



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

29. juni 2015 • J.nr.: NMK-400-00371 • Ref.: MACWA

AFGØRELSE

i sag om Naturstyrelsens vedtagelse af Vandplan 2.6 Østersøen

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1 om vandplanens tilvejebringelse¹.

Naturstyrelsen har den 30. oktober 2014 vedtaget de statslige vandplaner for planperioden 2009-2015, herunder vandplanen for Østersøen.

Natur- og Miljøklagenævnet afviser at behandle klagen fra beboerforeningen De Søndre Byer, da de fremførte klagepunkter falder uden for nævnets kompetence, der efter miljømålsloven alene omfatter spørgsmål om "tilvejebringelse" af de statslige vandplaner.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljømålslovens § 58.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven) med senere ændringer

² Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet med senere ændringer

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Beboerforeningen De Søndre Byer ved formanden har den 26. november 2014 påklaget Naturstyrelsens vedtagelse af Vandplan 2.6 Østersøen.

Det oplyses, at beboerforeningen udgøres af beboerne i landsbyerne Bissinge, Ll. Bissinge, Tøvelde og Svensmarke på Møn.

Klager henviser indledningsvis til, at vandplanlægningen efter vandrammedirektivet skal tage højde for den forskel i geografi og naturforhold, der eksisterer i EU's medlemslande.

Klager anfører, at de lokale forhold ikke er taget i betragtning, idet Naturstyrelsen i vandplanen har fastholdt kravet om privat spildevandsrensning for spredt beboelse i forbindelse med, at Stege Nor er beskrevet som værende i dårlig økologisk tilstand.

Klager oplyser, at kravet ifølge Vordingborg Kommunes tidligere beregninger vil koste hver husstand omkring 100.000 kr. Klager anfører, at dette ikke blot er urimeligt og uansvarligt, men også i strid med vandrammedirektivets intentioner om, at indsatsprogrammerne i de enkelte lande skal tilpasses de lokale forhold.

Klager ønsker endvidere at klage over, at Stege Nor indledningsvis var betegnet som en sø. Klager oplyser, at Naturstyrelsen efter henvendelse fra klager ændrede dette således, at Stege Nor nu er betegnet som et marint område. Klager ønsker tillige at klage over, at styrelsen ikke vil acceptere Stege Nor som en del af Østersøens kystvande, som ud over privat spildevand bl.a. påvirkes af landbrugets udledning af kvælstof, gødning, gylle, diverse sprøjtemidler samt slam fra renseanlæg.

Klager anfører endvidere, at der mangler klar dokumentation for, at Norrets "dårlige økologiske tilstand" alene skyldes den private spildevandsudledning. Klager anfører i sammenhængen, at Naturstyrelsens vurderinger og konklusion ikke i overensstemmelse med vandrammedirektivet er tilpasset de lokale forhold.

Klager henviser som dokumentation for klagen til et vedlagt bilag, der indeholder en beskrivelse og bemærkninger til de lokale forhold omkring Stege Nor. Der henvises endvidere til et tidligere fremsendt høringsvar.

De indeholdte oplysninger i bilagene gengives ikke i nærværende sagsfremstilling, men er indgået i Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sagen i det omfang det har været relevant.

Ved e-mail af 12. marts 2015 har klager, som svar på Naturstyrelsens udtalelse af 20. februar 2015 i anledning af klagersagerne, anført en række nye klagepunkter.

Klager er uenig med Naturstyrelsens konklusioner vedrørende udtalelsens afsnit om basisanalysen og vandplanernes redegørelse samt afsnittet om økonomiske analyser og konsekvensberegninger i forbindelse med kravet om privat rensning af spildevand som løber til Stege Nor.

Klager anfører under henvisning til Naturstyrelsens udtalelse, at der ikke ses at være foretaget en revision og opdatering af basisanalysen i forhold til Stege Nor. Klager anfører videre, at det ikke har været muligt at indhente måleresultater fra Naturstyrelsen, hvorfor det må konkluderes, at den

basisanalyse, der ligger til grund for resultatet "dårlig økologisk tilstand" strækker sig tilbage til 2005/2006. Klager anfører, at dette betyder, at kravene til rensning af privat spildevand bygger på et forkert grundlag samt et grundlag, hvor der ikke er taget højde for den forbrugs- og miljøudvikling, der er sket gennem de sidste 10 år.

Klager oplyser, at foreningen selv har udtaget stikprøver af spildevandet fra 8 husholdninger, der udleder til Stege Nor. Det oplyses, at alle resultaterne ligger under de grænser, som anbefales.

Klager anfører under henvisning til, at det fremgår af Naturstyrelsens udtalelse, at miljømålsloven ikke stiller specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, at dette er i strid med proportionalitetsprincippet. Klager anfører, at proportionalitetsprincippet ikke kan være overholdt, når vandplanens basisanalyse i forhold til Stege Nor bygger på 10 år gamle målinger. Borgerne påføres således en regning på 100.000 kr. pr. husholdning uden dokumentation for at formålet opnås.

Klager anfører, at problemet ikke kan repareres ved at henvise til, at der i forbindelse med den kommunale udmøntning vil blive gennemført konkrete konsekvensvurderinger. Klager begrundet dette med, at kommunerne ikke udarbejder nye basisanalyser. Klager anfører herudover, at kommunerne ukritisk følger Naturstyrelsen uden at tage hensyn til de lokale forhold.

Klager anbefaler på baggrund af det ovenstående, at nævnet giver klager medhold og indstiller til Naturstyrelsen, at der i forbindelse med udmøntningen af den enkelte vandløbsindsats skal gennemføres en ny basisanalyse, en behovsanalyse og en økonomisk konsekvensanalyse for den enkelte borger.

Naturstyrelsens bemærkninger

Naturstyrelsen har fremsendt en samlet udtalelse vedrørende alle klagerne over vedtagelsen af de 23 statslige vandplaner.

Det skal bemærkes, at der alene gengives de dele af Naturstyrelsens udtalelse, der er relevante for klagepunkterne fremsat i nærværende klagesag.

Naturstyrelsen anfører overordnet, at de 23 statslige vandplaner er tilvejebragt i overensstemmelse med miljømålslovens regler og ikke er behæftede med retlige mangler. Styrelsen anfører videre, at klagerne ikke ses at have påvist mangler ved tilvejebringelsen eller retlige mangler i øvrigt, der kan føre til planernes ugyldighed.

Prøvelsesadgangen

Naturstyrelsen anfører under henvisning til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af 6. december 2012 (NMK-400-00054 m.fl.), at nævnets prøvelsesadgang alene er en prøvelse af, om vandplanerne er tilvejebragt i overensstemmelse med proceduren foreskrevet i miljømålsloven, og om vandplanerne indeholder de elementer, der ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne. Herudover kommer krav om konsekvensvurderinger efter miljøvurderingsloven og habitatreglerne.

Naturstyrelsen bemærker, at prøvelsen således ikke omfatter vandplanernes indhold, dvs. resumé af basisanalyse, herunder bl.a. karakterisering af vandløb, klassificering af vandforekomsternes økologiske tilstand, målfastsættelse, indsatsprogrammerne og virkemidlerne.

Det er således Naturstyrelsens opfattelse, at klageadgangen i overensstemmelse med ordlyden af miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, alene angår tilvejebringelsen af vandplanerne.

Naturstyrelsen påpeger, at Natur- og Miljøklagenævnet i de tidligere afgørelser har bemærket, at bl.a. miljømålslovens § 15 handler om planernes indhold, herunder kategorisering af vand og vandkvalitet, hvilket nævnet er afskåret fra at behandle. Styrelsen anfører endvidere, at nævnet har vurderet, at direktivets bestemmelser er implementeret i miljømålsloven, og spørgsmål om indholdet af lovgivningen herudover ikke kan efterprøves af nævnet, der ikke kan tage stilling til, om vandplanerne i øvrigt har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold. Tilsvarende gælder for planernes målsætninger, indsatser og virkemidler.

Naturstyrelsen henviser til støtte for, at det alene er tilvejebringelsen og ikke tilblivelsen af planerne generelt, der er omfattet af klageadgangen, til ændringsforslaget til forslag til lov om vandplanlægning³, hvorved klageadgangen over tilvejebringelsen af vandplanerne blev videreført fra miljømålsloven til lov om vandplanlægning.

Naturstyrelsen henviser specifikt til følgende afsnit fra ændringsforslagets bemærkninger:

”Med ændringsforslaget etableres en adgang til at klage til Natur- og Miljøklagenævnet over vandområdeplanernes tilvejebringelse. Natur- og Miljøklagenævnet kan således efterprøve, om offentliggjorte vandområdeplaner indeholder de elementer, som ifølge loven skal være i planerne, og om vandområdeplanerne har været i offentlig høring som foreskrevet i loven, jf. lovforslagets § 26 og § 27, stk. 6. Nævnet kan ikke efterprøve omfanget, kvaliteten og det materielle indhold af vandområdeplanerne, herunder foretagne analyser m.v., men alene vurdere, om de formelle og processuelle krav i loven og regler udstedt i medfør heraf til vandområdeplanerne er opfyldt”

Naturstyrelsen anfører i forlængelse heraf, at flere klager indeholder en række forhold, der vedrører vandplanernes indhold.

Vandplanernes redegørelsesdel og basisanalyse

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis ikke omfatter spørgsmål om vandplanernes indhold, herunder vedr. afgrænsningen og karakteriseringen af vandløb, klassificeringen af vandforekomsternes økologiske tilstand, målfastsættelse, indsatsprogrammerne og virkemidlerne.

Naturstyrelsen oplyser, at basisanalysen 2005/2006 til brug for planperioden 2009-15 er foretaget af de daværende amter, som før kommunalreformen i 2007 var vanddistriktsmyndighed. Efter kommunalreformen overtog Miljøministeriet vanddistriktsmyndigheden.

Basisanalysen fra 2005/2006 er resumeret i vandplanernes redegørelsesdel. I forbindelse med forbedelsen af anden planperiode er basisanalysen 2005/2006 blevet revideret og opdateret (offentliggjort februar 2014). Vandplanernes miljømål og indsatsprogrammer bygger som konsekvens heraf på den revision og opdatering af basisanalyserne 2005/2006, der blev foretaget i forbindelse med forbedelsen af anden planperiode. Naturstyrelsen oplyser, at den har tilrettet oplysninger i vandplaner-

³ 2013/1 LF 71 (Fremsat den 14. november 2013 af miljøministeren)

nes redegørelsesdel i den udstrækning, konkrete justeringer er vurderet nødvendige for forståelsen af de ændringer af vandplanforslagene, som har været i høring.

Med hensyn til afgrænsning af vandforekomster, der skal fastlægges et miljømål for, dvs. det vand, der vurderes at udgøre henholdsvis en afgrænset og betydelig mængde overfladevand eller en separat mængde grundvand i et eller flere grundvandmagasiner, jf. § 2, nr. 2 og 3, i bekendtgørelse nr. 1355 af 11. december 2006 om karakterisering af vandforekomster, opgørelse af påvirkninger og kortlægning af vandressourcer med senere ændringer, beror dette på en konkret skønsmæssig vurdering i forhold til vandforekomstens betydning for indfrielsen af direktivets mål og formål, idet bl.a. anvisningerne i bekendtgørelsens §§ 2 a til 5 og bilag 1 og 4 dog skal følges.

Naturstyrelsen bemærker, at vandplanernes miljømål og indsats, efter styrelsens opfattelse, bygger på et fuldt ud tilstrækkeligt grundlag, og der vil i forbindelse med den kommunale udmøntning af planerne være mulighed for at inddrage eventuel nyere viden.

Økonomiske analyser og konsekvensberegninger

Naturstyrelsen anfører indledningsvist, at klageadgangen efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis alene omfatter de formelle krav til vandplanernes indhold, dvs. om vandplanerne indeholder de elementer, som ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne. Styrelsen anfører, at klageadgangen i den henseende således alene omfatter spørgsmålet om de lovpligtige analyser mv. er gennemført, men ikke omfanget, kvaliteten og indholdet af de foretagne analyser.

Naturstyrelsen anfører under henvisning til sagerne NMKN-400-000154 m.fl., at miljømålsloven ikke indeholder specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men at der er krav om en basisanalyse (§ 5), en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika (§ 6), en økonomisk analyse af vandanvendelsen (§ 6), en økonomisk analyse af indsatsprogrammet (§ 25), og et resumé af den økonomiske analyse af vandanvendelsen, som krævet efter lovens § 6 (lovens bilag 2). Hertil kommer, at der efter miljøvurderingsloven og efter reglerne i habitatdirektivet kan være krav om yderligere konsekvensvurderinger.

Naturstyrelsen bemærker, at der efter miljømålslovens § 5, er udarbejdet en basisanalyse, der – i overensstemmelse med lovens § 6 – indeholder en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand og en økonomisk analyse af vandanvendelsen (der bl.a. anvendes til brug indsatsprogrammet med henblik på at vurdere den mest omkostningseffektive kombination af foranstaltninger, jf. miljømålslovens § 25). Basisanalysen, herunder den økonomiske analyse, er resumeret i vandplanerne. Efter Naturstyrelsens opfattelse indeholder vandplanerne således alle de lovpligtige analyser mv.

Styrelsen anfører endvidere, at der, parallelt med tilvejebringelsen af vandplanerne, for hver plan er gennemført en miljøvurdering og udarbejdet en miljørapport, og at der er foretaget en vurdering af vandplanerne efter habitatreglerne.

Styrelsen bemærker i øvrigt, at de politiske beslutninger, der ligger til grund for vandplanerne, er baseret på omfattende økonomiske analyser bl.a. i regeringens virkemiddeludvalg. Alle de bindende miljømål, herunder brugen af undtagelser, og indsats er politiske beslutninger, der afspejler reg-

ringens ambitioner på vandområdet, idet regeringen har forholdt sig til planernes forventede økonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Styrelsen bemærker, at der desuden i forbindelse med den kommunale udmøntning af vandløbsindsatserne vil blive gennemført konkrete konsekvensvurderinger af de enkelte indsatser med henblik på at sikre, at iværksættelse af de enkelte indsatser ikke vil få utilsigtede negative konsekvenser.

Naturstyrelsens anfører, at der således efter styrelsens opfattelse er foretaget de analyser m.v., som er krævet efter reglerne i vandrammedirektivet og miljømålsloven, og der er foretaget de vurderinger, som er krævet efter miljøvurderingsloven og habitatreglerne.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Af miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, fremgår at afgørelser efter lovens § 29, *for så vidt angår vandplanens tilvejebringelse* kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet.

Nævnet er udtrykkeligt afskåret fra at tage stilling til klager over de statslige planers indhold efter de seneste ændringer af miljømålsloven⁴ (Grøn Vækst).

Nævnet må bl.a. forstå klagen på den måde, at vandplanen bør indeholde konsekvensvurderinger for den enkelte borger, der påvirkes af vandplanens krav om rensning af spildevand.

Miljømålsloven stiller ikke specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men der er krav om en basisanalyse (§ 5), en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika (§ 6), en økonomisk analyse af vandanvendelsen (§ 6), en økonomisk analyse af indsatsprogrammet (§ 25), og et resumé af den økonomiske analyse af vandanvendelsen, som krævet efter lovens § 6 (lovens bilag 2). Hertil kommer, at der efter miljøvurderingsloven og efter reglerne i habitatdirektivet kan være krav om yderligere konsekvensvurderinger.

De 23 vandplaner er opbygget efter samme model. I vandplanerne er der bl.a. en *Omkostningsanalyse af virkemidler, foranstaltninger og økonomi* og som bilag til planerne en *Sammenfattende redegørelse for vandplaner (miljøvurderingsloven)* samt et *Notat om den økonomiske analyse af vandanvendelsen*.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at de formelle krav i miljømålsloven for tilvejebringelse af analyser er overholdt i den i nærværende sag påklagede vandplan.

Kompetencen omfatter alene de formelle krav til vandplanernes indhold. Det vil sige Natur- og Miljøklagenævnet kan efterprøve, om vandplanerne indeholder de elementer som ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne, herunder kravene i bl.a. § 28 om en basisanalyse, statusrapport m.v. Endvidere er der krav om at gennemføre visse særlige analyser. Nævnet vil alene kunne underkende indholdet af vandplanerne, hvis indholdet er helt utilstrækkeligt, fordi der eksempelvis ikke er gennemført en basisanalyse, mangler en statusrapport osv. Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke efterprøve omfanget, kvaliteten og indholdet af de foretagne analyser, men alene konstatere, om analyserne er foretaget og indgår som en del af vandplanerne.

⁴ LOV nr. 553 af 1. juni 2011 om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og forskellige andre love

Nævnet kan således ikke tage stilling til, om vandplanerne har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold, eller om målsætninger, indsatser og virkemidler er hensigtsmæssige eller tilstrækkelige.

Nævnet finder tillige, at spørgsmålet om, hvorvidt vandplanerne er udtryk for en fejlimplementering af vandrammedirektivet falder uden for nævnets kompetence.

Nævnet må endvidere forstå klagen således, at klager ikke mener, at Naturstyrelsen har overholdt det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip i forbindelse med afgørelsen.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at nævnet er afskåret fra at prøve overholdelsen af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger som anført af klager, idet en prøvelse heraf ikke kan adskilles fra en stillingtagen til vandplanernes indhold, som nævnet udtrykkeligt er afskåret fra at prøve.

Nævnet kan f.eks. ikke tage stilling til, om en fastsat indsats eller en konkret klassificering af et vandløb er i strid med proportionalitetsprincippet, da nævnet er afskåret fra at prøve indholdet af planerne, herunder fastsættelsen af indsatser og klassificeringen af vandløb. Nævnet kan på samme måde ikke prøve, hvorvidt Naturstyrelsen i overensstemmelse med officialprincippet har tilvejebragt et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag for vandplanerne, da det i realiteten vil indebære en prøvelse af planernes indhold.

Nævnet kan således ikke indirekte i kraft af en stillingtagen til overholdelsen af almindelig forvaltningsretlige grundsætninger tage stilling til indholdet af vandplanerne.

Det i klagen anførte omfatter efter nævnets opfattelse ikke spørgsmål om vandplanens tilvejebringelse, jf. § 53, stk. 1, nr. 1.

På den baggrund afviser Natur- og Miljøklagenævnet at behandle klagen fra beboerforeningen De Søndre Byer over Naturstyrelsens vedtagelse af Vandplan 2.6 Østersøen, da de fremførte klagepunkter falder uden for nævnets kompetence, der efter miljømålsloven alene omfatter spørgsmål om "tilvejebringelse" af de statslige vandplaner.



Pernille Christensen
Formand



Mark Walters
Fuldmægtig

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Naturstyrelsen, Haraldsgade 53, 2100 København Ø, j.nr.: NST-4209-00580, nst@nst.dk
Beboerforeningen; De Søndre Byer, Holtegårdsvej 13, 4780 Stege, karetmagerhuset@dlgmail.dk