



Ålegræs – et biologisk og juridisk omdrejningspunkt for vandplanerne

Baaner, Lasse; Stoltenborg, Trine Balskilde

Publication date:
2011

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L., & Stoltenborg, T. B. (2011). *Ålegræs – et biologisk og juridisk omdrejningspunkt for vandplanerne*. Abstract fra Plankongres 2011 - produktion, plan og miljø, Herning, Danmark.

Ålegræs – et biologisk og juridisk omdrejningspunkt for vandplanerne

Med fokus på Vandrammedirektivet og "ålegræsværktøjet" vil indlægget illustrere samspillet mellem jura, politik og naturvidenskab på et aktuelt område.



Ph.d.-studerende Lasse Baaner¹ & ph.d.-studerende Trine Balskilde Stoltenborg²

¹Københavns Universitet, LIFE

Fødevarøkonomisk Institut

lb@foi.dk

²Aarhus Universitet

Juridisk Institut

tbs@vfi.dk

Miljøområdet er komplekst og præget af usikker viden. Det er svært at beskrive naturens sammenhænge. Det byder ofte også på vanskeligheder at beskrive de juridiske sammenhænge. Dertil kommer, at en lang række aktører har en sådan interesse i både de juridiske og naturvidenskabelige sammenhænge, at der er en risiko for, at beskrivelserne ikke bliver retvisende. Udviklingen og anvendelsen af ålegræsværktøjet er et af de emner, der både aktualiserer samspillet mellem jura, politik og naturvidenskab og har forbindelse til implementeringen af Vandrammedirektivet og habitatdirektivet.

Ålegræsværktøjet er et klassificeringssystem til ansættelse af miljømæssig status og fastsættelse af miljømål efter Vandrammedirektivet. Opgaven med at udvikle klassificeringssystemer er lagt i hænderne på medlemsstaterne. I Danmark har man med ålegræsværktøjet valgt udbredelsen af ålegræs som eneste parameter i klassificeringssystemet for kystvande. Vandramme-

direktivet kræver, at der i klassificeringssystemerne indgår både biologiske, hydromorfologiske og fysisk-kemiske parametre, og at de biologiske parametre beskrives på baggrund af både alger, tang, vandplanter (som ålegræs) og bunddyr. Disse krav lever ålegræsværktøjet ikke op til. Værktøjet er imidlertid alligevel accepteret i EU, bl.a. fordi arbejdet med at udvikle klassificeringsværktøjer for Danmarks og mange andre medlemsstaters vedkommende, langt har oversteget det man forventede ved direktivets vedtagelse.

Når man har udviklet et klassifikationssystem, der baserer sig på én central indikator, og dette system bruges til at fastsætte status og vurdere målopfyldelse, så bliver det system også – direkte eller indirekte – det, der fastsætter behovet for indsats. I Danmarks tilfælde bliver ålegræsværktøjet koblet til modeller for sammenhænge mellem næringsstofbelastning, algevækst og lysgennemtrængelighed. Næringsstofbelastningen

af vandet, hvori ålegræsset gror, bliver herefter via hydrologiske oplandsmodeller koblet til næringsstofbelastningen på jordoverfladen. Dette resulterer i et estimat for den nødvendige indsats på jordoverfladen opgjort som et reduktionskrav.

Vandrammedirektivet siger ikke direkte noget om hvilke modeller, der skal anvendes, når indsatsbehovet for et konkret vandområde fastlægges. Det indeholder ikke regler for hvilke modeller, der skal anvendes, eller for kvaliteten af de modeller der anvendes, når indsatsbehovet for et konkret vandområde skal fastsættes. Her overlades et vidt skøn til medlemsstaterne. Som en del af vandplanernes indsatsprogrammer skal det sikres, at bevaringsmålsætningen for "våde" Natura 2000-områder nås, men heller ikke habitatdirektivet siger noget om brugen af modeller, når indsatsbehovet for Natura 2000-områder skal fastlægges.

Det kan dog kritiseres som en utilstrækkelig målopfyldelse

– både med hensyn til forpligtelserne efter Vandrammedirektivet og efter habitatdirektivet, hvis det kan dokumenteres, at anvendelsen af bestemte modeller eller værktøjer gør det tvivlsomt, om målet for den enkelte vandforekomst eller våde Natura 2000-område vil kunne opnås. Det følger tilsvarende af det miljøretnlige forsigtighedsprincip, at der både i forhold til vandforekomster og Natura 2000-områder skal være en vis sandsynlighed for, at indsatserne fører til opnåelse af målene. En stor risiko for, at miljømål ikke kan opnås, kan ikke accepteres. Der må imidlertid også være en grænse for, hvor grundige og ressourcekrævende undersøgelser, der skal foretages, og hvor komplicerede og nøjagtige modeller, der skal udarbejdes. Medlemsstaternes indsats på det område må stå mål med ”beskyttelsesgodet” og vurderes i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet ud fra den tvivl, som undersøgelser og modeludvikling vil kunne afklare.

Det er hovedsageligt et politisk ansvar at beslutte, hvad der er et acceptabelt risikoniveau for et samfunds indsats med henblik på at opnå miljømæssige mål. Dette ansvar kan imidlertid efter EU-retten kun opfyldes, såfremt den videnskabelige tvivl ved hjælp af de bedste til rådighed stående videnskabelige midler reduceres til et minimum forud for beslutningstagningen.

De beregninger, der er foretaget i modeller baseret på ålegræsværktøjet og miljømålene fastsat ud fra dette værktøj, lægges til grund for konkrete afgørelser rettet mod den enkelte landmand. Værktøjet spiller alt-

så en afgørende rolle for fastlæggelsen af den konkrete indsats overfor den enkelte landmand.

Juridisk set er der ikke nødvendigvis sammenfald mellem de krav, der stilles til grundlaget for vedtagelsen af en plan med et indsatsprogram, og så de krav, der stilles til grundlaget for den forvaltningsafgørelse, der skal realisere planen. Proportionalitetsprincippet, der har både en EU-retlig og en dansk forvaltningsretlig dimension, betyder dog dels, at et indgreb skal være egnet til at nå sit mål, dels at det ikke må række længere end nødvendigt for at opnå det mål. Proportionalitetsprincippet danner på den måde en grænse for skønsfriheden i anvendelsen af forsigtighedsprincippet – også i forhold til den individuelle forvaltningsretlige afgørelse. Det vil med andre ord sige, at hvis der træffes bebyrdende forvaltningsafgørelser direkte på baggrund af beregninger knyttet til ålegræsværktøjet, så skal dette værktøj have en vis kvalitet. Vandplanens styrke som administrationsgrundlag har imidlertid også indflydelse på, hvor meget yderligere undersøgelse, der kan kræves, når der er tvivl om ålegræsværktøjets kvalitet i forbindelse med den enkelte forvaltningsafgørelse. ■