

Responsum

Implementering af vandplaner

– Er vandplaner og virkemidler ekspropriation
i forhold til Grundlovens § 73?

26. august 2010

Indholdsfortegnelse

1. Opdraget	3
2. Forudsætninger for og afgrænsning af opdragets udførelse	3
2.1. Generelle forudsætninger	3
2.2. Fem konkrete eksempler	4
3. Regelgrundlaget	6
3.1. Vandplaner og virkemidler	6
3.2. Grundlovens § 73 – ekspropriation eller erstatningsfri regulering?	7
3.2.1. Indebærer indgrebet overførelse af ret til andre (afståelse)?	8
3.2.2. Er indgrebet begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn?	9
3.2.3. Er indgrebet konkret eller generelt?	13
3.2.4. Hvor intenst er indgrebet?	13
3.2.4.1. Om intensitetsvurderingen	13
3.2.4.2. Vurderingen »skridt for skridt«	15
3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)	19
3.4. EU-ret og Standley-dommen	23
4. Analyse af vandplanerne	26
4.1. Konsekvenser af vandplanernes virkemidler	26
4.2. Vandplanernes virkemidler generelt	27
4.2.1. Vandplanerne som generelle indgreb – vandplanernes begrundelse	27
4.2.2. Vandplanernes intensitet	32
4.2.3. Betydningen af eksisterende regler om billighedserstatning	33
4.2.4. Implementeringen af vandplanerne – »skridt for skridt«	35
4.3. Vandplanernes konsekvenser for enkeltejendomme – de fem eksempler	36
4.3.1. Begrundelsen for vandplanerne	36
4.3.2. Vandplanernes intensitet	39
5. Kort sammenfatning	41
Anvendte forkortelser	43
Bilag 1: Eksempel 1 – Aborg Minde Nor	44
Bilag 2: Eksempel 2 – Smålandsfarvandet	48
Bilag 3: Eksempel 3 – Limfjorden	53
Bilag 4: Eksempel 5 – Langeland Storebælt	58
Bilag 5: Eksempel 6 – Langeland Sydfynske	63
Bilag 6: Notat – Indsatsbehov i forhold til kvælstof – Ålegræsværktøjet	68

1. Opdraget

Ved e-mail af 4. april 2010, notat af samme dato: »Vandplanerne – juridisk responsum« samt møde den 26. april 2010 med opfølgning har Landbrug & Fødevarer givet mig i opdrag at foretage en juridisk vurdering af, om den begrænsning af råderetten over landbrugets jordejendomme, som kan komme til at følge af de kommende vandplaner, vil være omfattet af reglerne om ekspropriation. Ved bl.a. e-mail af 31. maj 2010 er opdraget yderligere afgrænset til – foruden en generel analyse af vandplanernes forhold til reglerne om ekspropriation – at omfatte en analyse af, om konsekvenserne af vandplanerne for konkrete ejendomme som angivet i fem udvalgte eksempler (se bilag 1-5) vil kunne være ekspropriation i forhold til enkelte ejendomme som beskrevet i eksemplerne. Opdraget er løbende blevet præciseret, bl.a. således at det også omfatter en vurdering af Standley-dommen og den EU-retlige beskyttelse af ejendomsretten. Endvidere omfatter opdraget en vurdering af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af ejendomsretten.

2. Forudsætninger for og afgrænsning af opdragets udførelse

2.1. Generelle forudsætninger

Som følge af beskrivelsen af mit opdrag, jf. afsnit 1, og for at afgrænse opdragets omfang og rækkevidden af mine konklusioner, har jeg ved udarbejdelsen lagt følgende generelle forudsætninger til grund:

- a) Mine bemærkninger omhandler alene tiltag, der har til hensigt at reducere kvælstofudledningen fra vandoplandene. Andre forureningskilder og virkemidler, der har til hensigt at reducere andet end kvælstofudledningen, behandles ikke.
- b) Bemærkningerne behandler som udgangspunkt vandplanernes samlede virkning i forhold til kvælstofudledningen. Der differentieres ikke efter, hvilke virkemidler som den enkelte plan benytter, efter hvordan planen implementeres eller efter om forskellige ejendomme rammes af forskellige virkemidler. Dette skyldes, at det ved udarbejdelsen endnu ikke ligger helt klart, hvordan de enkelte vandplaner vil blive implementeret. På en række punkter er det dog nedenfor udtrykkeligt angivet, at der fokuseres på dele af vandplanernes virkninger og/eller på konsekvensen for enkeltejendomme.
- c) Det lægges som udgangspunkt til grund, at den fulde virkning af vandplanerne indtræder straks, uden overgangsperioder, dispensationsmuligheder etc. Dog omtales konsekvenserne af sådanne eventuelle overgangs- og dispensationsregler enkelte steder.

- d) I det følgende lægges Landbrug & Fødevarers beregninger af virkemidlernes konsekvenser i bilag 1-5 uprøvet til grund. Der er ikke forsøgt inddraget alternative beregninger eller andet materiale i øvrigt. Ved analysen af konsekvenserne lægges det endvidere til grund, at grundejeren alene rammes som beregnet på netop denne ejendom. Der tages således ikke hensyn til, hvordan ejeren i øvrigt måtte være stillet på sin bedrift eller ved samtidig drift af andre ejendomme etc.
- e) Det falder uden for opdraget at vurdere, om vandplanerne – sådan som de forventes implementeret – har fornøden hjemmel i/er i overensstemmelse med vandrammedirektivet. Nitratdirektivet behandles heller ikke.
- f) Det lægges til grund, at ålegræsværktøjet ikke er det bedst tilgængelige redskab til belysning af sammenhængen mellem kvælstofudledning og kvælstofkoncentration i vandløb m.v., som nærmere beskrevet i bilag 6.
- g) Den kommende lovgivning om randzoner behandles ikke, da forslag til indholdet heraf endnu kun kendes sporadisk fra pressen.
- h) Ejendomsrettens beskyttelse i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i forhold til EU-retten behandles, men der foretages ikke en komplet gennemgang af reglerne, idet der kun inddrages elementer af konkret relevans for opdraget.
- i) Da den præcise implementering af vandplanernes virkemidler endnu ikke er kendt, foretages der ingen analyse af, om implementeringen kan forventes at blive i overensstemmelse med god forvaltningsskik – herunder proportionalitetsprincip, lighedsprincip etc. Vurderingen er fokuseret mod de ekspropriationsretlige regler.

2.2. Fem konkrete eksempler

Som grundlag for min vurdering af, om den konkrete implementering af vandplanerne kan medføre ekspropriative indgreb i forhold til enkeltejendomme, har Videncentret for Landbrug – Planteproduktion udarbejdet fem eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplanerne for udvalgte ejendomme. Eksemplerne er gengivet som bilag 1-5. Her angives blot for hvert eksempel oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser med tilføjelse af den procentvise forskel i dækningsbidraget, idet der i øvrigt henvises til forklaringerne i bilagene (eksempel 4 eksisterer ikke!).

I tabellerne nedenfor og i bilag 1-5 er anvendt tre dækningsbidrag. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbyttens niveau er omkostningerne for styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet, og en fast omkostning pr. ha. Resultatet er udtrykt som DB I: Dækningsbidrag I (bruttoindtægt minus stykomkostninger) og DB II: Dækningsbidrag II (bruttoindtægt minus stykomkostninger minus maskinomkostninger).

Desuden er der beregnet et DB II V.: Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte af Videncentret for Landbrug som værende det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen. Det er som følge heraf som udgangspunkt DB II v. (markeret med fed i tabellerne), der lægges til grund ved mine analyser, idet DB II dog inddrages som et mål for de mulige mest vidtgående konsekvenser af vandplanerne.

Eksempel 1 – Aborg Minde Nor i hovedvandoplandet Lillebælt/Fyn

	I alt kr.			Kr. pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	1095895	885356	674816	6736	5442	4148
Efter vandplan	730159	548433	366706	4488	3371	2254
Forskel	365737	336923	308110	2248	2071	1894
Forskel i pct. af nudrift	33,4	38,1	45,7	33,4	38,1	45,7

Eksempel 2 – Smålandsfarvandet

	I alt kr.			Kr. pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift, kr	4191186	2853248	1515309	5481	3732	1982
Efter vandplan, kr	3035928	1800859	565790	3971	2355	740
Forskel, kr	1155258	1052389	949519	1511	1376	1242
Forskel i pct. af nudrift	27,6	36,9	62,7	27,6	36,9	62,7

Eksempel 3 - Limfjorden

	I alt kr.			Kr. pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	1704909	1081942	458974	7104	4508	1912
Efter vandplan	1434610	834744	234877	5978	3478	979
Forskel	270299	247198	224097	1126	1030	934
Forskel i pct. af nudrift	15,9	22,8	48,8	15,9	22,8	48,8

Eksempel 5 – Langeland Storebælt i hovedvandoplandet Storebælt og delvist Sydfynske Øhav

	I alt kr.			Kr. pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	490155	344520	198885	6438	4525	2612
Efter vandplan	421702	283002	144303	5539	3717	1895
Forskel	68453	61518	54582	899	808	717
Forskel i pct. af nudrift	14,0	17,9	27,5	14,0	17,9	27,5

Eksempel 6 – Langeland Sydfynske i hovedvandoplandet Storebælt og delvist Sydfynske

Øhav

	I alt kr.			Kr. pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	790771	544728	298684	5993	4128	2264
Efter vandplan	468239	250543	32848	3549	1899	249
Forskel	322532	294184	265837	2444	2230	2015
Forskel i pct. af nudrift	40,8	54,0	89,0	40,8	54,0	89,0

3. Regelgrundlaget

3.1. Vandplaner og virkemidler

Vandplanerne udarbejdes med hjemmel i miljømålslovens¹ kapitel 3 og 4. Det følger heraf, jf. lovens § 3, stk. 1, at der for hvert vanddistrikt, jf. lovens kapitel 2, skal udarbejdes en vandplan med en første gyldighedsperiode på 6 år. Planen skal udarbejdes i overensstemmelse med den indholds-oversigt, som følger af lovens bilag 2, pkt. A, jf. § 4, stk. 1. Statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser er bundet af vandplanen, jf. § 3, stk. 2.

Miljømålsloven implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet) i dansk ret.

Miljømålsloven indeholder ingen regler om, hvilke *virkemidler* som kan/skal iværksættes for at realisere vandplanernes mål, og der er heller ingen hjemmel i loven til at fastsætte regler om sådanne virkemidler. Hjemmel til gennemførelse af planernes målsætninger skal derfor findes eller ind-sættes i den eksisterende natur- og miljøbeskyttelseslovgivning samt i arealanvendelseslovgivning-
gen. Der kan således blive behov for nye lovregler m.v. til implementering af nødvendige virkemid-
ler. En del af implementeringen er allerede påbegyndt med hjemmel i en ændring af gødningsan-
vendelsesloven (ændringslov nr. 1528 af 27. december 2009) om yderligere 140.000 ha efterafgrø-
der samt 50.000 ha efterafgrøder ved ophævelse af muligheden for at vælge vintergrønne marker.²
Se endvidere høringsudkast af 11. juni 2010 til bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gød-
ning og om plantedække i planperioden 2010/2011.

-
1. Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbe-
skyttelsesområder.
 2. I de almindelige bemærkninger afsnit 4.7.2. til ændringsloven (lovforslag 36 (Folketingstidende 2009-10)) anføres:
»Ændringerne af reglerne om efterafgrøder mv. vil kunne ske som erstatningsfri regulering. Det kan imidlertid ikke
udelukkes, at enkelte jordbrug vil kunne blive ramt så atypisk hårdt, at der vil kunne være tale om et ekspropriativt
indgreb, som vil kunne berettige til (fuldstændig) erstatning efter grundlovens § 73. Den endelige afgørelse af dette
spørgsmål henhører under domstolene.«

Af bl.a. de foreliggende udkast til vandplaner fremgår, at der sigtes mod navnlig følgende virkemidler for mindskelse af udledning af kvælstof fra landbruget:

- Randzoner (dyrkningsfrie bræmmer) langs vandløb og søer
- Krav om ekstra efterafgrøder
- Ingen jordbehandling i efteråret
- Forbud mod pløjning af fodergræsmarker i visse perioder
- Markedsomsættelige kvælstofkvoter
- Ophør med vanding
- Alternativt udtagning af arealer fra dyrkning

Det er endnu ikke afklaret, i hvilket omfang og i hvilke tilfælde de enkelte virkemidler vil blive benyttet – herunder om det vil ske isoleret eller kombineret. Der kan således blive stor variation i de anvendte virkemidler i de forskellige vandoplande og i forhold til enkeltejendomme – herunder store forskelle i belastningen på i øvrigt sammenlignelige ejendomme.

Det er staten, som har det overordnede ansvar for tilvejebringelse af de nødvendige virkemidler i forhold til landbruget primært ved at gennemføre ny lovgivning om f.eks. efterafgrøder, randzoner og andre dyrkningsregler eller ved at udnytte eksisterende bemyndigelsesbestemmelser.

3.2. Grundlovens § 73 – ekspropriation eller erstatningsfri regulering?

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

Bestemmelsen omfatter efter ordlyden kun direkte *afståelse* af ejendom, dvs. tilfælde, hvor ejendomsret overføres fra én ejer til en anden. Berettigede forventninger er som udgangspunkt ikke omfattet af beskyttelsen. Det er tabet i ejendommens værdi ved afbrydelse af den aktuelle udnyttelse på ekspropriationstidspunktet, som erstattes. Dog kan der efter omstændighederne blive tale om erstatning for en forventningsværdi, hvis der på ekspropriationstidspunktet er en reel mulighed for, at en forventet ændret anvendelse ville være blevet gennemført inden for en overskuelig tid, hvis ikke

ekspropriationen var sket.³ Det er imidlertid i litteratur og retspraksis antaget, at et indgreb, der ikke medfører overførelse af ejendomsret (afståelse), men alene *en indskrænkning i ejerens råden*, kan være omfattet af Grundlovens § 73, idet der i rådighedsindskrænkningen ligger en »afståelse« af visse af ejerbeføjelserne.⁴ Det er imidlertid ikke alle rådighedsindskrænkninger, der er ekspropriative. *Afgrænsningen mellem ekspropriation og almindelige, erstatningsfrie reguleringer af ejendomsrettens grænser er uskarp*. Ifølge den juridiske litteratur og retspraksis er det *en skønsmæssig vurdering*, om et indgreb udgør ekspropriation, og i vurderingen indgår navnlig de nedenfor i afsnit 3.2.1.-3.2.4. omtalte fire momenter.⁵ Ingen af de nedennævnte momenter – der i øvrigt samtidigt efter omstændighederne kan pege i hver sin retning – er isoleret set afgørende for, om et indgreb er ekspropriativt. Domstolene foretager en samlet konkret afvejning. De omtalte fire momenter rummer, hvad der i de fleste afgørelser primært lægges vægt på. Det er dog ikke udelukket, at andre momenter tillige kan indgå – se f.eks. U 2006.1095 H, hvor Højesteret bl.a. lagde vægt på, at grundejeren ikke havde godtgjort, at fortsat tilførsel af fyldjord til hans grusgrav ville kunne ske uden fare for forureningen af grundvandet. Højesteret lagde således vægt på karakteren af/faren ved ejerens aktiviteter på ejendommen. Det er ikke muligt at give en samlet opregning af, hvilke momenter som kan indgå i vurderingen. Dette er heller ikke nødvendig, da de følgende fire momenter som oftest er tilstrækkelige til at afgøre, om der foreligger ekspropriation eller erstatningsfri regulering.

3.2.1. Indebærer indgrebet overførelse af ret til andre (afståelse)?

Som nævnt omfatter Grundlovens § 73 ifølge ordlyden direkte *afståelse* af ejendomsret. Det indgår derfor også ved vurderingen af, om et indgreb er ekspropriativt, om indgrebet overfører en ret fra ejeren til det offentlige eller til en anden privat ejer. I så fald er der tale om ekspropriation. Da afståelsen er direkte nævnt i Grundlovens § 73, har momentet sjældent nogen større selvstændig betydning, men kan dog konkret begrunde, hvorfor der kan være tale om ekspropriation, selv om alle andre momenter skulle tale imod.⁶ Spørgsmålet om afståelse har heller ikke selvstændig betydning i forhold til vandplanerne, idet virkemidlerne i planerne, jf. afsnit 3.1., ikke medfører egentlig afståelse af ejendomsret.

3. Jf. bl.a. *Bo von Eyben m.fl.*: Fast ejendom – Rådighed og regulering (2. udg. 2003) s. 223 og *Peter Pagh*: Omsætning og regulering af fast ejendom (2009) s. 479 f.

4. Jf. bl.a. *Bo von Eyben m.fl.*: Fast ejendom – Rådighed og regulering (2. udg. 2003) s. 107.

5. Om de almindelige kriterier for vurdering af, om et indgreb er ekspropriativt, kan navnlig henvises til: *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret 2 (3. udg. 1983 ved *Ole Espersen*) s. 655 ff, *Orla Friis Jensen i W.E. von Eyben (red.)*: Dansk Miljøret 4 – Ekspropriation og andre emner (1978) s. 9 ff, samme i *Grundlovskommentaren* s. 471 ff, *Henrik Zahle*: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder (3. udg. 2003) s. 191 ff, *Bo von Eyben m.fl.*: Fast ejendom – rådighed og regulering (2. udg. 2003) s. 196 ff og *Peter Pagh*: Omsætning og regulering af fast ejendom (2009) s. 444 f. Se endvidere oversigt over litteratur hos *Peter Pagh*: Miljøansvar – en ret for hvem? (1998) s. 331 ff.

6. Jf. *Bo von Eyben m.fl.*: Fast ejendom – rådighed og regulering (2. udg. 2003) s. 198.

3.2.2. Er indgrebet begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn?

Som et led i vurderingen af, om et indgreb er erstatningsfrit, indgår dets begrundelse (causa). Hvis indgrebet er begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn, peger det i retning af, at det ikke udløser erstatning. Dette er f.eks. tilfældet, hvis indgrebet skal forebygge eller afværge en særlig risiko for skadevirkning. Således vil hensynet til at undgå forurening, sundhedsrisici eller anden skadevirkning på miljøet kunne indgå i begrundelsen for erstatningsfri regulering.⁷ Indgreb, som skal forhindre sundhedsfare eller forurening, er som udgangspunkt erstatningsfrie. Omvendt vil et indgreb, som forbyder en aktivitet, men viderefører den i et andet regi, kunne udløse et erstatningskrav.⁸

Spørgsmålet om væsentlig og saglig samfundsmæssig begrundelse er forskelligt fra kravet i Grundlovens § 73, stk. 1, om at indgrebet skal være påkrævet af hensyn til almenvellet. Hvis almenvellet ikke kræver indgrebet, må det slet ikke finde sted – heller ikke mod erstatning. Begrundelseskravet er derfor snævrere end hensynet til almenvellet. Dette kan udtrykkes således, at mere *kvalificerede* samfundsmæssige hensyn skal begrunde indgrebet, hvis det skal være erstatningsfrit.⁹

Undertiden udtrykkes begrundelseskravet således, at der må lægges en vis vægt på, at *nødvendighedsbetingelsen* er opfyldt, og at overensstemmelse med *forsigtighedsprincippet* må sandsynliggøres – dvs., at indgrebet i sig selv skal være nødvendigt for at nå formålet, og at de konkrete foranstaltninger skal være egnede til at bidrage til at realisere målet. Dette er en anden måde at formulere *proportionalitetsprincippet*, hvorefter et indgreb, der har fornøden hjemmel i lov og er sagligt begrundet i hensynet til almenvellet, kan udgøre en krænkelse af Grundlovens § 73 (og EMRK), hvis det er i strid med proportionalitetsprincippet – dvs., hvis indgrebets formål kunne være nået med mindre indgribende foranstaltninger.

Se bl.a. *Helle Tegner Anker*¹⁰ om Natura 2000-reglerne, der hjemler indgreb, som både kan være erstatningsfrie og ekspropriation, men hvor der er fastsat regler om billighedserstatning i alle tilfælde af tab: »Der kræves således en *særlig begrundelse* for et påbud. Der må lægges en vis vægt på, at *nødvendighedsbetingelsen* er opfyldt. Dette gælder navnlig i de situationer, der klart kan sidestilles med ekspropriative indgreb. Som fremhævet af Orla Friis Jensen i relation til miljøbeskyttelseslovens § 26a må der stilles visse dokumentationskrav til såvel planlægningen ... som de konkrete påbudte foranstaltninger. Der må kræves en vis dokumentation for de pågældende naturtypers eller arters sårbarhed i Natura 2000-planen. Endvidere må der formentlig forlanges en vis analyse af, hvilke foranstaltninger der vil være mulige og nødven-

7. Se således *Peter Pagh*: Miljøansvar – en ret for hvem? (1998) s. 334 og *samme*: Omsætning og regulering af fast ejendom (2009) s. 444.

8. Jf. *Henrik Zahle*: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder (3. udg. 2003) s. 199.

9. Jf. *Bo von Eyben m.fl.*: Fast ejendom – rådighed og regulering (2. udg. 2003) s. 199.

10. I Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast ejendoms ret – Synsvinkler & synspunkter (2007) s. 54 f.

dige for at nå de fastsatte mål. Det bør i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet sandsynliggøres, at de konkrete påbudte foranstaltninger kan bidrage til realiseringen af den ønskede målsætning.¹¹ Derimod kan der næppe kræves en sikkerhed for, at dette vil ske. Der må her lægges vægt på, at der i langt de fleste tilfælde er tale om dynamiske naturforhold, hvis udvikling næppe kan forudsiges med fuldstændig sikkerhed. Der bør dog fortsat lægges vægt på, at de påbudte foranstaltninger står i et rimeligt forhold til den tilsigtede forbedring af tilstanden i området. I en situation, hvor enkelte ejere påbydes foranstaltninger, mens andre ejere ikke er genstand for krav om driftsændringer mv., må der kræves en særlig begrundelse for en evt. skævvridning af byrden for sikring af bevaringsstatus i området.«¹² (Fremhævelser i original).

Begrundelseskravets grænser er ikke klare, og kravet om saglighed er muligvis ikke udtryk for mere end, at et indgreb skal være resultatet af en sædvanlig politisk overvejelse¹³ – det er et folketingsflertals politiske ønske, at samfundsudviklingen skal gå i en given retning. En række domstolsafgørelser har dog med en vis vægt inddraget begrundelsen, jf. f.eks.: U 1997.157 H (om et afslag på forlængelse af tilladelse til råstofindvinding, der var begrundet i, at fortsat indvinding indebar en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen), (tilsvarende U 1999.1538 H), U 1998.1669 H (om 2 m dyrkningsfri bræmmer langs vandløb for at mindske risikoen for forurening af vandløbene) samt formentlig landsrettens dom i U 1986.864 H (en fælles ordning for brændbart erhvervsaffald, begrundet i miljøhensyn). Dommene viser, at domstolene tillægger begrundelsen betydning. I de fleste tilfælde skal der formentlig som nævnt ikke så meget til, før et indgreb anses for sagligt begrundet. Der vil dog kunne forekomme tilfælde, hvor begrundelsen for et indgreb ikke er tilstrækkelig saglig eller ikke er tilstrækkelig dokumenteret, med den deraf følgende virkning, at indgrebet udgør ekspropriation. I den nævnte dom om råstofindvindingen på Bornholm (U 1997.157 H) blev en tilladelse til råstofindvinding ikke forlænget med den begrundelse, at fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen. Da en sådan nærliggende fare imidlertid ikke var sandsynliggjort, havde virksomheden krav på erstatning efter Grundlovens § 73 for den nægtede tilladelse, der måtte sidestilles med et ekspropriativt påbud om at ophøre med den aktuelle indvinding.

Ved reguleringen på natur- og miljøområdet kan der være forskellige typer af regulering, som tilsyneladende har en ensartet begrundelse, men hvor det ene regelsæt udløser ekspropriationserstatning, mens det andet er erstatningsfri regulering. Den natur- og miljøretlige regulering kan inddeles i i hvert fald fire typer af regler, der regulerer anvendelsen af fast ejendom:

11. Forfatteren synes at stille et strengere dokumentationskrav i *Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 3* (2. udg. 2006) s. 499: »Der må således kræves *en rimeligt klar* dokumentation for, at de pågældende foranstaltninger faktisk kan bidrage til en sikring af drikkevandsressourcerne.« (fremhævet her).

12. Se også *Orla Friis Jensen* i *Landinspektøren* 2002 s. 19 ff.

13. Jf. *Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder* (3. udg. 2003) s. 196.

1. Generelle, erstatningsfrie regler, som rammer mindre intenst (f.eks. naturbeskyttelseslovens regler om beskyttede naturtyper og beskyttelseslinjer, eller regulering efter planloven),
2. Konkrete reguleringer af anvendelsen af enkelte (dele af) ejendomme, der ofte rammer intenst, og som medfører erstatning for eventuelle tab (f.eks. naturbeskyttelseslovens regler om fredning),
3. Konkrete reguleringer af anvendelsen af enkelte (dele af) ejendomme, der ofte rammer intenst, men som *ikke* medfører erstatning for eventuelle tab (f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 41 om påbud om nedbringelse af forurening og om gennemførelse af bestemte foranstaltninger) og
4. Generelle regler, som rammer en række ejendomme. Nogle ejendomme rammes så intenst, at det vil medføre erstatning efter Grundlovens § 73, mens andre rammes mindre intenst. Der er imidlertid fastsat erstatningsbestemmelser, således at der ydes erstatning for tab, uanset hvordan indgrebet rammer en konkret ejendom – såkaldt billighedserstatning. (Se f.eks. miljøbeskyttelseslovens § 26 a, naturbeskyttelseslovens § 19 g og skovlovens § 24 om Natura-2000-foranstaltninger).

At gruppe 1) er erstatningsfri skyldes reglernes generelle og mindre intense karakter, jf. nedenfor under pkt. 3.2.3. og 3.2.4. Derimod er det vanskeligere at begrunde, hvorfor gruppe 3) – i modsætning til gruppe 2) – ikke medfører erstatningsansvar, selv om reguleringen er konkret og – til tider meget – intens. Forklaringen må findes i lovreglernes formål og begrundelse. Umiddelbart synes begrundelsen for alle fire typer regulering at være identisk: Hensynet til at beskytte almene interesser i natur- og miljø. Imidlertid vil der ofte være den forskel, at de konkrete, erstatningsfrie indgreb i gruppe 3) er begrundet i ønsket om at modvirke forhold, som misbilliges.¹⁴ Dette kan f.eks. skyldes hensynet til at hindre ulemper for eller *skade på tredjemands erstatningsretligt værnede interesser*. Således vil f.eks. forurening kunne føre til, at tredjemand efter naboretlige regler har et erstatningskrav for tab, der er forvoldt ved forureningen. Det forhold, at forureneren ville kunne blive dømt til at betale erstatning til tredjemand for forureningen modsvares af, at forureneren ikke har ret til erstatning, hvis den forurenende adfærd forbydes. *I de tilfælde, hvor forureningen ikke skader konkrete interesser hos tredjemand*, kan erstatningsfriheden begrundes i princippet om, at *forureneren betaler* – dvs. selv må afholde de udgifter, der er forbundet med at begrænse eller eliminere forureningen. Hvis den forurenende virksomhed påbydes indskrænket eller bragt til ophør, har foru-

14. Se *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret 2 (3. udg. ved *Ole Espersen* 1983) s. 669. Forfatteren nævner som eksempel, at regler om bekæmpelse af smitsomme sygdomme blandt dyr sædvanligvis udløser erstatning, fordi der ikke er noget forhold hos dyreejeren, der kan stemples som retsstridigt. Derimod udløser en række sundhedsmæssige forskrifter vedrørende sanering, arbejdsmiljø, indretning af boliger m.v. ikke erstatning, fordi det er ejerens retsstridige adfærd, der fører til de sundhedsmæssigt u hensigtsmæssige forhold.

reneren derfor heller ikke krav på erstatning. Endvidere antages det, at lang tids forurening ikke giver forureneren en hævdvunden ret til at fortsætte forureningen, således at denne kun kan påbydes bragt til ophør mod erstatning. Det er denne retsstilling, som bl.a. kommer til udtryk i miljøbeskyttelseslovens § 41 sammenholdt med lovens § 4, stk. 3, om princippet om, at forureneren betaler.¹⁵

På den anden side er de aktiviteter, der i gruppe 2) hindres ved f.eks. en fredning af hensyn til dyre- og plantelivet, som oftest ikke aktiviteter, som misbilliges eller som giver en konkret tredje- mand et erstatningskrav. At et areal gror til med ikke-hjemmehørende træarter, eller at et levested i en mose fjernes ved opdyrkning, medfører således ikke erstatningsretligt værnede tab for tredje- mand, og der er heller ikke tale om »forurening«. Endvidere antages det, at grundejere i forhold til beskyttelse af dyre- og planteliv og i forhold til anvendelse af arealet har en *ejendomsretsbeskyttet forprioritet*, der betyder, at den aktuelle råden kun kan ændres mod erstatning. Det er denne retsstil- ling, som bl.a. kommer til udtryk i naturbeskyttelseslovens regler om fredning.¹⁶

Reglerne i gruppe 4) afviger fra de øvrige tre grupper, idet lovgiver specifikt har fastsat, at grund- ejeres tab ved indgrebene skal erstattes, uanset om indgrebene udgør ekspropriation eller ej. Disse regler synes at indebære »et systemskifte« i forhold til gruppe 1)-3). Alle fire grupper er som nævnt ofte begrundet i det samme hensyn: At beskytte almene interesser i natur- og miljø. Imidlertid er det for så vidt angår gruppe 1)-3) som oftest i forarbejderne til de enkelte bestemmelser enten afklaret, at der er tale om ekspropriative indgreb, der udløser erstatning, eller anført, at erstatningsspørgsmå- let overlades til domstolene, fordi det ikke kan udelukkes, at der i enkelte tilfælde kan være tale om ekspropriation. Erstatningen i gruppe 4) kaldes i forarbejderne ofte for billigheds- eller rimeligheds- erstatning, hvilket dog forekommer misvisende, idet erstatningen netop gives til alle, der lider tab, uanset om dette i øvrigt er rimeligt eller ej i forhold til, hvor hårdt indgrebet rammer. Baggrunden for reglerne er snarere, at vurderingen af indgrebenes virkning på konkrete ejendomme og af stør- relsen af de konkrete økonomiske tab kan være vanskelig at foretage, idet en række parametre ind- går heri.¹⁷ Billigheden består således snarere i, at der for grundejerne skabes afklaring af deres er- statningskrav, uden at en retssag er nødvendig, og at der skabes lettere adgang til at opnå erstatning.

15. Se f.eks. KFE 1993.271, hvori Miljøklagenævnet bl.a. anførte: »I almindelighed antages, at indgreb over for for- urenende virksomhed er erstatningsfri regulering I overensstemmelse hermed hviler udformningen af miljø- beskyttelsesloven på en almindelig forudsætning om, at miljømyndighedernes forbud efter § 41, stk. 2, ... ikke medfører erstatningspligt i forhold til forureneren. Dette udelukker ikke, at et forbud efter bestemmelsen i ganske særlige tilfælde kan medføre erstatningspligt, fordi indgrebet må anses som ekspropriation. Afgørelsen heraf henhører imidlertid under domstolene, og der er ikke i retspraksis taget stilling til, om forbud, der varetager almene naturbeskyttelsesinteresser af særegen karakter, kan være af ekspropriativ karakter.«

16. Se nærmere *Peter Pagh: Miljøansvar – en ret for hvem?* (1998) s. 219 f sammenholdt med s. 335 f og s. 338.

17. Se således f.eks. bemærkningerne til skovlovens § 24 i lovforslag 145 (Folketingstidende 2003-04). Se også *Helle Tegner Anker* i Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast ejendoms ret – Synsvinkler & sysnpunkter (2007) s. 42.

For så vidt angår miljøbeskyttelseslovens § 26 a om beskyttelse af drikkevand mod nitratforurening er billighedserstatningen tillige begrundet således:¹⁸ »...den findes også rimelig ud fra den betragtning, at nødvendigheden af de pågældende indgreb udelukkende skyldes de geologiske forhold på stedet, som ejeren ikke har nogen indflydelse på, og normalt heller ikke havde nogen mulighed for at vide noget om ved køb af ejendommen. At indgrebene foretages mod erstatning medfører endvidere, at det ikke er nødvendigt at påvise, hvor stor nitratudvaskning hver enkelt ejendom i et område bidrager med. Derimod skal den nødvendige dokumentation være til stede til påvisning af at området som helhed bidrager med en for stor belastning. Det vil således være muligt, hvis det konkret er mest hensigtsmæssigt, at fordele den nødvendige reduktion i kvælstofudledningen »skævt« mellem de forskellige ejendomme i området.«

3.2.3. Er indgrebet konkret eller generelt?

Et lovindgreb, som rammer en gruppe af ejere generelt og nogenlunde ligeligt, anses som udgangspunkt for at være et udslag af lovgivningsmagtens beføjelse til at indføre almindelige (erhvervs-)regulerende bestemmelser uden erstatning. Er et indgreb generelt, taler det imod ekspropriation. Det afgørende er ikke, hvor mange eller få ejendomme som rammes, men derimod at afgrænsningen af de berørte ejendomme sker efter almene (generelle) kriterier.¹⁹ Er dette tilfældet, kan indgrebet være erstatningsfrit, selv om anvendelsen af de almene kriterier fører til, at kun få ejendomme er omfattet af indgrebet. Er udvælgelsen af de berørte ejendomme mere vilkårlig (konkret), peger det imod ekspropriation. Grundlovsbeskyttelsen indeholder på denne måde også et moment af *lighedsbetragtninger*.²⁰

Et indgreb kan være generelt (og erstatningsfrit), selv om det ikke omfatter alle ejendomme, men alene alle eller flere ejendomme *af en bestemt type* – f.eks. alle eller mange landbrugsejendomme, eller alle ejendomme, der ligger i en bestemt afstand fra kysten etc.

3.2.4. Hvor intenst er indgrebet?

3.2.4.1. Om intensitetsvurderingen

Det har væsentlig betydning for vurderingen af, om et indgreb er ekspropriativt, hvilken virkning indgrebet har for dets adressater. En rådighedsbegrænsning, der har relativ beskeden virkning for adressaterne, er sædvanligvis ikke ekspropriation, jf. U 1998.1669 H (bræmmesagen). Omvendt vil et indgreb kunne ramme så intenst, at det vil være ekspropriation, selv om de øvrige kriterier peger i modsat retning.

18. Se bemærkningerne til § 2, nr. 2, i lovforslag 56 (Folketingstidende 1997-98 (2. samling)).

19. *Grundlovscommentaren* s. 472 og *Bo von Eyben m.fl.: Fast ejendom – rådighed og regulering* (2. udg. 2003) s. 199. U 1981.394 H (to mejerier – ikke ekspropriation) og U 2001.1057 H (rocker-loven; kun anvendt på 26 ejendomme – ikke ekspropriation), men U 1980.955 Ø (ét rederi – ekspropriation).

20. Jf. *Michael Hansen Jensen* i U 2000 B 439.

For at afgøre om en konkret lov eller et specifikt indgreb generelt er ekspropriativt, kan intensitetsvurderingen formentlig foretages som en bedømmelse af *lovindgrebets gennemsnitlige virkning og en bedømmelse af, hvor store konkrete afvigelser, der må antages at blive fra dette gennemsnit.*²¹

Selv om et indgreb generelt set ikke har en sådan intensitet, at hele indgrebet – f.eks. en vandplan – er ekspropriativt, kan indgrebet konkret og *i forhold til enkelte ejere* have en sådan intensitet, at disse ejere er berettiget til ekspropriationserstatning, jf. f.eks. U 1997.157 H, U 2006.1095 H og U 2006.1539 H. I denne vurderingen må tillige indgå, hvilke muligheder der er for at opnå *dispensation* fra indgrebet i tilfælde, hvor dette vil ramme atypisk hårdt.²² Ligeledes indgår det i vurderingen, om indgrebet straks har konsekvenser for ejeren, eller om der er fastsat en *overgangs- eller indfasningsperiode*, hvor ejeren har mulighed for at tilpasse sin anvendelse af ejendommen til indgrebets nye krav.

I intensitetsvurderingen indgår tillige, om et indgreb medfører begrænsninger i ejerens *aktuelle, lovlige råden* over ejendommen, eller om det alene begrænser *ejerens fremtidige potentielle udnyttelsesmuligheder*. Indgreb i den aktuelle råden indebærer afståelse af nogle ejerbeføjelser og peger derfor i retning af ekspropriation, mens indgreb, der alene retter sig mod fremtidige udnyttelsesmuligheder, normalt vil være erstatningsfrie, da ejeren har mulighed for at indrette sig på de indskrænkede driftsmuligheder, hvorfor indgrebet er mindre intenst. Se herved f.eks. U 2006.1539 H omtalt nedenfor.

Intensitetsvurderingen indgår med meget varierende vægt i retspraksis. I U 1998.1669 H (bræmmesagen), anførte Højesteret blot, at indgrebet var af en så ringe intensitet, at det ikke ville være ekspropriativt. I U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug A/S), blev der foretaget en mere indgående prøvelse af intensiteten af den tidligere naturfredningslovs § 43, hvorefter der pr. 1. januar 1979 kun med amtsrådets tilladelse måtte ske ændring af tilstanden i moser. Pindstrup Mosebrug A/S fik afslag på fortsat tørveindvinding i Draved Mose, som selskabet havde lejet af staten i 50 år med henblik på tørveindvinding. Såvel Vestre Landsret som Højesteret lagde vægt på, at bestemmelsen var begrundet i væsentlige natur- og miljømæssige interesser, og var et led i en generel bevarelse af moser, der indebar en almindelig begrænsning i alle producenters adgang til at indvinde tørv i Danmark. Med hensyn til intensiteten af indgrebet i forhold til Pindstrup Mosebrug A/S, delte opfattelserne sig imidlertid, idet *landsretten* lagde vægt på, at formålet med selskabets forpagtning af mosen udelukkende var indvinding af tørv, hvorfor afslaget ramte ganske betydeligt og atypisk hårdt. Landsretten tilkendte derfor ekspropriationserstatning. *Højesterets mindretal* (to dommere)

21. Jf. *Henrik Zahle*: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder (3. udg. 2003) s. 200.

22. Jf. *Michael Hansen Jensen* i TFL 1999.2.

ville stadfæste afgørelsen og henviste til, *at* der var knaphed på spagnum i Danmark, *at* import af spagnum var væsentlig dyrere end indvinding i Danmark, *at* den spagnum, som kunne indvindes i Draved Mose havde en betydelig værdi for Pindstrup Mosebrug A/S, *samt at* virksomheden havde ret til at indvinde og havde forpagtet arealet af staten i 50 år netop med henblik herpå. Imidlertid nåede *Højesterets flertal* (tre dommere) frem til, at Pindstrup Mosebrug A/S ikke aktuelt havde investeret i anlæg til udnyttelse af indvindingsretten og i øvrigt havde adgang til indvinding af betydelige mængder af tørv i Danmark. Virksomheden var derfor ikke blevet ramt særligt hårdt, og der forelå ikke ekspropriation.²³

Afgørelsen viser, at en række momenter (knaphed, væsentlige udgifter ved alternativ virksomhed (import), rettigheder af betydelig værdi og indretning på at opnå disse rettigheder) kan pege i retning af, at et indgreb rammer en ejer særligt hårdt. At Højesterets flertal ikke nævner disse momenter betyder næppe, at de ikke kan indgå i vurderingen. Imidlertid er det ifølge flertallet tungerevejende, om ejeren *aktuelt* har investeret i fremtidigt at udnytte de værdifulde rettigheder (eller aktuelt har påbegyndt udnyttelsen heraf); og alene det forhold, at man har lejet arealet med henblik på udnyttelse er ikke tilstrækkelig. Endvidere vejer det tungt, om ejeren – ud fra en samlet vurdering af dennes virksomhed – i øvrigt har adgang til at udnytte sådanne rettigheder, som indgrebet på én ejendom forhindrer ejeren i at udnytte. Hvis dette er tilfældet, vil selv et intensivt – men i øvrigt generelt og velbegrundet – indgreb på ejerens ene ejendom ikke udgøre ekspropriation.

3.2.4.2. Vurdering »skridt for skridt«

Et indgrebs intensitet skal bedømmes på grundlag af gældende ret umiddelbart før indgrebet. Et nyt indgreb skal således sammenlignes med de begrænsninger, der allerede var pålagt en ejendom, og ikke med en situation med fri rådighed for ejeren. Ved en længere række af indgreb skal disse således vurderes »skridt for skridt«.²⁴ Der er så vidt ses ikke retspraksis, der tager stilling til denne skridt for skridt-vurdering, og den er ikke nærmere beskrevet i den juridiske litteratur.

23. Sagen blev efterfølgende indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (afgørelse af 3. juni 2008 i sag 34943/06 optrykt i MAD 2008.534). Domstolen fandt, at de danske domstole havde foretaget en grundig undersøgelse af faktum og inddraget alle relevante momenter i vurderingen. Da Højesteret samtidig havde fundet en »fair balance« mellem samfundsmæssige interesser i naturbeskyttelse og grundejerens interesser i at kunne udnytte sine interesser som ejer, blev sagen afvist fra videre prøvelse.

24. Jf. *Henrik Zahle*: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder (3. udg. 2003) s. 200, *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret 2 (3. udg. ved *Ole Espersen* 1983) s. 667 og U 1998.1669 H (bræmmesagen), hvor der bl.a. blev lagt vægt på, at arealerne, der var omfattet af de dyrkningsfri bræmmer, i en meget lang årrække havde været underlagt forskellige dyrkningsbegrænsninger (landsrettens dom).

Så vidt ses indeholder litteraturen alene følgende to bidrag om vurderingen: *Alf Ross* skriver:²⁵ »Den lovgivning, der på den ene eller anden måde begrænser en ejers rådighedsbeføjelser, er uhyre omfattende. Man må dog have for øje at hvad varige begrænsninger angår opstår erstatningsspørgsmålet kun i det øjeblik en ny, yderligere begrænsning indføres. Senere ejere der har erhvervet ejendommen under den ny retstilstand vil ikke kunne rejse noget krav.« *Henrik Zahle* skriver (med henvisning til Alf Ross):²⁶ »Den statslige regulering af udnyttelsen af fast ejendom og af erhvervsrettigheder sker i vidt omfang med skridtvise reformer. Om de enkelte skridt skal betragtes som ekspropriative, skal da til hver sin tid bedømmes »skridt for skridt«, og ikke på grundlag af den samlede bevægelse, som en længere række af reformer kan indebære...«.

I U 1998.1669 H (Bræmmesagen) anførte Østre Landsret bl.a. følgende: »Det må ved sagens afgørelse lægges til grund, at der i en meget lang årrække har eksisteret en vis rådighedsbegrænsning med hensyn til dyrkning m.v. ved visse vandløb og søer, og at den generelle udvidelse heraf, der nu har fundet sted ... har et begrænset omfang.« Det fremgår ikke helt klart, hvad landsretten sigter til med formuleringen: »i en meget lang årrække«, men orlyden af sætningen tyder på, at der alene menes, at rådighedsbegrænsninger langs søer og vandløb er et velkendt reguleringsmiddel, som – i forskellige former – har været anvendt i lang tid. Der er således ikke i ordlyden nogen antydning af, at landsretten har tillagt det vægt, hvor langt et tidsrum, der er forløbet mellem indførelsen af de forskellige rådighedsbegrænsninger, der heller ikke omtales specifikt. Dommen kan derfor næppe antages at bidrage til en klarlæggelse af »skridt-for-skridt«-vurderingen.

I øvrigt bemærkes det, at det ikke er klart, om Højesteret har taget afstand fra landsrettens bemærkning. Om bræmmerne generelt anfører Højesteret samlet – uden at henvise til landsrettens præmisser – at indgrebet er af så ringe intensitet, at det ikke er ekspropriation. I forhold til de to konkrete sagsøgere henviser Højesterets flertal derimod bl.a. til »...de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten«.

Som det fremgår af citaterne, forholder forfatterne sig ikke til spørgsmålet om, *hvor lang tid der skal gå mellem to indgreb, før de skal vurderes hver for sig*. Det fremgår, at litteraturens bemærkninger sigter til »varige begrænsninger« og »skridtvise reformer«, og bemærkningerne signalerer dermed sprogligt, at der formentlig nærmest er tænkt på indgreb, som først efter et længere tidsrum udvides eller suppleres med yderligere indgreb. Dette har da også i de fleste tilfælde været forholdene i praksis. Der er således formentlig slet ikke i litteraturen taget stilling til, hvordan indgreb, som med samme formål foretages med ganske korte intervaller, skal behandles. Med den manglende retspraksis og den begrænsede litteratur kan det derfor ikke med sikkerhed afgøres, hvordan »skridt-for-skridt«-vurderingen vil blive foretaget i praksis. Dog må nogle yderpunkter med en vis sikkerhed kunne fastlægges:

Det ene yderpunkt må bestå af tilfælde, hvor der et givet år foretages et indgreb i ejerens råden, og hvor der først *efter en længere årrække* foretages yderligere indgreb i rådigheden. Et eksempel

25. Jf. *Alf Ross*: Dansk Statsforfatningsret 2 (3. udg. ved *Ole Espersen* 1983) s. 667.

26. Jf. *Henrik Zahle*: Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder (3. udg. 2003) s. 200.

kan være landbrugspligten, som ved skiftende reformer af landbrugsloven har lagt stadig flere begrænsninger på brugen af landbrugsejendomme. Det synes først og fremmest at være sådanne tilfælde, der er beskrevet i litteraturen, og hvert indgreb skal således givet vis vurderes hver for sig (skridt for skridt). Dette må antages at gælde, uanset om det seneste indgreb har samme formål som det første, eller den yderligere rådighedsindskrænkning skyldes helt andre formål.

Det andet yderpunkt må bestå af tilfælde, hvor flere indgreb i ejerens råden foretages (næsten) *samtidigt*, men med hjemmel i forskellige love og typisk tillige med forskellige virkemidler (f.eks. randzoner og øget pligt til brug af efterafgrøder), og hvor indgrebene har det samme formål (f.eks. at forbedre vandmiljøet). Når indgrebene sker samtidigt og med samme formål, er det nærliggende, at de i forhold til ekspropriationsvurderingen behandles som ét indgreb med den virkning, at intensiteten af indgrebenes *samlede virkning* skal vurderes i forhold til den hidtidige retstilstand. Dette må gælde, selv om indgrebene foretages i forskellige love og/eller med hjemmel i forskellige bestemmelser, idet ejendomsrettens beskyttelse i Grundlovens § 73 ellers ville kunne komme til at afhænge af det tilfældige, hvor indgrebene lovteknisk placeres.

I mellem disse yderpunkter vil der være en glidende overgang. Afgrænsningen mellem yderpunkterne må navnlig antages at bero på den tidsmæssige adskillelse mellem indgrebene samt indgrebenes formål/begrundelse.

Indgrebenes *formål* har betydning for grænsen mellem yderpunkterne. Hvis flere indgreb i ejerens råden sker samtidigt, men *er begrundede i forskellige formål*, må indgrebene formentlig som udgangspunkt vurderes hver for sig (skridt for skridt) i forhold til den hidtidige retstilstand. Ellers ville et indgreb, der – bedømt efter alle andre momenter – ikke udgør ekspropriation, kunne udløse et krav om ekspropriationserstatning, blot fordi det tilfældigvis indføres sammen med andre indgreb, som har helt andre formål.

Hvis de forskellige indgreb derimod *er begrundede i samme eller næsten identiske formål*, bliver det af afgørende betydning for afgrænsningen mellem de to yderpunkter, hvor langt et tidsrum der forløber mellem indgrebene. Generelt set må det pege mere i retning af en skridt for skridt-vurdering, jo længere tid der går mellem indgrebene, da deres indbyrdes sammenhæng over tid derved bliver mindre og mindre. Men, det må tillige indgå i vurderingen, *hvorfor* der er et tidsmæssigt interval mellem indgrebene. Jo længere tid, der er mellem indgrebene, desto tættere må deres begrundelse/formål være knyttet sammen, hvis indgrebene i ekspropriationsretlig sammenhæng skal behandles samlet. Det er alene muligt generelt at pege på nogle momenter af mulig betydning for afgrænsningen:

- a) Hvis det alene er *administrative grunde*, der fører til en tidsmæssige forskydning mellem flere indgreb med samme formål – f.eks. at en eller flere myndigheder først skal tilvejebringe det nødvendige personale etc. eller der skal tilvejebringes en tilstrækkelig dokumentation af de faktiske forhold for at kunne gennemføre næste indgreb – må dette tale for, at indgrebene skal vurderes samlet. Hvis der havde været ressourcer til det, eller hvis indgrebene havde været bedre forberedt, kunne de have været gennemført samtidigt. Det bør ikke komme grundejerne til skade ved en forringet grundlovsbeskyttelse, at det nødvendige administrative grundlag for indgrebene ikke er på plads. Under »administrative grunde« må tillige høre, at det administrativt/lovgivningsteknisk er mere hensigtsmæssigt at opdele et indgreb i flere delelementer, f.eks. fordi disse kan gennemføres med hjemmel i allerede eksisterende spredte hjemmelsbestemmelser.
- b) Hvis det nye indgreb har samme formål, som det tidligere, men er begrundet i, at der siden første indgreb er indtruffet *ændrede forhold* – f.eks. nye målemetoder, dokumentation for at første indgreb ikke var tilstrækkeligt etc. – taler dette for, at det nye indgreb skal vurderes selvstændigt (skridt for skridt). Hvis ændrede forhold/ny viden betyder, at det nye/yderligere indgreb ikke kunne have været forudset og foretaget sammen med det første indgreb, bør indgrebene formentlig heller ikke behandles som et samlet indgreb. Hvis nødvendigheden af det nye indgreb på baggrund af eksisterende målemetoder og viden i øvrigt omvendt kunne/burde have været forudset ved indførelsen af første indgreb, peger det modsat i retning af en samlet vurdering af indgrebene.
- c) Det vil eventuelt af omstændighederne kunne fremgå, at den tidsmæssig forskydning mellem flere indgreb skyldes ønsket om at etablere en *overgangsordning*, der skal begrænse det samlede indgrebs intensitet for de berørte grundejere. Det er almindeligt forekommende, at der ved indgribende rådighedsindskrænkninger fastsættes konkrete overgangsregler, hvorefter grundejere først efter en nærmere bestemt årrække skal opfylde de nye krav.²⁷ Sådanne overgangsordninger er imidlertid typisk specifikt tilpasset det pågældende indgreb, således at grundejerne har mulighed for at indrette sig på dette – f.eks. ved at de kan nå at afskrive foretagne investeringer, som efter indgrebet ikke længere vil kunne udnyttes, inden de nye krav skal efterleves. Hvis der ikke er fastsat en specifik overgangsperiode – men det i øvrigt fremgår, at det er ejerens mulighed for tilpasning af driften, som er begrundelsen for at et indgreb foretages i flere

27. Som et blandt flere eksempler kan nævnes § 13 i bekendtgørelse nr. 824 af 2. oktober 2002 om husdyrhold og arealkrav m.v., hvoraf fremgik, at bekendtgørelsens krav til husdyrhold og arealkrav i forbindelse med udvidelse af husdyrhold inden den 7. august 1999 skulle være opfyldt senest den 1. september 2019 – dvs. en overgangsperiode på 20 år.

dele – kan lovgivningspraksis med hensyn til fastsættelse af overgangsperioder næppe bruges som mål for, hvor lang tid der skal være mellem indgrebene, for at de skal vurderes hver for sig. Når der ikke er konkrete overvejelser om den nødvendige overgangsperiode, er forholdene ikke sammenlignelig med de lovfæstede overgangsperioder, der bygger på overvejelserne om ejernes muligheder for at tilpasse sig. Dog vil varigheden af perioden mellem to indgreb kunne have betydning for den konkrete vurdering, hvis tidsforskydningen mellem to formålsforbundne indgreb, der skal behandles samlet, betyder, at grundejeren har haft en mulighed for at indstille sig og sin drift på det første indgreb, således at konsekvenserne af det næste indgreb derfor bliver eller burde være blevet mindre.

- d) Hvis de foreliggende omstændigheder giver grundlag for at antage, at den tidsmæssige forskydning af indgrebene er sket for at reducere sandsynligheden for, at der skal betales ekspropriationserstatning, vil der kunne være tale om (forsøg på) omgåelse af Grundlovens § 73, med den konsekvens, at det samlede indgreb udløser erstatning, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, eller måske endda at indgrebene kendes grundlovsstridige og ugyldige.

Vandplanernes skal realiseres ved flere forskellige virkemidler, jf. afsnit 3.1., der hver skal implementeres for sig gennem forskellige arealanvendelseslove. Hvis en given vandplan realiseres gennem en række forskellige lovindgreb, der sker i sammenhæng – f.eks. ved én ændringslov, der ændrer i en række love – må det antages, at de enkelte indgreb i forhold til Grundlovens § 73 kan og skal vurderes *samlet*, således at det er intensiteten af summen af indgrebene, som vurderes. Hvis implementeringen derimod sker gradvist, således at hvert virkemiddel iværksættes for sig og med et vist tidsinterval, kan der efter omstændighederne blive tale om, at intensiteten af hvert virkemiddel *skal vurderes for sig* i forhold til retsstillingen umiddelbart før indførelsen af netop dette virkemiddel. Hvor lang tid der skal gå mellem indførelsen af hvert virkemiddel, for at intensitetsvurderingen må splittes op på hvert virkemiddel, kan ikke på forhånd afgøres, men må bero på en afvejning af bl.a. de ovenfor under a)-d) anførte momenter.

3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Det antages i almindelighed, at den danske beskyttelse af privat ejendomsret i Grundlovens § 73 generelt opfylder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ved danske regler om gennemførelse af ekspropriation er beskyttelsen ofte mere vidtgående end EMRK, der bl.a. ikke i enhver henseende kræver fuld erstatning. Endvidere modsvarer de ovenfor i afsnit 3.2.1.-3.2.4. anførte kri-

terier for afgrænsningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering i det væsentlige fortolkningen af EMRK bl.a. med hensyn til intensitet og begrundelse – herunder proportionalitet.²⁸ I det følgende foretages der derfor ikke en samlet vurdering af beskyttelsen af den private ejendomsret i EMRK. I stedet fokuseres på konventionens ejendomsbegreb, der rækker videre end Grundlovens § 73, og derfor i nogle tilfælde giver en ekstra beskyttelse.

Beskyttelsen af den private ejendomsret fremgår af artikel 1 i første tillægsprotokol af 20. marts 1952 til EMRK (P1 artikel 1), der har følgende ordlyd:

»Enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.«

Heraf antages²⁹ overordnet at følge disse tre regler om beskyttelsen af ejendomsretten:

1. En generel regel i stk. 1, 1. punktum om, at enhver ejer har ret til fredelig udnyttelse af bl.a. fast ejendom.
2. Konkrete betingelser i stk. 1, 2. punktum for at fratage ejendom (lovhjemmel, legitimt formål etc.).
3. Stk. 2, antages at indeholde en regel om, at begrænsninger i ejendomsretten kan ske i overensstemmelse med almenhedens interesse, men ikke må gå ud over, hvad der følger af navnlig proportionalitetsprincippet.

Nr. 2 og 3 er specielle regler. Kun, hvis disse regler ikke er overtrådt, er der grundlag for at undersøge den generelle regel i nr. 1. Som det fremgår, indeholder bestemmelsen ikke noget krav om erstatning, men det vil ved vurderingen af et indgrebs proportionalitet ofte indgå, om der er givet erstatning.

Som nævnt i afsnit 3.2. omfatter Grundlovens § 73 som udgangspunkt indgreb i aktuel/i gangværende drift. Et sådant indgreb, der efter kriterierne i afsnit 3.2.1.-3.2.4. udgør ekspropriation, vil ofte tillige udgøre en krænkelse af EMRK, hvis der ikke udbetales erstatning. Ved sådanne indgreb yder EMRK således ikke en mere vidtgående beskyttelse end Grundloven. Derimod erstattes ind-

28. Se således *Peter Pagh*: Omsætning og regulering af fast ejendom (2009) s. 493 f, *Orla Friis Jensen* i *Ellen Margrethe Basse (red.)*: Miljøretten 1 (2. udg. 2006) s. 50 f og tilsvarende i *Grundlovskommentaren* s. 465 samt *EMRK-kommentaren* s. 768 f.

29. Se bl.a. *Peter Pagh*: Omsætning og regulering af fast ejendom (2009) s. 492 f.

greb, der forhindrer realiseringen af en ejers forventninger om en ejendoms fremtidige udnyttelsesmuligheder, som udgangspunkt ikke efter Grundloven, medmindre realiseringen af udnyttelsesmulighederne har været så nært forestående, at det må sidestilles med et indgreb i aktuel drift.³⁰ På dette punkt går beskyttelsen efter EMRK videre, idet ejendomsbegrebet i konventionen også omfatter berettigede forventninger (legitimate expectations) til arealanvendelsen, som en grundejer har opnået på grundlag af offentlig planlægning, konkrete forvaltningsakter fra offentlige myndigheder eller lovgivningen. Hvis planerne eller afgørelserne efterfølgende ændres, således at forventningerne alligevel ikke kan indfris, kan der foreligge en krænkelse af ejendomsretten efter EMRK.³¹

De beskyttede forventninger kan bl.a. bestå i en allerede bestående rettighed, der udgør en del af ejendomsretten til arealet – f.eks. i form af en planbestemmelse, der udlægger ejendommen til en bestemt fremtidig anvendelse, eller i form af en tilladelse til en sådan anvendelse fra en offentlig myndighed.

I forhold til arealanvendelsesplaner er dette fastslået i en række afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Se f.eks. *Pine Valley Developments Ltd. m.fl. mod Irland*.³² Et ejendomsselskab havde købt 21½ acres jord i 1978 i tiltro til en statslig rammeplan, der udlagde området til erhvervs- og kontorbyggeri. 1981 kendte den irske Højesteret den statslige rammeplan for ugyldig. Som følge heraf kunne området ikke bebygges og dets værdi faldt betydeligt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt, at selskabet indtil Højesterets kendelse havde haft en berettiget forventning om at kunne udføre den forventede ejendomsudvikling, og at denne forventning var en del af ejendomsretten. Se præmis 51: »Until it was rendered, the applicants had at least a legitimate expectation of being able to carry out their proposed development and this has to be regarded, for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), as a component part of the property in question...«.

Se tilsvarende *Housing Association Of War Disabled And Victims Of War Of Attica m.fl. mod Grækenland*.³³ Et skovareal blev i 1964 købt af staten med oplysninger om, at det ikke skulle vedblive at være skov. I 1974 udfærdigede landbrugsministeren en udviklingsplan, hvorefter området blev udlagt til boligbyggeri. Der blev imidlertid aldrig lavet detailplaner, idet området igen efter 1975 blev udlagt til skov. Da ejerne ikke havde fået erstatning eller tilbudt erstatningsjord, var deres ejendomsret blevet krænkede, jf. P1, art. 1.³⁴

Som det også fremgår af Pine Valley-sagen kan berettigede forventninger også støttes på planer m.v., som efterfølgende kendes ugyldige. Se således også *Hellborg mod Sverige*,³⁵ hvor berettigede forventninger kunne støttes på en forhåndstilladelse (dispensation) til at ud-

30. Se ovenfor afsnit 3.2. og bl.a. *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 479 f om erstatning af forventningsværdien.

31. Se nærmere *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 494 ff og *EMRK-kommentaren* s. 783 f.

32. Dom af 29. november 1991 (12742/87). Se også *Kopecký mod Slovakiet*, dom af 28. september 2004 (44912/98) præmis 35 og *Stretch mod The United Kingdom*, dom af 24. juni 2003 (44277/98) præmis 32 og 35.

33. Dom af 13. juli 2006 (35859/02) optrykt i MAD 2006.997.

34. Ved dom af 27. september 2007 (35859/02) optrykt i MAD 2007.1063, blev ejeren af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tilkendt 5 mio. euro i erstatning.

35. Dom af 28. februar 2006 (47473/99) refereret i MAD 2006.437.

stykke en grund i to dele, selv om tilladelsen senere blev kendt ugyldig bl.a. på grund af manglende høring af naboer.

Berettigede forventninger kan også følge af gældende national lovgivning eller af retspraksis, jf. *Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mod Belgien*³⁶. Ifølge belgisk ret opstod erstatningskrav på skadestidspunktet. En lov, der fritog skibslodser for erstatningsansvar, gjaldt for allerede indtrufne skader og havde derfor tilbagevirkende kraft. Da klageren havde haft en berettiget forventning om, at selskabets erstatningskrav i forbindelse med en allerede indtruffen ulykke, ville blive afgjort efter de tidligere regler, udgjorde anvendelsen af den nye lov en krænkelse af P1 artikel 1.

På baggrund af denne praksis må det undersøges, om de begrænsninger i udnyttelsen af landbrugets jordejendomme, som vandplanerne vil medføre, kan indebære en sådan tilsidesættelse af ejernes berettigede forventninger, at det udgør en krænkelse af EMRK med deraf følgende muligt erstatningskrav.

Som det fremgår af den omtalte praksis, hviler de af EMRK beskyttede berettigede forventninger på en eller anden for form rettighed eller retskrav, der knytter sig til den faste ejendom. Beskyttelsen af forventninger omfatter således ikke det blotte forhold, at man som ejer af en fast ejendom som udgangspunkt har den fulde udnyttelsesret over denne. Begrænsninger i den generelle udnyttelsesret *kan* være en krænkelse af EMRK, men dette må i givet fald baseres på en vurdering af de almindelige kriterier svarende til kriterierne for ejendomsafståelse efter Grundlovens § 73. En krænkelse af berettigede forventninger *forudsætter en erhvervet ret/et retskrav for grundejeren* på udnyttelse af ejendommen i en konkret retning, baseret på den omtalte planlægning, myndighedsafgørelser etc.

I forhold til udnyttelsen af landbrugsejendomme i Danmark vil der generelt set næppe foreligge et retskrav eller lignende svarende til de forventninger, som EMRK beskytter. Landbrugsejendomme er noteret som sådanne, jf. landbrugslovens³⁷ § 2, og er undergivet landbrugspligt. Heri ligger bl.a., jf. lov om drift af landbrugsjorder³⁸ § 4, at der gælder en pligt til at anvende landbrugsjord til jordbrugsmæssige formål. Pligten kan imidlertid opfyldes ved meget ekstensive driftsformer – f.eks. som halvkultur eller ved at lade jorden henligge som lysåbent areal, jf. lovens § 4, nr. 2. Efter landbrugslovens § 11 gælder der tillige et krav om forsvarlig drift. Men, i medfør af § 11, stk. 1, sidste punktum, kan også anvendelse til naturformål betragtes som forsvarlig drift. Endvidere er de fleste landbrugsejendomme beliggende i landzone. Men, også dette indebærer alene forpligtelser/be-

36. Dom af 20. november 1995. Se præmis 31.

37. Lovbekendtgørelse nr. 616 af 1. juni 2010.

38. Lovbekendtgørelse nr. 191 af 12. marts 2009.

grænsninger i anvendelsen, jf. navnlig planlovens³⁹ § 35, jf. § 36, og giver som udgangspunkt ikke en særlig ret til/forventning om en bestemt udnyttelse af ejendommen – f.eks. til intensivt erhvervsmæssigt rentabelt landbrug.

Ejendomsret til en landbrugsejendom indebærer således efter dansk lovgivning og planlægning ikke en særlig *ret* til, at udnytte jorden til intensivt, erhvervsmæssigt jordbrug. Der gælder en *pligt* til anvendelse af jorden til jordbrugsmæssige formål og til forsvarlig drift, men denne pligt kan opfyldes af ekstensive driftsformer, udyrkede arealer og naturformål. Der eksisterer derfor ikke i EMRK's forstand generelt en berettiget forventning om intensiv erhvervsmæssigt jordbrug eller lignende, som krænkes ved de indskrænkninger i adgangen til landbrugsmæssig drift, som følger af vandplanernes virkemidler.

Såfremt EMRK's beskyttelse af berettigede forventninger skal have betydning, skal der i forhold til en konkret ejendom derfor foreligge en tilladelse, planlovgivning eller retsregler i øvrigt, som giver ejendomssejeren en ret til at udnytte ejendommen på en måde, som vandplanernes rådighedsbegrænsninger forhindrer udnyttelsen af. Det er umiddelbart vanskeligt at pege på et regelsæt, som skulle give en sådan forventning, men det kan ikke med sikkerhed udelukkes, at det kan forekomme. At et areal f.eks. i lokalplan udlægges til jordbrugsmæssig anvendelse, vil ikke indebære en beskyttet forventning, idet der heri – i mangel af konkrete holdepunkter for andet – må ligge, at arealet skal anvendes i overensstemmelse med landbrugsloven og lov om drift af landbrugsjord m.v., der som nævnt ikke hjemler en berettiget forventning om intensivt erhvervsmæssigt jordbrug.

Det skal understreges, at det forhold, at der næppe er berettigede forventninger, som beskyttes af EMRK, ikke udelukker, at vandplanerne i øvrigt kan være en krænkelse af EMRK. Vurderingen heraf – der i vidt omfang svarer til vurderingen i forhold til Grundlovens § 73 – falder som nævnt uden for mit opdrag.

3.4. EU-ret og Standley-dommen

Det falder uden for mit opdrag at foretage en nærmere analyse af EU-rettens beskyttelse af ejendomsretten. Min undersøgelse er begrænset til konsekvenserne af den såkaldte Standley-dom.⁴⁰ Dommen er vigtig i den forstand, at den i præmis nr. 54 fastslår følgende:

39. Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009.

40. EU-domstolens dom af 29. april 1999 i sag C-293/97 *The Queen mod Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: H.A. Standley m.fl. og D.G.G Metson m.fl.*, Interventent: National Farmers' Union.

»Hvad angår ejendomsretten bemærkes, at denne ifølge Domstolens praksis hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Den udgør imidlertid ikke nogen absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat disse er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke henset til det tilstræbte formål udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de garanterede rettigheders kerne...«.

Dommen fastslår således på den ene side, at EU-retten indeholder en beskyttelse af ejendomsretten som en grundlæggende rettighed, og på den anden side at der lovligt kan gøres indskrænkninger i udøvelsen af ejendomsretten, når dette sker som led i almenhedens interesse, og ikke – set i forhold til indgrebets formål – udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne. Dette sidste betegnes undertiden »public policy-forbeholdene« – dvs. de forbehold, som i almenhedens interesse berettiger medlemsstaterne til at indskrænke grundrettighederne.⁴¹ Denne retsstilling er ikke en nyskabelse i Standley-dommen. I den udeladte del af ovenstående citat fra præmis 54, henvises til en række af EU-domstolens domme, som har fastlagt den nævnte beskyttelse af ejendomsretten. Første gang domstolen tog stilling til spørgsmålet var i den såkaldte Hauer-dom.⁴² I denne doms præmis 17-20 fremgår bl.a. følgende:

»Ejendomsretten er sikret i Fællesskabets retsorden i overensstemmelse med de fælles begreber i medlemsstaternes forfatninger, der også har fundet udtryk i tillægsprotokollen til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. ... Artikel 1 i denne protokol bestemmer: ... Efter først at have bekræftet respekten for ejendomsretten, behandler bestemmelsen to mulige former for krænkelse af denne, nemlig krænkelse, der har til formål at berøve ejeren hans ret, og krænkelse, der indskrænker hans udøvelse heraf. Det er i det foreliggende tilfælde ubestrideligt, at forbudet mod nyplantning ikke kan anses for en foranstaltning, der indebærer en berøvelse af ejendommen, da ejeren forsat frit kan råde over den og anvende den til ethvert andet formål, der ikke er forbudt. Derimod består der ingen tvivl om, at forbudet indskrænker brugen af ejendommen. Artikel 1, stk. 2, i protokollen indeholder her en vigtig vejledning, idet den giver staten ret til at »håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse«. Efter protokollen er indskrænkninger i adgangen til at bruge ejendommen således principielt tilladt, idet disse indskrænkninger dog skal begrænses til det, som medlemsstaterne anser for »nødvendigt« for at beskytte »almenhedens interesse«. ... Ved besvarelsen af dette spørgsmål må der derfor også tages hensyn til den vejledning, som følger af de ni medlemsstaters forfatningsmæssige bestemmelser og praksis. I denne forbindelse må det først konstateres, at disse regler og former for praksis tillader lovgiveren at regulere brugen af privat ejendom af hensyn til almenvellet. Herved henviser visse forfatninger til de forpligtelser, som er forbundet med ejendomsretten ..., til dens sociale funktion ..., til den omstændighed at dens udnyttelse er

41. Se således *Hjalte Rasmussen*: EU-ret i kontekst (4. udg. 2001) s. 562, der bl.a. anfører: »De her omhandlede interesser er af samme type som de, der for eksempel i Danmark kan begrunde indgreb i ellers grundlovsbeskyttede rettigheder. Og som for EMRKs vedkommende kan begrundes som nødvendige i et demokratisk samfund.«

42. Domstolens dom af 13. december 1979 sag 44/79, Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz.

underkastet almenvellets krav ..., eller den sociale retfærdighed. I alle medlemsstaterne har talrige lovbestemmelser givet ejendomsrettens sociale funktion et konkret udtryk. Således findes der i alle medlemsstaterne retsfor skrifter om land- og skovbrug, vandløb, miljøbeskyttelse, og om lands- og byplaner, der ofte i betydelig grad begrænser brugen af fast ejendom.«

Som det fremgår, er EU-domstolens beskyttelse af ejendomsretten meget nært forbundet med den tilsvarende beskyttelse i Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention og i medlemsstaternes nationale forfatninger, der anses for at være en del af EU-retten.⁴³

Standley-dommen blev afsagt nogle måneder før, at arbejdet med udformningen af det, der i dag er Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, blev påbegyndt i juni 1999. Charteret er med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 blevet juridisk bindende på traktatniveau, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 1. Charterets artikel 17, stk. 1, om ejendomsret har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

Af ovenstående fremgår, at EU-rettens beskyttelse af ejendomsretten i høj grad svarer til den tilsvarende beskyttelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og til beskyttelsen i Grundlovens § 73. Der kan være nuanceforskelle mellem de tre regelsæt, men de grundlæggende principper om, at ejendomsretten kan indskrænkes, hvis dette er begrundet i almene samfundsinteresser og i øvrigt sker proportionalt, er fælles i dem alle.

Standley-dommen tilføjer således ikke noget nyt til den EU-retlige beskyttelse af ejendomsretten som allerede eksisterede før dommen, og som siden er nedfældet på traktatniveau i Charteret. Det afgørende i forhold til vandplanernes virkemidler er, om disse er tilstrækkeligt begrundet i almenvellet og ikke – henset til det tilstræbte formål at beskytte vandmiljøet – udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb. Om dette er tilfældet, kan ikke udledes af Standley-dommen. Vandplanerne vil utvivlsomt betyde et større indgreb i ejendomsretten end de indgreb ifølge nitratdirektivet, som blev prøvet af EU-domstolen i Standley-dommen, men uanset dette, kan der ikke herudfra sluttes, at vandplanerne vil udgøre en krænkelse af ejendomsretten. Om dette er tilfældet, må vurderes konkret –

43. Se således også *Hjalte Rasmussen*: EU-ret i kontekst (4. udg. 2001) s. 562 samt *Karsten Engsig Sørensen og Poul Ringe Nielsen*: EU-retten (3. udg. 2004) s. 167 f.

i vidt omfang efter samme kriterier som vurderingen af, om der skal betales erstatning efter Grundlovens § 73, og om der foreligger en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

4. Analyse af vandplanerne

4.1. Konsekvenser af vandplanernes virkemidler

De præcise konsekvenser af vandplanerne kan på nuværende tidspunkt ikke fastlægges, da det endnu ikke er endeligt fastlagt, hvilke virkemidler som vil blive anvendt. Vurderingen i det følgende bygger derfor på en foreløbig forventning om virkemidlerne med følgende forudsætninger:⁴⁴

Det er endnu uvist, om hovedvirkemidlet bliver udtagning af dyrket jord eller omsættelige kvælstofkvoter. Uanset, om det bliver det ene eller det andet, vil konsekvensen blive, at landbrugsproduktionen må høre op på store dele af de omfattede arealer. I udkast til planer er *omsættelige kvælstofkvoter* angivet som et af de virkemidler, der skal give den største reduktion af kvælstofudledningen. Summen af kvoterne forventes dog at blive så lav, at det vil blive nødvendigt at bruge det til rådighed værende kvælstof på en del af bedriftens areal, mens resten af arealet tages ud af drift.

Endvidere forventes konsekvensen af omsættelige kvoter at blive:

1. På en række ejendomme med animalsk produktion vil det blive nødvendigt at skære ned i den animalske produktion, fordi der ikke vil være kvælstofkvote nok til at udnytte den producerede husdyrgødning. Eksempelvis vil kvælstofkvoten på et svinebrug – før indførslen af de omsættelige kvælstofkvoter – kunne komme ned på i størrelsesordenen 100 kg kvælstof pr. ha, hvilket betyder, at den producerede husdyrgødning ved 1,4 dyreenhed pr. ha vil udfylde hele kvoten. Der vil derfor ikke være plads til at købe handelsgødning. Hvis kvælstofkvoten skal reduceres med yderligere omkring 60 pct., vil mere end halvdelen af husdyrgødningen skulle afsættes til naboer som omsættelige kvoter. Dette kan imidlertid blive vanskeligt, da også naboernes kvoter bliver beskåret.
2. En reduktion af kvælstoftilførslen til afgrøderne år efter år med yderligere 40-60 procent vil betyde, at udbyttet falder med op mod 30-40 procent, og kvaliteten målt ved proteinindholdet vil falde i forhold til i dag, hvor proteinindholdet allerede er kritisk lavt for et kvalitetsfoder.

Foruden et fald i dækningsbidraget efter arbejds- og maskinomkostninger for f.eks. vårbyg med mere end 1.000 kr. pr. ha alene som følge af udbyttereduktionen forårsaget af reduktionen af kvælstoftilførslen, vil der endvidere blive tale om en reduktion af prisen for det høstede korn som

44. Kilde: Notat af 27. februar 2010 fra Dansk Landbrugsrådgivning – Landscentret – Planteproduktion: ”Konsekvenser af de foreliggende vandplaner”.

følge af et meget lavt proteinindhold, og der vil blive øgede omkostninger som følge af kravene om et endnu større areal med efterafgrøder.

3. På lerjord vil det procentvise udbyttetab formentlig blive i samme størrelsesorden som på sandjord, men kravet om flere efterafgrøder vil betyde, at højtydende vintersædsafgrøder i vidt omfang vil skulle erstattes af vårsædsafgrøder med et væsentligt lavere udbyttepotentiale – formentlig op mod yderligere 1.000 kr. pr. ha som følge heraf.
4. Hvis udtagning af dyrket jord træder i stedet for de omsættelige kvælstofkvoter, skal der ved en udtagning bredt over hele bedriftens areal, udtages mellem en fjerdedel og halvdelen af det dyrkede areal af driften for, at vandplanernes mål kan nås. Hvis udtagningen målrettes de arealer, hvor den vil have størst effekt, er det dog måske kun mellem en ottendedel og en fjerdedel af det dyrkede areal, der skal tages ud af drift.

Ved udtagning af jord vil arealgrundlaget for den animalske produktion falde væsentligt, hvilket også vil resultere i et fald i den animalske produktion.

5. Foruden de nævnte indgreb rettet mod kvælstofanvendelsen, er ophør med vanding på ganske store dele af landbrugsjorden præsenteret som et virkemiddel i nogle af vandoplandene. Vandingsmuligheden er en væsentlig forudsætning for en rentabel dyrkning af de fleste højtverdi afgrøder, herunder kartofler, og den er med til at sikre foderforsyningen på kvægejendomme. Hvis muligheden ophører eller begrænses væsentligt, vil forudsætningen for sådanne produktioner i væsentligt omfang falde væk.

4.2. Vandplanernes virkemidler generelt

Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at sige noget om vandplanerne generelt, fordi de ikke er implementeret i lovgivningen endnu, og fordi implementeringen vil ske spredt i forskellige love med forskellige virkemidler.

Det kan dog lægges til grund, at vandplanerne vil ramme mange landbrugsejendomme med betydelige indskrænkninger i indtjeningen og med nødvendige omfattende driftsomlægninger til følge. Spørgsmålet er, om det er sandsynligt, at vandplanerne som sådan (de implementerende regler) generelt set vil blive anset for stridende mod Grundlovens § 73.

4.2.1. Vandplanerne som generelle indgreb – vandplanernes begrundelse

Der kan næppe i retspraksis påvises nogen generel tendens til, at domstolene er mere tilbageholdende med generelt at kende lovgivningen i strid med Grundlovens § 73 end i øvrigt med at nå frem til

grundlovsstridighed.⁴⁵ Imidlertid synes der – navnlig i nyere højesteretspraksis – at være en klar tendens til, at lovindgreb, der rammer generelt og som er begrundet i samfundsmæssige hensyn til natur og miljø, som udgangspunkt anses for erstatningsfri regulering, der dog i forhold til enkeltejere kan ramme så hårdt, at der må betales erstatning.

Se navnlig: *U 1998.1669 H* (bræmmesagen): Her fandtes indgrebet generelt set ikke ekspropriativt på grund af dets ringe intensitet, men i forhold til de to sagsøgers ejendomme anførte Højesterets flertal: »...at indgrebet må anses for velbegrundet deri, at dyrkningen af vandløbsnære arealer ... betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge.« *U 1997.157 H* og tilsvarende *U 1999.1538 H* (Råstofindvindingen på Bornholm): Her var indgrebet begrundet i forbindelsen mellem grusgravning og vandindvindingsmæssige interesser. Da der ikke var sandsynliggjort en sammenhæng mellem grundejerens grusgravning og vandforureningen, tilkendtes han erstatning. Dette havde ikke været tilfældet, hvis sammenhængen havde været sandsynliggjort.⁴⁶ *U 2006.1095 H* (forbud mod tilførsel af jord til råstofgrave): »...jordforureningslovens § 52, indeholder et generelt forbud mod tilførsel af jord til råstofgrave med mulighed for dispensation fra forbuddet. Bestemmelsen har til formål at sikre drikkevandsinteresser og indebærer en almindelig, miljømæssigt begrundet regulering. Spørgsmålet er herefter, om virkningerne af amtets afslag på Leif Bærentzens dispensationsansøgning kan begrunde, at der desuagtet er tale om et ekspropriativt indgreb over for ham.« *U 2006.1539 H* (Pindstrup Mosebrug): Højesterets flertal anførte direkte: »Indgrebet var begrundet i væsentlige natur- og miljømæssige interesser. Det var et led i en generel bevarelse af moser og indebar en almindelig begrænsning i adgangen til indvinding af tørv i Danmark. Ordningen havde betydning for alle producenter af spagnum...»«. Landsretten, der nåede det modsatte resultat (erstatning), lagde (side 1551 f) tilsvarende vægt på: »Bestemmelsen ... må anses som et sagligt begrundet led i den regulering, der ud fra almene hensyn er gennemført for at opretholde en status quo-tilstand for vådområder. Bestemmelsen gælder for alle og vil i relation til moser i almindelighed kun indebære et begrænset rådighedsindgreb.«

Hvis denne retspraksis sammenholdes med vandplanerne, kan det for det første anføres, at der ikke er nogen tvivl om, at implementeringen af vandplanerne vil være et (eller flere) *generelt indgreb*, der rammer et meget stort antal landbrugsejendomme. De er alle udvalgt efter et almindeligt kriterium: Ejendommenes beliggenhed i et vandopland. Ganske vist er hvert hovedopland underinddelt i delvandoplande, og der kan være forskel mellem de omfattede ejendomme afhængig af, hvilket delvandopland ejendommene er beliggende i. F.eks. vil der være forskel i ejendommens muligheder for at udlede kvælstof afhængig af, om de ligger opstrøms eller nedstrøms søer. Uanset dette må vandplanerne i ekspropriationsretlig henseende dog som udgangspunkt anses for generelle indgreb,

45. Jf. *Michael Hansen-Jensen* i Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast ejendoms ret – synsvinkler & synspunkter (2007) s. 15 f og 21. Forfatteren påpeger endvidere, at der ikke er tilstrækkelige argumenter for, at domstolene bør være mere tilbageholdende med at prøve indgreb i ejendomsretten end indgreb i andre frihedsrettigheder.

46. Jf. højesteretsdommer *Jørgen Nørregaards* kommentar til dommen i *U 2000 B 399*, 1. spalte.

idet de omfatter f.eks. alle ejendomme, der ligger opstrøms søer, eller lignende. Der sker ikke i vandplanerne en konkret (vilkårlig) udpegning af de omfattede ejendomme, som om nogle ejendomme rammes mere intenst end andre.

For det andet er vandplanernes virkemidler som udgangspunkt *begrundet* i væsentlige samfundsmæssige interesser i beskyttelse af vandmiljøet, ligesom der utvivlsomt er en vis sammenhæng mellem udbringning af gødning på markerne og forekomsten af kvælstof i vandområderne.

Det må dog overvejes, om begrundelsen for vandplanernes virkemidler er tilstrækkelig til at føre til erstatningsfrihed. Dyrkningen af landbrugsjord medfører som udgangspunkt ikke skadevirkning for tredjemand, og er ikke en aktivitet, som misbilliges. Der er derfor som udgangspunkt tale om en ejendomsretligt værnet interesse, jf. ovenfor sidst i afsnit 3.2.2. Imidlertid følger det som nævnt af bl.a. U 1998.1669 H (bræmmesagen), at Højesterets flertal har fundet, at "...dyrkning af vandløbsnære arealer ... betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge." Dyrkningen og den deraf følgende kvælstofudledning medfører som udgangspunkt ikke uden særlig hjemmel et erstatningskrav for tredjemand, men det offentlige påføres udgifter ved oprensningen af vandløb m.v. – forureneren betaler. Derfor falder en regulering af arealanvendelsen, som har til formål at begrænse vandforurening, i den kategori af reguleringen, der som udgangspunkt er erstatningsfri.

Der er ingen tvivl om, at vandplanerne og deres virkemidler er begrundet i hensynet til at reducere kvælstofudledningen til søer, vandløb m.v. for at begrænse forureningen. Derfor må det også forventes, at domstolenes udgangspunkt vil være, at indgrebet er så samfundsmæssigt velbegrundet, at det som udgangspunkt ikke udløser erstatning. Det kan dog ikke anses for udelukket, at vandplanernes begrundelse vil blive anset for hvilende på et så løst grundlag, at der ikke er dokumenteret en tilstrækkelig sammenhæng mellem aktiviteten på landbrugsjorderne og kvælstofforureningen i vandløbene. Der henvises herved til citat fra *Helle Tegner Anker* ovenfor mellem note 10 og 11, hvoraf fremgår, at *nødvendigheden af vandplanerne i hvert fald må sandsynliggøres* af myndighederne. Ligeledes må det *sandsynliggøres, at de konkrete virkemidler* i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet *reelt kan bidrage til at realisere målet om nedbringelse af kvælstofmængden* i vandløb. Det har herved betydning, at vandplanernes virkemidler alene er baseret på ålegræsværktøjet, der som nævnt i bilag 6 på den ene side er udtryk for gennemsnitsbetragtninger, og på den anden side ikke tager hensyn til alle faktorer, der påvirker vandmiljøet. Ålegræsværktøjet bygger således på, at der er en sammenhæng mellem kvælstoftilførsel på markerne og kvælstofkoncentrationen i vandet, samt at der er en sammenhæng mellem kvælstofkoncentrationen i vandet og ålegræssets

dybdeudbredelse. Derimod tages der ikke højde for, at andre forhold end kvælstofkoncentrationen – f.eks. fosforkoncentrationen, fiskeri, muslingeskrab m.v. – også påvirker ålegræssets dybdeudbredelse. Vandplanernes virkemidler er således begrundet i et behov for at beskytte/forbedre vandmiljøet, som ikke er dokumenteret ved den bedst tilgængelige målemetode, men alene ved ålegræs-værktøjets begrænsede gennemsnitsbetragtninger. Dette påvirker vurderingen af, om vandplanernes virkemidler er tilstrækkelig sagligt begrundede.

Sammenholdes vandplanerne med retspraksis om begrundelsen for andre indgreb i arealanvendelsen er der både forskelle og ligheder. I de sager, som er omtalt i petit-afsnittet ovenfor, var der ikke under proceduren for domstolene rejst reel tvivl om, at indgrebenes begrundelse i beskyttelse af (vand-)miljøet var reel (se dog nedenfor om U 1997.157 H). Der har derfor ikke i retspraksis været særlig anledning for domstolene til at vurdere konsekvensen af, at indgreb ikke er begrundet i den bedst tilgængelige viden. Det er derfor muligt, at der i en eventuel retssag om vandplanerne vil kunne rejses en sådan tvivl om begrundelsen for planerne, at dette kan medvirke til, at de ikke anses for erstatningsfri regulering. Problemstillingen omkring vandplanernes begrundelse minder om U 1997.157 H om råstofindvindingen på Bornholm, hvor afslaget på fortsat indvindingstilladelse var begrundet i hensynet til beskyttelse af grundvandet, men hvor det ved de foretagne målinger ikke var sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til den konstaterede forurening, som også fandtes i områder med samme geologiske forhold, men hvor der ikke foregik råstofindvinding i nærheden. Den utilstrækkelige sammenhæng mellem indgrebets begrundelse og virkning var således medvirkende til, at der skulle betales ekspropriationserstatning. Sagen er dog ikke helt sammenlignelig med vandplanerne. *For det første* handlede sagen om et begrænset geografisk område, hvor det var dokumenteret, at der var forurening i et område, hvor der ikke foregik råstofindvinding, og hvor det ikke var sandsynliggjort, at den indvinding, som sagen handlede om ville indebære en nærliggende fare for forurening. Der var således en temmelig præcis dokumentation for, at indgrebet ikke var egnet til at afværge forureningen. Til forskel herfra omfatter vandplanerne meget store geografiske områder, hvor det samlet er vanskeligere at dokumentere, at de udvalgte virkemidler ikke er tilstrækkelige til at begrænse/hindre vandforureningen, f.eks. fordi det kan sandsynliggøres, at vandforureningen i det væsentlige skyldes andre faktorer end landbruget. Der vil endvidere være områder, hvor der er en mere tydelig sammenhæng mellem kvælstoftilførsel på markerne og kvælstofkoncentrationen i vandet, således at en reduktion af landbrugets udledning i disse områder vil være til gavn for vandmiljøet.

For det andet er der – i modsætning til sagen fra Bornholm – ikke tvivl om, at der *er* en vis sammenhæng mellem udledningen af kvælstof på landbrugsejendomme og kvælstofforekomster i nærliggende vandområder, og at ålegræsværkstøjet trods værktøjets nævnte begrænsninger, i et vist omfang dokumenterer en sådan sammenhæng i – i hvert fald nogle af – de områder, som omfattes af vandplanerne. Ifølge *Helle Tegner Anker* – se citat ovenfor mellem note 10 og 11 – kan det næppe kræves, at der er *sikkerhed* for, at virkemidlerne fører til reducerede kvælstofforekomster. Omvendt kan det ikke være tilstrækkeligt til erstatningsfrihed, at det blot konstateres, at der er en vis sammenhæng mellem udledning af kvælstof og forekomst heraf i vandet. Der må som minimum kræves *en vis grad af sandsynliggørelse* for en sådan sammenhæng.

For det tredje vil konsekvenserne af vandplanerne – som dokumenteret ved eksemplerne i bilag 1-5 – være betydeligt mere vidtgående for en lang række grundejere end for grundejeren i sagen fra Bornholm, der handlede om råstofindvinding af (i sammenligning) begrænset økonomisk værdi (4 mio. kr.) for en enkelt grundejer. Usikkerheden omkring den anvendte målemetode (ålegræsværkstøjet) og virkemidlernes effekt i forhold til de enkelte ejendomme må alt andet lige tillægges større vægt, når de anvendte virkemidler har betydelige driftsmæssige konsekvenser for grundejerne. Der må med andre ord kræves en mere velunderbygget begrundelse for, at indgrebet virker til at fremme det ønskede formål, jo hårdere indgrebet rammer grundejerne. Hvis formålet slet ikke kan nås med virkemidlerne, eller hvis formålet kunne være nået med mindre indgribende virkemidler, kan indgrebet være i strid med proportionalitetsprincippet (jf. herom afsnit 3.2.2. og *Helle Tegner Anker*, som citeret mellem note 10 og 11). I yderste konsekvens kan dette betyde, at indgrebet ikke er gyldigt (stridende mod almenvellet), mens et mindre vidtgående misforhold kan føre til, at begrundelsen ikke kan føre til erstatningsfrihed. Som det fremgår af eksemplerne i bilag 1-5 rammer vandplanerne meget forskelligt fra ejendom til ejendom – og som nævnt behøver den hårdest ramte ejendom ikke altid at være den, som bidrager mest (eller overhovedet) til kvælstofforureningen. Dette bør skærpe domstolens krav til såvel rimeligheden som indholdet af begrundelsen.

Endelig omhandlede sagen fra Bornholm *for det fjerde* en konkret lovbestemmelse i råstofloven, der muliggjorde afslag på fortsat indvinding. Indgrebet var således klart afgrænset. I forhold til vandplanerne vil det imidlertid vanskeliggøre en samlet og generel vurdering, at virkemidlerne implementeres i forskellige lovbestemmelser eller med hjemmel heri, således at det bliver vanskeligere at dokumentere sammenhængen mellem indgrebene.

Som følge af de anførte forhold og navnlig som følge af, at der ikke – bortset fra U 1997.157 H (og senere U 1999.1538 H) – er retspraksis, hvor der har været rejst væsentlig tvivl om indgrebets

begrundelse, er det vanskeligt generelt at afgøre, om domstolene i givet fald vil nå frem til, at begrundelsen for vandplanerne og virkemidlerne er utilstrækkelig til en erstatningsfri regulering. Dette vil navnlig afhænge af bevisførelsen – herunder i hvilket omfang det er muligt at sandsynliggøre et generelt misforhold mellem virkemidler og formål samt om eksemplerne i bilag 1-5 (eller i hvert fald de mest byrdefulde af disse) kan »skaleres op« og give et retvisende billede af vandplanernes samlede virkninger. *Det kan i hvert fald ikke anses for udelukket, at domstolene som følge af begrundelsen for og effekten af virkemidlerne vil kunne nå frem til, at vandplanerne generelt set er ekspropriative.*

Ydermere er det nærliggende at antage, at det for konkrete ejendomme vil være muligt at sandsynliggøre, at aktiviteterne på ejendommen ikke i væsentlig grad bidrager til og ikke vil indebære en nærliggende fare for kvælstofforurening i omkringliggende vandområder, vil det i forhold til sådanne ejendomme kunne forekomme, at vandplanerne konkret anses for ekspropriative indgreb, (bl.a.) fordi der ikke er sammenhæng mellem begrundelsen for indgrebet og aktiviteten på den regulerede ejendom. Se nærmere herom afsnit 4.3.

4.2.2. Vandplanernes intensitet

I ekspropriationsvurderingen indgår endvidere indgrebets intensitet, jf. afsnit 3.2.4. Hvorvidt gennemførelsen af vandplanernes virkemidler vil udgøre en mere eller mindre *intens* regulering kan ikke besvares generelt. Der er ingen tvivl om, at en lang række ejendomme rammes meget intensivt. Dette gør dog ikke nødvendigvis selve indgrebet ekspropriativt, hvis det samtidig er begrundet i varetagelsen af væsentlige samfundsmæssige interesser, jf. ovenfor samt U 2006.1095 H. Dér, hvor vandplanernes virkemidler rammer mest intenst, vil formentlig i de fleste tilfælde tillige være dér, hvor skadevirkningerne er størst, således at der overordnet set er sammenhæng mellem begrundelsen for virkemidlerne og deres intensitet. Og selv, hvis dette ikke er tilfældet – f.eks. fordi brug af ålegræsværktøjet eller manglende viden om de lokale forhold fører til, at virkemidlerne er for vidtgående eller utilstrækkelige i forhold til forholdene i området – er det ikke sikkert, at dette vil ændre på den generelle vurdering af planerne. Derimod kan sådanne lokale forhold spille ind i forhold til intensiteten af indgrebet på de enkelte ejendomme, jf. nedenfor. Dertil kommer, at der vil være en lang række ejendomme, som kun i mindre omfang påvirkes af vandplanerne, fordi de er beliggende i mindre sårbare områder.

Endelig bemærkes, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt præcist at vurdere intensitetsspørgsmålet, fordi det ikke er afklaret, hvilke virkemidler som vil blive anvendt – herunder i forhold til hvilke ejendomme, i hvilken kombination eller om der vil blive adgang til dispensation, over-

gangsperioder, trinvis indfasning etc. Men, selv hvis samtlige virkemidler iværksættes fuldt ud på samme tid, uden dispensationsadgang m.v. er det ikke usandsynligt, at en domstol vil afstå fra finde det samlede indgreb som sådant ekspropriativt. og i stedet træffe en konkret afgørelse i forhold til enkelte ejendomme, om indgrebet for disse ejendomme isoleret set er så intensivt, at der foreligger ekspropriation, jf. praksis i petit-afsnittet ovenfor. I domstolenes vurdering vil det også indgå, at vandplanerne i forhold til en række ejendomme vil nødvendiggøre ændringer i ejendommenes aktuelle drift og ikke blot have betydning for de fremtidige udviklingsmuligheder. Om mulige konsekvenser for den aktuelle drift, se ovenfor afsnit 4.1. under nr. 1-5. Som anført i afsnit 3.2.4.1. betyder indgreb i grundejeres aktuelle, lovlige råden en afståelse af nogle ejerbeføjelser, hvilket peger i retning af, at indgrebet udløser ekspropriationserstatning.

4.2.3. Betydningen af eksisterende regler om billighedserstatning

Som anført i afsnit 3.2.2. eksisterer der en række lovregler, der hjemler billighedserstatning for indgreb i udnyttelsen af jordejendomme, uanset om indgrebene opfylder betingelserne for at være ekspropriation. At der på ét område indføres regler om billighedserstatning betyder som udgangspunkt ikke, at indgreb med hjemmel i andre – som udgangspunkt erstatningsfri – regler kun kan ske mod en tilsvarende erstatning. Det er dog ikke udelukket, at der ud fra *analogislutninger* kan ske en anvendelse af erstatningsreglerne i tilfælde, der ikke udtrykkeligt er omfattet af disse regler.⁴⁷ Hvis en regel om billighedserstatning *generelt* skal anvendes analogt på et andet område, kræver det formentlig en forholdsvis høj grad af »årsagernes lighed« mellem de to områder. Se således også *Orla Friis Jensen* det i note 47 anførte sted. Forfatteren anfører, at analogi navnlig kan komme på tale, hvor erstatningsbestemmelserne kun opregner en række af de mulige indgreb som erstatningsbetingende. Her kan analogi føre til anvendelse af erstatningsbestemmelserne på andre mulige indgreb.

47. Jf. *Orla Friis Jensen* i *W.E. von Eyben (red.): Dansk Miljøret 4* (1978) s. 15 f. med eksempler fra tidligere byplanlov og kommuneplanlov. Se også U 2008.1678 H, hvor vejlovens § 69 om omvejsretstatning var analogt anvendelig på omvejskørsel som følge af nedlæggelse af jernbaneoverkørsler. Se også *Helle Tegner Anker* i *Festskrift til Orla Friis Jensen – Fast ejendoms ret – Synsvinkler & synspunkter* (2007) bl.a. s. 53 og 62 f med omtale s. 60 af en Miljøklagenævnskendelse (MAD 2005.914), der fandt det betænkeligt at pålægge restriktioner vedrørende markvanding i medfør af vandforsyningslovens § 20, når formålet var at begrænse nitratforureningen, som er reguleret af miljøbeskyttelseslovens § 26 a om billighedserstatning. *Helle Tegner Anker* anfører endvidere i *Ellen Margrthe Basse (red.): Miljøretten 3* (2. udg. 2006) s. 501, at »Da miljøbeskyttelseslovens § 26 a ydermere er begrænset til anvendelse i områder, der er omfattet af en indsatsplan – og hvor der er dokumenteret et behov for en særlig indsats – vil det ikke harmonere med almindelige retsgrundsætninger, at der uden for sådanne områder erstatningsfrit vil kunne fastsættes tilsvarende restriktioner.« Formentlig sigter dette generelt formulerede udsagn alene til beskyttelse af grundvandet, som § 26 a har som formål, og ikke generelt til restriktioner, der har til formål at beskytte vandmiljøet (i overfladevand). De af *Helle Tegner Anker* beskrevne tilfælde er formentlig eksempler på en *direkte* (og ikke analog) anvendelse af en regel om billighedserstatning på et andet tilfælde, der falder ind under billighedsreglens anvendelsesområde og formål.

I forhold til vandplanerne forekommer navnlig miljøbeskyttelseslovens § 26 a at være en nærliggende parallel, idet bestemmelsen muliggør pålæggelse af en række rådighedsindskrænkninger i markdriften for at hindre forurening – ikke af vandområder men – af drikkevandsinteresser mod nitrat (der også skyldes kvælstofudledning) og pesticider. Som anført ovenfor i afsnit 3.2.2. med petit er bestemmelsen begrundet i, at det er geologiske tilfældigheder (forekomst af drikkevand og nedsivningskanaler m.v.), der afgør, om en ejer bliver pålagt sådanne rådighedsindskrænkninger. Ved udformningen af reglen om billighedserstatning er der således ikke taget hensyn til, at nitratforureningen grundlæggende har sit ophav i ejerens udledning af kvælstof på ejendommen. Billighedserstatningen gives således uanset »forurenere betaler«-princippet. Endvidere er begrundelsen, at det kan blive nødvendigt at regulere »skævt«, således at nogle ejendomme kommer til at bære en langt større del af byrden ved at få rent drikkevand end andre ejendomme.

Som det fremgår, er der betydelige paralleller mellem vandplanernes formål og formålet med miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det er samme type forurening, som reguleres (udledning af kvælstof). Det er i begge tilfælde vandmiljø (drikkevand/vandløb m.v.), der beskyttes mod denne forurening. Det er geologiske tilfældigheder, der afgør, om der er behov for rådighedsindskrænkninger. Endelig er der i begge tilfælde behov for at ramme ejere skævt, således at nogle pålægges langt mere videregående rådighedsindskrænkninger end andre.

Selv om Folketinget politisk måtte vælge, at sådanne meget ensartede forhold skal håndteres vidt forskelligt i forhold til retten til erstatning, er det ikke sikkert, at domstolene vil holde reglerne adskilt. Når Højesteret f.eks. i U 2008.1678 H har anerkendt – en i øvrigt mangeårige taksationspraksis – at vejlovens regler om erstatning for omvej ved nedlagte overkørsler til offentlig vej kan anvendes ved nedlæggelse af jernbaneoverkørsler, forekommer det ikke udelukket, at domstolene tilsvarende vil kunne nå frem til, at regler om billighedserstatning for rådighedsindskrænkninger, der beskytter (drikke-)vand mod kvælstofforurening, vil kunne anvendes tilsvarende ved beskyttelse af vandmiljøet i øvrigt mod kvælstofforurening fra de samme ejendomme. Det kan dog ikke udelukkes, at domstolene vil være tilbageholdende med analogislutninger fra miljøbeskyttelseslovens § 26 a, da en sådan kan have langt mere betydelige økonomiske konsekvenser i forhold til vandplanerne end f.eks. en analogi af vejlovens regler om omvejerstatning, der typisk omhandler mindre beløb.

Det bemærkes endeligt, at der kun er begrænset retspraksis og juridisk litteratur om analog anvendelse af bestemmelser om ekspropriationserstatning, hvorfor konklusionen ovenfor er behæftet med nogen usikkerhed.

4.2.4. Implementeringen af vandplanerne – »skridt for skridt«

Som anført i afsnit 3.2.4.2. er det ikke muligt at angive, hvor lang tid der skal gå mellem implementeringen af flere dele af vandplanernes virkemidler, før at hver delimplementering skal behandles for sig selv i forhold til spørgsmålet om intensitet og ekspropriation. Generelt kan det alene konstateres, at jo længere tid, der går mellem indgrebene, desto mere sandsynlig bliver en behandling hver for sig, ligesom der må stilles større krav til dokumentationen for indgrebenes indbyrdes sammenhæng, begrundelse og formål, hvis indgrebene skal behandles under ét.

Som følge af almindelige forvaltningsretlige krav om hjemmel, begrundelse, proportionalitet m.v. må det antages, at der ved implementeringen en vandplans forskellige virkemidler skal foreligge en vis dokumentation for, at det er vandplanens mål, der søges opnået ved netop de indførte virkemidler. Se ovenfor mellem noterne 10 og 11 *Helle Tegner Anker* vedrørende sådanne dokumentationskrav i forhold til Natura 2000-reglerne. Det må derfor anses for sandsynligt, at der vil komme til at foreligge en forholdsvis klar dokumentation for, at flere tidsmæssigt forskudte indgreb, har samme fælles formål: At opfylde vandplanens mål. Ligeledes er det sandsynligt, at der i forarbejder til nye lovbestemmelser m.v. vil være tydelige henvisninger til vandplaner, Grøn Vækst-aftalen m.v. Som følge heraf forekommer det også sandsynligt, at det vil være muligt at dokumentere en sådan sammenhæng mellem en række indgreb, at intensiteten af disse ekspropriationsretligt vil skulle behandles samlet og ikke skridt for skridt.

I mit opdrag spørges som et eksempel til om en tidsmæssig adskillelse på f.eks. 2 år henholdsvis 6 år af to indgreb, hvor det ene sigter mod nedbringelse af kvælstofudledningen med 9.000 tons, mens det andet sigter mod en nedbringelse af kvælstofudledningen med yderligere 10.000 tons. Spørgsmålet kan kun besvares med forbehold for, hvilken dokumentation af sammenhængen mellem de to indgreb som vil kunne tilvejebringes, jf. ovenfor, og med forbehold for, hvad det yderligere krav om nedbringelse er begrundet med. Men, med de nævnte dokumentationskrav og den nævnte sandsynlighed for, at der vil være henvisninger til den konkrete vandplan, Grøn Vækst m.v., forekommer det ikke udelukket, at selv indgreb med 6 års adskillelse vil kunne blive behandlet som ét samlet indgreb. I forhold til en 2-årig periode, vil en samlet behandling endog forekomme meget sandsynlig, medmindre det er særlige omstændigheder – f.eks. tilvejebringelse af ny viden – der nødvendiggør den yderligere reduktion af kvælstofudledningen.

4.3. Vandplanernes konsekvenser for enkeltejendomme – de fem eksempler

Uanset at det – som anført i afsnit 4.2. – ikke kan anses for sikkert, at implementeringen af vandplanerne generelt set vil blive anset for ekspropriation, følger det af bl.a. U 1998.1669 H (bræmmesagen) og af Højesterets praksis i øvrigt, at dette ikke udelukker, at vandplanernes virkemidler kan ramme enkelte ejendomme eller grupper af ejendomme så intensivt, at virkemidlerne i forhold til disse ejendomme udgør ekspropriation.⁴⁸ I det følgende skal der derfor foretages en vurdering af vandplanernes virkemidler i forhold til de fem konkrete eksempler i bilag 1-5. Vurderingen koncentrerer sig om virkemidlernes intensitet for de enkelte ejendomme, jf. afsnit 4.3.2. Indledningsvis skal der dog i afsnit 4.3.1. gøres nogle bemærkninger om *begrundelsen* for vandplanerne, idet denne muligvis også kan have betydning i forhold til enkeltejendomme.

4.3.1. Begrundelsen for vandplanerne

Begrundelsen for et indgreb kan *for det første* have den betydning, at indgrebet ikke er ekspropriation, selv om indgrebet rammer en enkelt eller nogle få ejendomme meget hårdt, hvis indgrebet er begrundet i meget væsentlige samfundsmæssige hensyn til f.eks. sundhed, sikkerhed eller lignende. At hensynet til begrænsning af vandforurening er tungtvejende er utvivlsomt. Højesterets flertal udtalte således i Bræmmesagen, at »...indgrebet må anses for velbegrundet deri, at dyrkning af vandløbsnære arealer ... betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge.« Det er dog ikke på baggrund heraf muligt at afgøre, om Højesteret dermed finder hensynet til begrænsning af vandforurening så tungtvejende, at der heller ikke ville være tale om ekspropriation, hvis indgrebet havde ramt de pågældende ejendomme meget hårdt.

Dette antages muligvis at være tilfældet af *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 448: ”Men tilføjelsen fra Højesterets flertal tyder på, at selv hvis der havde foreligget en sag, hvor den økonomiske virkning var nævneværdig, var udfaldet blevet det samme pga. behovet for at forebygge vandløbsforurening og rensningsudgifter.” Hertil må dog bemærkes, at Højesterets flertal også stadfæstede landsrettens dom ”af de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten”. Landsretten henviste bl.a. til ”...at den generelle udvidelse [af rådighedsbegrænsningerne i de dyrkningsfri brømmer] ... har et begrænset omfang.” Ved Højesterets henvisning til landsrettens præmisser har Højesteret derfor formentlig ikke afskåret sig fra at nå til ekspropriation i tilfælde, hvor indgreb, der beskytter vandmiljøet, men som ikke har et begrænset omfang, rammer enkeltejendomme meget hårdt.⁴⁹

48. Se således bl.a. *Michael Hansen Jensen* i TtL 1999 s. 5, 1. spalte og s. 2.

49. At dette er muligt anføres også af *Michael Hansen Jensen* i TtL 1999 s. 5, 1. spalte, med henvisning til bemærkningerne til et tidligere – ikke vedtaget – forslag til ændring af bræmmebestemmelsen i vandløbslovens § 69.

Der kan endvidere henvises til højesteretsdommer *Jørgen Nørgaards* kommentar til U 1997.157 H (råstofindvindingen på Bornholm) i U 2000 B 398: »Det er utvivlsomt, at dette *formål* – varetagelse af vandindvindingsmæssige interesser – efter omstændighederne kan bevirke, at et indgreb ikke er af ekspropriativ karakter og ikke kan udløse ret til erstatning. Det forekommer lige så utvivlsomt, at en ejer/rettighedsindehaver ikke kan være uden mulighed for at få erstatning efter grundlovens § 73, *blot* fordi myndighederne til støtte for et indgreb har påberåbt sig vandindvindingsmæssige interesser eller andre miljøhensyn. Der tænkes ikke herved på tilfælde, hvor varetagelse af andre interesser forklædes som bestræbelse på at værne miljøet – magtfordrejning – men på selve det, at en offentlig myndighed – i den bedste mening – foranstalter et indgreb under henvisning til miljøhensyn. Så snart man forlader disse sikre yderpunkter, melder vanskelighederne sig – erstatningsfri regulering eller ekspropriativt indgreb?« (Fremhævelser i original).

Yderligere synes Højesterets flertal i den senere U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug) at forudsætte, at selv velbegrundede indgreb konkret kan være så intensive, at der kan blive tale om erstatning. Selv om begrænsningen i adgangen til indvinding af tørv var begrundet i »væsentlige natur- og miljømæssige interesser« gik flertallet således ind i en vurdering af, om Pindstrup Mosebrug blev ramt særlig hårdt. Selv en kvalificeret begrundelse i miljøhensyn synes således ikke at udelukke ekspropriationserstatning i konkrete, intensive tilfælde.

Begrundelsen for et indgreb kan *for det andet* være af en sådan beskaffenhed, at der i forhold til enkeltejendomme ikke foreligger ekspropriation. Dommen om råstofindvindingen på Bornholm (U 1997.157 H) illustrerer dette.

I sagen var et afslag på fortsat råstofindvinding begrundet med, at der var en forbindelse mellem grusgravningen og de vandindvindingsmæssige interesser, som afslaget tilgodeså. Det var bl.a. i en skrivelse fra Danmarks Geologiske Undersøgelse anført, at det er »mest sandsynligt, at både grundvandssænkningen og grus/sandgravningen har bidraget til en forøgelse af jern og sulfat i grundvandet«, men at det ikke var »muligt på det foreliggende grundlag at beskrive kvantitativt, hvilken faktor der giver og har givet den største påvirkning på grundvandsforekomsten«, og at en sådan kvantitativ bestemmelse »ville kræve en omfattende undersøgelse af forholdene«. En sådan undersøgelse blev ikke foretaget. Endvidere fremgik det af en anden samtidig rapport, at der også var konstateret forhøjet jern- og sulfatkoncentration ved andet vandværk og ved fem andre vandindvindingsboringer i området under tilsvarende geologiske forhold, selv om der ikke foregik grusgravning i nærheden af disse boringer. Endelig anførte Bornholms Amtskommune i et notat, at en grundvandssænkning var den dominerende årsag til vandkvalitetsforringelsen i området. Højesteret fandt det på den baggrund ikke sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til den konstaterede forurening af grundvandet med jern og sulfat. Endvidere fandt Højesteret det ikke sandsynliggjort, at en fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen. Den nægtede tilladelse var derfor ekspropriation.

Af dommen fremgår, at et indgreb i forhold til en enkelt ejendom kan være ekspropriation, hvis det ikke kan sandsynliggøres, at de hidtidige aktiviteter på ejendommen og fortsættelsen heraf vil indebære en nærliggende fare for de skadevirkninger, som indgrebet har til formål at forhindre eller begrænse.

I forhold til vandplanernes virkemidler må det på denne baggrund indgå i vurderingen, at vandplanernes virkemidler alene er begrundet i de estimater, som følger af ålegræsværktøjet. Der henvises til afsnit 4.2.1. ovenfor og til bilag 6 om den usikkerhed, der er forbundet med værktøjet. Som det fremgår heraf, tager ålegræsværktøjet ikke hensyn til alle relevante påvirkningsfaktorer og heller ikke til lokale forhold – herunder på den enkelte ejendom. Når dette sammenholdes med råstofdommen (U 1997.157 H), forekommer det sandsynligt, at der vil kunne findes en række ejendomme, hvor det med en forholdsvis høj sikkerhed kan påvises, at disse ejendomme ikke – eller kun i uvæsentligt omfang – bidrager til kvælstofudledningen sammenlignet med de driftsomlægninger, som ejendommene pålægges i henhold til vandplanerne. Da kravet om begrundelse som nævnt forudsætter, at der er en sammenhæng (proportionalitet) mellem aktiviteten på den enkelte ejendom og den kvælstofudledning, som vandplanernes virkemidler søger at forebygge/begrænse, vil vandplanene i forhold til disse ejendomme udgøre ekspropriation.

Af U 1997.157 H og U 2006.1095 H fremgår det, at ekspropriationserstatning i de nævnte tilfælde tillige forudsætter, at det kan sandsynliggøres, at fortsat drift kan ske uden fare for yderligere kvælstofforurening. Herom anfører *Jørgen Nørgaard* i sin kommentar til U 1997.157 H i U 2000 B s. 399: »... ordet »sandsynliggjort« er valgt med velberådet hu for at illustrere et mindre krav end det, der er forbundet med ordene »bevise« og »godtgøre«. Højesteret fandt, at der ikke forelå en sådan sandsynliggørelse – og dermed blev B anset for berettiget til erstatning efter grundlovens § 73. Det var de ovenfor i afsnit 3 refererede skrivelser og rapporter, der gjorde udslaget ved denne årsagsbedømmelse – samt den omstændighed, at den »omfattende undersøgelse af forholdene«, som Danmarks Geologiske Undersøgelse omtalte i sin skrivelse af 13. juni 1988, aldrig var blevet foretaget af det offentlige.« Som følge af usikkerhederne ved Ålegræsværktøjet, jf. bilag 6, og som følge af, at det offentlige ikke har foretaget de faktisk mulige nærmere undersøgelser af sammenhængen mellem udledning af kvælstof på den enkelte ejendom og forureningen af det omkringliggende vandmiljø, forekommer det – som i U 1997.157 H – nærliggende, at det i forhold til bestemte ejendomme kan sandsynliggøres, at fortsat landbrugsmæssig drift ikke vil indebære en nærliggende fare for en – ikke ubetydelig – forurening af det omkringliggende vandmiljø. I så fald er der grundlag for ekspropriationserstatning til ejerne af disse ejendomme.

4.3.2. Vandplanernes intensitet

At et indgreb kan ramme en ejendom så hårdt, at det i forhold til denne ejendom udgør ekspropriation er utvivlsomt. (Om begrundelsens betydning se ovenfor afsnit 4.3.1.) Derimod er det vanskeligt at fastslå, hvornår grænsen til ekspropriation er overskredet. Det er ikke muligt generelt at sætte tal på grænsen for det økonomiske tab eller for reduktionen af ejendommens værdi.

Retspraksis har i flere tilfælde behandlet konkrete beløb, jf. f.eks. U 1987.1 H (honorarbeskæring på ca. 2.000 kr. i forhold til en årsindtægt på 350.0000 kr. var ikke ekspropriation) og Bræmmesagen (driftstab på 2.600 kr. henholdsvis 300 kr. udgjorde ikke ekspropriation). I andre tilfælde er der anvendt en mere generel vurdering, jf. U 1972.603 H: (en ret smal strimmel af terrænet nær kysterne) og U 1981.384 Ø: (en foranstaltning af forholdsvis begrænset rækkevidde).

Det kan dog ikke være det konkrete tab i kroner, som er afgørende, men derimod tabets omfang set i forhold til udbyttet ved ejendommens aktuelle udnyttelse inden indgrebet – f.eks. udtrykt som den procentvise reduktion af ejendommens aktuelle nytteværdi. Men, det er en konkret vurdering, hvor procentgrænsen går.

Når indgrebet medfører økonomisk tab for en ejendom over en vis grænse, vil der således kunne være tale om ekspropriation. (Det kan dog spille ind, om ejendommen er ejerens eneste produktionsgrundlag, jf. U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug), hvor Højesterets flertal lagde vægt på, at Pindstrup Mosebrug A/S foruden på den berørte ejendom havde adgang til betydelige mængder af tørv i Danmark). Når denne grænse overskrides, vil indgrebet endvidere kunne medføre et så vidtgående økonomisk tab for en ejendom, at indgrebet nærmer sig eller må sidestilles med fuldstændig fratagelse (afståelse) af ejendommen, idet de tilbageværende udnyttelsesmuligheder er så begrænsede, at ejendommen ikke kan udnyttes på rimelig måde.⁵⁰ Konsekvensen heraf er fuld erstatning for ejendommens værdi. Ligesom der i medfør af ekspropriationslovens⁵¹ § 16, stk. 1, kan ske såkaldt *ekstention*,⁵² (hvor ekspropriation af en del af en fast ejendom kan udvides til at omfatte hele ejendommen, hvis den tilbageblivende del af ejendommen bliver så lille eller således beskaffen, at den ikke hensigtsmæssigt kan bevares som en selvstændig ejendom eller udnyttes på rimelig måde), må der antages at gælde et almindeligt ekspropriationsretligt princip (eller en analogi af ekspropriationslovens § 16), hvorefter indgreb, der som udgangspunkt er erstatningsfrie, men som

50. Se således *Michael Hansen Jensen* i TfL 1999 s. 5, 2. spalte øverst

51. Lovbekendtgørelse nr. 1161 af 20. november 2008 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

52. Se om ekstention bl.a. *Bo von Eyben m.fl.: Fast ejendom – Rådighed og regulering* (2. udg. 2003) s. 214 og *Peter Pagh: Omsætning og regulering af fast ejendom* (2009) s. 467 f.

rammer en ejendom så intensivt, at den ikke længere kan udnyttes på rimelig måde, må sidestilles med fuld ekspropriation af ejendommen.⁵³

I forhold til de fem eksempler i bilag 1-5, er det ikke muligt klart at afgøre, om indgreb af det i eksemplerne beskrevne omfang vil være ekspropriation. Der er som nævnt ikke i retspraksis belæg for at fastlægge en fast procentuel grænse for, hvornår der skal betales ekspropriationserstatning, og i sidste ende bliver domstolenes konkrete bevisbedømmelse afgørende. Som følge af, at begrundelsen for vandplanernes virkemidler er beskyttelse af vandmiljøet, der af Højesteret i U 1998.1669 H og andre domme er angivet som velbegrundet og forebygger betydelige rensningsudgifter, er det dog nærliggende at antage, at vandplanerne er begrundet i så væsentlige samfundsmæssige hensyn, at enkeltejendomme må tåle forholdsvis betydelige indgreb i ejendomsretten uden erstatning. Se dog ovenfor afsnit 4.3.1. om svaghederne ved Ålegræsværktøjet og den svækkelse af begrundelsen, som dette kan betyde i forhold til nogle ejendomme.

Som følge heraf forekommer det mindre sandsynligt, at domstolene i forhold til ejendomme som i *eksempel 3 og 5*, hvor reduktionen i det variable dækningsbidrag er på 22,8 pct. henholdsvis 17,9 pct., vil nå frem til, at virkemidlerne udgør ekspropriation. Det skal dog understreges, at vurderingen altid vil blive foretaget konkret – herunder med inddragelse af, om rådighedsindskrænkningerne på den konkrete ejendom står i rimeligt forhold til virkningerne på vandmiljøet etc. Endvidere skal det nævnes, at den mest vidtgående konsekvens i eksempel 3 er en reduktion i dækningsbidrag II på 48,8 pct. Hvis dette på en konkret ejendom er det reelle tab, er det langt mere nærliggende, at virkemidlerne overskrider grænsen for erstatningsfri regulering.

Eksempel 6 viser, at virkemidlerne for visse ejendomme kan medføre en reduktion i dækningsbidraget på mellem 54 pct. (DB II v.) og 89 pct. (DB II). Om grænsen for ekspropriation går netop ved et tab på 54 pct., kan ikke afgøres, men når dækningsbidraget permanent mere end halveres, er der tale om et meget betydeligt indgreb i driften, der i mange tilfælde vil kunne føre til lukning og/eller konkurs. Et så omfattende indgreb er formentlig ikke erstatningsfrit.

Endvidere bemærkes, at jo tættere tabet kommer på det mest vidtgående 89 pct. (DB II), jo mere sandsynligt er det, at domstolene ligefrem vil nå frem til, at ejendommen ikke længere kan udnyttes på rimelig måde, sammenlign ovenfor om det ulovbestemte princip om ekstention. For ejendomme svarende til eksempel 6 er det derfor nærliggende, at vandplanernes virkemidler vil ramme så hårdt,

53. Princippet er – uden at være nævnt udtrykkeligt – f.eks. anvendt i forbindelse med anlæggelsen af Metroen i København i forhold til beboelseslejligheder, der ville være plaget af omfattende støjgener i 4-6 år. I stedet for at tilkende erstatning for støjgener efter naboretlige regler, er der eksempler på, at Ekspropriationskommissionen har tilpligtet Metroselskabet at overtage andelslejligheder med fuld erstatning af andelens værdi. Se også MAD 2008.2101 og MAD 2007.1428 om støjgener fra en motorvej, hvor der dog ikke blev tale om totalekspropriation.

at der formentlig er grundlag for ekspropriationserstatning, og – afhængig af de konkrete forhold – eventuelt tillige erstatning af ejendommens fulde værdi som følge af ekstention.

For så vidt angår ejendommene i eksempel 1 og 2, hvor reduktionen af det variable dækningsbidrag udgør 38,1 pct. henholdsvis 36,9 pct., er det mindre entydigt, om virkemidlerne rammer så hårdt, at der er tale om ekspropriation. Dette kan ikke udelukkes, og det kan konstateres, at der i de værst tænkelige tilfælde (DB II) er tale om tab på op mod 45,7 pct. henholdsvis 62,7 pct. Hvis dette bliver de reelle tab på konkrete ejendomme, vil der – navnlig i eksempel 2 – ligesom i eksempel 6 omtalt ovenfor – formentlig være tale om ekspropriation.

Det skal understreges, at ovenstående vurderinger – ligesom de fem eksempler – som nævnt i afsnit 2.1. bygger på en forudsætning om, at vandplanerne implementeres på én gang ved samlet gennemførelse af de nødvendige virkemidler. Det er dog nærliggende, at der i et vist omfang vil blive tale om en trinvis implementering, og eventuelt om visse dispensationshjemler. I så fald kan forudsætningerne for eksemplerne og for konklusionerne ændre sig. Det er således almindeligt forekommende i natur- og miljølovgivningen at overgangsperioder m.v. fører til, at indgrebet mister intensitet og derved holder sig inden for rammerne af det erstatningsfrie.

5. Kort sammenfatning

Vedrørende den generelle og samlede vurdering af vandplanerne

Der er i retspraksis en tendens til, at indgreb der er sagligt begrundet i hensynet til at beskytte natur og miljø mod omfattende skade, som udgangspunkt ikke anses for generelt at være en ekspropriationslov, men muligvis et så intensivt indgreb over for enkelt ejere, at det i forhold til disse kan udgøre ekspropriation. Højesteret har dog i U 1997.157 H om råstofindvindingen på Bornholm foretaget en nærmere prøvelse af begrundelsen for et indgreb, der netop havde til formål at beskytte vandmiljøet. Da der ikke var tilstrækkelig sammenhæng mellem formål og forventet virkning, forelå der ekspropriation.

I forhold til vandplanerne, er disse begrundet i beskyttelsen af vandmiljøet. Udgangspunktet vil derfor formentlig være, at de ikke generelt set udgør ekspropriation. Imidlertid kan det som følge af navnlig ålegræsværktøjets begrænsninger formentlig sandsynliggøres, at der i forhold til en række ejendomme ikke vil være sammenhæng mellem indgrebet på ejendommene og effekten på vandmiljøet. Det kan derfor ikke afvises, at domstolene generelt vil kunne nå til ekspropriation. Se nærmere afsnit 4.2.1.

Som følge af de varierede forhold fra vandopland til vandopland og som følge af, at det endnu ikke er klart, hvordan vandplanernes virkemidler vil blive implementeret (forskelle fra område til område, overgangsordninger m.v.), er det vanskeligt, at vurdere hvor intenst vandplanerne vil ramme generelt. Da vandplanerne formentlig som udgangspunkt vil ramme hårdest, der hvor skadevirkningerne af kvælstofudledning er størst, er det ikke utænkeligt, at domstolene vil nå frem til, at vandplanerne ikke generelt set rammer så hårdt, at hele implementeringen er ekspropriation. Se nærmere afsnit 4.2.2.

Det er heller ikke endnu fuldt afklaret, hvor mange delindgreb, der vil blive anvendt til implementering af vandplanerne. Det forekommer dog sandsynligt, at de enkelte indgreb – som følge af almindelige forvaltningsretlige krav – vil være således begrundet og dokumenteret, at de kan føres tilbage til samme formål (vandplanen, Grøn Vækst-aftalen etc.), og at selv indgreb, der adskilles af en forholdsvis lang tidsperiode, i ekspropriationsretlig sammenhæng skal behandles som et samlet indgreb. Se nærmere afsnit 4.2.4.

Endelig bemærkes, at det ikke kan anses for udelukket, at eksisterende regler om billighedserstatning for indgreb, der svarer til vandplanerne – navnlig miljøbeskyttelseslovens § 26 a – vil kunne smitte af på vurderingen af vandplanerne, eventuelt således at billighedserstatning vil kunne ydes på grundlag af en analogi af f.eks. den nævnte § 26 a. Se nærmere afsnit 4.2.3.

Vedrørende vandplanerne i forhold til enkelte ejendomme

Som følge af Ålegræsværktøjets begrænsninger og som følge af, at der ikke foreligger en undersøgelse af den enkelte ejendoms bidrag til forurening af vandmiljøet, vil det formentlig for en række ejendommen med en forholdsvis høj sikkerhed kunne påvises, at disse ejendomme ikke – eller kun i uvæsentligt omfang – bidrager til kvælstofudledningen sammenlignet med de driftsomlægninger, som ejendommene pålægges i henhold til vandplanerne. Der vil for disse ejendomme ikke være fornøden sammenhæng mellem vandplanernes formål og virkning. Da det endvidere samtidigt må anses muligt at sandsynliggøre, at fortsat landbrugsmæssig drift af ejendommene ikke vil indebære en nærliggende fare for en – ikke ubetydelig – forurening af det omkringliggende vandmiljø, vil der for disse ejendomme være grundlag for ekspropriationserstatning til ejerne. Se nærmere afsnit 4.3.1.

Det spiller i vurderingen ind, hvor intensivt den enkelte ejendom rammes. Bedømt ud fra eksemplerne i bilag 1-5, vil der være en række ejendomme, som rammes så hårdt, at der må antages at være grundlag for ekspropriationserstatning for det lidte tab. Endvidere vil der være ejendomme, som rammes så hårdt, at videre drift ikke er realistisk. I så fald vil det kunne følge af almindelige grundsætninger om ekstention, at ejendommens fulde værdi skal erstattes. Se nærmere afsnit 4.3.2.

Anvendte forkortelser

<i>EMRK-kommentaren</i>	<i>Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier, Nina Holst-Christensen og Jens Vedsted-Hansen: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (2. udg. 2003 (bind 1) og 2004 (bind 2))</i>
<i>Grundlovscommentaren</i>	<i>Henrik Zahle (red.): Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2. udg. 2006).</i>
KFE	Kendelser om Fast Ejendom
MAD	Miljøretlige Afgørelser og Domme
U	Ugeskrift for Retsvæsen



26. maj 2010
Leif Knudsen

Eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplaner for udvalgte ejendomme

Eks. 1. Aborg Minde Nor

Aborg Minde Nor er et delopland i hovedvandoplandet Lillebælt /Fyn. En oversigt over reduktionskrav mv. er vist i tabel 1.

	Hovedvand- opland, Lillebælt-Fyn	Aborg Minde Fjord
Oplandets areal, ha	100000	7300
Pct. landbrugsareal	69	75
Udledning baseline, ton	1334	117
Reduktionskrav, ton	304	50
Generelle virkemidler, ton kvælstofreduktion	109	10
Ekstra efterafgrøder ,ton kvælstofreduktion	49	11
Våde enge, ton kvælstofreduktion	17	4
Markedsomsættelige kvoter, ton kvælstofreduktion	128	25
I alt, ton kvælstofreduktion	303	50
Reduktion punktkilder, mv., ton kvælstofreduktion	1,7	0
Ekstra efterafgrøder, areal, ha	3789	863
Vådområder, areal, ha	152	35
Naturbidrag, ton kvælstofudl.:	342	25
Punktkilder mv. ton kvælstofudl.:	100	7
Udledning, landbrug pr. ha, baseline, kg N /ha	12,9	15,5
Udledning, landbrug pr. ha efter red., kg Nha	8,5	6,3
Efterafgrødegrundareal, pct. af landbrugsareal	80	80
Pct. ekstra efterafgrøder, pct. enheder	7	20
Reduktion i udledning med markedsomsættelige kvoter, kg N pr. ha landbrugsareal	1,9	4,6
Reduktion i udvaskning fra landbrugsareal, kg N pr. ha	5	12
Reduktion i tildeling af handelsgødning, kg N pr. ha	23	58

For hovedvandloplanet er baggrundstallene hentet fra vandplanen¹. Udledning pr. ha landbrugsareal er beregnet. Pct. ekstra efterafgrøder er beregnet ud fra en antaget andel af efterafgrødegrundareal af det samlede landbrugsareal. Ud fra den angivne reduktion med "markedsomsættelige kvoter" er den nødvendige reduktion i tilførslen af handelsgødning beregnet ud fra en antagelse om en retention af kvælstof mellem rodzone og recipient på i gennemsnit 60 pct. og en marginaludvaskning på 20 pct.

Beregningerne på Aborg Minde Nor er gennemført på samme måde. Da der ikke er angivet en kildeopsplitning for alle talstørrelser, er der i en række tilfælde anvendt samme gennemsnitsværdier som for hovedvandloplanet. Det gælder effekt af generelle tiltag, effekten pr. ha af efterafgrøder og vådområder samt naturbidrag og punktkilder. Det giver en vis usikkerhed på især bestemmelsen af reduktionsprocenten ved markedsomsættelige kvoter, da denne regnes som en residual. En mere nøjagtig beregning kan foretages, hvis den nøjagtige kildeopsplitning opgives for Aborg Minde Nor.

Beregningerne viser, at der skal etableres 20 pct. ekstra efterafgrøder i oplandet, og kvælstoftilførslen skal reduceres med 58 kg kvælstof pr. ha, hvis bidraget i udledningsreduktion med "markedsomsættelige kvoter" skal nås gennem en reduktion i kvælstoftilførslen.

Beregninger:

Der er gennemført en beregning af indtjening på dækningsbidrag af henholdsvis nudrift og efter, at vandplanerne er blevet implementeret.

Nudriften er beregnet ud fra den aktuelle markplan for ejendommen i 2010. Der er anvendt udbytter for den pågældende jordtype fra Plantedirektoratets Vejledning og skemaer 2009/2010². Stykomkostninger og maskinomkostninger er baseret på Videncentret for Landbrugs Budgetkalkuler³. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbyttensniveau er omkostningerne for både styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet og en fast omkostning pr. ha. Resultatet er udtrykt som dækningsbidrag I (bruttoindtægt – stykomkostninger), Dækningsbidrag II (bruttoindtægt – stykomkostninger – maskinomkostninger). Desuden er beregnet et Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte at være det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen.

Ved reduceret kvælstoftildeling er det ændrede udbytte beregnet ud fra en udbyttefunktion, der er baseret på forsøg med stigende mængder kvælstof i landsforsøgene⁴. Funktionen er korrigeret til at tage hensyn til den langsigtede effekt af reduceret kvælstoftilførsel.

Ved effekten af efterafgrøder er korrigeret for eftervirkningen af kvælstof. På sandjord er indregnet en positiv udbytteeffekt på 1 hkg pr. ha.

Eksemplet Aborg Minde Nor

I markplanen for 2010 indgår i alt 165,6 ha. Heraf er 2,78 ha betegnet som naturarealer eller arealer uden kvote. Arealet indgår derfor ikke i beregningerne. Der er opgivet 0,11 ha majs til modenhed. Dette er også holdt uden for beregningerne. Arealer med græs er slået sammen til 4,44 ha vedvarende græs med en gennemsnitlig kvælstofkvote på 80 kg kvælstof pr. ha. Der indgår i alt 162,7 ha i beregningerne.

Der indgår i alt 17.380 kg kvælstof i husdyrgødning på ejendommen. Stort set hele mængden er svinegylle. Få procent af husdyrgødningsmængde udgøres af gødning fra ammekvæg. Hele mængden af husdyrgødning er håndteret som svinegylle.

Efter implementering af vandplanen er efterafgrødekravet øget til 35 pct. Det fremkommer som 14 pct. efterafgrøder efter de generelle krav + 21 pct. ekstra efterafgrøder i oplandet til Aborg Minde Nor. Efterafgrødekravet opfyldes ved at øge arealet med vårbyg, så der kan etableres efterafgrøder før denne afgrøde. Kvælstoftildelingen efter vandplanernes implementering er beregnet ved at trække 58 kg kvælstof

fra kvoten i nudriften. Efter implementeringen af vandplanen opfyldes hele behovet for kvælstof af husdyrgødning. Der er behov for at reducere mængden af husdyrgødning med 3 kg kvælstof pr. ha for at overholde kvælstofkvoten. Det betyder næppe noget økonomisk i det pågældende eksempel, men det umuliggør en udvidelse af produktionen.

Økonomiske konsekvenser:

I følgende tabel er vist oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser.

	I alt			Pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	1095895	885356	674816	6736	5442	4148
Efter vandplan	730159	548433	366706	4488	3371	2254
Forskel	365737	336923	308110	2248	2071	1894

Det skal bemærkes, at der i beregningerne ikke er taget hensyn til:

- Krav om etablering af 10 meter randzoner langs vandløb
- Manglende muligheder for at udvide husdyrholdet
- Muligheder for billigere tilpasning ved at omlægge driften

Bilag:

En oversigt over arealfordeling i nudrift og efter implementering af vandplanen fremgår af bilag 1.

Scenario: Aborg Minde Nor, Nudrift		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl			Kg N i husdyrgødning pr. ha:				
Jordtype	Sandbl.ler				Område	Østjylland			
	14,5	pct. normreduktion				Pct. efterafgrøder			
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	
2	Vårbyg	11,21	11,21	57,0	1	4891	3776	2661	
7	Vinterhvede	51,47	0	80,0	1	6903	5630	4358	
8	Vinterhvede	26,51	0	89,0	1	8055	6714	5374	
11	Vinterbyg	6,77	0	80,0	1	7337	6148	4958	
14	Vinterraps	26,51	0	36,0	1	4887	3322	1758	
17	Alm.rajgræs	23,26	0	14,0	1	9562	8605	7647	
31	Vedv.græs	4,44	0	20,0	1	1405	989	572	
32	Energipil	12,53	0	100,0	0	5140	3277	1414	
38		0	162,7	11,21	0,0	0	6736	5442	4148
Scenario: 21 pct. ekstra efterafgr.+ 58 kg normre		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl			Kg N i husdyrgødning pr. ha:				
Jordtype	Sandbl.ler				Område	Østjylland			
	49	pct. normreduktion				Pct. efterafgrøder			
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	
2	Vårbyg	42,9	42,9	49,9	1	4273	3216	2158	
7	Vinterhvede	19,78	0	59,4	1	4915	3798	2680	
8	Vinterhvede	26,51	0	74,2	1	6629	5401	4172	
11	Vinterbyg	6,77	0	66,9	1	6098	5009	3921	
14	Vinterraps	26,51	0	23,1	1	2575	1208	-159	
17	Alm.rajgræs	23,26	0	8,0	1	4738	4070	3402	
31	Vedv.græs	4,44	0	16,8	1	1237	820	404	
32	Energipil	12,53	0	77,3	0	3902	2250	599	
38		0	162,7	42,9	0,0	0	4488	3371	2254



26. maj 2010
Leif Knudsen

Eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplaner for udvalgte ejendomme

Eks. 2. Smålandsfarvandet

Den pågældende ejendom afvander til hovedvandoplandet Smålandsfarvandet. De vigtigste nøgletal for dette opland er samlet i følgende tabel:

	Hovedvandopland, smålandshavet
Oplandets areal, ha	344500
Pct. landbrugsareal	59
Udledning baseline, ton kvælstof	4804
Reduktionskrav, ton kvælstof	2021
Generelle virkemidler, ton kvælstofreduktion	453
Ekstra efterafgrøder, ton kvælstofreduktion	233
Våde enge. Ton kvælstofreduktion	136
Markedsomsættelige kvoter, ton kvælstofreduktion	1181
I alt, ton kvælstofreduktion	2003
Reduktion punktkilder, mv., ton kvælstofreduktion	19
Ekstra efterafgrøder, areal	13822
Vådområder, areal, ha	1202
Naturbidrag, ton kvælstofudl.:	762
Punktkilder mv. ton, ton kvælstofudl.:	613
Udledning, landbrug pr. ha, baseline	16,8
Udledning, landbrug pr. ha efter red.	6,9
Efterafgrødegrundareal	80
Pct. ekstra efterafgrøder	8
Reduktion i udledning med markedsomsættelige kvoter, kg N pr. ha landbrugsareal	5,8
Reduktion i udvaskning fra landbrugsareal, kg N pr. ha	12
Reduktion i tildeling af handelsgødning, kg N pr. ha	58

For hovedvandloplanet er baggrundstallene hentet fra vandplanen¹. Udledning pr. ha landbrugsareal er beregnet. Pct. ekstra efterafgrøder er aflæst til 17 pct. ud fra et kort udarbejdet af By og Landskabsstyrelsen. Ud fra den angivne reduktion med "markedsomsættelige kvoter" er den nødvendige reduktion i tilførslen af handelsgødning beregnet ud fra en antagelse om en retention af kvælstof mellem rodzone og recipient på i gennemsnit 50 pct. og en marginaludvaskning på 20 pct.

Beregningen viser, at kvælstoftilførslen skal reduceres med 58 kg kvælstof pr. ha, hvis bidraget i udledningsreduktion med "markedsomsættelige kvoter" skal nås gennem en reduktion i kvælstoftilførslen.

Beregninger:

Der er gennemført en beregning af indtjening på dækningsbidrag af henholdsvis nudrift og efter, at vandplanerne er blevet implementeret.

Nudriften er beregnet ud fra den aktuelle markplan for ejendommen i 2010. Der er anvendt udbytter for den pågældende jordtype fra Plantedirektoratets Vejledning og skemaer 2009/2010². Stykomkostninger og maskinomkostninger er baseret på Videncentret for Landbrugs Budgetkalkuler³. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbyttensniveau er omkostningerne for både styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet og en fast omkostning pr. ha. Resultatet er udtrykt som dækningsbidrag I (bruttoindtægt – stykomkostninger), Dækningsbidrag II (bruttoindtægt – stykomkostninger – maskinomkostninger). Desuden er beregnet et Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte at være det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen.

Ved reduceret kvælstoftildeling er det ændrede udbytte beregnet ud fra en udbyttefunktion, der er baseret på forsøg med stigende mængder kvælstof i landsforsøgene⁴. Funktionen er korrigeret til at tage hensyn til den langsigtede effekt af reduceret kvælstoftilførsel.

Ved effekten af efterafgrøder er korrigeret for eftervirkningen af kvælstof. På sandjord er indregnet en positiv udbytteeffekt på 1 hkg pr. ha.

Eksemplet på ejendom, der afvander til Smålandsfarvandet.

I markplanen for 2010 indgår i alt 849 ha. Heraf er 83,78 ha betegnet som naturarealer eller arealer uden kvote. Arealet indgår derfor ikke i beregningerne. Arealer med græs er slået sammen til 20,72 ha vedvarende græs med en gennemsnitlig kvælstofkvote på 80 kg kvælstof pr. ha. Der indgår i alt 764,6 ha i beregningerne.

Der indgår ikke husdyrgødning på ejendommen

Efter implementering af vandplanen er efterafgrødekravet øget til 27 pct. Det fremkommer som 10 pct. efterafgrøder efter de generelle krav + 17 pct. ekstra efterafgrøder i oplandet til Smålandsfarvandet. Efterafgrødekravet kan opfyldes ved det eksisterende sædskifte. Kvælstoftildelingen efter vandplanernes implementering er beregnet ved at trække 58 kg kvælstof fra kvoten i nudriften.

Økonomiske konsekvenser:

I følgende tabel er vist oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser.

	I alt			Pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift, kr	4191186	2853248	1515309	5481	3732	1982
Efter vandplan, kr	3035928	1800859	565790	3971	2355	740
Forskel, kr	1155258	1052389	949519	1511	1376	1242

Det skal bemærkes, at der i beregningerne ikke af taget hensyn til:

- Krav om etablering af 10 meter randzoner langs vandløb
- Manglende muligheder for at etablere husdyrhold.
- Muligheder for billigere tilpasning ved at omlægge driften

Bilag:

En oversigt over arealfordeling i nudrift og efter implementering af vandplanen fremgår af bilag 1.

Scenarie: Smålandsfarvandet, nudrift		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl							
Jordtype	Ler	Område: Vestsjælland						Retention,	
	14,5	pct. normreduktion						Pct. efterafgrøder	
Kg kvælsto									
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvote
2	Vårbyg	206,6	52,14	61,0	1	4604	2996	1387	111
7	Vinterhvede	76,12	0	85,0	1	6398	4482	2567	174
8	Vinterhvede	230,6	0	94,0	1	7446	5463	3480	147
14	Vinterraps	169,1	0	38,0	0	4233	2085	-63	186
15	Markært	61,55	0	45,0	1	4999	4499	3999	0
31	Vedv.græs	20,72	0	20,0	1	614	198	-219	70
0									
0									
38		0 764,6	52,14	0,0	0	5481	3732	1982	135
Kg kvælsto									
Scenarie: Smålandsfarvandet, efter vandplaner		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl							
Jordtype	Ler	Område: Vestsjælland						Retention,	
	52	pct. normreduktion						Pct. efterafgrøder	
Kg kvælsto									
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvote
2	Vårbyg	206,6	52,14	49,5	1	3684	2168	652	62
7	Vinterhvede	76,12	148	58,3	1	3907	2136	366	98
8	Vinterhvede	230,6	0	74,3	1	5749	3915	2081	83
14	Vinterraps	169,1	0	23,2	0	1973	52	-1869	104
15	Markært	61,55	0	45,0	0	4999	4499	3999	0
31	Vedv.græs	20,72	0	16,5	1	509	92	-324	39
0									
0									
38		0 764,6	200,14	0,0	0	3971	2355	740	76



26. maj 2010
Leif Knudsen

Eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplaner for udvalgte ejendomme

Eks. 3. Limfjorden

Den pågældende ejendom afvander til hovedvandoplandet Limfjorden. Beregningerne er baseret på tal fra vandplanen for hovedvandoplandet. De vigtigste nøgletal for dette opland er samlet i følgende tabel:

	Limfjorden
Oplandets areal, ha	760000
Pct. landbrugsareal	71
Udledning baseline, ton kvælstof	11719
Reduktionskrav, ton kvælstof	5944
Generelle virkemidler, ton, kvælstofreduktion	1116
Ekstra efterafgrøder, ton kvælstofreduktion	586
Våde enge, ton kvælstofreduktion	415
Markedsomsættelige kvoter, ton kvælstofreduktion	3770
I alt, ton kvælstofreduktion	5887
Reduktion punktkilder, mv. ton kvælstof	60
Ekstra efterafgrøder, areal	52016
Vådområder, areal, ha	3676
Naturbidrag, ton kvælstofudledning:	2511
Punktkilder mv. ton kvælstofudledning:	829
Udledning, landbrug pr. ha, baseline	15,5
Udledning, landbrug pr. ha efter red.	4,5
Efterafgrødegrundareal. Pct. af landbrugsareal	80
Pct. ekstra efterafgrøder, pct.enheder	12

Reduktion i udledning med markedsomsættelige kvoter,
kg N pr. ha landbrugsareal 7,0

Reduktion i udvaskning fra landbrugsareal, kg N pr. ha 14

Reduktion i tildeling af handelsgødning, kg N pr. ha 70

For hovedvandoplandet er baggrundstallene hentet fra vandplanen¹. Udledning pr. ha landbrugsareal er beregnet. Pct. ekstra efterafgrøder er aflæst til 17 pct. ud fra et kort udarbejdet af By og Landskabsstyrelsen. Ud fra den angivne reduktion med

"markedsomsættelige kvoter" er den nødvendige reduktion i tilførslen af handelsgødning beregnet ud fra en antagelse om en retention af kvælstof mellem rodzone og recipient på i gennemsnit 50 pct. og en marginaludvaskning på 20 pct.

Beregningen viser, at kvælstoftilførslen skal reduceres med 70 kg kvælstof pr. ha, hvis bidraget i udledningsreduktion med "markedsomsættelige kvoter" skal nås gennem en reduktion i kvælstoftilførslen.

Beregninger:

Der er gennemført en beregning af indtjening på dækningsbidrag af henholdsvis nudrift og efter, at vandplanerne er blevet implementeret.

Nudriften er beregnet ud fra den aktuelle markplan for ejendommen i 2010. Der er anvendt udbytter for den pågældende jordtype fra Plantedirektoratets Vejledning og skemaer 2009/2010². Stykomkostninger og maskinomkostninger er baseret på Videncentret for Landbrugs Budgetkalkuler³. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbytt niveau er omkostningerne for både styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet og en fast omkostning pr. ha. For grovfoder er der indsat en pris pr. afgrødeenhed, så resultatet udtrykkes direkte i dækningsbidrag ligesom for salgsafgrøder. Resultatet er udtrykt som dækningsbidrag I (bruttoindtægt – stykomkostninger), Dækningsbidrag II (bruttoindtægt – stykomkostninger – maskinomkostninger). Desuden er beregnet et Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte at være det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen.

Ved reduceret kvælstoftildeling er det ændrede udbytte beregnet ud fra en udbyttefunktion, der er baseret på forsøg med stigende mængder kvælstof i landsforsøgene⁴. Funktionen er korrigeret til at tage hensyn til den langsigtede effekt af reduceret kvælstoftilførsel.

Ved effekten af efterafgrøder er korrigeret for eftervirkningen af kvælstof. På sandjord er indregnet en positiv udbytteeffekt på 1 hkg pr. ha.

Eksemplet på ejendom, der afvander til Limfjorden.

I markplanen for 2010 indgår i alt 240 ha. I beregningen er henholdsvis grønkorn og helsæd slået sammen med deres respektive efterafgrøder.

Der er 230 kg kvælstof pr. ha i gennemsnit til udspreddning. Dvs. ejendommen er under EU's undtagelse fra nitratdirektivet og har krav om 70 pct. af arealet med græs eller græsefterafgrøde om efteråret. Pligtige efterafgrøder kan indgå i dette areal.

Efter implementering af vandplanen er efterafgrødekravet øget til 32 pct. Det fremkommer som 15 pct. efterafgrøder efter de generelle krav + 17 pct. ekstra efterafgrøder i oplandet til Limfjorden i det pågældende område. Efterafgrødekravet kan opfyldes ved det eksisterende sædskifte. Kvælstoftildelingen efter vandplanernes implementering er beregnet ved at trække 70 kg kvælstof fra kvoten i nudriften.

Trækkes 70 kg kvælstof pr. ha i kvoten skal mængden af husdyrgødning reduceres fra 230 kg kvælstof pr. ha til 151 kg kvælstof pr. ha for at overholde kvælstofkvoten ved samme sædskifte.

I beregningen er opretholdt samme sædskifte efter implementering af vandplaner. I praksis vil der være en række muligheder for at tilpasse sig billigere ved at ændre sædskiftet, men det kræver en nærmere analyse. I princippet kan kvælstofkvoten på ejendommen og dermed mængden af husdyrgødning, der kan anvendes på ejendommen forøges ved at skifte til en højere andel med rent græs. Men udbyttetabet i rent græs ved underoptimal gødskning giver et stort økonomisk tab.

I beregningerne indgår ikke påvirkning af mælkeydelse. Det er sandsynligt, at denne vil være påvirket af den reducerede gødningstilførsel, fordi det påvirker kvaliteten.

For at opretholde den samme husdyrproduktion skal der flyttes en gødningsmængde på mindst 0,8 Dyreenheder pr. ha eller 35 pct. af dyreenhederne på ejendomme. Omkostningen til dette kan blive betydelig fordi restriktionerne rammer hele området, dvs. mulighederne for animalsk produktion bliver generelt reduceret. Derfor kan situationen blive, at husdyrholdet på ejendommen skal reduceres.

Omkostningen til at flytte gylle til nabobedrifter, biogasanlæg eller lignende kan ikke forudsiges på det nuværende grundlag. En omkostning på f.eks. 30 kr. pr. ton gylle svarer til en omkostning pr. ha for denne ejendom på 600 kr. pr. ha.

Økonomiske konsekvenser:

I følgende tabel er vist oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser.

	I alt			Pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	1704909	1081942	458974	7104	4508	1912
Efter vandplan	1434610	834744	234877	5978	3478	979
Forskel	270299	247198	224097	1126	1030	934

Det skal bemærkes, at der i beregningerne ikke er taget hensyn til:

- Krav om etablering af 10 meter randzoner langs vandløb
- Manglende muligheder for at udvide husdyrholdet
- Muligheder for billigere tilpasning ved at omlægge driften
- Nedgang i mælkeydelse på grund af mindre grovfoderforsyning/dårligere kvalitet
- Omkostninger til flytning/afhænding af gylle

På den pågældende ejendom vurderes det, at bare på grund af ekstra omkostninger til flytning/afhænding af gylle, kan tabet blive op til dobbelt så stort.

Bilag:

En oversigt over arealfordeling i nudrift og efter implementering af vandplanen fremgår af bilag 1.

Scenarie: Limfjorden		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl		Kg N i husdyrgødning pr. ha:					
Jordtype	Lerblandet sand			Område: Limfjorden	Retention,				
	14,5	pct. normreduktion			Pct. efterafgrøder				
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvote
7	Vinterhved	44,07	0	62,0	1	4995	3254	1512	149
21	Kl.græs	67,95	0	75,0	0	8753	5481	2209	232
24	Rent græs	4,32	0	71,0	0	7643	4419	1194	317
25	Helsæd	20,4	0	91,0	0	6416	4721	3026	219
26	Grønkorn	32,01	0	80,0	0	5670	3975	2280	160
28	Majshelsæ	69,54	15,6	93,0	0	7782	4612	1442	131
31	Vedv.græs	1,7	0	30,0	0	2045	1629	1212	130
0									
38	0	239,99	15,6			7104	4508	1912	178
Scenarie: Limfjorden		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl		Kg N i husdyrgødning pr. ha:					
Jordtype	Lerblandet sand			Område: Limfjorden	Retention,				
	48	pct. normreduktion			Pct. efterafgrøder				
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvote
7	Vinterhved	44,07	0	44,8	1	3379	1767	156	91
21	Kl.græs	67,95	0	65,9	0	7757	4593	1429	141
24	Rent græs	4,32	0	47,9	0	4739	1789	-1160	193
25	Helsæd	20,4	0	77,5	0	5378	3683	1988	133
26	Grønkorn	32,01	0	71,2	0	5032	3337	1642	97
28	Majshelsæ	69,54	53,2	81,8	0	6681	3638	596	72
31	Vedv.græs	1,7	0	23,3	0	1644	1228	811	79
0									
38	0	239,99	53,2			5978	3478	979	106



26. maj 2010
Leif Knudsen

Eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplaner for udvalgte ejendomme

Eks. 5. Langeland Storebælt

Den pågældende ejendom afvander til hovedvandoplandet Storebælt og en mindre del af ejendommen til Sydfynske Øhav. Beregningerne er baseret på tal fra vandplanerne for hovedvandoplandet. De vigtigste nøgletal for dette opland er samlet i følgende tabel:

	Sydfynske Øhav	Storebælt
Oplandets areal, ha	76500	54000
Pct. landbrugsareal	62	65
Udledning baseline, ton kvælstof	1369	630
Reduktionskrav, ton kvælstof	626	112
Generelle virkemidler, ton kvælstof kvælstofreduktion	113	50
Ekstra efterafgrøder, ton kvælstofreduktion	64	15
Våde enge, ton kvælstofreduktion	52	6
Markedsomsættelige kvoter, ton kvælstofreduktion	397	40
I alt, ton kvælstofreduktion	626	111
Reduktion punktkilder, mv.	2,6	2
Ekstra efterafgrøder, areal, ha	3593	930
Vådområder, areal, ha	459	57
Naturbidrag, ton kvælstofudl.:	318	150
Punktkilder mv. ton kvælstofudl.:	65	59
Udledning, landbrug pr. ha, baseline	20,8	12,1
Udledning, landbrug pr. ha efter red.	7,6	8,8
Efterafgrødegrundareal, pct. af landbrugsareal	80	81
Pct. ekstra efterafgrøder, pct.enh.	9	3
Reduktion i udledning med markedsomsættelige kvoter, kg N pr. ha landbrugsareal	8,4	1,1
Reduktion i udvaskning fra landbrugsareal, kg N pr. ha	17	2
Reduktion i tildeling af handelsgødning, kg N pr. ha	84	11

For hovedvandloplanet er baggrundstallene hentet fra vandplanen¹. Udledning pr. ha landbrugsareal er beregnet. Pct. ekstra efterafgrøder er aflæst til hhv. 0 for Langeland, der afvander til Storebælt, og 7 pct. ved afvanding til Sydfynske Øhav pct. ud fra et kort udarbejdet af By og Landskabsstyrelsen. Ud fra den angivne reduktion med "markedsomsættelige kvoter" er den nødvendige reduktion i tilførslen af handelsgødning beregnet ud fra en antagelse om en retention af kvælstof mellem rodzone og recipient på i gennemsnit 50 pct. og en marginaludvaskning på 20 pct. Beregningen viser, at kvælstoftilførslen skal reduceres med hhv. 11 og 84 kg kvælstof pr. ha for hhv. afvanding til Storebælt og til Sydfynske Øhav, hvis bidraget i udledningsreduktion med "markedsomsættelige kvoter" skal nås gennem en reduktion i kvælstoftilførslen.

Beregninger:

Der er gennemført en beregning af indtjening på dækningsbidrag af henholdsvis nudrift og efter, at vandplanerne er blevet implementeret.

Nudriften er beregnet ud fra den aktuelle markplan for ejendommen i 2010. Der er anvendt udbytter for den pågældende jordtype fra Plantedirektoratets Vejledning og skemaer 2009/2010². Stykomkostninger og maskinomkostninger er baseret på Videncentret for Landbrugs Budgetkalkuler³. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbyttensniveau er omkostningerne for både styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet og en fast omkostning pr. ha. For grovfoder er der indsat en pris pr. afgrødeenhed, så resultatet udtrykkes direkte i dækningsbidrag ligesom for salgsafgrøder. Resultatet er udtrykt som dækningsbidrag I (bruttoindtægt – stykomkostninger), Dækningsbidrag II (bruttoindtægt – stykomkostninger – maskinomkostninger). Desuden er beregnet et Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte at være det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen.

Ved reduceret kvælstoftildeling er det ændrede udbytte beregnet ud fra en udbyttefunktion, der er baseret på forsøg med stigende mængder kvælstof i landsforsøgene⁴. Funktionen er korrigeret til at tage hensyn til den langsigtede effekt af reduceret kvælstoftilførsel.

Ved effekten af efterafgrøder er korrigeret for eftervirkningen af kvælstof. På sandjord er indregnet en positiv udbytteeffekt på 1 hkg pr. ha.

Eksemplet på ejendom, der afvander til Storebælt og Sydfynske Øhav

I markplanen for 2010 indgår i alt 78,08 ha. Heraf er 1,92 udyrket eller græs uden kvote. Dvs. der indgår 76,16 ha i beregningerne.

På ejendommen produceres 18.662 kg kvælstof i husdyrgødning svarende til 245 kg kvælstof pr. ha. Det er forudsat, at der afsættes husdyrgødning, så der udbringes den maksimale tilladelige mængde på 140 kg kvælstof pr. ha.

Efter implementering af vandplanen er efterafgrødekravet øget til 16 pct. Det fremkommer som 14 pct. efterafgrøder efter de generelle krav + 2 pct. ekstra efterafgrøder i oplandet vægtet ud fordelingen af afvanding til Storebælt og Sydfynske Øhav. Kvælstoftildelingen efter vandplanernes implementering er beregnet ved at trække 29 kg kvælstof fra kvoten i nudriften. Dette fremkommer ved at 75 pct. af arealet afvander til Storebælt og resten til Sydfynske Øhav.

Trækkes 30 kg kvælstof pr. ha i kvoten kan ejendommen godt fortsætte med fuld husdyrproduktion. .

I beregningen er opretholdt samme sædskifte efter implementering af vandplaner.

Økonomiske konsekvenser:

I følgende tabel er vist oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser.

	I alt			Pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	490155	344520	198885	6438	4525	2612
Efter vandplan	421702	283002	144303	5539	3717	1895
Forskel	68453	61518	54582	899	808	717

Det skal bemærkes, at der i beregningerne ikke er taget hensyn til:

- Krav om etablering af 10 meter randzoner langs vandløb
- Manglende muligheder for at udvide husdyrholdet
- Muligheder for billigere tilpasning ved at omlægge driften

Bilag:

En oversigt over arealfordeling i nudrift og efter implementering af vandplanen fremgår af bilag 1.

Scenarie: Langeland, Storebælt, nudrift		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl							
Jordtype	Ler	Område: Vestsjælland						Retention,	
	14,5	pct. normreduktion						Pct. efterafgrøder	
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvot
2	Vårbyg	4,8	5,22	61,0	1	4652	3044	1435	103
7	Vinterhved	38,55	0	85,0	1	6398	4482	2567	174
8	Vinterhved	12,26	0	94,0	1	7446	5463	3480	147
14	Vinterraps	12,26	0	38,0	0	4233	2085	-63	186
17	Alm.rajgræs	4,14	0	16,0	0	9433	7806	6178	135
18	2. års alm.	4,15	0	16,0	0	9433	7806	6178	135
0									
0									
38	0	76,16	5,22	0,0	0	6438	4525	2612	163
Scenarie: Langeland, Storebælt, efter vandplanen		Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)							
Bedriftstype		Planteavl							
Jordtype	Ler	Område: Vestsjælland						Retention,	
	31	pct. normreduktion						Pct. efterafgrøder	
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvot
2	Vårbyg	10,85	10,85	57,5	1	4390	2810	1229	83
7	Vinterhved	32,47	0	76,3	1	5664	3815	1966	140
8	Vinterhved	12,26	0	87,5	1	6902	4968	3034	119
14	Vinterraps	12,26	0	32,8	0	3461	1393	-675	150
17	Alm.rajgræs	4,14	0	13,3	0	7610	6109	4609	109
18	2. års alm.	4,15	0	13,3	0	7610	6109	4609	109
0									



26. maj 2010
Leif Knudsen

Eksempler på økonomiske konsekvenser af vandplaner for udvalgte ejendomme

Eks. 6. Langeland Sydfynske

Den pågældende ejendom afvander til hovedvandoplandet Storebælt og en mindre del af ejendommen til Sydfynske Øhav. Beregningerne er baseret på tal fra vandplanerne for hovedvandoplandet. De vigtigste nøgletal for dette opland er samlet i følgende tabel:

	Sydfynske Øhav	Storebælt
Oplandets areal, ha	76500	54000
Pct. landbrugsareal	62	65
Udledning baseline, ton kvælstof	1369	630
Reduktionskrav, ton kvælstof	626	112
Generelle virkemidler, ton kvælstofreduktion	113	50
Ekstra efterafgrøder, ton kvælstofreduktion	64	15
Våde enge, ton kvælstofreduktion	52	6
Markedsomsættelige kvoter, ton kvælstofreduktion	397	40
I alt, ton kvælstofreduktion	626	111
Reduktion punktkilder, mv., ton kvælstof	2,6	2
Ekstra efterafgrøder, areal	3593	930
Vådområder, areal, ha	459	57
Naturbidrag, ton kvælstofudledning:	318	150
Punktkilder mv. ton kvælstofudledning:	65	59
Udledning, landbrug pr. ha, baseline	20,8	12,1
Udledning, landbrug pr. ha efter red.	7,6	8,8
Efterafgrødegrundareal, pct.	80	81
Pct. ekstra efterafgrøder, pct. enheder	9	3
Reduktion i udledning med markedsomsættelige kvoter, kg N pr. ha landbrugsareal	8,4	1,1
Reduktion i udvaskning fra landbrugsareal, kg N pr. ha	17	2
Reduktion i tildeling af handelsgødning, kg N pr. ha	84	11

For hovedvandloplanet er baggrundstallene hentet fra vandplanen¹. Udledning pr. ha landbrugsareal er beregnet. Pct. ekstra efterafgrøder er aflæst til hhv. 0 for Langeland, der afvander til Storebælt, og 7 pct. ved afvanding til Sydfynske Øhav pct. ud fra et kort udarbejdet af By og Landskabsstyrelsen. Ud fra den angivne reduktion med "markedsomsættelige kvoter" er den nødvendige reduktion i tilførslen af handelsgødning beregnet ud fra en antagelse om en retention af kvælstof mellem rodzone og recipient på i gennemsnit 50 pct. og en marginaludvaskning på 20 pct. Beregningen viser, at kvælstoftilførslen skal reduceres med hhv. 11 og 84 kg kvælstof pr. ha for hhv. afvanding til Storebælt og til Sydfynske Øhav, hvis bidraget i udledningsreduktion med "markedsomsættelige kvoter" skal nås gennem en reduktion i kvælstoftilførslen.

Beregninger:

Der er gennemført en beregning af indtjening på dækningsbidrag af henholdsvis nudrift og efter, at vandplanerne er blevet implementeret.

Nudriften er beregnet ud fra den aktuelle markplan for ejendommen i 2010. Der er anvendt udbytter for den pågældende jordtype fra Plantedirektoratets Vejledning og skemaer 2009/2010². Stykomkostninger og maskinomkostninger er baseret på Videncentret for Landbrugs Budgetkalkuler³. For at kunne beregne omkostninger ved ændret udbyttensniveau er omkostningerne for både styk- og maskinomkostninger delt i en variabel omkostning, der er proportional med udbyttet og en fast omkostning pr. ha. For grovfoder er der indsat en pris pr. afgrødeenhed, så resultatet udtrykkes direkte i dækningsbidrag ligesom for salgsafgrøder. Resultatet er udtrykt som dækningsbidrag I (bruttoindtægt – stykomkostninger), Dækningsbidrag II (bruttoindtægt – stykomkostninger – maskinomkostninger). Desuden er beregnet et Dækningsbidrag II (variabelt), hvor halvdelen af alle maskinomkostninger er betragtet som variabel. Ved vurdering af påvirkningen af økonomien på længere sigt betragtes sidstnævnte at være det mest retvisende udtryk for ændringen i indtjeningen.

Ved reduceret kvælstoftildeling er det ændrede udbytte beregnet ud fra en udbyttefunktion, der er baseret på forsøg med stigende mængder kvælstof i landsforsøgene⁴. Funktionen er korrigeret til at tage hensyn til den langsigtede effekt af reduceret kvælstoftilførsel.

Ved effekten af efterafgrøder er korrigeret for eftervirkningen af kvælstof. På sandjord er indregnet en positiv udbytteeffekt på 1 hkg pr. ha.

Eksemplet på ejendom, der afvander Sydfynske Øhav

I markplanen for 2010 indgår i alt 147,93 ha. Heraf er 15,98 udyrket eller græs uden kvote. Dvs. der indgår 131,95 ha i beregningerne.

På ejendommen produceres 12.994 kg kvælstof i husdyrgødning svarende til 88 kg kvælstof pr. ha.

Efter implementering af vandplanen er efterafgrødekravet øget til 21pct. Det fremkommer som 14 pct.

efterafgrøder efter de generelle krav + 7 pct. ekstra efterafgrøder i. Kvælstoftildelingen efter vandplanernes implementering er beregnet ved at trække 88 kg kvælstof fra kvoten i nudriften.

Trækkes 88 kg kvælstof pr. ha i kvoten kan ejendommen godt fortsætte med nuværende husdyrproduktion. Men der bliver ikke kvælstof til rådighed i handelsgødning derudover.

I beregningen er opretholdt samme sædskifte efter implementering af vandplaner.

Økonomiske konsekvenser:

I følgende tabel er vist oversigten over de beregnede økonomiske konsekvenser.

	I alt			Pr. ha		
	DB I	DB II v.	DB II	DB I	DB II v.	DB II
Nudrift	790771	544728	298684	5993	4128	2264
Efter vandplan	468239	250543	32848	3549	1899	249
Forskel	322532	294184	265837	2444	2230	2015

Det skal bemærkes, at der i beregningerne ikke af taget hensyn til:

- Krav om etablering af 10 meter randzoner langs vandløb
- Manglende muligheder for at udvide husdyrholdet
- Muligheder for billigere tilpasning ved at omlægge driften

Bilag:

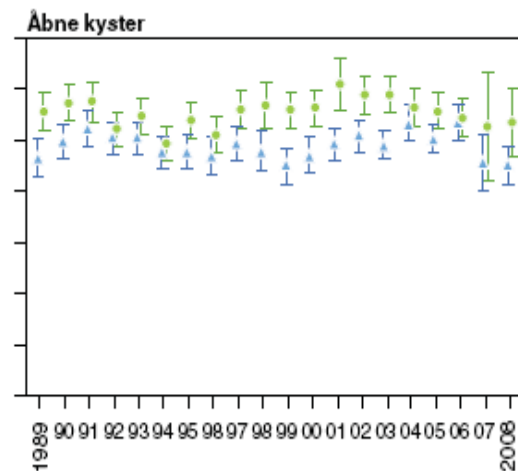
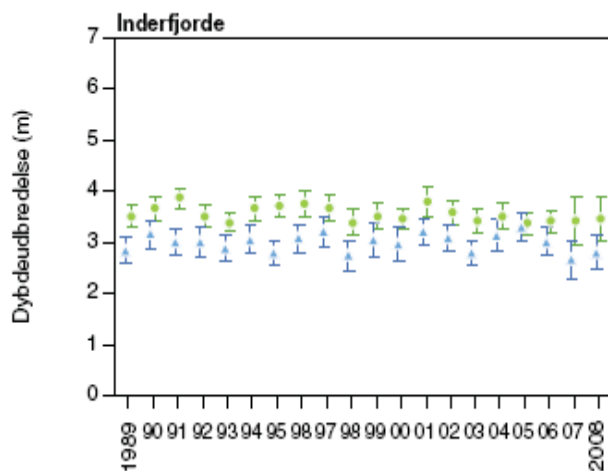
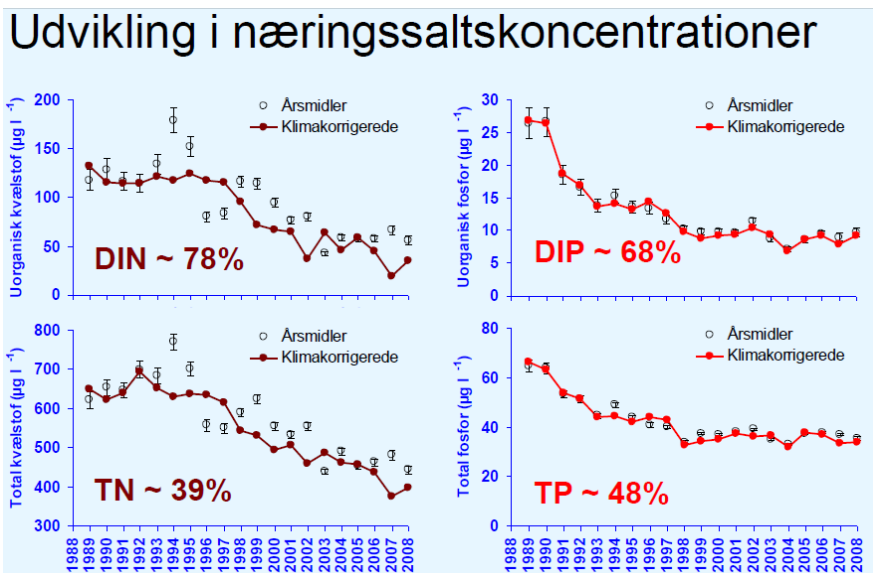
En oversigt over arealfordeling i nudrift og efter implementering af vandplanen fremgår af bilag 1.

Scenarie:		Langeland, Sydfynske, Nudrift			Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)				
Bedrifttype		Planteavl			Kg N i husdyrgødning pr. ha:				
Jordtype	Ler				Område:	Vestsjælland			Retention,
	14,5	pct. normreduktion				Pct. efterafgrøder			
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvot
1	Vårbyg	20,11	0	61,0	1	4686	3135	1584	128
2	Vårbyg	6,14	6,14	61,0	1	4652	3044	1435	103
7	Vinterhved	44,74	0	85,0	1	6398	4482	2567	174
8	Vinterhved	18,73	0	94,0	1	7446	5463	3480	147
11	Vinterbyg	23,3	0	85,0	1	6944	5161	3378	139
14	Vinterraps	18,73	0	38,0	0	4233	2085	-63	186
0									
0									
38	0	131,75	6,14	0,0	0	5993	4128	2264	155
Scenarie:		Langeland, Sydfynske, efter vandplaner			Maksimalt antal de./ha (gødningskvote)				
Bedrifttype		Planteavl			Kg N i husdyrgødning pr. ha:				
Jordtype	Ler				Område:	Vestsjælland			Retention,
	61	pct. normreduktion				Pct. efterafgrøder			
									Kg kvælsto
Kode:	Afgrøde	ha	Efterafgrøde, ha	Udb. Hkg/ha	Biprodukt, fjernes	DB I	DB II, var.	DB II	Kvot
1	Vårbyg	0	0	41,1	1	3037	1647	258	58
2	Vårbyg	28	6,14	47,3	1	3548	2050	553	47
7	Vinterhved	43,19	0	48,2	1	3204	1567	-70	79
8	Vinterhved	18,73	0	67,0	1	5101	3323	1544	67
11	Vinterbyg	23,3	0	60,9	1	4856	3259	1661	63
14	Vinterraps	18,73	0	18,1	0	1165	-678	-2521	85
0									

Indsatsbehov i forhold til kvælstof - Ålegræsværktøjet

Beregningsværktøjet for fastsættelsen af indsatsbehovet i mange af kystvandene er helt utilstrækkeligt. Det såkaldte ålegræsværktøj bygger kun på overordnede og gennemsnitlige relationer mellem 1) kvælstoftilførsel og kvælstofkoncentration og 2) kvælstofkoncentration og dybdeudbredelse af ålegræs. Desuden bygger modellen på gennemsnitsværdier og tager slet ikke højde for lokale forhold, hvilket strider med Vandrammedirektivet, der lægger op til, at der skal tages udgangspunkt i den enkelte recipient. Dertil kommer, at andre parametre end kvælstofkoncentrationen har betydning for vandets klarhed og ålegræssets udbredelse. Det drejer sig blandt andet om koncentrationen af fosfor (inkl. intern belastning), fiskeri, muslingskrab, klima og randeffekter.

Reduktioner i koncentrationen af kvælstof i kystvande betyder ikke nødvendigvis, at tidligere tiders miljøtilstand opnås. Som det ses på nedenstående figurer (fra DMU), er indholdet af kvælstof (N) og fosfor (P) faldet markant i de danske farvande siden slutningen af 1980'erne (øverste figur). Alligevel er ålegræssets dybdeudbredelse ikke blevet større (nederste figur). Den manglende sammenhæng viser, at det ikke hjælper på miljøforholdene blot at reducere kvælstofudledningen.



De voldsomme reduktionskrav i vandplanerne er således beregnet på et meget usikkert fagligt grundlag – og det til trods for, at bedre og mere avancerede modeller findes og kan tages i brug med det samme. Der er derfor et stort behov for at modelværktøjet optimeres og tilpasses den enkelte fjord eller kystområde. Når der er tale om så omfattende krav om reduktion i kvælstofudledningen fra landbruget, er det helt nødvendigt, at beslutningerne træffes på et højt og præcist fagligt grundlag.