



Rigsrevisionens notat om beretning om  
**vandplaner**



revision  
revision

revision

**Opfølgning i sagen om vandplaner (beretning nr. 13/2013)**

1. august 2017

RN 702/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om vandplaner, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 26. juni 2014.

**KONKLUSION**

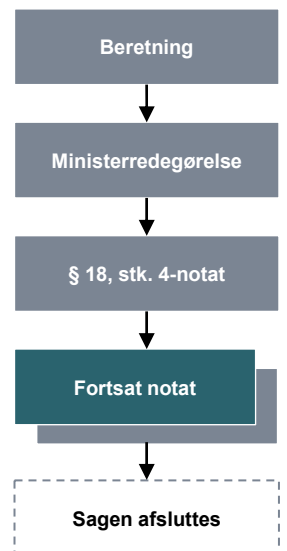
Siden Rigsrevisionen afgav beretningen om vandplaner i 2014, har Miljø- og Fødevarerministeriet forbedret vandplanarbejdet med en ny styringsmodel, nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastning og miljøpåvirkning i søer og kystvande og nye it-systemer til at understøtte vandplanlægningen.

Rigsrevisionen finder Miljø- og Fødevarerministeriets tiltag til forberedelse af 2. generation af vandplaner tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Miljø- og Fødevarerministeriet har forbedret sin styring af vandplanarbejdet, så ministeriet i dag tager højde for det forventede resursebehov på hvert enkelt delprojekt i vandplanlægningen.
- Miljø- og Fødevarerministeriet har udviklet nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastning og miljøpåvirkning i søer og kystvande.
- Miljø- og Fødevarerministeriet har udviklet et nyt it-system til håndtering af de grundlæggende data, der anvendes i vandplanernes indsatsprogrammer for vandløb, og et nyt it-baseret system til udveksling af data fra kommuner og vandråd i forbindelse med deres indsendelse af forslag til indsatsprogrammer.
- For 2. generation af vandplaner overholdt Miljø- og Fødevarerministeriet vandrammedirektivets tidsfrister i langt højere grad, end det var tilfældet for 1. generation af vandplaner. Den mindre forsinkelse skyldtes ikke Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde, men var et resultat af, at ministeriet skulle indarbejde resultatet af fødevarer- og landbrugspakken i vandplanerne.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2014 en beretning om vandplaner. Beretningen handlede om det daværende Miljøministeriums (nu Miljø- og Fødevarerministeriet) forberedelse af de danske vandplaner. Vandplanerne udgør tilsammen en plan for, hvordan det danske vandmiljø kan forbedres i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv fra 2000. Baggrunden for Rigsrevisionens undersøgelse var, at 1. generation af vandplaner var blevet meget forsinket. Desuden var der utilfredshed med vandplanerne i kommuner og fra interessenter, både hvad angik vandplanernes indhold og selve planlægningsprocessen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt det daværende Miljøministeriums mangelfulde planlægning og styring af 1. generation af vandplaner og konstaterede, at den mangelfulde styring indebar, at 1. generation af vandplaner ville blive ca. 5 år forsinket.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

*Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.*

Opfølgingspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevarerministeriets inddragelse af interessenter og faglige eksperter i arbejdet med vandplaner.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 26. juni 2014.
2. Miljø- og Fødevarerministeriets analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet, herunder om analysen gav anledning til yderligere initiativer i forhold til vandplanlægningen.	Behandles i dette notat.
3. Miljø- og Fødevarerministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne – herunder målemetoder, udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere miljøbelastningen og udviklingen af it-værktøjer – set i forhold til, om fremdriften i arbejdet sikrede overholdelse af de tidsfrister for vandplanerne, som EU's rammedirektiv har opstillet.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på møde og brevveksling med ministeriet.

### Miljø- og Fødevarerministeriets analyse af resursebehovet til vandplanarbejdet

7. Statsrevisorerne bemærkede, at det daværende Miljøministerium havde undervurderet opgavens kompleksitet og omfang, og at ministeriet ikke havde sikret en tilstrækkelig projekt- og risikostyring.

8. Den daværende miljøminister oplyste i sin redegørelse, at ministeriet havde igangsat en analyse af resursebehovet til at færdiggøre 1. generation af vandplaner og forberede 2. generation af vandplaner, herunder forberedelsen af forslag til bekendtgørelser og vandområdeplaner for 2. planperiode.

9. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at en foreløbig analyse af resursebehovet forelå den 3. april 2014, og at denne løbende blev justeret frem til den 16. september 2014, hvor der forelå en samlet vurdering af resursebehovet til arbejdet med 1. og 2. generation af vandplaner samt øvrige vandplanopgaver. Analysen viste, at resurssituationen i vandplanlægningen overordnet set var fornuftig, men at der med fordel kunne flyttes rundt på visse arbejdsopgaver. Ministeriet har oplyst, at analysen gav anledning til, at der til enkelte navngivne nøglemedarbejdere blev udbetalt løn for et forhøjet timeantal i en periode i 2014, hvor der både skulle udarbejdes vandplaner for 1. og 2. planperiode. Ministeriet har desuden oplyst, at det løbende arbejde med resurseplanlægning betød, at det i samme periode var muligt at anvende flere medarbejdere fra den daværende Naturstyrelses decentrale enheder i vandplanarbejdet. Der blev således anvendt, hvad der svarer til 21,8 decentrale årsværk i arbejdet med 1. generation af vandplaner.

10. Vores gennemgang har vist, at Miljø- og Fødevarerministeriet siden 2014 har analyseret resursebehovet for de enkelte delprojekter i vandplanlægningen. Der er tale om detaljerede oversigter over forventede resurser i form af timer fordelt på medarbejdere og måneder. Oversigterne viser, at der i 2016 blev anvendt, hvad der svarer til 13,6 årsværk fra Naturstyrelsens decentrale enheder i arbejdet med 2. generation af vandplaner.

11. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at analyser af resursebehov i dag indgår som en central del af ministeriets styringsmodel i form af aktivitetsplaner for vandplanarbejdet, og at ministeriet i øjeblikket udarbejder milepæls- og leveranceplaner til forberedelsen af 3. generation af vandplaner.

12. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevarerministeriet gennemførte den føromtaltede bebudede analyse fra april 2014, hvilket førte til midlertidige omplaceringer af arbejdsopgaver samt udbetaling af overarbejdstimer til enkelte nøglemedarbejdere i forbindelse med det afsluttende arbejde med 1. generation af vandplaner og forberedelsen af 2. generation af vandplaner. Rigsrevisionen konstaterer videre, at analyser af resursebehov i dag indgår som en central del af Miljø- og Fødevarerministeriets styring af vandplanarbejdet, og så i forberedelsen af 3. generation af vandplaner.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet har forbedret sin styring af vandplanarbejdet, så ministeriet i dag tager højde for det forventede resursebehov på hvert enkelt delprojekt i vandplanlægningen, og også vil gøre det i arbejdet med 3. generation af vandplaner. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

#### **Miljø- og Fødevarerministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne**

14. Statsrevisorerne kritiserede, at det daværende Miljøministeriums 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.

15. Det fremgik af beretningen, at datagrundlaget for 1. generation af vandplaner bl.a. var baseret på data, som gik tilbage til perioden 2001-2004 og i nogle tilfælde før. Det daværende Miljøministeriums arbejde med efterfølgende at sikre, at vandplanerne var baseret på et korrekt datagrundlag, var omfattende, ligesom det var nødvendigt at nedjustere ambitionsniveauet og de oprindelige målsætninger for 1. generation af vandplaner. Rigsrevisionens gennemgang viste, at Naturstyrelsen manglede fælles it-værktøjer til at understøtte den løbende opdatering af datagrundlaget. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at der fremadrettet var behov for bedre systemer i vandplanlægningen, særligt til behandling af vandløbsdata.

16. Den daværende miljøminister oplyste i sin redegørelse, at det faglige grundlag for 1. generation af vandplaner løbende blev forbedret og konsolideret gennem høringer, politiske aftaler og nedsættelsen af faglige arbejdsgrupper.

**3. generation af vandplaner** skal vedtages senest den 22. december 2021 ifølge vandrammedirektivet. Miljø- og Fødevarerministeriet skal offentliggøre et udkast til vandplanerne senest den 22. december 2020, efterfulgt af en 6 måneders offentlig høring. 3. generation af vandplaner skal gælde for perioden 2022-2027, som markerer afslutningen på EU's aktuelle vandrammedirektiv.

**Basisanalysen** er første skridt i forberedelsen af vandplaner. Forud for hver programperiode udarbejdes en basisanalyse, som beskriver de konkrete vandområdets miljøtilstand samt relevante menneskeskabte påvirkninger. Basisanalysen indeholder desuden en økonomisk analyse af vandanvendelsen samt en første vurdering af, om de enkelte vandområder er i risiko for ikke at opnå god tilstand i 2021. Basisanalysen for 2. programperiode (2016-2021) blev offentliggjort i 2014.

17. Den daværende miljøminister uddybede, at Naturstyrelsen for 2. generation af vandplaner havde iværksat udviklingen af en række nye og forbedrede modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastninger og miljøtilstanden i søer og kystvande. Sammen med en ny basisanalyse skulle disse modeller udgøre det faglige grundlag for 2. generation af vandplaner.

18. Den daværende miljøminister oplyste videre, at Naturstyrelsen havde igangsat udviklingen af nye it-systemer til at understøtte vandplanlægningen. Det drejede sig om et nyt it-system til håndtering af de grundlæggende data, der anvendes i vandplanernes indsatsprogrammer for vandløb, og et nyt it-baseret system til udveksling af data fra kommuner og vandråd i forbindelse med deres indsendelse af forslag til indsatsprogrammer.

19. Vi gennemgår i det følgende ministeriets arbejde med de ovennævnte tiltag.

*Målemetoder og nye modeller til at vurdere sammenhængen mellem belastning og miljøpåvirkning i søer og kystvande*

20. For at sikre et bedre og mere solidt fagligt grundlag for vandplanlægningen, har Miljø- og Fødevareministeriet udviklet en række nye modeller, som vurderer økologisk tilstand, miljøpåvirkninger og indsatsbehov i søer og kystvande. Ministeriet har derudover videreudviklet og forbedret eksisterende oplandsmodeller, bl.a. med den nationale kvælstofmodel. Modellerne blev benyttet som det faglige grundlag for arbejdet med basisanalyse og 2. generation af vandplaner.

21. De nye og forbedrede modelværktøjer udgør 3 sammenhængende modelkomplekser for henholdsvis søer, kystvande og opland. For søer og kystvande er der tale om vandkvalitetsmodeller, der inddrager vandområdets miljøtilstand og relevante påvirkninger i form af bl.a. kvælstofbelastning og fysiske ændringer. De forbedrede oplandsmodeller beskriver vand- og næringsstofomsætning og tilførsler til vandområderne, herunder kvælstof- og fosforbelastning af søer og kystvande.

22. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at modellerne udgør en væsentlig forbedring af det faglige grundlag i forhold til de modeller, der blev benyttet til 1. generation af vandplaner. De nye modeller er mere avancerede og inddrager flere relevante faktorer med betydning for vandets økologiske tilstand, herunder kvælstofpåvirkningen fra udlandet. Ifølge ministeriet giver de nye modeller mere præcise beregninger af indsatsbehovet.

23. Udregningerne i de nye modeller er baseret på de nyeste data fra det nationale overvågningsprogram NOVANA. For at efterkomme krav i EU's vandrammedirektiv og nitratdirektiv har ministeriet løbende justeret på NOVANA, senest med programbeskrivelsen for NOVANA 2017-2021. Miljø- og Fødevareministeriet har bl.a. udvidet overvågningen af grundvand og vandløb med nye målestationer i 2017.

24. For at sikre det faglige grundlag for modellerne, har Miljø- og Fødevareministeriet inddraget interessenter i centrale dele af processen med at udvikle og kvalitetssikre de nye modeller. Interessenterne repræsenterede bl.a. grønne organisationer, landbruget, vandrelaterede erhverv og sportsfolkere. Senest har ministeriet desuden bedt et uafhængigt, internationalt ekspertpanel om at evaluere modellerne for yderligere at sikre kvaliteten af det faglige grundlag frem mod forberedelsen af 3. generation af vandplaner. Også her viser vores gennemgang, at ministeriet har inviteret interessenter til at bidrage med deres spørgsmål og synspunkter.

25. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet de bebudede modeller, samt at ministeriet fortsat arbejder med at sikre kvaliteten af det faglige grundlag for forberedelsen af 3. generation af vandplaner.

Følgende **interessenter** deltog i arbejdet med udvikling af modeller i 2013-2015:

- Danmarks Naturfredningsforening
- Danmarks Sportsfiskerforbund
- Dansk Akvakultur
- DANVA
- DMI
- Foreningen af Vandværker i Danmark (i dag Danske Vandværker)
- FRI (Foreningen af Rådgivende Ingeniører)
- KL
- KTC
- Kystdirektoratet
- Landbrug & Fødevarer
- Videncenter for Landbrug (i dag SEGES).

### Nye it-systemer

26. Miljø- og Fødevarerministeriet har udviklet en ny vandløbsdatabase til håndtering af grundlæggende vandløbsdata. Den nye vandløbsdatabase blev taget i brug i sommeren 2016 og anvendt i vandplanernes indsatsprogrammer for vandløb i 2. planperiode. Vandløbsdatabase lagrer, kvalitetssikrer og bearbejder bl.a. oplysninger om typologi, karakterisering, målsætning, tilstandsvurdering og indsatsprogram (herunder undtagelser) for hvert vandløb. Der er ifølge ministeriet tale om en væsentlig forbedring sammenlignet med den omfattende manuelle registrering af vandløbsdata i forberedelsen af 1. generation af vandplaner.

27. Miljø- og Fødevarerministeriet har desuden udviklet et it-baseret system til udveksling af data fra kommuner og vandråd i forbindelse med deres indsendelse af forslag til indsatsprogrammer vedrørende vandløb. Systemet blev taget i brug af kommuner og vandråd i 2014 og anvendt i arbejdet med 2. generation af vandplaner. Der er tale om et kortbaseret it-værktøj, som giver kommuner og vandråd adgang til bl.a. miljødata for de enkelte vandløb, og et katalog over virkemidler til forbedring af de fysiske forhold i vandløb. It-værktøjet håndterer desuden kommuners og vandråds indstillinger til vandplanarbejdet.

28. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at det kortbaserede it-værktøj sikrer, at kommuner og vandråd arbejder på et ensartet grundlag, og at deres indstillinger til indsatsprogrammet for vandløb i 2. planperiode blev indrapporteret på en effektiv og direkte anvendelig måde.

29. En evaluering af vandrådsarbejdet fra december 2015 viste, at it-systemet fungerede efter hensigten, men at vandrådsmedlemmer ønskede adgang til it-værktøjet hjemmefra, så de bedre kunne forberede sig på vandrådsmøderne. Dette ønske har Miljø- og Fødevarerministeriet imødekommet med en udvidelse af it-værktøjet, som er taget i brug i det nye vandrådsarbejde i april 2017.

30. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udviklet de bebudede it-systemer i form af en vandløbsdatabase og et kortbaseret it-værktøj til kommuner og vandråd.

### Overholdelse af tidsfrister i vandrammedirektivet

31. 1. generation af vandplaner blev endeligt vedtaget den 30. oktober 2014. Det betød næsten 5 års forsinkelse i forhold til tidsfristen i EU's vandrammedirektiv, som var den 22. december 2009. 1. generation af vandplaner skulle gælde for perioden 2010-2015, men var på grund af forsinkelsen kun gældende i 14 måneder. Derfor blev mange planlagte indsatser udskudt til 2. generation af vandplaner.

32. Figur 1 viser forberedelsen af 2. generation af vandplaner.

*I 2014 blev der nedsat vandråd for hvert hovedvandopland. Vandrådene bestod af op til 20 lokale interessenter, som skulle udarbejde forslag til indsatsprogrammer vedrørende vandløb i tæt samarbejde med kommunerne.*

**Figur 1. Forberedelsen af 2. generation af vandplaner**

#### Faktisk forløb



#### Tidsfrister i vandrammedirektivet

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at et udkast til 2. generation af vandplaner blev offentliggjort den 22. december 2014, hvilket betød at tidsfristen i vandrammedirektivet blev overholdt. Herefter var der en 6 måneders offentlig høring, hvilket også var i overensstemmelse med vandrammedirektivets tidsfrister. 2. generation af vandplaner blev endeligt vedtaget den 27. juni 2016, og blev dermed ca. 6 måneder forsinket i forhold til tidsfristen i vandrammedirektivet, som var den 22. december 2015. 2. generation af vandplaner gælder for perioden 2016-2021.

**Fødevarer- og landbrugs-**  
**pakken** indeholdt bl.a.:

- ophævelse af randzoner
- annullering af de planlagte yderligere 60.000 ha efterafgrøder
- udfasning af reducerede gødskningsnormer
- vækstplan for akvakultur med supplerende kvælstofkvoter til dambrug og havbrug.

**Kvælstofudvalget** var et tværministerielt udvalg under Finansministeriet bestående af embedsmænd fra bl.a. Miljø- og Fødevarerministeriet. I et teknisk notat fra den 15. december 2015 foreslog udvalget en reduktion af indsatsbehovet i vandplanerne på 4.718 tons kvælstof, bl.a. på baggrund af nye beregninger fra Aarhus Universitet og konsulentvirksomheden DHI.

Figuren viser også, at den politiske aftale om fødevarer- og landbrugspakken blev indgået den 22. december 2015, dvs. på samme dag som 2. generation af vandplaner skulle offentliggøres ifølge vandrammedirektivets tidsfrist. Fødevarer- og landbrugspakken indeholdt lempelser af kvælstofreguleringen og havde direkte betydning for kvælstofindsatsen i vandplanerne. Bl.a. betød aftalen, at landmænd måtte bruge mere gødning, og at krav om randzoner og en mængde efterafgrøder blev annulleret. Figuren viser desuden, at kvælstofudvalgets korrektioner til vandplanernes faglige grundlag for kvælstofindsatsen forelå den 15. december 2015. For at kunne nå at justere på vandplanernes faglige grundlag som følge af fødevarer- og landbrugspakken og kvælstofudvalgets korrektioner valgte miljø- og fødevarerministeren at udsætte 2. generation af vandplaner.

33. Rigsrevisionen konstaterer, at arbejdet med 2. generation af vandplaner, i langt højere grad end det var tilfældet for 1. generation af vandplaner, holdt sig inden for vandrammedirektivets tidsfrister, og at den mindre forsinkelse ikke skyldtes Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde, men var et resultat af, at ministeriet skulle indarbejde resultatet af fødevarer- og landbrugspakken i vandplanerne.

*Opsummering på ministeriets fortsatte arbejde med vandplanerne*

34. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført de bebudede initiativer i form af nye og forbedrede modeller til at vurdere miljøbelastningen samt nye it-værktøjer, som tilsammen har gjort vandplanlægningen mere grundig og effektiv. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet, i langt højere grad end det var tilfældet for 1. generation af vandplaner, overholdt tidsfristerne i vandrammedirektivet for 2. generation af vandplaner. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm