

# HØJESTERETS KENDELSE

## afsagt tirsdag den 5. maj 2020

**Sag 53/2019**

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug  
som mandatar for 22 medlemmer i sag V.L. B-1174-15

og

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug  
som mandatar for 2.851 medlemmer i sag V.L. B-311-17  
(advokat Gert Møller Lund for alle)

mod

Miljø- og Fødevareministeriet

og

Miljøstyrelsen  
(advokat Britta Moll Bown for begge)

Biintervenient til støtte for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for foreningens medlemmer:  
Landbrug og Fødevarer  
(advokat Håkun Djurhuus)

I tidligere instans er afsagt kendelse af Vestre Landsrets 14. afdeling den 19. september 2018  
(V.L. B-1174-15 og V.L. B-311-17)

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Vibeke Rønne, Oliver Talevski og Jan Schans Christensen.

## **Påstande**

Kærende, Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for foreningens medlemmer har nedlagt påstand om, at anmodningen om præjudiciel forelæggelse imødekommes, og at de af landsretten afviste påstande i sag V.L. B-1174-15 og V.L. B-311-17 fremmes.

Indkærede, Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen, har nedlagt påstand om stadfæstelse.

## **Anbringender**

Bæredygtigt landbrug som mandatar for foreningens medlemmer har til støtte for påstanden om præjudiciel forelæggelse anført navnlig, at den gennemførte økonomiske del af basisanalysen ikke inddrager landbrugets dræning og næringsstoftransport, og at det er i strid med vandrammedirektivet.

Forelæggelse er nødvendig, fordi netop de foranstaltninger, som Miljø- og Fødevareministeriet har besluttet som led i opfyldelsen af vandrammedirektivet til gavn for vandmiljøet, retter sig særligt mod landbrugets dræning og næringsstoftransport. Det er derfor en betingelse for korrekt implementering, at den økonomiske del af basisanalysen indeholder belysning af landbrugets dræning og næringsstoftransport.

Såfremt den økonomiske del af basisanalysen ikke opfylder direktivets krav, jf. bilag III, jf. artikel 5, stk. 1, vil den retlige virkning uden videre være ugyldighed, jf. EU-Domstolens afgørelse i sag C-529/15, Gert Folk, præmis 38.

At dræning og næringsstoftransport skal indgå i den økonomiske analyse bekræftes af den sammenhæng, hvori basisanalysen indgår. Således er det et krav, at det udkast til vandområdeplan, som borgerne skal forelægges, indeholder et resumé af basisanalysens økonomiske del, jf. direktivets bilag VII, jf. artikel 14, stk. 1, litra c. Den økonomiske analyse udgør desuden det økonomiske oplysningsgrundlag for konsekvensanalyserne, jf. artikel 4, stk. 3, litra b og artikel 4, stk. 5. Endelig er den økonomiske del af basisanalysen en forudsætning for udformningen af indsatsprogrammet, jf. præambelbetragtning 36 og bilag III, litra b.

Det er et krav til lovligheden af den indsats, som fremgår af indsatsprogrammet i vandområdeplanerne, at den er blevet til på baggrund af et solidt grundlag i basisanalysens økonomiske del. Eftersom indsatsprogrammet retter sig mod landbrugets vandanvendelse i form af dræning og næringsstoftransport, skal disse nødvendigvis indgå heri.

Når den økonomiske analyse ikke har været foretaget korrekt, har offentligheden ikke haft mulighed for at fremsætte bemærkninger på et tilstrækkeligt grundlag. Kærende er således ikke blevet tilstrækkeligt inddraget i tilblivelsen af vandområdeplanerne i overensstemmelse med direktivets artikel 14.

Landmændene er nøgleinteressenter og er derved ifølge EU-kommissionens retningslinjer en vigtig kilde til information i forbindelse med tilblivelsen af vandområdeplanerne. Landmænd har dermed en særlig tilskyndelse til at imødegå eventuelle fejl og unøjagtigheder i de økonomiske oplysninger, som er lagt til grund ved tilblivelsen af planerne. Det savner for kærende mening at inddrage landmændene i tilblivelsen af planerne uden at have undersøgt, hvilke konsekvenser de har for dem.

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for foreningens medlemmer har til støtte for, at de nedlagte påstande fremmes, anført navnlig, at kærende har retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af vandområdeplanerne, de fastsatte miljømål samt indsatsplanerne.

Den retlige interesse følger først og fremmest af dansk rets almindelige regler om søgsmålskompetence, navnlig det forhold, at kærende har en konkret og aktuel interesse i sagens udfald. Det understøttes af vandplanlægningsloven og forarbejderne hertil, hvor det fremgår, at det fortsat vil være muligt at prøve vandområdeplanerne og bekendtgørelserne og ændringsbekendtgørelserne om miljømål og indsatsprogrammer ved søgsmål hos domstolene.

Efter det EU-retlige forrangsprincip er det et krav, at de kærende ikke afskæres fra domstolsadgang til at få prøvet, om de EU-retlige krav til vandområdeplanernes tilblivelse er opfyldt. En beskyttet rettighed forudsætter i sagens natur, at den kan håndhæves ved domstolene.

Betingelserne for vandområdeplanernes tilblivelse er ikke opfyldt, da oplysningerne i vandområdeplanerne om de kærendes økonomiske interesser i dræning og næringsstoftransport ikke er medtaget.

Kommunerne er forpligtet til at tage hensyn til det enhver tid gældende vandområdegrundlag, når de skal træffe afgørelser vedrørende erhvervsdrivendes, herunder landmænds, ansøgninger om bl.a. udvidelse af produktion. Vandområdeplanerne kan derved ikke blot karakteriseres som et kommunikationsværktøj, da de også forpligter offentlige myndigheder og derigennem får virkning for kærende. Dette støttes af EU-Domstolens faste praksis, jf. C-461/13.

Myndighederne er endvidere forpligtet til at følge de miljømål, som følger af klassificeringen af vandområderne og til at afslå ansøgninger fra landmændene, som hindrer målopfyldelse, allerede hvis der foreligger en risiko for at målopfyldelsen ikke nås. Landmændenes mest vitale retlige og forretningsmæssige forhold berøres således både direkte og i væsentligt omfang af de bindende miljømål.

Vandplanlægningslovens § 37, stk. 1, udvider den personkreds, som er tillagt klageadgang. Bæredygtigt Landbrug repræsenterer en væsentlig del af dansk landbrug, som enkeltvis – og tilsammen – har individuel og væsentlig interesse i sagen og dermed vil være klageberettiget. Da en udvidelse af klageadgangen kan have betydning for søgsmålskompetencen, idet søgsmålskompetencen herefter også kan udvides, har kærende allerede tilstrækkelig retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af vandområdeplanerne.

Efter artikel 14 i vandrammedirektivet er medlemsstaterne forpligtet til at gøre det muligt for offentligheden at fremsætte bemærkninger til vandområdeplanerne. Forpligtelsen modsvares af en ret for offentligheden til at blive inddraget på en meningsfuld måde. Den retlige interesse er en retlig refleksvirkning af det forhold, at kærende ønsker prøvet ved domstolene, om de regler, som de er beskyttet af til brug for tilblivelsen af vandområdeplanerne, er opfyldt.

Miljø- og Fødevarerministeriet og Miljøstyrelsen har til støtte for påstanden om stadfæstelse af afvisningen om præjudiciel forelæggelse anført navnlig, at de danske regler og vandområdeplaner er i overensstemmelse med vandrammedirektivet, og der er ikke tvivl om fortolkningen

af direktivet, som har betydning for afgørelsen af sagerne og som begrunder, at der skal stilles spørgsmål til EU-Domstolen.

Den økonomiske analyse efter artikel 5, jf. bilag III, skal ikke omfatte den økonomiske betydning for landbruget af afledning af vand fra marker og udledning af næringsstoffer fra marker til vandområderne. Analysen skal indeholde et skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vandanvendelse, der er den mest omkostningseffektive og kan medtages i indsatsprogrammet med udgangspunkt i skøn over de potentielle omkostninger ved sådanne foranstaltninger. Den økonomiske analyse skal dermed bidrage til at sikre, at foranstaltninger til imødegåelse af forurening ikke indebærer for store omkostninger.

Det er ikke for sent af gennemføre konsekvensanalyser og proportionalitetsvurdering i forbindelse med indsatsprogrammet, og direktivet pålægger ikke medlemsstaterne at anvende direktivets artikel 4, stk. 3, eller artikel 4, stk. 5, om klassificering af vandområder i et nærmere bestemt omfang.

Indsatsprogrambekendtgørelsen indeholder ikke indsatser rettet mod dræning, men de kan have betydning for dræning. Den økonomiske del af basisanalysen er rettet mod foranstaltninger, det vil sige indsatserne, og dette er i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 5 og bilag III.

Mindre indtjening hos landmændene forbundet med kvælstofnormerne er analyseret i forbindelse med fastsættelsen af disse normer. Vandrammedirektivet stiller ikke krav om analyse af foranstaltninger, som allerede er vurderet i forbindelse med gennemførelse af grundlæggende foranstaltninger som bl.a. opfyldelse af nitratdirektivet.

Indsatsprogrambekendtgørelsen indeholder konkrete supplerende foranstaltninger i form af vandløbsrestaurering. Omkostningerne til disse indsatser er skønnet, jf. oplysningerne i Vandområdeplan 2015-21 for vandområdedistrikt Jylland og Fyn. Indsatserne er ikke rettet mod dræning, men de kan have betydning for dræning. Der udarbejdes konkrete projekter for hver enkelt vandløbsstrækning, som gennemføres af kommunerne, og landmændene har krav på erstatning, hvis de lider økonomisk tab som følge af vandløbsrestaurering, jf. vandløbslovens § 37, stk. 4.

EU-Kommissionens vejledninger indeholder ikke yderligere bindende krav til basisanalyse og vandområdeplan eller til tilvejebringelsen end de krav, som er fastsat i vandrammedirektivet.

Reglerne i Århus-konventionens artikel 7 om offentlig deltagelse i planer og programmer går ikke videre end vandrammedirektivets udtrykkelige og specifikke bestemmelse om offentlig oplysning og høring i medfør af artikel 14, som er iagttaget ved tilblivelsen af vandområdeplanerne.

Det er efter ministeriets opfattelse en politisk beslutning, hvilke omkostninger staten og kommunen skal afholde for at gennemføre indsatsprogrammet. Når der sidenhen skal træffes konkrete afgørelser, som berører landmændene, skal proportionalitetsprincippet selvsagt iagttages.

Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen har til støtte for påstanden om stadfæstelse af landsrettens afvisning af dele af kærendes påstande anført navnlig, at kærende ikke har retlig interesse.

Med hensyn til sag V.L. B-1174-15 har Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen supplerende anført navnlig, at landmændenes retlige interesse i gyldigheden af vandplanerne 2009-2015 forudsætter, at vandplanerne har haft en konkret og væsentlig betydning for de 22 ansøgere, mens vandplanerne var gældende.

Kærende har ikke påvist, at den del af påstand 1, der angår vandplanerne, og som ikke angår ændringen af normsystemet, har haft konkret og væsentlig betydning for de kærende.

Kærende har endvidere ikke påvist, at de subsidiære påstande 1 og 2 angående fastlæggelsen af miljømål for vandløbene har haft konkret og væsentlig betydning for dem.

Vandplanerne havde en generel og overordnet karakter, og planernes fastlæggelse af miljømål og indsatser havde ikke bindende virkning for kærende. Kærendes påstand 3 a og 3 b om gyldigheden af vandplanernes indsatsprogram, bortset fra den del af påstanden, som angår ind-

satsen e, skal afvises, da kærende ikke har påvist, at de øvrige virkemidler i indsatsprogrammet har haft konkret og væsentlig betydning for dem.

Kærende har ikke længere retlig interesse i de øvrige indsatser i de dagældende vandplaner, idet indsatserne enten er gennemført, opgivet eller videreført til den gældende vandplanperiode. Indsatser videreført til næste vandplanperiode kan ikke begrunde søgsmålsinteresse, når de ingen betydning har for kærende i den periode, som sag V.L. B-1174-15 angår.

Med hensyn til sag V.L. B-311-17 har Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen supplerende anført navnlig, at landmændenes interesse i gyldigheden af miljømål, indsatsprogram og vandområdeplaner forudsætter, at der er tale om bindende regler, som har konkret og væsentlig betydning for de kærende.

Miljømålene udgør den retlige ramme for myndighedernes vandforvaltning, men målene indebærer ikke i sig selv handlepligter for myndigheder eller borgere. Myndighederne vil dog gennem indsatsprogrammer blive forpligtet til at gennemføre foranstaltninger med henblik på miljømålenes opfyldelse. Det er ikke påvist, at miljømålene i miljømålsbekendtgørelsen har nogen konkret og væsentlig betydning for kærende.

Vandområdeplanerne er ikke i sig selv bindende og har ikke konkret og væsentlig betydning for kærende. Vandområdeplanerne er et kommunikationsværktøj, der informerer offentligheden om regeringens planer vedrørende de mål og indsatser, der skal gennemføres for at leve op til direktivets mål. En almen, principiel, teoretisk eller holdningsbaseret interesse giver ikke klageadgang og heller ikke søgsmålsadgang.

Det kan ikke antages, at vandrammedirektivets artikel 14 om oplysning og høring i forbindelse med udarbejdelse af vandområdeplaner betyder, at virksomheder (landmænd) i medlemslandene ved domstolene kan anfægte generelle regler og planer (miljømålsbekendtgørelsen og vandområdeplanerne), selvom de ikke opfylder de almindelige betingelser for søgsmålsberettigelse i medlemslandene.

Adgang til domstolsprøvelse forudsætter efter artikel 9 i Århus-konventionen tilstrækkelig interesse eller retskrænkelser, jf. artikel 9, stk. 2, eller ved offentlige myndigheders undladelser

”kriterier i national ret”, jf. artikel 9, stk. 3. Det er overladt til national ret nærmere at fastsætte, hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed med det mål at give den berørte offentlighed en vid adgang til domstolsprøvelse.

Landbrug og Fødevarer har som biintervenient til støtte for Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar foreningens medlemmer anført navnlig, at der bør meddeles tilladelse til præjudiciel forelæggelse.

Ved at vedtage bindende indsatsprogrammer før udarbejdelse af økonomiske konsekvensanalyser og proportionalitetsvurderinger har myndighederne afskåret de direkte berørte landmænd fra reel indflydelse, før de bindende programmer blev vedtaget, hvilket er i strid med Århus-konventionen.

Eftersom proportionalitetsvurderingen er en pligtig del af de nationale myndigheders opgaver også i relation til vandområdeplanerne, er medlemsstaterne forpligtede til at oplyse sagen tilstrækkeligt, således at den pligtige proportionalitetsvurdering sker på et fuldt oplyst grundlag. I denne sag er beslutningerne truffet uden forudgående konsekvensanalyser i forhold til de økonomisk hårdt berørte landmænd, og sagen har derfor ikke været tilstrækkeligt oplyst. Der er således tillige sket en tilsidesættelse af det forvaltningsretlige officialprincip.

De retlige fejl og mangler ved plangrundlaget er så betydelige, at retsvirkningerne heraf er ugyldighed.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Kæresagen angår, om der er grundlag for præjudiciel forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen, og om kærendes påstande skal afvises.

Højesteret finder på det foreliggende grundlag, at der ikke er en sådan rimelig tvivl om forståelsen af de bestemmelser i vandrammedirektivet, som har betydning for sagen, at der er grundlag for at pålægge landsretten at forelægge spørgsmålet for EU-Domstolen. Højesteret tiltræder derfor, at anmodningen om præjudiciel forelæggelse ikke er taget til følge.

Højesteret finder af de grunde, som landsretten har anført, at kærende ikke har retlig interesse i sagerne V.L. B-1174-15 og V.L. B-311-17 i videre omfang end fastslået af landsretten.

Kæremålsomkostningerne for Højesteret er til dækning af Miljø- og Fødevareministeriets og Miljøstyrelsens udgifter til advokatbistand. Der er ved beløbets fastsættelse lagt vægt på sagens karakter og arbejdets omfang.

### **Thi bestemmes:**

Landsrettens kendelse stadfæstes.

I kæremålsomkostninger for Højesteret skal Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 22 medlemmer i sagen V.L. B-1174-15 og som mandatar for 2.851 medlemmer i sagen V.L. B-311-17 betale i alt 50.000 kr. til Miljø- og Fødevareministeriet og Miljøstyrelsen.

Sagsomkostningsbeløbet skal betales inden 14 dage efter denne højesteretskendelses afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.