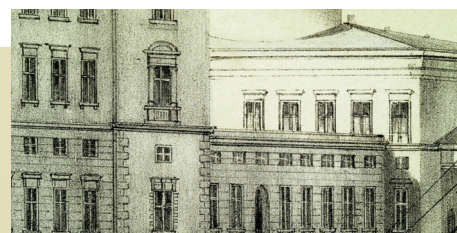


13/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om vandplaner



Beretning om vandplaner

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Miljøministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2014.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-429-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM VANDPLANER

Danmark har tilsluttet sig EU's mål om at opnå en god tilstand i alle vandområder senest i 2015. De overordnede miljømål og rammer fremgår af EU's vandrammedirektiv, der trådte i kraft i 2000. Staten skulle inden 2009 udarbejde vandplaner med tilhørende indsatsprogrammer for, hvordan Danmark ville nå EU-målet, mens staten og kommunerne skulle gennemføre indsatsen. I 2009 og 2010 blev der sideløbende med planprocessen indgået 2 politiske aftaler – Grøn Vækst 1 og 2 – som har ændret rammer og tidsplan for vandplanerne.

Miljøministeriet har i hele perioden haft ansvaret for den overordnede styring af arbejdet med vandplanerne, mens opgaven med at forberede vandplanerne først lå i amterne indtil 2007, hvor opgaven overgik til Miljøministeriet.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt Miljøministeriets planlægning og styring af 1. generation af vandplaner. Den mangelfulde styring indebærer, at 1. generation af vandplaner vil være ca. 5 år forsinket, og at der er stor risiko for, at målet om en god tilstand i alle danske vandområder ikke nås i 2015. Statsrevisorerne bemærker dog, at Miljøministeriet omkring årsskiftet 2012/13 tog initiativ til at anvende en forbedret model for projektstyring for 1. og 2. generation af vandplaner, men at der fortsat er risiko for, at den samlede tidsplan bliver forsinket.

Statsrevisorerne kritiserer især:

- At Miljøministeriets arbejde med 1. generation af vandplaner tog udgangspunkt i et usikkert fagligt grundlag, herunder et usikkert datagrundlag om vandområdernes tilstand, der måtte rettes til flere gange.

Derudover skyldes kritikken:

- At Miljøministeriet har undervurderet opgavens kompleksitet og omfang og ikke har sikret tilstrækkelig projekt- og risikostyring. Miljøministeriet har ikke i tilstrækkelig grad inddraget kommunerne i forberedelsen og kvalitetssikringen af vandplanerne.
- At forsinkelsen indebærer risiko for, at viden og erfaringer fra 1. generation af vandplaner ikke nyttiggøres i 2. generation af vandplaner, og at der ikke er nok tid til at gennemføre indsatserne.

Statsrevisorerne,
den 19. marts 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*

- At Europa-Kommissionen i 2011 og 2014 har indbragt Danmark for EU-Domstolen for overtrædelse af traktaten ved ikke at gennemføre direktivet inden for den fastsatte frist. Første gang trak Kommissionen sagen tilbage, fordi Danmark orienterede om, at vandplanerne var vedtaget. Kommissionen anlagde imidlertid en ny sag, da Danmark efterfølgende i 2012 orienterede om, at vandplanerne var blevet annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet, og at nye vandplaner forventedes vedtaget i 2014.

Omkostningerne til gennemførelsen af 1. generation af vandplaner anslås til ca. 2,2 mia. kr., hvoraf EU finansierer den overvejende del. Hertil kommer omkostninger til spildevandsanlæg mv. på op til 3,5 mia. kr., der overvejende finansieres af forbrugerafgifter på vandafledning.



Beretning til Statsrevisorerne om vandplaner

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	3
	A. Baggrund	3
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Miljøministeriets planlægning og styring af 1. generation af vandplaner	9
	A. Vandplanprocessen	10
	B. Vandplanernes faglige grundlag	20
	C. Naturstyrelsens projektstyring af vandplanerne.....	23
IV.	Miljøministeriets planlægning og styring af 2. generation af vandplaner	27
	A. Vandplanernes faglige grundlag	28
	B. Naturstyrelsens projektstyring af vandplanerne.....	31
	Bilag 1. Love og bekendtgørelser i forbindelse med vandplaner	37
	Bilag 2. Vanddistrikter og hovedvandoplande.....	38
	Bilag 3. Det planlagte og faktiske forløb for 1. generation af vandplaner	39
	Bilag 4. Styregrupper i organiseringen af vandplanprocessen	40
	Bilag 5. Ordliste.....	41

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Connie Hedegaard: august 2004 - november 2007

Troels Lund Poulsen: november 2007 - februar 2010

Karen Ellemann: februar 2010 - oktober 2011

Ida Auken: oktober 2011 - februar 2014

Kirsten Brosbøl: februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Miljøministeriets forberedelse af de danske vandplaner. Vandplanerne udgør tilsammen en plan for, hvordan man kan forbedre det danske vandmiljø og dermed opnå renere vand i kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvand. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2012.

2. Baggrunden for vandplanerne er EU's vandrammedirektiv fra 2000, som pålægger Danmark at opnå god tilstand i alle vandområder senest i 2015. Vandrammedirektivet er implementeret i dansk lovgivning i 2003 i miljømålsloven (jf. bilag 1, som indeholder en oversigt over love og bekendtgørelser om vandplanerne). Indtil strukturreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 har amterne haft ansvaret for udarbejdelsen af vandplanerne. Herefter har ansvaret været placeret hos Miljøministeriet. Det indebærer bl.a., at det er ministeriets opgave at indsamle den nødvendige viden om vandmiljøet og opstille konkrete miljømål for vandmiljøet på baggrund af EU's mål om god tilstand. Endvidere har ministeriet skullet udarbejde et samlet program – indsatsprogrammet – som beskriver den indsats, kommunerne skal gennemføre for at opfylde miljømålene. Ministeriet begyndte at udarbejde vandplanerne i 2007, hvor ministeriet overtog opgaven.

3. Staten har sammen med kommunerne ansvaret for at gennemføre indsatserne fra vandplanerne. Kommunernes indsats skal gennemføres på baggrund af kommunale handleplaner. Heri skal kommunerne beskrive, hvordan og hvornår de vil gennemføre indsatserne i praksis.

4. Baggrunden for Rigsrevisionens undersøgelse er, at 1. generation af vandplaner er blevet meget forsinket. Miljøministeriet skulle have vedtaget vandplanerne med udgangen af 2009, og planerne vil derfor være ca. 5 år forsinket, hvis de som forventet vedtages i efteråret 2014. Desuden har kommuner og interessenter under forberedelsesprocessen af vandplanerne udtrykt en del utilfredshed både i forhold til processen og i forhold til planernes indhold. Ministeriet er begyndt at forberede 2. generation af vandplaner, samtidig med at ministeriet skal færdiggøre 1. generation. 2. generation af vandplaner skal gælde perioden 2016-2021.

5. Vandplanerne er en meget kompleks opgave, der berører mange mennesker og har store økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og borgere. Samtidig er det en opgave, som har stor politisk bevågenhed i Folketinget, kommuner, regioner og hos berørte interesseorganisationer og borgere.

6. Formålet med denne beretning er at vurdere, om Miljøministeriet har forberedt vandplanerne tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet planlagt og styret 1. generation af vandplaner med fokus på at sikre, at vandplanerne blev udarbejdet på et gennemslagsligt grundlag og til tiden?
- Har Miljøministeriet anvendt erfaringerne fra 1. generation af vandplaner i forberedelsen af 2. generation?

En vandplan opstiller mål og virkemidler for, hvordan miljøtilstanden skal være i et områdes kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvand. Vandplanen beskriver også, hvilken indsats og hvilke virkemidler der skal til for at sikre et godt vandmiljø i området.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriets forberedelse af 1. generation af vandplaner ikke har været tilfredsstillende. Miljøministeriets projektstyring har været mangelfuld set i forhold til opgavens kompleksitet og omfang. Dette har medvirket til både at forsinke forberedelsen og skabe usikkerhed i kommunerne om udmøntningen af 1. generation af vandplaner, der skulle have været vedtaget i december 2009.

Opgaven med at planlægge og udarbejde 1. generation af vandplaner har stillet store krav til koordinering og planlægning mellem Miljøministeriet og kommunerne. Opgaven var i nogle tilfælde tilrettelagt uhensigtsmæssigt, hvilket indebærer, at grundlaget for forberedelsen af 1. generation af vandplaner var ugenomsigtigt. Kommunerne blev inddraget i forberedelsen og kvalitetssikringen, men fandt ikke, at Miljøministeriet inddrog deres synspunkter og orienterede tilstrækkeligt i planprocessen.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet ikke planlagde og styrede 1. generation af vandplaner med tilstrækkeligt fokus på at sikre, at vandplanerne blev udarbejdet på et gennomsigtigt grundlag og til tiden. Miljøministeriet anvendte i forberedelsesfasen et datagrundlag, som fra begyndelsen var uensartet, ikke var opdateret og på nogle områder direkte var fejlbehæftet. Datagrundlaget var bl.a. baseret på data, som gik tilbage til perioden 2001-2004 og i nogle tilfælde før. Arbejdet med efterfølgende at sikre, at vandplanerne er baseret på et korrekt datagrundlag har været omfattende, ligesom det har været nødvendigt at nedjustere ambitionsniveauet og de oprindelige målsætninger for 1. generation af vandplaner.

1. generation af vandplaner vil være ca. 5 år forsinket ved den forventede vedtagelse i efteråret 2014.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet på flere områder har anvendt erfaringerne fra 1. generation af vandplaner i forberedelsen af 2. generation. Miljøministeriet har nu indført projekt- og risikostyring af opgaven. Herudover forventer Miljøministeriet, at det faglige grundlag, herunder datagrundlaget for vandplanerne, styrkes med en række nye og forbedrede modeller til vurdering af vandmiljøets tilstand.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne er risikofyldt. Miljøministeriet skal således færdiggøre 1. generation af vandplaner samtidig med forberedelsen af 2. generation. Rigsrevisionen finder tillige, at der er en betydelig risiko for, at målet om god tilstand i alle danske vandområder senest i 2015 – som det er fastlagt i EU's vandrammedirektiv – ikke kan nås.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Denne beretning handler om Miljøministeriets forberedelse af de danske vandplaner. Vandplanerne udgør tilsammen en plan for, hvordan man kan forbedre det danske vandmiljø og dermed opnå renere vand i kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvand.

EU's vandrammedirektiv om rammerne for fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

8. Baggrunden for de danske vandplaner er EU's vandrammedirektiv, som trådte i kraft den 22. december 2000. Direktivet fastlægger rammerne for beskyttelsen af kystvande, søer, vandløb, overgangsvande (flodmundinger, laguner o.l.) og grundvand i alle EU-lande. Direktivet fastsætter en række miljømål og opstiller overordnede rammer for, hvordan landene skal indrette den administrative struktur, når de planlægger og gennemfører tiltag, og når de overvåger vandmiljøet. Det generelle mål er, at alle EU-lande skal opnå god tilstand i alle vandområder senest i 2015.

9. Direktivet indeholder desuden mulighed for at anvende undtagelser for at opfylde det generelle miljømål i vandplanerne. Dette kan bl.a. ske, hvis et vandområde er påvirket af menneskelige aktiviteter i en grad, så det vil være uoverkommeligt eller uforholdsmæssigt dyrt at opfylde miljømålet. I disse tilfælde skal landene konkret overveje, om de kan fastsætte mindre strenge mål for de pågældende områder, eller om områderne skal leve op til målet senere end 2015. EU og medlemslandene har i 2008 i samarbejde udarbejdet en ikke-bindende vejledning for, hvordan landene kan undtage områder fra det generelle miljømål.

10. Direktivet inddeler planprocessen i en forberedelsesperiode og 3 planperioder på hver 6 år. Til hver planperiode hører en generation af vandplaner. Efter direktivet skal 1. generation af vandplaner være trådt i kraft i december 2009 og gælde for perioden 2010-2015, mens 2. og 3. generation af vandplaner henholdsvis skal gælde perioderne 2016-2021 og 2022-2027.

Miljømålsloven

11. Vandrammedirektivet er implementeret i dansk lovgivning i 2003 i miljømålsloven. Loven blev revideret i forbindelse med, at Miljøministeriet overtog vandplanopgaven i 2007. Loven foreskriver, at staten inden udgangen af 2009 skal udarbejde vandplaner med tilhørende indsatsprogrammer, som fastlægger, hvordan Danmark vil nå EU-målet om god tilstand for danske vandområder.

12. Miljømålsloven indeholder overordnede bestemmelser om vanddistrikter, myndigheders ansvar, miljømål, planlægning, overvågning mv. Loven inddeler Danmark i 4 vanddistrikter og 23 hovedvandomlande (jf. bilag 2). Til hvert hovedvandomland hører en vandplan, og der er derfor i 1. planperiode udarbejdet 23 vandplaner i Danmark. Figur 1 viser et eksempel på et forslag til en vandplan.

EU's mål om god tilstand

Vandrammedirektivet indeholder definitioner af god tilstand. Det fremgår, at overfladevand har en god tilstand, når både dets økologiske og kemiske tilstand er god. Grundvand har en god tilstand ved god kvantitativ og kemisk tilstand. Efter vedtagelsen af vandrammedirektivet fastsatte EU kriterier for, hvornår vandområderne har opnået god økologisk, kemisk og kvantitativ tilstand.

Undtagelsesbestemmelser

Vandrammedirektivet indeholder mulighed for at undtage landene for direktivets bestemmelser om at opnå god tilstand. Landene kan bl.a. forlænge tidsfristen for at opfylde miljømål med op til 2 gange 6 år. Landene kan under visse forudsætninger opstille mindre strenge miljømål og midlertidigt acceptere en forringet miljøtilstand, som skyldes naturlige forhold. Brug af undtagelser vil typisk være relevant af tekniske grunde, eller når det bliver uforholdsmæssigt dyrt at gennemføre ændringer.

Forslag til vandplan
Hovedvandopland 1.1
Nordlige Kattegat og Skagerrak

Offentlig høring juni 2013



Miljøministeriet

- miljømål
- indsatsprogrammer
- prioriteringer
- retningslinjer.

- udefrakommende påvirkninger
- vandområdets tilstand
- virkemidler
- økonomi.



- den nuværende miljøstatus
- den sandsynlige indvirkning på miljøet.

- vandplanernes påvirkninger på dyrearter og naturtyper, som er beskyttet.

Vandplanen indeholder bl.a. miljømål, indsatsprogrammer og retningslinjer, og planen gør rede for vandområdets tilstand, virkemidler og økonomi. Endvidere indeholder vandplanen en miljørapport, som bl.a. vurderer den nuværende status for miljøet i det berørte område, og hvordan vandplanen sandsynligvis vil indvirke på miljøet. Derudover indeholder planen en habitatvurdering af, hvordan planen påvirker beskyttede dyrearter og naturtyper.

13. Miljømålsloven fastlægger bl.a., at Miljøministeriet har det overordnede ansvar for at udarbejde vandplaner. Det er derfor ministeriets opgave at indsamle den nødvendige viden om vandmiljøet, fastlægge det samlede behov for indsats og opstille konkrete miljømål for de enkelte vandområder. Det skal ske på baggrund af EU's mål om god tilstand. Endvidere skal ministeriet udarbejde et samlet program – indsatsprogrammet – som beskriver den indsats, der skal gennemføres i hvert vandområde for at opfylde miljømålene.

Miljømålsloven indeholder desuden en bestemmelse om, at forslag til vandplaner skal sendes i offentlig høring.

14. Figur 2 viser aktører og processer, fra EU vedtog vandrammedirektivet i 2000 til 2014, hvor ministeriet forventer at vedtage vandplanerne.

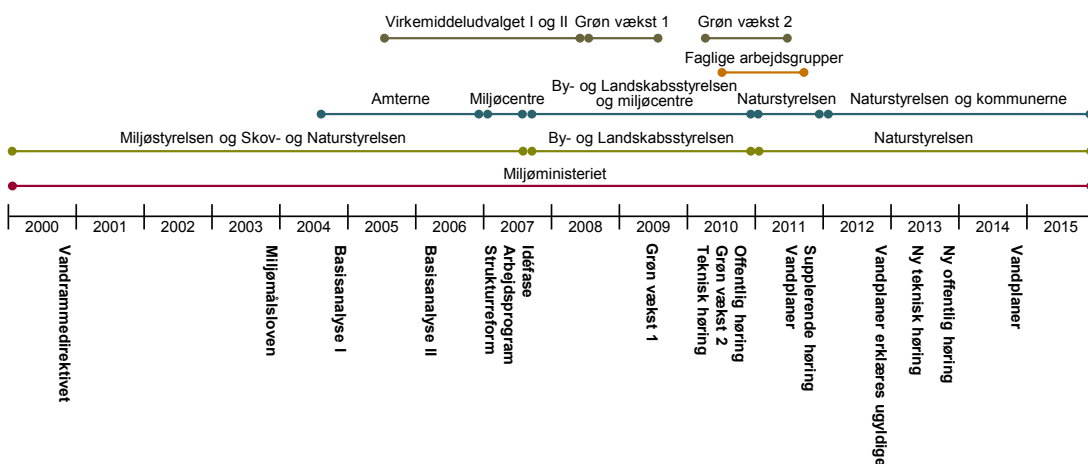
Udvalg

Faglige opgaver

Forberedelse

Implementering

Overordnet styring



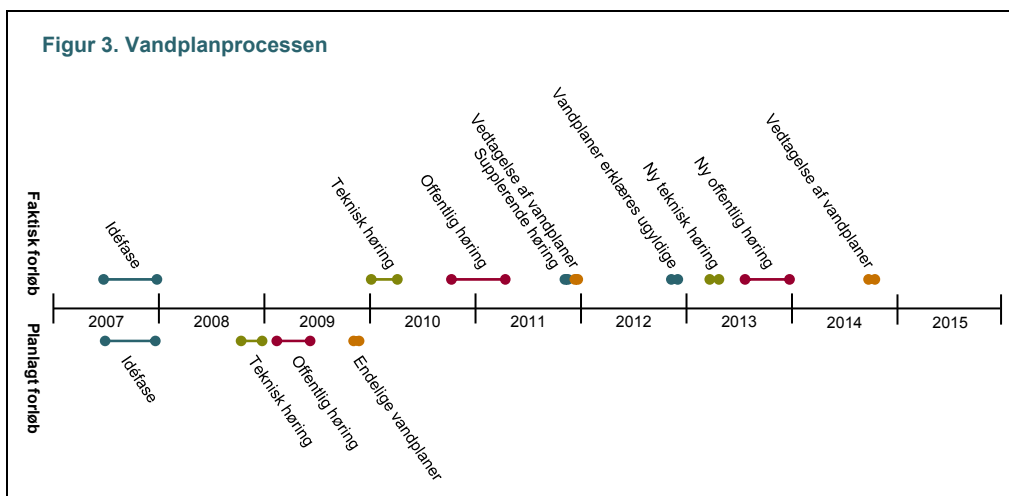
I figur 2 er vist en række begivenheder, som har haft indflydelse på processen, bl.a. vedtagelsen af miljømålsloven i oktober 2003, strukturreformen, som trådte i kraft i januar 2007, nedsættelse af regeringsudvalg og de forskellige høringsfaser.

Figuren viser desuden, at Miljøministeriet i hele perioden har haft ansvaret for den overordnede styring, mens ansvaret for forberedelsen af vandplanerne først lå hos amterne og fra januar 2007 hos Miljøministeriet, herunder miljøcentrene. Fra oktober 2007 overtog By- og Landsskabsstyrelsen ansvaret, mens Naturstyrelsen fik ansvaret for forberedelsen fra 2011. Fra 2012 har Naturstyrelsen og kommunerne haft et fælles ansvar for gennemførelsen af de indsatser, der indgik i de vandplaner, som blev vedtaget med udgangen af 2011, men senere blev ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet på grund af en procedurefejl.

Endelig viser figuren, at der blev nedsat forskellige arbejdsgrupper, der i 2010 og 2011 arbejdede parallelt med høringen af vandplanerne for at kvalificere det faglige indhold af vandplanerne, og at der i perioden foregik forskellige udvalgsarbejder, som arbejdede med vandplanerne – bl.a. med at fastlægge effektive virkemidler for indsatserne. Arbejdsgrupper, begivenheder mv. bliver behandlet i beretningen.

15. Staten har altså haft ansvaret for at forberede vandplanerne, mens staten og kommunerne har ansvaret for at gennemføre de forskellige dele af indsatserne fra vandplanerne. Miljømålsloven foreskriver, at kommunernes indsats skal ske på baggrund af kommunale handplaner, der skal beskrive, hvordan og hvornår kommunerne i praksis vil gennemføre indsatserne.

16. Figur 3 viser en tidslinje for forberedelsen af 1. generation af vandplaner.



Figur 3 viser, at idéfasen blev gennemført som planlagt fra juni til december 2007. Figuren viser desuden, at den tekniske høring var planlagt gennemført fra oktober til december 2008, mens den offentlige høring skulle ske fra januar til juni 2009. De 2 høringer blev dog først gennemført henholdsvis fra januar til marts 2010 og fra oktober 2010 til april 2011.

Figuren viser også, at Miljøministeriet gennemførte en supplerende høring på 8 dage i december 2011, og at vandplanerne blev vedtaget umiddelbart herefter. Natur- og Miljøklagenævnet erklærede dog vandplanerne for ugyldige i december 2012 på grund af en procedurefejl, og ministeriet gennemførte derfor i løbet af 2013 en ny teknisk og ny offentlig høring. 1. generation af vandplaner forventes vedtaget i efteråret 2014.

Vi gennemgår i kap. III den oprindelige tidsplan for vandplanprocessen, det faktiske forløb og forsinkelserne i processen. Bilag 3 indeholder desuden en oversigt, der viser det planlagte og faktiske forløb for udarbejdelsen af 1. generation af vandplaner.

7 miljøcentre arbejdede i praksis med vandplanerne. Miljøcentrene hørte under Skov- og Naturstyrelsen (4 centre) og Miljøstyrelsen (3 centre) frem til 1. oktober 2007. Herefter hørte miljøcentrene under By- og Landsskabsstyrelsen frem til oprettelsen af Naturstyrelsen i januar 2011. Arbejdet med vandplanerne udføres herefter af Naturstyrelsen og fra 2012 sammen med kommunerne.

Virkemiddeludvalgene var embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Finansministeriet (formand), Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Miljøministeriet og Fødevareministeriet.

Omkostningseffektive virkemidler

Indsatsen i vandplanerne sker både med specifikke og generelle virkemidler. De generelle virkemidler implementeres generelt i landet uafhængigt af geografiske forhold, mens specifikke virkemidler er rettet mod udvalgte vandområder.

De generelle virkemidler er fx ændringer af gødningsnormen, forbud mod pløjning, forbud mod jordbearbejdning i efteråret og forbud mod pløjning af fodergræsmarker i visse perioder.

De specifikke virkemidler er fx etablering af vådområder, forbedret spildevandsrensning, fysiske forbedringer i vandløb og reduktion af kvælstof i kystvande og søer.

Virkemiddeludvalg I og II

17. Sideløbende med at Miljøministeriet planlagde og udarbejdede vandplanerne, har forskellige udvalg arbejdet med økonomiske og administrative rammer for vand- og naturområdet. Det har ændret rammerne for vandplanerne.

I marts 2005 blev det første Virkemiddeludvalg (VMU I) nedsat. Udvalget skulle fastlægge brugen af effektive virkemidler i vandplanerne. Baggrunden var, at Danmarks Miljøundersøgelser i 2004 skønnede, at gennemførelsen af vandrammedirektivet ville medføre betydelige omkostninger til reduktion af landbrugets udledning af næringsstoffer i størrelsesordenen 7-18 mia. kr. VMU I kom i 2007 med en overordnet analyse af, hvordan Danmark kunne gennemføre vandrammedirektivet på en omkostningseffektiv måde. Analysen blev fulgt op af endnu en analyse i april 2008 fra det andet Virkemiddeludvalg (VMU II), som anbefalede effektive landbrugsrelaterede virkemidler. Analysen fra VMU II konkretiserede også, hvordan Miljøministeriet kan anvende vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser, og hvordan gennemførelsen af vandrammedirektivet kan finansieres.

Virkemiddeludvalgenes arbejde var derfor med til at fastsætte retningslinjer for de virkemidler, som skulle ligge til grund for indsatserne i vandplanerne.

Grøn Vækst 1 og 2

18. Der er sideløbende med planprocessen indgået 2 politiske aftaler, som også har ændret rammerne for vandplanerne. I september 2008 blev det første Grøn Vækst-ministerudvalg nedsat. En politisk aftale fra juni 2009 opstillede en række mål for indsatsen i vandplanerne på nationalt plan. Aftalen (Grøn Vækst 1) beskrev også de virkemidler, der skulle anvendes i vandplanernes indsatsprogrammer, og omfanget af anvendelsen af virkemidlerne.

Aftalen blev fulgt op af endnu en aftale i april 2010 (Grøn Vækst 2). Med Grøn Vækst 2 ønskede den daværende regering bl.a., at reduktionen af kvælstof i vandplanerne blev underkastet en nærmere analyse. På baggrund af analysen blev kvælstofreduktionen fastsat til ca. 9.000 tons i Grøn Vækst 2 – i modsætning til ca. 19.000 tons kvælstof i Grøn Vækst 1. Aftalen (Grøn Vækst 2) betød, at der skulle igangsættes et udredningsarbejde – under ledelse af Finansministeriet og med deltagelse af bl.a. Miljøministeriet – som skulle undersøge, hvordan 10.000 af de 19.000 tons kvælstof i den første aftale (Grøn Vækst 1) kunne reduceres.

Vandplanernes økonomi

19. Miljøministeriet anslår, at omkostningerne til vandplanernes indsatser i 1. planperiode samlet udgør ca. 2,2 mia. kr. Staten finansierer nogle af disse omkostninger, kommunerne en mindre del, mens EU-midler finansierer den overvejende del under Landdistriktsprogrammet.

Hertil kommer anslåede anlægsomkostninger til indsatser omkring spildevand på op til 3,5 mia. kr. – bl.a. til modernisering af renseanlæg – i perioden 2012-2015. En stor del af omkostningerne fordeles på alle forbrugere via afgifter på vandaflledning, mens der i fritliggende huse på landet vil være behov for private investeringer i renseanlæg, som typisk koster op til 60.000 kr. pr. husstand. Ministeriet forventer, at de totale omkostninger til vandplanerne vil udgøre ca. 5,7 mia. kr. i perioden 2012-2015.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

20. 1. generation af vandplaner, som skulle have været vedtaget med udgangen af 2009, vil være ca. 5 år forsinket, hvis de som forventet vedtages i efteråret 2014. Kommuner og interessenter har under forløbet udtrykt en del utilfredshed både i forhold til processen og i forhold til vandplanernes indhold. Miljøministeriet er nu begyndt at forberede 2. generation af vandplaner, samtidig med at ministeriet skal gøre 1. generation af vandplaner færdige.

21. Vandplanerne er en meget kompleks opgave, der berører mange mennesker og har store økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og borgere. Samtidig er det en opgave, som har stor politisk bevågenhed i Folketinget, kommuner, regioner og hos berørte interesseorganisationer og borgere.

22. Formålet med denne beretning er at vurdere, om Miljøministeriet har forberedt vandplanerne tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Miljøministeriet planlagt og styret 1. generation af vandplaner med fokus på at sikre, at vandplanerne blev udarbejdet på et gennemslagsligt grundlag og til tiden?
- Har Miljøministeriet anvendt erfaringerne fra 1. generation af vandplaner i forberedelsen af 2. generation?

Metode og afgrænsning

23. I undersøgelsen har vi gennemgået materiale, der belyser Miljøministeriets forberedelse af vandplanerne. Det drejer sig i hovedtræk om:

- miljømålsloven og diverse bekendtgørelser om vandplanerne
- diverse plandokumenter og retningslinjer for vandplanprocessen samt instrukser for udarbejdelsen af vandplanerne
- referater af Miljøministeriets styregruppemøder fra januar 2007 til juni 2013
- redegørelser og oversigter udarbejdet specifikt til Rigsrevisionen om bl.a. organiseringen og planlægningen af vandplanprocessen, datagrundlaget for vandplanerne og inddragelsen af interessenter i forberedelsen af vandplanerne mv., herunder særligt kommunerne.

24. Rigsrevisionen har herudover gennemført interviews i 5 kommuner om forberedelsen af vandplanerne. Interviewene udgjorde grundlaget for Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse i 40 kommuner med fokus på at belyse vandplanprocessen set fra kommunernes synsvinkel. I spørgeskemaundersøgelsen har Rigsrevisionen haft fokus på:

- kommunernes inddragelse i vandplanprocessen
- kvaliteten af datagrundlaget for vandplanerne
- overvågningsindsatsen af vandmiljøet
- omkostningseffektiviteten i indsatserne fra vandplanerne
- konsekvenserne af forberedelsesprocessen for kommuner og borgere.

Såvel temaer som spørgsmål er udarbejdet på baggrund af en dialog med Miljøministeriet og KL. Vi har testet spørgeskemaet i en kommune inden udsendelse til kommunerne.

25. Vi har valgt kommunerne, så de er repræsentative i forhold til de oprindelige 7 miljøcentre. Valget af kommuner repræsenterer et bredt udsnit i forhold til antal indbyggere, antal landbrugsbedrifter og omfanget af km vandløb. Vi har drøftet kriterierne for valget af kommuner med Miljøministeriet og KL.

Svarprocenten i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse er 87, hvilket svarer til, at 35 ud af 40 kommuner har besvaret Rigsrevisionens spørgeskema.

Afgrænsning

26. Undersøgelsen omhandler perioden 2007-2013. Miljøministeriet overtog opgaven med at forberede vandplanerne den 1. januar 2007, da strukturreformen trådte i kraft.

For at vurdere ministeriets forberedelse af vandplanerne har undersøgelsen dog også inddraget visse dele af det arbejde, der lå forud for 2007, herunder betydningen af amternes basisanalyser. Endvidere har undersøgelsen omfattet den såkaldte PAM-rapport fra 2006 (Projektgruppen for administrationsgrundlaget for miljømålsloven). Rapporten udgjorde første skridt til at etablere en ensartet administrationspraksis for miljøcentrene i perioden 2006-2007, og rapporten indeholdt en række anbefalinger til arbejdet med at forberede vandplanerne.

27. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke haft fokus på at vurdere, om Miljøministeriet ved forberedelsen af vandplanerne har overholdt de formelle krav i vandrammedirektivet og i miljømålsloven. Rigsrevisionen har heller ikke haft fokus på de retssager mod ministeriet, som bl.a. Landbrug & Fødevarer har anlagt på vegne af en række landmænd.

Undersøgelsen omfatter derudover ikke arbejdet i Grøn Vækst-udvalgene og i Virkemiddeludvalgene, men det indgår, hvilken betydning udvalgenes arbejde havde for forløbet og tidsplanen for ministeriets forberedelse af vandplanerne. Undersøgelsen vil desuden ikke behandle de økonomiske aspekter af vandplanerne, men alene den statslige forberedelse af vandplanerne.

28. Bilag 1 indeholder en oversigt over de love og bekendtgørelser, der omtales i beretningen. Bilag 2 indeholder en oversigt over vanddistrikter og 1. generation af vandplaner. Bilag 3 indeholder en oversigt over det planlagte og faktiske forløb for udarbejdelse af 1. generation af vandplaner. Bilag 4 indeholder en oversigt over de styregrupper, som var nedsat fra 2007 til 2013. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Miljøministeriets planlægning og styring af 1. generation af vandplaner

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet ikke planlagde og styrede 1. generation af vandplaner med tilstrækkeligt fokus på, at vandplanerne blev udarbejdet på et gennemsigtigt grundlag og til tiden. Efter EU's vandrammedirektiv skulle 1. generation af vandplaner være trådt i kraft i december 2009 og gælde for perioden 2010-2015. Forløbig har Miljøministeriet brugt godt 7 år på at forberede vandplanerne, og 1. generation af vandplaner vil være ca. 5 år forsinket, hvis de som forventet vedtages af Miljøministeriet i efteråret 2014. Kommunerne vil have ganske få måneder til at implementere indsatserne fra vandplanerne, inden planperioden udløber i 2015. Konsekvensen er, at vandplanerne ikke vil opnå fuld effekt i 1. planperiode, fordi flere kommuner og vandselskaber ifølge kommunernes egne vurderinger ikke vil have den nødvendige tid til at gennemføre indsatserne.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet ikke har haft et tilstrækkeligt overblik over opgavens omfang og karakter samt ændringer i rammebetingelserne for at løse opgaven. Miljøministeriets planproces tog afsæt i data for vandområderne, som ikke var opdateret, og i de vandområder, der var sat mål for i de tidligere amters regionplaner. Dette har medført, at Miljøministeriet i hele planprocessen havde et meget stort arbejde med at tilrette forslagene til vandplanerne, efter de havde været i høring. Samtidig pegede kommuner og interessenter i høringerne på en række faglige usikkerheder i vandplanerne, som betød, at Miljøministeriet efterfølgende valgte at nedsætte flere arbejdsgrupper for at imødekomme interessenterne, skabe større forståelse for vandplanernes indhold og på visse områder kvalificere det faglige grundlag, før 1. generation af vandplaner kunne vedtages. Usikkerheden i det faglige grundlag, herunder datagrundlaget, medførte samtidig, at flere indsatser udgik af vandplanerne, og at andre er udsat til 2. og 3. planperiode.

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet undervurderede styringsbehovet i forhold til opgavens organisatoriske og faglige kompleksitet. Undersøgelsen har vist, at Miljøministeriet ikke har haft en samlet plan for, hvordan ministeriet skulle håndtere opgaven. Miljøministeriets decentrale enheder har i flere faser af planprocessen endvidere været under et stort tidspres, og ansvarlige styregrupper har flere gange efterlyst et overblik over sammenhængen mellem opgaver og resurser. Styregrupperne har ikke haft et tilstrækkeligt grundlag, der gav mulighed for bevidst at kunne styre opgaven på resurser, tid og kvalitet og dermed også forholde sig aktivt, når forudsætninger for at løse opgaven blev ændret.

A. Vandplanprocessen

29. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Miljøministeriet nedsatte arbejdsgruppen PAM (Projektgruppen for administrationsgrundlaget for miljømålsloven), der i 2006 udarbejdede et oplæg til at etablere en ensartet administrationspraksis for de kommende miljøcentre efter strukturreformen. Arbejdsgruppen vurderede, at det ville medføre en øget risiko for fejlagtige miljøinvesteringer eller manglende indsats at basere indsatsen i 1. planperiode på amternes basisanalyser. Det skyldtes, at karakteriseringen af vandområderne i basisanalyserne var uensartet, og i nogle tilfælde ville dokumentationsgrundlaget for indsatserne ifølge arbejdsgruppen derfor være usikkert eller spinkelt.
- Miljøministeriet vurderede alligevel, at basisanalyserne og de data, der var indsamlet gennem en årrække ved overvågningen af vandområderne, var tilstrækkelige til at indgå som grundlag for indsatserne i vandplanerne i 1. planperiode. Ministeriet accepterede dermed, at karakteriseringen af og målsætningen for vandområderne var uensartet. Ministeriet anvendte dermed basisanalyserne og regionplanerne som grundlag for vandplanerne.
- By- og Landskabsstyrelsen modtog i vandplanprocessen mange høringssvar med korrektioner til datagrundlaget for planerne. Det medførte et stort arbejde med efterfølgende at behandle høringssvar og tilrette vandplanerne. Korrektionerne skyldtes bl.a., at planerne var baseret på uensartede data fra basisanalyserne, at data ikke var opdateret, og at data på nogle områder var fejlbehæftet. Endvidere besluttede Miljøministeriet i 2011 at ensrette særligt vandløbsindsatsen i de tidligere regionplaner. By- og Landskabsstyrelsen og senere Naturstyrelsen måtte derfor også gennemgå vandområderne flere gange for at ensarte, opdatere og kvalitetssikre datagrundlaget for vandplanerne.
- Vandrammedirektivet angiver, at vandplanerne i 1. planperiode skal være vedtaget senest den 22. december 2009. Vandplanerne vil, hvis de vedtages i efteråret 2014, være ca. 5 år forsinket. Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) tog i 2010 skridt til at indbringe Danmark for EU-Domstolen for at slå fast, at Danmark havde overtrådt Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) ved ikke at gennemføre direktivet inden den fastsatte frist. Miljøministeriet tog Kommissionens tilkendegivelse til efterretning. Kommissionen trak dog sagen tilbage i 2012, efter at Danmark havde orienteret Kommissionen om, at vandplanerne var blevet vedtaget og offentliggjort i december 2011. Herefter meddelte Danmark i december 2012, at vandplanerne var blevet annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet, og at nye vandplaner forventedes vedtaget i maj 2014. Kommissionen har efterfølgende besluttet at anlægge en ny sag mod Danmark ved EU-Domstolen på basis af artikel 258 i TEUF om traktatbud som følge af, at vandplanerne er blevet forsinket.

Amterne gennemførte **basisanalysen**. Basisanalysen skulle beskrive de konkrete vandområder (kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvandsforekomster) ifølge vandrammedirektivet. Endvidere skulle basisanalysen beskrive de menneskeskabte påvirkninger af de konkrete vandområder. Endelig skulle basisanalysen indeholde en første vurdering af, hvilken indsats der skulle til for at opfylde vandrammedirektivet og de økonomiske konsekvenser af vandanvendelsen.

Basisanalysen

30. Et væsentligt udgangspunkt for arbejdet med vandplanerne var den såkaldte basisanalyse, som de daværende amter udarbejdede. De første udkast til vandplaner anvendte således basisanalysens inddeling af vandområder og typologi, mens data vedrørende tilstand og belastninger af vandområderne blev opdateret af Miljøministeriet. Der var i de første udkast til vandplaner tale om data, som gik tilbage til perioden 2001-2004 og i nogle tilfælde endnu ældre data.

31. Basisanalysen opsamlede viden om vandområdernes tilstand og om de menneskeskabte påvirkninger af vandområderne. Desuden skulle analysen give en allerførste vurdering af, hvor der var en risiko for, at målene fra vandrammedirektivet ikke blev opfyldt i 2015.

Amterne lavede basisanalyserne som første led i Danmarks gennemførelse af EU's vandrammedirektiv fra 2000. Målet med basisanalyserne var at tilvejebringe en vurdering af vandmiljøets tilstand og risiko for manglende målopfyldelse i 2015 på et ensartet grundlag i Europa.

32. I Danmark var basisanalysen opdelt i 2 dele. 1. del kortlagde vandforekomsterne og beskrev menneskeskabte påvirkninger, herunder de forureningskilder, som påvirker vandområderne. 1. del blev rapporteret til Kommissionen i 2005. 2. del vurderede risikoen for, at vandforekomsterne ikke ville kunne opnå de gældende regionplaners målsætninger inden 2015. 2. del af basisanalysen blev rapporteret til Kommissionen i 2006.

Basisanalyserne blev udarbejdet af de daværende amter, som var vanddistriktsmyndighed før strukturreformen i 2007. Efter strukturreformen overtog Miljøministeriet vanddistriktsmyndigheden og forberedelsen af vandplanerne.

PAM-rapporten

33. Miljøministeriet nedsatte i november 2005 PAM (Projektgruppen for administrationsgrundlaget for miljømålsloven). PAM blev nedsat som led i forberedelsen af strukturreformen og miljøcentrenes kommende forvaltning, herunder administrationen af miljømålsloven. PAM skulle udarbejde et administrationsgrundlag, der bl.a. skulle bidrage til at sikre en ensartet administrationspraksis i miljøcentrene, og at de planlægningsopgaver, der skulle løses i forbindelse med de kommende vand- og naturplaner, blev løst på et højt fagligt niveau.

34. PAM fremlagde i efteråret 2006 en rapport, som bl.a. pegede på, at principperne for basisanalyserne varierede fra amt til amt. Således brugte amterne forskellige kriterier, når de udpegede vandområder, hvor der skulle ske en indsats. De brugte også forskellige kriterier til at vurdere, om vandområderne kunne opfylde målene. Dette kom bl.a. til udtryk på vandløbsområdet, hvor der var stor forskel på omfanget af vandløb, som amterne havde fastsat mål for i regionplanerne. Rapporten nævnte også, at forskelle i detaljeringsgraden i amternes analyser ville blive afspejlet i miljøcentrenes fremadrettede analyser i forbindelse med forberedelsen af vandplanerne. Rapporten anbefalede derfor, at miljøcentrene med den viden, som forelå med basisanalyserne, foretog nogle gennemgribende justeringer, der kunne sikre en mere ensartet viden om vandområderne på tværs af amterne. Hvis det ikke skete, ville dokumentationsgrundlaget for indsatserne i 1. planperiode ifølge arbejdsgruppen være forskelligt og i nogle tilfælde usikkert. Det kunne i sidste ende øge risikoen for fejlinvesteringer eller manglende indsats med den konsekvens, at Danmark ikke ville nå målsætningerne.

35. Miljøministeriet forholdt sig til PAM-rapporten og vurderede, at viden fra basisanalyserne og den viden, amterne havde indsamlet ved at overvåge vandområderne, var tilstrækkelig til at indgå som grundlag for vandplanerne i 1. planperiode. PAM-rapporten ændrede ikke på den beslutning, der var truffet i 2005, om at basere indsatserne i vandplanerne i 1. planperiode på det datagrundlag, der lå i basisanalyserne. Ministeriet skulle primært basere indsatserne på amternes udpegning af vandområder, til trods for at principperne for udpegningen og de kriterier, som amterne havde anvendt for at vurdere risikoen for ikke at leve op til miljømålene, varierede. Samtidig skulle miljøcentrene inddrage de involverede parter tidligt i planprocessen, særligt kommunerne, for at kvalificere grundlaget for vandplanerne. Miljøcentrene ville herved tidligt i processen få overblik over udfordringernes karakter og sværhedsgrad, og centrene kunne målrette arbejdet med vandplanerne mod de enkelte kommuner.

Påvirkninger af vandmiljøet

For kystvande og søer er de væsentligste påvirkninger næringsstoffer (kvælstof og fosfor). For vandløb er de mest betydende påvirkninger fysiske forhold – fx intensiv beskæring af planter, reduceret vandføring og erosion – samt udledninger af organisk stof og ammoniak.

PAM bestod af repræsentanter fra de tidligere amters natur- og miljøforvaltninger, én repræsentant fra Miljøministeriets departement samt repræsentanter fra Skov- og Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser.

Mål for vandområderne i amternes regionplaner

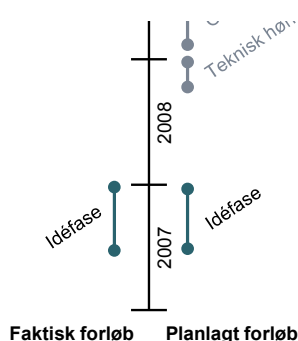
I regionplanerne var vandområderne målsat fra A til F. A var beskrevet som "særligt naturvidenskabeligt interesseområde", mens B var "fiskevandsmålsatte områder". A- og B-målsatte vandområder var de mest værdifulde. Målsætningerne C til F var lempede målsætninger, som var fastsat for vandområder, der anvendtes til vandafledning, vandindvinding eller var påvirkede af spildevand eller okker. Disse vandområder repræsenterede mindst naturmæssig værdi. Målsætningsystemet var baseret på en vejledning fra Miljøstyrelsen fra 1983.

Miljøministeriets plan for vandplanprocessen

36. Den foreløbige proces for vandplanerne har været meget langstrakt. Rigsrevisionen har derfor gennemgået vandplanprocessen fra 2007 til 2013 for at afdække forsinkelserne, og hvordan kommunerne har oplevet, at Miljøministeriet inddrog dem i processen.

37. Ifølge vandrammedirektivet skulle vandplanerne for 1. planperiode være vedtaget inden udgangen af 2009. Miljømålsloven fastsætter i overensstemmelse med direktivet, at vandplanerne skulle være vedtaget i december 2009. Fristen i vandrammedirektivet og miljømålsloven var udgangspunktet for den overordnede tidsplan, som Miljøministeriet opstillede for vandplanprocessen. Bilag 3 indeholder en oversigt, som skitserer den oprindelige tidsplan og det faktiske forløb for planprocessen.

Idéfase



Bidrag i idéfasen

Miljøministeriet modtog ca. 2.500 bidrag fra interessenterne. Bidragene handlede bl.a. om forslag til projekter om naturgenopretninger, modeller til finansiering af indsatsen, datagrundlaget for vandplanerne og sammenhæng mellem kommuneplaner og vandplaner. Fra erhvervsorganisationerne handlede indlæggene også om de erhvervsmæssige hensyn, der burde ligge til grund for gennemførelsen af vandplanerne.

Idéfasen

38. Vandplanprocessen blev indledt i januar 2007 med miljøcentrenes planlægning af idéfasen, hvilket var samtidig med, at strukturreformen trådte i kraft. Idéfasen var en offentlig høring og var en særlig dansk ordning, som lå ud over kravene til høringer i vandrammedirektivet. Høringen opfordrede kommuner, regioner, borgere og interesseorganisationer til at komme med idéer og forslag til, hvordan de kommende vandplaner kunne sikre det danske vandmiljø.

Miljøministeriets planlægning af idéfasen bestod i al væsentlighed i at forberede det materiale – herunder arbejdsprogrammet for planprocessen – ministeriet skulle udsende til kommuner, regioner m.fl. Desuden skulle ministeriet forberede den høringsportal, hvor bidragene kunne indrapporteres. Ministeriet gennemførte idéfasen som planlagt fra juni til december 2007.

39. Miljøministeriet modtog ca. 2.500 bidrag fra en bred vifte af interessenter, fx kommuner, regioner, landbrugsorganisationer, miljøorganisationer og borgere. De påpegede bl.a., at tidsplanen for udarbejdelse af vandplanerne var presset. Fx var fremdriften afhængig af, hvordan Kommissionen fortolkede regler om brug af undtagelsesbestemmelser. Nogle interessenter opfordrede derfor til, at ministeriet udsatte processen. Ministeriet fastholdt imidlertid, at planforslagene skulle sendes i høring med udgangen af 2008, så vandplanerne kunne vedtages med udgangen af 2009, som vandrammedirektivet foreskrev.

40. Det indgik i Miljøministeriets planlægning, at der skulle udarbejdes en hvidbog som tilbagemelding på idéfasen, hvor alle bidrag skulle kommenteres, og hvor det skulle begrundes, om et bidrag var indarbejdet eller ej. Ministeriet valgte på grund af tidspres og en prioritering af resurserne, at kommunerne alene skulle have en generel tilbagemelding på idéfasen. Herudover var det op til de enkelte miljøcentre selv at beslutte, om de skulle melde tilbage til kommunerne om konkrete forhold.

41. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at 63 % af kommunerne var "ikke tilfreds" eller "mindre tilfreds" med tilbagemeldingen på deres bidrag i idéfasen, og at næsten halvdelen af kommunerne ikke fik en tilbagemelding på bemærkningerne. Den manglende tilbagemelding betød ifølge kommunerne, at det var umuligt at vide, om eller hvordan bidragene indgik, når miljøcentrene udarbejdede udkastene til vandplaner.

BOKS 1. EKSEMPLER FRA RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE PÅ KOMMUNERS SVAR

"Vi fik ingen tilbagemeldinger på, hvad, hvordan og hvorfor vores høringssvar blev inddraget eller ikke inddraget".

"Der har stort set ingen dialog været – det har været envejskommunikation fra miljøcentret til kommunen. Vi havde ét møde i idéfasen, og der blev vi på ingen måde taget seriøst af miljøcentret".

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at idéfasen var planlagt mindre hensigtsmæssigt, da mange kommuner savnede en tilbagemelding på deres bidrag og derfor ikke vidste, hvordan deres bidrag indgik i den videre proces.

Miljøcentrene udarbejder 1. planforslag til vandplaner

42. Miljøcentrene gennemgik som en af de første opgaver de metoder, som amterne havde anvendt i basisanalyserne til at identificere og udpege stærkt modificerede vandområder, hvor der gælder en lempet miljømålsætning for fysiske forhold. De stærkt modificerede vandområder er områder, som i væsentlig grad har ændret karakter i forhold til dyre- og planteliv som følge af menneskelig påvirkning, og hvor der vurderes at være uforholdsmæssigt store omkostninger ved at opnå de generelle miljømål. Der er fx tale om havne eller vandløb, der bruges til afvanding, elproduktion eller kunstvanding. Der kan også være tale om rørlagte vandløb i byer, hvor det af tekniske, kulturelle eller økonomiske årsager ikke er muligt at opnå naturlige fysiske forhold.



Lindborg Å. En af Naturstyrelsens udfordringer har været at afgøre, om et vandløb er naturligt eller kunstigt.

Foto: Ole Akhøj

Vandområder fra regionplanerne til vandplanerne

Miljøcentrene overførte de vandområder, som amterne havde opstillet mål for i regionplanerne, til vandplanerne. De områder, som regionplanerne målsatte med A- eller B-målsætninger, blev som udgangspunkt overført til vandplanerne med målsætningen "høj tilstand" eller "god tilstand" i vandrammedirektivet. Samtidig blev de områder, som i regionplanerne havde været målsat med lempede målsætninger (C-F-målsætninger), målsat med miljømålet "godt økologisk potentiale" og "god kemisk tilstand" i vandrammedirektivet. Miljøcentrene udvalgte således primært vandområder i vandplanerne ud fra amternes vurderinger.

Et kunstigt og stærkt modificeret vandområde er i vandrammedirektivet beskrevet som et område, der som følge af menneskelig påvirkning i væsentlig grad har ændret karakter i forhold til et naturligt dyre- og planteliv. For stærkt modificerede vandområder gælder miljømålet "godt økologisk potentiale". Det betyder, at kravet til biologiske forhold (tilstedeværelse af planter og dyr) er lempet i forhold til, hvad der gælder for naturlige vandområder, mens kravene til selve vandkvaliteten er de samme som for naturlige vandområder.

43. Formålet med miljøcentrenes gennemgang var at ensrette grundlaget for den senere udpegning af stærkt modificerede vandområder i vandplanerne. Gennemgangen skete, fordi amternes udpegning af stærkt modificerede vandområder i basisanalyserne havde været meget forskellig, så nogle amter havde udpeget væsentligt flere vandområder med lempet målsætning end andre amter.

Endvidere tilrettede Kort- og Matrikelstyrelsen teknisk de geografiske kort, så vandløbene fremstod ubrudte henover de tidligere amtsgrænser.

44. By- og Landskabsstyrelsen, herunder miljøcentrene, udarbejdede derudover interne retningslinjer for, hvordan de skulle udarbejde vandplanerne. Det gjaldt bl.a., hvilke virkemidler kommunerne skulle lægge til grund for indsatserne, hvordan indsatserne skulle fastsættes, og hvordan undtagelsesbestemmelserne for miljømålene skulle anvendes. Det arbejde blev bl.a. vanskeliggjort af, at Kommissionen var forsinket med at udmelde kriterier for, hvordan landene skulle fastlægge, om vandområder opfyldte miljømål, og hvordan de skulle anvende undtagelsesbestemmelserne. Desuden var Virkemiddeludvalg I forsinket med et samlet bud på brugen af omkostningseffektive virkemidler. Det forsinkede Miljøministeriet, der skulle fastlægge de overordnede rammer for vandplanerne, herunder bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer, som de konkrete retningslinjer skulle tage afsæt i.

45. Miljøcentrene havde ikke erfaring med opgaven fra tidligere, og de måtte afklare mange principielle problemstillinger på et overordnet niveau, før de kunne gøre retningslinjerne færdige. Miljøcentrene udarbejdede derfor retningslinjerne sideløbende med, at selve arbejdet med vandplanerne foregik. Det øgede ifølge Miljøministeriet risikoen for uensartet brug af metoder, beregninger mv. Det gav dog ikke anledning til forsinkelser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det var u hensigtsmæssigt, at processen med at udarbejde retningslinjer skete, samtidig med at selve arbejdet med vandplanerne foregik, da det øgede risikoen for, at det faglige grundlag for vandplanerne blev uensartet.

46. De første forslag til vandplaner forelå til tiden i september 2008 klar til teknisk høring i kommuner, regioner mv. Frem til september 2008 havde der været et betydeligt pres på miljøcentrene for at gøre udkastene færdige. En konsekvens af den sammenpressede proces var, at centrene ikke indsamlede ny viden og dokumentation i form af dataindsamling eller dialog med kommunerne. Centrene baserede alene forslagene på eksisterende viden, herunder data, som gik tilbage til perioden 2001-2004 og i nogle tilfælde endnu ældre data.

47. I oktober 2008 nedsatte regeringen det første Grøn Vækst-udvalg (Grøn Vækst 1) og besluttede samtidig at udskyde den tekniske høring af vandplanerne til efter, at udvalget havde afsluttet sit arbejde.

En politisk aftale fra juni 2009 i forlængelse af Grøn Vækst 1 ændrede afgørende på målsætningerne i vandplanerne og fik betydning for tidsplanen for vandplanerne. I den periode, hvor Grøn Vækst-udvalget arbejdede, og mens forhandlingerne foregik, var arbejdet i miljøcentrene sat i stå. Den tekniske høring blev efter afslutningen af udvalgets arbejde fastsat til oktober 2009, og det betød, at vandplanerne var forsinket med ca. 1 år (jf. bilag 3).

Miljøministeriet har oplyst, at den tekniske høring blev udskudt yderligere 2 måneder som følge af drøftelser med KL om etablering af vådområder og som følge af kommunalvalget i november 2009. Styrelsen gennemførte den tekniske høring fra januar 2010.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at vandplanerne på det tidspunkt var ca. 14 måneder forsinket. Forsinkelsen skyldtes især aftalen om Grøn Vækst, herunder de efterfølgende tilpasninger af vandplanforslagene, som aftalen medførte. Samtidig måtte høringen ud sættes som følge af kommunalvalget og Miljøministeriets forhandlinger med KL.

Virkemiddeludvalgene var embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Finansministeriet (formand), Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Miljøministeriet og Fødevareministeriet.

Grøn Vækst 1-aftalen afløste vandmiljøplan III og videreførte indsatsen om at reducere kvælstof og fosfor. Aftalen betød, at udledningen af kvælstof og fosfor skulle reduceres med henholdsvis 19.000 tons og 210 tons. Endvidere betød aftalen, at Danmark skulle gennemføre fysiske forbedringer i 7.300 km vandløb.

Teknisk høring

48. Ministeriet modtog i alt ca. 800 høringssvar om de forslag til vandplaner, som blev sendt i teknisk høring fra januar til marts 2010. Den tekniske høring var en ekstra høring af myndigheder ud over vandrammedirektivets krav. Høringen viste, at kommunerne havde mange bemærkninger til vandplanerne. Flere kommuner pegede i høringssvarene på, at det var svært at forholde sig til høringsmaterialet, som mange kommuner fandt ganske kompliceret og svært tilgængeligt.

I svarene fra Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse er der flere eksempler på, at kommunerne fandt høringsmaterialet kompliceret.

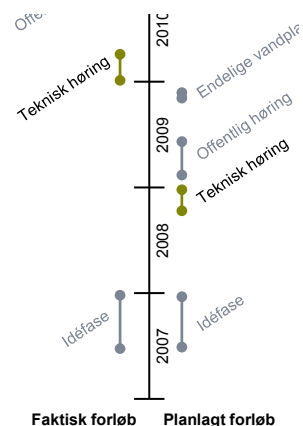
BOKS 2. EKSEMPLER FRA RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE PÅ KOMMUNERS SVAR

"Beskrivelserne af, hvad kommunen skulle tage stilling til, var upræcise og efterlod tvivl".

"... Derudover var høringsmaterialet dårligt gennemarbejdet, uoverskueligt og ikke baseret på bedst tilgængelige viden".

"Det er kommunens oplevelse, at indsatsprogrammet alene er genereret ud fra de gamle data, som Naturstyrelsen selv ligger inde med, og at man ikke har inddraget nogen høringsvar, hverken fra NGO eller lokale myndigheder".

Teknisk høring



49. Særligt på vandløbsområdet pegede kommunerne i høringssvarene på, at forslagene til vandplaner indeholdt fejl og mangler. Kommunerne pegede på, at datagrundlaget ikke var opdateret. Datagrundlaget var i de første udkast i flere tilfælde baseret på data fra 2004 eller før, hvilket betød, at den angivne miljøtilstand i forslagene i flere tilfælde ikke længere viste den rigtige miljøtilstand. Forsinkelserne af vandplanerne førte til, at Naturstyrelsen senere i 2011 fik mulighed for at opdatere datagrundlaget med nyere data fra perioden 2008-2010. Derudover pegede kommunerne på indsatser i planforslagene, som kommunerne forventede ikke ville medføre nogen nævneværdig effekt.

50. Høringssvarene pegede endvidere på, at planforslagene indeholdt faktuelle fejl og mangler på grund af manglende kendskab til stedspecifikke forhold. Fx indeholdt planforslagene fjernelse af spærringer i vandløb, hvor der ingen spærring var. Rørlagte vandløb – som karakteriseres som kunstige eller stærkt modificerede vandløb med lempede miljømål – var på kortbilaget angivet som naturlige vandløb. Derudover indeholdt planforslagene vandløb, som ikke længere eksisterede, eller vandløb, som ikke var omfattet af regionplanerne, men nu var indeholdt i planforslagene. Boks 3 omtaler kortgrundlaget for udlægning af randzoner. Boksen viser et eksempel på nogle af de fejl, som var indeholdt i grundlaget for vandplanerne.

BOKS 3. KORTGRUNDLAG FOR UDLÆGNING AF RANDZONER

Det fremgik af aftale om Grøn Vækst, at randzoner er et vigtigt instrument i vandplanerne, da 50.000 ha randzoner er det virkemiddel, der bidrager med den største enkeltstående reduktion af kvælstof og fosfor til vandmiljøet.

Fødevareministeriet udarbejdede som ressortansvarlig for randzonenloven et kompensationskort som grundlag for udbetaling af kompensation til de landmænd, der skulle udlægge randzoner. Kompensationskortet indeholder alle vandløb og søer, mens vandplanerne kun indeholder en mindre del heraf.

I forbindelse med offentliggørelsen af kompensationskortet modtog Fødevareministeriet ca. 23.000 ændringsanmodninger til kortet fra ca. 5.000 landmænd. Det svarer til ca. 6 % af de samlede vandløb. Heraf blev ca. 20.000 anmodninger taget til efterretning.

51. Den tekniske høring viste videre, at vandplanernes datagrundlag også var fejlbehæftet på spildevandsområdet. Kommunerne skulle bl.a. forbedre rensningen af spildevand for den spredte bebyggelse i det åbne land (gårde, private boliger mv.). By- og Landskabsstyrelsen måtte imidlertid konstatere, at der var en betydelig usikkerhed knyttet til kommunernes opgørelser af ejendomme, som indsatsen omkring spildevand var baseret på. Usikkerheden skyldtes, at kommunerne manglede at opdatere Bygnings- og Boligregistret (BBR). Det var derfor vanskeligt for styrelsen præcist at opgøre den nødvendige indsats for at rense spildevand i det åbne land.

52. Høringssvarene pegede også mere generelt på, at amterne havde opstillet uensartede mål for vandområderne i regionplanerne. I nogle egne af landet havde amterne opstillet mål for langt flere vandområder end i andre egne af landet. Samtidig var der i nogle egne af landet opstillet mål for flere vandområder med lempet målsætning, som skulle opfylde mindre strenge miljømål. Forskellene kunne især føres tilbage til amternes målsætning af vandløb i regionplanerne. De afspejlede igen forskelle i amternes arbejde med at kortlægge og fastlægge målsætninger for vandløbene.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at den tekniske høring viste, at vandplanernes datagrundlag ikke var opdateret og var fejlbehæftet. Arbejdet med at indarbejde høringssvar forsinkede yderligere vandplanerne med ca. 3 måneder.

53. I april 2010 blev der indgået endnu en politisk aftale om grøn vækst (Grøn Vækst 2). Aftalen fastlagde bl.a. de virkemidler, der skulle anvendes for at opnå god miljøtilstand. Endvidere fastlagde aftalen den økonomi, der skulle finansiere indsatserne.

54. Fra juni til september 2010 havde aftalepartierne en omfattende dialog om vandplanerne. Vandplanerne blev på den baggrund sendt i offentlig høring i perioden oktober 2010 - april 2011, ca. 21 måneder senere end den oprindelige plan.

Den offentlige høring

55. Naturstyrelsen modtog ca. 5.000 høringssvar fra myndigheder, organisationer, lodsejere og borgere, hvoraf ca. halvdelen vedrørte vandløbsindsatsen.

I høringen fremførte især landbrugets organisationer kritik af, at indsatsniveauet var for højt, herunder at ikke flere vandløb var udpeget som stærkt modificeret. De stillede endvidere spørgsmål ved konsekvenserne, når man ændrede vedligeholdelsen af vandløbene, bl.a. om det kunne ændre afvandingsforhold på markerne. Arbejdet med at indarbejde høringssvar førte til yderligere forsinkelse af vandplanerne med 3 måneder.

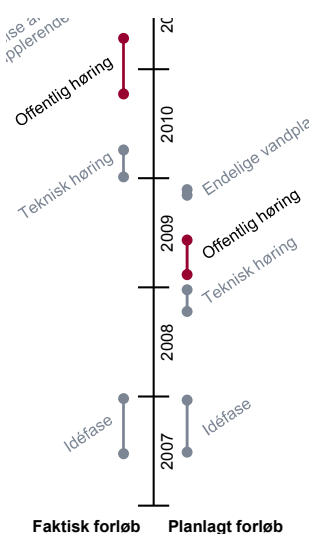
56. Arbejdet med høringssvarene førte til, at Naturstyrelsen i december 2011 udsendte et omfattende høringsnotat til kommuner mv. på baggrund af de ca. 5.000 høringssvar. Dette var ca. 7 måneder efter afslutningen af den offentlige høring.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at vandplanerne efter den offentlige høring og indarbejdelse af høringssvar var ca. 24 måneder forsinket. Forsinkelsen skyldtes dels aftalen om Grøn Vækst 1, dels et omfattende arbejde med at indarbejde høringssvar fra kommuner mv. efter den tekniske og offentlige høring.

57. Miljøministeriet evaluerede i 2012 inddragelsen af interessenter ved forberedelsen af de første vandplaner. Det fremgik af evalueringen, at inddragelsen blev anset som velafviklet på væsentlige områder, særligt set i lyset af forskellene i kommunernes, organisationernes og borgernes interesse i vandplanerne og interessenternes resurser til at vurdere planudkastene og set i forhold til vandplanernes betydelige kompleksitet, som gjorde det vanskeligt at vurdere indholdet af planforslagene.

Grøn Vækst 2-aftalen ændrede bl.a. på den aftale, der var indgået i juni 2009 i forhold til reduktionen af kvælstof. Aftalen betød, at Miljøministeriet skulle igangsætte et udredningsarbejde, der skulle undersøge, hvordan 10.000 af de 19.000 tons kvælstof i den tidligere aftale kunne reduceres på anden vis. Reduktionens konsekvenser for beskæftigelse og udvikling i visse egne af landet skulle i den forbindelse undersøges.

Offentlig høring



58. Miljøministeriet har oplyst, at interessenterne på trods heraf formodentlig ikke ser inddragelsen som tilstrækkelig, fordi interessenterne ikke mener, at de har haft indflydelse på de helt centrale spørgsmål i vandplanlægningen, dvs. fastsættelsen af miljømålene, indsatsniveauet og virkemidlerne. Arbejdet i VMU II og Grøn Vækst foregik uden at inddrage interessenterne. Dermed var de overordnede rammer for vandplanlægningen ikke til afgørende diskussion med interessenterne. Interessenterne kan ifølge ministeriet derfor have oplevet, at deres mere overordnede input til planlægningen ikke blev hørt i tilstrækkelig grad, da de afgørende beslutninger blev truffet. Dette har ifølge ministeriet medført, at der også har været begrænset gennemsigtighed for offentligheden med hensyn til den endelige fastlæggelse af vandplanernes indsatser.

59. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kommunerne fandt vandplanprocessen utilfredsstillende, både før og efter den centrale fastsættelse af miljømål, indsatsniveau og virkemidler. Kommunerne fandt det fx utilfredsstillende, at Miljøministeriet ikke gav kommunerne en tilbagemelding på deres bidrag i idéfasen, jf. pkt. 41. Endvidere var det ikke gennemsigtigt for kommunerne, hvorfor de ikke kunne genfinde deres bemærkninger fra den tekniske høring i de planer, som blev udsendt i den offentlige høring. Disse forhold peger på, at processen ikke var gennemsigtig for kommunerne.

Supplerende høring, vedtagelse og annullering af vandplaner

60. På grund af de omfattende ændringer til planforslagene vurderede Miljøministeriet, at en supplerende høring hos berørte borgere var nødvendig. Ministeriet gennemførte på den baggrund en høring på 8 dage fra den 3. til den 10. december 2011.

61. Der kom med den supplerende høring godt 1.600 høringssvar fra berørte borgere, landmænd mv. Heraf førte 82 høringssvar til ændringer i planforslagene i forhold til udpegning af vandløb til indsats, målsætning og selve vandløbsindsatsen. Indarbejdelsen af høringssvar førte til, at vandplanerne blev vedtaget i december 2011 – 24 måneder efter den oprindelige tidsplan.

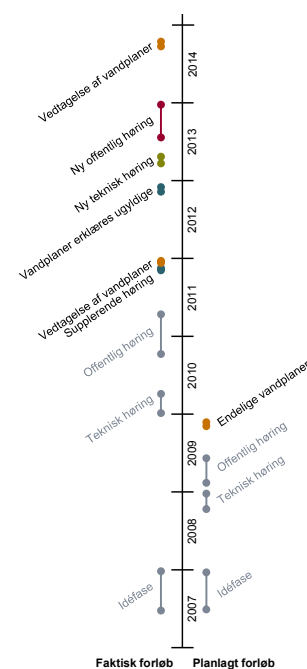
62. Efter vedtagelsen besluttede Naturstyrelsen i oktober 2012 at iværksatte et arbejde om udpegningen af naturlige vandløb i vandplanerne. Forklaringen på, at styrelsen gennemgik vandløbene endnu en gang, var, at der som opfølgning på randzonenloven var blevet udarbejdet en detaljeret instruks til gennemgang af de vandløb, som ikke var omfattet af vandplanerne. For at sikre ens tilgang i udpegningen af kunstige og naturlige vandløb uden for og inden for vandplanerne valgte styrelsen i 2012 at foretage en fornyet gennemgang af vandplanernes vandløb ud fra den nye instruks.

63. Naturstyrelsens gennemgang viste, at ca. 1.400 km ud af de 22.000 km vandløb, der hidtil havde været klassificeret som naturlige, efter de nye retningslinjer skulle karakteriseres som kunstige, mens ca. 310 km, som hidtil havde været klassificeret som kunstige, skulle karakteriseres som naturlige. Det betød, at indsatsen skulle bortfalde på ca. 400 km ud af de 7.300 km vandløb, som styrelsen havde sendt i offentlig høring.

Miljøministeriet har oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at vandplanerne er en proces med løbende forbedringer af vidensgrundlaget, og at der også fremadrettet vil være brug for justeringer af grundlaget. Naturstyrelsen mener, at retningslinjerne har været af en tilstrækkelig kvalitet i forhold til det vidensgrundlag, der forelå, da planerne blev udarbejdet.

64. Rigsrevisionen kan konstatere, at kommuner mv. havde mange væsentlige bemærkninger til planforslagene, der blev sendt i høring på baggrund af, at forslagene indeholdt fejl, at datagrundlaget ikke var opdateret, og at nogle interessenter mente, at plangrundlaget på flere områder skulle kvalificeres.

Vedtagelse af vandplaner



65. Efter at vandplanerne havde været gældende i ca. 1 år, erklærede Natur- og Miljøklagenævnet den 6. december 2012 vandplanerne for ugyldige. Det skete, efter at flere landmænd havde indgivet klager til nævnet. Nævnet erklærede vandplanerne for ugyldige som følge af en for kort høringsfrist på 8 dage i den supplerende høring af vandplanerne i december 2011. Fristen havde efter nævnets vurdering ikke givet de høringsberettigede en rimelig mulighed for at afgive høringssvar.

66. Herefter fortsatte Naturstyrelsen arbejdet med at rette fejl og justere i forslagene til vandplaner. Planforslagene blev sendt i en ny teknisk høring og en ny offentlig høring, som blev afsluttet i december 2013. Det skete bl.a., fordi Kammeradvokaten vurderede, at ændringerne var så omfattende, at der reelt forelå nye planforslag.

Administrationsgrundlaget for tilladelser til vandindvinding

67. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været usikkerhed i kommuner, vandforsyningsselskaber, hos landmænd mv., bl.a. på grund af forsinkelserne i planprocessen vedrørende tilladelser til vandindvinding.

Vandplanerne indeholder retningslinjer for bl.a. indvinding af vand. Men forsinkelserne for vandplanerne har generelt forlænget usikkerheden om administrationsgrundlaget og dermed om retstilstanden for vandselskabernes fremtidige vandindvinding og landmændenes indvinding til markvanding. I henhold til det gældende landsplandirektiv kan tilladelser til vandselskabernes vandindvinding gives af kommunen og gælde i op til 30 år, mens indvindingstilladelser til markvanding kan gælde i op til 15 år.

68. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har vist, at mange kommuner som følge af usikkerheden på området er gået over til at give administrative forlængelser af tilladelser – for nogens vedkommende ned til 1 år. Fornyelsen af tilladelser til markvanding har ikke kunnet forlænges ud over 2015, hvilket har medført, at berørte landmænd ikke har kunnet få afklaret, om de kunne fortsætte med markvanding efter dette tidspunkt. De har derfor ikke kunnet foretage nye langsigtede investeringer, men har valgt at fortsætte med deres eksisterende anlæg. Vandselskaberne har som landmændene kunnet fortsætte driften frem til udgangen af 2015, men for vandselskaberne har det ligeledes medført usikkerhed i forhold til langsigtede investeringer.

69. Spørgeskemaundersøgelsen har også vist, at der er tilfælde, hvor kommunerne har udstedt påbud om rensning af spildevand og gennemført indsatser, som efterfølgende er blevet ændret som følge af nye og ændrede forslag til indsatser i senere udkast til vandplaner. Kommunerne oplevede disse ændringer som problematiske, da kommunerne havde brugt resurser på at planlægge rensning af spildevand, ombygning og kloakering i de udvalgte områder.

BOKS 4. EKSEMPLER FRA RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE PÅ KOMMUNERS SVAR

"Eksempelvis er der udstedt påbud om forbedret spildevandsrensning i områder, som så efterfølgende blev undtaget i den endelige plan. Sådanne forhold har været ganske vanskelige at kommunikere om baggrunden for".

"Men der har været stor usikkerhed om retstilstanden. Der har ikke været megen om nogen hjælp at hente hos Naturstyrelsen i denne sammenhæng".

70. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at de mange forsinkelser for mange af de adspurgte kommuners vedkommende førte til, at kommunerne oplevede et resursepild i form af arbejdstimer. Ca. halvdelen nævner den omfangsrige arbejdsbyrde, der lå i at gennemgå baggrundsdata og udarbejde høringssvar. Kommunerne angiver, at de ikke modtog tilstrækkelig tilbagemelding på deres høringssvar og ikke kunne se kommunens bemærkninger afspejlet i de efterfølgende udkast til vandplaner. Dernæst gjorde usikkerheden omkring forsinkelserne det vanskeligt for kommunerne at bruge deres resurser optimalt. Det førte ifølge kommunerne til, at de udskød andre arbejdsopgaver og tog resurser fra andre arbejdsområder.

BOKS 5. EKSEMPLER FRA RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE PÅ KOMMUNERS SVAR

"Vi har brugt utrolig meget tid på at forberede svar, komme med indspark, forstå og tolke udkast og tiltag, informere borgere og politikere om nogle planer og indsatser, som vi stadig ikke kender".

"Opgaven blev løst ved udskydelse af andre opgaver. Det var meget vanskeligt at afsætte ressourcer på forhånd pga. de mange, lange forsinkelser".

EU's initiativer over for Danmark

71. Vandplanerne vil – hvis de som forventet vedtages ultimo 2014 – være ca. 5 år forsinket. Flere kommuner peger på, at de ikke vil få den nødvendige tid til at gennemføre indsatserne, før 1. planperiode udløber i 2015. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der derfor er en risiko for, at målet om god tilstand i de vandområder, som er indeholdt i 1. generation af vandplanerne, ikke vil kunne nås inden udgangen af 2015.

72. Kommissionen sendte i juni 2010 en åbningsskrivelse til Danmark for overtrædelse af vandrammedirektivets frister for vedtagelse af vandplanerne og for ikke at have sendt kopier af vandplanerne til Kommissionen senest 3 måneder efter vedtagelsen. Danmark erkendte i sit svar fra oktober 2010, at direktivets frister ikke var blevet overholdt. Kommissionen sendte herefter senere i oktober 2010 en begrundet udtalelse, hvori Kommissionen konkluderede, at Danmark ikke havde overholdt direktivets frister. En begrundet udtalelse er det første administrative skridt, som Kommissionen skal foretage, for at kunne anlægge et søgsmål for traktatbrud mod Danmark i henhold til artikel 258 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Danmark orienterede i december 2010 Kommissionen om, at vandplanerne ville blive vedtaget i september 2011. Kommissionen fandt ikke tempoet i Danmarks opfyldelse af direktivet tilfredsstillende og lagde derfor sag an mod Danmark ved EU-Domstolen (C-323/11) i juni 2011. Sagen blev dog hævet ved Domstolens præsidents kendelse af 29. marts 2012, idet Kommissionen trak sagen tilbage, efter at Danmark havde orienteret Kommissionen om, at vandplanerne var blevet vedtaget og offentliggjort i december 2011. Det blev samtidig bestemt, at Danmark skulle betale sagens omkostninger.

73. Danmark meddelte Kommissionen i december 2012, at vandplanerne var blevet annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet, og at nye vandplaner forventedes vedtaget i maj 2014. På den baggrund sendte Kommissionen i oktober 2013 en supplerende begrundet udtalelse til Danmark, hvori Kommissionen fastholdt Danmarks manglende implementering af direktivets bestemmelser om frister for vedtagelse af vandplaner og manglende orientering af Kommissionen om vandplanernes vedtagelse.

74. Kommissionen besluttede på et møde den 20. februar 2014 at indbringe Danmark for EU-Domstolen som følge af, at vandplanerne er blevet forsinket. Det fremgår af EU-traktaten, at Kommissionen kan nedlægge påstand om en bøde, når Kommissionen finder, at en medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at gennemføre et EU-direktiv. I disse tilfælde kan Kommissionen angive størrelsen af det faste beløb og/eller den tvangsbøde, som Kommissionen finder passende, at den pågældende stat betaler.

Miljøministeriet har oplyst, at Kommissionen i de begrundede udtalelser ikke har tilkendegivet en intention om at ville nedlægge påstand om bøder og derfor nu er afskåret fra at inkludere bøder i en eventuel stævning, medmindre Kommissionen inden indgivelse af stævningen sender en supplerende begrundet udtalelse, hvori en påstand om bøder gøres gældende.

Rigsrevisionen har konstateret, at de foreliggende begrundede udtalelser ikke indeholder påstande om bøder. Kommissionen har endnu ikke indgivet en stævning i sagen, og der verserer derfor endnu ikke en formel sag ved EU-Domstolen, hvor påstande mv. er kendt.

75. Kommissionen anførte i sin seneste opgørelse fra 20. september 2013 over den samlede fremdrift for EU-landenes implementering af vandrammedirektivet, at 4 lande endnu ikke havde indsendt alle vandplaner. Det drejer sig om Portugal (mangler 1 vandplan), Spanien (mangler 14 ud af 25 vandplaner), Grækenland (mangler 8 ud af 14 vandplaner) og Danmark (mangler 23 ud af 23 vandplaner).

Kommissionen har fremsendt 3 rapporter til Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd om EU-landenes gennemførelse af vandrammedirektivet. I den seneste rapport fra november 2011 vurderede Kommissionen i den landespecifikke rapport om Danmarks gennemførelse af direktivet bl.a., at *"hvis vandrammedirektivets trin for planlægning af vanddistrikter følges, vil vandforvaltning blive baseret på en bedre forståelse af de væsentligste risici og belastninger i et vandområde. Dette vil resultere i omkostningseffektive tiltag, som kan sikre en bæredygtig forsyning af vand til mennesker, virksomheder og natur"*.

B. Vandplanernes faglige grundlag

76. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- I forbindelse med høringerne af vandplanerne blev der stillet spørgsmål ved det faglige grundlag for vandplanerne. Sammen med et generelt ønske fra interessenterne om at opnå indflydelse på indsatserne i vandplanerne og deres gennemførelsestakt, resulterede dette i, at Miljøministeriet besluttede at nedsætte en række arbejdsgrupper. De skulle bl.a. tilvejebringe en bedre fælles forståelse af grundlaget for vandplanerne og kvalificere det faglige grundlag, før de endelige vandplaner kunne vedtages.
- Arbejdet i arbejdsgrupperne, behandlingen af høringssvar og opdateringen af data førte til, at Miljøministeriet besluttede, at en del indsatser i vandplanerne blev udsat til 2. og 3. planperiode eller udgik af vandplanerne. Det skete bl.a. på spildevandsområdet, hvor flere indsatser kunne udsættes til 2. og 3. planperiode.
- På vandindvindingsområdet blev indsatsen for reduktion af vandindvinding til markvanding taget ud af vandplanerne inden den offentlige høring, fordi der manglede viden om effekt og konsekvenser af ændret markvanding. På vandløbsområdet udgik 5.600 km vandløb af vandplanerne, og de vandløb, hvor der skulle gennemføres en indsats, blev nedjusteret fra 7.300 km til 5.300 km.

Det faglige grundlag for vandplanerne består af 2 hovedelementer:

- 1) Teknisk og videnskabeligt fagligt grundlag, fx beregningsmodeller og modeller for sammenhænge mellem menneskeskabte påvirkninger og miljøtilstand. Desuden metoder til vurdering af, om vandområder opfylder målene.
- 2) Datagrundlag om konkrete vandforekomster og oplysninger om forhold, der har betydning for tilstanden i vandforekomsterne, herunder data og oplysninger om menneskeskabte påvirkninger.

Arbejdsgrupper nedsættes, og vandplanerne ændres

77. Rigsrevisionen har gennemgået arbejdsrapporter fra en række arbejdsgrupper, som havde til formål at kvalificere det faglige grundlag. Gennemgangen er sket for at vurdere betydningen af arbejdet i grupperne for vandplanerne.

78. I løbet af vandplanprocessen skete der væsentlige ændringer i vandplanernes indsatser og mål. Miljøministeriet besluttede at nedsætte 9 arbejdsgrupper, som skulle kvalificere det faglige grundlag for vandplanerne. Beslutningen blev truffet, fordi interessenterne i høringerne havde peget på usikkerheder i dele af de faglige grundlag. Endvidere havde det været et ønske fra interessenterne at opnå indflydelse på indsatserne i vandplanerne. De 9 arbejdsgrupper og deres formål er vist i boks 6.

BOKS 6. DE 9 FAGLIGE ARBEJDSGRUPPER

Sørestaurering: Gruppen skulle kvalificere det faglige grundlag, herunder vurdere, om der er behov for at revidere indsatsen på baggrund af ny viden om restaureringsmetoderne.

Spildevand: Gruppen skulle kvalificere det faglige grundlag og vurdere gennemførelsestakten af indsatsen.

Vandindvinding til markvand: Gruppen skulle skabe et bedre grundlag for en stillingtagen til en supplerende indsats i vandplanerne i 2. planperiode.

Vandindvinding i hovedstadsregionen: Gruppen skulle skabe et klart, entydigt og holdbart administrationsgrundlag for kommunerne.

Ålegræsværktøjet: Gruppen skulle vurdere anvendelse af ålegræs som indikator for den økologiske tilstand og fastlægge indsatsbehovet for kvælstof i det marine miljø.

Havne: Gruppen skulle forbedre forståelsen af vandplanernes retningslinjer og redegøre for havne og sejladsrelaterede aktiviteter mv.

Miljøfarlige forurenende stoffer: Gruppen skulle forbedre vidensgrundlaget for vandplanernes indsats relateret til miljøfarlige forurenende stoffer.

Baseline: Gruppen skulle skabe grundlaget for at vurdere effekten af den baselinestørrelse, der skulle indgå i vandplanerne. Baseline udtrykker en fremskrivning af tilstanden i kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvand til 2015, idet der indregnes effekten af allerede besluttede eller vedtagne tiltag.

Vandløb: Gruppen skulle sikre, at karakteriseringen af vandløb i vandplanerne ville ligge inden for rammerne af EU's retningslinjer.

79. Miljøministeriet har oplyst, at arbejdsgrupperne skulle skabe åbenhed om og forståelse for grundlaget for indsatserne i vandplanerne. De skulle også kvalificere plangrundlaget yderligere – i videst muligt omfang i enighed med interessenterne.

I arbejdsgrupperne deltog fagfolk fra By- og Landskabsstyrelsen – senere Naturstyrelsen – og eksterne repræsentanter, bl.a. fra KL og kommunerne. Arbejdsgrupperne afgav deres rapporter i løbet af 2011.

80. Miljøministeriet nedsatte bl.a. en arbejdsgruppe, der skulle beskrive en teknisk gennemførlig metode, som miljøcentrene kunne bruge til at beregne, hvordan det påvirker vandløb, når landmænd indvinder vand til at vande marker med. Arbejdsgruppen skulle beskrive den viden, der var nødvendig for at kunne beregne et kvalificeret behov for indsats i 2. planperiode 2016-2021. Arbejdsgruppen konkluderede, at de ikke kunne levere en teknisk gennemførlig beregningsmodel, da der ikke var tilgængelige metoder, der var egnede til vandplanerne.

Vurdering af indsatsbehovet på spildevandsområdet

Arbejdsgruppen vurderede bl.a. behovet for indsatser ud fra, at kommunerne i gennemsnit ville gennemføre 5 påbud pr. 1.000 indbyggere pr. år frem til, at alle påbud var udstedt. Datagrundlaget, som lå til grund for vurderingen, bestod af et miks af kommunernes indberettede tal i BBR og kommunernes indmeldte tal i en rundspørge. Arbejdsgruppen understregede, at der var en vis usikkerhed i datagrundlaget.

En anden arbejdsgruppe skulle arbejde med spildevandsindsatsen. De planforslag, som Miljøministeriet havde sendt i høring, lagde op til en indsats i forhold til den spredte bebyggelse i det åbne land, dvs. for ejendomme beliggende uden for byerne. Da nogle kommuner i høringen havde angivet, at de ville have vanskeligt ved at gennemføre den indsats, der lå forud for vandplanerne, og den indsats, der lå i vandplanerne, i 1. planperiode, opstillede arbejdsgruppen forskellige tidsmæssige scenarier for gennemførelsen af indsatserne. Ministeriet besluttede herefter på baggrund af høringen og de opstillede scenarier fra arbejdsgruppen, at indsatsen skulle gennemføres over en længere periode end det, der var lagt op til i det oprindelige planforslag.

81. Arbejdet i arbejdsgrupperne foregik sideløbende med den offentlige høring af vandplanerne. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har vist, at kommunerne bl.a. fandt det problematisk, at arbejdsgruppernes arbejde ikke var gjort færdigt og indarbejdet i de udsendte forslag til vandplaner. Det skyldtes, at arbejdsgruppernes resultater ændrede vandplanerne, og at kommunerne i løbet af høringen ikke kunne vide, hvilken betydning resultaterne ville få for vandplanerne. Kommunerne havde dermed ikke mulighed for at inddrage resultaterne i den offentlige høring. Kommunerne fandt derfor timingen af arbejdet i arbejdsgrupperne stærkt utilfredsstillende i forhold til tidspunktet for den offentlige høring.

BOKS 7. EKSEMPEL FRA RIGSREVISIONENS SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE PÅ KOMMUNEBESVARELSE

"Arbejdsgrupperapporterne kommer sent i forløbet – og vandløbsgruppens arbejde slet ikke. Så vi måtte svare med forbehold for, at vi ikke har haft kendskab til denne gruppes indstillinger og anbefalinger. Stærkt utilfredsstillende, at der sideløbende med høringsperioden foregår et arbejde, der påvirker den endelige plan, uden kommunerne har en chance for at forholde sig hertil".

82. Miljøministeriet udsendte i december 2010 – 2 måneder inde i den offentlige høring – et forståelsesnotat, som forklarede processen for arbejdet med vandplanerne, herunder behandlingen af kommunernes bemærkninger til planerne og formålet med nedsættelsen af arbejdsgrupperne. Desuden holdt ministeriet i januar 2011 en konference i samarbejde med KL og KTC (Kommunalteknisk Chefforening). Formålet var at orientere om forløbet omkring vandplanerne.

83. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det har været vanskeligt for kommunerne at forholde sig fagligt til de vandplaner, som blev udsendt i offentlig høring i 2010. Dette på baggrund af, at forståelsesnotatet blev udsendt 2 måneder inde i den offentlige høring, og at konferencen blev afholdt midt i den offentlige høring.

Ændringer i vandplanerne

84. Miljøministeriet havde taget grundvandsindsatsen ud af vandplanerne tidligt i processen. Det skyldtes primært, at amterne havde kortlagt grundvandsressurserne uensartet. Ministeriet ændrede derudover på andre elementer af vandplanerne efter høringerne og arbejdsgruppernes arbejde.

85. Som følge af Miljøministeriets beslutning om at ensarte udpegningen af vandløb i vandplanerne i 2011 udgik bl.a. ca. 5.600 km vandløb af vandplanerne, hvilket medførte, at alle vandløb, som havde indgået i regionplanerne med en lempet målsætning, og som samtidig ikke havde målopfyldelse, skulle udgå af vandplanerne. Som følge af høringssvar, ensretningen og nye data blev vandløb, hvor kommunerne skulle gennemføre en indsats i 1. planperiode, reduceret fra 7.300 km til 5.200 km. Det svarede til en ændring på ca. 25 %.

86. Miljøministeriet reducerede derudover spildevandsindsatsen med næsten 50 % for ejendomme i det åbne land, med 75 % for regnvandsbassiner til overløb og med 90 % for mindre renseanlæg i 1. planperiode. Det skete som følge af høringssvar, opdatering af data og arbejdsgruppens opstilling af scenarier for gennemførelsestakten af indsatsen i 1. planperiode. Ministeriet gav kommunerne mulighed for at udskyde resten af indsatsen til 2. og 3. planperiode ved at bruge bestemmelser om undtagelser. Der var tale om en udskydelse af indsatserne efter kommunalt ønske for at give kommunerne bedre tid til at gennemføre indsatserne. Ministeriet har oplyst, at det netop var formålet med høringen at få indspil fra kommunerne om indfasningen af spildevandsindsatsen.

87. Miljøministeriet reducerede endvidere indsatsen omkring indvinding af vand fra 424 km til 22 km vandløb. For 114 km vandløb udsatte ministeriet indsatsen, fordi høringerne viste, at fysiske og kemiske forhold ikke var opfyldt. Ministeriet udsatte derfor indsatsen for tilstrækkelig vandføring, indtil forholdene var opfyldt. For 288 km vandløb udgik indsatsen af 1. generation af vandplaner på grund af den usikkerhed, der var forbundet med at beregne, hvordan vandindvinding påvirkede vandløb.

88. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Miljøministeriet nedsatte en række arbejdsgrupper, fordi det faglige grundlag for vandplanerne skulle kvalificeres og for at imødekomme interessenteres ønsker om at få indsigt i plangrundlaget. Dette førte – sammen med resultatet af behandlingen af høringssvarene – til nedjusteringer og udskydelser af indsatser i vandplanerne. Kvalificeringen af det faglige grundlag skete sideløbende med den offentlige høring, og det medførte usikkerhed i kommunerne om planforslagene. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis væsentlige faglige spørgsmål, som kunne få betydning for kommunernes høringssvar, i højere grad havde været afklaret, inden ministeriet sendte vandplanerne i høring.

C. Naturstyrelsens projektstyring af vandplanerne

89. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Styringen af processen af vandplaner har siden 2007 været centreret omkring skiftende styregrupper, som har haft det samlede ansvar for at styre, koordinere og sikre fremdrift og faglig kvalitet i vandplanerne. Der har foruden styregrupperne været oprettet undergrupper, men fordelingen af ansvar og kompetence mellem styre- og undergrupper har ikke været tilstrækkelig klar.
- Miljøcentrene, som i praksis udarbejdede vandplanerne, var i flere faser af planprocessen under et meget stort tidspres. Enkeltpersoner i de ansvarlige styregrupper pegede flere gange på resurssituationen som en mulig risiko, men styregrupperne havde ikke et samlet styringsgrundlag, der gav mulighed for bevidst at kunne styre opgaven på resurser, tid og kvalitet. Dermed kunne grupperne heller ikke forholde sig aktivt til rammebetingelserne for opgaven, når disse ændrede sig.
- Naturstyrelsen manglede it-værktøjer, hvilket medførte mange manuelle opdateringer af data, og det gav et omfattende arbejde med at koordinere og sikre kvaliteten af data. Dette var resursekrævende.

Organisering af styringen af planprocessen

90. Rigsrevisionen har gennemgået, hvordan Naturstyrelsen organiserede planprocessen, for at vurdere, om organiseringen har sikret et klart ansvar for at styre de forskellige dele af planprocessen.

91. Det overordnede ansvar og den overordnede styring for vandplanerne har i hele planprocessen påhvilet Miljøministeriets koncernledelse (KCL), jf. bilag 4, som viser organiseringen af vandplanprocessen. Underliggende styregrupper og ansvarlige styrelser har løbende rapporteret til departementets koncernledelse om fremdriften i vandplanerne, og KCL har igen haft ansvaret for løbende at rapportere til ministeren. KCL er en tværgående enhed, som omfatter repræsentanter fra Miljøministeriet og styrelsescheferne fra Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen og By- og Landskabsstyrelsen – den senere Naturstyrelse. KCL har løbende afholdt møder, hvor ledelsen har drøftet vandplanerne og fremdriften i planprocessen.

92. Miljøministeriet nedsatte forskellige styregrupper til at varetage den overordnede koordineringsopgave i de styrelser, som har haft ansvaret for vandplanerne, jf. bilag 4, som viser styregrupperne i perioden 2007-2014. Styregrupperne har haft ansvaret for at sikre fremdrift, koordinering og den nødvendige faglige kvalitet i vandplanerne. Styregrupperne bestod til at begynde med af styrelseschefer og centerdirektørerne fra de enkelte miljøcentre. Senere, da Naturstyrelsen blev oprettet, bestod styregruppen af vicedirektøren i Naturstyrelsen og chefer fra Naturstyrelsens centrale og decentrale enheder. Styregrupperne har typisk afholdt månedlige møder, dog har styregrupperne i nogle perioder afholdt 2 månedlige møder.

93. I 2007 nedsatte Miljøministeriet 2 understyregrupper, som havde ansvaret for at styre og organisere arbejdet med de bekendtgørelser, som ministeriet skulle udarbejde i medfør af miljømålsloven om bl.a. fastsættelse af miljømål og indsatsprogrammer i vandplanerne, jf. bilag 4, som viser understyregrupperne. Endvidere var nedsat en understyregruppe, som skulle organisere idéfasen, gennemføre den første harmonisering af amternes basisanalyser og udarbejde en oversigt over kommunale vandforvaltningsmæssige opgaver som led i vandplanerne. I 2009 nedsatte ministeriet den såkaldte ROMA-styregruppe til at sikre, at Naturstyrelsen tilpassede vandplanerne inden for rammerne af den første politiske aftale om grøn vækst frem mod den tekniske høring. Gruppen havde til ansvar at styre og organisere indarbejdelsen af høringssvar efter den tekniske høring.

94. Herudover har der været nedsat en række faglige netværk på tværs af miljøcentrene og de decentrale enheder i Naturstyrelsen. De skulle koordinere arbejdet med vandplanerne og sikre, at miljøcentrene udarbejdede vandplanerne ud fra samme metoder og beregningsmodeller, og at de baserede planerne på samme datagrundlag.

I slutningen af oktober 2012 oprettede Miljøministeriet en politisk-strategisk styregruppe. Styregruppen blev primært oprettet med det formål at styrke koordineringen til ministeren og det politiske niveau, herunder at sikre, at processen og vandplanerne afspejlede ministerens og politiske ønsker med vandplanerne.

95. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det styringsmæssige ansvar ikke har været klart afgrænset mellem de overordnede og underordnede styregrupper i perioden 2007-2010. Således fik de underliggende styregrupper ansvaret for styringen af en række delprocesser i vandplanprocessen, men uden at undergruppernes kompetence og ansvar blev nærmere afgrænset fra de overordnede styregruppers ansvar.

Naturstyrelsens styring af resurser og opgaver

96. Rigsrevisionen har gennemgået Naturstyrelsens resurse- og opgavestyring for at vurdere, om styrelsen har haft de nødvendige styringsredskaber i form af resurseoversigter, planer og værktøjer til at vurdere risici i planprocessen.

97. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at miljøcentrene var under et stort tidspres i perioden op til færdiggørelsen af 1. planforslag i begyndelsen af 2010 og i perioderne efter høringerne. Her skulle centrene indarbejde kommunernes, organisationernes og de private borgeres bemærkninger i planforslagene.

98. Rigsrevisionens gennemgang af referater fra møderne i styregrupperne har vist, at styregrupperne var opmærksomme på, at miljøcentrene var under et stort tidspres. På flere møder udtrykte medlemmer bekymring for, hvordan planarbejdet skred frem, og én styregruppe efterspurgte et overblik over, hvordan miljøcentrene havde allokeret resurser til arbejdet med vandplanerne. Styregruppen mente, at resurseallokering kunne være en årsag til, at arbejdet var forsinket.

99. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at By- og Landskabsstyrelsen og senere Naturstyrelsen ikke fremlagde resursetal for styregrupperne. Dermed fik de ikke mulighed for at skabe overblik over og tage stilling til, om der var afsat nok resurser til planarbejdet.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at det kunne være svært at vurdere resurssituationen til planarbejdet, når Miljøministeriet ikke tidligere havde gennemført en identisk opgave. PAM-rapporten skønnede et forventet resurseforbrug til vandplanarbejdet, men det var behæftet med usikkerhed. PAM kendte ikke i 2006 det præcise indhold i arbejdet, ligesom PAM-rapporten var et tidligt oplæg til at sikre en ensartet administrationspraksis i miljøcentrene. Ministeriet har oplyst, at ministeriet samtidig anså resursspørgsmålet som et ansvar for de enkelte centerchefer i miljøcentrene i overensstemmelse med den daværende delegationsbekendtgørelse.

100. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de skiftende styregrupper ikke havde et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der var afsat tilstrækkelige resurser til planarbejdet. De skiftende styregrupper var den fælles koordinerende enhed med ansvar for fremdrift og kvalitet i vandplanerne. I den sammenhæng pegede styregruppen på resurser som en mulig risikofaktor.

101. Miljøministeriet reviderede tidsplanerne flere gange i forbindelse med, at miljøcentrene arbejdede på at gøre deres planforslag klar til udsendelse i teknisk høring i oktober 2008. Senere rykkede ministeriet også den endelige tidsfrist for vandplanernes vedtagelse, bl.a. som følge af aftalen om Grøn Vækst 1 og det omfattende arbejde, ministeriet havde med at indarbejde høringssvar.

Rigsrevisionens gennemgang af tidsplanerne har vist, at flere af de planer, som miljøcentrene fremlagde for styregruppen, var meget overordnede. By- og Landskabsstyrelsen burde efter Rigsrevisionens opfattelse tidligere have haft et bedre og mere præcist overblik over planprocessen.

102. Rigsrevisionens gennemgang af styregruppernes mødereferater i perioden 2007-2013 har videre vist, at styregrupperne gennem hele planprocessen var klar over, at vandplanerne var et komplekst projekt, som kunne omfatte mange potentielle risici. På trods heraf har styrelserne ikke haft en model til at vurdere risici, så de kunne konkretisere og mere systematisk synliggøre og prioritere opfølgningen på risici i processen. En sådan model havde efter Rigsrevisionens opfattelse givet styregrupperne et bedre grundlag for at tilrettelægge processen og bedre mulighed for at reagere på risici.

103. Rigsrevisionens gennemgang har desuden vist, at Naturstyrelsen har manglet it-værktøjer til at understøtte den løbende opdatering af datagrundlaget.

Naturstyrelsen har selv evalueret udarbejdelsen af 1. generation af vandplaner. Af evalueringen fremgår det, at styrelsen har manglet et egentligt fælles it-værktøj, særligt til behandlingen af vandløbsdata. Det har medført, at de nødvendige data primært har været opbevaret i henholdsvis den fællesoffentlige vandløbsdatabase (WinBIO) og forskellige tabeller. Dermed har styrelsen måttet lave mange genberegninger og tilpasninger af datagrundlaget, og det har medført mange manuelle operationer i de decentrale enheder med et omfattende arbejde med at koordinere og kvalitetssikre data til følge.

Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at manglen på fælles it-værktøjer har medført, at opdateringen har krævet mange resurser, og at der fremadrettet er behov for bedre systemer til at understøtte beregninger, når styrelsen ændrer datagrundlaget.

IV. Miljøministeriets planlægning og styring af 2. generation af vandplaner

Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet på flere områder anvender erfaringerne fra 1. generation af vandplaner i ministeriets forberedelse af 2. generation af vandplaner.

Miljøministeriet forventer, at det faglige grundlag, herunder datagrundlaget, bliver yderligere styrket, bl.a. med udarbejdelsen af en ny basisanalyse og en række nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastninger og miljøtilstanden i søer og kystvande. Miljøministeriet har oprettet Vandløbsforum som led i forberedelsen af 2. generation af vandplaner. Vandløbsforum består af 5 arbejdsgrupper, hvor en bred kreds af interessenter deltager, og hvor forskningsinstitutioner mv. bidrager. Miljøministeriet forventer, at Vandløbsforum vil sikre en større inddragelse af interessenter og faglige eksperter i vandplanprocessen og derigennem medvirke til yderligere at styrke det faglige grundlag for 2. generation af vandplaner.

En ny lov ændrede i december 2013 på, hvordan myndighederne skal inddrage interessenter i vandplanlægningen. Loven indebærer, at kommunerne inden for nærmere angivne rammer kan fremsende forslag til indsatsprogram – i første omgang på vandløbsområdet. Kommunerne skal inddrage lokale vandråd, når de fastsætter indsatserne, hvis der blandt lokale organisationer er et ønske om at oprette et vandråd.

Miljøministeriet har nu indført projekt- og risikostyring af opgaven med at udarbejde vandplaner. Rigsrevisionen finder, at den nye styringstilgang kan bidrage til at tydeliggøre ansvaret for styringen på de forskellige niveauer i organisationen. Styringen skal sikre konkrete tidsplaner for opgaver og leverancer samt synliggøre risici i planprocessen. Rigsrevisionen finder, at Miljøministeriet bør skabe et samlet overblik over sammenhængen mellem opgaver og resurser.

A. Vandplanernes faglige grundlag

104. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Naturstyrelsen har som led i 2. generation af vandplaner udarbejdet en ny basisanalyse. Basisanalysen skal forbedre og opdatere det datagrundlag, som vandplanerne i 1. planperiode var baseret på.
- Naturstyrelsen vil desuden til brug for 2. generation af vandplaner udvikle en række nye modeller til vurdering af vandkvalitet og tilstand, menneskelig påvirkning af vandområder og indsatsbehov i kystvande, søer og vandløb. Udviklingen af modellerne skal ske under inddragelse af den nyeste forskningsviden på området. Modellerne er en forudsætning for at kunne forbedre det faglige grundlag for vandplanerne i 2. planperiode, herunder anvende omkostningseffektive virkemidler i de enkelte vandområder. Miljøministeriet forventer, at disse modeller foreligger i foråret og efteråret 2014.

Udvikling af det faglige grundlag

105. Rigsrevisionen har undersøgt, om Naturstyrelsen er i færd med at styrke det faglige grundlag for 2. generation af vandplaner. Det gælder dels i forhold til de modeller for miljømæssige sammenhænge, som Naturstyrelsen forpligtede sig til at udvikle, dels i forhold til basisanalysen.

Modeller skal forstås som en kombination af nedskrevne retningslinjer og regneregler kombineret med computerbaserede programmer. Disse kan spænde fra simple regneark til avancerede computermodeller.

106. En væsentlig kritik af 1. generation af vandplaner var det faglige grundlag, herunder det daværende datagrundlag, som planerne blev baseret på. Kritikken var bl.a., at Miljøministeriet havde brugt for simple modeller til at vurdere sammenhængene mellem påvirkning af miljøet og miljøtilstanden. Denne kritik gik både på kystvande, søer og vandløb. Endvidere gik kritikken på, at ministeriet ikke havde anvendt de mest omkostningseffektive virkemidler i forhold til de konkrete vandområder. Som svar på kritikken forpligtede Naturstyrelsen sig til at videreudvikle og forbedre det faglige grundlag – herunder særligt at reducere usikkerhederne i modellerne – frem mod 2. generation af vandplaner. Endvidere skulle styrelsen udarbejde en ny basisanalyse.

107. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Naturstyrelsen er begyndt at udvikle modelværktøjer for kystvande, søer og vandløb. Ved hjælp af modelværktøjerne skal styrelsen på et mere sikkert grundlag kunne beskrive sammenhængen mellem påvirkning af næringsstoffer i kystvande og søer og disse vandområders tilstand. Modellerne skal endvidere generelt bidrage til at forstå økosystemerne bedre. Styrelsen skal også videreudvikle de nuværende modeller, så styrelsen på et mere sikkert grundlag kan bruge dem til at identificere omkostningseffektive virkemidler. Nogle modeller skal ifølge planen foreligge i foråret 2014, mens andre skal foreligge i efteråret 2014, hvis ministeriet skal overholde den samlede plan for vedtagelse af 2. generation af vandplaner.

108. Det overordnede mål med vandplanerne er at opnå god tilstand i alle vandområder inden 2015. Fristen kan forlænges til 2021 og 2027 i de tilfælde, hvor det er uforholdsmæssigt dyrt, eller indsatserne ikke kan nå at få den forventede effekt. De vandområder, som ikke er omfattet af 1. generation af vandplaner, skal opnå god tilstand i 2. eller 3. generation.

Miljøministeriet udarbejder forud for hver generation af vandplaner en basisanalyse. Basisanalysen for 1. generation udkom i 2005, og basisanalysen for 2. generation udkom i februar 2014 og skaber grundlaget for overvågningsprogram, miljømål, indsatsprogram og vandplaner. Miljømålene i basisanalysen er foreløbige, og den egentlige fastlæggelse af de konkrete miljømål sker i forbindelse med, at 2. generation af vandplaner udarbejdes. Basisanalysen beskriver de enkelte vandforekomsters karakteristika ved at opdele dem i forskellige afgrænsede typer. Basisanalysen beskriver, hvordan menneskelig aktivitet påvirker vandforekomsterne. Påvirkningerne kan fx være forurenende stoffer ved udledning af spildevand fra husholdninger og virksomheder, ved udvaskning af næringsstoffer fra landbrugsarealer eller ved nedfald af stoffer fra luften. Desuden giver basisanalysen en vurdering af vandområdernes nuværende tilstand, og endelig vurderes risiko for manglende målopfyldelse i vandområderne i 2021.

Basisanalysen kortlægger desuden vandresursernes beliggenhed, størrelse og kvalitet. Naturstyrelsen undersøger og beregner endvidere de vandmængder, som vil være til rådighed for indvinding af vand. Herunder skal styrelsen identificere de vandresurser, der er særligt følsomme over for forurening. Endelig skal styrelsen som en del af basisanalysen gennemføre en økonomisk analyse af anvendelsen af vand.

109. Miljømålet for vandplanerne er som udgangspunkt god tilstand. Denne tilstand er opnået, når både den økologiske og den kemiske tilstand er god.

I tabel 1 er vist den 2. basisanalyses resultater af tilstandsvurderingerne for kystvande, søer, vandløb og grundvand. Tabellen viser andelen af vandområder, som er vurderet i basisanalysen, i forhold til alle vandområder i Danmark og den andel, som ikke opfylder miljømålet. Et vandområde tæller kun med én gang, uafhængigt af størrelsen.

Tabel 1. Resultaterne af basisanalysen for 2. generation af vandplaner

	Vurderet andel	Foreløbigt miljømål ej opfyldt (af den vurderede andel)
Kystvande	71 %	95 %
Søer	75 %	71 %
Vandløb	88 %	69 %
Grundvand	100 %	60 %

Kilde: Naturstyrelsens basisanalyse for 2. generation af vandplaner.

Tabellen viser, at Miljøministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af den nye basisanalyse har vurderet tilstanden for mellem 71 % og 100 % af vandområderne. Tabellen viser desuden, at det er ministeriets vurdering, at de foreløbige miljømål ikke er opfyldt for mellem 60 % og 95 % af de vurderede vandområder.

110. Basisanalysen indeholder desuden en vurdering af tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer og de biologiske kvalitetselementer og en vurdering af risikoen for, at miljømålene for 2021 ikke kan opfyldes. Et vandområde har god økologisk og kemisk tilstand, når de målte stofkoncentrationer ikke overskrider de fastsatte miljøkvalitetskrav. Tilstands- og risikovurderingen af miljøfarlige forurenende stoffer foretages dog ikke for grundvand.

111. I tabel 2 er vist risikovurderingen for miljøfarlige forurenende stoffer og for de biologiske kvalitetselementer for kystvande, søer og vandløb.

Tabel 2. Basisanalysens risikovurdering for kystvande, søer og vandløb

	Miljøfarlige forurenende stoffer		Biologiske kvalitetselementer	
	Vurderet andel	I risiko for <u>ikke</u> at opfylde miljømål 2021 (af den vurderede andel)	Vurderet andel	I risiko for <u>ikke</u> at opfylde miljømål 2021 (af den vurderede andel)
Kystvande	68 %	72 %	71 %	95 %
Søer	4 %	92 %	77 %	66 %
Vandløb	1 %	93 %	88 %	62 %
Grundvand	Grundvand vurderes ud fra den kemiske og den kvantitative tilstand. Samlet vurderes det, at 60 % af vandforekomsterne er i risiko for ikke at opfylde miljømålene i 2021.			

Kilde: Naturstyrelsens basisanalyse for 2. generation af vandplaner.

Tabellen viser, at Miljøministeriet i basisanalysen har vurderet mellem 1 % og 68 % af vandområderne for de miljøfarlige forurenende stoffer og mellem 71 % og 88 % af vandområderne for de biologiske kvalitetselementer. Resultatet af risikovurderingen er, at op til 93 % af de vurderede vandområder er i risiko for ikke at opfylde miljømålene i 2021 vedrørende de miljøfarlige forurenende stoffer, mens der er risiko for, at mellem 62 % og 95 % af de vurderede vandområder ikke opfylder de biologiske kvalitetselementer.

112. Rigsrevisionen kan konstatere, at basisanalysen, som danner det foreløbige grundlag for at udarbejde 2. generation af vandplaner, viser, at 95 % af de kystvande, som Miljøministeriet har undersøgt tilstanden i, ikke opfylder de foreløbige miljømål, jf. tabel 1. For søer, vandløb og grundvand er det henholdsvis 71 %, 69 % og 60 %, jf. tabel 1. Desuden viser basisanalysen, at der er risiko for ikke at opfylde miljømålene inden 2021 for et meget stort antal vandområder.

Miljøministeriet har oplyst, at vurderingen af tilstanden for kystvande, søer og vandløb er baseret på et repræsentativt udvalg af vandområder. For kystvande er opgørelsen baseret på antal vandområder, hvor hovedparten af vandområderne, hvor tilstanden ikke kan bedømmes, er små vandområder. Samtidig kan tilstanden ikke bedømmes på grund af manglende oversættelse af EU-krav til disse vandområder. For søer overvåges de større søer, da det ikke er realistisk at overvåge samtlige danske søer. For miljøfarlige forurenende stoffer anerkender ministeriet, at vurderingen af vandområdernes (kystvande, søer og vandløb) tilstand er baseret på et spinkelt datagrundlag.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af 2. generation af vandplaner fortsat har en stor opgave med at indsamle tilstrækkelig viden om tilstanden for vandområderne og implementere indsatserne, så 2. og 3. generation af vandplanerne kan opnå den forventede virkning.

113. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Naturstyrelsen er i gang med at opdatere modellerne til vurdering af vandkvalitet, tilstand mv. og har gennemført en ny basisanalyse. Formålet er at styrke det faglige grundlag for vandplanlægningen.

Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet forventer, at modellerne foreligger i foråret og efteråret 2014, og at den samlede tidsplan for de næste vandplaner forventes overholdt, herunder at udkastene sendes i offentlig høring i december 2014 og vedtages endeligt i december 2015.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er risiko for, at den samlede tidsplan for 2. generation af vandplaner kan blive forsinket som følge af, at modellerne bliver forsinket, og at 1. generation af vandplaner er forsinket.

B. Naturstyrelsens projektstyring af vandplanerne

114. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

- Naturstyrelsen har etableret en ny model for projektstyring for 2. generation af vandplaner. Modellen definerer et klarere styringsansvar på de forskellige niveauer i organisationen, og den indeholder en række nye styringsredskaber.
- Naturstyrelsen har oprettet et projektsekretariat, der bl.a. vurderer og forelægger risici for styregruppen, som har det overordnede ansvar for vandplanernes fremdrift og faglige indhold.
- Naturstyrelsen har indført en model for risikovurdering, der løbende vurderer risikoen på områderne økonomi, vandplanernes faglige indhold, juridiske problemstillinger, it-redskaber og interessenterne holdninger. Projektlederne for delprojekterne har ansvaret for at rapportere risici til projektsekretariatet og styregruppen.
- 2. generation af vandplaner tager herudover afsæt i detaljerede tidsplaner for opgaver og leverancer i planprocessen. Planerne tydeliggør ansvaret for de enkelte opgaver og leverancer. Det fremgår dog fortsat ikke af planerne, hvilke resurser der er allokeret til de enkelte opgaver og leverancer.
- Den nye lov om vandplanlægning ændrer på en række væsentlige punkter, hvordan myndighederne skal inddrage interessenterne, når de forbereder 2. generation af vandplaner. Miljøministeriet har med det vedtagne lovforslag søgt at imødegå væsentlige dele af den kritik, som kommuner og interessenter har haft af inddragelsesprocessen i 1. generation af vandplaner.

Delprojekter i 2. generation vandplaner

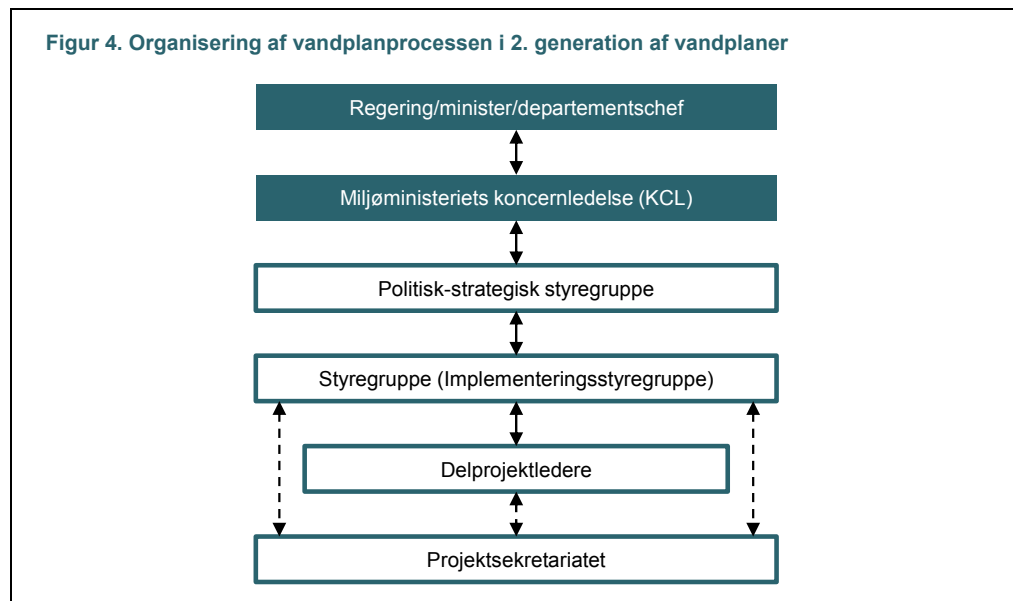
2. generation af vandplaner omfatter en række delprojekter. Det gælder bl.a. delprojekter om de administrative og juridiske rammer, det faglige grundlag, virkemidler, dialog og inddragelse mv. Hvert delprojekt har tilknyttet en projektansvarlig, som dagligt styrer projektet og holder kontakten til styregruppen.

Projektorganiseringen

115. Rigsrevisionen har gennemgået Naturstyrelsens projektorganisering for 2. generation af vandplaner. Gennemgangen er foretaget for at vurdere, om styrelsen har defineret et klart styringsansvar på baggrund af erfaringerne fra planlægningen af 1. generation af vandplaner.

116. Efter at vandplanerne var vedtaget i december 2011, evaluerede Miljøministeriet i 2012 forberedelsen af 1. generation af vandplaner med hensyn til det faglige grundlag og styringen af vandplanprocessen. Evalueringen førte bl.a. til, at ministeriet etablerede en ny projektstyringsmodel. Det overordnede ønske var at sikre en mere central styring og koordinering af rammerne for vandplanarbejdet, samtidig med at faglige arbejds- og referencegrupper decentralt skulle kunne forberede og træffe mange faglige beslutninger i vandplanerne. Samtidig var der et ønske om at sikre en tættere kontakt til det politiske niveau i vandplanarbejdet.

117. Figur 4 viser organiseringen af vandplanprocessen i 2. generation af vandplaner.



Figur 4 viser, at det overordnede ansvar for vandplanerne fortsat ligger hos Miljøministeriets koncernledelse (KCL). Styregrupperne skal fortsat rapportere til KCL om fremdriften i vandplanerne, og KCL har ansvaret for løbende at rapportere til minister og departementschef. KCL er en tværgående enhed, som omfatter repræsentanter fra Miljøministeriet og styrelsescheferne fra Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen og Naturstyrelsen.

118. Miljøministeriet oprettede en politisk-strategisk styregruppe i oktober 2012 til at sikre overensstemmelse mellem de faglige aspekter af vandplanerne og de mere overordnede politisk-strategiske aspekter. Den politisk-strategiske styregruppe er en tværgående enhed bestående af Naturstyrelsens direktør, repræsentanter fra departementet og fra Miljøstyrelsen og Geodatastyrelsen. Opgaverne for styregruppen er at udstikke den strategiske retning ud fra politiske ønsker til vandplanerne, fx om en tættere inddragelse af interessenter og faglige institutioner, når myndighederne forbereder vandplanerne. Styregruppen skal samtidig sikre en koordinering i forhold til de virkemidler, som politikerne ønsker, at vandplanerne bruger. Styregruppen skal endvidere godkende oplæg i forhold til, hvordan Naturstyrelsen gør 1. generation af vandplaner færdig og fastlægger rammerne for forberedelsen af 2. generation.

119. Implementeringsstyregruppen har fortsat det overordnede driftsmæssige ansvar for vandplanerne. Styregruppen skal løbende overvåge delprojekternes fremdrift, forbrug og leverancer samt sikre det faglige indhold. Styregruppen har desuden ansvaret for, at der er de rigtige kompetencer på alle niveauer i projektorganisationen, fx at de enkelte projektledere har den nødvendige kompetence og erfaring. Implementeringsstyregruppen skal samtidig efter behov støtte lederne for de enkelte delprojekter med idéer af faglig og organisatorisk art. Dette omfatter forslag til afhjælpende foranstaltninger, hvis projektledelserne konstaterer faglige eller andre barrierer i forhold til fremdriften. Derudover er det implementeringsstyregruppens opgave at udarbejde et forslag til et forenklet plankoncept for forberedelsen af 2. generation af vandplaner – baseret på mål- og rammestyring – og at forelægge forslag til virkemidler for 2. generation af vandplaner.

120. Arbejdet med de forskellige dele af vandplanerne og processen er organiseret i forskellige delprojekter. På delprojektniveau har projektlederen ansvaret for dagligt at styre projektets aktiviteter og for at levere aftalte produkter. Det er også projektlederens ansvar at varetage kontakten til de væsentligste interessenter.

121. Miljøministeriet oprettede i 2012 et projektsekretariat til at understøtte projekterne og planprocessen. Sekretariatets opgave er bl.a. at bistå projektlederne med løbende at følge op på og rapportere om status for de enkelte delprojekter over for Implementeringsstyregruppen. Status omfatter projekternes fremdrift og faglige indhold, herunder eventuelle barrierer for projektets fremdrift. En væsentlig opgave i den forbindelse er at vurdere risikoen ved de enkelte projekter sammen med projektlederne og løbende holde styregruppen ajour.

Derudover er det projektsekretariatets opgave løbende at bistå Implementeringsstyregruppen med at skabe overblik over planprocessen og sparre med projektledere og medarbejdere, som er involveret i at udarbejde vandplanerne.

122. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at den nye projektorganisering definerer et klarere ansvar for styringen på de forskellige niveauer i organisationen. Samtidig har Naturstyrelsen med den nye organisering opprioriteret resurserne til at understøtte planprocessen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøministeriet med de nye tiltag har skabt basis for en bedre styring.

Model for risikovurdering og opgaveplaner

123. Rigsrevisionen har gennemgået Naturstyrelsens projektstyring i forhold til, om styrelsen har forbedret de styringsredskaber – i form af resurseoversigter, planer og værktøjer til at vurdere risici i planprocessen – som 1. generation af vandplaner viste, at der var behov for. Der er også med 2. generation af vandplaner tale om en kompleks og risikofyldt proces, og det er derfor efter Rigsrevisionens vurdering væsentligt, at Naturstyrelsen har de nødvendige redskaber.

124. Som led i projektstyringen har Naturstyrelsen udarbejdet en model for risikovurdering. Projektlederne bruger modellen til løbende at styre og risikovurdere projekterne og Implementeringsstyregruppen til overordnet at styre vandplanerne. Modellen tager afsæt i 5 hovedområder: økonomi, vandplanernes faglige indhold, juridiske problemstillinger, it-redskaber og interessenterne holdninger. Hvert hovedområde er opdelt i en række underpunkter. Inden for fx området "vandplanernes faglige indhold" opererer modellen med risiko i forhold til planernes brug af virkemidler, eventuel usikkerhed vedrørende sammenhæng mellem påvirkning og miljøtilstand mv. Selve risikoen er udtrykt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er laveste og 5 er højeste risiko.

Delprojektlederne har ansvaret for mindst hver 14. dag at rapportere risici til projektsekretariatet, som koordinerer og vidererapporterer risikovurderingerne til styregruppen. Delprojektlederne har desuden ansvar for at rapportere såkaldte "Early Warnings" for akut opståede forhold, som kan udgøre en risiko for delprojekterne.

Herudover har Naturstyrelsen indført en aktionsliste, som skal give overblik over, hvad styregruppen og projektlederne skal følge op på efter hvert møde i styregruppen.

125. 2. generation af vandplaner tager desuden afsæt i detaljerede tidsplaner for opgaver og leverancer i planprocessen. I planerne er ansvaret for de enkelte opgaver og leverancer tydeliggjort med navne på de delprojektledere, som har ansvaret for projekterne. Undersøgelsen har vist, at det fortsat ikke fremgår af planerne, hvilke resurser i form af årsværk der er allokeret til de enkelte opgaver og leverancer. Det betyder, at styregruppen fortsat ikke har overblik over, om der er afsat tilstrækkelige resurser til at opnå den forudsatte kvalitet i vandplanerne.

Miljøministeriet har oplyst, at forberedelsen af de næste vandplaner sker i den nye projektorganisering med projektstyringsværktøjer, der skal sikre, at eventuelle risici konstateres i tide og kan imødegås, og skabe overblik over og sikre den fornødne resurseallokering. Dette er for at sikre, at den samlede tidsplan overholdes.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at spørgsmålet om resursebehov er meget væsentligt, da det er de samme resurser, som Naturstyrelsen bruger til at gøre 1. generation af vandplaner færdige og forberede 2. generation af vandplaner. Det er derfor vigtigt, at styrelsen sammenholder opgaver, resursebehov til de enkelte opgaver og resurseallokering for at sikre kvaliteten i arbejdet og for at forebygge flaskehalse for fremdriften i vandplanarbejdet.

Inddragelse af interessenter

126. Rigsrevisionen har gennemgået Miljøministeriets planer for, hvordan Naturstyrelsen skal inddrage interessenter, når styrelsen forbereder 2. generation af vandplaner.

Ministeriet og styrelsen har på baggrund af erfaringerne fra inddragelsen af interessenter i perioden 2007-2013 taget en række initiativer til at ændre inddragelsen i forberedelsen af 2. generation af vandplaner, som skal gælde perioden 2016-2021.

127. Miljøministeriet har udarbejdet en række overordnede pejlemærker – de 5 ”vandveje” – for arbejdet med forberedelsen af de næste vandplaner, jf. boks 8.

BOKS 8. DE 5 ”VANDVEJE”

1. vandvej: Vidensgrundlaget

Få skabt fællesskab om fakta. Ny viden skal afprøves og dokumenteres i samarbejde med forskere, landbrug, erhvervsliv, organisationer og andre myndigheder.

2. vandvej: Virkemidler

Måltretning af indsatsen til de steder, hvor der kan opnås den største gevinst for vandmiljøet.

3. vandvej: Finansiering

Vandplanerne må ikke koste skatteborgerne flere penge, så mulighederne for anden finansiering og mere fleksibilitet i EU-midler skal afsøges.

4. vandvej: Folkeligt engagement

Større lokal inddragelse i, hvordan vandplanerne skal gennemføres i det enkelte område.

5. vandvej: Samarbejdsproces og rollefordeling

Miljøministeren og Miljøministeriet har ansvaret for at fastlægge overordnede mål og rammer, så Danmark kan overholde EU's vandrammedirektiv.

Af de 5 vandveje fremgår det, at vandplanerne skal have en større lokal forankring og et større lokalt medejerskab, samt at Miljøministeriet skal arbejde for mindre bureaukrati og mere fokus i inddragelsen af lokale interesser. Dermed skal der fremover være en større lokal inddragelse i, hvordan vandindsatserne skal gennemføres i det enkelte område.

Miljøministeriet har oplyst, at det endnu ikke er afklaret, om den nuværende miljøminister vil benytte vandvejene som pejlemærker i planlægningen af 2. generation af vandplaner. Alle initiativer er dog ifølge ministeriet fortsat relevante at følge op på.

Lov om vandplanlægning
(lov nr. 1606 af 26. december 2013) var i høring i perioden 13. september - 11. oktober 2013 og blev vedtaget den 26. december 2013.

128. Folketinget har vedtaget en ny lov om vandplanlægning, som på en række væsentlige punkter ændrer, hvordan myndighederne skal inddrage interessenterne, når de forbereder 2. generation af vandplaner. Loven medfører bl.a., at den danske vandplanlægning i højere grad skal følge vandrammedirektivets systematik og fremgangsmåde og dermed skal være mere enkel og fleksibel. Loven afskaffer de procesregler, som ikke har direkte afsæt i vandrammedirektivet, dvs. reglerne om idéfase, teknisk høring, supplerende høring og kommunale handleplaner. Kommunerne skal fremover – under inddragelse af lokale vandråd – deltage i vandplanlægningen ved at udarbejde forslag til hele eller dele af indsatsprogrammerne.

Høringen af lovforslaget foregik, samtidig med at arbejdsprogram og tidsplan for de næste vandplaner var i høring fra 17. maj til 18. november 2013. Kommunerne gjorde Miljøministeriet opmærksom på, at det var vanskeligt at afgive høringssvar på arbejdsprogram og tidsplan, når processen for udarbejdelsen af vandplaner ville blive ændret kort tid efter med vedtagelsen af loven.

129. For yderligere at kvalificere den faglige og interessentbaserede del af vandplanerne har Miljøministeriet i forlængelse af de 5 vandveje igangsat en række yderligere initiativer, fx:

- Blåt Fremdriftsforum, bestående af væsentlige interessenter på vandplanområdet, der skal følge gennemførelsen af de første vandplaner og drøfte grundlaget for de næste planer.
- Vandløbsforum, der består af 5 arbejdsgrupper, som skal give input til at videreudvikle det faglige grundlag for vandplanerne på vandløbsområdet. I dette forum skal de væsentlige interessenter kunne gøre deres synspunkter gældende.
- Faglig Referencegruppe bestående af udvalgte forskningsinstitutioner, rådgivende konsulentvirksomheder og interesseorganisationer, der skal styrke inddragelsen af relevant viden, når Naturstyrelsen forbereder de næste vandplaner.
- En arbejdsgruppe om ålegræs og marine kvalitetselementer, der har til formål at undersøge, om der frem mod næste generation af vandplaner kan udvikles et værktøj, som indeholder såvel ålegræs som et eller flere nye kvalitetselementer.
- Naturstyrelsens projekt "Implementering af modelværktøjer til brug for vandplanlægningen" omfatter udvikling af en række sammenhængende modeller. Projektet inddrager den nyeste forskningsviden på området.
- Miljøministeriet nedsatte desuden "Arbejdsgruppen om balance mellem vandforekomster og vandindvinding til markvanding" i sommeren 2012, som nu har afleveret sit arbejde.

130. I den første vandplanproces var det Naturstyrelsen, som udarbejdede vandplanerne og vandløbsindsatserne på baggrund af basisanalyser, oversigten over væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver, høringssvarene fra idéfasen, den tekniske høring og den offentlige høring.

Med nedsættelsen af de forskellige fora og grupper er det ministeriets mål at øge inddragelsen af interessenter. Det betyder bl.a., at kommunerne fremover skal udarbejde forslag til indsatsprogrammet. For den kommende planperiode vil dette vedrøre konkrete vandløbsforanstaltninger. Endvidere skal kommunerne udarbejde bidrag til miljørapporter for vandløbsindsatsen.

131. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den nye struktur, der inddrager interessenter og kommuner i udarbejdelse af vandplaner for perioden 2016-2021, betyder en væsentligt øget indsats fra særligt kommunernes side.

Kommunerne bliver således forpligtet til at lave et vandråd for hvert hovedopland, hvis bare én interesseorganisation ønsker det. Kommunerne skal udarbejde forslag til indsatsprogram for vandløb – i form af mål, virkemiddelkatalog, en indikativ økonomisk ramme og en tidsplan – i samarbejde med det lokale vandråd.

132. Miljøministeriet kan i den nye model fastsætte rammer for, hvordan kommunerne skal udarbejde forslag til indsatsprogram om vandløb. Ministeriet skal tage udgangspunkt i kommunernes forslag til indsatsprogram for vandløbsområdet i det samlede indsatsprogram, men er ikke bundet af det. Ministeriet kan således udarbejde indsatsprogrammer uden at konsultere kommunerne og vandrådene, hvis kommunerne enten ikke har indsendt et bidrag, eller det indsendte fx ikke tager hensyn til omkostningseffektivitet.

Loven om vandplanlægning ændrer desuden processen, så ændringer af vandplanen fremover som udgangspunkt skal sendes i 8 ugers høring i stedet for en gentagelse af høringsprocessen.

133. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at inddragelsen af interessenterne i 2. generation af vandplanerne bl.a. skal ske ved, at kommunerne i samarbejde med relevante interessenter udarbejder forslag til indsatsprogrammerne. Miljøministeriet har med lov om vandplanlægning søgt at imødegå væsentlige dele af den kritik, som kommuner og interessenter har haft af processen med inddragelse i 1. generation af vandplaner.

Med loven inddrager Miljøministeriet interessenterne tidligere i formuleringen af miljøindsatserne, og det er efter Rigsrevisionens opfattelse hensigtsmæssigt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet bør vurdere, om der er behov for en vejledning, som skitserer forventninger og rammer for kommunernes inddragelse og opgaver.

Rigsrevisionen, den 12. marts 2014

Lone Strøm

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Love og bekendtgørelser i forbindelse med vandplaner**Love**

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

Lov nr. 570 af 24. juni 2005 om ændring af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven) og lov om vandforsyning mv.

Lov nr. 932 af 24. september 2009 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven)

Lov nr. 1606 af 26. december 2013 om vandplanlægning

Bekendtgørelser

Bekendtgørelse nr. 464 af 30. april 2013 om indhold og form af basisanalysen for første vandplanperiode

Bekendtgørelse nr. 1219 af 15. december 2011 om kommunalbestyrelsens vandhandleplaner

Bekendtgørelse nr. 900 af 17. august 2011 om kvalitetskrav til miljømålinger

Bekendtgørelse nr. 39 af 19. januar 2011 om udarbejdelse af økonomisk analyse til brug for vandplaner

Bekendtgørelse nr. 38 af 19. januar 2011 om kvalitetskrav for skaldyrvande

Bekendtgørelse nr. 1411 af 8. december 2010 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen

Bekendtgørelse nr. 863 af 28. juni 2010 om ændring af bilag 2 til miljømålsloven om indholdet af vandplanen og om indholdet af indsatsprogrammet m.v.

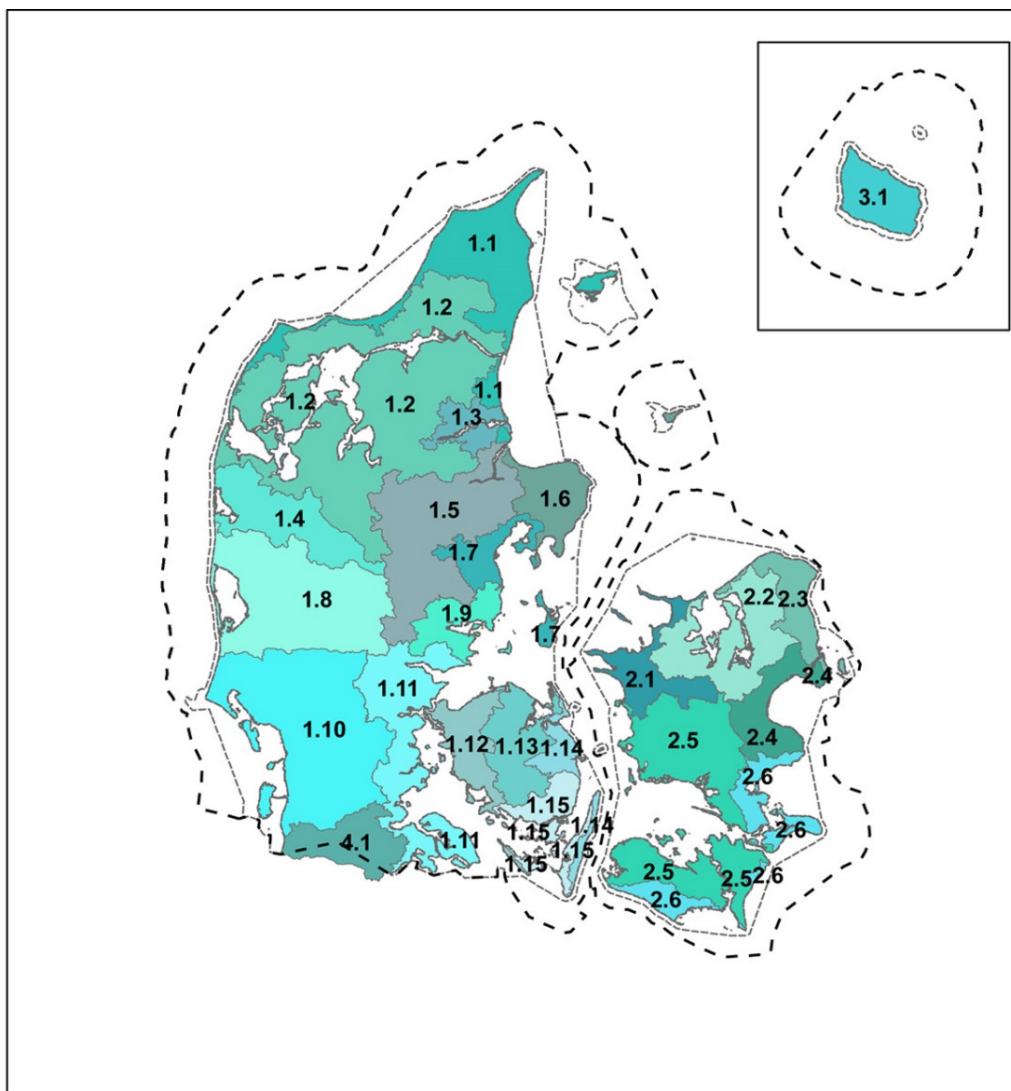
Bekendtgørelse nr. 297 af 25. marts 2010 om samarbejde mellem Danmark og Tyskland om beskyttelse af overfladevand og grundvand i det internationale vanddistrikt

Bekendtgørelse nr. 1434 af 6. december 2009 om overvågning af overfladevand, grundvand, beskyttede områder og om naturovervågning i internationale naturbeskyttelsesområder mv.

Bekendtgørelse nr. 1433 af 6. december 2009 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand

Bekendtgørelse nr. 1355 af 11. december 2006 om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer

Bilag 2. Vanddistrikter og hovedvandområder



Hovedvandområder

Afgrænsning af vanddistrikter med hensyn til økologisk tilstand og økologisk potentiale. Omfatter tillige områder, der er påvirket af spildevandsudledning fra land, selv om områderne ligger uden for den viste grænse.

Afgrænsning af vanddistrikter med hensyn til kemisk tilstand

Vanddistrikt Jylland og Fyn

- 1.1 Nordlige Kattegat, Skagerrak
- 1.2 Limfjorden
- 1.3 Mariager Fjord
- 1.4 Nisum Fjord
- 1.5 Randers Fjord
- 1.6 Djursland
- 1.7 Århus Bugt

- 1.8 Ringkøbing Fjord
- 1.9 Horsens Fjord
- 1.10 Vadehavet
- 1.11 Lillebælt/Jylland
- 1.12 Lillebælt/Fyn
- 1.13 Odense Fjord
- 1.14 Storebælt
- 1.15 Det Sydfynske Øhav

Vanddistrikt Sjælland

- 2.1 Kalundborg
- 2.2 Isefjord og Roskilde Fjord
- 2.3 Øresund
- 2.4 Køge Bugt
- 2.5 Smålandsfarvandet
- 2.6 Østersøen

Vanddistrikt Bornholm

- 3.1 Bornholm

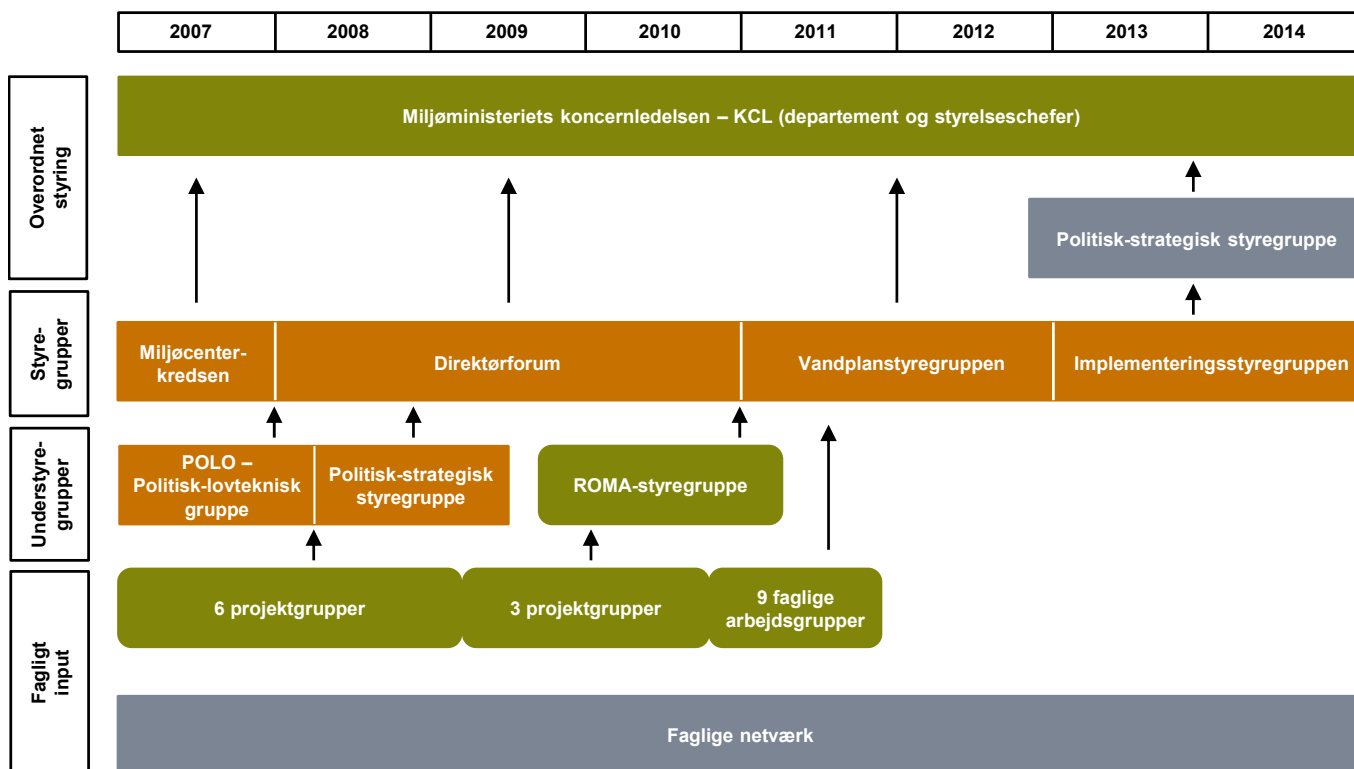
Internationalt vanddistrikt

- 4.1 Vidå-Kruså

Bilag 3. Det planlagte og faktiske forløb for 1. generation af vandplaner

	Planlagt forløb	Faktisk forløb	Forsinkelse
Idéfase:			
Planlægning af idéfase	Januar - juni 2007	Januar - juni 2007	Ingen forsinkelse.
Idéfase og udsendelse af væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver	Juni - december 2007	Juni - december 2007	Ingen forsinkelse.
1. planforslag:			
Miljøcentrene udarbejder 1. udkast til vandplaner	Januar - oktober 2008	Januar 2008 - januar 2010	Forsinkelse på 14 måneder: Som følge af Grøn Vækst 1 og udsættelse af teknisk høring på grund af kommunalvalg (12+2 måneder). Samlet forsinkelse er 14 måneder.
Høring:			
Teknisk høring	November - december 2008	Januar - marts 2010	Forsinkelse på 7 måneder: Kvalificering af vandplaner som følge af teknisk høring og politiske drøftelser fra juni til september 2010 (3+4 måneder). Samlet forsinkelse er 21 måneder.
Miljøcentrene indarbejder høringsbemærkninger	December 2008 - januar 2009	Marts - oktober 2010	
Offentlig høring	Januar - juni 2009	Oktober 2010 - april 2011	Forsinkelse på 3 måneder: Kvalificering af vandplaner som følge af offentlig høring, herunder gennemgang af alle vandløb.
Miljøcentrene indarbejder høringsbemærkninger	Juni - december 2009	April - december 2011	
Supplerende høring	December 2009	December 2011	Samlet forsinkelse er 24 måneder.
Vedtagelse:			
Vedtagelse af vandplaner	December 2009	December 2011, men herefter blev vandplanerne kendt ugyldige af Natur- og Miljøklagenævnet i december 2012 på grund af en procedurefejl. Arbejdet med at tilrette vandplanerne og sende vandplanerne i høring på ny er herefter fortsat.	Vandplanerne var gældende i 12 måneder: Fra december 2011 til december 2012. Samlet forsinkelse er 36 måneder. Forventet yderligere forsinkelse på 24 måneder: Planerne forventes tidligst at kunne vedtages ultimo 2014. Samlet forsinkelse på ca. 60 måneder.

Bilag 4. Styregrupper i organiseringen af vandplanprocessen



Bilag 5. Ordliste

1. generation af vandplaner	Vandplaner i 1. planperiode, der skulle gælde for perioden 2010-2015.
2. generation af vandplaner	Vandplaner i 2. planperiode, der skal gælde for perioden 2016-2021.
3. generation af vandplaner	Vandplaner i 3. planperiode, der skal gælde for perioden 2022-2027.
Basisanalyse	Skulle beskrive de konkrete vandområder (kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvandsforekomster) ifølge vandrammedirektivet. Endvidere skulle basisanalysen beskrive de menneskeskabte påvirkninger af de konkrete vandområder. Endelig skulle basisanalysen indeholde en første vurdering af, hvilken indsats der skulle til for at opfylde vandrammedirektivet og de økonomiske konsekvenser af vandanvendelsen.
Datagrundlag	Data og oplysninger om vandområder, bl.a. om tilstand og menneskeskabte påvirkninger.
Delprojekter i 2. generation af vandplaner	2. generation af vandplaner omfatter en række delprojekter, bl.a. delprojekter vedrørende de administrative og juridiske rammer, det faglige grundlag, virkemidler, dialog, inddragelse mv. Hvert delprojekt har tilknyttet en projektansvarlig, som har ansvaret for den daglige styring af projektet og kontakten til styregruppen.
Faglige arbejdsgrupper	Arbejdsgrupper, som By- og Landskabsstyrelsen nedsatte for at kvalificere det faglige grundlag for vandplanerne.
Fagligt grundlag for vandplanerne	Det faglige grundlag i vandplanlægningen består af 2 hovedelementer: 1) Teknisk og videnskabeligt fagligt grundlag, fx beregningsmodeller og modeller for sammenhænge mellem menneskeskabte påvirkninger og miljøtilstand samt metoder til vurdering af målopfyldeelse. 2) Datagrundlag om konkrete vandforekomster og oplysninger om forhold, der har betydning for tilstanden i vandforekomsterne, herunder data og oplysninger om menneskeskabte påvirkninger.
God tilstand (jf. EU's vandrammedirektivet)	Vandrammedirektivet indeholder definitioner af god tilstand. Det fremgår, at overfladevand har en god tilstand, når både dets økologiske og kemiske tilstand er god. Grundvand har en god tilstand ved god kvantitativ og kemisk tilstand. Efter vedtagelsen af vandrammedirektivet fastsatte EU kriterier for, hvornår vandområderne har opnået god økologisk, kemisk og kvantitativ tilstand.
Grøn Vækst 1-aftalen	Aftalen afløste vandmiljøplan III og videreførte indsatsen vedrørende reduktion af kvælstof og fosfor. Aftalen betød, at udledningen af kvælstof og fosfor skulle reduceres med henholdsvis 19.000 tons og 210 tons. Endvidere betød aftalen, at der skulle gennemføres fysiske forbedringer på 7.300 km vandløb.
Grøn Vækst 2-aftalen	Aftalen ændrede bl.a. på den aftale, som forligspartierne havde indgået i juni 2009 i forhold til gennemførelsen af kvælstofreduktionen. Aftalen betød, at der skulle igangsættes et udredningsarbejde, som skulle undersøge, hvordan 10.000 af de 19.000 tons kvælstof i den tidligere aftale kunne reduceres på anden vis. De beskæftigelses- og udviklingsmæssige konsekvenser af kvælstofreduktionen i visse egne af landet skulle i den forbindelse undersøges.
Habitatvurdering	Til hver vandplan er der en habitatvurdering, som vurderer planens påvirkning af beskyttede dyrearter og naturtyper.
Hovedvandoplande	Geografisk opdeling af vandområder. Danmark er delt op i 23 hovedvandoplande (jf. bilag 2). Til hvert hovedvandopland hører en vandplan.
Hvidbog	En rapport, som skulle melde tilbage på idéfasen. Den skulle kommentere alle bidrag og begrunde, om et bidrag var indarbejdet eller ej.

Idéfase	Den første offentlige høring, hvor kommuner, regioner, borgere og interesseorganisationer blev opfordret til at komme med idéer og forslag til, hvordan de kommende vandplaner kunne sikre det danske vandmiljø.
Indsatsprogram	Beskriver den indsats, kommunerne skal gennemføre for at opfylde miljømålene.
Interessent	Person eller organisation med interesse i en bestemt opgave eller et bestemt projekt.
Kommunal handleplan	Beskrivelse af, hvordan og hvornår kommunerne vil gennemføre indsatserne fra vandplanerne.
Landdistriktsprogrammet	Et EU-støtteprogram, som har til formål at styrke sociale, økonomiske og miljømæssige betingelser for en bæredygtig udvikling i landdistrikterne.
Lempet miljømålsætning	I områder med lempet målsætning accepteres aktiviteter, der kan påvirke miljøet, så den generelle målsætning ikke kan opfyldes. Påvirkningerne kan være i form af spildevand, kraftværker, havne, havbrug og råstofindvinding.
Lov om vandplanlægning	Var i høring i perioden 13. september - 11. oktober 2013 og blev vedtaget den 26. december 2013. Med loven blev de procesregler, som ikke har direkte afsæt i vandrammedirektivet, dvs. reglerne om idéfase, teknisk høring, supplerende høring og kommunale handleplaner afskaffet. Desuden betød loven, at kommunerne fremover via lokale vandråd skal inddrage interessenter tidligere i vandplanlægningen, når kommunerne som noget nyt udarbejder forslag til hele eller dele af indsatsprogrammerne.
Miljøcenter	7 miljøcentre arbejdede i praksis med vandplanerne. Miljøcentrene hørte under Skov- og Naturstyrelsen (4 centre) og Miljøstyrelsen (3 centre) frem til 1. oktober 2007. Herefter hørte miljøcentrene under By- og Landskabsstyrelsen frem til oprettelsen af Naturstyrelsen i januar 2011. Arbejdet med vandplanerne udføres herefter af Naturstyrelsen og fra 2012 sammen med kommunerne.
Miljømål	Mål, som opnås ved at gennemføre særlige aktiviteter til gavn for sundhed eller miljø.
Omkostningseffektive virkemidler	Indsatsen i vandplanerne sker både med specifikke og generelle virkemidler. De generelle virkemidler implementeres generelt i landet uafhængigt af geografiske forhold, mens specifikke virkemidler er rettet mod udvalgte vandområder. De generelle virkemidler er fx ændringer af gødningsnormen, forbud mod pløjning, forbud mod jordbearbejdning i efteråret og forbud mod pløjning af fodergræsmarker i visse perioder. De specifikke virkemidler er fx etablering af vådområder, forbedret spildevandsrensning, fysiske forbedringer i vandløb og reduktion af kvælstof i kystvande og søer.
PAM	Bestod af repræsentanter fra de tidligere amters natur- og miljøforvaltninger, én repræsentant fra Miljøministeriets departement samt repræsentanter fra Skov- og Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser.
PAM-rapporten	Rapporten udgjorde et oplæg til administrationsgrundlag for miljøcentrene og bidrog med en række anbefalinger til arbejdet med at forberede vandplanerne.
Påvirkninger af vandmiljøet	For kystvande og søer er de væsentligste påvirkninger næringsstoffer (kvælstof og fosfor). For vandløb er de mest betydningsfulde påvirkninger fysiske forhold – fx intensiv beskæring af planter, reduceret vandføring og erosion – samt udledning af organisk stof og ammoniak.
Randzone	Areal på op til 10 meter langs vandløb og rundt om søer, hvor der ikke må dyrkes afgrøder, spredes gødning og bruges sprøjtemidler. Randzonerne blev indført med lov om randzoner (lov nr. 591 af 14. juni 2011).
Regionplaner	Planerne, som blev vedtaget af amtsrådene, var amternes overordnede rammer – dvs. målsætninger og retningslinjer – for den udvikling, der skulle finde sted i amterne i en periode.

Retningslinjer	Beskriver det grundlag, der har været anvendt ved udarbejdelse af vandplanerne. Desuden er de en vejledning for kommunernes udarbejdelse af indsatsprogrammer.
ROMA-styregruppen	Miljøministeriet nedsatte ROMA-styregruppen i 2009 efter, at aftalen om Grøn Vækst (Grøn Vækst 1) blev indgået. Gruppen fik ansvaret for at organisere arbejdet og tilpasse vandplanerne inden for rammerne af aftalen frem mod den tekniske høring. Gruppen fik også til opgave at organisere indarbejdelsen af høringssvar efter den tekniske høring og klargøre vandplanerne inden udsendelse i offentlig høring. Gruppen bestod af 1 kontorchef fra By- og Landskabsstyrelsen og 2 kontorchefer fra miljøcentrene. Styregruppen mødtes efter behov.
Styregrupper	Koordinerende grupper nedsat i de ansvarlige styrelser, der har til opgave at sikre fremdrift og den nødvendige faglige kvalitet i forberedelsen af vandplanerne.
Stærkt modificerede vandområder	Vandområder, som i væsentlig grad har ændret karakter i forhold til dyre- og planteliv som følge af menneskelig påvirkning. Der er fx tale om havne eller vandløb, der bruges til afvanding, elproduktion eller kunstvanding.
Supplerende høring	Ekstra høring, som blev gennemført, fordi der havde været mange ændringer i forslagene til vandplanerne efter den offentlige høring.
Teknisk høring	Høring, som gav berørte statslige, regionale og kommunale myndigheder mulighed for at fremsætte indsigelse mod forslag til prioriteringen af foranstaltninger i det samlede indsatsprogram.
Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)	Udgør sammen med traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten) det primære retsgrundlag for det politiske system i EU.
Ugyldige vandplaner	Vandplanerne blev i december 2012 erklæret for ugyldige som følge af en for kort høringsfrist i den supplerende høring i december 2011.
Undtagelsesbestemmelser	Vandrammedirektivet indeholder mulighed for at undtage landene for direktivets bestemmelser om at opnå god tilstand. Landene kan bl.a. forlænge tidsfristen for at opfylde miljømål med op til 2 gange 6 år. Landene kan under visse forudsætninger opstille mindre strenge miljømål og midlertidigt acceptere en forringet miljøtilstand, som skyldes naturlige forhold. Brug af undtagelser vil typisk være relevant af tekniske grunde, eller når det bliver uforholdsmæssigt dyrt at gennemføre ændringer.
Vanddistrikter	Danmark er inddelt i 4 vanddistrikter (jf. bilag 2).
Vanddistriktsmyndigheden	Miljøministeriet har som vanddistriktsmyndighed det overordnede ansvar for, at vandplanerne bliver udarbejdet og at miljømålene bliver opfyldt.
Vandløbsindsats	Den indsats, der skal gennemføres bl.a. med henblik på at forbedre de fysiske forhold i vandløb. De fysiske forhold relaterer sig til forholdene i selve vandløbet – fx mangelfuld variation i strøm og dybde – og forhold i overgange mellem vandløbet og dets omgivelser, fx nedgravede vandløb.
Vandområder fra regionplaner til vandplanerne	De vandområder, som amterne havde opstillet mål for i regionplanerne, blev overført til vandplanerne. De områder, som i regionplanerne var målsat med A- eller B-målsætninger, blev som udgangspunkt overført til vandplanerne med målsætningen "høj tilstand" eller "god tilstand" i vandrammedirektivet. Samtidig blev de områder, som i regionplanerne havde været målsat med lempede målsætninger (C-F-målsætninger), målsat med miljømålet "godt økologisk potentiale" og "god kemisk tilstand" ud fra vandrammedirektivet. Udvælgelsen af vandområder i vandplanerne var således primært baseret på amternes vurderinger.
Vandplan	En vandplan opstiller mål og virkemidler for, hvordan miljøtilstanden skal være i et områdes kystvande, søer, vandløb, fjorde og grundvand. Vandplanen beskriver også, hvilken indsats og hvilke virkemidler der skal til for at sikre et godt vandmiljø i området.

Vandrammedirektivet	EU's vandrammedirektiv fastlægger rammerne for beskyttelsen af kystvande, søer, vandløb, overgangsvande og grundvand i alle EU-lande. Direktivet fastsætter en række miljømål og opstiller overordnede rammer for den administrative struktur for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet.
Vandråd (lokale)	For hvert af de 23 hovedvandoplande, kan der oprettes et lokalt vandråd. Kommunerne skal i samarbejde med vandrådene udarbejde forslag til indsatser for vandløb.
Virkemiddeludvalgene	Udvalgene var embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Finansministeriet (formand), Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Miljøministeriet og Fødevareministeriet.
Åbningsskrivelse	Bruges i forbindelse med et muligt sagsanlæg fra Kommissionen mod et medlemsland i forbindelse med en sag om traktatbrud. Åbningsskrivelsen kan følges op af én eller flere begrundede udtalelser. Det berørte lands regering skal svare på skrivelserne.