



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Ministeren

Den 27. maj 2014

Ministerredegørelse til Statsrevisorernes vedrørende beretning nr. 13/2013 om vandplaner

Statsrevisorerne har den 27. marts 2014 fremsendt Statsrevisorernes beretning 13/2013 om Miljøministeriets forberedelse af de danske vandplaner.

Jeg fremsender hermed min ministerredegørelse til beretningen, der omhandler de overvejelser og foranstaltninger, som beretningen har givet anledning til på Miljøministeriets område.

Redegørelsen er samtidig sendt til rigsrevisor.

Arbejdet med at udarbejde 1. generation vandplaner har, som Rigsrevisionen også nævner i beretningen, været et stort og nyt udviklingsprojekt uden fortilfælde, og det vil selvfølgelig medføre, at nogle ting kunne være gjort anderledes og bedre. Jeg tager derfor Statsrevisorernes kritik til efterretning og vil være opmærksom på dem i det videre arbejde med vandplanerne.

Beretningen har haft til formål at vurdere, om Miljøministeriet forberedte vandplanerne tilfredsstillende. Dette har Rigsrevisionen undersøgt med afsæt i følgende spørgsmål:

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

På baggrund af den store opmærksomhed og interesse, der har været omkring vandplanerne, finder jeg det naturligt, at Rigsrevisionen har gennemført en meget omfattende undersøgelse af vandplanerne. Der foreligger dermed nu et godt fundament for at vurdere og drøfte kvaliteten af vandplanerne.

Omfanget og grundigheden af undersøgelsen er blandt andet afspejlet i, at

- Undersøgelsen omfatter Miljøministeriets arbejde helt tilbage til 2007, hvor Miljøministeriet overtog opgaven med vandplaner fra amterne.
- Rigsrevisionen har f.eks. gennemført en detaljeret spørgeskemaundersøgelse hos kommunerne med henblik på at belyse vandplanprocessen set

fra kommunernes synsvinkel. Undersøgelsen har bl.a. haft fokus på kommunernes inddragelse i vandplanprocessen. Samarbejdet med kommunerne er således grundigt belyst i undersøgelsen.

- Undersøgelsen har både haft fokus på 1. generation og 2. generation af vandplaner, så det bliver tydeligt, om mangler og fejl i f.eks. 1. generation vandplaner er rettet i 2. generation vandplaner.
- Rigsrevisionen har undersøgt et stort og omfattende materiale, som ligger til grund for arbejdet med vandplanerne.

Som det fremgår af beretningen, har undersøgelsen også indholdsmæssigt været meget bred og dækker mange forskellige aspekter af vandplanarbejdet, såsom:

- Miljøministeriets interne forberedelse og styring af vandplanarbejde
- Den politiske proces om vedtagelse af målsætninger og indsatsniveau for vandplanerne
- Kvaliteten af det faglige grundlag for vandplanerne
- Sikring af datagrundlaget i vandplanerne
- Involveringen af interessenter i vandplanarbejdet
- Miljøministeriets håndtering af høringsprocesser
- Hvorvidt virkemidlerne i vandplanerne er baseret på sikker viden

Samlet set er det efter min opfattelse væsentligt, at se beretningens resultater og bemærkninger i lyset af arbejdets og undersøgelsens omfattende karakter.

Jeg er samtidig tilfreds med, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen anerkender de mange tiltag, som Miljøministeriet har iværksat for at styrke planlægningen og styringen af Miljøministeriets forberedelse af 1. og 2. generation vandplaner.

Jeg noterer ligeledes, at Rigsrevisionen anerkender, at Miljøministeriet efter overtagelse af opgaven med udarbejdelse af vandplaner fra amterne, har gennemført et omfattende arbejde med at sikre, at vandplanerne er baseret på et korrekt datagrundlag. I den forbindelse noterer jeg også, at der i beretningen ikke er fundet anledning til at kritisere det faglige grundlag for de vandplaner, der netop har været i høring.

Jeg har følgende uddybende bemærkninger til Statsrevisorernes og Rigsrevisionens konkrete konklusioner og kritik af Miljøministeriets forberedelse af vandplanerne:

1. Mangelfuld projektstyring

Statsrevisorerne kritiserer skarpt: Miljøministeriets planlægning og styring af 1. generation vandplaner. At den mangelfulde styring indebærer, at 1. generation af vandplaner vil være ca. 5 år forsinket. **Statsrevisorerne bemærker:** 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 en risiko for, at den samlede tidsplan bliver forsinket. **Statsrevisorerne** anfører endvidere, at en af årsagerne til kritikken er, at Miljøministeriet har undervurderet opgavens kompleksitet og omfang og ikke har sikret tilstrækkelig projekt- og risikostyring.

Endelig er det Rigsrevisionens opfattelse, at manglen på fælles it-værktøjer har medført, at opdateringen af udkast til vandplaner har krævet mange ressourcer, og

at der fremadrettet er behov for bedre systemer til at understøtte beregninger, når styrelsen ændrer datagrundlag.

Jeg er enig i, at Miljøministeriets projektstyring i perioden efter strukturreformen i 2007 kunne have været bedre organiseret i forhold til den komplekse opgave med at udarbejde 1. generation vandplaner.

Jeg noterer mig samtidig, at det fremgår af beretningen, at dele af forsinkelsen på de 5 år kan tillægges faktorer, som ikke vedrører Miljøministeriets projektstyring.

Jeg kan oplyse, at der allerede er iværksat flere initiativer, som vil styrke Miljøministeriet planlægning og styring af arbejdet med vandplanerne:

- Naturstyrelsen har etableret en ny styrket model for projektstyring for 2. generation vandplaner. Rigsrevisionen har undersøgt den nye projekt- og risikostyring og har ikke haft bemærkninger til modellen. Rigsrevisionen finder dog, at Miljøministeriet bør skabe et samlet overblik over sammenhæng mellem opgaver og ressourcer i forberedelsen af 2. generation vandplaner.
- Naturstyrelsen har igangsat en analyse af ressourcebehovet i forbindelse med gendvedtagelse af 1. generation vandplaner og forberedelsen af forslag til bekendtgørelser og vandområdeplaner for 2. planperiode.
- Naturstyrelsen har iværksat udvikling af et nyt IT-system til håndtering af de grundlæggende data, der anvendes i vandplanernes indsatsprogrammer for vandløb, som omfatter den største mængde vandområder med tilknyttede data.
- Naturstyrelsen har iværksat udvikling af nye modeller til at vurdere sammenhæng mellem belastninger og miljøtilstanden i søer og kystvande.
- Der er udviklet et IT-baseret system til udveksling af data fra kommuner og vandråd i forbindelse med deres indsendelse af forslag til indsatsprogrammer.
- Endelig har Miljøministeriet oprettet Vandløbsforum med henblik på at sikre større inddragelse af interessenter og faglige eksperter i vandplanprocessen.

2. Forsinkelsen betyder manglende tid til gennemførelse af indsatserne og risiko for at målet om god tilstand ikke nås

Statsrevisorerne bemærker: At der er stor risiko for, at målet om en god tilstand i alle danske vandområder ikke nås i 2015. **Statsrevisorerne bemærker endvidere:** 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.

Rigsrevisionen bemærker, at "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. Konsekvenserne 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.”

Jeg vil godt slå fast, at alle danske vandområder ikke vil nå god tilstand i 2015.

Det er en ambitiøs målsætning, og vi har hele tiden vidst, at vi ikke kunne nå i mål allerede i første planperiode. Vandrammedirektivet har 3 planperioder, hvor det er muligt - når en række nærmere betingelser er opfyldt - at udskyde dele af indsatserne til både 2. og 3. planperiode. Selv når indsatser til at opfylde mål er gennemført, kan der gå tid før den gode tilstand faktisk genetableres i vandmiljøet.

Selv om det er en stor udfordring at nå målet om god tilstand, og basisanalysen viser, at tilstanden i vandmiljøet generelt ikke opfylder målet, er der dog fremgang i tilstanden for både vandløb, søer og kystvande. Mange års indsatser har medført store reduktioner af tilførslen af næringsstoffer til vandmiljøet. Vi har allerede med dele af initiativerne i Grøn Vækst gennemført en yderligere generel regulering af landbrugets tab af næringsstoffer. Der er desuden igangsat en vådområdeordning, og vi er godt på vej med en vandløbsrestaureringsindsats. Ligeledes er kommunerne godt i gang med at forbedre spildevandsrensningen i spredt bebyggelse og på utidssvarende renseanlæg samt med indsatser til at imødegå regnbetingede overløb mv.

3. Vandplanerne tog afsæt i et usikkert fagligt grundlag

<p>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 flere gange.</p>

Rigsrevisionen konstaterer, at *”Miljøministeriet i forberedelsesfasen anvendte et datagrundlag, som fra begyndelsen var uensartet og ikke 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 grundlag, har været omfattende, ligesom det har været nødvendigt at nedjustere ambitionsniveauet og de oprindelige målsætninger for 1. generation af vandplaner.”*

Det fremgår af beretningen, at *”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.”*

Jeg finder det positivt, at Rigsrevisionens omfattende undersøgelse både ser på og sondrer mellem det faglige grundlag for 1. og 2. generation vandplaner.

I forhold til Statsrevisorernes bemærkning til det faglige grundlag for 1. generation af vandplaner fremgår det af beretningen, at Miljøministeriet i forbindelse med ikrafttrædelsen af kommunalreformen i 2007 overtog ansvaret for vandplanerne. Det blev i den forbindelse politisk besluttet, at Miljøministeriets arbejde med forberedelse af 1. generation vandplaner skulle tage afsæt i amternes basisanalyser. Denne beslutning førte til, at det faglige grundlag i begyndelsen af arbejdet med at forberede 1. generation vandplaner var uensartet.

Det fremgår af beretningen, hvordan det faglige grundlag siden 2007 er blevet forbedret og konsolideret igennem høringer, politiske aftaler og faglige arbejds-

grupper. Jeg konstaterer, at Rigsrevisionen anerkender, at der er udført et omfattende arbejde med at sikre, at vandplanerne er baseret på et korrekt grundlag.

Jeg bemærker desuden, at Rigsrevisionen ikke kritiserer det faglige grundlag for at fastlægge indsatser overfor næringsstoffer eller for behovet for en vandløbsindsats m.m. i 1. generation vandplaner.

Rigsrevisionen noterer, at Naturstyrelsen har udarbejdet en ny basisanalyse for 2. generation vandplaner. Rigsrevisionen sætter ikke spørgsmåltegn ved kvaliteten af basisanalysen, men noterer alene, at der for en del vandområder fortsat mangler viden.

Rigsrevisionen konstaterer i den forbindelse, at Naturstyrelsen er godt i gang med at udvikle de modeller, som skal bidrage til mere viden om de vandområder, hvor der mangler viden.

Endelig vil jeg gerne slå fast, at ambitionsniveauet med vandplanerne fortsat er god tilstand i vandområderne. Der er, som følge af dialog med interessenterne om vandplanerne, sket tilpasninger og konsolidering af det faglige grundlag for vandplanerne. Vandplanerne er en af de største natur- og miljøindsatser i Danmark de sidste mange år og medfører ikke ubetydelige udgifter for det danske samfund. Det er derfor tilfredsstillende, at beretningen afspejler, at Miljøministeriet har gennemført et omfattende arbejde med at kvalitetssikre og tilpasse det faglige grundlag for vandplanerne, således at indsatserne er baseret på et velkonsolideret fagligt grundlag.

4. Kommunerne var ikke tilstrækkelig inddraget i forberedelsen af vandplanerne

Statsrevisorerne bemærker: At Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad har inddraget kommunerne i forberedelsen og kvalitetssikring af vandplanerne.

Rigsrevisionen konkluderer, at *"kommunerne blev inddraget i forberedelsen og kvalitetssikringen, men de fandt ikke, at Miljøministeriet inddrog deres synspunkter og orienterede tilstrækkeligt i processen."*

Jeg konstaterer, at kommunerne ikke har oplevet, at de er blevet tilstrækkeligt inddraget i vandplanarbejdet, og tager kritikken til efterretning. Jeg noterer samtidig, at Rigsrevisionen i beretningen anerkender, at Miljøministeriet har forsøgt at involvere interessenterne tæt i forberedelsen af vandplanerne. Rigsrevisionen bemærker f.eks., at Miljøministeriet gennemførte både en idéfase og en teknisk høring med henblik på at involvere interessenterne i forberedelsen af vandplanerne. Begge er særlige danske initiativer, som ligger ud over kravene i vandrammedirektivet.

Jeg noterer også, at Rigsrevisionens undersøgelse af inddragelsen af øvrige interessenter ikke har givet anledning til kritik.

Jeg kan samtidig oplyse, som også Rigsrevisionen beskriver i beretningen, at Miljøministeriet har taget initiativ til at ændre og styrke inddragelsen af interessenterne i forberedelse af 2. generation vandplaner. Folketinget har vedtaget en ny lov om vandplanlægning, som fremmer inddragelsen af interessenterne. Det betyder bl.a., at kommunerne fremover under inddragelse af

vandråd skal deltage i vandplanlægningen ved at udarbejde forslag til dele af indsatsprogrammerne.

Miljøministeriet har endvidere iværksat en række initiativer til øget interessentinddragelse. Jeg kan i den forbindelse bl.a. nævne Blåt Fremdriftsforum, Den Faglige Referencegruppe og Vandløbsforum, der alle er nedsat for at kvalificere den faglige og interessentbaserede del af vandplanlægningen.

Rigsrevisionen vurderer, at væsentlige dele af kommunernes kritik af mangelfuld inddragelse i planlægningen af vandplanerne imødegås med lov om vandplanlægning. Med loven inddrager Miljøministeriet interessenterne på et tidligt tidspunkt i arbejdet med at fastlægge, hvordan vandindsatserne skal gennemføres.

Endelig er det Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøministeriet bør vurdere, om der er behov for en vejledning, som skitserer forventningerne og rammerne for kommunernes inddragelse og opgaver.

Hertil kan jeg oplyse, at kommunerne og vandrådene har fået vejledning fra Miljøministeriet til brug for udarbejdelse af indsatsprogrammer på vandløbsområdet, herunder et katalog over mulige virkemidler.

Med venlig hilsen