



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 2. december 2022

Sag BS-15215/2020-OLR
(14. afdeling)

Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse
som mandatar for

Sagsøger 1
Sagsøger 2 og Sagsøger 3
Sagsøger 4
Sagsøger 5
Sagsøger 6 (tidligere Sagsøger 7)
Sagsøger 8
Sagsøger 9
Sagsøger 10
Sagsøger 11
Sagsøger 12
Sagsøger 13
Sagsøger 14
Sagsøger 15
Sagsøger 16
Sagsøger 17
Sagsøger 18

(advokat Hans Sønderby Christensen)

mod

Miljøministeriet
(advokat Britta Moll Bown)

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:
LandboSyd

(advokat Hans Sønderby Christensen)

Denne afgørelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne har retlig interesse i søgsmålet.

Landsdommerne Michael Kistrup, Benedikte Holberg og René Bergfort (kst.) har deltaget i afgørelsen.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen, der vedrører spørgsmålet om gyldigheden af en række regler vedrørende blandt andet beskyttelse af grundvandet i Danmark, er anlagt den 17. juli 2019 ved Retten i Hjørring. Ved Retten i Hjørrings kendelse af 4. februar 2020 er sagen henvist til behandling ved Københavns Byret, og ved Københavns Byrets kendelse af 2. april 2020 er sagen i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, henvist til behandling ved Østre Landsret som 1. instans.

Under hovedsagen har Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse som mandatar for

Sagsøger 1, Sagsøger 2, Sagsøger 3, Sagsøger 4, Sagsøger 5, Sagsøger 6, (tidligere Sagsøger 7), Sagsøger 8, Sagsøger 9, Sagsøger 10, Sagsøger 11, Sagsøger 12, Sagsøger 13, Sagsøger 14, Sagsøger 15, Sagsøger 16, Sagsøger 17 og Sagsøger 18

(herefter sagsøgerne) nedlagt følgende, under delhovedforhandlingen tilrettelagte, påstande:

Påstand 1

Principalt:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at

1. § 26 a, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2020 om miljøbeskyttelse,
2. § 11 a, stk. 1, nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6, i lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning mv.,
3. § 13 i lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning mv.,
4. § 13 a i lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning mv.,
5. § 13 d, stk. 1, 2. pkt., i lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 om vandforsyning mv.,
6. § 7, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner og
7. § 1, stk. 1, nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 6, i bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021

er retsstridige.

Subsidiært:

Sagsøgte tilpligtes i forhold til sagsøgerne at anerkende, at de i den principale påstand nævnte bestemmelser er retsstridige, for så vidt som de hjemler udpegning eller vedtagelse af dyrkningsrestriktioner gældende for dyrkningen på sagsøgernes ejendomme, uden at der til udpegning eller vedtagelsen af dyrkningsrestriktioner gælder krav om konstateret årsagsforbindelse mellem anvendelsen af stoffer på sagsøgernes ejendommers dyrkningsflade og indholdet af stoffer i grundvandet.

Mere subsidiært:

Sagsøgte tilpligtes i forhold til sagsøgerne at anerkende, at de i den principale påstand nævnte bestemmelser er retsstridige, for så vidt som de hjemler udpegning eller vedtagelse af dyrkningsrestriktioner gældende for dyrkningen på sagsøgernes ejendomme, uden at der til udpegning eller vedtagelsen af dyrkningsrestriktioner gælder på forhånd fastsatte krav til grundvandets kvalitet.

Mest subsidiært:

For så vidt angår den som nummer 5 nævnte § 13 d, stk. 1, 2. punktum: Sagsøgte tilpligtes over for sagsøgerne at anerkende, at bestemmelsen er ugyldig, for så vidt som den giver mulighed for, at kompensationen til sagsøgerne delvist afholdes over vandforsyningens driftsregnskab, således at modtageren selv deltager i finansieringen.

Påstand 2

Principal:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 21 b i lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2020 om miljøbeskyttelse er retsstridig.

Subsidiært:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 21 b er retsstridig, for så vidt som den indeholder forbud mod dyrkning.

Påstand 3

Principal:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 24, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2020 om miljøbeskyttelse er ugyldig, for så vidt den giver hjemmel til at give påbud eller meddele forbud vedrørende en i øvrigt lovlig anvendelse af pesticider og gødning, hvor der ikke ved anvendelsen af pesticider eller gødning kan påvises en konkret og nærliggende fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand.

Subsidiært:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 24, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2020 om miljøbeskyttelse er ugyldig, for så vidt den giver hjemmel til at give påbud eller meddele forbud, som nævnt i den principale påstand, i geogra-

fisk bredere omfang end 25 meter af en boring, der indvinder grundvand til almen forsyning.

Til støtte for påstandene er det overordnet gjort gældende, at reglerne er i strid med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om grundlæggende rettigheder.

Sagsøgte, Miljøministeriet, har påstået principalt afvisning, subsidiært frifindelse.

Til støtte for afvisningspåstanden er det gjort gældende, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande.

Sagsøgerne har over for afvisningspåstanden nedlagt påstand om, at sagen fremmes.

Landsretten har ved retsbog af 29. marts 2021 besluttet at udskille den nedlagte afvisningspåstand til særskilt forhandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2.

Afvisningspåstanden har været mundtligt forhandlet.

Sagsøgerne har under delhovedforhandlingen meddelt, at påstandene i hovedsagen om nærmere anførte bestemmelsers retsstridighed mv. alene angår de nugældende udgaver af bestemmelserne.

Sagsfremstilling:

De 16 landmænd, som sagen vedrører, er alle medlemmer af Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse, som har anlagt sagen som mandatar for landmændene. Foreningen er stiftet i februar 2019. Af foreningens vedtægter fremgår, at foreningens formål er at "arbejde for en bæredygtig og sagligt og juridisk korrekt regulering af beskyttelsen af grundvandet i Danmark", og at foreningen "varetager medlemmernes interesser som grundejere over for offentligheden såvel som over for myndigheder af enhver art og på ethvert niveau".

Af vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021 om udpegning af drikkevandsressourcer § 1, jf. bilag 1-5, fremgår følgende områder som drikkevandsressourcer, idet den almindeligt anvendte forkortelse for området samtidig angives i parentes:

- 1) Områder med drikkevandsinteresser (OD)
- 2) Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD)
- 3) Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD (OILuOSD)

4) Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI) og sprøjtefølsomme indvindingsområder (SFI)

5) Indsatsområder (IO)

6) Boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)

De 16 landmænd er bosat i forskellige dele af Danmark, og der er forskel på, om der er fremsat forslag til, henholdsvis vedtaget indsatsplaner, efter vandforsyningsloven, der dækker de enkelte landbrugeres matrikler.

Sagsøgerne har fremlagt kortbilag med oplysninger om deres arealer (bilag 66) samt følgende oversigt over de enkelte sagsøgers arealer inden for områderne BNBO, IO og OSD (bilag 69):

Ekstrakt Henvisninger		Sagsøger	Sagsøgers matrikler (ha)	BN- BO (ha)	IO (ha)/NF I (ha)	% udpegning af arealer i IO (runde tal)	OSD (ha)	% udpegning af arealer i OSD (runde tal)
Kort E 1293 Plan E 1591 E 1333-1338	1	Sagsøger 1	69,86	0	41,93	60%	67,72	96%
Kort E 1488 Plan E 1591 Forpagtningsaftaler E 657	2	Virk. I/S Ejede Virk. I/S Forpagtede	231,14	0 0	111,45 48,92	48%	212,11	92%
Kort E 1309 Plan E 1591	3	Sagsøger 4	32,88	0	12,27	37%	15,66	48%
Kort E 1328 Plan E 1057 BNBO 1327	4	Sagsøger 5	715,08	3,56	112,72	16%	0	0%
Kort E 1328 Plan 1057 Mail 1470-1473-1474	5	Sagsøger 7 eller Sagsøger 6	405	0,97	296	73%	0	0%
Kort E 1375 Plan E 1591	6	Sagsøger 8	9,18	0	4,12	45%	9,18	100%
Kort E 1385 Plan E 1591	7	Sagsøger 9	40,32	0	8,59	21%	40,32	100%
Kort E 1301 Plan E 1591 E 1393-1394	8	Sagsøger 10	101,65	0,87	36,54	36%	101,51	100%
Kort E 1405	9	Sagsøger 11		0	5,4		0	0%
Kort E 1313, Kort2 E 1663	10	Sagsøger 12	816,98		343,62	42%	333,21	41%

Tilskrevet E 1315 Brev E 1475-1481		Ejede Sagsøger 12 Forpagtede	4,5	1,24				
Kort E 1419 Plan E 559	11	Sagsøger 13	692,87	0	97,03	14%	166,0	24%
Kort E 1423-1426	12	Sagsøger 14	483,94	0	1,15	0,24%	0	0%
Kort E 1427 Plan E 1591	13	Sagsøger 15	20,93	0	20,93	100%	20,93	100%
Kort E 1433-1438 E 1591	14	Sagsøger 16 Virk. ApS 1	175	0	4	2%	175	100%
Kort E 1441-1443 Plan 695	15.	Sagsøger 17	319,32	2,36	56,44	18%	23,13	7%
Kort 1451-1460 Plan E 1591	16.	Sagsøger 18	127,55	0,27	61,84	49%	79,65	62%

Miljøministeriet har fremlagt følgende oversigt over de enkelte sagsøgere area-
ler inden for områderne udpeget i drikkevandsbekendtgørelsen (bilag K):

"... Arealopgørelser og kildehenvisning

Hektarangivelser for de 16 sagsøgere, med angivelse af sagsøgers
matrikler samt angivelse af, hvor mange hektar hver sagsøger har
inden for de forskellige udpegede drikkevandsressourcer.

		Arealopgørelser over udpegede drikkevandsressourcer inden for sagsøgers matrikler (opgørelse pr. 01.09.2022)							
Nr .	Navn	Sagsøg- ers matrikler (ha)	BNBO (ha)	IO (ha)	NFI (ha)	S FI (h a)	IOLuO SD (ha)	OSD (ha)	IOL Alle
1.	Sagsøger 1	69,86	0	41,93	46,31	0	5,13	67,72	58,05
2.	Sagsøger 3 *	231,14	0	111,45	111,45	0	5,83	212,11	213,02
3.	Sagsøger 4	32,88	0	12,27	12,27	0	29,23	15,66	29,28

4.	Sagsøger 5	715,08	3,56	112,72	112,72	0	127,5	0	127,5
5.	Sagsøger 7	0,4	0	0,02	0,02	0	0,02	0	0,02
6.	Sagsøger 8	9,18	0	4,12	4,12	0	0,05	9,18	9,18
7.	Sagsøger 9	40,32	0	8,59	8,88	0	0,22	40,32	39,77
8.	Sagsøger 10	101,65	0,87	36,54	36,54	0	0	101,51	101,51
9.	Sagsøger 11 **								
10.	Sagsøger 12	816,98	0	343,62	343,65	0	117,53	333,21	152,88
11.	Sagsøger 13	692,87	0	97,03	97,03	0	0	166,0	0
12.	Sagsøger 14	483,94	0	1,15	1,15	0	1,15	0	1,15
13.	Sagsøger 15	20,93	0	20,93	20,93	0	0	20,93	20,93
14.	Sagsøger 16 * **	0	0	0	0	0	0	0	0
15.	Sagsøger 17	319,32	2,36	56,44	56,44	0	121,58	23,13	124,15
16.	Sagsøger 18 (Person 1)	127,55	0,27	61,84	61,91	0	56,56	79,65	114,11

*Udtræk for arealer tilknyttet Adresse 1, By 1 er både dækkende over personen Sagsøger 3 og Virk. I/S.

** Sagsøger 11. Jf. lifa OIS database bor Sagsøger 11 ikke længere på ejendommen Adresse 2, By 2. Det har derfor ikke været muligt at fremsøge oplysninger for sagsøgeren.

*** Sagsøger 16. Der findes ikke matrikler, som er tilknyttet Sagsøger 16. Det har derfor ikke været muligt at fremsøge oplysninger for sagsøgeren.

Miljøstyrelsen har udtrukket data vedr. ejer- og matrikeloplysninger via LifaOIS service.

Matrikeloplysninger er koblet med områdeudpegning jf. bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021 om udpegning af drikkevandsressourcer:

- Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD)
- Boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)
- Indsatsområder (IO)
- Følsomme indvindingsområder over for hhv. nitrat (NFI) og sprøjtemidler (SFI)
- Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD (IOLuOSD).

Endvidere er der angivet et antal hektar, som hver af sagsøgerne er omfattet af i forhold til Miljøstyrelsens datasæt:

- Alle indvindingsoplande til almene vandforsyninger
..."

Der er enighed om, at der ikke er givet påbud/nedlagt forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, eller givet pålæg efter lovens § 26 a, stk. 1, over for sagsøgerne.

Om de enkelte sagsøgere fremgår i øvrigt følgende af sagen:

Sagsøgere, hvor der er spørgsmål om ejerforhold

For [Sagsøger 2] og [Sagsøger 3] er det oplyst af Miljøministeriet, at de omhandlede arealer ejes af [Sagsøger 3] og [Virk. I/S]. [Sagsøger 2] er interessant i [Virk. I/S], men er ikke personligt ejer af arealer på den pågældende adresse.

For [Sagsøger 11] er det oplyst af Miljøministeriet, at det af tingbogen fremgår, at ejendommen nu ejes af [Virksomhed ApS 2], jf. tinglyst skøde af 28. april 2021.

Hvad angår [Sagsøger 16], er det oplyst af Miljøministeriet, at der ikke findes matrikler, som er tilknyttet [Sagsøger 16], og at det derfor ikke har været muligt at fremsøge oplysninger vedrørende denne sagsøger. Sagsøgernes advokat har i processkrift af 23. september 2022 oplyst, at sagsøgers arealer er ejet af sagsøgers virksomhed, [Virk. ApS 1].

Sagsøgere i områder, hvor der er forslag til indsatsplaner

For så vidt angår sagsøgerne [Sagsøger 1], [Sagsøger 3] (jf. [Sagsøger 2] ovenfor), [Sagsøger 4], [Sagsøger 8]

Sagsøger 9, Sagsøger 10, Sagsøger 15 og Sagsøger 18 fremgår det af sagen, at der er vedtaget forslag til en indsatsplan i Aarhus Kommune, som for en større eller mindre del omfatter arealer ejet af disse sagsøgere. Forslaget til indsatsplan er vedtaget i september 2020 og er sendt i høring i februar 2021.

Sagsøgere i områder, hvor der er vedtaget indsatsplaner

Hvad angår sagsøgerne Sagsøger 5 (Hjørring Kommune), Sagsøger 6 (tidligere Sagsøger 7), ligeledes Hjørring Kommune), og Sagsøger 17 (Nordfyns Kommune), er det oplyst, at der i de respektive kommuner er vedtaget indsatsplaner, der for en større eller mindre del omfatter arealer ejet af disse sagsøgere. Indsatsplanen for Hjørring Kommune er vedtaget i august 2018, og planen for Nordfyns Kommune er vedtaget i december 2016.

Særligt for så vidt angår Sagsøger 6 (tidligere Sagsøger 7), fremgår det af sagen, at Sagsøger 7 ved advokat Hans Sønderby Christensen afgav høringssvar vedrørende indsatsplanen for Hjørring Kommune den 6. april 2017. I november 2021 var der drøftelser mellem kommunen og advokat Hans Sønderby Christensen vedrørende afholdelsen af et møde den 8. december 2021. På opfordring fra advokat Hans Sønderby Christensen fremsendte kommunen ved mail af 9. november 2021 en dagsorden til brug for mødet. Af mailen fremgår blandt andet følgende:

"Dagsorden for møde mellem Sagsøger 7 og Hjørring Vandselskab.

Efter aftale med Advokat Hans Sønderby Christensen sendes forslag til dagsorden til møde med Sagsøger 7 den 8. december 2021 kl. 13.00. ...

Baggrund.

Hjørring Vandselskab er nøglevandværk. Det vil sige at selskabet skal kunne træde til, når andre vandværker giver op, og selskabet skal kunne levere store mængder vand med kort varsel, når nye virksomheder ønsker at etablere sig.

Hjørring Vandselskab er hårdt ramt af forurening af selskabets vandboringer. Ud af 50 boringer er 20 taget ud af drift og det overvejes at tage yderligere 5 boringer ud af drift. Når boringer tages ud af drift, påvirker det forsyningssikkerheden og det påvirker selskabets økonomi.

Selskabet er gået to veje for at fastholde den bedst mulige forsyningssikkerhed. De sidste 12 år er vandet fra Vandværk 1 renset

med aktivt kul, som har fjernet blandt andet BAM. I den samme periode er der gjort en omfattende indsats for at finde nye kildepladser.

Rensning af vand med aktivt kul har været en effektiv metode til at sikre forbrugerne rent vand. Problemet er, at der løbende findes nye stoffer, som skal fjernes fra drikkevandet, men som ikke bliver fanget af kulfiltret. Problemet ved at etablere nye kildepladser er, at det tager lang tid, og at det er særdeles omkostningskrævende at etablere ny infrastruktur.

Med dette udgangspunkt er det selskabets vurdering, at den mest sikre vej at gå, er at foretage en vidtgående beskyttelse af eksisterende kildepladser.

Ved drøftelser om afgrænsning af Borings Nære Beskyttelses Områder, i daglig tale BNBO, har Bæredygtigt Landbrug tilkendegivet forståelse for vandværkers behov for beskyttelse af grundvandsdannelsen. Det samme har landbrugets repræsentant i Hjørring Kommunes grundvandsråd. De to organisationer har også tilkendegivet, at dyrkningsaftaler og andre restriktioner ikke var vejen frem. Hvis vandværkerne ønskede at beskytte grundvand, måtte man være klar til at købe den relevante jord og betale ved kasse 1.

Hjørring Vandselskab har arbejdet videre med udgangspunkt i samtalerne vedr. BNBO arbejdet for at afgrænse de områder, hvor det økonomisk og af hensyn til den langsigtede forsyningssikkerhed giver mening at beskytte grundvandsdannelsen til selskabets kildepladser. Det indgår i selskabets overvejelser, at ønsket om langsigtet beskyttelse af selskabets kildepladser vil medføre at selskabet skal være klar til at opkøbe landbrugsejendomme.

Metoden, der har været anvendt i afgrænsningen, er hydrogeologiske beregninger af det grundvandsdannende opland, hvor 100 års partikeltransport er lagt ind som den yderste kant af beskyttelsesområdet. Den helt præcise afgrænsning forventes afsluttet i løbet af november måned i år.

Med udgangspunkt i ovenstående foreslår Hjørring Vandselskab følgende dagsorden:

1. Selskabet uddyber baggrunden for selskabets ønsker om opkøb af landbrugsjord i det grundvandsdannende opland til Vandværk 2

2. Selskabet orienterer om den hydrogeologiske kortlægning af det grundvandsdannende opland til Vandværk 2.
3. Drøftelse af mulighederne for at selskabet eventuelt køber konkrete ejendomme i det grundvandsdannende opland til Vandværk 2.
4. Drøftelse af mulige betingelser og vilkår i forbindelse med eventuelle opkøb af landbrugsejendomme."

Det fremgår af korrespondancen, at mødet blev aflyst af kommunen. Der er ikke oplysninger om yderligere henvendelser fra kommunen til denne sagsøger.

For så vidt angår Sagsøger 13 er det oplyst, at denne sagsøger ejer arealer, der er berørt af en i februar 2014 vedtaget indsatsplan for Frederikshavn Kommune, herunder Vandværk 3. Det er oplyst af Miljøministeriet, at dette vandværk nu er nedlagt, og at borerne er sløjfede. Miljøministeriet har endvidere i processkrift af 13. september 2022 anført, at "der er ikke udlagt BNBO i tilknytning til Vandværk 3 i den gældende drikkevandsresourcebekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021. Det fremgår udtrykkeligt af høringsnotatet af 13. oktober 2021, at der ikke er udpeget områdeafgrænsning omkring Vandværk 3."

Hvad angår Sagsøger 14 er det oplyst, at han ejer arealer inden for en vedtaget indsatsplan for Område 1 og By 3 i Aalborg Kommune, herunder Vandværk 4, Område 2. Indsatsplanen er ifølge kommunens hjemmeside vedtaget i maj 2019. Det fremgår af indsatsplanen vedrørende det pågældende vandværk, at "[d]er gennemføres ikke en langsigtet grundvandsbeskyttelse via dyrkningsrestriktioner på landbrugsjord."

En sagsøger er blevet tilbudt en aftale efter vedtaget indsatsplan

For så vidt angår Sagsøger 12 fremgår det af sagen, at han ejer arealer inden for en vedtaget indsatsplan for By 2 området i Skanderborg Kommune. Indsatsplanen er ifølge kommunens hjemmeside vedtaget i september 2018.

I brev f 31. oktober 2018 fra kommunen til Sagsøger 12 anføres blandt andet følgende:

"Du får dette brev, fordi du vil blive berørt, når Skanderborg Kommune skal gennemføre indsatsplanen for grundvandsbeskyttelse i By 2 området.

Byrådet i Skanderborg Kommune vedtog den 5. september en plan for hvordan grundvandet skal beskyttes i By 2 området.

...

Hvad betyder det for mig?

Planen vil få betydning for dig, som er ejer, forpagter eller lejer i dit område, fordi grundvandet er vurderet sårbart.

Skanderborg Kommune vurderer, at det kan betale sig at lave en målrettet indsats for at beskytte grundvandet netop her. Derfor er det nødvendigt at ændre arealanvendelsen på disse arealer, så der ikke fremadrettet benyttes pesticider her.

...

Som ejer

Skanderborg Kommune vil kontakte dig, for at drøfte, hvordan vi bedst finder en løsning på, at arealerne i fremtiden skal drives pesticidfrit. Det kan for eksempel være skovrejsning, jordfordeling, mageskifte, økologi, natur, eller det kan være gennem en frivillig aftale om pesticidfri drift på de berørte arealer.

Omlægningen til pesticidfri drift vil være mod erstatning. Det vil sige, at du, som lodsejer vil blive erstattet for det tab i ejendoms-værdi, som du har på grund af de restriktioner, der bliver lagt på jorden.

...

Som forpagter

Forpagter du jord inden for et af de områder, hvor der i fremtiden ikke må opbevares, anvendes og håndteres pesticider kan du blive berørt af planen. Det vil være grundejers ansvar at sikre de restriktioner, der kommer på jorden overholdes. Det vil betyde, at hvis du i dag bruger pesticider på de berørte jorde, vil det i fremtiden ikke være muligt.

Det er grundejer, som Skanderborg Kommune vil indgå en aftale med. Så hold dig orienteret hos ejeren af de berørte arealer, hvornår restriktionerne træder i kraft.

...

Hvad sker der nu?

Alt afhængig af om vi allerede har haft et møde med grundejerne. Vil næste skridt være, at Skanderborg Kommune vil kontakte grundejerne for at drøfte mulighederne for at sikre, at den fremtidige drift af arealerne er uden brug af pesticider, eller et møde hvor erstatningsfastsættelsen blive præsenteret.

Hvis det ikke er muligt at nå til enighed om, at arealet skal drives uden brug af pesticider. Vil Skanderborg Kommune give et påbud, for at sikre at rent grundvand i området. Et sådan påbud kan påklages til Miljø- og fødevareklagenævnet.”

Den 30. marts 2022 vedtog byrådet under pkt. ”57 Opfølgning på Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse for By 2 og By 4 -området” følgende:

”at vise sin villighed til at pålægge rådighedsindskrænkninger efter Miljøbeskyttelseslovens § 24 eller § 26a på de matrikelnumre, som er nævnt i bilag 1, hvis det ikke er muligt for vandforsyninger eller kommunen at indgå frivillige aftaler om tilsvarende rådighedsindskrænkninger.”

Ved mail af 16. august 2022 skrev Skanderborg Kommune således til Sagsøger 12:

”Som aftalt sender jeg dig to dokumenter i udkast, hhv. *aftale om dyrkningspraksis* og *deklaration om rådighedsindskrænkninger* med tilhørende kortbilag.

Baggrunden for dette er, at Matrikel nr. 1 ligger indenfor det areal som skal beskyttes i henhold til indsatsplan for grundvandsbeskyttelse for By 2 området for kildepladsen Vej 1.

Vi vil gerne indlede dialogen med dig om hvordan vi i fællesskab kan finde en løsning for de berørte arealer. Der kan være flere løsningsmodeller i spil.
...”

Mailen var vedhæftet udkast til ”Deklaration Rådighedsindskrænkninger – ingen brug af pesticider” og udkast til ”Aftale om dyrkningspraksis – pesticidfri drift”. Det fremgår af aftaleudkastet, at hvis det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale, kan kommunen med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a, pålægge rådighedsindskrænkninger eller andre nødvendige foranstaltninger.

Forklaringer

Sagsøger 6, Sagsøger 12, Sagsøger 2 og Vidne 1 har afgivet forklaring.

Sagsøger 6 har forklaret blandt andet, at han fra 1. januar 2022 har overtaget sin far, Sagsøger 7's, landbrugsejendomme. Da sagen blev anlagt, udgjorde det samlede areal 405 hektar. Der er efterfølgende tilkøbt 22 hektar. Det samlede areal udgør derfor nu 427 hektar. Der er tale om et stort landbrug

med svine- og fjerkræproduktion. Der er harmoni i driften forstået på den måde, at jorden anvendes til produktion af foder til dyrene, og husdyrgødningen spredes på markerne. Harmonien er afgørende for ejendommenes økonomi. Ved kommunens indsatsplan blev 296 af de 405 hektar markeret som indsatsområde, svarende til 73 % af arealet. Hvis 296 hektar skal omlægges fra pesticid til økologisk drift, kan harmonien ikke bevares. Det ville være ødelæggende for ejendommen. Husdyrgødning fra konventionelle landbrug må ikke anvendes på økologiske arealer. Det betyder, at han ville blive nødt til at afsætte husdyrgødningen til ejendomme uden for bedriften, hvilket medfører omkostninger til transport. Som konventionelt landbrug kan han have ca. 52 grise pr. hektar, mens man som økologisk landmand alene kan have 25-30 grise pr. hektar. Et pålæg fra kommunen vil derfor medføre, at husdyrproduktionen ville falde, og at harmonien på ejendommen ikke kunne bevares.

Der er behov for løbende fornyelse af landbruget. Han har ansøgt om tilladelse til at opføre et nyt so-anlæg, så bedriften kan blive selvforsynende med smågrise. Selv hvis tilladelsen gives, kan han ikke gennemføre projektet, så længe indsatsplanen foreligger i sin nuværende form. Han tør ikke gennemføre investeringen, fordi han risikerer at blive mødt med en indsigelse om, at han ikke har iagttaget sin tabsbegrænsningspligt, hvis anlægget på grund af et pålæg om rådighedsbegrænsning ikke længere kan bruges til konventionel drift.

Omlægning til økologisk drift ville forudsætte udskiftning af maskinparken, f.eks. indkøb af maskiner til mekanisk ukrudtsbekæmpelse. Han er desuden ikke uddannet i økologisk landbrug. Det ville være besværligt med to produktionsformer på samme bedrift. Det ville f.eks. kræve adskilte opbevaringsfaciliteter og afgrøder til den konventionelle og økologiske del, idet disse ikke må sammenblandes.

Sagsøger 12 har forklaret blandt andet, at han driver et konventionelt landbrug med svineproduktion. Det er en harmonisk bedrift med korn fra egne arealer og anvendelse af husdyrgødningen på landbrugsjorden. Han har samlet bedriften, så afstanden er kort fra mark til stald. Ejendommen består af ca. 816 hektar ejede arealer og 4,5 hektar forpagtede arealer. Områderne omfattet af indsatsplanen og underlagt BNBO, der udgør 1,24 hektar, ligger på de forpagtede områder. Kommunen har imidlertid stillet krav om pesticidfri drift på et større areal end det, der fremgår af indsatsplanen og BNBO-området.

I oktober 2018 fik han et brev fra Skanderborg Kommune om indsatsplanen. Det fremgik bl.a. af brevet, at kommunen ville give pålæg om pesticidfri drift, hvis han ikke selv omlagde driften. Det kom som et chok. De har samlet arealerne, for at landbruget kan drives i harmoni. Ved overgang til pesticidfri drift ville husdyrgødningen ikke kunne anvendes på markerne i samme omfang. Han ville blive nødsaget til at køre det til andre arealer, hvilket ville medføre

omkostninger. Hvis han opgav det berørte område, ville han skulle købe et andet for at bevare harmonien. Et nyt område ville formentlig ligge dårligere for bedriften. Man kan ikke få støtte til økologisk drift, når man har indgået en aftale om pesticidfri drift og får tilskud dertil. Han kan ikke overskue, hvad det vil medføre at overgå til 42 % økologisk drift. De råder over moderne produktionsmaskiner til præcisionslandbrug. Det betyder, at de f.eks. via GPS kan koncentrere sprøjtning til de steder på markerne, hvor der er behov for det. Han har ikke forstand på økologisk landbrug eller maskiner til det.

Det er svært at igangsætte et generationsskifte under disse omstændigheder. Det er ikke attraktivt for hans søn at overtage ejendommen, når de økonomiske udsigter er usikre, herunder i forhold til ejendommens fremtidige harmoni. De vil gerne bygge en ny stald, så produktionen kan samles på to ejendomme, men det vanskeliggøres også af indsatsplanen.

Sagsøger 2 har forklaret blandt andet, at han siden 1996 har drevet landbruget sammen med sin bror. De hæfter 50/50. De ejer ca. 231 hektar, hvoraf 111,45 hektar ligger i IO-område. Hertil kommer et forpagtet areal på 48,92 hektar, der også ligger i IO-områder.

Rådighedsrestriktioner vil ikke kun påvirke afgrøderne. De to ejendomme er afhængige af hinanden. En af ejendommene har so-faciliteter, som leverer smågrise til den anden ejendom. De kan ikke bare skære den ene gren væk. I 2018 eller 2019 byggede de en ny stald som erstatning for en nedslidt. Det var bl.a. for at overholde krav til dyrevelfærd. De har planer om at opføre endnu en stald. Byggeriet er godkendt, men de tør ikke at gå i gang, da stalden vil ligge midt i de berørte områder. Der er tale om en investering på 5 mio. kr. Bedriftens udvikling bliver sat på pause, mens de venter på, om indsatsplanen fører noget med sig. Han frygter, at der vil være tale om en spildt investering, som han ikke vil få erstatning for, hvis kommunen giver dem et pålæg. Godkendelsen udløber i 2026, hvor stalden i givet fald skal være taget i brug.

Hans søn har intentioner om at overtage landbruget, men det holdes også tilbage af indsatsplanen. Sønnen tvivler på, om han kan få en ordentlig indtjening fra de berørte jorde. Han har selv fået at vide, at bedriften er usælgelig. Han ville ikke selv købe jorden, så længe der er uvished om planerne for området. Det skyldes, at den nuværende drift ikke passer med den drift, der kan lade sig gøre, hvis der gives påbud. I hans øjne er der tale om ekspropriation.

Han vil have de samme problemer med at overgå til økologisk drift, som de andre sagsøgere. Ved certificering lægges der vægt på, om der er harmoni mellem husdyr og jorde. Hvis produktionen skulle være 48 % økologisk, ville de reelt skulle have to maskinparker, bl.a. i form af nye maskiner til sprøjtefri drift.

Vidne 1 har forklaret blandt andet, at hun er uddannet agronom fra landbohøjskolen og er fagchef ved Foreningen for Grundvandsbeskyttelse. Hun er gift med **Sagsøger 12**. Landmændene er gået sammen i foreningen, fordi de er truet på deres eksistens som følge af et regelsæt, som myndighederne ikke indser betydningen af for den enkelte landmand.

60 % af **Sagsøger 1's** arealer er omfattet af indsatsplanen, hvor kommunen vil forbyde anvendelse af pesticider og måske kvælstof. Han beskæftiger sig med konventionel svineproduktion. Produktionen vil blive slået i stykker ved et pålæg om pesticidfri drift. Ifølge reglerne om økologisk drift må husdyrgødning fra konventionelle landbrug ikke spredes på økologiske arealer. Harmonien i driften forsvinder derfor. Omlægning til økologisk svineproduktion ville forudsætte ombygning af staldene. Man kan desuden ikke få tilskud til økologisk drift, hvis omlægningen skyldes en aftale eller et påbud. Økologisk drift vil derfor ikke være rentabel, fordi udbyttet fra en økologisk mark er meget lavere end fra en konventionel mark. At drive både konventionelt og økologisk landbrug ville kræve indkøb af nye maskiner. Økologiske og konventionelle afgrøder skal desuden holdes adskilt, og man må ikke dyrke den samme sort både konventionelt og økologisk. De konventionelle landmænd er i øvrigt ikke uddannede til økologisk drift. Reglerne om, hvornår på året jorden må bearbejdes, er forskellige for konventionelle og økologiske landbrug.

Sagsøger 10 overgik for 10 år siden til pløjefri dyrkning. Det har reduceret hans dieselforbrug væsentligt. Metoden efterlader planterester på markerne, til gavn for biodiversiteten. Hvis han ikke må bruge pesticider, skal han igen bruge en plov. Det er usikkert, om banken vil lade ham købe en ny plov for 200.000 kr. Han havde planlagt efter, at han skulle drive landbrug på denne måde, indtil han gik på pension.

Sagsøger 18 er 3. slægtsled. Han har overtaget gården ved et generationsskifte. Det vil være umuligt at fortsætte den harmoniske drift, hvis ejendommen skal være 49 % pesticidfri. Staldene er ikke indrettet til økologisk svineproduktion. I tilfælde af et påbud ville de skulle nedlægges eller udlejes. Svineproduktionen ville ikke kunne fortsætte, fordi han ikke må køre husdyrgødningen ud på arealerne.

Reglerne om harmonisk drift er fornuftige, men indsatsplanerne ødelægger gode virkninger. Ingen af sagsøgerne har forurenset drikkevand på deres grunde. Landmænd har siden 1991 registreret deres brug af pesticider. Der er ikke fundet spor af de pesticider, som sagsøgerne har brugt, i grundvandet på deres arealer.

Retsgrundlaget

De omtvistede regler

Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at følgende regler er ugyldige eller retsstridige, idet det er gjort gældende, at reglerne er i strid med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder:

- Miljøbeskyttelseslovens § 21 b, § 24, stk. 1, og § 26 a, stk. 1,
- Vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, nr. 1-6, § 13, § 13 a og § 13 d, stk. 1, 2. pkt.,
- Indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 1 og 2, og
- Drikkevandsressourcebekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 1-6.

§ 21 b i miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 med senere ændringer) er sålydende:

”§ 21 b. Anvendelse af pesticider, dyrkning og gødskning til erhvervsmæssige og offentlige formål må ikke foretages inden for en radius på 25 m fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, såfremt kommunalbestyrelsen efter § 24, stk. 1, har udstedt et påbud eller nedlagt et forbud, som er gældende længere væk end 10 m fra boringen, og som indebærer en tilsvarende rådighedsindskrænkning som efter stk. 1.”

Almene vandforsyninger betaler en årlig godtgørelse til grundejere omfattet af § 21 b, jf. § 64 c:

”§ 64 c. Almene vandforsyninger udbetaler en årlig godtgørelse på 429 kr. pr. boring til den grundejer, som omfattes af § 21 b. Godtgørelse udbetales til ejere af grunde, hvorpå en boring er beliggende. Ejers den pågældende grund af en almen vandforsyning, udbetales godtgørelsen til den grundejer, som ejer den største del af det areal, der omgiver vandforsyningens grund inden for en radius på 25 m fra boringen.

Stk. 2. Den grundejer, som er omfattet af § 21 b, og som i forbindelse med rådighedsindskrænkninger allerede har modtaget erstatning herfor, er ikke berettiget til en årlig godtgørelse efter stk. 1.

Stk. 3. Udbetalingen forudsætter, at den, der omfattes af stk. 1, senest den 1. september har fremsat krav om godtgørelse over for den almene vandforsyning. Kravet skal fremsættes skriftligt og skal indeholde en angivelse af navn, adresse, ejerlav, matrikelnummer og antallet af borer, der er omfattet af § 21 b. Et fremsat krav er gældende for en 10-årsperiode.

Stk. 4. Satsen i stk. 1 reguleres årligt med den i de successivt offentliggjorte forslag til finanslov fastsatte sats for det generelle pris- og lønindeks med niveauekorrektion. Regulering efter 1. pkt. foretages første gang med virkning for 2012."

Miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, er sålydende:

"§ 24. Kommunalbestyrelsen kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand.
Stk. 2. ..."

Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 24, stk. 1, kan efter miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som tager stilling til, om der er fare for forurening af bestående eller fremtidig vandindvinding.

Erstatning ydes efter miljøbeskyttelseslovens § 63, hvis påbuddet vedrører lovligt bestående forhold. Miljøbeskyttelseslovens § 63 er sålydende:

"§ 63. Spørgsmålet om, hvorvidt der skal betales erstatning i anledning af et forbud eller påbud efter § 24, afgøres af taksationsmyndighederne, jf. § 61, efter anmodning fra den, til hvem forbuddet eller påbuddet er rettet. Forbud eller påbud vedrørende lovligt bestående forhold, herunder lovlig anvendelse og oplagring af gødningsstoffer i landbrug, gartneri og skovbrug, kan dog kun gives mod fuldstændig erstatning, medmindre andet følger af andre retsregler."

Miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, er sålydende:

"§ 26 a. Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i lov om vandforsyning m.v., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider.
Stk. 2. ... "

Kommunalbestyrelsens pålæg efter § 26 a, stk. 1, om rådighedsindskrænkninger kan meddeles mod betaling af erstatning efter miljøbeskyttelseslovens § 64 a, der er sålydende:

”§ 64 a. Erstatning efter § 26 a betales af kommunalbestyrelsen, eller, hvis kommunalbestyrelsen har givet samtykke hertil, helt eller delvist af den eller de vandforsyninger, der har fordel af beslutningen. Såfremt der opstår tvist om fordelingen af erstatningsbetalingen, afgøres spørgsmålet af taksationsmyndighederne ligesom spørgsmålet om erstatningens størrelse, jf. § 61.”

Kommunalbestyrelsen kan således beslutte, at erstatning til lodsejeren ikke skal betales af kommunen, men at erstatningen skal betales af vandforsyningsselskabet og dermed af vandforbrugerne, herunder den berørte lodsejer.

Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 26 a kan efter miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, er betinget af, at kommunen har vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i vandforsyningsloven (lovbekendtgørelse nr. 602 af 10. maj 2022 med senere ændringer). Disse bestemmelser er sålydende:

”§ 13. For hvert af de udpegede indsatsområder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5, skal kommunalbestyrelsen vedtage en indsatsplan.

Stk. 2. Indsatsplanen skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer.

Stk. 3. Indsatsplanen skal indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinjer og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse.

§ 13 a. En kommunalbestyrelse kan vedtage en indsatsplan for et område, hvis udpegningen efter § 11 a, stk. 1, nr. 5, er utilstrækkelig til at sikre kommunens vandforsyningsinteresser, jf. dog § 13 b, stk. 2.

Bestemmelserne i § 13, stk. 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. En indsatsplan efter stk. 1 må ikke stride mod regler fastsat i medfør af lov om vandplanlægning, vandforsyningsplanen eller indsatsplaner vedtaget efter § 13.”

Der kan således efter vandforsyningslovens § 13, stk. 1, vedtages en indsatsplan for hvert af de udpegede indsatsområder, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5, dvs. delområder inden for de følsomme indvindingsområder, jf. drikkevandsressourcebekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 5, jf. herom nedenfor.

Der kan efter vandforsyningslovens § 13 a, stk. 1, vedtages en indsatsplan for øvrige områder, hvis udpegning efter § 11 a, stk. 1, nr. 5, er utilstrækkelig til at sikre kommunens vandforsyningsinteresser.

Vandforsyningslovens § 11 a er sålydende:

”§ 11 a. Miljø- og fødevareministeren fastsætter regler, hvorved der udpeges

- 1) områder med drikkevandsinteresser,
- 2) områder med særlige drikkevandsinteresser,
- 3) indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områderne nævnt i nr. 2,
- 4) delområder inden for de områder, der er nævnt i nr. 2 og 3, og som er særlig følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder), med angivelse af, hvilken eller hvilke typer af forurening de anses for følsomme over for,
- 5) delområder inden for de følsomme indvindingsområder, jf. nr. 4, på baggrund af en vurdering af arealanvendelsen, forurenings-trusler og den naturlige beskyttelse af vandressourcerne, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder), og
- 6) boringsnære beskyttelsesområder til boringer, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler for myndigheders administration i de udpegede områder.”

Pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, angår ifølge Miljøministeriet som udgangspunkt indsatsområder (IO), jf. § 11 a, stk. 1, nr. 5, som er delområder inden for følsomme indvindingsområder, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig for at sikre drikkevandsinteresserne.

Der kan efter § 13 d, stk. 1, 2. pkt., indgås aftaler til gennemførelse af foranstaltninger i en indsatsplan, hvor det indgår, at den almene vandforsyning helt eller delvis skal betale de beløb, der tilkommer landmændene. *Vandforsyningslovens § 13 d, stk. 1*, er sålydende (2. pkt. understreget):

”§ 13 d. En kommunalbestyrelse eller en almen vandforsyning kan for at gennemføre en indsatsplan vedtaget efter § 13 eller § 13 a indgå aftale med ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen eller indgå aftale om salg af hele eller dele af ejendommen til kommunen eller den almene vandforsyning. Efter høring af den almene vandforsyning kan det i en aftale indgået af kommunalbestyrelsen bestemmes, at den almene vandforsyning helt eller delvis skal betale det beløb, der ifølge aftalen tilkommer ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over ejendommen under forudsætning af, at den almene vandforsyning har fordel af aftalen.

Stk. 2. ..."

§ 7 i indsatsplanbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016) er sålydende:

"§ 7. Pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a om rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, kan kun pålægges den enkelte ejer, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i denne bekendtgørelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, skal ske ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen, herunder f.eks.

- 1) data fra vandanalyser, f.eks. fra den lovpligtige boringskontrol,
- 2) forekomst af miljøfremmede stoffer i grundvandet,
- 3) stigende tendenser af nitrat, pesticider eller øvrige relevante stoffer, eller
- 4) andre relevante forhold."

Kommunalbestyrelsen skal ifølge bekendtgørelsens § 5 udarbejde et forslag til indsatsplan med oplysning om omfattede områder og foranstaltninger. Det fremgår af bekendtgørelsens § 3, at kommunalbestyrelsen senest 1 år efter udpegningen af et indsatsområde under inddragelse af alle de direkte berørte parter skal udarbejde et udkast til beskrivelse af de foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer, der foreslås gennemført for at afhjælpe og forebygge forurening af vandressourcen. Indsatsplanen skal være vedtaget inden 2 år efter udpegningen, jf. § 6.

§ 1, stk. 1, nr. 1-6, i drikkevandsressourcebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021) er sålydende:

"§ 1. Bekendtgørelsen udpeger følgende områder som drikkevandsressourcer:

- 1) Områder med drikkevandsinteresser, jf. bilag 1.
- 2) Områder med særlige drikkevandsinteresser.
- 3) Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områderne nævnt i nr. 2.
- 4) Delområder inden for de områder, der er nævnt i nr. 2 og 3, og som er særlig følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder), med angivelse af, hvilken eller hvilke typer af forurening, de anses for følsomme over for, jf. bilag 3.

- 5) Delområder inden for de følsomme indvindingsområder, jf. nr. 4, på baggrund af en vurdering af arealanvendelsen, forurenings-trusler og den naturlige beskyttelse af vandressourcerne, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder), jf. bilag 4.
 - 6) Boringsnære beskyttelsesområder til boringer, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger, jf. bilag 5.
- Stk. 2. ..."*

Miljøministeriet har oplyst følgende vedrørende drikkevandsbekendtgørelsen i påstandsdokument af 27. september 2022:

"Miljøbeskyttelseslovens § 24 kan anvendes i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO), jf. [drikkevandsbekendtgørelsens] § 1, stk. 1, nr. 6. BNBO er en beskyttelseszone, der udlægges omkring aktive indvindingsboringer til almene vandforsyninger. BNBO afgrænses som arealet på jordoverfladen, hvorunder vandet, der strømmer til boringen, har en transporttid på ét år.

Miljøbeskyttelseslovens § 26 a kan anvendes i indsatsområder (IO), der udpeges inden for følsomme indvindingsområder, hvor kommunerne skal udarbejde indsatsplaner. Der henvises til Miljøstyrelsens notat i ... [notat af 18. juni 2020].

De udpegede områder fremgår af bilag nr. 1-5, dvs. kortbilag til bekendtgørelsen. På landsplan omfatter udpegningerne:

- 1) Områder med drikkevandsinteresser (OD) – 2.211.492 ha
- 2) Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) – 1.563.601 ha
- 3) Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD (OILuOSD) – 492.112 ha
- 4) Nitratfølsomme indvindingsområder (NFI) – 746.156 ha og sprøjtefølsomme indvindingsområder (SFI) – 14.165 ha
- 5) Indsatsområder (IO) – 636.878 ha
- 6) Boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) – 20.686 ha

Områdeudpegningerne omfatter både landbrugsareal og øvrigt areal. Oplysningerne skal sammenholdes med, at landbrugsarealet i Danmark udgør 2.628.536 ha svarende til ca. 61 % af landets samlede areal på 4.292.000 ha."

Af det nævnte notat af 18. juni 2020 fra Miljøstyrelsen, der har overskriften "Beskrivelse af områdeudpegninger i bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer", fremgår blandt andet følgende:

”Inden for OSD og indvindingsoplande uden for OSD gennemføres den statslige afgiftsfinansierede grundvandskortlægning efter vandforsyningslovens § 11. På baggrund af grundvandskortlægningen udpeges følgende områder i bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer ...

Områder med drikkevandsinteresser (OD)

OD er oprindeligt udpeget som områder, der har eller kan have betydning for vandindvinding til mindre vandværker og erhverv. I OD beskyttes grundvandet gennem den generelle miljøbeskyttelse, bl.a. gennem gødningsnormer, pesticidgodkendelsesordningen og miljøgodkendelser af virksomheder.

Områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD)

OSD er områder udpeget med et ønske om at reservere en grundvandsressource af god kvalitet og i tilstrækkelig mængde til at sikre den fremtidige drikkevandsforsyning. OSD er første gang udpeget i regionplanerne fra 1997 på baggrund af Miljøstyrelsens vejledning fra 1995 om udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser. Den oprindelige beliggenhed og størrelse af OSD afspejler både en faglig og politisk vurdering.

Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser

Indvindingsoplande er områder, hvorunder grundvandet strømmer til en given indvindingsboring. Indvindingsoplandene afgrænses på baggrund af beregninger af partikelbanesimuleringer fra hydrologiske modeller. Afgrænsningen af indvindingsoplandene skal anses som en visning af naturfaglige resultater. Indvindingsoplandene kan således ikke ved en planlægningsproces ændres eller placeres andre steder.

Indvindingsoplandene til almene vandforsyninger uden for OSD omfatter indvindingsoplande til almene vandforsyninger, som helt eller delvist er beliggende uden for OSD. ...

Følsomme indvindingsområder

Inden for OSD og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for OSD afgrænses følsomme indvindingsområder. Der er i dag identificeret indvindingsområder, der er følsomme over for nitrat (NFI) og områder, der er følsomme over for sprøjtemidler (SFI).

...

Indsatsområder (IO)

IO udpeges inden for følsomme indvindingsområder, og vil således altid være mindre end eller lig med de følsomme indvindingsområder. IO inden for SFI er sammenfaldende med SFI. IO inden for NFI lokaliseres, hvor en særlig indsats inden for NFI er nødvendig ud fra en konkret vurdering af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse. ...

I IO skal kommunerne udarbejde indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse, hvor en særlig beskyttelse af drikkevandsressourcerne er nødvendig, jf. vandforsyningslovens § 13.

Boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)

BNBO er en administrativ beskyttelseszone, der udlægges boringsnært omkring alle aktive indvindingsboringer til almene vandforsyninger. BNBO afgrænses som arealet på jordoverfladen, hvorunder vandet, der strømmer til boringen, har en given transporttid.

Miljøstyrelsen afgrænser i dag BNBO på baggrund af en transporttid på ét år. Konceptuelt kan disse BNBO således forstås som et étårs indvindingsoplande. ..."

Hovedanbringender vedrørende realiteten

Sagsøgerne har vedrørende realiteten overordnet gjort gældende, at planlægningen efter vandforsyningsloven og indsatsbekendtgørelsens § 7 er i strid med grundloven. Sagsøgernes udøvelse af landbrugsvirksomhed nyder beskyttelse i henhold til § 73 i grundloven. Kortlægningen af SDO og rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, udgør hver for sig indgreb i sagsøgernes ejendomsret efter grundlovens § 73. Indgrebene har ikke hjemmel i grundlovens § 73, da de hverken er nødvendige eller begrundet i en saglig, samfundsmæssig interesse, og de er dermed uproportionale. Det strider endvidere mod grundlovens § 73, at indgrebene ikke foretages mod fuldstændig erstatning.

Planlægningen er endvidere i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Udøvelse af landbrugsdrift nyder beskyttelse af EMRK, Tillægsprotokol 1 (TP 1), artikel 1, eftersom konventionen beskytter både respekt for ejendom, berøvelse af ejendom og kontrol af ejendom. Både kortlægningen og rådighedsindskrænkningerne efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, udgør et indgreb i sagsøgernes ejendomsret efter EMRK TP 1, artikel 1. Selvom sagsøgerne ikke efter ordlyden af bestemmelsen har krav på fuldstændig erstatning, følger det af konventionen, at erstatningen skal stå i rimeligt for-

hold til indgrebet. Dette kriterium er ikke opfyldt – hverken i forbindelse med kortlægningen eller i forbindelse med pålæg af rådighedsindskrænkninger.

Yderligere er planlægningen i strid med sagsøgernes EU-rettigheider. Udøvelsen af landbrugsdrift er omfattet af chartret (EUC). Eftersom landbrugets anvendelse af planteværnsmidler og næringsstoffer nøje er reguleret gennem EU-retten, er der ikke tvivl om, at sagsøgernes landbrugsdrift nyder beskyttelse under artikel 17 i EUC. Såvel kortlægningen som rådighedsindskrænkningerne udgør efter EUC artikel 17, stk. 1, indgreb i sagsøgernes ejendomsret. Rådighedsindskrænkninger strider endvidere mod det EU-retlige proportionalitetsprincip, hvorefter lovgivningen skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, hvilket ifølge EU-Domstolens praksis kun lader sig gøre "hvis de anvendte midler er sammenhængende og systematiske". Det følger endvidere af proportionalitetsprincippet, at regelsættenes ønskede virkning ikke må kunne opnås gennem andre retsmidler, der er mindre indgribende for sagsøgerne, og at indgrebene ikke må medføre et resultat, der står i misforhold til det mål, der søges opnået. Endelig skal den manglende overholdelse af proportionalitetsprincippet ses i sammenhæng med fraværet af erstatning som følge af planlægningen. Således indeholder EUC artikel 17, stk. 1 en udtrykkelig ret til erstatning og garanterer sagsøgerne et vist erstatningsniveau, jf. ordene "rimelig og rettidig erstatning".

Miljøministeriet har ved regeludstedelsen forbigået grundloven, EMRK og EUC. Hertil kommer, at kommunalbestyrelserne med indsatsplanbekendtgørelsens § 7 gives et alt for vidtrækkende skøn i forbindelse med udstedelsen af pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, jf. ordene "f.eks." samt "eller andre relevante forhold". Miljøministeren har med indsatsplanbekendtgørelsen reelt ikke afgrænset "i hvilke tilfælde, der kan meddeles pålæg" efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, selv om ministeren efter bestemmelsens stk. 2 er forpligtet til dette. Konsekvensen er, at kommunalbestyrelsen reelt selv bestemmer, "i hvilke tilfælde, der kan meddeles pålæg". Delegationen er således ikke sagligt afgrænset, hvilket er i modstrid med grundlovens grundlæggende kompetencefordeling efter grundlovens § 3, 1. pkt. Miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 2, skal desuden betragtes som et forbud mod delegation til kommunalbestyrelserne, idet bestemmelsen udtrykkeligt bestemmer, at det er ministeren og ikke kommunalbestyrelserne, der skal fastsætte "i hvilke tilfælde, der kan meddeles pålæg". Delegationen til kommunalbestyrelsen efter indsatsplanbekendtgørelsens § 7 foretages således uden lovhjemmel. Delegation, som kommunerne gives ved indsatsplanbekendtgørelsen § 7, er herudover reelt uden begrænsning. Dermed sættes sagsøgernes EU-rettigheider reelt ud af kraft, og det EU-retlige proportionalitetsprincip er næppe opfyldt. Sagsøgerne underlægges således ikke ens kriterier, og indskrænkningerne i driften af sagsøgernes landbrugsarealer vil således variere væsentligt. Ministeriets delegation kan derfor

ikke anses for at være sammenhængende eller systematisk, men derimod snare-re modstridende og dermed uegnet.

I relation til miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, har sagsøgerne fremsat de sam-me anbringender og har yderligere gjort gældende, at bestemmelsen er retsstridig, fordi den strider mod det EU-retlige retssikkerhedsprincip, da dens præci-se anvendelsesområde ifølge lovgiver selv er tvivlsom, hvorved bestemmelsen er uklar. En udvidende fortolkning af en indgribende bestemmelse, hvis ræk-kevidde tilmed er usikker, fremkalder uforudsigelighed og retsusikkerhed hos borgerne. For det første fordi den i dag anvendes som hjemmel til at forbyde gødskning mv. i BNBO-områder, selvom den efter sin ordlyd og formål ude-lukkende kan anvendes til at gøre indgreb til fordel for vandindvindingsanlæg og dermed ikke grundvandsmagasiner. Bestemmelsens uklarhed bekræftes af dens forarbejder, som udelukkende omtaler "vandværker". Desuden kan be-stemmelsen efter sin ordlyd og forarbejderne kun anvendes i tilfælde, hvor det vandindvindingsanlæg, som skal beskyttes mod forurening fra landbrugsvirk-somhed, er i umiddelbar nærhed af det areal, som forbuddet eller påbuddet vedrører.

Miljøministeriet har til støtte for påstanden om frifindelse overordnet gjort gældende, at der ikke er grundlag for at antage, at de omhandlede regler er ugyldige. Sagsøgerne gør gældende, at *planlægningen* er i strid med grundloven. Sagsøgerne må mene, at reglerne og kortlægningen er i strid med grundloven. Det bestrides ikke, at udøvelse af landbrugsdrift er beskyttet af grundlovens § 73. Det bestrides heller ikke, at afgørelser i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, i visse tilfælde vil kunne have karakter af ekspropriation i grund-lovens forstand, jf. forarbejderne. Det må imidlertid lægges til grund, at der ik-ke er truffet sådanne afgørelser over for nogen af sagsøgerne. Det bestrides, at udpegningen af områder i drikkevandsressourcebekendtgørelsens § 1, stk. 1, er et indgreb i sagsøgernes udøvelse af almindelig landbrugsdrift. Der er alene tale om en kortlægning, som ikke indebærer restriktioner for sagsøgernes er-hvervsudøvelse. I relation til grundlovens § 73 bemærkes, at reglerne er be-grundet i hensynet til almenvellet. De konkrete afgørelser efter miljøbeskyttel-slovens § 26 a, stk. 1, forudsætter en vurdering af, at foranstaltningerne er nødvendige, og det skal i den forbindelse vurderes, om en foranstaltning opfyl-der proportionalitetsprincippet. Sagsøgernes synspunkt om, at der ikke kan udstedes retsregler, der begrænser landbrugsdriften, uden forudgående vurde-ring af sagsøgernes ejendomme, afvises.

Det bestrides, at de danske regler om beskyttelse af drikkevandsressourcerne er i strid med EMRK, TP 1, artikel 1. Kortlægningen indebærer ikke restriktio-ner for landbrugsdriften, og den berører heller ikke sagsøgerne individuelt. Der kan derfor heller ikke være tale om et indgreb i konventionens forstand. Det bestrides, at kortlægningen giver sagsøgerne noget krav på erstatning. Efter

miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, har sagsøgerne til gengæld krav på fuld-
stændig erstatning.

Det bestrides endvidere, at planlægningen er i strid med EU's Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 17, stk. 1. Det er ikke korrekt, at bestemmelsen beskytter muligheden for fremtidig indkomst. Indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er ikke i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip. Bestemmelsen foreskriver, at kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a skal ske ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen. Bestemmelsen anviser dermed, at der skal foretages en konkret vurdering af, om påtænkte rådighedsindskrænkninger er nødvendige, og der ligger heri også, at det skal vurderes, om disse restriktioner er i overensstemmelse med det danske og det EU-retlige proportionalitetsprincip. Der er overladt kommunalbestyrelsen et fagligt skøn, men dette skøn er undergivet prøvelse i Miljø- og Fødevarerklagenævnet og ved domstolene. Både kortlægningen og hjemlen til at pålægge begrænsninger er lovlige og egnede til at sikre beskyttelsen af drikkevandet. Fastlæggelsen af beskyttelsesniveaet er begrundet i hensynet til almenvellet, og reglerne sikrer, at der alene pålægges begrænsninger, som er nødvendige for at sikre rent drikkevand, som dette også er defineret i drikkevandsdirektivet og grundvandsdirektivet. Det bestrides, at der ikke ydes fuld erstatning for afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det fremgår udtrykkeligt af § 26 a, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan pålægge foranstaltninger, men det fremgår af stk. 2, at der i bekendtgørelse kan fastsættes nærmere regler for dokumentationsgrundlag, jf. indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Særligt vedrørende påstanden angående miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, gøres det gældende, at § 24, stk. 1, lovligt giver hjemmel til at nedlægge påbud eller forbud i geografisk større udstrækning end 25 meter fra et vandindvindingsanlæg. Det forudsætter, at dette er nødvendigt for at undgå fare for forurening. Det bestrides, at miljøbeskyttelseslovens § 24 er i strid med det EU-retlige retssikkerhedsprincip. § 24 finder anvendelse efter en konkret vurdering af det faglige grundlag for at meddele påbud eller forbud for at undgå en fare for forurening af drikkevand fra bestemte vandindvindingsanlæg. Det kommer navnlig an på, om der det pågældende sted er en tilstrækkelig naturlig beskyttelse af det grundvandsmagasin, som drikkevandet indvindes fra. Det bestrides, at det er i strid med borgernes retssikkerhed, at der kan meddeles påbud eller forbud, når det er begrundet i hensynet til beskyttelse af drikkevandet det pågældende sted.

Anbringender vedrørende spørgsmålet om retlig interesse

Miljøministeriet har til støtte for afvisningspåstanden procederet i overensstemmelse med påstandsdokument af 27. september 2022, hvoraf fremgår

blandt andet følgende (henvisninger til ekstrakt og materialesamling samt fodnoter udeladt):

”Miljøministeriets bemærkninger til de enkelte sagsøgere er følgende:

2.3 Sagsøgerne

2.3.1 Sagsøger 1, Adresse 3, 8300 Odder

Ifølge K ejer Sagsøger 1 ingen arealer i BNBO. Han ejer 41,93 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 30 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.2 Sagsøger 2 og Sagsøger 3, Adresse 1, By 1 Sagsøger 2 ejer ikke arealer på Adresse 1, By 1.

Ifølge K ejer Sagsøger 3 ingen arealer i BNBO. Han ejer 111,45 ha i IO.

Ifølge bilag 66 ejer sagsøgerne 161 ha i særligt sårbare områder. Det er oplyst, at en del af arealerne er forpagtede, jf. processkrift af 13. september 2022, bilag 70 og processkrift af 23. september 2022.

Bilag 32 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.3 Sagsøger 4, Adresse 3, 8300 Odder

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 4 ikke arealer i BNBO. Han ejer 12,27 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 32 og bilag 45 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.4 Sagsøger 5, Adresse 4, 9800 Hjørring

Sagsøger 5 ejer ifølge bilag K 3,56 ha i BNBO. Han ejer 112,72 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 62 er en indsatsplan for [Vandværk 2]. [Sagsøger 5's] arealer ligger ikke inden for indvindingsoplandet til dette vandværk.

2.3.5 [Sagsøger 7], [Adresse 5], 9800 Hjørring

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 7] ingen arealer i BNBO og kun 0,02 ha i IO.

Ifølge bilag 66 ejer [Sagsøger 7] 296 ha i særligt sårbare områder. Tilsvarende fremgår af bilag 40, 41, 42, 43, 44.4 og 50. Der er efter Miljøministeriets opfattelse tale om forældede oplysninger og /eller oplysninger, der ikke kan verificeres.

Bilag 41 indeholder [Sagsøger 7's] indsigelse fra 2017 mod indsatsplan for [Vandværk 2], og som bilag 62 er fremlagt den vedtagne indsatsplan. Det er ikke oplyst, hvordan denne har betydning for sagsøgeren.

Som bilag 68 er fremlagt advokat Hans Sønderby Christensens korrespondance fra 2021 med Hjørring Vandselskab om beskyttelse af kildepladser i BNBO. [Sagsøger 7] ejer ikke i dag arealer i BNBO, og oplysningerne må anses for forældede.

[Sagsøger 7] har oplyst, at han har overdraget nærmere specificerede arealer til sin søn [Sagsøger 6].

Ifølge bilag L ejer [Sagsøger 6] 0,97 ha i BNBO og 155,87 ha i IO.

2.3.6 [Sagsøger 8], [Adresse 6], [By 5]

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 8] ingen arealer i BNBO og 4,12 ha i IO. Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 44.6 og bilag 51 indeholder oplysning om forslag til indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.7 [Sagsøger 9], [Adresse 7], [By 5]

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 9] ingen arealer i BNBO. Han ejer 8,59 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 33 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.8 Sagsøger 10, Adresse 8, By 5

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 10 0,87 ha i BNBO. Han ejer 36,54 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 34 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.9 Sagsøger 11, Adresse 2, By 2

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 11 ingen arealer i BNBO og ikke længere arealer i IO.

Ifølge bilag 66 ejer Sagsøger 11 18,6 ha i særligt sårbare områder. Dette bestrides, jf. processkrift af 13. september 2022.

Bilag 20 og på ny processkrift 13 af 23. september 2022 indeholder oplysning om, at Sagsøger 11 ejer Matrikel nr. 2, og oplysning om en indsatsplan. Det fremgår imidlertid af tingbogen, at ejendommen ejes af Virksomhed ApS 2, jf. tinglyst skøde af 28. april 2021.

Bilag 43 indeholder med henvisning til bilag 39 oplysning om et areal på 5,35 ha i BNBO og restriktioner på 5,35 ha. Dette bestrides.

Bilag 54 indeholder kort, der med skraveringer viser indsatsområder (IO). Dette bestrides.

2.3.10 Sagsøger 12, Adresse 9, By 6

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 12 ingen arealer i BNBO og 343,65 ha i IO.

Ifølge bilag 66 ejer Sagsøger 12 30,53 ha i særligt sårbare områder. Bilag 39, 43 og 54 indeholder yderligere oplysninger om arealer.

Bilag 43 oplyser, at Sagsøger 12 ejer 3,1 ha beliggende inden for BNBO. Dette bestrides. Derfor bestrides også oplysning i processkrift 13 af 23. september 2022 om telefonisk kontakt om frivillig aftale i BNBO. Bilag 63 er en indsatsplan for By 2 området.

Som bilag 67 er fremlagt en mail af 16. august 2022 fra Skanderborg Kommune med forslag om indgåelse af en aftale om dyrkningspraksis. Det fremgår af aftaleudkastet, at hvis det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale, kan kommunen med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a, pålægge rådighedsindskrænkninger på [Matrikel nr. 1].

2.3.11 [Sagsøger 13], [Adresse 10], [By 7]

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 13] ingen arealer i BNBO og 97,03 ha i IO.

Ifølge bilag 66 ejer [Sagsøger 13] 18 ha i BNBO. Bilag 43, 55 og 61 indeholder også oplysninger om arealer i BNBO og en indsatsplan for Sæby, herunder [Vandværk 3]. Det fremgår, at [Sagsøger 13] ejer arealer berørt af områdeudpegninger tilknyttet [Vandværk 3] (anlægsid 70341). [Vandværk 3] er imidlertid nedlagt, og borerne er sløjfede. Områdeudpegningen er udgået med ikrafttrædelse af bekendtgørelse nr. 2071 af 11. november 2021 om udpegnings af drikkevandsressourcer, jf. processkrift af 13. september 2022.

2.3.12 [Sagsøger 14], [Adresse 11], 9700 Brønderslev

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 14] ingen arealer i BNBO og 1,5 ha i IO.

Ifølge bilag 66 ejer [Sagsøger 14] 11,39 ha i BNBO. [Sagsøger 14] har efterfølgende bekræftet, at han ikke længere ejer arealer i BNBO.

Som bilag 44.1 er fremlagt oplysning om indsatsplan for [Område 1] og [By 3], herunder [Vandværk 4]. [Sagsøger 14] ejer arealer inden for indvindingsoplandet for dette vandværk. Af indsatsplanen fremgår: "Der gennemføres ikke en langsigtet grundvandsbeskyttelse via dyrkningsrestriktioner på landbrugsjord." Indsatsplanen har ikke nogen konkret betydning for denne sagsøger.

2.3.13 [Sagsøger 15], [Adresse 12], [By 1]

Ifølge bilag K ejer [Sagsøger 15] ingen arealer i BNBO og 20,93 ha i IO. Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 35 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

2.3.14 Sagsøger 16, Adresse 13, By 8

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 16 ingen arealer i BNBO og ikke længere arealer i IO.

Ifølge bilag 66 ejer Sagsøger 16 2,87 ha i særligt sårbare områder.

Bilag 37 og 38 indeholder en oplysning om arealer ejet af Virk. ApS 1, jf. også processkrift af 13. september 2022 og processkrift 13 af 23. september 2022.

2.3.15 Sagsøger 17, Adresse 14, By 9

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 17 2,36 ha i BNBO. Han ejer 56,44 ha i IO. Han ejer (alene) 23,13 ha i OSD.

Ifølge bilag 66 ejer Sagsøger 17 38,88 ha i særligt sårbare områder og BNBO. Divergerende oplysninger i bilag 43 og 44.5 om arealer på 102,8 ha og 101,9 ha bestrides.

Bilag 64 er en indsatsplan for grundvandsbeskyttelse i By 2 området. Det er ikke oplyst, hvorledes denne har betydning for sagsøgeren.

2.3.16 Sagsøger 18, Adresse 15, 8300 Odder

Ifølge bilag K ejer Sagsøger 18 0,27 ha i BNBO og 61,84 ha i IO.

Oplysningerne i bilag 66 stemmer overens hermed.

Bilag 36 indeholder oplysning om planlagt indsatsplan i Aarhus Kommune. Ifølge Aarhus Kommunes hjemmeside er der endnu ikke vedtaget en indsatsplan.

3. ANBRINGENDER

3.1 Miljøbeskyttelseslovens § 21 b, § 24 og § 26 a

Til støtte for den principale påstand om afvisning gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har godtgjort og heller ikke sandsynliggjort, at de har retlig interesse i prøvelsen af de generelle regler i miljøbeskyttelsesloven.

Dansk retspleje indeholder ikke et princip om actio popularis, dvs. en adgang for enhver til at få prøvet en forvaltningsafgørelse eller generelle regler. Prøvelse af generelle retsakter som lovregler kan som udgangspunkt kun ske i forbindelse med prøvelse af en konkret forvaltningsakt, der er truffet i medfør af de generelle regler.

Sagsøgerne vil kunne få prøvet eventuelle senere afgørelser truffet over for dem i medfør af miljøbeskyttelseslovens §§ 24 og 26 a.

Det gælder både efter miljøbeskyttelseslovens § 24 og efter § 26 a, at en kommune i givet fald kan træffe afgørelse om at give påbud på grundlag af en konkret vurdering af fare for forurening af drikkevandet i området. Afgørelserne kan efter miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet, som derpå skal tage stilling til, om pålæggene opfylder de retlige betingelser i § 26 a, om grundvandet på stedet er sårbart over for nitrat og/eller pesticider, og om de konkrete pålæg er nødvendige. Der foretages efter praksis også en proportionalitetsafvejning.

Ved domstolsprøvelse af sådanne afgørelser kan der ske prøvelse af, om reglerne i miljøbeskyttelsesloven er i overensstemmelse med grundloven og EU-retten, prøvelse af om afgørelserne er tilstrækkeligt begrundet i de konkrete forhold, og om afgørelserne er i overensstemmelse med det nationale og det EU-retlige proportionalitetsprincip.

Der henvises til Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis og Østre Landsrets dom af 1. april 2022 refereret i afsnit 2.2.2 og 2.2.4 [MAD2017.502. MAD2019.186 og Østre Landsrets dom af 1. april 2022 i BS-35231/2018-OLR]. Afgørelser efter både § 24 og § 26 a træffes ud fra en vurdering af, om der er risiko for forurening af drikkevandet. Det er ikke et krav, at der er påvist bestemte mængder af pesticider eller kvælstof, men det indgår i den faglige vurdering af sårbarheden af drikkevandsressourcen, om der er forekomst af pesticider og kvælstof i borerne i området.

Det er helt generelt en betingelse for, at sagsøgerne har retlig interesse i at få påstandene prøvet ved domstolene, at påstandene har en konkret og væsentlig betydning for sagsøgerne. Sagsøgernes interesse skal også være aktuel. Det gælder så meget desto mere, hvor påstandene angår gyldigheden af generelle regler.

Det gøres gældende, at ingen af sagsøgerne har retlig interesse i efterprøvelse af de generelle regler i miljøbeskyttelsesloven.

Det bestrides, at sagsøgerne har retlig interesse i prøvelse af miljøbeskyttelseslovens § 21 b. Der er tale om hel generel miljøbeskyttelse, der angår alle de landmænd, som måtte eje jord inden for en radius på 25 m fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger. Sagsøgerne kan ikke have konkret og individuel interesse i prøvelse af bestemmelsen. Det bestrides, at sagsøgerne har retlig interesse i prøvelse af miljøbeskyttelseslovens § 24. Der foreligger ingen oplysninger om, at nogen af sagsøgerne er blevet mødt med en afgørelse fra en kommune truffet i medfør af § 24.

Det bestrides, at sagsøgerne har retlig interesse i prøvelse af miljøbeskyttelseslovens § 26. Der foreligger ikke oplysninger om, at nogen af sagsøgerne er blevet mødt med en afgørelse fra en kommune truffet i medfør af § 26 a. Alene **Sagsøger 12** har henvist til en mail fra Skanderborg Kommune med forslag om indgåelse af en aftale om dyrkningspraksis, hvor det er oplyst, at kommunen kan pålægge rådighedsindskrænkninger med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det vides ikke, om kommunen i mangel af aftale i fremtiden faktisk træffer en afgørelse.

Det bestrides, at det forhold, at (nogle af) sagsøgernes ejendomme i fremtiden vil kunne blive pålagt restriktioner med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, eller § 26 a, stk. 1, på baggrund af en konkret kommunal vurdering, i sig selv indebærer, at sagsøgerne har den fornødne retlige interesse i søgsmål om de generelle reglers overensstemmelse med grundloven og EU-retten. Kommunalbestyrelsens afgørelser om pålæg skal meddeles hver enkelt lodsejer, og der skal i den forbindelse tages stilling til nødvendighed i forhold til arealernes sårbarhed og anvendelsen. Der skal altså ske konkrete vurderinger i forhold til de enkelte arealer og dermed ejere. Det betyder, at nogle sagsøgerne i fremtiden muligvis vil kunne blive bebyrdet med et pålæg, medens andre ikke vil få noget pålæg.

Sagsøgerne har ikke retlig interesse i at føre retssag om reglerne. Sagsøgerne har slet ikke retlig interesse i at føre retssag om tidligere gældende regler, som ikke kan antages at have betydning for sagsøgerne i dag.

Sagsøger 16 og **Sagsøger 11** ejer ikke arealer i indsatsområder, og disse sagsøgere har absolut ingen interesse i at føre retssag om reglerne.

Som sagen foreligger, er der med påstandene lagt op til, at landsretten skal udøve responderende virksomhed, hvilket ikke er domstolenes opgave.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at landsretten skal afvise alle påstandene fra domstolene.

3.2 Vandforsyningsloven med bekendtgørelser

Til støtte for den principale påstand om afvisning gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har godtgjort og heller ikke sandsynliggjort, at de har retlig interesse i prøvelsen af de generelle regler i vandforsyningsloven, indsatsplanbekendtgørelsen eller drikkevandsressourcebekendtgørelsen.

Der træffes ikke nogen konkrete afgørelser i medfør af disse regler.

Sagsøger 5, Sagsøger 7, Sagsøger 12, Sagsøger 13, Sagsøger 14 og Sagsøger 17 har henvist til indsatsplaner vedtaget af Frederikshavn, Hjørring, Nordfyns, Skanderborg og Aalborg Kommune i perioden fra 2014 til 2018 (bilag 61-64), men der er ikke oplysninger om, at der er meddelt påbud over for disse sagsøgere med henvisning til indsatsplanerne, og det er heller ikke påvist, at dette vil ske.

Sagsøger 5 og Sagsøger 13 har henvist til indsatsplaner, som ikke ses at kunne få nogen betydning for dem. Sagsøger 12 har henvist til en mail fra Skanderborg Kommune med forslag om indgåelse af en aftale om dyrkningspraksis, hvor det er oplyst, at kommunen kan pålægge rådighedsindskrænkninger med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det vides ikke, om der i fremtiden bliver truffet en afgørelse.

Nærværende sag adskiller sig fra sagen om gyldigheden af indsatserne i vandområdeplanerne, jf. Vestre Landsrets kendelse i MAD2018.240, derved, at der ikke er nogen konkretiserede indsatser i planerne over for sagsøgerne, og derved at planerne ikke er vedtaget af Miljøministeriet.

Sagsøger 1, Sagsøger 4, Sagsøger 8, Sagsøger 9, Sagsøger 3, Sagsøger 10, Sagsøger 15 og Sagsøger 18 har oplyst om Aarhus Kommunes forslag til indsatsplan fra 2021 (bilag 45), som endnu ikke er vedtaget. Det er ikke på nogen måde konkretiseret, at den vil give sig udslag i pålæg til sagsøgerne.

Det bestrides, at kortlægningen i drikkevandsressourcebekendtgørelsen betyder, at sagsøgernes ejendomme bliver usælgelige. Kortlægningen af indsatsområder (IO) omfatter 636.878 ha og dermed en betydelig del af landbrugsarealerne. Kortlægning blev gennemført af amterne første gang i 1997, og pligt til kortlægningen blev indført ved lov nr. 479 af 1. juli 1998. Der er tale om generel drikkevandsbeskyttelse og for landmændene generel erhvervsregulering, som har virket i mere end 20 år. Kortlægningen er erstatningsfri regulering, som ikke er til hinder for salg af landbrugsejendomme.

Kortlægningen har ingen direkte betydning for sagsøgerne, da der ikke er direkte retsvirkninger forbundet med kortlægningen. Udpegningerne har derfor ikke nogen konkret og væsentlig betydning for sagsøgerne.

Sagsøgerne har ikke retlig interesse i at føre retssag om reglerne. Sagsøgerne har slet ikke retlig interesse i at føre retssag om tidligere gældende regler, som ikke kan antages at have betydning for sagsøgerne i dag.

Sagsøger 16 og Sagsøger 11 ejer ikke arealer i indsatsområder, og disse sagsøgere har absolut ingen interesse i at føre retssag om reglerne."

Sagsøgerne har procederet i overensstemmelse med påstandsdokument af 27. september 2022, hvoraf fremgår blandt andet følgende (henvisninger til ekstrakt og materialesamling samt fodnoter udeladt):

"Om mandataren og medlemmerne

Mandataren arbejder fagligt for effektiv grundvandsbeskyttelse gennem godt landmandskab. Foreningen driver oplysningsvirksomhed om behovet for effektiv beskyttelse mod de aktuelle presfaktorer, som findes mod grund- og drikkevand i dag (PFAS, som er farligste og BAM, som er det hyppigste mfl), som så småt er begyndt at opnå bred anerkendelse i pressens bevågenhed på landsplan...

Ifølge foreningen findes tusindvis af øvelsesterræner og sivende lossepladser, som udgør aktuelle og reelle trusler mod grund- og drikkevand, hvorimod dyrkningsfladen ikke har forårsaget sløjfning af én eneste drikkevandsboring i en generation. Foreningen, som har eksisteret siden 2019, har i dag godt 300 medlemmer på landsplan, som alle indbetaler erhvervs-kontingent som betingelse for medlemskab. Foreningen rådgiver enkelt-medlemmer om faglige spørgsmål i tilknytning til grundvandsbeskyttelse. I medlemsskaren findes også vandværker. Foreningen samarbejder med Danmarks Brøndejerforening, AgriNord, Agerskovgruppen og Landbo-Syd. Foreningen modtager – ingen offentlig støtte. Foreningen udøver sit virke udelukkende på grundlag af kontingentindbetalinger fagligt og økonomisk uafhængigt af enkeltinteresser.

I tilfælde af påbud vil medlemmernes forretningsmæssige fremtid være de facto og de jure være bragt til ophør. Det skyldes, at med påbud om reduceret eller ophørt gødskning følger pligt til øjeblikkelig reduktion af husdyrproduktionen. Medlemmerne vil - populært udtrykt – forretningsmæssigt være reduceret til "hyrder" på egen jord uden, at det medfører bedre grundvand. Sagsøgerne vil i praksis ikke kunne praktisere landmandslivet som økologer, eftersom denne driftsform er afhængig af tilskud, som er afskåret, når først planerne er så fremskredne som det er tilfældet for sagsøgerne i nærværende sag.

Foreningen arbejder for at sikre faglig systematik og faglig sammenhæng mellem de midler, som anvendes til at sikre grundvandsbeskyttelsen og den beskyttelse, som ønskes opnået. Foreningen ønsker at fritage medlemmerne for den usikkerhed, som opstår ved, at der ikke gælder krav om årsagssammenhæng mellem dyrkningsflade og grundvand som betingelse for at indskrænke eller fratage dem ejerskabet eller udøvelsen af dyrk-

ningsfriheden. Deres erhvervsmæssige råden over deres jord er knyttet til deres forretningsmæssige eksistens og – tillige - identitet.

I dag har små 100 af foreningens medlemmer anlagt sag mod sagsøgte om gyldigheden af den omtvistede regulering ad to omgange. Nærværende søgsmål er det først anlagte.

Mandatarens medlemmer er aktuelt, konkret og væsentligt berørt

De sagsøgende medlemmers retlige stilling er berørt af de omtvistede regler negativt. Ikke negativt fordi medlemmerne ikke ønsker rent drikkevand, tværtimod, men fordi drikkevandet ikke nyder gavn af, at det professionelle konventionelle landbrug nedlægges på deres ejendomme, eftersom medlemmernes dyrkningsflade ikke har ført til forurening. Det er ubestridt, at ingen boringer i tilknytning til sagsøgernes dyrkningsflade har ført til forurening.

Samtlige sagsøgere har hver især og samlet retlig interesse i at få efterprøvet, om regelgrundlaget og den planlægningsmæssige udpegning, som samtlige sagsøgere er underlagt, er retsstridig. Tilsvarende er (sagsøgerne som medlemmer af) Foreningen for Grundvandsbeskyttelse aktuelt, konkret og væsentligt berørt og har retlig interesse i sagen. Når der i det følgende skrives sagsøger(ne) er dette en samlebetegnelse, som dækker over sagsøgerne hver især og samlet samt (sagsøgerne som medlemmer af) Foreningen for Grundvandsbeskyttelse.

Planer, regler og konkrete forvaltningsafgørelser indskrænkninger sagsøgernes rådighed over deres ejendomme og landbrugsdrift, herunder i form af varslede, offentliggjorte indskrænkninger i driften, herunder de facto og de jure indskrænkninger af betydning for investeringer, samt indskrænkninger i mulighederne for omsætning af ejendommen.

Til eksempel har **Sagsøger 12** allerede modtaget oplysning om, at Skanderborg Kommune "vil" udstede påbud, medmindre han indgår aftale. Eller sagt med andre ord underlægges sagsøgerne "frivillig tvang".

Sagsøger 16 og **Sagsøger 15's** ejendomme er sågar underlagt 100 % udpegning (bilag 69). **Sagsøger 2** og **Sagsøger 3** står foran betydelige investeringer i bedriften, som afskæres effektivt som følge af tabsbegrænsningspligt.

Billedligt talt ligger sagsøgerne inde med velproportioneret produktionsapparat til effektiv fødevareproduktion, som overflødiggøres fremadrettet. Fremadrettet vil bygningskomplekser og foretagne investeringer henligge uproportionerede og i realiteten uanvendelige. Når udbyttet falder til un-

der 1/5 savner det forretningsmæssig logik og realitetssans at skulle vedligeholde produktionsfaciliteter, som er tre gange større.

Sagsøgernes driftsudfordringer

Når sagsøgernes landbrugsbedrifter udpeges til restriktioner, som kan ende i ekspropriation af et større antal hektarer, vil det resultere i såkaldte "harmoniproblemer" hos de af sagsøgerne, som har dyrehold. Dette skyldes, at en del af harmoniarealet udgår af harmoniregnskabet, således at landbruget har for mange i forhold til areal til udbringning af husdyrgødning. Dette stiller disse virksomheder med et akut problem, som hvis det ikke løses ved at kunne købe andet jord, kun kan løses ved at sanere dele af bedriften.

Virksomheden efterlades herefter "amputeret" med tomme staldanlæg og en maskinpark der ikke er svarende til virksomhedens størrelse. Der vil således utvivlsomt være et tab af væsentligt større omfang end først antaget, grundet de afledte effekter af ekspropriationen.

Økologisk arealtilskud bortfalder

Det følger af reglerne for tildeling af økologisk arealtilskud, at såfremt sagsøger er forpligtet til at undlade brug af pesticider, efter indgåelse af en frivillig aftale, eller ved pålæg kan der ikke gives tilsagn om tilskud.

BKG 2021-06-01 nr 1077 Økologisk arealtilskud, § 10, stk. 1 nr. 2

Tilsagn om tilskud for et areal er betinget af

2) at der for arealet ikke ved tilsagnsperiodens begyndelse og med virkning inden for tilsagnsperioden foreligger forpligtelse til at undlade brug af kemiske plantebeskyttelsesmidler eller forpligtelser, der i hovedsagen svarer hertil, som følge af tilsagn om tilskud i medfør af anden lovgivning end Landbrugsstyrelsens bekendtgørelser om tilskud til omlægning til økologisk jordbrug og bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., som følge af aftale, der indebærer betaling for den nævnte regulering, som følge af servitut eller som følge af pligt, der er pålagt i medfør af anden lovgivning

Landbrugsstyrelsen angiver i faktaark for Økologisk Arealtilskud af januar 2022 at: "Bliver dine arealer pålagt restriktioner i forhold til at bruge pesticider i løbet af tilsagnsperioden, kan det også have betydning for tilsagnet.."

Både Sagsøger
7 og Sagsøger
12 er blevet kontaktet med henblik på indgåelse af frivillig aftale om pesticidfri drift. Der er således ikke længere mulighed for disse to sagsøgere, at modtage det økologiske arealtilskud, eftersom

forpligtelsen til at undlade at bruge plantebeskyttelsesmidler efter indgåelse af en frivillig aftale, vil træde i kraft i løbet af en tilsagnsperiode, hvorefter det kan få betydning for tilsagnet. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

Til støtte for, at sagen skal fremmes til realitetsbehandling af sagsøgernes påstande, gøres det gældende:

At sagsøgerne hver især er aktuelt, konkret og væsentligt berørt og derfor har retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande. Som det fremgår af figur 1, er processen frem mod påbud om rådighedsrestriktioner fremadskridende gennem en årrække. Ejendommene er "udsondret" i offentlig planlægning, gennem høringsrunder om påtænkte indsatser, vedtagelse af planer, vedtagelse af indsatser mfl.

At forslag til indsatsplan for drikkevandsbeskyttelse i StorAarhus, som 9 sagsøgere har modtaget og deltaget i offentlig høring af, samt for politisk vedtagelse af indsatsplaner beliggende i Frederikshavn, Hjørring, Nordfyn og Skanderborg, berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og gør indgreb i sagsøgernes beskyttelse efter grl. § 73, EMRK TP1 og EUC. Der henvises til dokumentation for stadierne i processerne på nuværende tidspunkt med vedtagelse af indsatsplaner for sagsøgernes ejendomme til figuren i Sagsøgernes processkrift 13, s. 6 ... Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At sagsøgerne samlet er aktuelt, konkret og væsentligt berørt og har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande. For flere af sagsøgernes vedkommende, er indsatsplaner allerede vedtaget og BnBO er under udvidelse med flere hundrede meter i radius, hvilket er juridisk blåstemplet af sagsøgtes vejledning af kommunerne.

At Foreningen for grundvandsbeskyttelse og dermed i lige så høj grad medlemmerne enkeltvis er aktuelt, konkret og væsentligt berørt og derfor har retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At blot en af sagsøgerne er aktuelt, konkret og væsentligt berørt og derfor har retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande, skal sagsøgernes påstande fremmes til realitetsbehandling.

At regelgrundlaget i sagsøgernes påstande berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og gør indgreb i sagsøgernes beskyttelse efter Grundlovens § 73, EMRK TP1 og EUC. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande. Man kan ikke være helt eller halvt økolog.

At forslag til indsatsplaner, offentlig høring om indsatsplaner samt politisk vedtagelse af indsatsplaner berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og gør indgreb i sagsøgernes beskyttelse efter grl. § 73, EMRK TP1 og EUC. Der henvises til dokumentation for stadierne i processerne på nuværende tidspunkt med vedtagelse af indsatsplaner for sagsøgernes ejendomme til figuren i Sagsøgernes processkrift 13, s. 6 ... Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At udpegningerne af sagsøgernes ejendomme til OD (områder med drikkevandsinteresser), jf. vfl § 11, stk. 1 nr. 1 og drikkevandsbek. § 1, stk 1. nr. 1., jf. bilag 1. til OSD (områder med særlige drikkevandsinteresser), jf. vfl § 11, stk. 1 nr. 2 og drikkevandsbek. § 1, stk 1. nr. 2., jf. bilag 1, til IOLuOSD (Indvindingsoplande til almene vandforsyninger udenfor OSD), jf. vfl § 11, stk. 1 nr. 3 og drikkevandsbek. § 1, stk 1. nr. 3., jf. bilag 2, NFI (nitratfølsomme indvindingsområder), SFI (sprøjtemiddelfølsomt område), jf. vfl § 11, stk. 1 nr. 4 og drikkevandsbek. § 1, stk 1. nr. 4., jf. bilag 3, IO (indsatsområde), jf. vfl § 11, stk. 1 nr. 5 og drikkevandsbek. § 1, stk 1. nr. 5., jf. bilag 4, samt til BNBO (boringsnært beskyttelsesområde), jf. vfl § 11 a, stk. 1 nr. 6 og drikkevandsbek. § 1, stk 1, nr. 6, jf. bilag 5, berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og gør indgreb i sagsøgernes beskyttelse efter grl. § 73, EMRK TP1 og EUC. Der henvises til dokumentation for de nærmere udpegningerne af arealerne på sagsøgernes ejendomme til bilag 69 og K. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At sagsøgernes tabsbegrænsningspligt som følge af udpegning af sagsøgernes ejendomme som OD, OSD, IOLuOSD, NFI, SFI, IO samt BNBO berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og derved statuerer retlig interesse. Der henvises herved til bilag 69 og K. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At sagsøgernes tabsbegrænsningspligt som følge af udpegning i kommunernes indsatsplaner af sagsøgernes ejendomme som IO, berører sagsøgerne aktuelt, konkret og væsentligt og derved statuerer retlig interesse. Der henvises herved til bilag 69 og K. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At **Sagsøger 12** som Skanderborg Kommune med henvisning til vandforsyningslovens § 13 d har truffet afgørelse om at gennemføre Indsatsplan **By 2** området, Skanderborg Kommune, jf. bilag 63, ved indgåelse af en frivillig aftale med **Sagsøger 12** om pesticidfri drift, jf. bilag 67, utvivlsomt er aktuelt, konkret og væsentligt berørt heraf og derfor har retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande. Der henvises herved til bilag 63 og 67 samt til det anførte i

sagsøgernes processkrift 13, s. 13 ff ..., om såkaldt "frivillig" aftale" med Sagsøger 12 .

At Sagsøger 7 og Sagsøger 6 utvivlsomt, jf. bilag 68, er aktuelt, konkret og væsentligt berørt, eftersom Hjørring Vandsselskab A/S i mail af 9. november 2021 kl. 12:06 til sagsøgernes advokat fremsender mødedagsordenen hvor punkt 1. er et ønske om opkøb af Sagsøger 7's jord. Sagsøger 7 og Sagsøger 6 har som følge heraf retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At sagsøgernes manglende retssikkerhed som følge af regelgrundlagets vilkårlighed og dermed uforudsigelighed som følge af:

- dels, den manglende årsagssammenhæng mellem stedfunden forurening fra sagsøgernes ejendomme som følge af landbrugsdrift og de grundvandsområder, som myndighederne ønsker at beskytte de brug af regelsættet i påstandene til at gøre indgreb i sagsøgernes landbrugsdrift på sagsøgernes ejendomme.
- dels, at reglerne er i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip, at lovgivningen skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, hvilket ifølge EU-Domstolens praksis kun lader sig gøre forudsat, at de anvendte midler er "sammenhængende og systematiske", herunder er indsatsbekendtgørelsens § 7 ikke er sammenhængende eller systematisk, eftersom bestemmelsen ikke indeholder faste, objektive og målbare kriterier, der kan sikre en ensartet administrativ praksis på tværs af kommunerne, endsige sikre et vist mindstemål af forudberegnelighed. Derimod indeholder bestemmelserne så brede og vide betingelser for at pålægge rådighedsindskrænkninger, at kommunalbestyrelsernes juridiske muligheder i praksis vil være legio samt i praksis vil variere væsentligt på tværs af landets kommuner, jf. ordene "f.eks." og "andre relevante forhold".

Vilkårligheden og dermed uforudsigeligheden indebærer, at sagsøgerne bliver vilkårligt og uforudsigeligt og derved intensivt/væsentligt berørt. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få realitetsbehandlet sagsøgernes påstande.

At i det omfang regelsættet hidrører fra EU-retlig regulering, som er retsstridigt implementeret til skade for sagsøgerne, så tilsidesættes sagsøgernes EU retlige rettigheder ved implementeringen, og sagsøgerne vil derfor til beskyttelse af deres EU-retlige rettigheder have retlig interesse i at få pådømt sagsøgernes påstande i sagen.

Kortlægningens geografiske og tidsmæssige udstrækning

Ved lov nr. 479 af 1. juli 1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v. fastsattes regler, hvis formål var at beskytte nuværende og fremtidige drikkevandsressourcer, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. 56 af 16. april 1998. Det betød blandt andet, at områder med særlige drikkevandsinteresser (herefter "OSD") fremadrettet skulle kortlægges med henblik på at indgå i den kommunale indsatsplanlægning. Kortlægningen af OSD blev først foretaget i regionplanenerne, siden i vandplanerne, og i dag sker kortlægningen i bekendtgørelsesform ved drikkevandsbekendtgørelsen. Kortlægningen findes alene i bilagene 1 – 5 til bekendtgørelse nr. 1420 af 28. november 2018. Bilagene er kortbilag, som angiveligt viser følgende:

Bilag 1: Områder med drikkevandsinteresser og områder med særlige drikkevandsinteresser.

Bilag 2: Indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser.

Bilag 3: Følsomme indvindingsområder.

Bilag 4: Indsatsområder.

Bilag 5: Boringsnære beskyttelsesområder.

Den tidsmæssige udstrækning af kortlægningsperioden indebærer en uafklaret og uvis situation om den fremtidige drift af sagsøgernes landbrugsjendomme, idet de endnu, mere end 20 år efter lovens vedtagelse, ikke kender deres endelige retsstilling, herunder i hvilket omfang deres landbrugsproduktion fremadrettet lader sig opretholde. Når en landbrugsbedrifts produktionsarealer er kortlagt som et OSD eller i et indvindingsopland uden for et OSD, må det forventes, at kommunen vedtager en indsatsplan efter § 13 a, stk. 1, i vandforsyningsloven og efterfølgende pålægger rådighedsindskrænkninger i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1. Dette har i sig selv en væsentlig og umiddelbar betydning for sagsøgerne. Det medfører rådighedsindskrænkninger ved driften af ejendommen som følge af tabsbegrænsningspligten, herunder indskrænkede investeringsmuligheder samt begrænsninger i form af låne- og omsætningsbegrænsninger. Ingen erhverver, bank eller anden långiver ønsker at investere i eller muliggøre investeringer i landbrugsjord, som ikke med 100 pct. sikkerhed kan udnyttes på forretningsmæssig måde i fremtiden. Det har i sagens natur en direkte, negativ indvirkning på sagsøgernes faglige og forretningsmæssige konkurrenceevne. Kort og godt betyder kortlægningen, at sagsøgernes ejendomme påføres rådighedsindskrænkninger og er usælgelige de facto længe før usælgeligheden rammer de jure. Selv hvis sagsøgernes ejendomme var salgbare, er køberfeltet kraftigt reduceret.

Både BnBO og indsatsplaner indeholder håndfaste restriktioner på sagsøgernes ejendomme. Modsat de af sagsøgte påberåbte vandplaner, hvis ret-

lige "indhold" er af helt overordnet karakter. Kommunernes BnBO og indsatsplaner indeholder – modsat vandplanernes generelle del – specifikke indsatser på bedriftsniveau. Vandplanerne er derfor helt usammenlignelige med den kommunale planlægning. Sagsøgerne er berørt, fordi der enten er planlagt indsats, eller allerede vedtaget indsatser på deres ejendomme. Det følger både af sagsøgtes egen praksis og af den førende retslitteratur. Sagsøgerne har alle retlig interesse i samtlige påstande, eftersom BnBO og indsatsplaner i sagens natur er uadskillelige. Formålet med restriktioner i indsatsplanområderne er således at beskytte boring efter vand mod forurening. For sagsøgerne gælder, at de alle er "ramt" af vedtagne BnBO eller indsatsplaner, hvor restriktioner er enten vedtaget eller både planlagt og varslet. Eftersom de kommunale indsatsplaner hænger uløseligt sammen med udpegningen af OSD, inden for hvilke områder planerne vedtages med rådighedsrestriktioner, har sagsøgerne ligeledes retlig interesse i at få pådømt denne påstand. For det første følger af retspraksis, at ikke blot vedtagne og planlagte men også påtænkte myndighedsforanstaltninger udløser retlig interesse hos lodsejerne, og den førende juridiske retslitteratur. I nærværende sag er der tale om varslede og planlagte og – i vid udstrækning sågar – vedtagne foranstaltninger. Altså ikke blot påtænkte foranstaltninger. For det andet fremgår det af sagsøgtes egen praksis, at lodsejere har retlig interesse i at få pådømt regelgrundlaget bag planlagte myndighedsforanstaltninger, jf. sagsøgtes anerkendelse af sagsøgernes retlige interesse i Vestre Landsrets kendelse af 19. september 2018 i sag V.L. B-1174-15.

Sagsøgtes egen praksis understøtter således, at sagsøgtes afvisningspåstande ikke skal tages til følge over for nogen af sagsøgerne. Af den ovenfor omtalte afgørelse som sagsøgte selv henviser til, fremgår af side 93, næstsidste afsnit, på baggrund af de kun 4 sagsøgere (ud af flere tusinde), at eftersom der "formentlig" tegner sig et tilsvarende billede for "hovedparten" af de øvrige mandatar-medlemmer, anerkendes retlig interesse for alle:

"Det medgives, at der formentlig tegner sig et tilsvarende billede [om planlagt indsats] for hovedparten af de øvrige medlemmer af Bæredygtigt landbrug. På denne baggrund påstås ikke afvisning."

Eller sagt med andre ord er der ikke grundlag for at afvise for enkeltmedlemmer, såfremt landsretten er enig i, at blot en del af sagsøgerne har retlig interesse.

Sagsøgte har ikke bestridt, at de kommunale indsatsplaner – i modsætning til vandplanerne – er bindende og indeholder specifikke rådighedsindskrænkninger for den enkelte sagsøger med henblik på meddelelse af på-

læg, hvis ikke sagsøgerne er indstillet på at indgå "frivillige" aftaler på de vilkår som kommunerne ønsker at tilbyde, hvilket derfor uden videre kan lægges til grund.

På denne baggrund rammes sagsøgernes hver især i forhold til en sædvanlig, erstatningsfri regulering atypisk og uforholdsmæssigt hårdt allerede ved registreringen af et OSD. I korthed gælder for **Sagsøger 12** og **Sagsøger 11**, at rådighedsindskrænkningerne er vedtaget, jf. Skanderborg kommunes indsatsplan af 26. oktober 2016. For de øvrige gælder, at restriktionerne som minimum er eller har været i høring (annonceret på markniveau). Der henvises nærmere herom til sagsøgernes 1. procedureindlæg om retlig interesse af 31. maj 2021, Indledning, s. 1-2.

Forslag til indsatsplan	Offentlig påbegyndes	høring	Offentlig afsluttes	høring	Politisk vedtagelse af indsatsplan
Indsatsplan StorAarhus 9 sagsøgere omfattet*	2 år, 7 mdr. Februar 2021 September 2022	–	2 år, 3 måneder Juni 2021 – September 2022		Afventer
Indsatsplan Frederikshavn Sagsøger 13	9 år, 7 måneder Februar 2013 September 2022	–	9 år, 4 måneder Maj 2013 – September 2022	8 år, 6 måneder Februar 2014 September 2022	–
Indsatsplan Hjørring Sagsøger 5	4 år, 5 måneder April 2018 September 2022	–	4 år, 3 måneder Juni 2018 – September 2022	4 år August 2018 September 2022	–
Indsatsplan Hjørring, Område 3 Sagsøger 7 og Sagsøger 6	5 år, 7 måneder Januar 2017 September 2022	–	5 år, 5 måneder April 2017 – September 2022	4 år August 2018 September 2022	–
Indsatsplan Nordfyn Sagsøger 17	6 år, 7 måneder Februar 2016 September 2022	–	6 år, 3 måneder Juni 2016 – September 2022	5 år, 8 måneder December 2016 September 2022	–
Indsatsplan By 6 Sagsøger 11 og Sagsøger 12	5 år, 10 måneder November 2016 September 2022	–	5 år, 7 måneder November 2017 – September 2022	4 år September 2018 September 2022	–

Figur 1. viser den fremadskridende proces gennem mange år. Helt svarende til processen ved ekspropriation, hvor sagsøger ifølge fast klagenævns- og retspraksis er underlagt tabsbegrænsningspligt allerede fra tidspunktet for offentliggjort forslag til ekspropriation, hvilket svarer til kolonnen ude til venstre.

*Følgende sagsøgere omfattet af indsatsplan for StorAarhus: **Sagsøger 1**, **Sagsøger 4**, **Sagsøger 8**, **Sagsøger 9**, **Sagsøger 2** og **Sagsøger 3**, **Sagsøger 10**, **Sagsøger 15**, **Sagsøger 18** og **Sagsøger 16**

Bilag udarbejdet på baggrund af datoer i bilag 43. Nærmere om udpegningerne for de enkelte sagsøgere se bilag 69 og bilag 20. Af bilag 20 fremgår, at **Sagsøger 11** ejer **Matrikel nr. 2**, hvorpå

hvilker indsatsplan og BnBo. Hvilket sagsøgte har erkendt i sit processkrift af 5. marts 2021, s. 4, 2. afsnit.

Manglende krav om årsagssammenhæng

Der gælder ikke et krav om, at der skal være årsagssammenhæng mellem dyrkningsfladen og drikkevandets kvalitet. Det vil sige, at der end ikke gælder et krav om, at det er dyrkningsfladen, som er "skyldig". Sagsøgte blev allerede sagsøgernes processkrift 17 opfordret til at oplyse, om det bestrides, at der end ikke skal være årsagssammenhæng mellem dyrkningsfladen og drikkevandets indhold af stoffer. Såfremt denne enten ikke svarer eller svarer undvigende, kan uden videre lægges til grund, at krav om årsagssammenhæng heller ikke gælder i forhold til selve dyrkningsfladen.

Bekendtgørelsens manglende krav om årsagssammenhæng strider både mod lovens krav om "i hvilke tilfælde og på hvilket dokumentationsgrundlag", og mod det EU-retlige retssikkerhedsprincip, fordi det medfører vilkårlighed.

Endvidere udskrystalliseres retsvilkårligheden i, at der intet frivilligt moment findes i den "frivillige" tvang. Følgende fremgår af Aarhus Kommunes indsatsplan, jf. bilag 45, som vedrører Sagsøger 4 og de øvrige århusianske sagsøgere:

"Lodsejere [det vil sige sagsøgerne, red.] med jord i de sårbare områder eller BNBO vil blive kontaktet af de relevante vandforsyninger i området med tilbud om at indgå en dyrkningsaftale om pesticidfri drift."

Der findes tydeligvis ikke omsorg for at modvirke henvendelser til lodsejere, som på enhver måde er unødvendige, allerede fordi dyrkning på dyrkningsfladen ikke har sat sig spor i grundvandet.

Sagsøgerne berørt af den indtrådte forpligtelse til at begrænse deres tab

Den statslige udpegning af sagsøgernes jorde er allerede en indsats, hvorefter den erstatningsretlige tabsbegrænsningspligt er indtrådt. Det siger, med al respekt, sig selv, at en virksomhedsejer, som med betydelig sikkerhed kan forudsige en konkret og specifik offentligretlig regulering mod sig, er forpligtet til at begrænse sit tab og dermed almenhedens finansiering i forbindelse med indsatsen.

Der er derfor risiko for, at deres investeringer i de udpegede områder eller i driften af de udpegede områder ikke erstattes efterfølgende ved rådighedsrestriktioner. Sagsøgernes tabsbegrænsningspligt indtræder allerede, når sagsøgernes ejendomme påtænkes og planlægges udlagt til en nærme-

re bestemt anvendelse, herunder områder med drikkevandsinteresser (IO) og områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og BNBO, jf. VFL § 11 a, stk. 1 nr. 1-6. og skærpes som planlægningsprocessen med udpegningerne skrider frem. Sagsøgernes tabsbegrænsningspligt indskrænker aktuelt, konkret og væsentligt sagsøgernes rådighed over deres ejendomme, såvel driftsmæssigt, omsætningsmæssigt, finansieringsmæssigt mv. Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få deres påstande i sagen pådømt. Tabsbegrænsningspligten medfører, at grundejeren ikke må foretage dispositioner, som forøger ekspropriantens tab:

” Enhver skadelidt har en almindelig forpligtelse til at begrænse sit tab. Dette almindelige erstatningsretlige princip gælder også ved ekspropriation. Ved ekspropriation skal den berørte ejer i økonomisk henseende indrette sig fornuftigt og vælge den løsning, der er billigst for eksproprianten.” ... [H. Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2. udgave, s. 279]

” Erstatningen for ejendommen vil i givet fald være ejendommens værdi på meddelelser-/ekspropriationstidspunktet inkl. eventuelle investeringer. Dette udgangspunkt må utvivlsomt gælde, hvis ejeren på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet en endelig ekspropriationsbeslutning – fortsætter nogle igangværende arbejder på ejendommen, eller hvis der er tale om sædvanlige eller nødvendige arbejder.” ... [H. Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2. udgave, s. 305]

Ud over dette er det mere end tvivlsomt om nye omfattende investeringer i ejendommen vil blive erstattet:

”Det er mere tvivlsomt, om udgangspunktet [fuld erstatning, red.] er helt så entydigt, hvis ejeren træffer beslutning om nye, omfattende investeringer på et tidspunkt, hvor han har et vist kendskab til projektet. I sådanne tilfælde er det i retspraksis fastslået, at det kan være mere naturligt at vente på en endelig afgørelse, før investeringerne foretages.” ... [H. Mølbeck m.fl., Ekspropriation i praksis, 2. udgave, s. 305]

Tabsbegrænsningspligten indtræder allerede ved ejerens kendskab til planer eller projekter, og der stilles ikke strenge krav til, hvor fremskredne disse planer eller projekter skal være, jf. retspraksis herunder eksempelvis:

KFE 2004.142. Et forslag til en regionsplan var tilstrækkeligt til, at ejerens tabsbegrænsningspligt indtrådte.

KFE 2004.139. Ejernes tabsbegrænsningspligt indtrådte som følge af, at ”ejeren ved sin erhvervelse af ejendommen i 1989 havde kendskab til

det overordnede plangrundlag for vejprojektet ... ejeren var eller burde have været forberedt på, at der kunne komme et projekt”.

KFE 2004.142. Ejerens tabsbegrænsningspligt indtrådte, da han fik sendt et ”forslag til regionplantillæg”, hvorefter det fremgik, at ledningen skulle løbe tæt på et af ejeren igangsat byggeri.

Parten behøver end ikke at være adressat for en konkret afgørelse. Der henvises til U.1986.652/2H, U.1984.1059H, U.2002.2748Ø.

Ifølge den førende retslitteratur er det rigeligt til at statuere retlig interesse i denne sag, at kommunerne foretager deres forberedelseshandlinger. Det gøres på den baggrund gældende, at allerede de tidligste forberedelseshandlinger, såsom planer i høring, statuerer retlig interesse:

”Det kan også være noget fremtidigt: Han krænker ikke min ret lige nu, men det ser meget stærkt ud til, at han vil gøre det. Han er i gang med forberedelseshandlinger eller andre ting. Dermed kan det også være både konkret og aktuelt.”, jf. Werlauf, Retssager, 1. udgave, s. 151.

Der henvises videre til Landsrettens kendelse i sag BS-27824/2020-OLR, Mjølner Parken, hvor Landsretten statuerede retlig interesse allerede som følge af det mulige tab af en lejeret i form af fremtidig opsigelse, som var på forberedelsesstadiet:

”... en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne har en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen effektueres”.

Dette på trods af, at det ikke af udviklingsplanen fremgik, hvilke lejere der ville blive opsagt, om visse lejere ville blive opsagt og hvornår lejerne ville blive opsagt.

”Myndighedernes planer og de deraf følgende begrænsninger ... kan påvirke handelsværdien negativt. Ejeren kan derfor blive bragt i en uvis og uafklaret situation, idet han ikke kan vide, om myndighederne nogensinde beslutter sig for at ekspropriere ejendommen... begrænsningerne vil efter praksis skulle vurderes i forhold til retten til ”respekt for ejendom”. Jf. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, side 1215-1216.

Der henvises til praksis fra EMD. Af Sporrang og Lönnroth v. Sverige fremgår, at ekspropriationstilladelser, der i henholdsvis 8 og 23 år var knyttet til klagernes ejendomme, nød beskyttelse af konventionen. Af

Barcza m.fl. v. Ungarn fremgår, at etableringen af en beskyttelseszone af hensyn til underliggende vandforsyningsreserver, der varede i 9 år, nedsatte den effektive udøvelse af ejendomsretten efter konventionen.

”... Problemet i disse sager er, at myndighederne ikke har foretaget egentlig ekspropriation, og derfor ikke har betalt kompensation... hvis der går længere tid (en længere årrække), synes Domstolen at kræve, at myndighederne enten eksproprierer eller kompenserer. Hvis det ikke sker, antages ejerne at have båret en individuel og uforholdsmæssig byrde, der ikke er et udtryk for en rimelig afvejning.”, jf. Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, side 1215-1216.

Sagsøgernes situation kan sidestilles med den ovenstående praksis, som angår alle typer rettigheder over fast ejendom eller andre rettigheder: Myndighederne har udpeget jorden, som genstand for en mulig ekspropriation, enten fuldstændig eller i form af rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger af ekspropriativ karakter, men har endnu ikke foretaget en ekspropriation eller på anden måde skaffet dem vished / klarhed.

Hertil kommer det særligt indgribende forhold, at ingen af dem har forurenet deres jord eller grundvand, som er helt fri for stoffer, som hidrører fra deres regelrette brug af planteværn på deres dyrkningsflade.

Som retlig refleksvirkning er sagsøgerne tillige berørt af den væsentlige risiko for at modtage erstatning i strid med EU's statsstøtteregele, som forudsætter, at grundvandet opnår en konkret og målbar forbedret kvalitet. Hvilket selvsagt ikke er tilfældet, når deres grundvand er helt fri for stoffer fra deres dyrkningsflade. Dermed strider indgrebenes vilkårlighed tillige mod sagsøgernes rettigheder, jf. det EU-retlige retssikkerhedsprincip, i henhold til hvilket borgerne skal kunne kende deres rettigheder og forpligtelser. Dette er selvsagt ikke muligt, når de ikke har forårsaget forurening af nogen art. Denne uforudsigelighed indebærer tillige, at regelværket er retsstridigt. Eftersom sagsøgernes rettigheder, jf. retssikkerhedsprincippet er krænket, har sagsøgerne retlig interesse qua retsstridigheden, som de skal kunne påberåbe sig, jf. det EU-retlige effektivitetsprincip, som i sagens natur er en nullitet, såfremt sagsøgerne berøves deres retlige medium til at opnå den retsstilling de kan tilkomme – deres retlige interesse.

Sagsøgerne har derfor retlig interesse i at få påstandene i sagen pådømt. Særligt planlægningens tidsmæssige udstrækning har i op til 9 år hensat sagsøgerne i uvished om fremtidens arealanvendelse i kombination med fraværet af skyld hos sagsøgerne.

Sagsøgerne er hverken af kommunerne, lovgivningsmæssigt eller på anden måde stillet i udsigt, at de er fritaget fra den almindelige tabsbegrænsningspligt ved myndighedsindgreb mod erstatning. Henset til, at udpegningen går helt op til 100 % for nogle sagsøgers vedkommende, er det således utvivlsomt, at sagsøgerne er underlagt tabsbegrænsningspligten og derfor ikke kan disponere på forretningsmæssig måde over deres ejendom i retlig eller faktisk henseende allerede fra udpegningstidspunktet.

Usikkerheden er en skærpende omstændighed, som aktualiserer retlig interesse

Det er et grundlæggende princip krav for opfyldelse af menneskerettighederne, at lovgivning og myndighedsudøvelse er forudsigelig. I forhold til skønsmæssige beføjelser skal staten sikre, at der ikke sker vilkårlige eller tilfældige indgreb. Det kræver en klarhed i de love og regler, som hjemler den pågældende retsakt. Ifølge det EU-retlige retssikkerhedsprincip skal borgerne kunne forudsige deres retsstilling med sikkerhed, jf. det menneskeretlige krav om forudsigelighed i lovgivning og myndighedsudøvelse. Endvidere følger af Domstolens dom i sag C-370/05, Festersen, præmis 43, at en sådan ubestemthed i reglerne ikke gør det muligt for virksomhederne at kende omfanget af deres forpligtelser, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet.

Den beskrevne uklarhed – forskellen mellem dens de facto anvendelse og dens legale anvendelse – strider mod det EU-retlige retssikkerhedsprincip, jf. Domstolens faste praksis:

“.. retssikkerhedsprincippet [kræver] navnlig, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder...” (jf. præmis 69 i C-347/06 med yderligere henvisninger).

“[...] En sådan ubestemthed gør det ikke muligt for borgerne at kende omfanget af deres rettigheder og forpligtelser [...], hvorfor en sådan ordning må anses for at være i strid med retssikkerhedsprincippet [...]” (præmis 43 i Festersen, C-370/05).

I sag C-362/12, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, anfører Domstolen tilsvarende:

“Det bemærkes, at retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge

fast retspraksis kræver, at retsregler, som har bebyrdende retsvirkninger for borgerne, skal være klare og præcise, og deres anvendelse skal være forudsigelig for borgerne..." (præmis 44 i *Test Claimants in the Franked Investment Litigation*, C-362/12)

Sagsøgernes helt vilkårlige retsstilling forværres af det forhold, at enhver "frivillig" aftale på attraktive vilkår må forventes at udløse krav om fuldkommen tilbagebetaling efter reglerne om ulovlig statsstøtte. Det har både Danske Vandværker og staten – om end modvilligt – også erkendt.

"Bemærk, at det er uafklaret, hvorvidt aftaler med en årlig erstatning er i overensstemmelse med EU's regler for statsstøtte. Danske Vandværker arbejder på at få en afklaring af dette, men det har vist sig ikke at være helt enkelt.", Jf. Danske Vandværkers hjemmeside."

"Problemstilling

En kommune har spurgt om muligheden for, at kommunen kan stille garanti for, at kompensationen i en kommende aftale med lodsejer ikke af EU kan opfattes som ulovlig statsstøtte, og dermed potentielt have konsekvenser for lodsejers EU-støtte-

Svar

EU-Kommissionen har enekompetence til at afgøre spørgsmål om statsstøtte. Alene af den grund vil kommunen ikke umiddelbart kunne stille garanti for, at en konkret kompensation ikke af Kommissionen vil kunne opfattes som statsstøtte.

...

Det skal i den forbindelse bemærkes, at EU domstolen har fastslået, at en forlængelse af kompensation kan udgøre statsstøtte, da den ikke betragtes som en integreret del af den oprindelige erstatning. På den baggrund vurderer ministeriet, at det ikke kan udelukkes, at en løbende, eksempelvis årlig, kompensation kan udgøre statsstøtte.", Jf. Miljøministeriet, Departementet, J.nr. 2022-1456, Ref. Initialer, Den 1. februar 2022 om kompensation i anledning af de i nærværende sag omtvistede indsatser.

Akkurat som embedsværket dagsaktuelt viseligt advarer regeringen mod opkøb af lavbundslande, fordi de kan stride mod statsstøttereglerne. På den ene side forventes sagsøgerne altså at indgå frivillige aftaler, men på den anden udsættes de for en helt uforudsigelig retlig situation for ikke at nævne, at en frivillig aftale er skattepligtig. Sagsøgerne er med andre ord "låst". Lovens forudsætning om en "frivillig aftale", er illusorisk, hvilket hensætter sagsøgerne i fuldkommen uforudset retsvilkårighed, og yderligere understøtter, hvorfor regelværket er retsstridigt.

Werlauff i "Retssager", 2011:

"Det er vigtigt at bemærke, at man godt kan have en retlig interesse, selvom der er en tidsforskydning til fortiden eller til fremtiden. Det behøver således ikke at være noget, der lige nu har betydning. Det kan godt være både konkret og aktuelt, uden at det er nutidigt. Det kan være fortidigt og fremtidigt, men det skal stadig være konkret og aktuelt: [...]

Det kan også være noget fremtidigt: Han krænker ikke min ret lige nu, men det ser meget stærkt ud til, at han vil gøre det. Han er i gang med forberedelseshandlinger eller andre ting. Dermed kan det også være både konkret og aktuelt."

Der henvises videre til Landsrettens kendelse i sag BS-27824/2020-OLR, Mjølner Parken, hvor Landsretten statuerede retlig interesse allerede som følge af det mulige tab af en lejeret i form af fremtidig opsigelse, som var på forberedelsesstadiet:

"... en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne har en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen effektueres".

Det gøres gældende, at sagsøgernes interesse i at holde fast i nydelsen af deres ejendomsret fuldt ud udgør en berettiget interesse på linje med en lejeret.

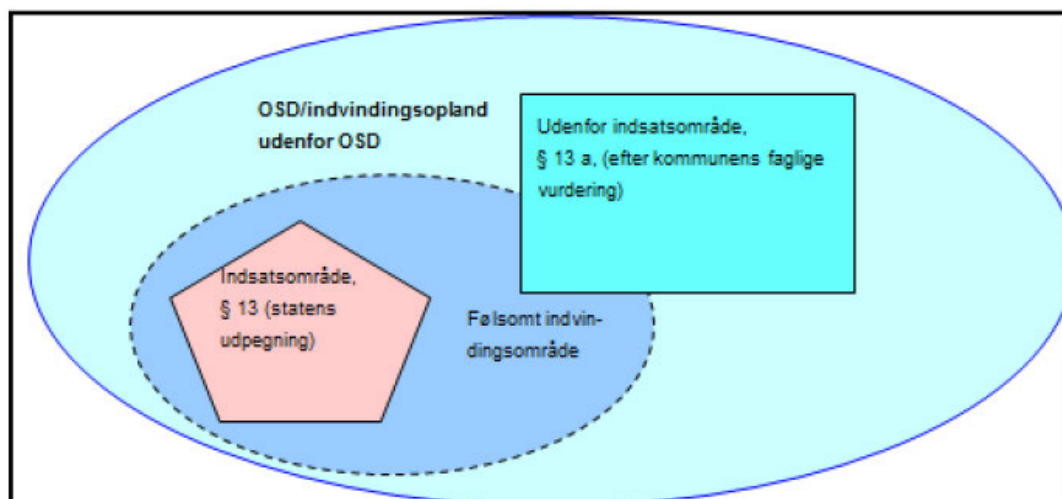
Efter kommunernes faglige vurdering, kan restriktioner pålægges i OSD

Om sagsøgernes arealer bemærkes, at restriktioner ikke kun er arealmæssigt begrænset til IO, men kan efter kommunernes faglige vurdering tilligese i OSD. Der er således tale om større arealer end de, der begrænser sig til IO, uden en klar definering af, den faglige vurderings indhold.

Det fremgår af bilag K, at sagsøgte har foretaget arealopgørelser for både sagsøgers matrikler, samt udpegninger i hhv. BNBO, IO, NFI, SFI, IO-LuOSD, OSD og IOL, for hvilke sagsøgerne fremlægger en grafisk oversigt.

Det følger af vejledning nr. 9015 af 8. januar 2019, side 15ø:

"Der kan på baggrund af en konkret kommunal vurdering udarbejdes indsatsplaner efter § 13 a i områder, der ligger såvel inden for som uden for følsomme indvindingsområder."



Figur 1. Anvendelsesområdet for vandforsyningslovens § 13 og 13 a. Kommunerne kan efter § 13 a foretage en restriktion uden for indsatsområderne. (figuren er hentet i vejledningen, side 15)

Som det fremgår af figur 1, er påbud om rådighedsrestriktioner ikke arealmæssigt begrænset til IO. Efter kommunernes faglige vurdering, indrømmer vandforsyningslovens § 13 a kommuner ret til at pålægge restriktioner i IO. Resultatet heraf er en endnu større usikkerhed for sagsøgerne, for hvor store restriktioner de bliver mødt af, dels som følge af ikke at kende omfanget af restriktionerne, dels som følge af ikke at kende de parametre kommunerne foretager vurderingen ud fra, og dels fordi det er umuligt for sagsøgerne at vide hvornår restriktionerne effektueres. Forskellen på hvor store arealer, der risikerer restriktioner i henholdsvis IO og OSD, er angivet i bilag 69, hvoraf det fremgår, at op mod 100% af sagsøgeres ejendom risikerer restriktioner, såfremt kommunen vurderer det nødvendigt i OSD.

"Frivillig aftale" med Sagsøger 12

Den frivillige aftale er lovbestemt, hvorefter der er tale om en afgørelse, når kommunen igangsætter en proces om indgåelse af en frivillig aftale om pesticidfri drift. Proces omkring frivillig aftale igangsættes efter afgørelse fra kommunen.

Det fremgår af vandforsyningslovens § 13 d, at:

"En kommunalbestyrelse eller en almen vandforsyning kan for at gennemføre en indsatsplan vedtaget efter § 13 eller § 13 a indgå aftale med ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen eller indgå aftale om salg af hele eller dele af ejendommen til kommunen eller den almene vandforsyning. Efter høring af den almene vandforsyning

kan det i en aftale indgået af kommunalbestyrelsen bestemmes, at den almene vandforsyning helt eller delvis skal betale det beløb, der ifølge aftalen tilkommer ejeren af eller indehaveren af andre rettigheder over ejendommen under forudsætning af, at den almene vandforsyning har fordel af aftalen ”

Skanderborg Kommune har med henvisning til § 13 d, truffet afgørelse om at gennemføre Indsatsplan ^{By 2}området, Skanderborg Kommune, jf. bilag 63, ved indgåelse af en frivillig aftale med ^{Sagsøger 12} om pesticidfri drift, jf. bilag 67. ^{Sagsøger 12} har således allerede af den grund retlig interesse i sagen.

^{Sagsøger 12} har ikke indgået og ønsker ikke at indgå en ”frivillig” aftale med Skanderborg Kommune. ^{Sagsøger 12} har valget mellem, 1) at indgå en ”frivillig” aftale om, at hans ejendom bliver pålagt en deklaration med rådighedsindskrænkninger i form af ingen brug af pesticider, nærmere bestemt forbud mod anvendelse, opbevaring, håndtering, herunder påfyldning og transport af pesticider, eller 2) at modtage et pålæg med samme indhold. ^{Sagsøger 12} har derfor utvivlsomt en aktuel, konkret og væsentlig interesse i og dermed en retlig interesse i at få efterprøvet gyldigheden af den konkrete forvaltningsretlige afgørelse, som ”tilbuddet” om valget mellem en ”frivillig aftale” eller et pålæg med samme indhold utvivlsomt er.

Sagsøgte har under hele sagen gentagne gange fremhævet, men uden nærmere at præcisere, hvad det indebærer her, at konkrete forvaltningsakter skal være sagligt begrundet, og at dette derfor også vil være tilfældet for fremtidige pålæg, som sagsøgerne måtte blive pålagt med hjemmel i de omtvistede bestemmelser. At konkrete forvaltningsakter skal være sagligt begrundede er helt centralt for al myndighedsudøvelse. Dette gælder selvsagt også en konkret forvaltningsakt i form af et ”tilbud” om en frivillig aftale under trussel af ellers at blive pålagt ”nødvendige” rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, jf. Bilag 67. Det er derfor ubetænkeligt at lægge til grund, at Skanderborg Kommune efter en - efter kommunens opfattelse - saglig vurdering har truffet beslutning om at ”tilbyde” ^{Sagsøger 12} at indgå den frivillige aftale, herunder at kommunen har vurderet, at udkastet til den frivillige aftale ikke går videre end det, som er nødvendigt for at sikre nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser. Dette fremgår da også udtrykkeligt af Skanderborg Kommunes brev til ^{Sagsøger 12} af 31. oktober 2018, Bilag 21, Foreningen for Grundvandsbeskyttelse, Erklæring nr. 2 vedr. retlig interesse, ..., sidste afsnit:

”Hvis det ikke er muligt at nå til enighed om, at arealet skal drives uden brug af pesticider. Vil Skanderborg Kommune give et påbud, for at sikre at rent grundvand i området. Et sådan påbud kan påklages til Miljø- og fødevareklagenævnet.”

Hjemlen for nævnte forvaltningsretlige afgørelse er:

- vandforsyningsloves § 13d, stk. 1, af 22. februar 2018 og, (det bemærkes herved, at hjemlen rettelig må være vandforsyningsloves § 13d, stk. 1, af 5. oktober 2020, som trådte i kraft den 1. juli 2022).
- Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse i By 2 området, vedtaget i Skanderborg Byråd 5. september 2018, jf. Bilag 67, s. 5, 1. afsnit.

Sagsøger 12 har derfor utvivlsomt retlig interesse i at få pådømt de nedlagte påstande i sagen.

Videre fremgår det, at indgåelse af aftalen vil udløse erstatning på ekspropriationslignende vilkår, jf. Bilag 67, s. 5, 2. sidste afsnit. Der er derfor utvivlsomt tale om en konkret forvaltningsakt, som berører Sagsøger 12 aktuelt, konkret og væsentligt, og som Sagsøger 12 derfor utvivlsomt har retlig interesse i at få efterprøvet gyldigheden af ved domstolene.

Dette understøttes endvidere af følgende:

BKG 2016-06-27 nr 912 Indsatsplaner § 3:

”Senest 1 år efter at miljø- og fødevareministeren har udpeget indsatsområdet, udarbejder kommunalbestyrelsen under inddragelse af alle de direkte berørte parter et udkast til beskrivelse af de foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer, der foreslås gennemført for at afhjælpe og forebygge forurening af vandressourcen. Udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer kan indgå i forslag til indsatsplan”

Om denne regel står der følgende i VEJ nr. 9015 af 08/01/2019:

”Med direkte berørte parter forstås de enkelte lodsejere, der vil kunne mødes med foranstaltninger af forskellig art. Er der tale om påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, vil de direkte berørte parter således være de lodsejere, der forventeligt vil kunne blive mødt med et sådant påbud. Bestemmelsen sikrer en forvaltningsproces, hvor den første inddragelse af den direkte berørte part skal ske før offentliggørelsen af forslaget til indsatsplanen. Næste inddragelse sker ved en høring af det offentliggjorte forslag til indsatsplan, jf. indsatsplanbekendtgørelsens § 5, og endelig inddrages ejeren af ejendommen, når der træffes en konkret

afgørelse, forsøges opnået en aftale om dyrkningspraksis mv., jf. vandforsyningslovens § 13 d, eller meddeles pålæg efter § 26 a i miljøbeskyttelsesloven.”

I det fremlagte bilag 68 fremgår det, at Hjørring kommune og Hjørring Vandselskab A/S ønsker at indgå en frivillig aftale med Sagsøger 7, om opkøb af hans arealer i det grundvandsdannende opland til Vandværk 2, Sagsøger 7 og Sagsøger 6 har således retlig interesse.

Retlig interesse for Foreningen for grundvandsbeskyttelse bekræfter medlemmernes retlige interesse

Det er almindelig anerkendt i retspraksis og den juridiske litteratur, at større nationale foreninger i stigende omfang anerkendes som søgsmålsberettigede. Dette gælder i særdeleshed inden for miljøområdet. Således beskrives det fx i Dansk Retspleje, Lindenchrone og Werlauff, 6. udg. 2014, s. 231: ”I miljøsager vil velstrukturerede og repræsentative foreninger (NGO’er) jævnlige have søgsmålskompetence [...]

En række EU-direktiver giver NGO’er søgsmålsret på flere områder, jf. fx direktiv 85/337 som ændret ved 2003/35 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet samt direktiv 92/43 som ændret ved 2006/105 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. EU-Domstolens dom af 12. maj 2011 i C-115/09, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, anerkender en miljøorganisations søgsmålsret vedrørende opførelse af et kulkraftværk, også selv om tysk ret ville frakende NGO’er søgsmålsret med den begrundelse, at direktiverne skulle beskytte »almene interesser og ikke borgernes interesse« – en sondring, der unægtelig er vanskelig at foretage, og som da også underkendtes af Domstolen. Ligesom miljøorganisationer mv. har retlig interesse, må man også acceptere, at landbrugsorganisationer mv. har retlig interesse i anlæg af anerkendelsessøgsmål i tilfælde, hvor de måtte finde, at grænserne for ytringsfriheden er overskredet, jf. fx UfR 2014.729 Ø, hvor Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug havde retlig interesse i et søgsmål mod direktøren for Danmarks Naturfredningsforening, der i et interview havde udtalt sig om, hvor mange drikkevandsboringer der årligt måtte lukkes pga. landbrugets sprøjtegifte ...”

Samme sted side fortsættes:

”... I relation til begrebet retlig interesse og søgsmålsret må vi også nyvurdere søgsmålsbeføjelsen for ideelt betoned organisationer, fx Greenpeace, naturfredningsorganisationer, Amnesty International etc. Når tilstrækkelige samfundsmæssige interesser står på spil, og når en aner-

kendt organisation har oparbejdet et tilstrækkeligt mål af ekspertise og idealisme, skal den have mulighed for at anlægge retssag uden at kunne påvise en helt traditionel form for retlig interesse i sagen.”

I Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1. udg., 2013, s. 151, anføres: ”Inden for miljøretten er i medfør af særlovgivningen givet visse foreninger særlig partsstatus, og der kan også herudover spores en tendens til at give foreninger og organisationer partsstatus, når disse er nedsat med henblik på at varetage netop de interesser, der efter lovgivningen er relevante i forhold til den enkelte sag.”

Den toneangivende dom er UfR 1994.780 Ø, hvor Greenpeace blev anerkendt som søgsmålsberettiget i forhold til anlægsarbejdet til Øresundsforbindelsen.

I UfR 2000.1103 H, blev Dansk Cyklist Forbund anerkendt som søgsmålsberettiget til sagsanlæg mod Roskilde kommune vedrørende vedtagelse af en lokalplan, der skulle etablere et vejanlæg, der havde stor betydning for cyklister. Der var ikke tale om, at foreningen var sagsøger som mandatar for berørte medlemmer, men at Højesteret anerkendte foreningen som søgsmålsberettiget, da sagen havde stor betydning for de interesser som forening varetog.

I UfR 2001.1594 V, blev Danmarks Sportsfiskerforbund anerkendt som søgsmålsberettiget i en sag mod staten vedrørende udsætning af bævere.

I UfR 5009.509 Ø blev en grundejerforening anerkendt som søgsmålsberettiget i forhold til en kommunes afgørelse om kystsikringsanlæg. Foreningen optrådte ikke som mandatar for konkrete medlemmer, men som selvstændig sagsøger.

Sagsøger gør derfor gældende, at Foreningen for grundvandsbeskyttelse er en generelt, landsdækkende forening af medlemmer, der varetager væsentlige samfundsmæssige interesse af betydning for miljø og natur.

Retlig interesse i at imødegå forberedelseshandlinger

Af Østre Landsret kendelse i U.2012.2520:

”Landsretten finder, at appellerterne, der ejer og bebor lejligheden på 1. sal i ejendommen, har retlig interesse i at få afklaret, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger i adgangen til at drive restaurant i stueetagen, selv om der ifølge indstævnte ikke er aktuelle planer herom. Landsretten har herved lagt vægt på, dels at indstævnte som ejer af stueetagen efter appellerternes køb af 1.-salslejligheden rent faktisk har søgt om dispensation fra lokalplanen til restaurantdrift, men har fået af-

slag herpå, dels at Kommunalplan 2010 nu indeholder mulighed for at kunne etablere sådan indretning i stueetagen. Landsretten finder, at restaurantdrift må anses for at have betydning for appellanterne, såvel mens de bebor 1.-salslejligheden som ved eventuelt videresalg.”

Gorm Toftegaard Nielsen i U 2000B.319

I den nedenfor omtalte sag U 1994.780 Ø fik staten ikke medhold i, at domstolene først kunne afgøre spørgsmålet om lovligheden af Øresundsforbindelsen, når linjeføringen var endeligt fastlagt. Landsretten afviste dette med den begrundelse, at søgsmålet vedrørte proceduren forud for anlægslovens vedtagelse.

Vedrørende påstande om både en lovs og en bekendtgørelses ugyldighed:

Se udtrykkeligt UfR 2010.1658 H, hvor højesteret udtrykkeligt ikke tager kammeradvokatens afvisningspåstand til følge. Se endvidere eksempelvis UfR 2002.2748 Ø, hvor der tages stilling til spørgsmål om en bekendtgørelses ugyldighed. I UfR 1998.1639 H admitterede både landsret og Højesteret en sag om ugyldighed af § 2 i en bekendtgørelse om foderforbrug til dambrug. Endvidere kan henvises til Tvind-sagen (UfR 1999.841 H), hvor Højesteret ikke afviser sagen, der handler om en lovs ugyldighed.

Herudover kan henvises til de forskellige sager, om sagsanlæg om love, der påstås at være grundlovsstridige, fx UfR 2011.984 H, UfR 2011. 1365 H, UfR 2013.1451 H og UfR 2010.1942 H. Alle sager er admitteret til behandling ved domstolene. Bemærk alle er afsagt af Højesteret.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Spørgsmål om ejerforhold mv.

Der er i relation til flere af sagsøgerne rejst forskellige spørgsmål om, hvorvidt de ejer arealer inden for udpegede områder efter drikkevandsressourcebekendtgørelsen.

Det lægges til grund, at de arealer, der vedrører **Sagsøger 2** og **Sagsøger 3**, ejes i fællesskab af **Sagsøger 3** og **Virk. I/S**. Det lægges endvidere til grund, at **Sagsøger 2** er **Virk. I/S**, men ikke personligt ejer arealer på den pågældende adresse. Da **Sagsøger 2** er interessent i et selskab, som er medejer af de omhandlede arealer, finder landsretten, at han har retlig interesse i samme omfang som **Sagsøger 3**, jf. herom nedenfor. Søgsmålet findes således ikke at kunne afvises allerede som følge af, at **Sagsøger 2** ikke personligt, men alene som interessent, er medejer af arealerne.

For **Sagsøger 11** er det oplyst, at det af tingbogen fremgår, at ejendommen nu ejes af **Virksomhed ApS 2**, jf. tinglyst skøde af 28. april 2021. Der foreligger ikke oplysninger om ejerforholdene til dette selskab. Landsretten finder allerede som følge heraf, at **Sagsøger 11** ikke har retlig interesse i søgsmålet, der således **afvises** for hans vedkommende.

Hvad angår **Sagsøger 13** lægges det til grund, at denne sagsøger ejer arealer, der er berørt af en i februar 2014 vedtaget indsatsplan for Frederikshavn Kommune, herunder **Vandværk 3**, men at dette vandværk nu er nedlagt, og at boringerne er sløjfede. Landsretten finder allerede som følge heraf, at **Sagsøger 13** ikke har retlig interesse i søgsmålet, som derfor **afvises** for hans vedkommende.

Hvad angår **Sagsøger 14** lægges det til grund, at han ejer arealer inden for en i maj 2019 vedtaget indsatsplan for **Område 1** og **By 3** i Aalborg Kommune, herunder **Vandværk 4**, **Område 2**. Af indsatsplanen vedrørende det pågældende vandværk fremgår, at "[d]er gennemføres ikke en langsigtet grundvandsbeskyttelse via dyrkningsrestriktioner på landbrugsjord." Landsretten finder allerede som følge heraf, at **Sagsøger 14** ikke har retlig interesse i søgsmålet, som derfor **afvises** for hans vedkommende.

For så vidt angår **Sagsøger 16** er det oplyst af Miljøministeriet, at der ikke findes matrikler, som er tilknyttet **Sagsøger 16**, men at arealerne ejes af **Virk. ApS 1**. Da der ikke foreligger nærmere oplysninger om ejerforholdene til dette selskab, finder landsretten, at **Sagsøger 16** allerede som følge heraf ikke kan anses for at have retlig interesse i søgsmålet, som derfor **afvises** for hans vedkommende.

Spørgsmål om de resterende sagsøgers retlige interesse

Sagen er anlagt af en række landmænd mod Miljøministeriet med påstande om, at regler i miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og bekendtgørelserne om indsatsplaner og drikkevandsressourcer, der har til formål at beskytte grundvandet i Danmark, er retsstridige.

Til støtte for påstandene er det overordnet gjort gældende, at reglerne og kortlægningen af særlige drikkevandsområder er i strid med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), EU's Charter om grundlæggende rettigheder og et dansk og EU-retligt proportionalitetsprincip.

Efter praksis er det en betingelse for søgsmålsretten, at sagsøgerne godtgør, at de har en aktuel, konkret og individuel interesse i at få de nedlagte påstande prøvet ved domstolene. Det er endvidere efter praksis udgangspunktet, at prøvelse af lovregler kun kan ske i forbindelse med prøvelse af en konkret forvalt-

ningsakt, der er truffet i medfør af de generelle regler, jf. U 2000.669 H. Prøvelse af gyldigheden af generelle regler antages dog at kunne ske, uanset at betingelserne om konkret og aktuel interesse ikke er opfyldt, såfremt sagen må anses for at have indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, jf. U 1996.1300 H og U 2011.984 H.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 21 b er en generel regel, der angår landmænd, som ejer jord inden for en radius på 25 m fra en boring, der indvinde grundvand til almene vandforsyninger. Efter både miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, og § 26 a, stk. 1, kan en kommune træffe afgørelse om at give påbud/forbud/pålæg på grundlag af en konkret vurdering af faren for forurening af drikkevandet i området og af nødvendigheden af de pågældende rådighedsindskrænkninger i forhold til sårbarheden og arealernes anvendelse. Der skal dermed foretages en proportionalitetsafvejning i forbindelse med afgørelsen.

De omhandlede regler i vandforsyningsloven, indsatsplanbekendtgørelsen og drikkevandsressourcebekendtgørelsen er generelle regler om udpegning af drikkevandsområder og kommunalbestyrelsens vedtagelse af indsatsplaner. Der er ikke direkte retsvirkninger forbundet med kortlægningen, og der træffes ikke konkrete afgørelser i medfør af disse regler. Landsretten bemærker vedrørende kortlægningen af indsatsområder (IO), at disse efter Miljøministeriets oplysninger omfatter 636.878 ha ud af et samlet landbrugsareal på 2.628.536 ha.

Det fremgår af sagen, at Aarhus Kommune har vedtaget forslag til en indsatsplan, der for en større eller mindre del omfatter arealer, som er ejet af sagsøgerne [Sagsøger 1], [Sagsøger 3] og [Sagsøger 2], [Sagsøger 4], [Sagsøger 8], [Sagsøger 9] og [Sagsøger 10], [Sagsøger 15] og [Sagsøger 18].

Endvidere fremgår det af sagen, at der i Hjørring Kommune, Skanderborg Kommune og Nordfyns Kommune er vedtaget indsatsplaner, der for en større eller mindre del omfatter arealer ejet af henholdsvis [Sagsøger 5], [Sagsøger 6] (tidligere [Sagsøger 7]), [Sagsøger 12], [Sagsøger 17] og [Sagsøger 12]. Der er tale om indsatsplaner vedtaget i 2016 og 2018. For [Sagsøger 12] fremgår det af sagen, at han i august 2022 har modtaget udkast til frivillig aftale om dyrkningspraksis.

Det lægges som ubestridt til grund, at der ikke over for nogen af sagsøgerne er truffet konkrete afgørelser, hvorved der er givet påbud/nedlagt forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, eller givet pålæg efter lovens § 26 a, stk. 1.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, at hvis der senere måtte blive truffet konkrete afgørelser over for nogle af sagsøgerne, kan afgørelserne ind-

bringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet, som derpå skal påse, om pålæggene opfylder de retlige betingelser, herunder om pålæggene er nødvendige.

Landsretten bemærker, at der ved en domstolsprøvelse af sådanne afgørelser kan ske en prøvelse af, om reglerne i miljøbeskyttelsesloven er i overensstemmelse med grundloven og EU-retten, en prøvelse af om afgørelserne er tilstrækkeligt begrundet i de konkrete forhold, og om afgørelserne er proportionale. De under den foreliggende sag nedlagte anerkendelsespåstande vil således kunne prøves under en sag om domstolsprøvelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets konkrete afgørelser.

Landsretten bemærker endvidere, at der ikke er nedlagt påstande over for de enkelte kommuner om lovligheden af de vedtagne indsatsplaner eller forslag hertil, og påstandene angår således som nævnt alene spørgsmålet om gyldigheden af nærmere bestemte generelle regler.

Landsretten finder under disse omstændigheder, at sagsøgerne ikke har en aktuell, konkret og individuel interesse i en prøvelse af de omhandlede regler.

Det forhold, at sagsøgernes ejendomme for en større eller mindre del er omfattet af udpegede indsatsområder, og at sagsøgerne eller nogle af disse i fremtiden vil kunne blive pålagt restriktioner med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1, eller § 26 a, stk. 1, på baggrund af en konkret kommunal vurdering, findes ikke i sig selv at indebære, at sagsøgerne har den fornødne retlige interesse i søgsmål om de generelle reglers overensstemmelse med grundloven, EMRK og EU-retten.

Dette gælder for såvel sagsøgere, der ejer arealer i områder, hvor der er vedtaget forslag til indsatsplan, som sagsøgere, hvor der er vedtaget indsatsplaner, herunder også Sagsøger 12, der efter det oplyste har modtaget udkast til frivillig aftale om dyrkningspraksis.

Landsretten finder endvidere, at de omhandlede regler ikke i sig selv er af så indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, at sagsøgerne af denne grund må anses for at have tilstrækkelig interesse i en prøvelse af påstandene.

Landsretten finder herefter, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de har retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af de generelle regler, der er omfattet af påstandene.

Foreningen som sagsøger

Sagsøgerne har yderligere gjort gældende, at Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse har en selvstændig søgsmålskompetence, og at dette bekræfter medlemmernes retlige interesse.

Allerede fordi sagen er anlagt af foreningen som mandatar for en række medlemmer, er der ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt foreningen – på trods af det ovenfor anførte vedrørende de enkelte medlemmers manglende retlige interesse – måtte have retlig interesse i søgsmålet.

Landsretten afviser derfor søgsmålet i det hele.

Sagsomkostninger

Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse skal i sagsomkostninger betale 125.000 kr. til Miljøministeriet til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Der er ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens karakter og forløb, herunder omfanget af skriftvekslingen og varigheden af delhovedforhandlingen.

THI KENDES FOR RET:

Sagen afvises.

I sagsomkostninger skal Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse inden 14 dage til Miljøministeriet betale 125.000 kr. Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 02-12-2022 kl. 10:00

Modtagere:

[redacted] Sagsøger 14, [redacted] Sagsøger 10
[redacted] Sagsøger 7, [redacted] Sagsøger 5
[redacted] Sagsøger 3, [redacted]
Sagsøger 11, Sagsøger 1, [redacted] Sagsøger 13
[redacted] Sagsøger 2, [redacted] Sagsøger 12
[redacted] Sagsøger 16, [redacted] Sagsøger 18,
Sagsøgte Landsbrugsstyrelsen, Biintervenient LandboSyd,
Sagsøger 8, [redacted] Sagsøger 15, [redacted] Sagsøger 17
[redacted] Sagsøger 4, [redacted] Sagsøger 9

[redacted], Advokat (H) Britta Moll Bown, Advokat (H) Hans Sønderby
Christensen, Sagsøgte Miljøministeriet, Mandatar Foreningen for
grundvandsbeskyttelse