

Undtagelser, proportionalitetsprincip og tidsfrister – er der et landbrug efter Vandrammedirektivet?

Med vandplanerne synes rammerne for en forvaltning i overensstemmelse med Vandrammedirektivet at ligge fast. Spørgsmålet er om tidsfrister, undtagelser eller proportionalitetsprincippet kan rykke ved disse rammer?



Cand. jur. erhvervsPh.D.-studerende/konsulent Trine Balskilde Stoltenborg
Aarhus Universitet/Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret
Plan & Miljø
tbs@landscentret.dk

Tidsfristen

Vandrammedirektivet foreskriver, at dets miljømål skal være opfyldt 2015. Hvis det er teknisk eller tidsmæssigt umuligt at nå miljømålsætningen inden for den fastsatte tidsfrist, kan der opnås udsættelse af to på hinanden følgende perioder på 6 år. Det vil sige frem til 2027.

Der kan komme en yderligere fristforlængelse på tale, hvis det er naturlige forhold, der begrundes, at miljømålene ikke kan opnås indenfor fristforlængelsen på 12 år. Denne undtagelse er ret så vag, idet der ikke er defineret noget i bestemmelsen om en procedure i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen eller tidsbegrænsninger for udpegningen af vandområder, der falder herunder. Et gæt er, at denne undtagelse måske især er anvendelig i forhold til søer, hvor der kan forventes en lang reetableringsperiode på grund af fosfor i søens bundsediment. I lovforslagets bemærkninger er som et eksempel på undtagelsen nævnt, at ålegræs er en naturlig vegetation,

der kan tage længere tid om at udbrede sig og derfor kan nødvendiggøre en yderligere udsættelse. I Karnov bemærkes det, at da ålegræssets udbredelse blandt andet afhænger af forureningspåvirkningen, kan en sådan begrundelse imidlertid forekomme problematisk. Hertil skal bemærkes, at det ikke alene er forureningsgraden, der har indflydelse på ålegræssets tilbagevenden men i høj grad også fysiske forhold. Dette kan skabe en situation, hvor ålegræsset kun langsomt (over 5-15 år) vender tilbage til den udbredelse, som forureningsgraden berettiger.

Øvrige undtagelsesmuligheder

For vandforekomster, hvor opfyldelse af de generelle miljømål vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger, er der mulighed for at fastsætte mindre strenge miljømål, hvilket gælder, dels hvor vandforekomsten er påvirket af menneskelige aktiviteter, dels hvor de naturlige betingelser er sådanne, at opfyl-

delse af miljømålet er en umulighed.

Den menneskelige aktivitet, der refereres til, er den, som belaster det pågældende vandområde, f.eks. i kraft af installationer, der fører til punkt-kildeforurening eller diffus forurening. En forudsætning for denne undtagelse er, at de miljømæssige- og samfundsøkonomiske behov, der ligger til grund for den pågældende menneskelige aktivitet, ikke kan opfyldes ved andre foranstaltninger. Disse andre foranstaltninger skal udgøre et klart bedre miljømæssigt alternativ, og de må ikke resultere i uforholdsmæssigt store omkostninger. Når karakteren af de menneskelige aktiviteter eller forureningen begrundes, at de ikke med rimelighed kunne være undgået, så skal medlemsstaterne sikre sig den højst mulige tilstand i vandområdet. Og det er ikke tilladt at sænke kvaliteten i det berørte vandområdes tilstand.

Denne bestemmelse fremstår ret uklar eller endda utilsigtet,

eftersom den efterlader utallige muligheder for fortolkning og muligheden for at anvende den i forhold til stort set alle former for vandområder.

Af artikel 4, stk. 7 i Vandrammedirektivet følger det, at Danmark ikke misligholder Vandrammedirektivet, hvis:

1. manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand, eller hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis
2. manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden "høj" til tilstanden "god" skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

I begge tilfælde skal en række betingelser være opfyldt¹. Udgangspunktet må være, at anvendelsesområdet for 1) og 2) skal fortolkes indskrænkende.

Proportionalitetsprincippet

Spørgsmålet er, om der på baggrund af proportionalitetsprincippet kan rykkes ved de midler (og mål), som fremgår af vandplanerne eller ved myndighedernes forvaltning i henhold hertil?

Indholdet i det danske pro-

portionalitetsprincip er:

- ▶ Ikke strengere krav end nødvendigt.
- ▶ Der skal være et rimeligt forhold mellem mål og middel.
- ▶ Midlet skal konkret være egnet til at nå målet.

Det afhænger i det enkelte tilfælde af en konkret vurdering, om der med et mindre indgreb kunne være opnået samme mål.

Konklusion

Ovennævnte forhold begrundet umiddelbart ikke, at rammerne for Vandrammedirektivet, som de lægges fast i vandplanerne, kan rykkes nævneværdigt. Om proportionalitetsprincippet er iagttaget afhænger af en konkret vurdering, men som udgangspunkt må det antages, at forvaltningen har iagttaget dette grundlæggende princip. Det fortolkningsmæssige udgangspunktet er, at undtagelser kun finder anvendelse rent undtagelsesvist, men det er det helt store åbne spørgsmål, hvornår de helt præcist kan bringes i spil. Og uanset denne tærskel med at få fastlagt indholdet i begreberne/reglerne overkommes, så vil de rigtige afvejninger og dermed hensyn først kunne tages, når de baseres på rette og tilstrækkelige oplysninger, idet det hele falder fra hinanden, når de foreliggende data ikke er dækkende for de faktiske forhold: Det vides så rent faktisk ikke, hvad det er, der skal vurderes, og følgelig er det ikke muligt at henhøre et forhold

til nogle regler. Det bliver interessant at følge, hvordan de nationale myndigheder forholder sig til lovgivningen, der kræver Vandrammedirektivet iagttaget, hvordan de nationale domstole gør det - og i sidste ende hvordan EF-domstolen fortolker muligheder og begrænsninger i Vandrammedirektivet. ■

¹Se eventuelt: Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD article 4.7).