

Til

Miljø og Fødevareministeriet

mfvm@mfvm.dk

Danmarks Naturfredningsforenings høringsvar til Arbejdsprogram for vandområdeplanerne 2021-2027

Miljø og Fødevareministeriet har sendt Arbejdsprogram for vandområdeplanerne 2021-2027 i de direktivbestemte 6 mdrs høring frem til 21. juni 2019. Her følger Danmarks Naturfredningsforenings (DNs) høringsvar:

Arbejdsprogrammet rummer jf. høringsbrevet "arbejdsprogram med planerne for, hvordan de kommende vandområdeplaner vil blive forberedt, og hvordan alle interesserede parter planlægges inddraget i arbejdet". Desuden at programmet redegør for, hvor vi står i dag efter de første vandområdeplaner og hvordan vandplanlægningen - udover at udgøre Danmarks opfyldelse af vandrammedirektivet - bidrager bredere til opfyldelse af FNs verdensmål, til imødegåelse af klimaeffekterne og til opnåelse af biodiversitetsmålene.

Overordnet

Vi står overfor 3. og principielt sidste vandområdeplan i 2021-27, hvor målene om god økologisk tilstand eller potentiale skal være opnået. Derfor er et overblik over hvor vi står i dag et centralt element til vurdering af hvorvidt programmet rummer de nødvendige elementer for at nå i mål. Desværre fejler programmet på det punkt.

Den seneste samlede status for målopfyldelse stammer fra basisanalysen 2014, som kort kan opsummeres således:

Kystvande : Af 119 kystvande er 29% af ukendt status og af de resterende 85 vurderes de (foreløbige) økologiske miljømål ikke opfyldt for 95% vedkommende. Det er lidt bedre end tidligere vurderinger hvor ingen opfyldte målene. Kemisk tilstand er vurderet i 32% af kystvandene og her er risikoen for manglende målopfyldelse i 2021 på 72%

Søer : Af i alt 856 søer er 25% af ukendt status og af de resterende 646 vurderes de (foreløbige) økologiske miljømål ikke opfyldt for 71% vedkommende. Det er lidt værre end tidligere vurderinger, hvor 2/3 ikke opfyldte målene. 96% af søernes kemiske tilstand kendes ikke. Af de 4% af søerne, som er undersøgt, er der risiko for manglende kemisk målopfyldelse i 92%.

Vandløb : Af i alt 18.900 km vandløb er 12% af ukendt status og af de resterende vurderes 69% ikke at opfylde de (foreløbige) økologiske miljømål. Selvom ca 3000 km vandløb er udtaget af planerne fra 1. planperiode (og det er antageligt de med ringest målopfyldelse) er manglende økologisk målopfyldelse altså steget fra 44% til 69%. Den kemiske virkelighed i vandløbene er at 93% af vandløbene har risiko for ikke at overholde god kemisk tilstand i 2021 uden yderligere tiltag. Men det er baseret på data fra 1% af vandløbene – 99% af vandløbene er kemisk set ukendte!



Grundvand : Af i alt 385 grundvandsforekomster vurderes 60% ikke at opfylde de (foreløbige) miljømål. Tilstanden af grundvandet er hermed ikke ændret siden den første basisanalyse, hvor 60 % af grundvandsforekomsterne var i ringe tilstand – enten kemisk eller kvantitativt eller begge dele. Det er ikke overraskende, da der ikke er iværksat nogen foranstaltninger for at forbedre deres tilstand.

Set i det lys er det DNs klare forventning at Arbejdsprogrammet for vandområdeplaner 2021-27 indeholder ganske præcise beskrivelser af hvorledes dels de massive videnshuller bliver lukket inden næste planperiode, og dels hvorledes det massive efterslæb på målopfyldelsen, som fremgår ovenfor, bliver håndteret så der i 3. vandplanperiode kan iværksettes indsats, der fører til den direktivmæssige målopfyldelse. Mao et klart fokus på det fremtidige videns- og indsatsbehov og ikke en tilbageskuen på hvad man har gjort og de forventede virkninger heraf.

På det punkt er Arbejdsprogrammet en skuffelse. For selvom det omtaler 70 projekter, der øger vidensgrundlaget, giver det ingen indikation på, hvorledes de nævnte videns- og målopfyldeshuller håndteres mere konkret i Arbejdsprogrammet.

Konkret skal DN efterlyse udarbejdelse af et fuldt opdateret katalog over samtlige virkemidler (også dem der politisk blev forbud mod at anvende i Vandrådene – såsom ændret vedligeholdelse, hele ådale), deres dokumenterede effekt og omkostninger samt deres potentielle rækkevidde i forhold til at opnå målopfyldelse.

Udkastet til arbejdsprogrammet har 6 mdr. på bagen og der er efter Folketingsvalget udsigt til en ny statslig styring på området. De økonomiske vismænd har nyligt kritiseret at den danske miljøminister i marts over for EU Kommissionen tilkendegav, at Danmark får brug for mere tid, inden man kan levere vandmiljø i såkaldt god økologisk tilstand. Det er efter vismændenes opfattelse dårlig planlægning og dårlig forvaltning af samfundsmæssige ressourcer at udskyde målopfyldelser, som indebærer klare samfundsøkonomiske gevinster. Vismændene begår dog også den fejl at pege på udvidet brug af andre undtagelser end udskydelser, hvilket tyder på manglende kendskab til direktivets bestemmelser. Det er således klart fra EU Kommissionens udtalelser og EU-domstolens afgørelser at undtagelser skal betragtes som - ikke et vilkårligt anvendeligt instrument, men netop som – undtagelser, der i hvert enkelt tilfælde skal begrundes substantielt inden for direktivets fastlagte retningslinier.

Det er DNs forventning at de igangværende regeringsforhandlinger fører til et markant øget ambitionsniveau. Miljø og Fødevarerministeriet bør benytte de kommende 6 mdr inden endelig vedtagelse af arbejdsprogrammet til at justere det, så det opfylder offentlighedens forventninger om at det fører til vandrammedirektivets endemål om god tilstand i 2027.

Det vil også være i overensstemmelse med EU-landenes vanddirektørers enighed på mødet på Malta i juni 2017: **“Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline:**

The WFD, as it stands, allows for the application of Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs on grounds of 'technical feasibility' and/or 'disproportionate costs' with the objective of a phased achievement

of good status or potential by 2027, or afterwards where 'natural conditions' prevent achievement by 2027". Altså hvor kun naturbetingede forhold accepteres som gyldig udsættelse af målopfyldelse.

Kapitel 2 i programmet beskriver angiveligt formål, status og arbejdet for bedre viden. "Angiveligt" fordi der som nævnt ovenfor mangler de centrale elementer: Mål om målopfyldelse i 2027, en status for målopfyldelsen og hermed synliggørelse af gabet mellem status og 2027-målet og dets årsager samt hvad der skal til af videns- og data-indsats for at lukke gabet i 3. planperiode. Mao

1. en klar tilkendegivelse af at arbejdsprogrammet skal sikre grundlag for opnåelse af miljømålet God økologisk tilstand (GES) eller potentiale (GEP) i de resterende vandområder i 2027 eller levere klare gyldige (naturbetingede) begrundelser for evt. fravigelser tidsfristen,
2. en konkret statusoversigt over, hvor mange vandområder, der vurderes ikke at opfylde GES og GEP, hvad begrundelserne er – herunder især om det skyldes manglende viden eller indsats,
3. en dokumentation for at der er igangsat den nødvendige videns- og data-indsamling til at lukke det videnshul, som den manglende viden under 2. kræver

DN er af den opfattelse, at Danmark i 2027 (27 år efter direktivets vedtagelse!) ikke som ansvarligt medlemsland kan påberåbe sig manglende viden som begrundelse for ikke at have iværksat de nødvendige indsatser til at opnå GES/GEP i sine vandområder. DN er fuldt ud klar over at nogle af de økologiske systemer kan have brug for mere tid til at komme i god tilstand, men de indsatser, der ud fra bedste viden skal til for at gøre god tilstand mulig, er der ingen gyldige undskyldninger for ikke at iværksætte.

Derfor er det klart utilstrækkeligt – som det sker i dette udkast til Arbejdsprogram – at opremse hvad man bagudrettet har sat i værk af indsatser. Uredeligt når det sker uden at medtage den tilbagerulning af tidligere vedtagne indsatser (randzonerne, gødningsnormerne f.eks.), som er foregået i 2. planperiode, og hvor især Landbrugspakken klart dokumenteret har ført til direkte negative trends i kystvandenes tilstand. Og alt for upræcist i forhold til pkt. 1. ovenfor – her kan eksempelvis citeres:

"Efter de første vandplaner var to kystvandområder kommet i god tilstand, og med de planlagte indsatser i vandområdeplanerne for anden planperiode blev det lagt til grund, at udledningerne af kvælstof til fjorde og kystvande skulle bringes ned på et niveau, der vil understøtte, at der kan opnås målopfyldelse i betydeligt flere af de i alt 119 kystvandområder i Danmark." Betydeligt flere end 2? Mere uforpligtende og ukonkret kan det næppe formuleres.

Målrettet regulering er det "nye retningskifte" og det kan der være rigtig meget fornuft i. Det internationale ekspertpanel til evaluering af de danske marine modeller fastslog at det faglige grundlag for de marine modeller og deres resultater var det (formentlig) bedste i EU, og at der var data og modelgrundlag for at gå endnu mere målrettet til værks over for de 119, måske endda flere, kystvandområder, og forfine en lidt grov typologi.

Men målrettet forvaltning indebærer også risikoen for handlingslammelse pga af et evigt krav om yderligere detaljeret viden som grundlag før en konkret indsats kan iværksættes. Her er det nok værd at fremhæve at Vandrammedirektivet netop baserer sig på at man skal agere på den tilgængelige viden og justere ind efterhånden som man øger viden. Og så er det jo i sidste instans er et legitimt politisk spørgsmål, hvor store ressourcer samfundet vil anvende for at regulere på er stadigt mere detaljeret grundlag.



Kapitel 3 rummer en summarisk gennemgang af de over 70 faglige projekter, der er iværksat til forberedelse af 3. vandområdeplan. Det er efter DNs opfattelse fornuftige og efterspurgte vidensprojekter, som helt klart vil forbedre det fælles grundlag for at beslutte de nødvendige indsatser i 3. vandplanperiode.

En række biologiske kvalitetsindeks mangler fortsat at blive udviklet og efterfølgende interkalibreret i EU. Tidsrammen for den proces er ikke beskrevet, men indebærer givet risiko for ikke at være færdig til anvendelse i 3. planperiode. Her er det DNs opfattelse at man må anvende de udviklede indeks, som den bedst tilgængelige viden, uanset om interkalibreringen er tilendebragt så disse parametre kan indgå i den samlede tilstandsvurdering og dermed i fastsættelse af (foreløbige) miljømål og i indsatsbehovene for 3. planperiode. Efter interkalibrering kan en justering så foretages – helt i vandrammedirektivets iterative ånd.

DN savner i særdeleshed en konkretisering overfor MiljøFarlige Stoffer MFS i arbejdsprogrammet. Realiteten er at man for langt de fleste vandområder reelt står uden viden om den kemiske tilstand og det er en helt og aldeles uholdbar situation, som der ikke er taget ansvarligt hånd om i de foregående planperioder. I forbindelse med høringen af Danmarks Havstrategi II blev denne mangel på viden/data kraftigt påpeget af DN. Det er imødekommet i den nu vedtagne Havstrategi II, der bl.a. rummer krav om at der *inden 2021* foretages en kildeopsporing af de forurenende stoffer, som hindrer opfyldelse af de fastsatte miljømål i overfladevandområder og de nødvendige revisioner i udledningstilladelser og miljøgodkendelser bringes i spil.

Langt hovedparten af MFS kilderne er landbaserede og det er her indsatserne skal sættes ind – altså i vandområdeplanernes oplande.

Derfor må de forstærkede ambitioner vedr. MFS naturligvis tydeligt fremgå og konkretiseres i dette Arbejdsprogram afsnit 3.6, der p.t. fremstår valent og tøvende. Man kan således med nogen undren læse i programmet her 19 år efter vandrammedirektivets vedtagelse og 24 år efter Nordsøministrenes vedtagne generationsmål for miljøfarlige stoffer at ” Miljøstyrelsen vil samle den eksisterende viden om giftigheden af relevante miljøfarlige forurenende stoffer med henblik på at kunne fastsætte miljøkvalitetskrav. Hvor det er relevant, revurderer Miljøstyrelsen desuden eksisterende miljøkvalitetskrav for miljøfarlige forurenende stoffer i takt med, at der tilvejebringes ny viden om de pågældende stoffers giftighed og indvirkning på vandmiljøet.” Det DN troede var en selvfølgelig løbende forpligtelse skal nu sættes i værk!

Kapitel 4 omhandler den basisanalyse der i slutningen af 2019 skal foreligge for vandområdeplan 2021-27.

Her kan man læse

” Af hensyn til at kunne afsætte tilstrækkelig tid til videreudviklingen af de marine modeller, vil det ikke være muligt at opdatere alle dele af basisanalysen til december 2019. Dette gælder særligt for kystvande, hvor miljømål, vandområdenes tilstand og risikovurdering 2027 ikke opdateres som en del af basisanalysen 2019. Endvidere vil grundvandsforekomsternes kemiske tilstand – bortset fra tilstanden for så vidt angår nitrat – ikke indgå i basisanalysen 2019. De dele, der ikke kan være en del af basisanalysen december 2019, vil blive integreret i udkast til vandområdeplaner (2021-2027), der sendes i høring december 2020.”

DN er opmærksom på at det er et ganske omfattende og tidskrævende arbejde at få de reviderede marine modellers resultater færdiggjort, men finder det alligevel bekymrende. Dels fordi der altså igen er tale om udsættelse – i første omgang angiveligt til dec. 2020, hvor udkast til vandområdeplan skal foreligge. Dels



fordi der for grundvand kun vil foreligge tilstandsvurdering af grundvandsforekomsternes nitrat og kvantitet, men ikke for alle relevante MFS og deres trends. Afsnit 3.4 omtaler ganske vist at der forventes gennemført projekt om pesticider i grundvand og at der *”op til vandområdeplanerne 2021-2027 vil blive tilstandsvurderet for øvrige forurenende stoffer fx kviksølv og klorerede opløsningsmidler og gennemført projekt vedr. trends i grundvandets kemiske tilstand”*, men der indikeres ikke hvor fyldestgørende det sker – er det i alle grundvandsmagasiner og for alle relevante stoffer? Den manglende rettidighed og præcision i disse projekter er at man så ikke til tiden – igen – kan levere en færdig basisanalyse til offentligheden og EU Kommissionen i dec. 2019, hvorved offentligheden og Kommissionen forholdes vigtige oplysninger om hvorledes situationen er i Danmark på så centrale områder som kystvands- og grundvandskvalitet.

Basisanalysen skal rumme en opdateret **økonomisk analyse af vandanvendelsen**. I tidligere analyser har der alene været fokuseret på vandforsyning og spildevandshåndtering. Vandrammedirektivet forudsætter de væsentlige sektorer indflydelse på vandmiljøet analyseret, så økonomiske instrumenter – herunder ikke mindst forurenere betaler princippet - kan sættes i værk mhp opfyldelsen af miljømålene. Direktivets krav omfatter som minimum sektorerne husholdninger, landbrug og industri analyseret. Senest har EU Kommissionen om 3. vandplanperiode indskærpet medlemslandene at *”sikre korrekt gennemførelse af artikel 9 om omkostningsdækning, herunder beregning og internalisering af miljø- og ressourceomkostninger for alle aktiviteter, der har stor betydning for vandområder, samt økonomiske analyser, som understøtter indsatsprogrammet”*. DN har en klar forventning om at denne 3. basisanalyse leverer en analyse, der klart tilkendegiver og vurderer de enkelte sektorer betydning og bidrag til vandbeskyttelsens omkostninger. Det må arbejdsprogrammet inkludere.

Kapitel 5 rummer en omtale af Landbrugsrelaterede initiativer, hvor målrettet regulering præsenteres som en ny tilgang til vandforvaltning, som tager hensyn til arealernes retention og vandområdernes sårbarhed. (Sidstnævnte tilgang var nu allerede i anvendelse i amternes recipientkvalitetsplaner). For landbruget betyder målrettetheden naturligvis, at man ideelt kan undgå at rette bager for smed, men konceptet tilføjer landbruget det dilemma at smeden så skal betale, mens bageren slipper.

Der omtales gode fremadrettede videns-initiativer som øgede græsafgrøder, og præcisionslandbrug, og gode forvaltningstiltag som jordfordeling og synergi med klimatiltag, men efter DNs opfattelse bør omtalen af forvaltningsskemaer som Landbrugspakken og tørkepakken enten udelades eller i hvert fald tage højde for at begge kommer dyrkningen til gode på vandmiljøets bekostning sådan som landet ligger i dag.

Kapitel 6 er om offentlighedens inddragelse. Her bringes for 3. gang Vandråd på banen fra september 2019 til sommeren 2020, hvor de efter den hidtidige model skal bidrage med råd om vandløb til kommunerne og staten.

I lyset af den massive kritik der har været af 2. Vandråds-proces virker det en anelse arrogant at foreslå samme model som tidligere uden overhovedet at signalere, at der har været og er lyttet til kritik.

Der har ikke været særlig kritik af inddragelsens omfang, men af Vandrådenes grundlæggende materiales tilgængelighed, tidspres, manglende proces-styring og –vejledning og - ikke mindst - af resultaterne og deres synlighed. Især inddragelse uden indflydelse er kernen i kritikken og årsag til at mange frivillige givet vil være meget tilbageholdende med at lægge tid og arbejdskraft og engagement i et 3. Vandrådsarbejde.



Skelen til modellen fra 1. vandråd – men nu med adgang til et fuldt virkemiddelkatalog, der angiver både dokumenterede effekter og rækkevidde og omkostninger og synergier med andre mål og indsatser - vil være tilrådeligt. Der er både tid og plads til forbedring af arbejdsprogrammets indhold af dette kapitel.

Afsluttende

DN skal afslutningsvis gøre opmærksom på EU Kommissionens anbefalinger i Landerapport 2019 (Bruxelles, den 26.2.2019 COM(2019) 95 final):

På grundlag af resultaterne fra anden runde vandområdeplaner opfordres Danmark navnlig til at:

- *Præcisere fordelingen af væsentlige belastninger i de forskellige sektorer med henblik på at kunne udpege passende afbødende foranstaltninger.*
- *Forbedre overvågningen af overfladevand ved at medtage alle relevante biologiske, fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer i alle vandkategorier og øge andelen af vandområder, der er omfattet af overvågning for vandområdespecifikke forurenende stoffer.*
- *Færdiggøre udformningen af vurderingsmetoder for alle biologiske kvalitetselementer i alle vandkategorier, herunder metoder, der er følsomme over for næringsstoffer i vandløb, og inddrage hydromorfologiske kvalitetselementer i klassificeringen af økologisk tilstand.*

I tredje runde vandområdeplaner bør medlemsstaterne:

- *fortsat forbedre inddragelsen af interessenter ved at lade dem deltage aktivt i planlægningsprocessen og ved at integrere deres bidrag i vandområdeplanerne*
- *sørge for at identificere klart, hvad der mangler for at opnå god tilstand i de enkelte vandområder i forhold til disse belastninger, samt udforme, finansiere og gennemføre målrettede indsatsprogrammer for at afhjælpe manglerne*
- *mindske anvendelsen af undtagelser, herunder øge gennemsigtigheden i de anvendte begrundelser, for at sikre rettidig opfyldelse af vandrammedirektivets mål*
- *sikre korrekt gennemførelse af artikel 9 om omkostningsdækning, herunder beregning og internalisering af miljø- og ressourceomkostninger for alle aktiviteter, der har stor betydning for vandområder, samt økonomiske analyser, som understøtter indsatsprogrammet.*

DN skal kraftigt anbefale Miljø og Fødevarerministeriet til at lade en grundig gennemgang af disse anbefalinger indgå i det endelige arbejdsprogram og sikre at det rummer alle de nødvendige og anbefalede tiltag, så de kommende dokumenter – basisanalysen, oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver, miljømål og indsatser (ikke bare for vandløb, men alle vandområder) i vandområdeplanerne – afspejler ambitionen om at nå i mål med alle nødvendige indsatser i 3. vandplanperiode.

Med venlig hilsen

Henning Mørk Jørgensen, vandpolitisk rådgiver

hmj@dn.dk 31193235