlingen under selve miljøvurderingsprocessen, hvor særligt statslige projekter har lange ventetider hos SGAV.

Overordnet vådområdeplan
Derudover blev det fastlagt, at en 'proaktiv' miljøvurdering er et godt strategisk beslutningsværktøj, hvis det anvendes rigtigt. Udfordringen er, at omlægningsplanerne ikke miljøvurderes, hvilket medfører, at de enkelte lavbundsprojekter ikke sammentænkes i en helhedsorienteret planlægning, som derunder forårsager, at miljøvurderingen af de enkelte projekter risikerer at blive mere omfattende. En optimering af miljøvurderingsprocessen for lavbundsprojekter vil derigennem være, at der i tillæg til kommuneplanerne udarbejdes en overordnet kommunal vådområdeplan, som belyser mange af de aktiviteter, der indgår i etableringen af vådområder. Denne overordnet plan skal strategisk miljøvurderes med henblik på, at lavbundsprojekters positive og negative indvirkninger afvejes på et overordnet niveau, hvor der således, på et kommunalt niveau, tages stilling til, hvilke samlede indvirkninger, der er nødvendige at miljøvurdere for. Den overordnet strategiske miljøvurdering skal derigennem fungere som en overordnet miljøkonsekvensvurdering af lavbundsprojekter med klimaformål, der skal resulterer i et vejledende afgrænsningsnotat.

Afgrænsningsnotat
I MVL § 23 fastslås det, at den relevante VVM-myndighed afgiver udtalelse om krav til oplysninger i miljøkonsekvensrapporten, hvilket skal forstås som et afgrænsningsnotat til indholdet, der skal undersøges i rapporten. I denne forbindelse skal afgrænsningsnotatet sendes i to ugers høring i offentligheden og blandt berørte myndigheder. Ved i stedet at udarbejde et overordnet afgræsningsnotat i tråd med en overordnet miljøvurderet vådområdeplan, ville denne del af processen kunne optimeres. Det forudsætter dog, at det vejledende afgrænsningsnotat afspejler afgrænsninger for forskellige scenarier i henhold til, om lavbundsprojekter er i berøring med vand, beskyttet natur, bilag IV-arter, alle tre dele eller ingenting.
Disse forskellige afgrænsningsnotater er således en måde, hvorpå der kan opsættes tydelige kriterier for hvilke påvirkninger, der er udslagsgivende nok til, at det bør udløse en miljøvurdering. Herunder påtænkes det ligeledes, at de vejledende afgrænsningsnotater forholder sig til: hvornår en omlægning af landbrugsarealet samt en ændring eller begrænsning i landbrugsdriften skal udløse miljøvurderingspligt, når formålet er at etablere klima-lavbundsprojekter eller vand- og klimaprojekter.
For at nå målsætningen inden for 2030, må det dog anbefales, at disse omlægninger i landbrugsarealet eller ændringer i landbrugsdriften ikke bør udløse miljøvurderingspligt.

Hensigten med de overordnede, vejledende afgræsningsnotater er at reducere antallet af lavbundsprojekter, der gennemgår en fuld miljøvurdering. Ved at opsætte tydelige kriterier for miljøvurderingspligten af lavbundsprojekter på et overordnet niveau, er det tanken at holde flere af projekterne til kun en miljøscreening. Det skyldes, at en miljøkonsekvensvurdering af en overordnet kommunal vådområdeplan for etableringen af lavbundsprojekter kan bidrage til, at de konkrete lavbundsprojekter kan nøjes med at blive screenet for de lokale og konkrete forhold under driftsfasen. Implementeringen af projektets indvirkninger i landskabet har netop været i betragtning på et overordnet niveau, hvorved flere projekter kan holdes i en screening.

Positive indvirkninger i miljøscreening
I forsøget på at holde flere lavbundsprojekter i en miljøscreening fremfor en miljøvurdering, vil det være hensigtsmæssigt, at positive indvirkninger også bliver belyst i en screening. Screeningspligtige projekter skal undersøges i forhold til sandsynlige indvirkninger på miljøet, som herefter afgører, om der er behov for en reel miljøvurdering af de væsentlige indvirkninger. Miljøvurderingen undersøger dermed de sandsynlige, væsentlige indvirkninger, hvortil MVL bilag 7, nr. 5 udspecificerer, at disse væsentlige effekter på miljøet ikke nødvendigvis behøver være negative indvirkninger, da projektets positive virkninger også skal beskrives i miljøkonsekvensrapporten.
Dermed fastsætter Miljøvurderingsloven ikke nogen bestemmelse om, at miljøscreeningen ikke også må belyse de positive indvirkninger. Valget om at belyse positive indvirkninger i en screening kunne med fordel bidrage til, at projektets samlede effekt allerede bliver vurderet og afgjort i screeningen fremfor først i miljøvurderingen, hvilket skønnes at optimere miljøvurderingsprocessen for lavbundsprojekter med klimaformål generelt.

Undtagelseshjemmel
Endeligt fastlagde kapitel 11, at lovgivningens regulering for løsninger til at optimere miljøvurderingsprocessen ikke nødvendigvis får sin berettigelse i praksis, da undtagelserne under de EU-retlige direktiver, herunder VVM,- habitat og vandrammedirektivet, er tiltænkt et meget snævert anvendelsesområde, hvilket gør, at undtagelsesmuligheden i MVL § 4, stk. 4 kun meget sjældent anvendes i praksis. Naturprojekter med grønne formål af hensyn til klimaet synes dog at være et undtagelsestilfælde, der kan fritages fra en miljøvurdering, idet lavbundsprojekters formål afspejler habitat- og vandrammedirektivets formål om at skabe bedre natur og vandmiljø. Derfor kan der stilles spørgsmålstegn ved, hvorfor undtagelsesparagraffen sjældent anvendes, når denne udtrykker:

§ 4, stk. 4: *Et projekt omfattet af bilag 1 eller 2 kan i undtagelsestilfælde helt eller delvis fritages fra lovens bestemmelser om miljøvurdering, hvis dette vil skade formålet med projektet, forudsat at lovens formål, jf. § 1, opfyldes.*

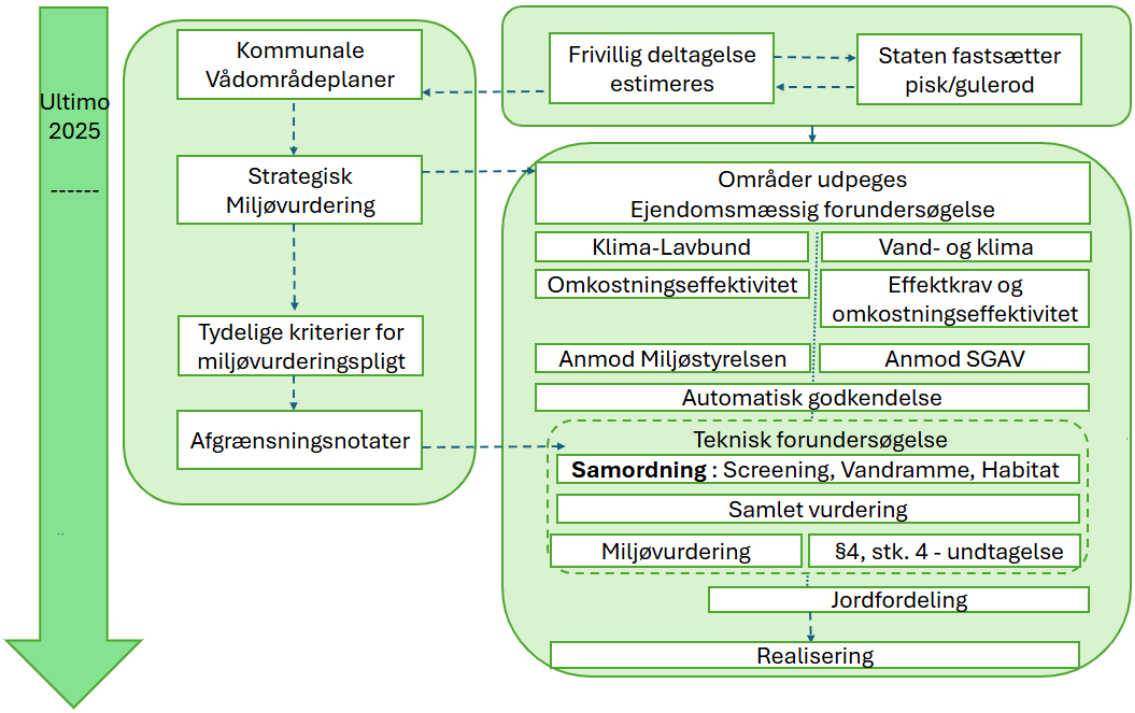
Undtagelsen kræver hertil en tilladelse på baggrund af en vurdering af projektets sandsynlige indvirkninger på miljøet, hvilket umiddelbart er enslydende med screeningens intention. Derigennem ses der en optimeringsmulighed i miljøvurderingsprocessen ved at gøre brug af MVL § 4, stk. 4 til lavbundsprojekter med grønne formål, som er screenet til ikke at have betydelige negative konsekvenser eller vurderes at have flere positive end negative miljømæssige indvirkninger. Undtagelsesmuligheden skal således bestå i, at disse lavbundsprojekter kan fritages for selve miljøvurderingen, når screeningen har vist, at den samlede effekt af projektet er mere positiv end negativ.

12.2 Løsningsforslag til optimering

For at løse udfordringerne frem mod 2030 ses der et behov for at nytænke udtagningsprocessen for lavbundsjorde, hvorfor figur 12.1 introducerer en model for denne proces som et løsningsforslag. Figuren er udarbejdet på baggrund af ovennævnte optimeringsmuligheder med afsæt i kapitel 11, hvor udfordringer og løsninger er blevet sammenholdt i en tentativ vurdering for at fremhæve miljøvurderingsprocessens udfordringer i lovgivning, konflikter mellem lov og praksis, ressourcer, tid og økonomi samt paradokser og dilemmaer.

Før områdeudpegning
For at kunne udpege konkrete områder i MARS skal der være en dybere forståelse for den frivillige deltagelse, hvis udtagningen udelukkende skal ske på frivillig basis, hvor lodsejer herigennem skal have et fuldt overblik over deres muligheder og økonomiske fremtid for at øge incitamentet.

For at kunne give lodsejerne dette overblik, skal de statslige udtalelser og "trusler" fastsættes til konkret regulering, således der er en klar vished om, hvad fremtiden vil bringe. Herigennem skal det klarlægges, hvorvidt der kommer en ekspropriationshjemmel, og hvad den vil indebære. Desuden skal det tydeliggøres hvilke afgifter, der kommer på landbruget, hvis lodsejerne ikke indvilliger i omlægningen. Samtidig bør det afklares, hvilke tilskudsordninger som er tilgængelige, hvem der kan søge dem, samt deres varighed.



Figur 12.1. Løsningsforslag til optimering af udtagningsprocessen.

Nogle af disse konkrete offentliggørelser vil fra statens side kræve en vurdering af den frivillige opbakning, der er i lavbundsområderne, før de vil beslutte, hvor hårde midler der skal tages i brug. Dog vil disse beslutninger være nødvendige at have truffet, inden der kan udpeges konkrete områder - og dermed projekter, der er relevante for udtagningsindsatsen.

Projektudarbejdelse før og efter godkendelse

I praksis foretages der på nuværende tidspunkt en række vurderinger, beregninger og indledende undersøgelser, inden et projekt sendes til godkendelse hos Miljøstyrelsen og SGAV om tilskud til henholdsvis et klima-lavbundsprojekt eller vand- og klimaprojekt. Det er således først efter disse vurderinger, beregninger og undersøgelser, det afgøres, om projektet lever op til kravene for henholdsvis et klima-lavbundsprojekt eller et vand- og klimaprojekt, hvilket danner grundlaget for den efterfølgende ejendomsmæssige og tekniske forundersøgelse. Denne proces kunne med fordel optimeres ved at integrere den ejendomsmæssige forundersøgelse med områdeudpegningen. Under alle omstændigheder skal der nemlig foretages en vurdering af ejerforhold og lodsejeropbakning for at kunne afgrænse projektområdet på et fagligt solidt grundlag. Samtidig er en klar områdeafgrænsning nødvendig for at kunne beregne både omkostningseffektivitet og fosfor- og kvælstofudledning - og dermed også for at vælge den rette tilskudsordning.

Ved at fremrykke den ejendomsmæssige forundersøgelse til områdeudpegningsfasen og nøjes med at gennemføre beregningerne for omkostningseffektivitet samt fosfor- og kvælstofudledning til ansøgningen om projektgodkendelse, kan myndighedsarbejdet hos styrelserne reduceres. Dette vil desuden forkorte tiden fra områdeudpegning til godkendelse af projektet som enten et klima-lavbundsprojekt eller vand- og klimaprojekt, hvilket dermed fremskynder tilskudstildelingen og den øvrige proces.

En semiautomatisk godkendelsesprocedure hos Miljøstyrelsen og SGAV vil desuden kunne effektivisere processen, idet risikoen for snyd ved ansøgningerne kan håndteres ved, at projektejere mister hele tilskuddet og pålægges tilbagebetaling ved misbrug. Det vil markant reducere myndighedsrelaterede ventetider og dermed også dobbeltarbejde i kommunerne, hvis de indledende undersøgelser, herunder screeninger, gemmes til den tekniske forundersøgelse, hvor projektet, qua den ejendomsmæssige forundersøgelse, er blevet konkretiseret. Herefter vil projektets tekniske undersøgelser mere hensigtmæssigt undersøges i forhold til et mere afgrænset fokus, hvor det kun er de konkrete og lokale forhold, der er nødvendige at screene, som følge af en sideløbende kommunal proces, der tager sig af de overordnede afvejninger i planlægningen.

Det sideløbende kommunale planlægningsarbejde
En af udfordringerne ved de nuværende intentioner om ikke at gennemføre en strategisk miljøvurdering af en overordnet plan for alle omlægningerne er, at dette kan resultere i omfattende miljøvurderinger på projektniveau, som i værste fald kan medføre ændringer af allerede aftalte projekter og dermed nødvendiggøre, at dele af processen må igangsættes på ny. Derfor ville en strategisk miljøvurdering af overordnede kommunale vådområdeplaner kunne spare de omfattende miljøkonsekvensvurderinger væk, da disse planer ville miljøvurderes i henhold til de generelle indvirkninger, som lavbundsprojekterne kan have i givne scenarier. Dertil er formålet også, at de enkelte lavbundsprojekter i højere grad sammentænkes i en plan om at skabe mere sammenhængende natur med bedre forhold for biodiversiteten.

Disse overordnede planer kan med fordel tage afsæt i de vandområdeplaner, der oprindeligt var tiltænkt udarbejdet som led i vandområdeplan III, men som blev afbrudt efter tre års udarbejdelse. Planerne skal udformes som kommuneplantillæg, hvilket medfører, at de bliver bindende for byrådet i deres efterfølgende implementering. Kommuneplantillæggene skal efterfølgende underlægges en strategisk miljøvurdering, som skal belyse de overordnede effekter af lavbundsprojekternes gennemførelse. Denne vurdering muliggør overordnede afvejninger og kan resultere i et skøn over omfanget af projekterne, der efterfølgende vil kræve miljøvurdering, og hvilke der kan realiseres hurtigere. Hertil kunne ASKs datagrundlag være behjælpelig med at skønne dette omfang.

Den strategiske miljøvurdering af vådområdeplanen, som skal belyse de overordnede effekter ved projekternes implementering, vil desuden resultere i vejledende afgrænsningsnotater med tydelige kriterier for miljøvurderingspligten. Dette skal bevirke, at miljøvurderingsprocessen for de konkrete lavbundsprojekter kan reduceres ved, at der netop parallelt er foretaget afvejninger af lavbundsprojekternes samlede indvirkninger.
Herigennem vil der være gode forudsætninger for effektive vurderinger i den tekniske forundersøgelse, efter projekterne er godkendt af SGAV eller Miljøstyrelsen.

Den tekniske forundersøgelse
Den tekniske forundersøgelse vil blive afgrænset af afgrænsningsnotaterne og i stedet fokusere på de lokale effekter i driftsfasen, idet der på dette tidspunkt allerede er udarbejdet en strategisk miljøvurdering, som belyser den overordnede effekt af udtagelserne.

Med denne fremgangsmåde vil flere projekter hurtigere blive afklaret med, om de potentielt skal miljøvurderes eller ej, hvilket muliggør en mere standardiseret og retssikker teknisk forundersøgelse. De screeningspligtige projekter vil indgå i en samordnet procedure, hvor vurderingerne efter vandramme- og habitatdirektivet gennemføres parallelt. Herved samles vurderingerne med fokus på projektets samlede positive og negative påvirkninger af miljøet. Her er det hensigten, at projekter med overvejende positive indvirkninger ikke skal miljøvurderes, men snarere prøve at tage hensyn for de mere omfattende negative indvirkninger. Den samlede vurdering fra screeningen skal på baggrund af VVM-myndighedens afgørelse enten miljøvurderes, ikke miljøvurderes eller undtages en miljøvurdering gennem § 4, stk. 4, når det kan påvises i screeningen, at projektet ikke har betydelige negative konsekvenser eller vurderes at have flere positive end negative miljømæssige indvirkninger. Det er herigennem tanken, at flere fulde miljøvurderinger skal frasorteres, hvis der kan tages hensyn gennem mindre projektændringer eller de foreløbige vurderinger peger på, at der er taget forbehold for miljøhensyn.

Igennem disse nytænkninger til udtagningsprocessen med fokus på miljøvurderingsprocessen, vurderes det, at den samlede proces i forundersøgelsefasen kan effektiviseres, hvilket gør det muligt at igangsætte jordfordelingen og realiseringsfasen hurtigere.

Jordfordelingen
Ud fra nuværende lovgivning og praksis er jordfordeling det mest oplagte værktøj til realiseringen af omlægningsindsatserne. Dog er der i det nuværende system en problematik i, at jordfordelingsprocessen kan ændre projektet i en sådan grad, at det skal vurderes forfra, hvilket er en risiko denne nye model mindsker ved allerede at have styr på den frivillige deltagelse og lodsejernes økonomiske støttemuligheder og afgifter. Herigennem vil lodsejerforhandlingerne og planlægningen i jordfordelingen også skønnes at gå væsentligt hurtigere, hvorigennem den ikke behøver tage 1-1,5 år, men måske i stedet få måneder, hvorfor projektet hurtigere vil kunne nå til skæringsdagen, hvor dele af udtagningerne kan påbegyndes selvom landinspektørens opmåling, Geodatastyrelsens registrering og Tinglysningsrettens notering ikke er fuldført.

Konklusion 13

Hovedanalysen har haft til formål at undersøge og besvare følgende problemformulering: ***Hvordan kan processen for omlægningsindsatsen af lavbundsjorde effektiviseres og styrkes igennem miljøvurderinger, således realiseringsfasen optimeres frem mod 2030?"***

Denne er besvaret gennem to analyser og en vurderende sammenfatning, der har resulteret i et konkret løsningsforslag igennem optimeringsmuligheder. Disse undersøgelser har tilsammen belyst, hvordan miljøvurderinger kan være med til at styrke og effektivisere processen for omlægningen af lavbundsjorde frem mod 2030. Den første analyse har fokuseret på de retlige og kontekstuelle rammer for miljøvurderinger og har dermed skabt en forståelse for, hvordan proces, regulering og teori påvirker omlægningsindsatsen. Den anden analyse har haft fokus på miljøvurderingen som et praktisk værktøj og har gennem forskellige tilgange og ekspertindsigter vist, at miljøvurderinger både kan fungere som et styrkende element og som en barriere i realiseringsfasen. Disse analyser er herefter sammenfattet i en tentativ vurdering, der diskuterer og vurderer lovgivningens udfordringer og konflikter med praksis samt miljøvurderingsprocessens ressourcer, tid og økonomi og usammenhængen herimellem. På baggrund af dette, er centrale udfordringer blevet udpeget i forsøget på at forstå, hvordan miljøvurderingsprocessen mere konkret kan effektiviseres og styrkes frem mod 2030. Dertil er en revideret proceslinje blevet udarbejdet som et løsningsforslag, der kommer med konkrete strukturelle ændringer til den nuværende proces for at optimere udtagning af lavbundsjorde.
Samlet set peger hovedanalysen på, at der er et behov for tidligere og mere målrettet inddragelse af miljøvurderinger, større klarhed i lovgivningen og indskrænkning eller øget bemanding i sagsbehandlingen for at sikre en optimeret realiseringsproces af lavbundsprojekter frem mod 2030. Observationerne - særligt i kapitel 11 og 12 - dokumenterer tydeligt, at denne proces kan effektiviseres og styrkes gennem en række konkrete optimeringsgreb, uden at miljøhensynet tilsidesættes.

For det første peges der på en styrkelse af kapacitet og koordinering. Mangel på bemanding fører til lange ventetider og dermed betydelige forsinkelser. Ved at øge den organisatoriske kapacitet og eventuelt understøtte arbejdet med digitale løsninger og vejledninger kan sagsbehandlingstiden reduceres.
Dernæst bør strategisk planlægning og overordnede miljøvurderinger fremmes. Udarbejdelsen af kommunale vådområdeplaner, som strategisk miljøvurderes, vil sikre, at de konkrete projekter i højere grad kan nøjes med en screening i stedet for en fuld miljøkonsekvensvurdering. Dette skyldes til dels, at tydelige afgrænsningsnotater kan være med til at afgøre, hvornår og i hvor stort et omfang lavbundsprojekter kræver miljøvurdering, samt

hvornår en screening er tilstrækkelig. Derunder vil det være oplagt, at miljøscreeninger i højere grad fokuserer på positive indvirkninger, således projektets samlede effekter kan afvejes og vurderes i en screening fremfor kun i en fuld miljøvurdering.
Miljøvurderingsloven rangerer ikke miljøhensyn, og det kan blive et problem for realiseringen af lavbundsprojekter, der kan kambolere med habitat - og vandområder, hvor projekterne kan risikere at blive opgivet eller ændret så væsentligt, at de positive effekter for andet natur og miljø bliver reduceret væsentligt. Derfor ville det være fordelagtigt, hvis screeningerne også fokuserede på de positive indvirkninger og ikke blot de negative, da sådanne afvejninger derigennem ville kunne være lavet tidligere i processen.
Endelig bør undtagelsesbestemmelsen i MVL § 4, stk. 4 anvendes mere aktivt. Lavbundsprojekter med dokumenteret positiv miljøeffekt bør kunne undtages en fuld miljøvurdering, når screeningen viser, at formålet styrkes snarere end undermineres. Det kræver dog en praksisændring og en nyfortolkning af den danske forvaltningskultur på området, da undtagelsesbestemmelserne umiddelbart ikke anvendes i praksis.

Samlet set viser hovedanalysen, at en effektivisering og styrkelse af miljøvurderingsprocessen forudsætter et skifte fra fragmenteret og reaktiv sagsbehandling til en mere proaktiv, differentieret og strategisk tilgang. Hvis disse optimeringsmuligheder implementeres, kan realiseringsfasen af lavbundsindsatsen accelereres markant - og dermed bidrage væsentligt til indfrielsen af Danmarks klimaambitioner frem mod 2030.

Selvom der igennem hovedanalysen er kommet konkrete bud på, hvordan udtagningsprocessen kan optimeres gennem miljøvurdering, så vil udtagningsprocessen stadig være påvirket af andre udfordringer. Lodsejerne vil have usikre vilkår for deres deltagelse, fordi erstatningerne er varierende og uklare, mens nuværende politiske beslutninger kan ændres over tid, som de har gjort det hidtil med skiftene regeringer. Processen er fortsat præget af kompleksitet og bureaukrati, hvilket medfører, at selv erfarne fagfolk har vanskeligt ved at gennemskue alle elementer. Det gør det samtidig udfordrende at sikre, at lodsejere får en tilstrækkelig og klar information. Disse udfordringer vil være nødvendige at håndtere, da foranalysen netop pegede på, at mange lodsejere gerne vil være med i omlægningen, men ikke har deltaget før, grundet bureaukrati, uigennemsigtighed, afvisning, økonomi m.m.

Der eksisterer desuden en risiko for, at projektejere får deres projekter forsinket eller afvist, hvilket skaber en grundlæggende usikkerhed, som kan påvirke deres villighed til at deltage. Selvom der er afsat flere økonomiske midler til omlægningsindsatsen, og presset på projektejerne er øget sammenlignet med tidligere initiativer, er værktøjskassen til at gennemføre omlægninger ikke udvidet tilsvarende. Dette misforhold kan skabe udfordringer i realiseringsfasen.

Herigennem er der heller ikke klarhed om hvilke værktøjer, de lokale treparter har, eller hvad deres roller helt konkret er, hvorfor det indledende arbejde udføres meget forskelligt. Forskelligheden kommer blandt andet til udtryk i den måde, projekterne registreres i MARS, som i maj 2025 stadig ikke anvendes systematisk af alle aktører. Variationerne ses også i rækkefølgen af de vurderinger og undersøgelser, der gennemføres, hvilket begrænser muligheden for, at kommunerne kan lære af hinandens erfaringer. Samtidig foregår arbejdet parallelt i mange kommuner, hvilket yderligere vanskeliggør erfaringsudveksling,

da der ikke er et tidsmæssigt bagkatalog at trække på. Ved at tage ved lære af den proces, der er skitseret i kapitel 12, vil det være muligt at reducere usikkerheder, minimere arbejdsbyrden og fremme et mere effektivt samarbejde på tværs af aktører. Fremadrettet kan der forventes udfordringer relateret til ændringer i jordpriser, da der per maj 2025 endnu ikke er udarbejdet en lovhjemmel til ekspropriation af udtagning af lavbundsjorde med henblik på klimaformål. Samtidig er de økonomiske rammer for afgifter og tilskud til lodsejere endnu ikke fastlagt. Denne kombination af juridisk usikkerhed og økonomisk uforudsigelighed kan medføre, at visse lodsejere vælger ikke at afgive deres jord, hvilket kan blive problematisk i tilfælde, hvor arealet er afgørende for realiseringen af et projekt. I sidste ende kan det medføre, at sådanne arealer er særligt eftertragtede, hvilket er med til at drive jordpriserne op.

Såfremt vådområder overstiger 100 m^2, kan de blive omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3. Dette indebærer, at arealernes tilstand ikke efterfølgende må ændres, hvilket rejser spørgsmålet om hvorfor en lodsejer skulle ønske at beholde ejerskabet over jord, der i praksis er uden anvendelsesmuligheder. Dertil kommer, at det af trepartsaftalen heller ikke fremgår tydeligt, hvem der skal eje arealerne efter omlægningen. Dog peger flere eksperter på, at det er lodsejerne selv, der skal eje de omlagte arealer efterfølgende, hvilket kalder på behovet for en tydelig "gulerod"i disse tilfælde.

På baggrund af erfaringer, tilegnet igennem projektarbejdet, vurderes det derfor, at målsætningen ikke nås, hvis der ikke sker nogle drastiske ændringer. Dette skyldes bl.a., at frivillighed i flere tilfælde er betinget af sikkerhed og viden om fremtiden, hvor presset til at gøre noget usikkert skal komme fra et positivt incitament gennem tilskud eller klare konsekvenser i form af afgifter. Intet af dette er fastsat på nuværende tidspunkt, hvorfor det kan blive svært for udtagningskonsulenterne og senere jordfordelingsplanlæggeren at rådgive lodsejerne om deres deltagelse.
Hvis disse ovenstående udfordringer ikke bremser projekterne, så kan den økonomiske "elefant i rummet"gøre det. Selvom Danmarks Grønne Arealfond er oprettet med det formål at yde økonomisk støtte til omlægningerne, så kan det anskueliggøres, at budgettet ikke er stort nok. Budgetstørrelsen kan estimeres til at skulle være over 2 mia. kr. for at kunne opkøbe nok landbrugsjord til jordfordeling, og så vil skovrejsning, vådlægning, diverse tilskud og udgifter til udtagningen, herunder miljøvurderinger, øge budgettet yderligere. Herigennem vil det også være fordelagtigt at integrere økonomiske optimeringer i sagsbehandlingen og miljøvurderingen af omlægningsprojekterne, da frigjorte ressourcer i højere grad vil kunne anvendes til konkrete miljøforbedringer. Derfor kan der også argumenteres for, at SGAVs brugerbetaling for sagsbehandling af Naturstyrelsens projekter er med til at modarbejde det store arbejde i at udtage så meget jord som muligt på kort tid - specielt når en økonomisk risiko kan fraholde dem fra at sætte flere projekter i gang samtidigt.

Fremadrettet kunne der øjnes en mulighed for at udnytte AI til at lave dele af sagsbehandlingen, da det ville reducere den tid, der brugs på det og være en stor økonomisk besparelse. Derudover ville det hjælpe til at løse problemet med manglende arbejdskraft i sagsbehandlingen, hvor AI kunne udarbejde dele af rapporterne eller tjekke ansøgninger igennem for godkendelse.

Litteratur

Amiri, A. (2013). *Kompendium i Retssystemet og juridisk metode* (1 ed.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Better Thesis (2013). *Lesson 1: Explorative search*. https://betterthesis.dk/getting-started/explorative-search. Last read: 29-12-2023.

Bæredygtigt Landbrug (U.D.). *Vandmiljøplanernes historie*. http://www.detstorebedrag.dk/media/11840/tidslinje_-_vandmilj_planerne.pdf: . Sidst læst: 17-02-2025.

Christensen, M. (2025). *Officielt: De 23 lokale treparter er nu nedsat*. https://www.kl.dk/forsidenyheder/2025/februar/officielt-de-23-lokale-treparter-er-nu-nedsat#:~:text=Kommunerne%20har%20den%201.%20februar%20officielt%20nedsat%20de,skal%20st%C3%A5%20i%20spidsen%20for%20det%20lokale%20arbejde.: Kommunernes Landsforening. Sidst læst: 14-02-2025.

Christensen, T. L. (2024). Grønt trepart - set i landinspektørperspektiv. In *Landinspektørn, årgang 66*, pp. 6–23. https://www.epaper.dk/landinspekt%C3%B8rforeningen/fagbladet-fra-2008/2024-5/: Landinspektørforeningen.

Danmarks Naturfredningsforening (U.D.). *Vand i Danmark skal være rent*. https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/vand/vandrammedirektivet/?utm_source=.com: . Sidst læst: 18-02-2025.

Danmarks Statistik (2025). *Klima*. https://www.dst.dk/da/Statistik/temaer/klima?utm_source=.com: Danmarks Statistik. Sidst læst: 21-02-2025.

Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift (2011). *Artikeltyper*. https://tidsskrift.dk/dut/Artikeltyper: Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift. Sidst læst: 04-12-2024.

Ekspertgruppe (2023). *12 anbefalinger til at udtage mest muligt kulstofrig lavbundsjord hurtigst muligt*. https://lf.dk/media/y3nfg1lr/foerste_delrapport_fra_ekspertgruppen_for_udtagning_af_lavbundsjorder.pdf: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Sidst læst: 11-02-2025.

Eriksen, L. H. (2019). *EU slår alarm om den danske vandkvalitet*. https://dm.dk/akademikerbladet/aktuelt/2019/marts/eu-slaar-alarm-om-den-danske-vandkvalitet/: Akademikerbladet. Sidst læst: 18-03-2025.

EU & Projekt (2024). *Tilskud til projekter, der skal tage lavbundsjorder ud af landbrugsdrift*. https://lbst.dk/groen-omstilling/hvad-kan-du-goere-som-landbruger/udtagning-af-lavbundsjorder/tilskud-til-projekter: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 11-02-2025.

EUR-Lex (2022). *Bekæmpelse af vandforurening forårsaget af nitrater fra landbruget*. https://eur-lex.europa.eu/DA/legal-content/summary/fighting-water-pollution-from-agricultural-nitrates.html?fromSummary=30: European Union. Sidst læst: 17-02-2025.

Europa-Kommisionen (2023). *Konsekvenserne af klimaforandringerne*. https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_da. Sidst læst: 05-02-2025.

Europa-Parlamentet og Rådet (2000). *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060: . Sidst læst: 19-02-2025.

Finansministeriet (2019). Aftaler om finansloven for 2020. https://fm.dk/media/4xxl5rpb/aftaler_om_finansloven_for_2020_a.pdf. Sidst læst: 21-02-2025.

Finansministeriet (2020). Aftaler om finansloven for 2021. https://fm.dk/media/yaodbwwe/aftaler-om-finansloven-for-2021_web-a.pdf. Sidst læst: 21-02-2025.

Finansministeriet (2021). Finansloven for 2022. https://fm.dk/media/xoelonfd/fl22a.pdf. Sidst læst: 21-02-2025.

Finansministeriet (2022). Finansloven for 2023. https://fm.dk/media/mmbgxwah/fl23a.pdf. Sidst læst: 21-02-2025.

Finansministeriet (2023). Finansloven for 2024. https://fm.dk/media/xraiv33r/finansloven-for-2024.pdf. Sidst læst: 21-02-2025.

Finansministeriet (2024). § 23. miljøministeriet. https://fm.dk/media/c1ymadmb/23-miljoeministeriet.pdf. Sidst læst: 04-03-2025.

Finansministeriet (2025). Finanslov for finansåret 2025. https://fm.dk/media/o54afmlz/finansloven-for-2025-fuld-version.pdf. Sidst læst: 04-03-2025.

Fødevareministeriet (2009). *Forslag til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiP7qym3syLAxUTRuUKHXmwABwQFnoECCUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.retsinformation.dk%2Fapi%2Fpdf%2F127476&usg=AOvVaw28JYqP-X4hUNCImwmx0Fkq&opi=89978449: Retsinformation. Sidst læst: 18-02-2025.

Generalsekretariatet for EU-Rådet (2024a). *Den europæiske grønne pagt*. https://www.consilium.europa.eu/da/policies/green-deal/: Det Europæiske Råd. Sidst læst: 06-02-2025.

Generalsekretariatet for EU-Rådet (2024b). *Parisaftalen om klimaændringer*. https://www.consilium.europa.eu/da/policies/paris-agreement-climate/: Det Europæiske Råd. Sidst læst: 06-02-2025.

Generalsekretariatet for EU-Rådet (2025a). *Fit for 55*. https://www.consilium.europa.eu/da/policies/fit-for-55/: Det Europæiske Råd. Sidst læst: 06-02-2025.

Generalsekretariatet for EU-Rådet (2025b). *Fit for 55: opfyldelse af klimamål inden for sektorerne for arealanvendelse og skovbrug.* https://www.consilium.europa.eu/da/infographics/fit-for-55-lulucf-land-use-land-use-change-and-forestry/: Det Europæiske Råd. Sidst læst: 06-02-2025.

Ghent University (2023). *Searching: what is the snowball search method?* https://onderzoektips.ugent.be/en/tips/00002030/?fbclid=IwAR1pQnsf566dYRGkFPE6Y3Z9EBYMCjw8vKkouz2vvxLuKEf0xVmubjA6foU: Ghent University. Sidst læst: 06-03-2024.

Grant, R. og Waagepetersen, J. (2003). *Vandmiljøplan II - slutevaluering.* https://www2.dmu.dk/1_viden/2_publikationer/3_Ovrige/rapporter/VMPII/VMPII_Slutevaluering.pdf: Danmarks Miljøundersøgelser Miljøministeriet. Sidst læst: 18-03-2025.

Greve, M.H., Greve, M.B., m.fl. (2021). Vidensyntese om kulstofrig lavbundsjord. https://pure.au.dk/ws/portalfiles/portal/214394346/Vidensyntese_kulstofrig_lavbundsjord_3003_2021_rev.pdf. Sidst læst: 17-02-2025.

Gyldenkærne, S. og Greve, M.H. (2020). Bestemmelse af drivhusgasemissionen fra lavbundsjorde. *Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi 3*(384), 46.

Hertel, O. (2024). *Emission.* https://lex.dk/emission_-_luftforurening: Danmarks Nationalleksikon. Sidst læst: 05-02-2025.

Hvingel, L. (2025). *Line Hvingel, Projektleder at KL.* https://www.linkedin.com/in/linehvingel/details/experience/: Linkedin. Sidst læst: 21-03-2025.

Islam, M.R., Khan, m.fl. (2022). *Interview Method* (1 ed.). https://doi.org/10.1007/978-981-19-5441-2_14: Springer, Singapore.

Junge, T. og Jensen, B. S. (2024a). *Kildekritik - Derfor bør du læse videnskabelig litteratur.* https://www.ucl.dk/videnportal-sund/forskning/forskningstilgange-og--metoder/kildekritik#derfor+boer+du+laese+videnskabelig+litteraturt: Erhversakadami og Professionshøjskole. Sidst læst: 04-12-2024.

Junge, T. og Jensen, B. S. (2024b). *Kildekritik - Sådan læser du en videnskabelig artikel.* https://www.ucl.dk/videnportal-sund/forskning/forskningstilgange-og--metoder/kildekritik#saadan+laeser+du+en+videnskabelig+artikel: Erhversakadami og Professionshøjskole. Sidst læst: 04-12-2024.

Just, F. (2024). *Grøn Trepart.* https://lex.dk/Gr%C3%B8n_Trepart: Danmarks Nationalleksikon. Sidst læst: 06-02-2025.

Jørgensen, H. M. (2025). *Vandområdeplan 3 version II er sendt i høring.* https://aktiv.dn.dk/sagsarbejde/natur/vandplaner/vandomradeplan-3-version-ii-er-sendt-i-horing/: Danmarks Naturfredningsforening. Sidst læst: 21-02-2025.

Kaarup, P. (2025). *Kvælstofregulering frem mod 2030.* https://www.landbrugsinfo.dk/-/media/landbrugsinfo/public/6/5/4/33_plk25_hvad_sker_der_med_kv

aelstofreguleringen_frem_til_2030.pdf: Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. Sidst læst: 03-03-2025.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024a). *Notat om forventede ændringer i opgørelse og fremskrivning af drivhusgasudledninger fra kulstofrige landbrugsjorder*. https://www.kefm.dk/Media/638404971427833657/Notat%20om%20forventede%20%C3%A6ndringer%20i%20opg%C3%B8relse%20og%20fremskrivning%20af%20drivhusgasudledninger%20fra%20kulstofrige%20landbrugsjorder.pdf. Sidst læst: 10-02-2025.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024b). *TEKNISKGENNEMGANG AFNYETALFOR LAVBUNDSJORDER*. https://www.kefm.dk/Media/638405717055262842/Teknisk%20gennemgang%20af%20lavbund.pdf. Sidst læst: 10-02-2025.

Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget (2019). *Klimapartnerskabet for Fødevare- og Landbrugssektoren*. https://www.kefm.dk/media/6652/klimapartnerskab-for-fodevare-og-landbrugssektoren.pdf: Fødevare- og landbrugssektoren. Sidst læst: 19-02-2025.

Klima-,Energi- og Forsyningsministeriet (2024). *30 Danmarks drivhusgasforpligtelser i EU*. https://www.kefm.dk/Media/638500583347254333/KF24%20Kapitel%2030%20Danmarks%20drivhusgasforpligtelser%20i%20EU.pdf: Folketinget. Sidst læst: 06-02-2025.

Klimarådet (2024a). *Danmarks fremtidige arealanvendelse*. https://www.ft.dk/samling/20231/almdel/kef/bilag/257/2855449.pdf: Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget. Sidst læst: 24-04-2025.

Klimarådet (2024b). *Kommentering af Klimaprogram 2024*. https://www.ft.dk/samling/20241/almdel/KEF/bilag/50/2928672.pdf: Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget. Sidst læst: 24-02-2025.

Klimarådet (2024c). *Statusrapport 2024*. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimar%C3%A5det_Statusrapport%202024.pdf: . Sidst læst: 20-03-2025.

Klimarådet (2025). *Statusrapport 2025*. https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_file/Klimaraadet_statusrapport25_FINAL_ONLINE.pdf: . Sidst læst: 19-03-2025.

Kristiansen, S. M. (2024). *lavbundsjord*. https://lex.dk/lavbundsjord: Danmarks Nationalleksikon. Sidst læst: 17-02-2025.

Kvistgaard, M. (2009). *Midtvejsevaluering af Det Danske Landdistriktsprogram 2007-2013 for perioden 2007-2009*. https://lbst.dk/Media/638581054341538560/midtvejsevalueringLDP2007-2013.pdf: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri Fødevareerhverv. Sidst læst: 04-03-2025.

Kørnøv, L. (2024). *MILJØ-VURDERINGENS ROLLE I AT OPFYLDE KLIMAMÅL*. https://plan22.dk/sites/default/files/Plan22_Artikler_A4_Lone_1_Okt2024_1.pdf?fbclid=IwY2xjawJrJylleHRuA2FlbQIxMAABHo93HnpS3v_kzOhoRl-JqKAEwk

t0-0CdTIIm5SdL39QNYyw-Nkp_9ce4mc2r_aem_zSp6zli-MgeSCdqChYo6FQ. Sidst læst: 15-04-2025.

Landbrug & Fødevarer (2024). *Danmarks Grønne Arealfond*. https://lhn.dk/app/uploads/2024/11/Faktaark-Danmarks-Groenne-Arealfond.pdf: . Sidst læst: 26-02-2025.

Landbrug & Fødevarer (2025). *Lokale trepartsrepræsentanter*. https://lf.dk/media/q0xp2lnu/lokale-trepartsrepraesentanter.pdf: Landbrug & Fødevarer. Sidst læst: 25-02-2025.

Landbrugsstyrelsen (2016). *Landdistriktsprogrammet 2007-2013*. https://lbst.dk/tilskud/eu-programmer-og-planer/landdistriktsprogrammet-2007-2013: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 18-02-2025.

Landbrugsstyrelsen (2024a). *Hvad er ny reguleringsmodel for kvælstof?* https://lbst.dk/groen-omstilling/ny-reguleringsmodel-for-kvaelstof/hvad-er-ny-reguleringsmodel-for-kvaelstof: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 03-03-2025.

Landbrugsstyrelsen (2024b). *Landdistriktsprogrammet 2014-2022*. https://lbst.dk/tilskud/eu-programmer-og-planer/landbrugsreformen-2014-2022/landdistriktsprogrammet-2014-2022: Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. Sidst læst: 19-02-2025.

Landbrugsstyrelsen (2025). *Landbrugsstyrelsen fordelt på to nye styrelser*. https://lbst.dk/: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 05-03-2025.

Landbrugsstøtte & Geodata (2025). *Pleje af græs- og naturarealer - 5-årige tilsagn*. https://lbst.dk/tilskud/tilskudsguide/2023-og-senere/pleje-af-graes-og-naturarealer-5-aarige-tilsagn: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 12-02-2025.

Lunn, B. K. (2011). *Kildekritik på Internettet*. https://vbn.aau.dk/files/44437126/BKI_Kildekritik_R_sn_s_jan2010.pptx: Aalborg Universitet. Sidst læst: 13-03-2025.

Miljø- og Fødevareklagenævnet (2012). *Afgørelse i sag om Aalborg Kommunes vedtagelse af kommuneplantillæg H-021 (to udpegede lavbundsarealer) samt afgørelse om ikke at udarbejde miljøvurdering i den forbindelse*. https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/1706b645-2a10-421a-b4e2-9a080535c92a?highlight=: Miljø- og Fødevareklagenævnet. Sidst læst: 08-04-2025.

Miljø- og Fødevareklagenævnet (2020). *Ikke medhold i klage over afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for etablering af minivådområde i Aalborg Kommune*. https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/c9c721f1-1d6b-4edc-b5b4-ddd461be0c85?highlight=: Miljø- og Fødevareklagenævnet. Sidst læst: 08-04-2025.

Miljø- og Fødevareklagenævnet (2023). *Ikke medhold i klage over afgørelse om at etablering af Naturnationalpark Gribskov ikke er omfattet af krav om miljøvurdering*. https://mfkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/40d71360-3dcc-459a-b0d0-4aa5fa0b9f1d?highlight=: Miljø- og Fødevareklagenævnet. Sidst læst: 08-04-2025.

Miljø- og Fødevareministeriet (2016). *Aftale om Naturpakke*. https://www.danskskovforening.dk/media/Natturpakke-2016.pdf: Miljø- og Fødevareministeriet. Sidst læst: 19-02-2025.

Miljø- og Ligestillingsministeriet (2024). *Vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), (VEJ nr 9093 af 21/02/2024)*. https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2024/9093. Sidst læst: 01-04-2025.

Miljø- og Planlægningsudvalget (2010). *Udkast til Vandplan 2010-15 Hovedvandopland 2.2 Isefjord og Roskilde Fjord*. https://www.ft.dk/samling/20091/almdel/mpu/spm/1011/svar/744464/899652.pdf: Miljøministeriet. Sidst læst: 18-02-2025.

Miljøministeriet (2024a). *Vandområdeplaner for et bedre vandmiljø*. https://mim.dk/kampagner/vandomraadeplan-3: Miljø- og Ligesltillingsministeriet. Sidst læst: 21-02-2025.

Miljøministeriet (2024b). *Vandområdeplanerne*. https://mim.dk/miljoe/vandmiljoe/vandomraadeplanerne: Miljø- og Ligesltillingsministeriet. Sidst læst: 19-02-2025.

Miljøstyrelsen (2001). *Redegørelse om Vandrammedirektivet*. https://sgavmst.dk/media/czqjn1v4/redegoerelse-om-vandrammedirektivet.pdf: . Sidst læst: 19-02-2025.

Miljøstyrelsen (2020). *Habitatvejledningen - Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter*. https://mst.dk/media/kqyb2h5i/habitatvejledningen.pdf: . Sidst læst: 18-02-2025.

Miljøstyrelsen (2023). *57 ansøgninger til nye klima-lavbundsprojekter*. https://mst.dk/nyheder/2023/december/57-ansoegninger-til-nye-klima-lavbundsprojekter: Miljø- og Ligestillingsministeriet. Sidst læst: 21-02-2025.

Miljøstyrelsen (2023). *Indkaldelse af ideer og forslag til afgrænsning af Miljøkonsekvensrapport for klima-lavbundsprojekt Kvorning*. https://sgavmst.dk/media/kpupwip4/ideoplaeg-klima-lavbundsprojekt-kvorning.pdf: Miljøstyrelsen. Sidst læst: 07-04-2025.

Miljøudvalget (2009). *Aftale om Grøn Vækst*. https://www.ft.dk/samling/20111/almdel/miu/bilag/21/1030569.pdf: Regeringen. Sidst læst: 17-02-2025.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2016a). Lavbundsordningen. vejledning om tilskud til naturprojekter på kulstofrige lavbundsjorder. august 2016. *Miljø og Fødevaremin., NaturErhvervstyrelsen* (16-8152-000005). Sidst læst: 19-02-2025.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2016b). Vådområdeordningen 2016 vejledning om tilskud til kommunale kvælstof og fosforvådområdeprojekter 2016. *Miljø og Fødevaremin., NaturErhvervstyrelsen* (16-8152-000011). Sidst læst: 19-02-2025.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2021). *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*. https://fm.dk/media/a2iphsxf/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug_a.pdf: Regeringen. Sidst læst: 18-02-2025.

Ministeriet for Grøn Trepart (2025). *Ministeriet for Grøn Trepart*. https://mgtp.dk/: Ministeriet for Grøn Trepart. Sidst læst: 05-03-2025.

Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening (2024a). *Faktaark om lokale treparter*. https://mgtp.dk/media/1rpnnttn/faktaark-om-lokale-treparter.pdf: . Sidst læst: 25-02-2025.

Ministeriet for Grøn Trepart og Kommunernes Landsforening (2024b). *Faktaark om omlægningsplanerne*. https://mgtp.dk/media/ff0n0ty1/faktaark-om-omlaegningsplanerne.pdf. Sidst læst: 07-02-2025.

Natur- & Landbrugsudvikling (2024). *Hvad er jordfordeling?* https://lbst.dk/bedrift/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/hvad-er-jordfordeling: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 01-04-2025.

Naturfredningsforening, D. (2021). *Vand i Danmark skal være rent*. https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/vand/vandrammedirektivet/: Danmarks Naturfredningsforening. Sidst læst: 14-02-2025.

Naturstyrelsen (2024). *Om Naturstyrelsen*. https://naturstyrelsen.dk/om-naturstyrelsen: Ministeriet for Grøn Trepart. Sidst læst: 25-02-2025.

Naturstyrelsen (2024). *Overblik - Vandplaner 2009-2015*. https://sgavmst.dk/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandplaner-2009-2015: Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. Sidst læst: 18-02-2025.

Naturstyrelsen (2025). *EU's vandrammedirektiv*. https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/international-naturbeskyttelse/eus-vandrammedirektiv: Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø. Sidst læst: 14-02-2025.

Nielsen, J. G. (2024). *juridisk metode*. https://lex.dk/juridisk_metode: Danmarks Nationalleksikon. Sidst læst: 15-04-2025.

Nygaard, T. (2024). *Du kan nu ansøge om at blive DNs repræsentant i den lokale grønne trepart*. https://aktiv.dn.dk/media/114450/opslag-til-repr%C3%A6sentanter-i-lokale-treparter.pdf: Danmarks Naturfredningsforening. Sidst læst: 25-02-2025.

Nygaard, T. (U.D.). *Lavbundsjorde*. https://www.dn.dk/vi-arbejder-for/landbrug/lavbundsjorde/: Danmarks Naturfredningsforening. Sidst læst: 10-02-2025.

Nævnenes Hus (2024). *Miljø- og Fødevareklagenævnet*. https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/#accordion-typiske-sager. Sidst læst: 15-04-2025.

Regeringen (2021). *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*. https://fm.dk/media/a2iphsxf/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug_a.pdf: Finansministeriet. Sidst læst: 21-02-2025.

Somer, E. (2016). *Vandrammedirektivet*. https://lex.dk/Vandrammedirektivet: LEX. Sidst læst: 18-02-2025.

Statsministeriet (2022). *Regeringen indgår bred aftale om en ambitiøs grøn skattereform*. https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/regeringen-indgaar-bred-aftale-om-en-ambitioes-groen-skattereform/: Regeringen. Sidst læst: 21-02-2025.

Statsministeriet (Juni 2024a). *Aftale om et Grønt Danmark*. https://www.regeringen.dk/media/13261/aftale-om-et-groent-danmark.pdf: Regeringen. Sidst læst: 06-02-2025.

Statsministeriet (November 2024b). *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark*. https://www.regeringen.dk/media/13526/aftale-om-implementering-af-et-groent-danmark.pdf: Regeringen. Sidst læst: 06-02-2025.

Stræde, K. M. og Nielsen, S. J. (2016). *EU-advarsel kan genåbne landbrugspakken*. https://www.information.dk/indland/2016/05/eu-advarsel-kan-genaabne-landbrugspakken: Information. Sidst læst: 18-03-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2015). *Aftale om Fødevare- og landbrugspakke*. https://sgavmst.dk/media/f4qpdxf0/se-aftalen-her.pdf: . Sidst læst: 18-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2020). *Vandområdeplaner 2015-2021*. https://sgavmst.dk/vandmiljoe/vandomraadeplaner/overblik-vandomraadeplaner-2015-2021/vandomraadeplaner-2015-2021: . Sidst læst: 19-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2024a). *De 23 lokale treparter*. https://sgav.dk/groen-trepart/lokale-treparter/de-23-lokale-treparter: Ministeriet for Grøn Trepart. Sidst læst: 24-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2024b). *EU's vandrammedirektiv*. https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/international-naturbeskyttelse/eus-vandrammedirektiv: . Sidst læst: 19-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2024c). *Omlægningsplaner*. https://sgav.dk/groen-trepart/lokale-treparter/omlaegningsplaner: Ministeriet for Grøn Trepart. Sidst læst: 24-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2024d). *Ramsar-konventionen*. https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/international-naturbeskyttelse/ramsar-konventionen: . Sidst læst: 18-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2025a). *Kvælstof- og fosforvådområder*. https://sgavmst.dk/tilskud/tilskud-til-vand-og-klimaprojekter/kvaelstof-og-fosforvaadomraader: . Sidst læst: 19-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2025b). *Ny digital platform skal hjælpe de lokale treparter i mål med den grønne arealomlægning*. https://sgavmst.dk/nyheder/2025/januar/ny-digital-platform-skal-hjaelpe-de-lokale-treparter-i-maal-med-den-groenne-arealomlaegning. Sidst læst: 21-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2025c). *Tilskudsguide - vejledning og overblik*. https://lbst.dk/tilskud/tilskudsguide?page=1: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 12-02-2025.

Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø (2025d). *Vand- og klimaprojekter 2024 og 2025*. https://lbst.dk/tilskud/tilskudsguide/2023-og-senere/vand-og-klimaprojekter-2024-og-2025: Landbrugsstyrelsen. Sidst læst: 31-03-2025.

Svarer, M. (2025). *Ekspertgruppen præsenterer tre modeller for en CO2e-afgift for landbruget*. https://skm.dk/aktuelt/presse-nyheder/pressemeddelelser/ekspertgruppen-praesenterer-tre-modeller-for-en-co2e-afgift-for-landbruget: Skatteministeriet. Sidst læst: 03-03-2025.

Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl (2024). *Grøn skattereform*. https://skm.dk/media/jjypotl4/groen-skattereform-endelig-afrapportering-tilgaengeliggjort.pdf: Skatteministeriet. Sidst læst: 24-02-2025.

Søndergaard, S. (2025). *Lokale trepartsrepræsentanter fundet*. https://lf.dk/aktuelt/artikler/2025/lokale-trepartsrepraesentanter-fundet/: Landbrug & Fødevarer. Sidst læst: 25-02-2025.

Sørensen, B. P., Amundsen, S. E., m.fl. (2008). *Vismænd. Hovedløst at skrotte brakmarker*. https://dors.dk/oevrige-publikationer/kronikker-artikler/vismaend-hovedloest-skrotte-brakmarker: De Økonomiske Råd. Sidst læst: 24-02-2025.

Thostrup, K. L., Højholt, M., m.fl. (2024). *Fakta og gode råd om Udtagning af landbrugsjorder*. https://udtagningskonsulenterne.dk/wp-content/uploads/2024/05/Udtagning-af-landbrugsjorde_PAF8507_brochure_opdatring_marts-2024_NY_WEB.pdf: SEGES INNOVATION. Sidst læst: 25-02-2025.

Transport- og Energiministeriet (2005). *Notat om udtrykket "omkostningseffektivitet" – jf. mundtligt spørgsmål stillet under samråd i Det Energipolitiske Udvalg den 23. november 2005 om Rådsmøde (energidelen) den 1. december 2005*. https://www.ft.dk/samling/20051/almdel/epu/bilag/95/231920.pdf: Folketinget. Sidst læst: 01-04-2025.

Udtagningskonsulenterne (U.D.). *Om*. https://udtagningskonsulenterne.dk/om/: . Sidst læst: 18-03-2025.

Wammen, N., Bruus, J., m.fl. (2022). *Grøn skattereform*. https://www.regeringen.dk/media/11211/groen-skattereform.pdf: Regeringen. Sidst læst: 24-02-2025.

Økonomiministeriet (2024). *Regeringen og parterne i Grøn trepart indgår historisk Aftale om et grønt Danmark*. https://www.regeringen.dk/nyheder/2024/regeringen-og-parterne-i-groen-trepart-indgaar-historisk-aftale-om-et-groent-danmark/: Regeringen. Sidst læst: 19-02-2025.

Politiske initiativers betydning A

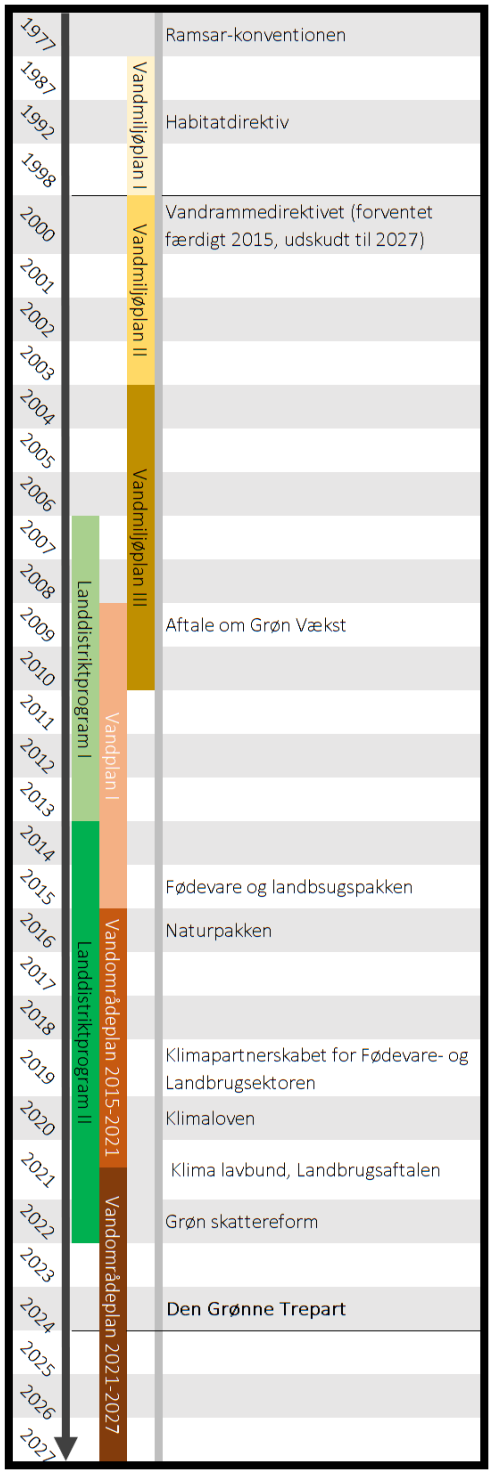
Igennem foranalysen i kapitel 3 undersøges politiske initiativer over en længere årrække, som har forskellige begreber tilknyttet deres navn. Der er både initiativer på EU- og nationalt niveau, hvorfor det er essentielt at differentiere mellem deres betydning og bagvedliggende magt i forhold til implementering af initiativerne. Direktiver, forordninger, konventioner og traktater er alle politiske initiativer på EU-niveau og har enten direkte retsvirkning eller kræver national implementering i dansk lovgivning (Amiri, 2013, s. 65-69). De danske politiske aftaler, pakker, planer, programmer og reformer er nationale initiativer, der er med til at implementere og sikre EU-reguleringerne gennem målrettede indsatser og love i Danmark. Disse forskellige begreber for initiativer, der er stiftet bekendtskab med under belysningen af tidligere indsatser på lavbundsområdet, er beskrevet og overskueliggjort i tabel A.1 på næste side. De politiske initiativer kan alle blive betragtet som retskilder, da de afspejler en politisk vision, der er et udtryk for juridisk argumentation i forhold til at bestemme den politiske dagsorden. Dog er disse initiativer kun blevet redegjort for som indsatser og ikke i forhold til gældende ret, hvorfor foranalysen ikke bærer præg af juridisk metode.

Disse retskilder og deres definitioner bruges primært i kapitel 3 for at forstå de juridiske virkemidler bag initiativerne og herigennem deres hierakiske styrker. Det fremgår dog af tabel A.1, at de danske initiativer ikke er lige så konkret defineret af Folketinget som de europæiske, hvorfor de ikke på samme måde er mulige at hierakisere og forstå forskellen bag. Hele korrespondancen med Folketinget om begrebsdefinitionerne kan læses i bilag (Bilag/Mailkorrespondancer/Ordforståelse). Denne ukonsekvente brug af termonologier fra danske indstaser går igen i andre sammenhænge, hvor det eksempelvi kun er termet "projekter- og ikke "planer"og "programmer- der defineres i Miljøvurderingsloven, selvom loven skelner mellem disser begreber.
Grundet de manglende skarpe definitioner fra politisk side, der således gør forskellen mellem begreber svær at forstå, kan projektet være påvirket af fejlfortolkning i forhold til den gældende ret for initiativerne, benævnt i kapitel 9.

Retskilde	Definition	Eksempel
DK		
Politiske aftaler	Tekst, som beskriver, hvad en række partier er blevet enige om, men ikke har juridisk betydning. Efter aftalens udmøntning, påbegyndes arbejdet med at få aftalen virkeliggjort	Aftale om Grøn Vækst Implementeringsaftalen Landbrugsaftalen Trepartsaftalen
Politiske pakker	Bruges ofte om større politiske initiativer, som indeholder flere elementer*	Fødevare- og Landbrugspakken
Politiske planer	"Planer"er ofte mere konkrete*	Vandmiljøplaner Vandområdeplaner
Politiske programmer	Bruges ikke så ofte og måske på samme måde som pakker*	Landdistriktprogrammer
Politiske reformer	Termet er ikke et formelt defineret begreb i Folketinget*	Grøn skattereform
EU		
Direktiver	Er et bindende EU-retsakt. Er kun bindende, hvad det tilsigtede mål angår, og det er op til medlemslandene at bestemme implementeringen.	Habitatsdirektivet Vandrammedirektivet
Forordninger	Er en retsakt, der anvendes i EU-lovgivning. Er umiddelbart gældende i medlemslandene, hvorfor, den uden forudgående national indarbejdelse bliver en del af medlemslandets retsorden	LULUCF-forordningen
Konventioner	Er en international aftale eller traktat. Er juridisk bindende, og fastlægger regler og standarder, som medlemslandet er forpligtet til at overholde.	Ramsarkonvetionen
Traktarer	Er en juridisk bindende aftale indgået mellem to eller flere lande. EU-traktaternes bestemmelser udgør grundlaget for al anden EU-ret.	Parisaftalen Den Grønne Pagt

Tabel A.1. Definitioner på politiske initiativer fra Danmark og EU. Definitionerne fremgår af Folketingets hjemmeside. *Kan ikke defineres af Folketinget, ministerier eller styrelser, hvorfor disse termers definitioner kun kan udledes af en mailkorrespondance med forsker i forvaltningsret, Sten Bønsing, der kan findes i bilag (Bilag/Mailkorrespondancer/Ordforståelse).

Tidslinje over indsatser B



Tabeller over lokale treparter C

Gr.	10 ankerkommuner	23 Lokale Treparter	Formands- og sekretariatskommune
1	Hjørring Kommune	Nordlige Kattegat Skagerrak	Hjørring
2	Aalborg Kommune (Limfjordssekretariatet)	Limfjorden	Limfjordsrådet og Limfjordssekretariatet
		Mariager Fjord	Mariagerfjord
3	Holstebro Kommune	Nissum Fjord	Holstebro
4	Viborg Kommune	Randers Fjord	Silkeborg(formand), Viborg(sekretariat)
		Djursland	Syddjurs
		Aarhus Bugt	Aarhus
		Horsens Fjord	Horsens
5	Ringkøbing-Skjern Kommune	Ringkøbing Fjord	Ringkøbing-Skjern
6	Vejen Kommune	Vidå-Kruså	Aabenraa
		Vadehavet	Vejen
7	Assens Kommune	Lillebælt/Jylland	Vejle
		Lillebælt/Fyn	Assens
8	Kerteminde Kommune	Odense Fjord	Odense(formand), Kerteminde(sekretariat)
		Storebælt	Kerteminde
		Det Sydfynske Øhav	Svendborg
9	Holbæk Kommune	Kalundborg	Kalundborg
		Isefjord Roskilde Fjord	Lejre
		Øresund	Fredensborg
		Køge Bugt	Køge
10	Næstved Kommune	Smålandsfarvandet	Næstved
		Østersøen	Vordingborg
		Bornholm	Bornholm

Tabel C.1. De lokale trepartsområder med tilhørende ankerkommuner samt formands- og sekretariatskommuner.

Gr.	23 Lokale Treparter	Kommuner inden for den lokale trepart
1	Nordlige Kattegat Skagerrak	Hjørring, Brønderslev, Frederikshavn, Jammerbugt, Læsø, Mariagerfjord, Randers, Rebild, Thisted, Aalborg
2	Limfjorden	Aalborg (Limfjordsekretariatet), Brønderslev, Herning, Hjørring, Holstebro, Ikast-Brande, Jammerbugt, Lemvig, Mariagerfjord, Morsø, Randers, Rebild, Silkeborg, Skive, Struer, Thisted, Vesthimmerlands, Viborg
	Mariager Fjord	Mariagerfjord, Randers, Rebild, Viborg
3	Nissum Fjord	Holstebro, Herning, Ikast-Brande, Lemvig, Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Struer
4	Randers Fjord	Silkeborg, Viborg, Favrskov, Hedensted, Horsens, Ikast-Brande, Norddjurs, Odder, Randers, Skanderborg, Syddjurs, Vejle, Aarhus
	Djursland	Syddjurs, Norddjurs
	Aarhus Bugt	Aarhus, Odder, Samsø, Silkeborg, Syddjurs, Skanderborg, Favrskov
	Horsens Fjord	Horsens, Hedensted, Odder, Skanderborg, Vejle, Aarhus
5	Ringkøbing Fjord	Ringkøbing-Skjern, Billund, Hedensted, Herning, Holstebro, Ikast-Brande, Silkeborg, Varde, Vejle
6	Vidå-Kruså	Aabenraa, Tønder, Sønderborg, Haderslev
	Vadehavet	Vejen, Billund, Esbjerg, Fanø, Haderslev, Kolding, Tønder, Varde, Vejle, Aabenraa
7	Lillebælt/Jylland	Vejle, Billund, Fredericia, Haderslev, Hedensted, Kolding, Middelfart, Sønderborg, Vejen, Aabenraa
	Lillebælt/Fyn	Assens, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Middelfart, Nordfyns, Odense, Ærø
8	Odense Fjord	Odense, Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Nordfyns, Nyborg, Svendborg
	Storebælt	Kerteminde, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Nyborg, Odense
	Det Sydfynske Øhav	Svendborg, Faaborg-Midtfyn, Langeland, Nyborg, Ærø
9	Kalundborg	Kalundborg, Holbæk, Odsherred, Ringsted, Slagelse, Sorø
	Isefjord Roskilde Fjord	Lejre, Albertslund, Allerød, Ballerup, Egedal, Frederikssund, Furesø, Gladsaxe, Greve, Gribskov, Halsnæs, Herlev, Hillerød, Holbæk, Høje-Taastrup, Kalundborg, Køge, Odsherred, Ringsted, Roskilde
	Øresund	Fredensborg, Albertslund, Allerød, Ballerup, Brøndby, Dragør, Egedal, Fredensborg, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Herlev, Hillerød, Hvidovre, Hørsholm, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Rødovre, Tårnby
	Køge Bugt	Køge, Albertslund, Brøndby, Dragør, Faxe, Glostrup, Greve, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, København, Ringsted, Roskilde, Solrød, Stevns, Tårnby, Vallensbæk
10	Smålandsfarvandet	Næstved, Faxe, Guldborgsund, Holbæk, Kalundborg, Køge, Lejre, Lolland, Ringsted, Slagelse, Sorø, Vordingborg
	Østersøen	Vordingborg, Faxe, Guldborgsund, Lolland, Næstved, Stevns
	Bornholm	Bornholm, (Christiansø)

Tabel C.2. Danmarks kommuner fordelt på de lokale trepartsområder.

Modeller for drivhusgasudledningen fra landbruget

D

I forbindelse med målsætningen om nedsætning af drivhusgasudledningen på 70% inden 2030, blev der nedsat en ekspertgruppe til at lave modeller for, hvordan der kunne laves afgifter på forureninger, således det bliver retfærdigt, men realistisk at opnå incitament til omlægningerne. Rapporten fokuserede på landbrugets udledninger, fordi de ikke har samme CO_2-afgifter som andre virksomheder, selvom landbruget udleder proportionelt mere. Herigennem udarbejdede ekspertgruppen tre hovedmodeller for en CO_2-afgift på landbruget, hvor alle modeller har potentialet for at bidrage til indfrielsen af klimamålet i 2030.(Svarer, 2025)

Fælles for modellerne er, at der skal være en CO_2-afgift på kulstofrige lavbundsjordes udledning på 10 kr. per ton CO_2 fra 2030, dog med kompensationer for de jorde, der vådlægges. Denne kompensation er for alle modeller foreløbigt ca. 570 kr. per ton CO_2, alt efter prisen på vådlægning - derfor er hyppigheden for denne udbetaling heller ikke besluttet endnu. Der indføres også en ensartet drivhusafgift på F-gasser[1] på 750 kr. per ton, så den følger den gennerelle CO_2-afgift. Dog skal disse afgifter og kompensationer revurderes i 2027 baseret på, hvor effektive modellerne har været i forhold til det forventede. Alle afgifter og kompensationer vil også følge inflationen, og CO_2-afgiften vil kun gradvist blive implementeret fra 2027 til 2030. (Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 10-32)

Model 1

I denne model bliver afgifterne lavet ensartet med andre branchers CO_2-afgifter, hvor både udledning fra husdyr og gødning bliver 750 kr. per ton CO_2 uden et bundfradrag. Dette forventes at reducere CO_2-udledningen med 3,2 mio. ton i 2030 og give et landbrugsmæssigt produktionsfald på 15%. Staten forventes dertil at ville tjene 1,2 mia. på afgifter, mens jordpriserne vil falde med 9-17%. (Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 10-35)

[1]Flour-holdige drivhusgasser, der har et højt opvarmningspotentiale, som kan bruges i landbruget til tørring. Derudover indeholder PFAS også F-gasser

Model 2

Der er under denne model to varianter, hvori forskellen består i den måde, hvorpå gødning udbragt på markernes udledning reguleres[2]. Model 2a regulerer dette ved at lægge en afgift på 750 kr. på gødningsanvendelsen, hvorimod model 2b skærer i hektarstøtten, hvor pengene herfra anvendes til tilskud til at nedbringe mængden af gødning. Model 2a og 2b vil begge have et bundfradrag på 50%. for CO_2-udledningen fra husdyr og i 2a også for gødning, hvor 2b vil have tilskud i stedet.
Model 2a forventes at reducere CO_2-udledningen med 2,8 mio. ton i 2030 og give et landbrugsmæssigt produktionsfald på 8,9%. Staten vil miste 0,5 mia. kr. i provenu, og jordpriserne vurderes at ville falde eller stige inden for et spænd mellem -6% til 4%.
Model 2b forventes at reducere CO_2-udledningen med 2,6 mio. ton i 2030 og give et landbrugsmæssigt produktionsfald på 6%. Staten vil miste 0,7 mia. kr. i provenu, og jordpriserne vurderes at ville falde eller stige inden for et spænd mellem -8% til 3%.(Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 10-35)

Model 3

Model 3 har ligesom Model 2 to varianter, hvori forskellen på dem ligeledes består i den måde, hvorpå gødning udbragt på markernes udledning reguleres. På samme måde som model 2a og 2b er forskellen mellem model 3a og 3b, at den ene er en afgift og den anden er en nedbringelse af hektarstøtte med tilhørende tilskud ved nedbringelse af gødningsforbruget. I denne model er husdyrafgiften på 250 kr. per ton CO_2 per dyr, men her er der også et fradrag på 50%, hvorfor husdyrafgiften effektivt er på 125 kr.
Model 3a forventes at reducere CO_2-udledningen med 2,6 mio. ton i 2030 og give et landbrugsmæssigt produktionsfald på 5,6%. Staten vil miste 2 mia. kr. i provenu, og jordpriserne vurderes at ville falde eller stige inden for et spænd mellem -4% til 7%.
Model 3b forventes at reducere CO_2-udledningen med 2,4 mio. ton i 2030 og give et landbrugsmæssigt produktionsfald på 2,6%. Staten vil miste 2,1 mia. kr. i provenu, og jordpriserne vurderes at ville falde eller stige inden for et spænd mellem -5% til 6%.(Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 10-35)

De tre overordnede modeller balancerer på forskellig vis samfundsmæssige omkostninger og risikoer for flytning eller nedgang af landbrugsdriften. Formanden for ekspertgruppen, Michael Svarer (professor i økonomi ved AU), definerer valget af model som en politisk beslutning, hvor der altid vil være risiko for lækager.(Svarer, 2025)
For at overskueliggøre de overordnede effekter, som modellerne har for lodsejerne, er tabel D udarbejdet.

[2]a) Afgift på gødning på 750 kr. per ton CO2e med et bundfradrag per hektar landbrugsjord på 200 kr., som svarer til 50 %. af den gennemsnitlige umiddelbare afgiftsbetaling til gødning per hektar.
b) Omlægning af den direkte landbrugsstøtte til tilskud til reduceret gødningsanvendelse på 750 kr. per ton CO2e.(Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s. 32)

Model	1	2a	2b	3a	3b
Husdyr CO_2-afgift	750 kr.	750 kr minus fradrag 50%	750 kr minus fradrag 50%	250 kr minus fradrag 50%	250 kr minus fradrag 50%
Gødning CO_2-afgft	750 kr.	750 kr minus fradrag 50%	750 kr. Tilskud pr. reduceret ton CO_2	750 kr minus fradrag 50%	750 kr. Tilskud pr. reduceret ton CO_2

Tabel D.1. En komprimeret overskueliggørelse af modellernes afgifter og tilskud målt i kr. per ton udledning af CO_2 fra husdyr og gødning(Svarer, M., Cordtz F. J., m.fl, 2024, s.10-11)

Finanslovene 2020-2025 E

Ved gennemlæsning af Finanslovene fra 2020 til 2025 kigges der kun på budgetteringen til lavbundsindsatser og herigennem primært for budgetteringerne til og i Miljøministeriet, fordi Landbrugsstyrelsens udtagningsmuligheder primært er EU-finansieret, og Naturstyrelsens udtagninger er finansieret gennem Miljøstyrelsen.

Finansloven i 2020 fokuserede bl.a. på, at budgetterne for udtagning af kulstofrige lavbundsjorde skulle fordobles i de ni efterfølgende år til ca. 200 mio kr.(Finansministeriet, 2019, s. 21).
I 2021 blev regeringen enig om at afsætte 660 mio kr. i alt fra 2021 til 2024 - dermed ca. 165 mio. om året, samt afsætte flere penge til forskningen i lavbundsjordene (Finansministeriet, 2020, s. 48 og 78).
Det efterfølgende år var udtagningen af lavbundsjorde finansieret anderledes, da Klimaloven var skudt i gang og der var et andet initiativ i form af Klima-lavbundsjorde, som blev budgetteret til ca. 41 mio. i 2022, dog med et løfte om at forhøje udtagningen af kulstofrige lavbundsjorde med 1 mia. kr. i 2023-2024 (Finansministeriet, 2021, s. 3012-3013).
I 2023 var der ikke længere afsat penge til udtagningen af klima-lavbundsjorde, men derimod oprettet en kommunal konto på 19 mio. kr. til udtagning af lavbundsjorde. Herudover fortsatte aftalen om at afsætte 1 mia. kr. til udtagning af kulstofrige lavbundsjorde (Finansministeriet, 2022, s. 2951 og 2994).
I 2024 genoprettes udtagningen af klima-lavbundsjorde og de blev budgetteret med ca. 152 mio, og den kommunale konto forsatte med en pulje på ca. 14 mio. kr. Herudover blev budgettet øget for udtagning af kulstofrige lavbundsjorde til ca. 1,2 mia. kr.(Finansministeriet, 2023, s. 2924 og 2968).
I 2025 justeres budgetteringen af udtagningen af klima-lavbundsjorde til 700 mio. kr. hvert år til og med 2027, men kommunernes finansiering fortsætter ensartet frem til 2026, hvor den fra 2027 ophører (Finansministeriet, 2024, s. 54-56). Finansloven for år 2025 indeholder, modsat de tidligere år, ikke budgetteringen for udtagning af kulstofrige lavbundsjorde, fordi dette er en del af det nye ministerium, "Ministeriet for Grøn Trepart", som ikke har et afsnit i Finansloven for 2025. Dog er der afsat en reserve til grøn trepart på 1,55 mia. kr. i 2025 og 0,9 mia. kr. hvert år frem til 2028 (Finansministeriet, 2025, s. 3422).

Definition på retsforskrifter og afgørelser i juridisk metode F

I projektets hovedanalyse anvendes delelementer af juridisk metode til at belyse processen og reguleringen for miljøvurderinger af lavbundsprojekter, og derfor uddybes den del af juridisk metode i dette appendiks. Juridisk metode består af en identifikation af de retskilder, som anvendes til den juridiske argumentation, der skal fungere som de overbevisende retlige argumenter til at belyse gældende ret. Retskilderne har herigennem en normativ og regulerende funktion, hvor retskilden dermed afdækker den relevante regel (norm) i forhold til at være bestemmende for gældende ret og praksis ved også at styre (regulere) adfærd - eksempelvis udførelser af miljøvurderinger (Amiri, 2013, s. 69-70). Foruden identifikationen af retskilder handler juridisk metode også om, hvordan retskilderne fortolkes, da disse kilder indeholder væsentlige vurderinger og skøn i henhold til den konkrete situation, der skal løses ud fra gældende ret. (Nielsen, 2024)

Der findes mange forskellige typer retskilder, og derfor er det vigtigt at foretage en kildekritisk vurdering af dem med fokus på kildens form, oprindelse, grad af formalisering og tilblivelse. Herunder kan retskilden både være skriftlig og mundtlig og være udtrykt igennem love, domme eller normer, hvor retskilden således kan stamme fra Folketinget, domstolene, forvaltninger eller andre internationale organer. Formalisering handler om, hvor bindende og officielt retskilden er blevet til, og dermed hvorvidt kilden er retligt bindende eller blot har vejledende karakter. Retskildens tilblivelse kan forgå gennem lovforslag, præcedens fra retspraksis, m.m.
I dette projekt benyttes der retskilder i form af retsforskrifter og afgørelser til at fastlægge den gældende ret for miljøvurderinger ved udtagningen af lavbundsjorde, og derfor forklares disse retskilder nedenfor.

Retsforskrifter

Retsforskrifter er regler, der er fastsat af en autoritativ myndighed med henblik på at regulere adfærd på en bestemt måde. De indeholder retningslinjer, som ikke altid er entydig formuleret, og derfor kan fortolkning af disse være nødvendig.

Afgørelser

Afgørelser er udtryk for en konkret stillingtagen til et specifikt juridisk spørgsmål. I afgørelsesprocessen sammenholdes de relevante retskilder med sagens faktiske omstændigheder, hvorefter der anvendes juridisk metode for at nå frem til en begrundet konklusion. (Amiri, 2013, s. 91)