

STÆVNING

	Københavns Byret	
Sagsøger	Aalborg Vand A/S (" Aalborg Vand ") CVR nr.: 32 65 18 28 Norbis Park 100 9310 Vodskov (Advokat Erik Bertelsen)	
Sagsøgte	Den danske stat (" Staten ") ved Ministeriet for Grøn Trepert CVR nr.: 45 06 70 09 Vester Voldgade 123 1552 København Miljø- og Ligestillingsministeriet CVR nr.: 12 85 43 58 Frederiksholms Kanal 26 1220 København K	<hr/> KROMANN REUMERT ADVOKATPARTNERSELSKAB WWW.KROMANNREUMERT.COM CVR-NR. DK 46 03 81 50 AARHUS DIR. +45 70 12 12 11 ERIK BERTELSEN SAGSNR. 1079651 ERB/ERB DOK. NR. 1079651-2110337172-400- 0.153
Påstand 1 (principal):	Den danske stat ved Ministeriet for Grøn Trepert og Miljø- og Ligestillingsministeriet tilpligtes til Aalborg Vand A/S at betale DKK 1.095.000.000 med procesrente fra sagens anlæg til betaling sker.	
Påstand 2 (subsidiær):	Den danske stat ved Ministeriet for Grøn Trepert og Miljø- og Ligestillingsministeriet tilpligtes at anerkende, at Staten har overtrådt Direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.	

1. SAGSFREMSTILLING

1.1 Introduktion til sagen

1.1.1 Parterne

1.1.1.1 Aalborg Vand

- 1 Aalborg Vand er et vandforsyningselskab, der driver virksomhed som almen vandforsyning i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 3, stk. 3. Aalborg Vand er en del af Aalborg Forsyning-koncernen ("**Aalborg Forsyning**"), som udgøres af en række forsyningsvirksomheder ejet direkte eller indirekte af Aalborg Kommune. Aalborg Forsyning forsyner kunder med fjernvarme, køling, gas og vand, samt afleder spildevand og tilbyder energirådgivning.
- 2 Aalborg Vand er, blandt andet, forpligtet til på rimelige vilkår at forsyne samtlige ejendomme inden for Aalborg Vands naturlige forsyningsområde, jf. vandforsyningslovens § 45, stk. 1. Aalborg Vand råder over 904,1 km vandforsyningsnet og 56 vandboringer på i alt 12 kildepladser.
- 3 Aalborg Vand skal sikre, at drikkevandet er sundt og rent, jf. drikkevandsbekendtgørelsens¹ § 15, stk. 1. Dette indebærer, at vandet skal være frit for mikroorganismer og parasitter og for ethvert stof, der i mængder eller koncentrationer udgør en potentiel fare for menneskers sundhed, jf. drikkevandsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 1, og at vandet skal overholde de krav til drikkevandskvaliteten, som er fastsat i drikkevandsbekendtgørelsen, jf. drikkevandsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 2. Af disse kvalitetskrav fremgår det, at drikkevandet skal have et nitratindhold under 50 mg/l, jf. drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1, a.
- 4 Denne grænseværdi stammer fra EU's drikkevandsdirektiv, samt direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget ("**Nitratdirektivet**").
- 5 Aalborg Vand er således forpligtet til at forsyne alle ejendomme i sit forsyningsområde med drikkevand og til at sikre, at dette drikkevand har et nitratindhold under 50 mg/l.

1.1.1.2 Ministeriet for Grøn Trepert

- 6 Ministeriet for Grøn Trepert blev oprettet den 29. august 2024 og har Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø og Naturstyrelsen som underliggende myndigheder.
- 7 Ministeriet for Grøn Trepert har til formål at implementere en række politiske aftaler om et mere grønt Danmark. Ministeriet for Grøn Trepert har tillige ansvaret for overholdelse af en række EU-retsakter, herunder Nitratdirektivet.

1.1.1.3 Miljø- og Ligestillingsministeriet

- 8 Miljø- og Ligestillingsministeriet blev stiftet den 11. oktober 1971 som Ministeriet for Forureningsbekæmpelse og har Miljøstyrelsen og Kystdirektoratet som underliggende myndigheder.

¹ Bekendtgørelse nr. 1272 af 31. oktober 2025 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg

9 Miljø- og Ligestillingsministeriet har en række ansvarsområder inden for miljøbeskyttelsen i Danmark og er blandt andet ansvarlig for grundvands- og drikkevandsbeskyttelse i form af f.eks. udpegning af følsomme indvindingsområder, jf. vandforsyningslovens § 11 a.

1.1.2 Tvisten

10 I Aalborg Kommune er grundvandet særligt sårbart. Kommunen ligger i det såkaldte "nitratbælte", som er karakteriseret ved jordlag primært bestående af sand og grus, som dækker et lag af kalk med sprækker. Dette medfører, at nitratholdigt vand fra overfladen hurtigt siver ned i grundvandet.

11 Problemer med vandkvaliteten i Aalborg Kommune var baggrund for, at de vigtige kildepladser i 1990'erne blev flyttet ud af byen, og at Aalborg Kommune var blandt de første i Danmark til at arbejde med beskyttelse af drikkevandet. Staten var også allerede i 1998 klar over udfordringerne med nitrat i grundvandet i Aalborg, jf. afsnit 1.3.3 nedenfor.

12 Som følge af udviklingen i nitratindholdet i grundvandet i Aalborg Vands indvindingsoplande er det nødvendigt at iværksætte en række tekniske tiltag, der omfatter optimering af kildepladserne, at udvide eller finde nye kildepladser samt opførelse af anlæg til fjernelse af nitrat. Såfremt disse tiltag ikke iværksættes, vil det inden længe være umuligt at producere tilstrækkeligt meget drikkevand, der overholder nitratgrænseværdierne, jf. afsnit 1.1.2.1.

13 Aalborg Vand har dog pligt til at levere drikkevand inden for sit forsyningsområde, og dette drikkevand skal overholde nitratgrænseværdierne, jf. afsnit 1.1.1.1 ovenfor. Aalborg Vand kan således ikke undlade at foretage disse tekniske tiltag.

14 Anlægsudgifterne til de nødvendige tekniske tiltag er af Aalborg Vand anslået til DKK 645.000.000, jf. nærmere afsnit 2.4 nedenfor. Hertil kommer, at Aalborg Vand skal afholde årlige udgifter på DKK 15.000.000 til drift af anlægget i 30 år, før nitratindholdet i grundvandet i Aalborg Vands indvindingsoplande – efter Aalborg Vands prognoser – når et niveau, hvor nitratrensning ikke længere er nødvendigt, jf. nærmere afsnit 2.4 nedenfor.

15 Det er Aalborg Vands opfattelse, at Staten har overtrådt Nitratdirektivet, som, jf. afsnit 1.2 nedenfor, pålægger Staten at foretage supplerende og/eller skærpede foranstaltninger, såfremt Statens handlingsprogrammer ikke er tilstrækkelige til at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

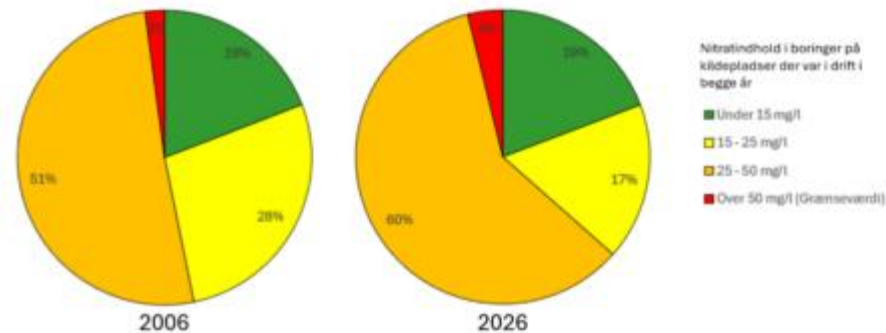
16 Det er videre Aalborg Vands opfattelse, at Staten som følge af denne overtrædelse er erstatningsansvarlig for Aalborg Vands tab i form af i) anlægsudgifterne til de nødvendige tekniske tiltag, herunder opførelse af anlæg til fjernelse af nitrat, og ii) udgifterne til drift, herunder drift af vandbehandlingsanlægget i 30 år.

17 Staten har afvist et sådant ansvar, hvilket har nødvendiggjort sagens anlæg.

1.1.2.1 Udviklingen i nitratkoncentrationen i Aalborg Vands indvindingsopland

18 Som led i Aalborg Vands forsyningspligt undersøger Aalborg Vand løbende mulighederne for at producere og levere tilstrækkelige mængder af tilstrækkeligt rent drikkevand til forsyningsområdet. Nedenfor følger et illustrativt uddrag af Aalborg Vands rapporter om vandmængder og vandkvalitet i Aalborg Vands seks vigtigste kildepladser, der tilsammen udgør ca. 74 % af Aalborg Vands samlede indvindingsstilladelser og dermed indvindingsmuligheder.

- 19 Den 25. april 2013 modtog Aalborg Vand en rapport om grundvand og vandkvalitet for Engkilde Kildeplads, som fremlægges som **Bilag 1**. Grundvandet ved Engkilde Kildeplads er en blanding af en yngre vandmasse med forhøjet nitratindhold i det øverste skivekridt og en ældre og mere dybtliggende vandmasse med forhøjet strontium, jf. Bilag 1, s. 3. Det fremgik af denne rapport, at vandkvaliteten var påvirket af nitratudvaskning fra landbrugsdrift, jf. Bilag 1, s. 5, og at grundvandets indhold af nitrat, som følge af sammenblandingen af det yngre nitratholdige vand med det dybtliggende vand, ville stige i de kommende år og formentlig inden for 5-15 år ville overstige grænseværdien på 50 mg/l for nitrat i drikkevand.
- 20 Den 6. august 2014 modtog Aalborg Vand en rapport om grundvand og vandkvalitet for Brunsted Kildeplads, som fremlægges som **Bilag 2**. Grundvandet ved Brunsted Kildeplads er ligesom grundvandet ved Engkilde Kildeplads en blanding af en øvre nitratholdig vandtype i det øverste skivekridt og en langsomt cirkulerende dybtliggende strontiumholdig vandtype, jf. Bilag 2, s. 4. Det fremgik også af denne rapport, at vandkvaliteten var påvirket af nitratudvaskning fra landbrugsdrift, jf. Bilag 2, s. 5, og at blandingen af yngre nitratholdigt vand med ældre dybtliggende vand ville medføre, at nitratindholdet efter modelberegningerne ville overstige grænseværdien på 50 mg/l for drikkevand inden for de efterfølgende 15-25 år, jf. Bilag 2, s. 4.
- 21 Den 1. juli 2016 modtog Aalborg Vand en rapport om vandmængder, vandkvalitet mv. for Drastrup Kildepladserne, som fremlægges som **Bilag 3**. Det fremgik af rapporten, at en af de væsentligste problemstillinger for grundvandet ved kildepladserne var stigende indhold og gennembrud af nitrat i den øverste del af grundvandsmagasinet, jf. Bilag 3, s. 4. Rapporten viste, at grundvandskemien ved Drastrup Kildepladserne viste generelt stigende indhold af nitrat, jf. Bilag 3, s. 11.
- 22 Den 31. januar 2022 modtog Aalborg Vand en rapport om vandmængder og vandkvalitet for Kongshøj Kildeplads og Vissegaard Kildeplads, som fremlægges som **Bilag 4**. Det fremgik af rapporten, at stigende indhold af nitrat mv. var den største udfordring for grundvandskvaliteten i de kommende par årtier, jf. Bilag 4, s. 3.
- 23 Den 1. marts 2024 modtog Aalborg Vand en rapport om vandmængder og vandkvalitet for en række af Aalborg Vands sydlige kildepladser, som fremlægges som **Bilag 5**. Det fremgik af rapporten, at prognosen for Ferslev Kildeplads viste en overskridelse af grænseværdien for nitratindhold omkring 2040-2050, jf. Bilag 5, s. 4. Det fremgik endvidere, at stigende indhold af nitrat mv. var den største udfordring for grundvandskvaliteten for samtlige kildepladser i de næste par årtier, jf. Bilag 5, s. 4.
- 24 Aalborg Vand har på baggrund af måledata fra sine indvindingsoplande opgjort udviklingen i nitratindholdet i grundvandet i perioderne 2006-2010 og 2018-2021 ved følgende diagram:



25 Nitratforureningen af grundvandet i Aalborg Vands indvindingsoplande har nu nået et punkt, hvor der i 2032 ikke længere vil kunne produceres og leveres tilstrækkeligt drikkevand med et nitratindhold under 50 mg/l.

26 For at kunne leve op til forsyningsforpligtelsen, jf. afsnit 1.1.1.1 ovenfor, er det nødvendigt at igangsætte en række tekniske tiltag, der inkluderer etablering af et eller flere anlæg, der kan rense vandet for nitrat. Det er Aalborg Vands opfattelse, at Staten er erstatningsansvarlig for anlægsudgifterne og driftsudgifterne for disse tiltag som følge af, at Staten har overtrådt Nitratdirektivet.

1.2 Nitratdirektivet

27 Nitratdirektivet blev vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union den 12. december 1991 og har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art, jf. Nitratdirektivets artikel 1.

28 Nitratdirektivet forpligter blandt andet medlemsstaterne til at kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5, samt at udpege alle kendte jordområder på medlemsstaternes område, der bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til det kortlagte vand, jf. Nitratdirektivets artikel 3, stk. 1 og 2. Medlemsstaterne skal ligeledes efter behov og mindst hvert fjerde år tage listen over udpegede zoner op til fornyet overvejelse, jf. Nitratdirektivets artikel 3, stk. 4.

29 Medlemsstaterne er dog fritaget for pligten til at kortlægge specifikke sårbare zoner, hvis de udarbejder og anvender de direktivpligtige handlingsprogrammer (jf. pkt. 31 og 32 nedenfor) på hele det nationale område. Staten har anvendt denne undtagelsesbestemmelse, idet hele Danmark er udpeget som sårbart område.

30 Nitratdirektivet forpligter derudover medlemsstaterne til at udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab og, hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne for at fremme anvendelsen af kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab, jf. Nitratdirektivets artikel 4. Kodekset eller kodekserne skal mindst indeholde bestemmelser om de punkter, der fremgår af direktivets bilag II, afsnit A.

31 Medlemsstaterne har endvidere pligt til at udarbejde handlingsprogrammer for de efter Nitratdirektivets artikel 3 udpegede sårbare zoner, jf. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 1. Der skal i disse handlingsprogrammer tages hensyn til

de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder, og til miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat, jf. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 3.

- 32 Handlingsprogrammerne skal bestå af de foranstaltninger, der fremgår af bilag III til Nitratdirektivet, samt de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandsskab, der er udarbejdet i henhold til direktivets artikel 4, undtagen dem, der overflødiggøres af foranstaltninger i bilag III, jf. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4.
- 33 Såfremt det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i Nitratdirektivets artikel 1, er medlemsstaterne forpligtede til inden for rammerne af handlingsprogrammerne at træffe de supplerende eller skærpede foranstaltninger, som anses for nødvendige, jf. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger skal medlemsstaterne tage hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.
- 34 Det er netop denne forpligtelse til at træffe supplerende eller skærpede foranstaltninger, som Staten – efter Aalborg Vands opfattelse – har overtrådt.
- 35 Endelig har medlemsstaterne efter Nitratdirektivets artikel 10 pligt til at forelægge Kommissionen en rapport for hver fireårsperiode efter meddelelsen af Nitratdirektivet. Disse rapporter skal, jf. Nitratdirektivets artikel 10 og Nitratdirektivets bilag V, blandt andet indeholde:
- En sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, herunder navnlig:
 - a) de foranstaltninger, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a) og b),
 - b) de oplysninger, der kræves i henhold til bilag III, punkt 4,
 - c) supplerende eller skærpede foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 5, stk. 5,
 - d) en sammenfatning af resultaterne af de overvågningsprogrammer, som gennemføres i henhold til artikel 5, stk. 6,
 - e) medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger.

1.3 Statens håndtering af Nitratdirektivet

1.3.1 Implementering af Nitratdirektivet

- 36 Staten har delvist implementeret Nitratdirektivet ved at udarbejde handlingsprogrammer for hele det nationale område. Oprindeligt skete denne implementering gennem vandmiljøplanerne, men med regeringens "*Aftale om Grøn Vækst*" af 16. juni 2009 ("**Grøn Vækst-aftalen**") blev disse erstattet af vandplanerne, som sidenhen er erstattet af

vandområdeplanerne. Derudover er Nitratdirektivet implementeret i Danmark gennem en række love og bekendtgørelser, jf. pkt. 50 nedenfor.

- 37 Den 14. november 1997 blev Staten mødt af en åbningssskrivelse fra EU-Kommissionen (fremlægges som **Bilag 6**). EU-Kommissionen anførte heri, at de danske regler om harmonikrav i den daværende husdyrgødningsbekendtgørelse ikke var i overensstemmelse med Nitratdirektivets krav, at Staten ikke opfyldte Nitratdirektivets målsætninger, og at der var behov for supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af nitratforurening, herunder at der var behov for en detaljeret regional oversigt over nitratproblemet art og de områder, hvor foranstaltningerne ville blive truffet, jf. Bilag 6, s. 4f.
- 38 På dette tidspunkt var det danske handlingsprogram "Vandmiljøplan I". Vandmiljøplan I var vedtaget allerede i 1987, før Nitratdirektivet blev vedtaget, som følge af, at Staten havde identificeret, at der var udfordringer med nitratkoncentrationen i grundvandet. Vandmiljøplan I fremlægges som **Bilag 7**.
- 39 Staten besvarede EU-Kommissionens åbningssskrivelse den 2. marts 1998. Statens besvarelse af 2. marts 1998 fremlægges som **Bilag 8**. Staten påpegede de påtænkte lovændringer og den nye Vandmiljøplan II, hvor Staten havde fremskyndet evalueringsprocessen med henblik på at indføre nye initiativer. Vedrørende årsagen til Statens fremskyndelse af denne evalueringsproces anførte Staten:
- "Foranlediget af dels Kommissionens skrivelse af 14. november 1997, dels af nogle særlige problemer med vandmiljøudviklingen i dele af Nordjylland, besluttede regeringen at fremskynde ovennævnte evalueringsproces." (Bilag 8, s. 2)*
- 40 Angående de regionale aspekter af nitratproblemet fremlagde Staten rapporten "Grundvandsovervågning 1997, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, 1997", som fremlægges som **Bilag 9**. Figur 2.6 i rapporten viser et kort over nitratkoncentrationen i vandværkernes boringskontrol 1990-96 baseret på samtlige analyser fra perioden, jf. Bilag 9, s. 18. Af denne figur fremgår det, at mange grundvandsboringer i Nordjylland viste en nitratkoncentration over 50 mg/l, og dette var særligt i og omkring Aalborg. Omkring dette anførte Staten i sin besvarelse:
- "Af figuren fremgår, at nitratproblemet i forhold til grundvand er et generelt problem, hvilket har betydet, at Danmark har anvendt generelle foranstaltninger, der dækker hele territoriet.*
- Figuren viser imidlertid også, at særlige områder i det nordlige Jylland har en udbredt forekomst af boringer med mere end 50 mg nitrat per l, hvorfor figuren tillige indikerer, at der forekommer særlige nitratfølsomme områder." (Bilag 8, s. 32)*
- 41 Staten var således allerede i 1998 opmærksom på, at mange grundvandsboringer i Nordjylland og Aalborg viste en problematisk nitratkoncentration (over grænseværdien på 50 mg/l).
- 42 Som følge af Kommissionens åbningssskrivelse og de særlige problemer i dele af Nordjylland (navnlig Aalborg, jf. Bilag 9, s. 18) vedtog Staten en række ændringslove, navnlig "Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning (Justering af harmonikravene og genopretning af vådområder i overensstemmelse med aftalen om Vandmiljøplan II)" (Lov nr. 478 af 1. juli 1998) og "Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om naturbeskyttelse, lov om vandløb og lov om planlægning (Beskyttelse af drikkevandsressourcer og vandforsyning)" (Lov nr. 479 af 1. juli 1998).

- 43 Som en del heraf vedtog Staten Aftalen om Vandmiljøplan II af 17. februar 1998, som blev vedlagt som bilag til lovforslag L55 fremsat den 16. april 1998, som fremlægges som **Bilag 10**. Aftalen om Vandmiljøplan II udgjorde lidt over én side, plus 4 siders bilag.
- 44 Vandmiljøplan III blev fastsat til perioden 2005-2015, og Aftalen om Vandmiljøplan III blev vedlagt som bilag til lovforslag L239 fremsat den 29. april 2004, som fremlægges som **Bilag 11**. Vandmiljøplan III blev dog med Grøn Vækst-aftalen erstattet af Vandplanerne 2009-2015. Vandplanerne 2009-2015 var opdelt i forskellige områder. Vandplanen for Limfjorden 2009-2015, hvoraf Aalborg Kommune var omfattet, fremlægges som **Bilag 12**.
- 45 Af denne vandplan fremgår det, at den kemiske tilstand for grundvandsforekomster i Aalborg var "ringe" som følge af nitratpåvirkning, jf. Bilag 12, s. 164f, samt at den forventede kemiske tilstand for grundvandsforekomsterne i Aalborg ligeledes i 2015 ville være "ringe", som følge af nitratpåvirkning, jf. Bilag 12, s. 214. Om indsatsbehovet fremgår følgende: "*Ingen indsats, da den varetages af generelle reguleringer og kommunale indsatsplaner*", jf. Bilag 12, s. 214. Idet den forventede kemiske tilstand for grundvandsforekomster i Aalborg fortsat var ringe, erkendte Staten tilsyneladende, at den generelle regulering og de kommunale indsatsplaner ikke var tilstrækkelige til at nedbringe nitratforureningen.
- 46 I juni 2016 offentliggjorde Miljø- og Fødevareministeriet (der på daværende tidspunkt håndterede Nitratdirektivet) Vandområdeplanerne 2015-2021. Dette var kort efter, at Staten var blevet mødt med endnu en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen vedrørende overtrædelse af Nitratdirektivet som følge af Statens "Aftale om Fødevare- og landbrugspakke" af 22. december 2015 ("**Landbrugspakken**"), jf. nærmere afsnit 1.3.3. Landbrugspakken fremlægges som **Bilag 13**.
- 47 Vandområdeplanerne skulle sikre et godt vandmiljø og således sikre, at Staten levede op til kravene i EU's vandrammedirektiv² (hvoraf Nitratdirektivet er en integreret del). Til trods herfor var det blandt andet aftalt i Landbrugspakken, at den tidligere gældende reduktion af kvælstofnormerne skulle udfases, således at landbrugerne kunne anvende yderligere kvælstofholdig gødning, jf. Bilag 13, s. 8. Statens primære tiltag for at imødegå denne yderligere udledning var kollektive, frivillige kvælstofindsatser, jf. Bilag 13, s. 9. Landbrugspakken havde særligt konsekvenser for Aalborg, der til trods for massiv kommunal beskyttelse af grundvandet havde et betydeligt højere nitratindhold i grundvandet end landsgennemsnittet, jf. den som **Bilag 14** fremlagte artikel fra TV2 Nord af 20. februar 2016.
- 48 Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn af juni 2016 fremlægges som **Bilag 15**. Af denne vandområdeplan fremgår det, at der var 70 ud af 246 grundvandsforekomster, der havde ringe kemisk tilstand, jf. Bilag 15, s. 62 og 84. Det blev vurderet, at disse grundvandsforekomster som følge af grundvandets langsomme nedsivningshastighed først kunne opnå god kemisk tilstand efter den 22. december 2021, hvorfor fristen for målopfyldelse blev forlænget, jf. Bilag 15, s. 62. Der blev ikke samtidig fastlagt nogen yderligere supplerende indsatser for at sikre, at grundvandet ville nå en god kemisk tilstand, idet et eventuelt behov skulle undersøges yderligere frem mod den efterfølgende planperiode, jf. Bilag 15, s. 84.
- 49 Den 15. juni 2023 offentliggjorde Miljø- og Ligestillingsministeriet (der på daværende tidspunkt håndterede Nitratdirektivet) Vandområdeplanerne 2021-2027 (fremlægges som **Bilag 16**). Vandområdeplanerne blev genbesøgt i

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

2025, og den 18. december 2025 offentliggjorde Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø herefter Vandområdeplanerne 2021-2027, som fremlægges som **Bilag 17**.

50 Ud over planerne er Nitratdirektivet i dag implementeret i Danmark igennem en række love og bekendtgørelser, herunder:

- Lovbekendtgørelse nr. 1742 af 22. december 2025 om miljøbeskyttelse.
- Lovbekendtgørelse nr. 1149 af 28. oktober 2024 om vandforsyning mv.
- Lovbekendtgørelse nr. 1053 af 21. august 2025 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag.
- Bekendtgørelse nr. 931 af 16. juli 2024 om jordbrugsvirksomheders anvendelse af gødning.
- Bekendtgørelse nr. 979 af 1. juli 2025 om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget for planperioden 2025/2026. Der fastsættes ny bekendtgørelse årligt.
- Bekendtgørelse nr. 345 af 31. marts 2025 om kvælstofprognosen for planperioden 2024/2025. Der fastsættes ny bekendtgørelse årligt.
- Bekendtgørelse nr. 2243 af 29. november 2021 om miljøregulering af dyrehold og om opbevaring af gødning.

1.3.2 Statens rapportering efter Nitratdirektivets artikel 10

51 Som beskrevet ovenfor i pkt. 35 har medlemsstaterne efter Nitratdirektivets artikel 10 pligt til at forelægge Kommissionen en rapport for hver fireårsperiode efter meddelelsen af Nitratdirektivet.

1.3.2.1 Første rapporteringsperiode (1992-1995) og anden rapporteringsperiode (1996-1999)

52 Staten afgav sin første rapport i 1996 for rapporteringsperioden 1992-1995 (1. rapporteringsperiode). Statens anden artikel-10 rapport var for rapporteringsperioden 1996-1999 (2. rapporteringsperiode).

53 Aalborg Vand har forsøgt at få adgang til disse rapporter igennem aktindsigt. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø meddelte dog den 22. januar 2026, at Statens artikel-10 rapporter for 1. og 2. rapporteringsperiode ikke kan findes. E-mailkorrespondancen om aktindsigt fra 17. februar 2025 til 22. januar 2026 fremlægges som **Bilag 18**.

54 Det gøres gældende, at dette må komme Staten processuelt til skade, således at retten skal lægge til grund, at rapporterne beskrev de samme problemer med nitratforurening, som også er beskrevet i samtlige efterfølgende rapporter, jf. nedenfor.

55 Dette stemmer også overens med EU-Kommissionens rapport til EU-Rådet og Europa-Parlamentet af 20. januar 1998, som fremlægges som **Bilag 19**. Rapporten var lavet på basis af medlemsstaternes afrapporteringer efter Nitratdirektivets artikel 10 for første rapporteringsperiode, jf. Bilag 19, s. 6f, og om det danske grundvand fremgik følgende (Bilag 19, s. 20f):

"The nitrate content of groundwaters varies greatly according to location and depth. Within classes A and B of groundwater about 25% of the analyses exceed 50 mg/l. The problem is greatest in the sandy aquifers, but still pronounced in the limestone aquifers. Although significant advances have been made in reducing the nitrate concentrations of water supplied for human consumption, so much so that 71% of these waters now

have nitrate concentrations of less than 5 mg/l, this is mainly due to the relocation of water abstraction points to less polluted aquifers, rather than because of any improvement in groundwater quality."

56 Det fremgår således af EU-Kommissionens rapport, at der allerede i første rapporteringsperiode var et betydeligt antal målingspunkter med et nitratinhold over 50 mg/l, og at der ikke var sket nogen forbedring af grundvandskvaliteten.

1.3.2.2 Tredje rapporteringsperiode (2000-2003)

57 Staten afgav den 7. oktober 2004 sin tredje rapport for rapporteringsperioden 2000-2003 (3. rapporteringsperiode), der bl.a. analyserer data om nitratinholdet i grundvandet for rapporteringsperioden. Statens artikel 10-rapport for 3. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 20**.

58 Rapporten redegjorde for nitratinholdet i grundvandet i Danmark i rapporteringsperioden, som blev præsenteret ved de målte median- og maksimumværdier for nitratinholdet i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapporteringsperiode (2. rapporteringsperiode).

59 Den målte maksimumværdi for nitratinholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende tabel og kort (Bilag 20, s. 29):

Table 2.9 Monitoring areas grouped by maximum nitrate value and reservoir type.

2000 - 2003 data Maximum NO ₃ mg/l	Unconfined groundwater		Confined groundwater	
	Number of areas	%	Number of areas	%
0-24.9	8	26	31	80
25-39.9	2	7	2	5
40-49.9	2	7	0	0
≥ 50	18	60	6	15

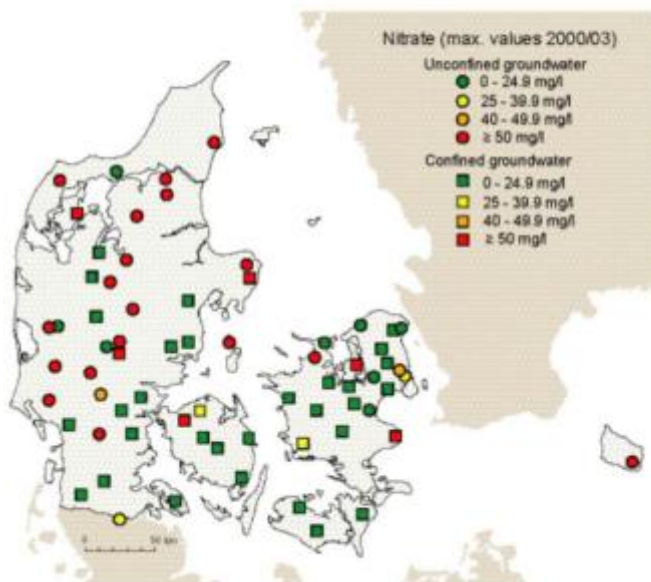


Figure 2.3 Monitoring areas concerning 3rd period grouped by maximum nitrate values (2000-2003) (Dknitrate2000-03-MAX.eps)

60 Den målte medianværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende tabel og kort (Bilag 20, s. 28):

Table 2.8 Monitoring areas grouped by median nitrate value and reservoir type.

2000-2003 NO ₃ mg/l	Unconfined groundwater		Confined groundwater	
	Number of areas	%	Number of areas	%
0-24.9	22	74	36	95
25-39.9	3	10	2	5
40-49.9	1	3	0	0
≥50	4	13	0	0

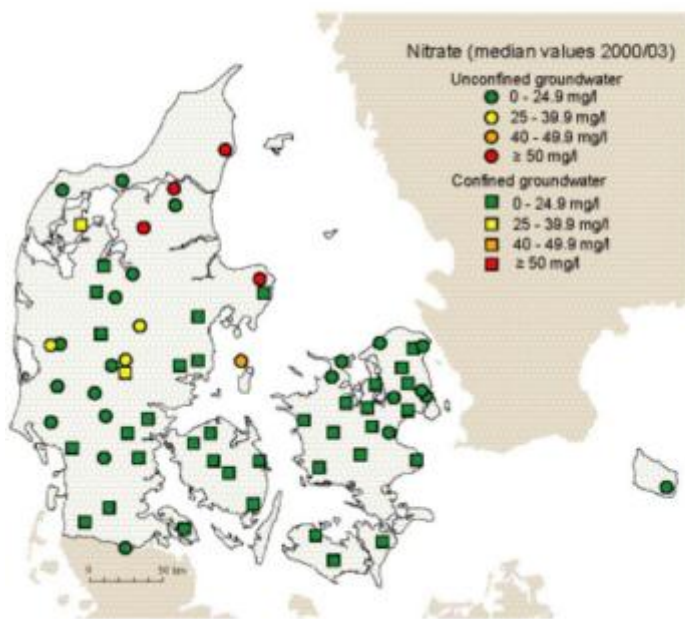


Figure 2.2 Monitoring areas concerning 3rd period grouped by median nitrate values (2000-2003) (Dknitrate2000-03.eps)

61 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark i forhold til sidste rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende tabel og kort (Bilag 20, s. 30):

Table 2.10 Monitoring areas grouped by the trend in median nitrate value from 2nd to 3rd period (1996-99 and 2000-2003 data)

Trend in mg/l	Unconfined groundwater		Confined groundwater	
	Number of areas	%	Number of areas	%
< -5	8	27	1	3
-5- -1	2	7	2	5
-1-1	14	46	36	92
1-5	4	13	0	0
>5	2	7	0	0

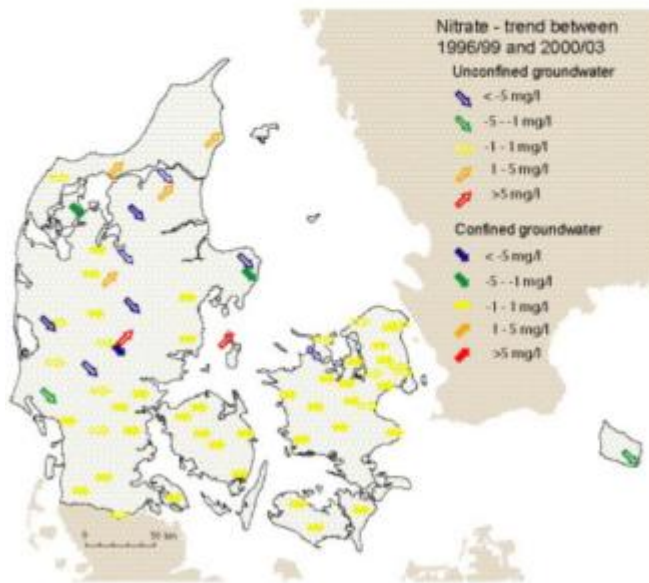


Figure 2.4 Monitoring areas grouped by trend in median nitrate values from 2nd to 3rd period (1996-1999 and 2000-2003) (DKNitrate2000-03-trend.eps)

- 62 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med median- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for visse overvågningsområder stadig var en stigende udviklingstendens i nitratindholdet.
- 63 Rapporten beskrev desuden, at selvom nitratindholdet var faldende i det yngste grundvand, blev der i det vestlige Danmark stadig målt et gennemsnitligt nitratindhold i dette grundvand på lige under 50 mg/l (Bilag 20, s. 30).
- 64 Rapporten konstaterede, at nitratindholdet i grundvandet ikke var ændret signifikant efter vedtagelsen af Vandmiljøplan I i 1987, og beskrev at målsætningerne om reduktion af nitratindholdet i grundvandet var svære at opfylde (Bilag 20, side 60-61).
- 65 Rapporten forholdt sig desuden til gennemførelsen og effektiviteten af de supplerende foranstaltninger, der var vedtaget ved Vandmiljøplan II fra 1998, og beskrev de supplerende foranstaltninger, der var vedtaget ved Vandmiljøplan III fra 2004, og som skulle evalueres i 2008.
- 66 Rapporten beskrev, at det ved de løbende evalueringer af Vandmiljøplan II i 2001 og 2003 kunne konstateres, at målsætningerne for de supplerende foranstaltninger, der var politisk fastsat i planen, ikke kunne nås. Rapporten

sammenfattede målsætningerne og resultatet af evalueringerne i følgende tabel, som udover at illustrere en prognose for 2003, der lå langt under de aftalte foranstaltninger i Vandmiljøplan II, også illustrerede, at de aftalte mål i Vandmiljøplan III også lå langt under de tidligere mål:

Table 4.6 Areas on which farmers were estimated to enter agreements on voluntary measures (Action Plan II, Midterm evaluation), areas on which farmers have entered agreements on voluntary measures (Final evaluation) and future goals for agreements on voluntary measures.

Measure	Agreement	Adjustments	Final evaluation	Future goals
	Action Plan II 1998-2003	Midterm evaluation 2001-2003	Action Plan II 2003 (prognosis)	Action Plan III 2005-2009
(Hectares)				
Wetlands	16,000	8,000-12,500	2,900	4,000
ESA-areas ¹	88,000	30,000	25,500	50,000 + 4,000 ²
Forestry	20,000	18,000	14,200	11,400
Organic farming	170,000	156,000	111,500	No goal ³
Total	300,000	220,000	154,000	

1: Only schemes with effect on nitrogen leaching.

2: The 50.000 ha are from 10m wide buffer zones along watercourses and lakes, while the 4,000 ha are other measures in ESA-areas for example establishment of wetlands. The 50.000 ha buffer zones has primarily an effect on the leaching of phosphorus as it is a relocation of set-aside-land.

3: There is no area-related goal in Action Plan III concerning organic farming, but organic farming will receive 27 Million Euro in support in the period 2005-2009. 1 Euro = 7,45 DKK

1.3.2.3 Fjerde rapporteringsperiode (2004-2007)

- 67 Staten afgav den 11. juli 2008 en "Preliminary Summary Report" for rapporteringsperioden 2004-2007 (4. rapporteringsperiode). Statens artikel 10-rapport (Preliminary Summary Report) for 4. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 21**.
- 68 Rapporten redegjorde for det eksisterende nitratindhold i grundvandet i Danmark, som blev præsenteret ved de målte gennemsnits- og maksimumværdier i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapporteringsperiode (3. rapporteringsperiode).
- 69 Staten skiftede således i denne rapport fra at rapportere medianværdier til at rapportere gennemsnitsværdier, men fastholdt herudover rapporteringerne om maksimalværdier og udviklingstendenser.
- 70 Den målte maksimumsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 21, s. 13):

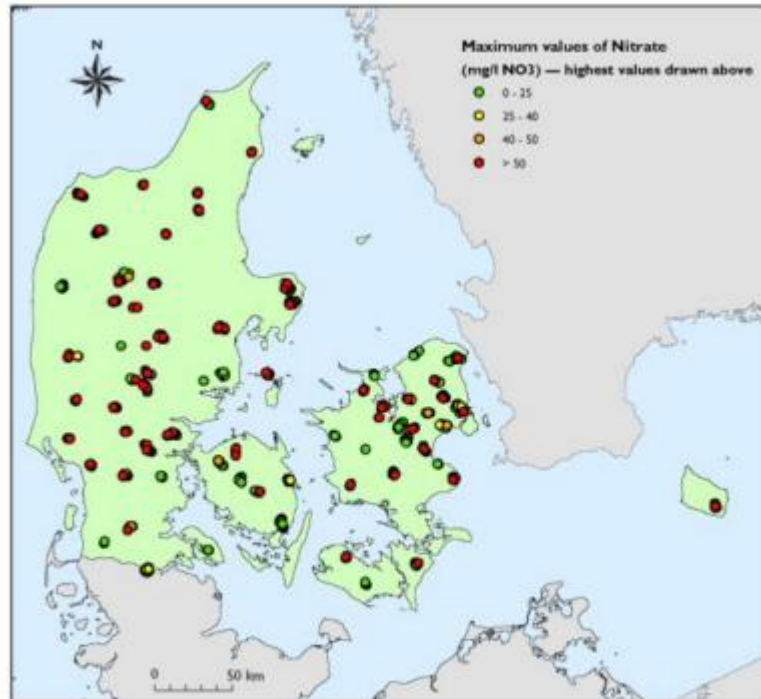


Figure 4. Nitrate in all monitoring points, maximum values from 2004/2007. Nitrate values above 50 mg/l are drawn last.

71 Den målte gennemsnitsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 21, s. 12):

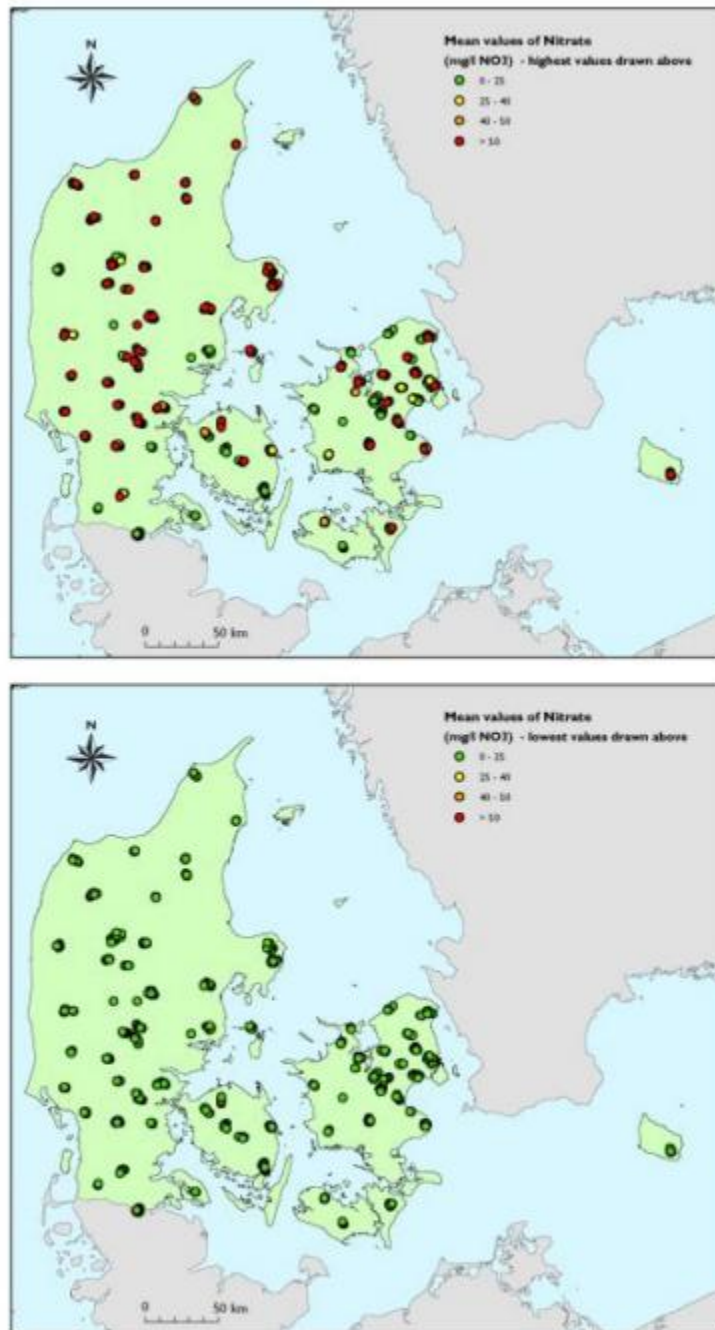


Figure 3. Nitrate in all monitoring points, average values from 2004/2007. The same dataset is shown in two GIS presentations: In figure 3a nitrate values above 50 mg/l are drawn last, in figure 3b nitrate values below 25 mg/l are drawn last

- 72 Den målte maksimumsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 21, s. 13):

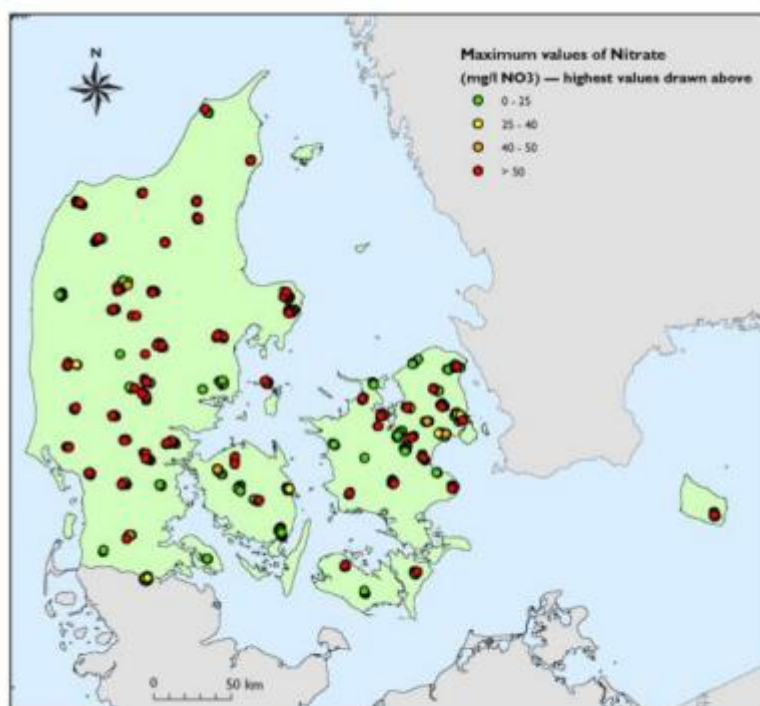


Figure 4. Nitrate in all monitoring points, maximum values from 2004/2007. Nitrate values above 50 mg/l are drawn last.

- 73 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark mellem 3. og 4. rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 21, side 15):

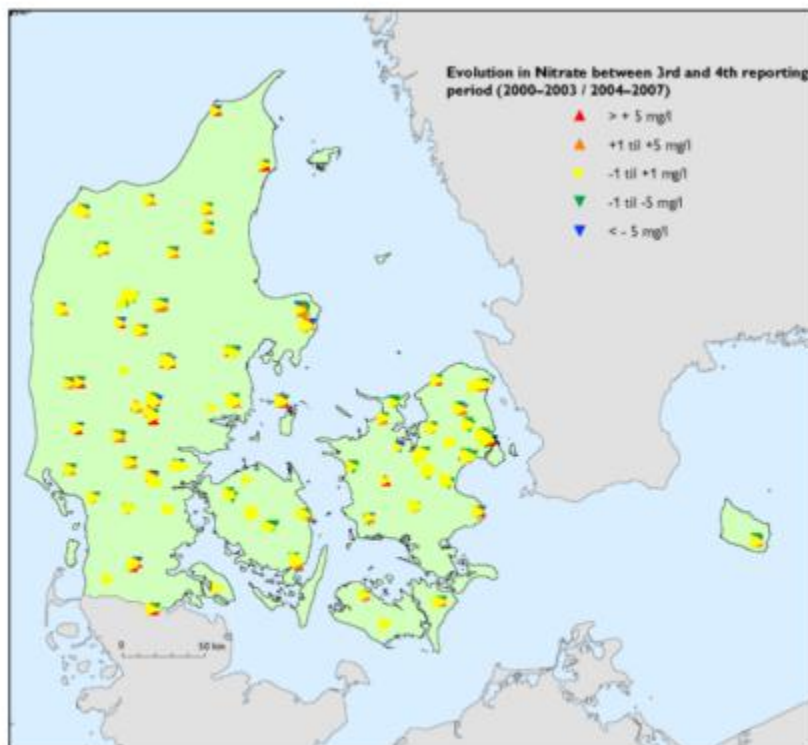


Figure 5. Trend of mean nitrate of common monitoring points from the 3. to the 4. reporting period. (2000/03 to 2004/07) Drawn showing the most frequent development class in top layer (no trend).

- 74 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark mellem 1. rapporteringsperiode (1992-1994) og 4. rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 21, side 15):

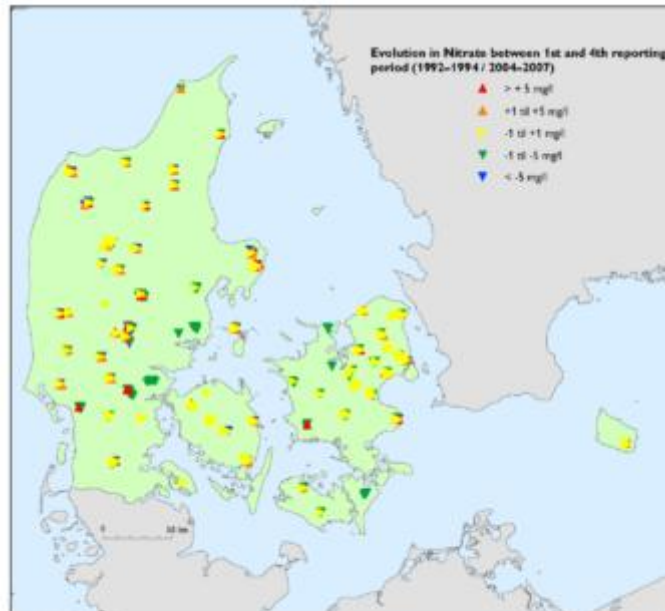


Figure 6. Trend of mean nitrate concentration of common monitoring points from the first to the present reporting period. (1992/04 to 2004/07) Drawn showing the most frequent development class in top layer (no trend).

- 75 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med gennemsnits- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for overvågningspunkterne i Aalborg-området ikke var målt en forbedring, men derimod en stabil tendens i nitratindholdet siden seneste rapporteringsperiode (2000-2003) og siden 1. rapporteringsperiode (1992-1994).
- 76 Staten forholdt sig ikke i rapporten selvstændigt til supplerende foranstaltninger men henviste til beskrivelsen heraf fra tidligere rapporteringer, jf. Bilag 21, s. 43. Herudover redegjorte Staten for indholdet af Vandmiljøplan III, som blev vedtaget den 2. april 2004, jf. Bilag 21, s. 44f.
- 77 Det fremgår endvidere af rapporten, at Staten planlagde en evaluering af Vandmiljøplan III, jf. Bilag 21, s. 45. Denne evaluering skete i efteråret 2008, hvorefter Staten den 25. maj 2009 afgav sin artikel 10-rapport (Summary Report) for 4. rapporteringsperiode til EU-Kommissionen, som fremlægges som **Bilag 22**.
- 78 Evalueringen viste blandt andet, at den planlagte reduktion af nitratudvaskningen på 11.300 tons nitrat ikke tilnærmelsesvist var nået, idet der blot var reduceret med 1.690 tons, svarende til ca. 15 %, jf. Bilag 22, s. 75:

Table 33: Cost effectiveness for the measures in APAE III (2005-2009)

	Plan			Midterm evaluation		
	Reduction in N-leaching	Total cost	Cost effectiveness	Reduction in N-leaching	Total cost	Cost effectiveness
	Tonne N	Million €/yrs	€/kg N	Tonne N	Million €/yrs	€/kg N
Wetlands	1.050	1.6	1.6	980	2.4	2.5
ESA-areas (grass)	70	0.9	13.4	0	1.0	---
ESA-areas (wetlands) ¹⁾	330	1.6	5.4	200	1.0	4.8
Afforestation ¹⁾	450	4.1	9.2	0	4.4	---
Catch crops	2.100	2.0	1.0	420	0.6	1.4
Mink	100	0.1	0.7	130	0.1	0.5
Sum of measures	4.100	10.4	2.5	1.730	9.4	5.5
Other measures	7.200	---	---	-40	---	---
Total effect	11.300	10.4	---	1.690	9.4	---

Comments: 1 € = 7,46 DKK.

¹⁾ Annual cost for afforestation and wetlands is based on 6 pct. interest and 20 years

Sources: Jacobsen et al. (2009)

79 Som følge af denne evaluering blev Vandmiljøplanerne efter indgåelsen af Grøn Vækst-aftalen erstattet af Vandplanerne, jf. også afsnit 1.3.1 ovenfor.

1.3.2.4 Femte rapporteringsperiode (2008-2011)

80 Staten afgav sin femte rapport i februar 2013 for rapporteringsperioden 2008-2011 (5. rapporteringsperiode). Statens artikel 10-rapport for 5. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 23**.

81 Rapporten redegjorde for det eksisterende nitratindhold i grundvandet i Danmark, som blev præsenteret ved de målte gennemsnits- og maksimumværdier for nitratindholdet i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapporteringsperiode (4. rapporteringsperiode)

82 Den målte maksimumværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 23, s. 39):

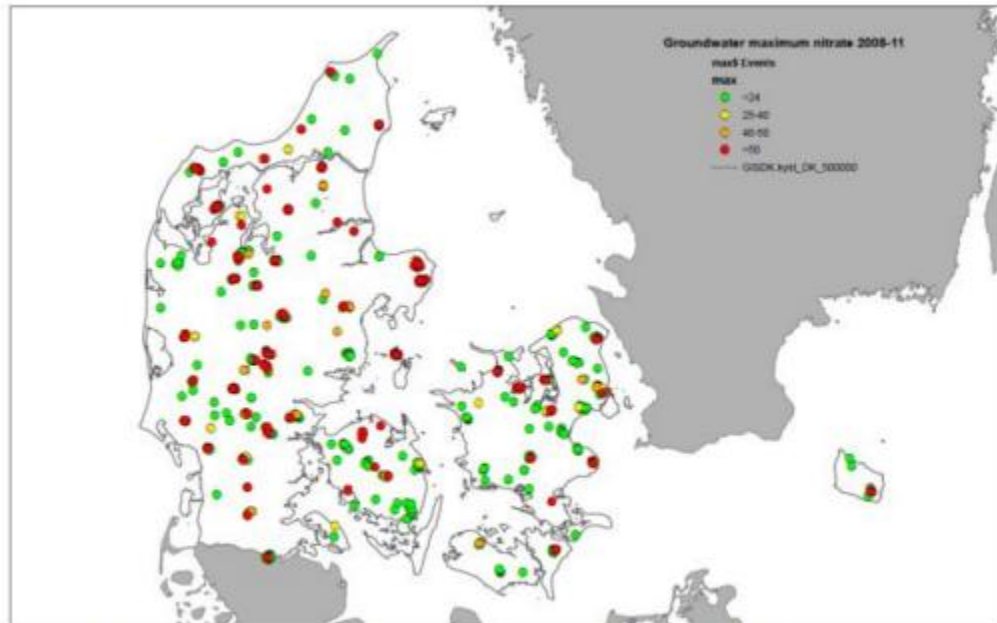


Figure 4. Status for the maximum nitrate 2008-12 in all monitoring points. Nitrate drawn in ascending order, values above 50 mg/l are drawn last.

83 Den målte gennemsnitsværdi for nitratinholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende tabel og kort (Bilag 23, s. 38):

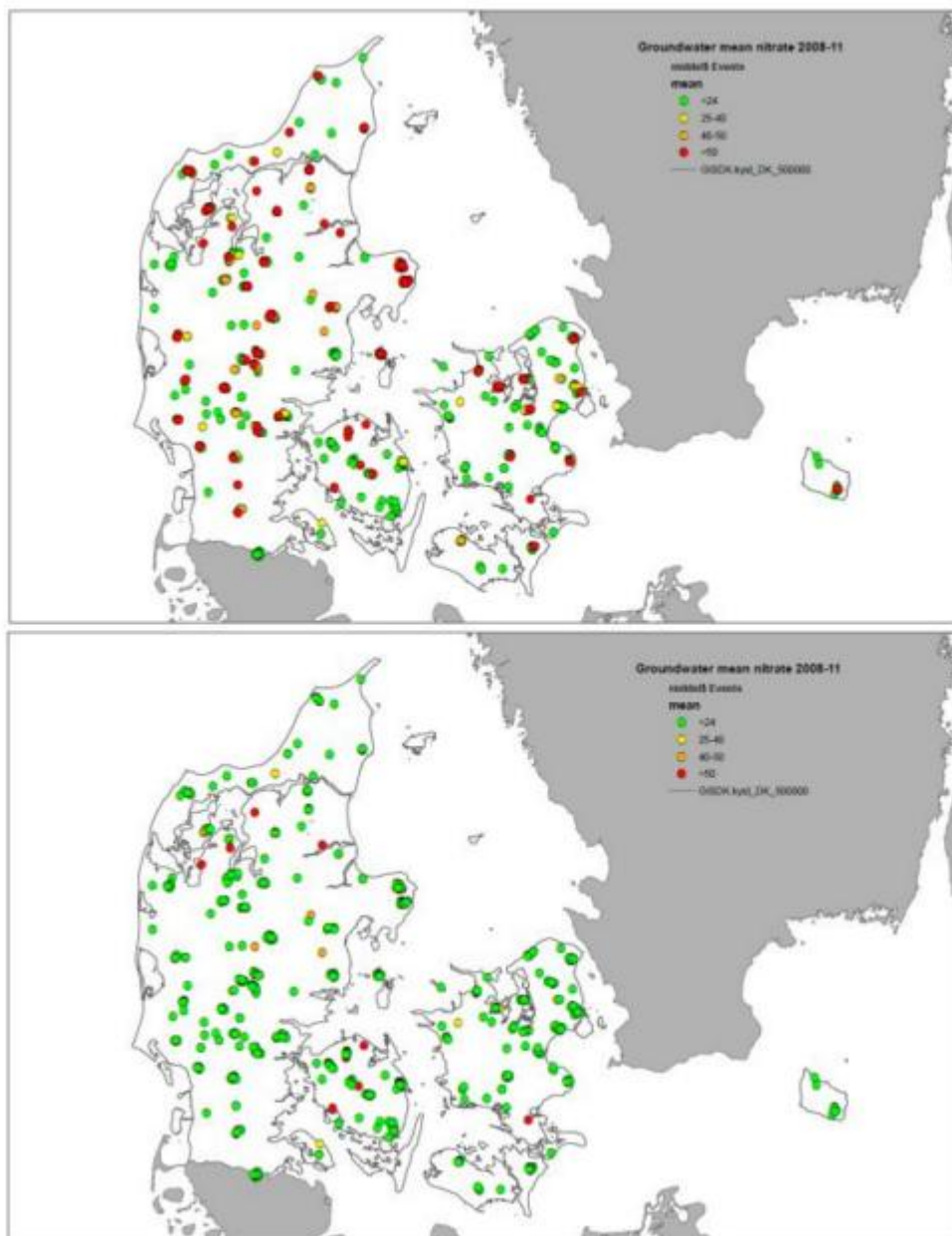


Figure 3. Status for the average nitrate 2008-12 in all monitoring points. The same dataset is shown in two GIS presentations: In figure 3a nitrate is drawn in ascending order (above 50 mg/l are drawn last), in figure 3b nitrate is drawn in descending order (values below 25 mg/l are drawn last).

84 Udviklingstendenserne i nitratinholdet i grundvandet i Danmark i forhold til sidste rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 23, s. 41):

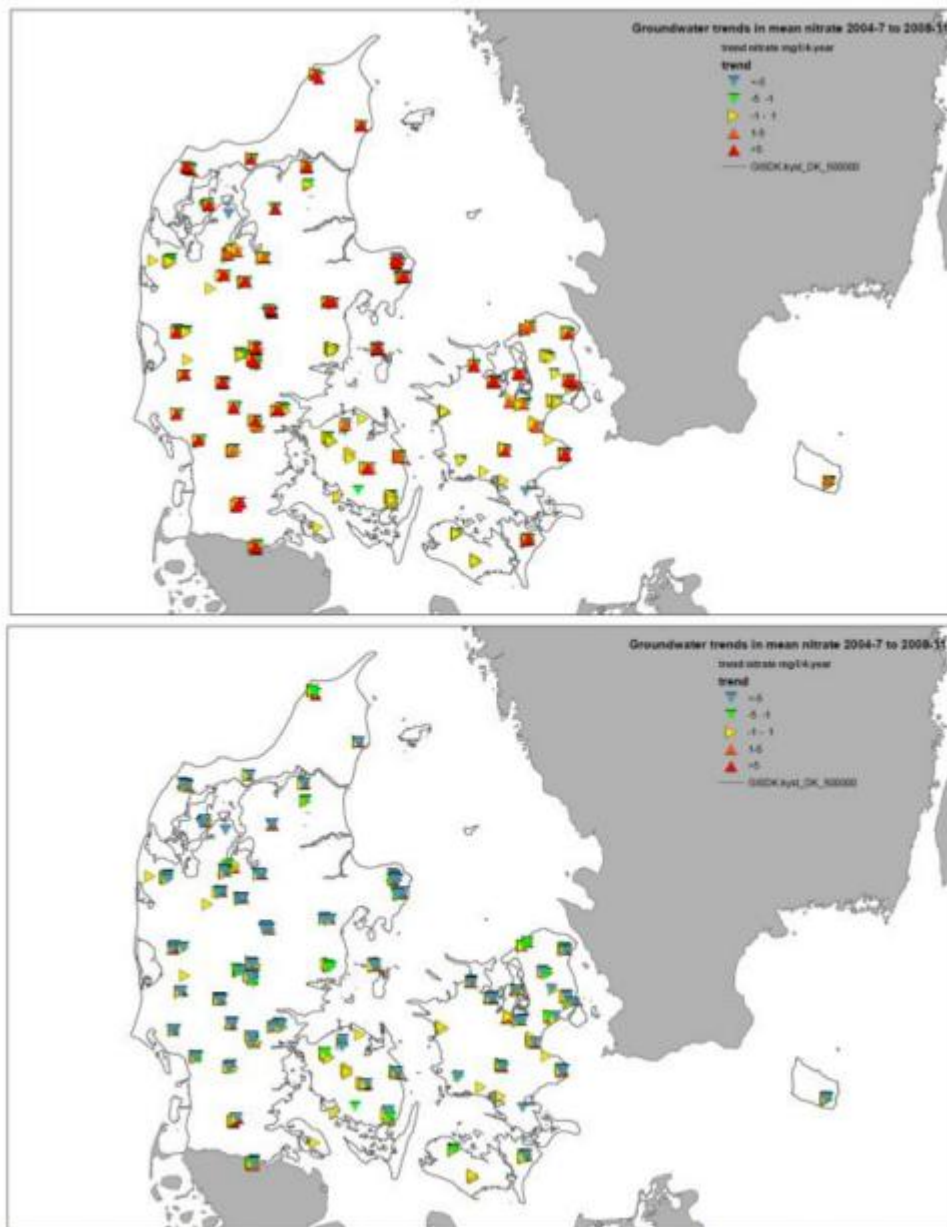


Figure 5. Trend of average nitrate content in common monitoring points from the 4th to the 5th reporting period. (2004/07 to 2008/11) Note: Upper figure trends are drawn in ascending order; bottom trends are drawn in descending order.

85 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med gennemsnits- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for visse overvågningspunkter i Aalborg-området stadig var en stigende udviklingstendens i nitratindholdet.

86 På trods af, at rapporten viste samme manglende effekt som forrige afrapportering, omtalte rapporten ikke supplerende foranstaltninger, og der blev tilsyneladende ikke foretaget nogen evaluering af behovet for supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

87 I forhold til de tidligere vedtagne foranstaltninger under Vandmiljøplan III konkluderede rapporten med henvisning til en midtvejsevaluering af vandmiljøplanen, at gennemførelsen og/eller effekten for flere af de trufne foranstaltninger ikke havde været som forventet (Bilag 23, s. 5).

1.3.2.5 Sjette rapporteringsperiode (2012-2015)

88 Staten afgav i september 2016 sin sjette rapport for rapporteringsperioden 2012-2015 (6. rapporteringsperiode). Statens artikel 10-rapport for 6. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 24**.

89 Rapporten redegjorde for det eksisterende nitratindhold i grundvandet i Danmark, som blev præsenteret ved de målte gennemsnits- og maksimumværdier for nitratindholdet i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapporteringsperiode (5. rapporteringsperiode).

90 Den målte maksimumværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 24, s. 50):

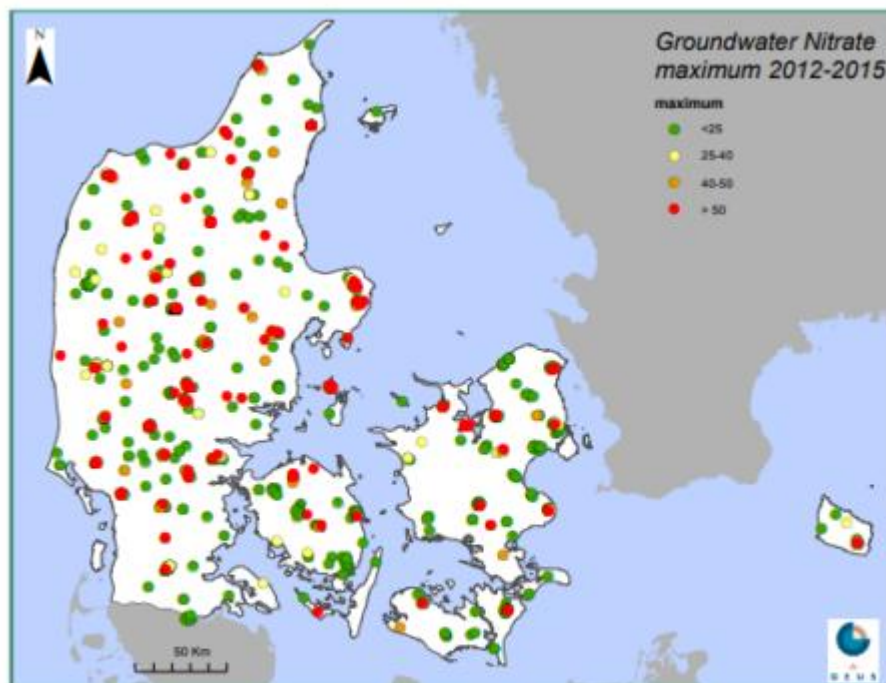


Figure 3.27 Status for the maximum nitrate concentration 2012-2015 in all monitoring points. Nitrate concentrations drawn in ascending order, values above 50 mg/l are drawn last.

91 Den målte gennemsnitsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 24, s 49):

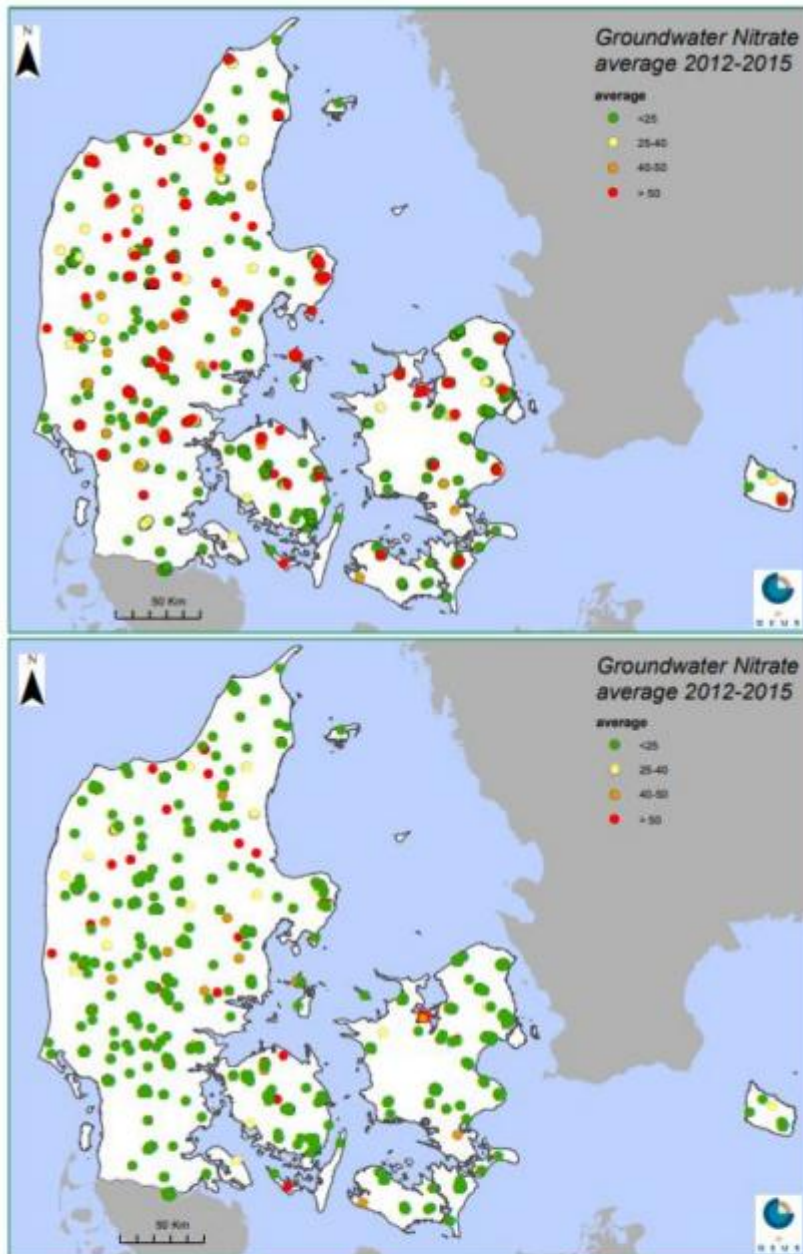


Figure 3.26 Status for the average nitrate concentration 2012-2015 in all monitoring points. The same dataset is shown in two GIS presentations: on the top map, nitrate is drawn in ascending order (above 50 mg/l are drawn last), on the bottom map, nitrate is drawn in descending order (values below 25 mg/l are drawn last).

92 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark i forhold til sidste rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 24, s. 52):

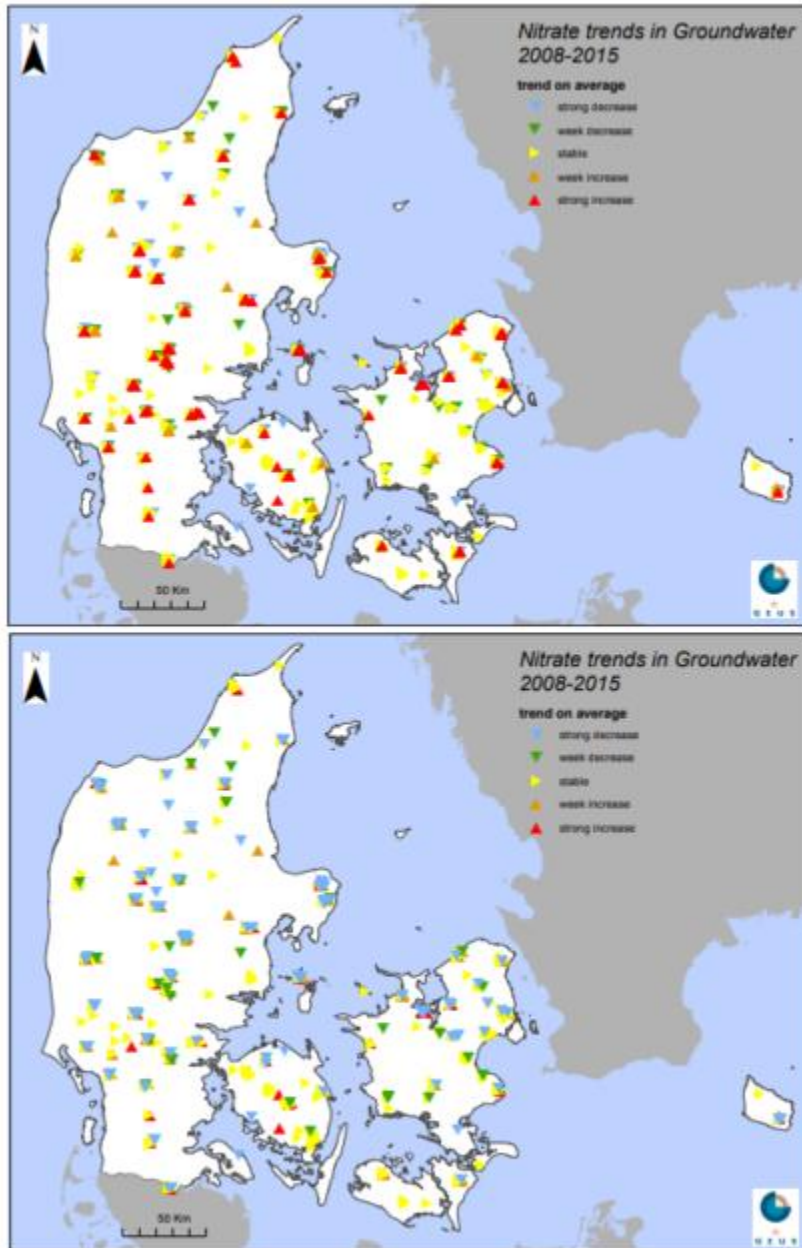


Figure 3.28 Trend of average nitrate content in common monitoring points from the 5th to the 6th reporting period. (2008-2011 and 2012-2015), 1002 common monitoring points
Note: On upper map, trends are drawn in descending order; bottom map shows trends drawn in ascending order.

- 93 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med gennemsnits- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for visse målepunkter i Aalborg-området fortsat var en stabil eller stigende udviklingstendens i nitratindholdet.
- 94 Endnu en gang omtalte rapporten ikke supplerende foranstaltninger, og til trods for, at der stadig var målestationer med et nitratindhold i grundvandet på over 50 mg/l, beskrev rapporten, jf. Bilag 24, s. 82, at det potentielle behov for supplerende foranstaltninger først ville blive undersøgt i løbet af perioden 2015-2021, svarende til planperioden for Vandområdeplanerne 2015-2021.

1.3.2.6 Syvende rapporteringsperiode (2016-2019)

- 95 Staten afgav i marts 2021 sin syvende rapport for rapporteringsperioden 2016-2019 (7. rapporteringsperiode). Statens artikel 10-rapport for 7. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 25**.
- 96 Rapporten redegjorde for det eksisterende nitratindhold i grundvandet i Danmark, som blev præsenteret ved de målte gennemsnits- og maksimumværdier for nitratindholdet i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapportering rapporteringsperiode (6. rapporteringsperiode).
- 97 Den målte maksimumværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 25, s. 39):

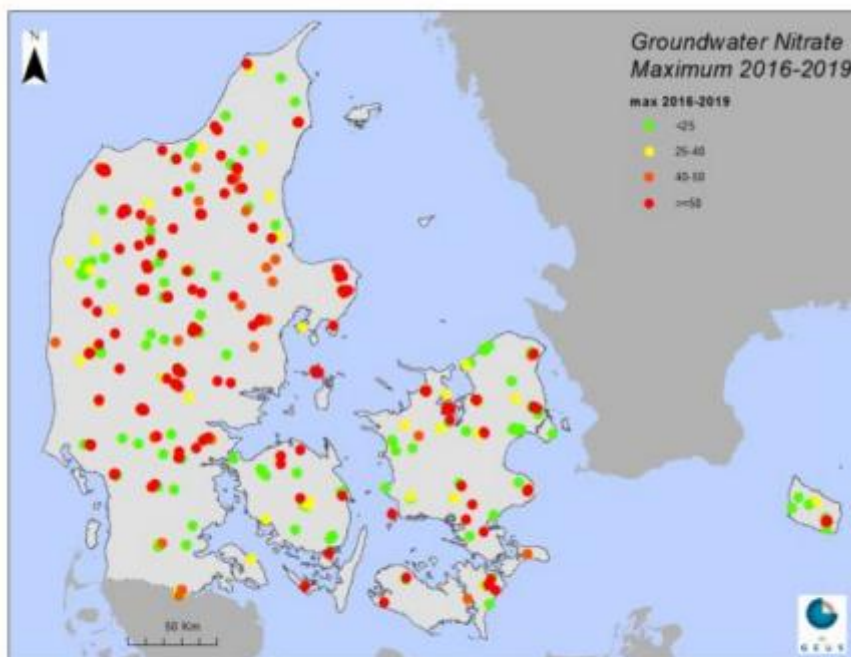


Figure 3.23 Status for the maximum nitrate concentration 2016-2019 in all 1275 monitoring points. Nitrate concentrations drawn in ascending order, values above 50 mg/l are drawn last.

98 Den målte gennemsnitsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 25, s. 38):

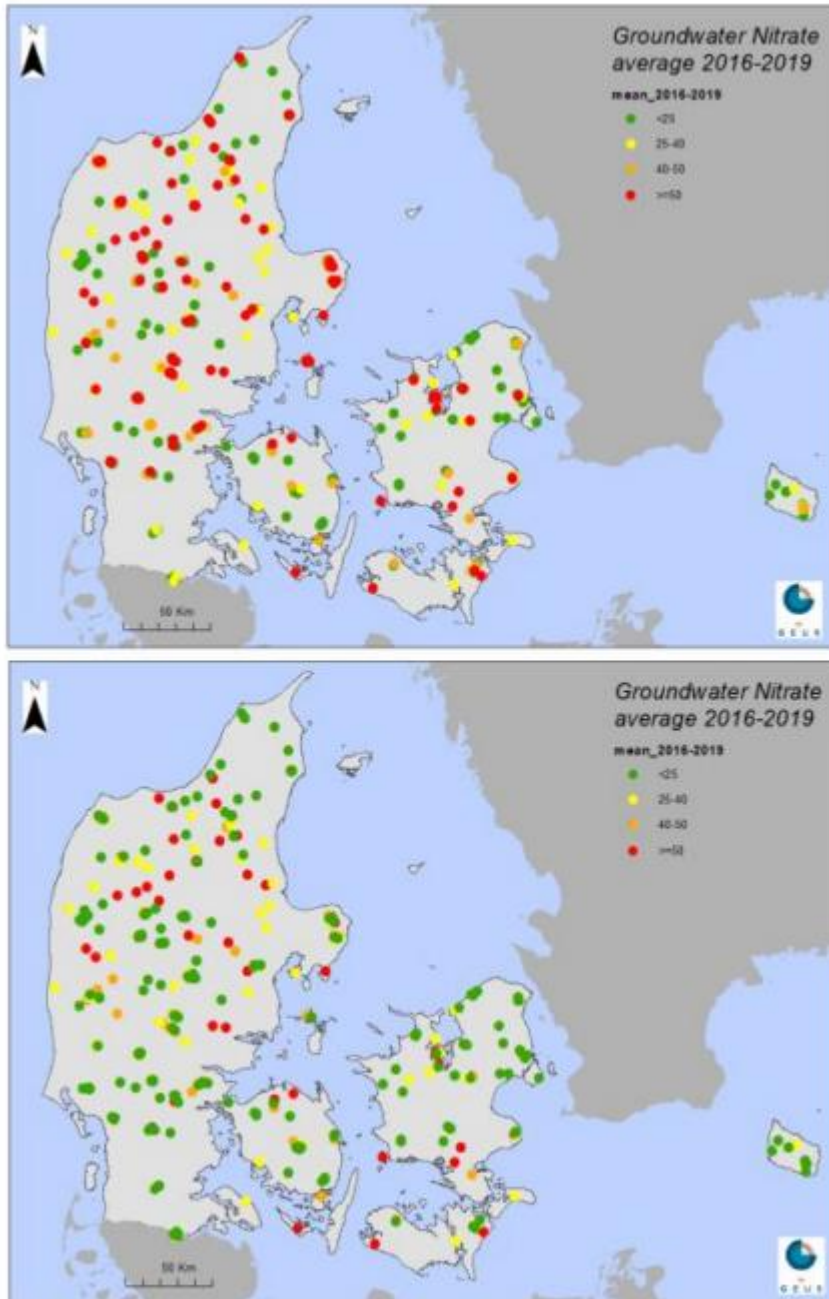


Figure 3.22 Status for the average nitrate concentration 2016-2019 in all 1275 monitoring points. The same dataset is shown in two GIS presentations: on the top map, nitrate is drawn in ascending order (above 50 mg/l are drawn last), on the bottom map, nitrate is drawn in descending order (values below 25 mg/l are drawn last).

99 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark i forhold til sidste rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 25, s. 40f):

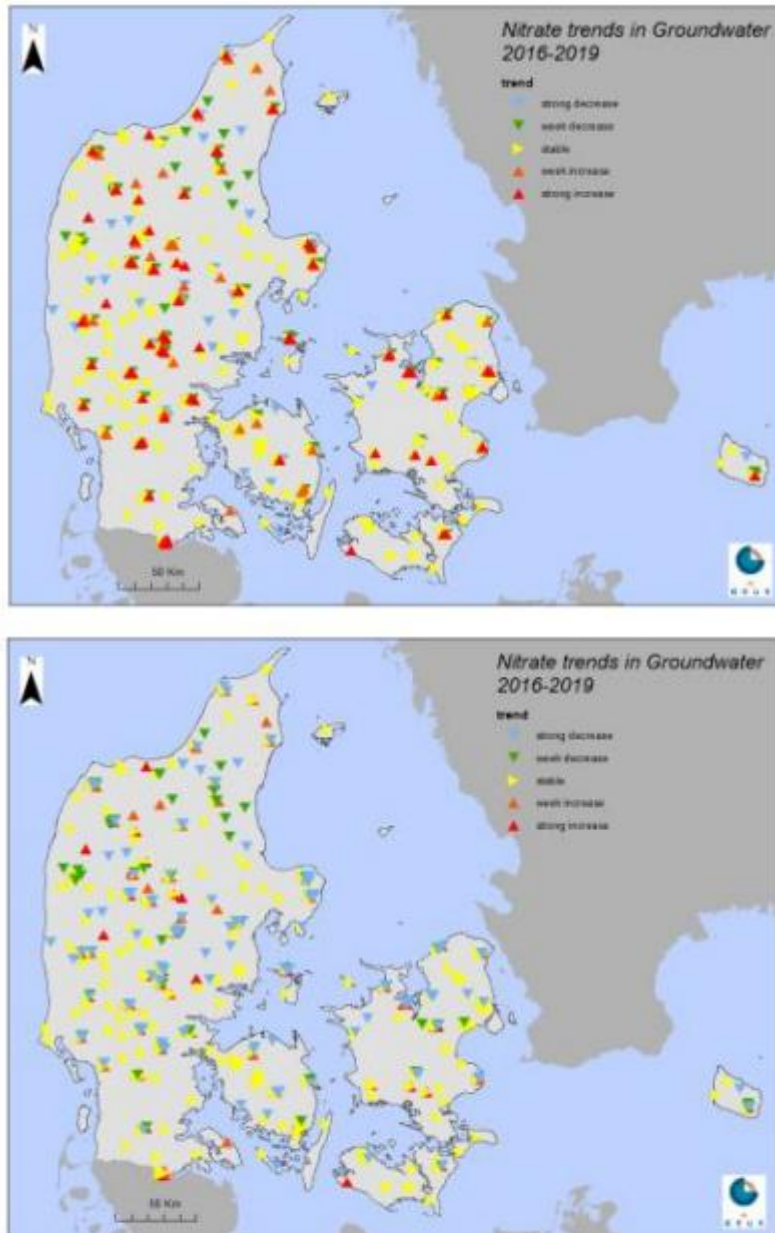


Figure 3.24 Trend of average nitrate content in 1105 common monitoring points from the 6th to the 7th reporting period. (2012-2015 and 2016-2019). Note: On the top map, trends are drawn in ascending order; the bottom map shows trends drawn in descending order.

- 100 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med gennemsnits- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for visse overvågningspunkter i Aalborg-området stadig var en stigende udviklingstendens i nitratindholdet.
- 101 Rapporten omtalte ikke supplerende foranstaltninger, og til trods for, at der stadig var målestationer med et nitratindhold i grundvandet på over 50 mg/l, og at tendensen for nitratkoncentration var stigende, herunder i Nordjylland og Aalborg, beskrev rapporten, jf. Bilag 25, s. 77, at det potentielle behov for supplerende foranstaltninger først ville blive undersøgt i løbet af perioden 2021-2027, svarende til planperioden for Vandområdeplanerne 2021-2027.
- 102 Der blev således ikke i løbet af anden vandplanperiode (2015-2021) foretaget en undersøgelse af det potentielle behov for supplerende foranstaltninger, selv om dette var forudsat i rapporten for 6. rapporteringsperiode, jf. afsnit 1.3.2.5 ovenfor.

1.3.2.7 Ottende rapporteringsperiode (2020-2023)

- 103 Staten afgav i 2025 sin ottende rapport for rapporteringsperioden 2020-2023 (8. rapporteringsperiode). Statens artikel 10-rapport for 8. rapporteringsperiode fremlægges som **Bilag 26**.
- 104 Rapporten redegjorde for det eksisterende nitratindhold i grundvandet i Danmark, som blev præsenteret ved de målte gennemsnits- og maksimumværdier for nitratindholdet i grundvand, og beskrev desuden udviklingstendenserne siden seneste rapporteringsperiode (7. rapporteringsperiode).
- 105 Den målte maksimumværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 26, s. 34):



Figure 3.19. Status for the maximum nitrate concentration 2020-2023 in all 996 monitoring points. Nitrate concentrations drawn in ascending order, values above 50 mg/l are drawn last.

106 Den målte gennemsnitsværdi for nitratindholdet i grundvandet i Danmark blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 26, s. 35):

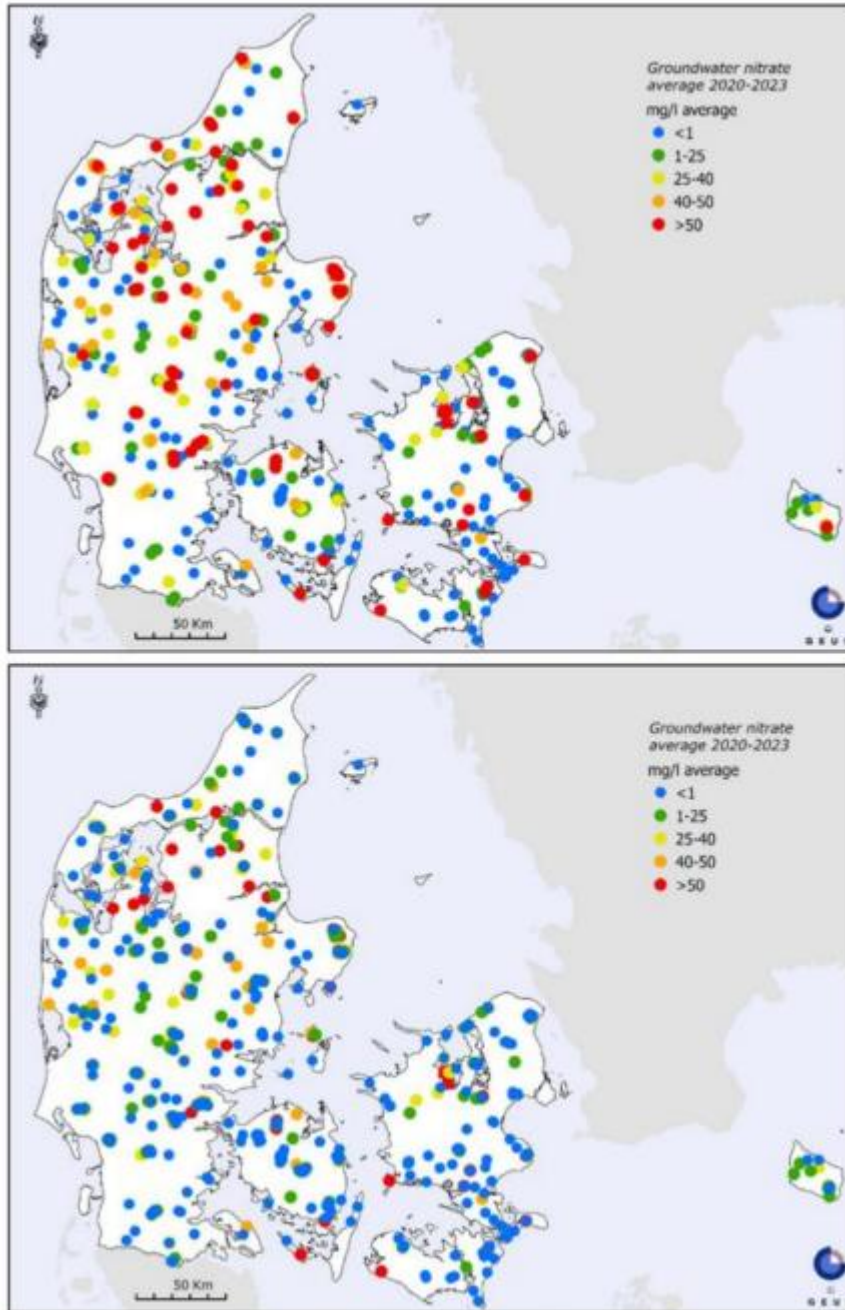


Figure 3.20. Status for the average nitrate concentration 2020-2023 in all 996 monitoring points. The same dataset is shown in maps: on the top map, nitrate is drawn in ascending order (above 50 mg/l are drawn last), on the bottom map, nitrate is drawn in descending order (values below 1 mg/l are drawn last).

107 Udviklingstendenserne i nitratindholdet i grundvandet i Danmark i forhold til sidste rapporteringsperiode blev præsenteret ved følgende kort (Bilag 26, s. 38):

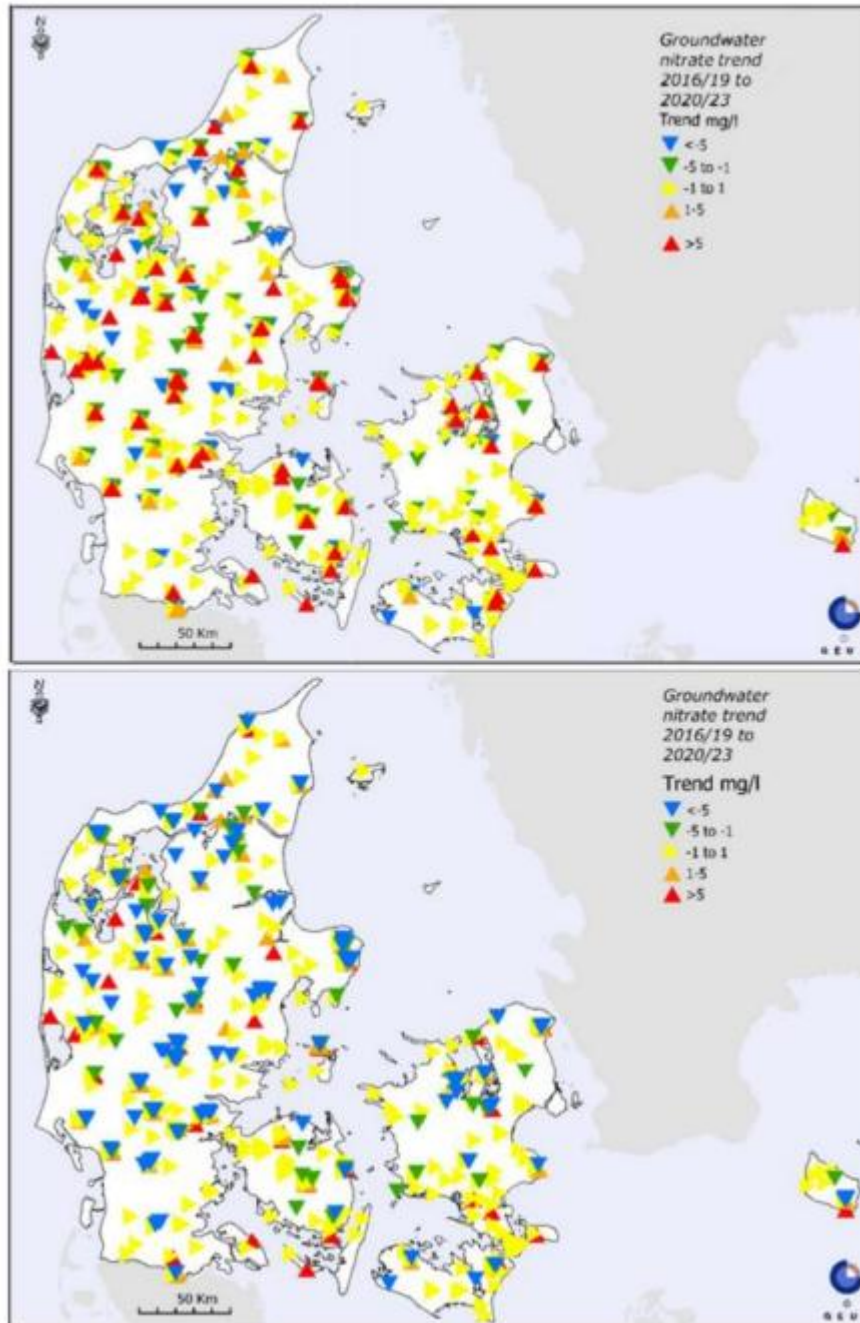


Figure 3.21. Trend of average nitrate content in 992 common monitoring points from the 7th to the 8th reporting period. (2016-2019 and 2020-2023). Note: On the top map, trends are drawn in ascending order showing the strong increasing trends in the top layer; the bottom map shows trends drawn in descending order - showing the decreasing trends in the top layer.

108

Udviklingstendenserne for nitratindhold i grundvandet i Danmark for målepunkter med et nitratindhold lige under grænseværdien (37,5 til 50 mg/l) og med et nitratindhold over grænseværdien på 50 mg/l præsenteres ved følgende kort (Bilag 26, s. 39):

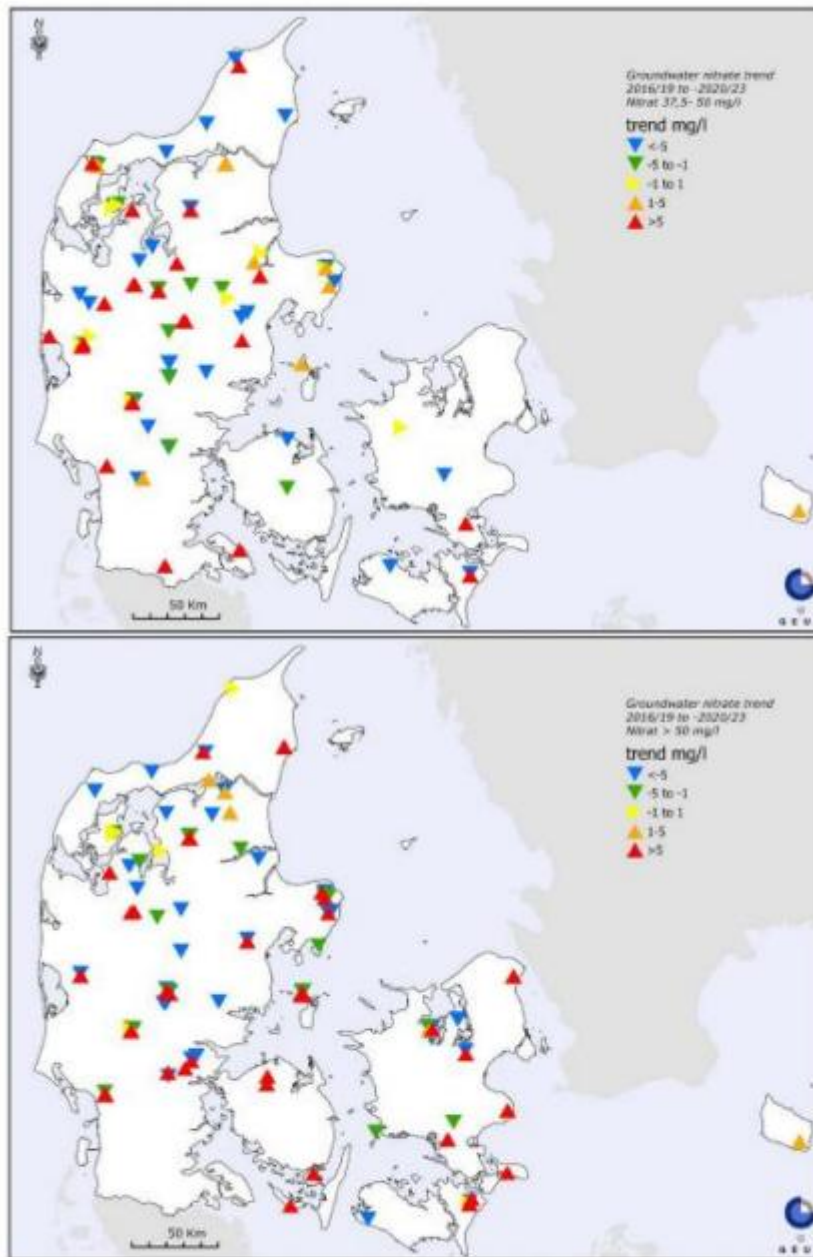


Figure 3.22. Trend of average nitrate content period for nitrate just below the threshold value (37.5 – 50 mg/l) and nitrate above 50 mg/l in common monitoring points from the 7th to the 8th reporting. (2016-2019 and 2020-2023). Note: In both maps, trends are drawn in ascending, showing the strong increasing trends in the top layer.

- 109 Udviklingstendenserne fra 1. rapporteringsperiode (1990-1993) til 8. rapporteringsperiode (2020-2023) for nitratindhold i grundvandet i Danmark for målepunkter med et nitratindhold lige under grænseværdien (37,5 til 50 mg/l) og med et nitratindhold over grænseværdien på 50 mg/l præsenteres ved følgende kort (Bilag 26, s. 42):

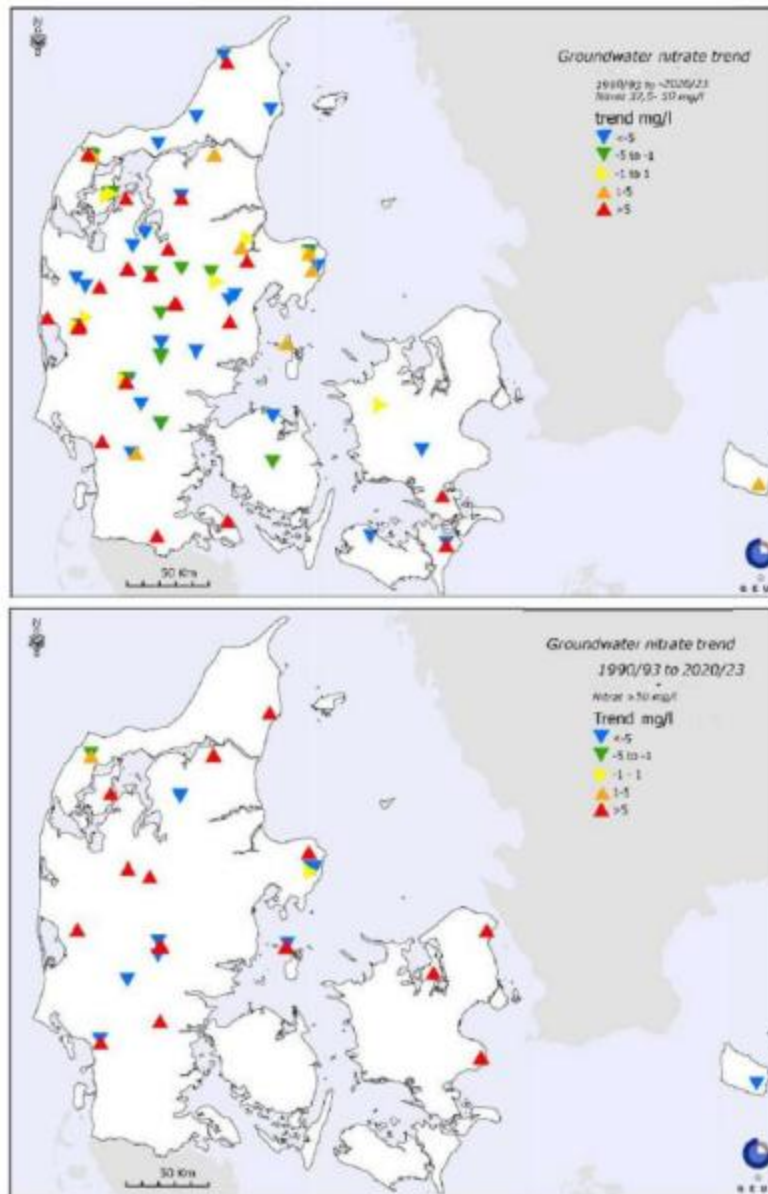


Figure 3.24. Trend of average nitrate content period for NO₃ just below the threshold value (37.5 – 50 mg/l) and NO₃ > 50 mg/l in common monitoring points from the first to the current reporting. (1990-1993 and 2020-2023). Note: In both maps, trends are drawn in ascending, showing the strong increasing trends in the top layer.

- 110 Udviklingstendenserne fra 1. rapporteringsperiode (1990-1993) til 8. rapporteringsperiode (2020-2023) for nitratindhold i grundvandet i Danmark for samtlige fælles målepunkter præsenteres ved følgende kort (Bilag 26, s. 41):

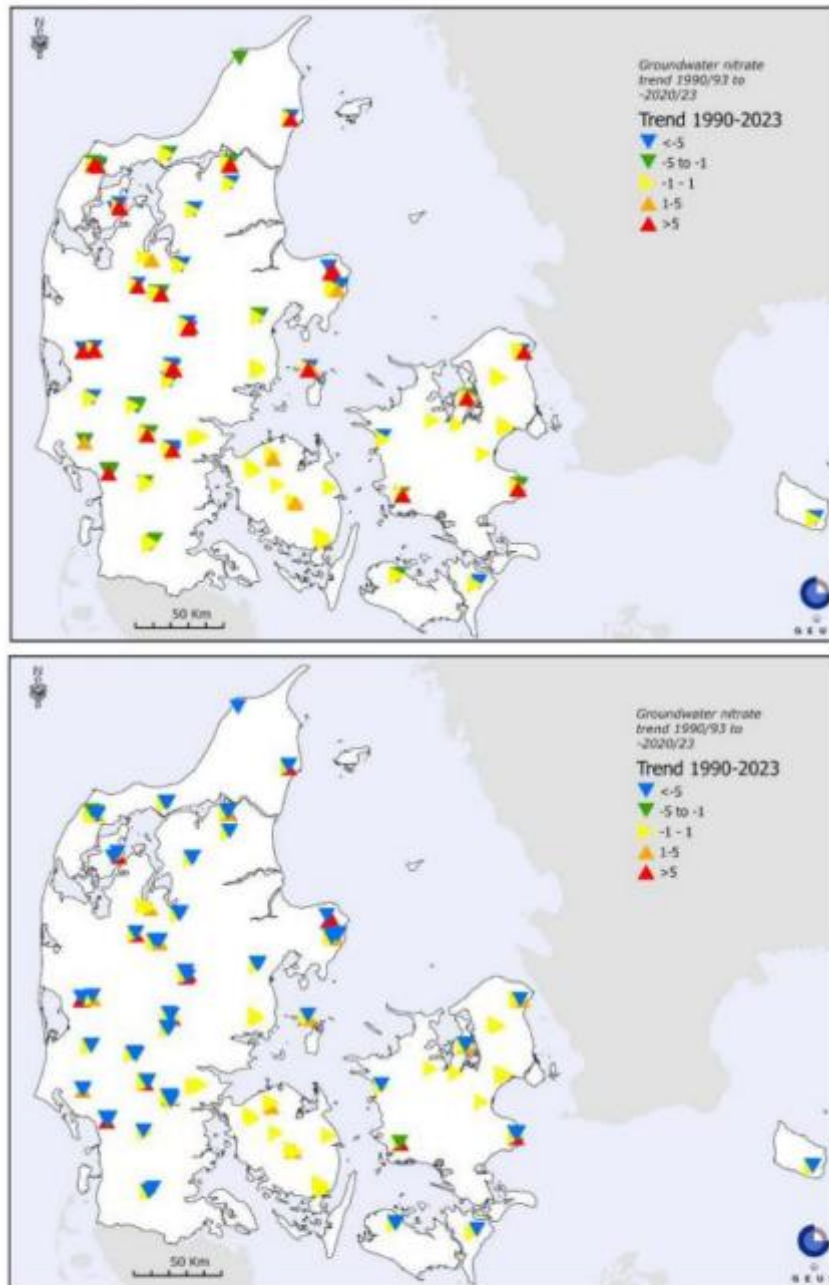
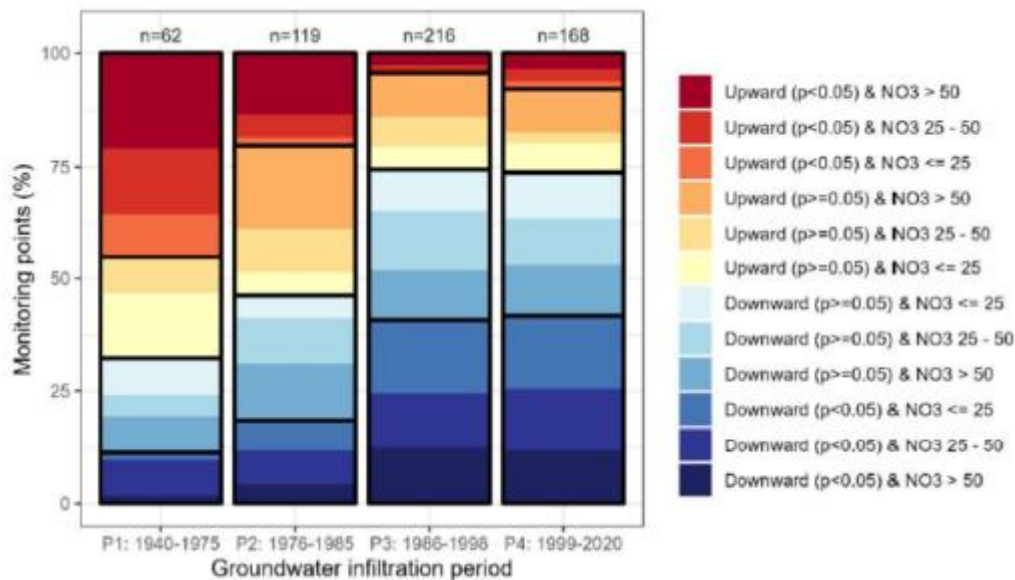


Figure 3.23. Trend of average nitrate content in 369 common monitoring points from the first to the current reporting period (1990-1993 and 2020-2023). Note: On the top map, trends are drawn in ascending order showing the strong increasing trends in the top layer; the bottom map shows trends drawn in descending order- showing the decreasing trends in the top layer.

111 Det fremgår dermed af rapporten, at der i Aalborg-området var målt nitratindhold i grundvandet med gennemsnits- og maksimumværdier på over 50 mg/l, og at der for visse overvågningspunkter i Aalborg-området stadig var en

stigende udviklingstendens i nitratindholdet. Det fremgår endvidere, at der for visse af de målestationer i Aalborg-området, der har målt den største nitratbelastning (med et gennemsnitligt nitratindhold på 37,5-50 mg/l henholdsvis over 50 mg/l), har været en stigende eller stærkt stigende tendens siden 1990.

- 112 Dette stemmer også overens med Aalborg Vands egne analyseresultater fra sine kildepladser, der alle viste betydelige nitratudfordringer, jf. nærmere afsnit 1.1.2.1.
- 113 Rapporten konkluderede desuden, at der på landsplan i perioden fra 1986-1996 til perioden 1999-2020 ikke havde været nogen større ændringer eller forbedringer i grundvandets nitratindhold. Dette blev præsenteret ved følgende diagram (Bilag 26, s. 45):



1.3.3 EU-Kommissionens åbningskrivelse af 4. maj 2016

- 114 Den 4. maj 2016 fremsendte EU-Kommissionen en åbningskrivelse til Staten vedrørende potentiel krænkelse af blandt andet Nitratdirektivet. Åbningskrivelsen af 4. maj 2016 fremlægges som **Bilag 27**.
- 115 Det var EU-Kommissionens opfattelse, at Staten blandt andet overtrådte Nitratdirektivet som følge af, at Folketinget den 22. december 2015 indgik aftale om Landbrugspakken, jf. nærmere afsnit 1.3.1 ovenfor.
- 116 EU-Kommissionen kritiserede blandt andet, at det forhold, at der allerede havde fundet kortfristede ændringer sted, uden at der var iværksat modvirkende foranstaltninger, havde øget risikoen for kvælstofforurening i allerede stærkt forurenede vandområder. Derudover udtalte Kommissionen, at brugen af frivillige foranstaltninger ikke var forenelig med Nitratdirektivet, særligt artikel 1 og 5, stk. 5, jf. Bilag 27, s. 5f:

"På grundlag af de oplysninger, der er indsendt af Danmark, mener Kommissionens tjenestegrene, at de ændrede danske regler for næringsstoffer fra landbruget synes at være i modstrid med målene og

bestemmelserne i nitratdirektivets artikel 1 og artikel 5, stk. 5, og vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), artikel 4, stk. 1, litra b, nr. i), ii) og iii), artikel 4, stk. 4, artikel 11, stk. 3, litra a), d) og h), og artikel 11, stk. 5:

- [...]
- *Frivillige foranstaltninger, herunder brug af midler fra fonden til udvikling af landdistrikter i stedet for obligatoriske foranstaltninger, som tidligere var anerkendt som grundlæggende foranstaltninger til opfyldelse af målsætningerne i nitratdirektivet, kan ikke sikre, at der er taget tilstrækkelig hånd om vandkvaliteten i specifikke områder, der er påvirket af kvælstofforurening. Brugen af frivillige foranstaltninger til at opfylde forpligtelserne i nitratdirektivet frem for obligatoriske foranstaltninger er ikke foreneligt med nitratdirektivet.*
- [...]
- *Trods de manglende oplysninger om omfanget og placeringen af eventuelt øget kvælstofudvaskning til grundvandet og på trods af de eksisterende problemer med vandkvaliteten har de danske myndigheder valgt at iværksætte kortfristede foranstaltninger, der øger udledningen af næringsstoffer fra landbrugsjord. Dette er uforeneligt med nitratdirektivets artikel 1 og vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra a), (og bilag VI, del A, nr. ix)), og med artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), hvis disse foranstaltninger fører til en forringelse af tilstanden, og med artikel 4, stk. 1, litra b), nr. iii), hvis der er en væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af forurenende stoffer. Derudover lader det til, at Danmark ikke træffer tilstrækkelige foranstaltninger for at håndtere diffus forurening som krævet i vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra d) og h)." (vores understregninger)*

117 Statens svar på denne åbningskrivelse af 8. juli 2016 fremlægges som **Bilag 28**. Staten erklærede sig uenig i EU-kommissionens synspunkter, idet Staten blandt andet gjorde gældende, at de bindende foranstaltninger fastsat i det på daværende tidspunkt eksisterende nitrathandlingsprogram (Vandområdeplanerne 2015-2021) var tilstrækkelige til at opfylde Nitratdirektivets målsætninger på kort sigt, og at tiltænkt fremtidig regulering, der skulle indføres fra 2018, skulle sikre overholdelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, på både mellemlang og lang sigt, jf. Bilag 28, s. 19f.

118 Efter yderligere skriftveksling og møder mellem Staten og EU-Kommissionen valgte EU-Kommissionen ikke at forfølge et traktatbrudssøgsmål på daværende tidspunkt. Dette valg blev forklaret af Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender i en besvarelse af et andragende fra Jens la Cour på vegne af Danmarks Naturfredningsforening. Udvalget for Andragenders besvarelse af 16. juli 2024 vedr. andragende nr. 0862/2021 fremlægges som **Bilag 29**.

119 Udvalget for Andragender udtalte således (Bilag 29, s. 3):

"The Commission shared its concerns regarding the 2015 Food and Agriculture Package in a regular and structured dialogue with the Danish authorities. When it appeared that some key indicators were showing negative trends, the Commission concluded that the 2015 rules were not sufficient to tackle the nitrates pollution and that the Danish Nitrates Action Programme should be reinforced. The Commission made clear to the Danish authorities that the serious water pollution problems that Denmark is facing require measures which are effective and proportionate to the pressure on aquatic ecosystems. Denmark recognized this need

and some reinforced and new measures were propose, adopted or are in the course of being adopted, such as voluntary and mandatory cultivation of catch crops, which can uptake residual nitrogen after harvest of the main crop, measures ensuring a more efficient use of organic fertilisers, reduced fertilisation rates for peat soils, and, for 2022, a ban on fertilisation for 37 000 hectares (ha) of protected nature area."

120 Staten anerkendte således tilsyneladende, at Staten overtrådte Nitratdirektivet, hvorfor der (på dette sene tidspunkt) blev fastsat yderligere supplerende foranstaltninger som følge af EU-Kommissionens åbningskrivelse.

1.3.4 Rigsrevisionens beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

121 Statsrevisorerne fremsendte den 21. oktober 2024 Rigsrevisionens "Beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning" med Statsrevisorernes bemærkning til Folketinget og Ministeren for Grøn Trepert (fremlægges som **Bilag 30**).

122 Statsrevisorerne bragte med udgangspunkt i Rigsrevisionens beretning skarp kritik af Statens tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. I den forbindelse udtalte Statsrevisorerne, jf. Bilag 30, s. 4:

"Statsrevisorerne kritiserer skarpt Fødevareministeriets tilsyn med landbruges udledning af kvælstof fra gødning. Fødevareministeriets kontrol med gødning og Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på mål for kvælstofreduktionerne er mangelfuld og utilstrækkelig. Konsekvensen er, at der er risiko for, at et overforbrug af kvælstof ikke bliver opdaget, og at det er uigennemsigtigt, om kvælstofreduktionerne, der skal forbedre vandmiljøet og modvirke iltsvind, opnås."

123 Statsrevisorerne hæftede sig, jf. Bilag 30, s. 4f, navnlig ved:

- at Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning var baseret på landbrugernes egne indberetninger, hvor der er risiko for fejl;
- at Landbrugsstyrelsen selv i en rapport fra 2021 havde identificeret risikoen for fejl, og at fejlene kunne destabilisere den regulering, der skulle sikre, at der ikke skete overgødning. Ingen af de tiltag, som denne rapport anbefalede for at nedbringe risikoen for fejl, blev implementeret, og en del af tiltagene forventes først at blive implementeret i 2027. Kontrollen ville således i de 6 år fra afgivelsen af rapporten være baseret på et datagrundlag, som styrelsen selv havde vurderet som mangelfuldt og usikkert;
- at Landbrugsstyrelsen ved kontrol af 3,7 % af landbrugerne havde fundet overforbrug af kvælstof på 243-370 ton om året i perioden 2019-2022;
- at Landbrugsstyrelsen ikke havde benyttet muligheden for at foretage fysiske kontroller;
- at Landbrugsstyrelsen havde konstateret 1.220 lovbrud i undersøgelsesperioden. Styrelsen havde sanktioneret 492 af lovbruddene med indskærpelse, bøde eller politianmeldelse, og de resterende 728 lovbrud blev af styrelsen kategoriseret som bagatelagtige, mens 26 af de konstaterede lovbrud nåede at blive forældede;

- at Fødevareministeriet ikke havde fulgt op på, om målene for de målrettede efterafgrøder blev nået, selv om ministeriets kontrol hvert år havde vist, at over halvdelen af de kontrollerede landbrugere ikke såede efterafgrøder i det omfang, der var aftalt;
- At der i Fødevareministeriets og Miljøministeriets opgørelse af målopfyldelse for kvælstofprojekterne var risiko for, at den opgjorte reduktion af kvælstof var overvurderet, idet både uafsluttede og afsluttede projekter indgik i opgørelsen; og
- at der i december 2023 var gennemført kvælstofprojekter, der ifølge Fødevareministeriet og Miljøministeriet reducerede udledningen af kvælstof med 240 ton årligt. Til sammenligning var målet 1.500 ton kvælstof årligt i 2021.

1.3.5 Miljø- og Ligestillingsministeriets rapport af januar 2026

- 124 Miljø- og Ligestillingsministeriet offentliggjorde i januar 2026 rapporten "Analyse og reguleringsmuligheder - Sårbare grundvandsdannende områder" (fremlægges som **Bilag 31**).
- 125 Miljø- og Ligestillingsministeriet skrev i denne analyse, at "*Den eksisterende tilgang til beskyttelsen af drikkevandet har ikke været tilstrækkelig [...]*", jf. Bilag 31, s. 5. Dette blev gentaget på blandt andet s. 56, hvor Miljø- og Ligestillingsministeriet skrev: "*Eksisterende regulering leverer ikke den nødvendige beskyttelse, der kan sikre rent drikkevand i dag og i fremtiden*".
- 126 Om Statens indsats for at beskytte det danske drikkevand mod forurening udtalte miljøminister, Magnus Heunicke: "*Fiasko. Det er en fiasko.*", jf. den som **Bilag 32** fremlagte artikel af 12. januar 2026 fra Information.
- 127 Det er således tilsyneladende Miljø- og Ligestillingsministeriets egen opfattelse, at Statens handlingsprogrammer efter Nitratdirektivets artikel 5 har været utilstrækkelige.

1.4 Konsekvenser af Statens manglende overholdelse af Nitratdirektivet

- 128 Statens manglende overholdelse af Nitratdirektivet har medført, at Aalborg Vand i 2032 ikke længere vil kunne producere og levere tilstrækkeligt drikkevand, der overholder grænseværdien for nitrat på 50 mg/l, jf. nærmere afsnit 1.1.2.1 ovenfor. Aalborg Vand kan således ikke overholde sin lovbestemte forpligtelse til at levere (lovligt) drikkevand, medmindre der gennemføres en række tekniske tiltag, herunder etablering af et vandbehandlingsanlæg. Opførelse af et sådant anlæg vil tage lang tid, ligesom opførelsen vil kræve et forudgående pilotanlæg, da der er tale om ny teknologi i dansk kontekst, hvorfor det er nødvendigt at starte allerede nu.
- 129 Aalborg Vands prognoser tilsiger, at det vil være nødvendigt at rense vandet for nitrat i 30 år, før det kan forventes, at nitratindholdet i grundvandet på Aalborg Vands eksisterende og nye kildepladser vil være faldet til et niveau, hvor der kan produceres og leveres tilstrækkelig drikkevand med et nitratindhold under den nuværende grænseværdi (50 mg/l), uden rensning af vandet.
- 130 Aalborg Vand har estimeret anlægsudgifterne til de nødvendige tekniske tiltag til DKK 645.000.000, og udgifterne til drift i 30 år til DKK 450.000.000. Dette estimat er indsendt til Vandsektortilsynet, jf. Aalborg Vands anmodning om forhåndsgodkendelse af tillæg til den økonomiske ramme vedrørende kommunalt mål om nitratrensning, optimering af kildeplads og etablering af nye kildepladser, som fremlægges som **Bilag 33**. Vandsektortilsynet gav en

forhåndsgodkendelse af disse omkostninger den 14. august 2025. Denne forhåndsgodkendelse fremlægges som **Bilag 34**.

131 Aalborg Vand har indgået i dialog med Staten, der dog har afvist ethvert ansvar for overtrædelsen. Idet Staten også har afvist at underskrive en suspensionsaftale, er dette sagsanlæg nødvendigt.

2. ANBRINGENDER

132 Det gøres overordnet gældende, at Staten er erstatningsansvarlig for Aalborg Vands tab som følge af Statens culpøse undladelse af at sikre, at nitratforureningen af grundvandet i Aalborg nedbringes og forebygges.

133 Nitratdirektivet pålægger Staten pligt til at sikre, at nitratindholdet i grundvandet nedbringes og forebygges. Staten er forpligtet til at træffe supplerende foranstaltninger i denne henseende, såfremt nitratindholdet i grundvandet i mangel af sådanne foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l ved én eller flere målestationer. Staten har dog tilsidesat denne handlepligt og derved overtrådt Nitratdirektivet, jf. nærmere afsnit 2.1 nedenfor.

134 Staten er erstatningsansvarlig for denne overtrædelse, idet både de danske erstatningsbetingelser og de EU-retlige minimumsregler for erstatning for overtrædelse af EU-retten er opfyldt, jf. nærmere afsnit 2.2 nedenfor.

135 Aalborg Vands tab i form af udgifter til etablering og drift af et vandbehandlingsanlæg, der kan rense vandet for nitrat, er en direkte følge af, at Staten ikke har overholdt Nitratdirektivet og følgelig ikke har nedbragt og forebygget vandforurening fremkaldt eller forårsaget af nitrat fra landbruget. Der er således direkte årsagsforbindelse mellem Statens overtrædelse af Nitratdirektivet og Aalborg Vands tab, jf. nærmere afsnit 2.3 nedenfor.

136 Staten er således ansvarlig for Aalborg Vands tab, som af Aalborg Vand er estimeret til DKK 1.095.000.000, jf. nærmere afsnit 2.4 nedenfor.

2.1 Staten har overtrådt Nitratdirektivet

137 Det gøres gældende, at Staten i hvert fald senest i perioden 2004-2025 har overtrådt Nitratdirektivet ved at undlade at træffe tilstrækkelige supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

138 Det følger af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, at Staten er forpligtet til at træffe de supplerende eller skærpede foranstaltninger, som anses for nødvendige, når det viser sig, at foranstaltningerne efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i Nitratdirektivets artikel 1.

139 EU-Domstolen har bl.a. fastslået, at de bindende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige, når vandkvaliteten i en senere rapporteringsperiode ikke er blevet forbedret i forhold til den foregående rapporteringsperiode, jf. EU-Domstolens dom af 14. marts 2024 i sag C-576/22, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 153:

"Det fremgår af Domstolens praksis, at det for at fastslå, at de bindende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1, er tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at vandkvaliteten ikke er blevet forbedret i forhold til den foregående periode (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Kommissionen mod Tyskland, C-543/16, EU:C:2018:481, præmis 55, 56, 59 og 71)."

140 Det følger desuden af EU-Domstolens praksis, at Staten er forpligtet til at ændre et eksisterende nitrathandlingsprogram efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, eller træffe supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af disse foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l ved én eller ved flere målestationer, og at Staten er forpligtet til at træffe supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, hvis der ikke kan forudsiges en nedbringelse af vandforureningen, jf. EU-Domstolens dom af 3. oktober 2019 i sag C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, præmis 64-65, 68 og 73:

"Henset til ovenstående betragtninger skal det bemærkes, at medlemsstaterne på den betingelse, at de nitrater, der stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til forureningen, således som det blev anført i nærværende doms præmis 51, er forpligtede til i overensstemmelse med artikel 1, 3 og 5 i direktiv 91/676 at anvende de foranstaltninger, der er nævnt i dette direktivs artikel 5, stk. 4 og 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af sådanne foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l.

Det bemærkes navnlig, at medlemsstaterne, hvis det inden for rammerne af de overvågningsprogrammer, der er nævnt i nærværende doms præmis 57, og henset til navnlig de indicier, der er anført i nærværende doms præmis 59-63, viser sig, at der ikke kan forudsiges en nedbringelse af vandforureningen, skal vedtage supplerende foranstaltninger eller gennemføre skærpede foranstaltninger i medfør af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676.

[...]

Det følger heraf, at overskridelsen af nitratindholdet på 50 mg/l i vandet eller risikoen for en sådan overskridelse på et udvalgt målested medfører forpligtelsen til at gennemføre de foranstaltninger, der er fastsat ved artikel 5, stk. 4 og 5, i direktiv 91/676. Dette direktiv forpligter derimod ikke medlemsstaterne til at udvide overvågningsforanstaltningerne ud over det, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 5, stk. 6.

[...]

På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 288 TEUF og artikel 5, stk. 4 og 5, i og afsnit A, punkt 2, i bilag I til direktiv 91/676 skal fortolkes således, at på den betingelse, at udledning af kvælstofforbindelser bidrager væsentligt til forurening af det omhandlede grundvand, skal fysiske og juridiske personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen, kunne kræve af de kompetente nationale myndigheder, at disse ændrer et eksisterende handlingsprogram eller vedtager de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 5, så længe nitratindholdet i grundvandet i mangel af disse foranstaltninger overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l ved ét eller ved flere målesteder som omhandlet i nævnte direktivs artikel 5, stk. 6."

141 EU-Domstolen har desuden fastlagt, at gennemførte supplerende foranstaltninger kun opfylder kravene i Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, hvis foranstaltningerne er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i Nitratdirektivets artikel 1, jf. EU-Domstolens dom af 14. marts 2024 i sag C-576/22, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 163-164:

"Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Spanien har truffet de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som det var forpligtet til at vedtage, skal det for så vidt angår de fire

omhandlede selvstyrende regioner bemærkes, at det fremgår af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, at disse foranstaltninger skal træffes, når de bindende foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktivets artikel 1. Det følger heraf, at det i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført, ikke er tilstrækkeligt til at fastslå, at en medlemsstat har opfyldt de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 5, stk. 5, at den har vedtaget supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger. For at det kan lægges til grund, at kravene i denne bestemmelse er opfyldt, er det nemlig derudover nødvendigt, at disse supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 91/676, nemlig at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

Hvad angår den selvstyrende region Aragonien har Kommissionen, selv om det er korrekt, at den har anerkendt, at de foranstaltninger, som blev truffet af denne selvstyrende region, var et skridt i den rigtige retning, ligeledes med rette fremhævet, at Kongeriget Spanien hverken havde fremlagt undersøgelser eller udførlige oplysninger, der godtgjorde, at disse foranstaltninger var tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i direktiv 91/676."

- 142 Som nærmere beskrevet i Statens rapporteringer til EU-Kommissionen efter Nitratdirektivets artikel 10, jf. afsnit 1.3.2 ovenfor, er der i hver rapporteringsperiode ved én eller flere målestationer i Aalborg-området konsekvent og kontinuerligt siden senest 2004 målt nitratindhold i grundvandet, der overskrider 50 mg/l, uanset om nitratindholdet i grundvandet ved målestationen opgøres som en gennemsnits-, median- eller maksimumværdi.
- 143 Der har tilsvarende i samtlige rapporteringsperioder været én eller flere målestationer i Aalborg-området, hvor der er målt en tendens til stabilt eller stigende nitratindhold i grundvandet, og hvor der dermed ikke har været nogen forbedring i vandkvaliteten siden den forudgående rapporteringsperiode, jf. afsnit 1.3.2 ovenfor.
- 144 I den forbindelse har Staten i sin seneste rapport for 8. rapporteringsperiode (2020-2023) præsenteret kortmateriale, der viser, at der for flere af de målestationer i Aalborg-området, der har målt den største nitratbelastning (med et gennemsnitligt nitratindhold på 37,5-50 mg/l henholdsvis over 50 mg/l), har været en stigende eller kraftigt stigende tendens i grundvandets nitratindhold siden 1. rapporteringsperiode (1990-1993), jf. pkt. 109 ovenfor.
- 145 Tilsvarende er der i den seneste rapport for 8. rapporteringsperiode (2020-2023) præsenteret kortmateriale, der viser, at der for flere af de målestationer i Aalborg-området, der er fælles for perioden 1990-2023, er målt enten en stabil eller en kraftigt stigende tendens siden 1990, jf. pkt. 110 ovenfor.
- 146 Denne tendens til stigende nitratindhold i grundvandet siden senest 2004 stemmer overens med analyser fra hhv. Aalborg Vands indvindingsboringer og overvågningsboringer i umiddelbar nærhed samt med Aalborg Vands fremskrivninger af nitratindholdet i grundvandet på egne kildepladser, jf. afsnit 1.1.2.1 ovenfor.
- 147 Staten har desuden i sin seneste rapport for 8. rapporteringsperiode (2020-2023) erkendt, at der på landsplan ikke har været nogen større ændring eller forbedring i omfanget af nitratudviklingen fra perioden 1986-1996 til perioden 1999-2020, jf. pkt. 113 ovenfor.
- 148 Rapporterne og analyserne fra Aalborg Vands indvindingsboringer og overvågningsboringer, samt fremskrivning, dokumenterer dermed, at foranstaltningerne i de enkelte rapporteringsperioder ikke har været tilstrækkelige, da der

i samtlige rapporteringsperioder for én eller flere målestationer (i) ikke er målt en forbedring i forhold til den foregående rapporteringsperiode, (ii) er målt et nitratindhold i grundvandet på over 50 mg/l, (iii) har været en potentiel risiko for overskridelse af 50 mg/l, og/eller (iv) ikke med rimelighed har kunnet forudsiges en forbedring i vandkvaliteten, herunder henset til de løbende evalueringer af de tidligere foranstaltningers utilstrækkelige gennemførelse og effekt (f.eks. evalueringerne af Vandmiljøplan I-III).

149 Det er dermed dokumenteret, at de handlingsprogrammer, som Staten har vedtaget i henhold til Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, og de supplerende foranstaltninger, som Staten har truffet efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, ikke har været tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i Nitratdirektivets artikel 1, og som følger af EU-Domstolens retspraksis.

150 Som fastslået i EU-Domstolens praksis ændrer det ikke herved, at Staten i visse rapporteringsperioder har truffet supplerende foranstaltninger, idet disse foranstaltninger ikke har opfyldt kravet om at være tilstrækkelige til at kunne nå målene fastsat i Nitratdirektivets artikel 1, jf. pkt. 141 ovenfor.

151 Staten har dermed tilsidesat sine forpligtelser efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

152 Statens forpligtelse til at træffe de nødvendige supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, indtrådte ifølge EU-Domstolens praksis allerede fra starten af det første handlingsprogram eller på baggrund af de erfaringer, der blev gjort i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, og således fra den første gang, hvor man konstaterede, at der var behov herfor, jf. EU-Domstolens dom af 2. oktober 2003 i sag C-322/00, *Kommissionen mod Holland*, præmis 166:

"I modsætning til, hvad den nederlandske regering har anført, kan medlemsstaterne ikke i medfør af denne bestemmelse vælge, hvilket handlingsprogram de supplerende eller skærpede foranstaltninger skal medtage i. De skal træffe sådanne foranstaltninger allerede fra starten af det første handlingsprogram eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse og således fra den første gang, hvor det konstateres, at der er et behov herfor."

153 I overensstemmelse hermed har EU-Domstolen i sin seneste praksis afvist, at supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, først skal træffes, når resultatet af de gældende foranstaltninger har kunnet undersøges på forhånd, eller når det er godtgjort, at de gældende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nedbringe nitratforureningen, jf. EU-Domstolens dom af 14. marts 2024 i sag C-576/22, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 159-160 og 166:

"Selv om det for det andet fremgår af artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676, at de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, der er omhandlet i denne bestemmelse, kan træffes »på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse«, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger ifølge den nævnte bestemmelse ligeledes kan træffes »allerede fra starten« af denne gennemførelse, og at de under alle omstændigheder og i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 154, skal træffes allerede fra den første gang, hvor det konstateres, at der er et behov herfor. Det følger heraf, at Kongeriget Spaniens argument om, at supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger først skal vedtages nogen tid efter, at det er blevet fastslået, at de eksisterende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, skal

forkastes. En sådan fortolkning ville nemlig i vidt omfang fratage artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 sin effektive virkning og bringe opfyldelsen af direktivets mål som fastsat i artikel 1 heri i fare.

Det samme gælder for Kongeriget Spaniens argument om, at artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676 ved at fastsætte, at medlemsstaterne skal træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, »som de anser for nødvendige«, forudsætter, at resultatet af de gældende foranstaltninger har kunnet undersøges på forhånd med henblik på at træffe nye foranstaltninger på baggrund af de indhøstede erfaringer.

[...]

Med hensyn til den selvstyrende region Castilla-La Mancha har Kongeriget Spanien begrænset sig til at gøre gældende, at styrkelsen af de foranstaltninger, der indgår i handlingsprogrammerne for denne selvstyrende region, kun skal iværksættes, hvis det godtgøres, at disse foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nedbringe nitratforureningen. Af de grunde, der er anført i denne doms præmis 159, kan en sådan argumentation imidlertid ikke begrunde, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676."

- 154 EU-Domstolen har endvidere fastslået, at selvom der kan inddrages prognoser ved vurderingen af, om gældende foranstaltninger er tilstrækkelige, eller om yderligere eller udvidede foranstaltninger er nødvendige, skal handlingsprogrammet og dets effektivitet evalueres - og om nødvendigt revideres - hvert fjerde år, og der kan ikke ske ud-sættelse af vurderingen af, hvorvidt de gældende foranstaltninger er tilstrækkelige eller ej, langt ud over denne 4-årige periode, jf. EU-Domstolens dom af 21. juni 2018 i sag C-543/16, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 63-68.
- 155 Som nærmere beskrevet i Statens rapport til EU-Kommissionen for 3. rapporteringsperiode (2000-2003) efter Nitratdirektivets artikel 10, jf. afsnit 1.3.2.2 ovenfor, blev der i denne rapporteringsperiode fortsat målt nitratindhold på over 50 mg/l i grundvandet i Aalborg-området, ligesom der for visse målestationer stadig blev opgjort en stigende tendens i nitratindholdet i grundvandet.
- 156 Det fremgik videre af rapporten for 3. rapporteringsperiode, at selvom nitratindholdet var faldende i det yngste grundvand, blev der i det vestlige Danmark stadig målt et gennemsnitligt nitratindhold i dette grundvand på lige under 50 mg/l, dvs. nitratindholdet i det yngste grundvand stadig på dette tidspunkt i 2004 lå meget tæt på grænseværdien.
- 157 Det fremgik desuden af rapporten for 3. rapporteringsperiode, at nitratindholdet i grundvandet ikke var ændret signifikant efter vedtagelsen af Vandmiljøplan I i 1987, og at de supplerende foranstaltninger, der var fastlagt i Vandmiljøplan II fra 1998, og som der var udarbejdet prognoser for omfanget og virkningerne af, ikke tilnærmelsesvist blev opfyldt, jf. pkt. 66 ovenfor.
- 158 At Statens prognoser for gennemførelsen, virkningerne og effekten af trufne foranstaltninger – i hvert fald på daværende tidspunkt – generelt set var for optimistiske, bekræftes desuden ved, at det ved midtvejsevalueringen af den efterfølgende Vandmiljøplan III i 2008 ligeledes blev konkluderet, at gennemførelsen og/eller effekten for flere af de trufne foranstaltninger ikke havde været som forventet, jf. pkt. 87 ovenfor.

- 159 På denne baggrund er det dokumenteret, at Staten senest i 2004 havde indhøstet sådanne erfaringer i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, virkninger og effekt i de tidligere rapporteringsperioder og med de tidligere Vandmiljøplaner, at Staten kunne – og burde – have konstateret, at der var behov for (tilstrækkelige) supplerende foranstaltninger efter Nitratdirektivet artikel 5, stk. 5, for at nå målene i Nitratdirektivets artikel 1.
- 160 Staten har dermed tilsidesat sine forpligtelser efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, senest siden 2004.
- 161 Det ændrer ikke herpå, at visse af foranstaltningerne efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4-5, har skullet udmøntes af kommunerne.
- 162 For det første følger det af EU-Domstolens dom af 14. marts 2024 i sag C-576/22, *Kommissionen mod Spanien*, at det var selve Kongeriet Spanien, dvs. den spanske stat, der blev dømt for overtrædelse af Nitratdirektivet, selvom den konkrete gennemførelse og udmøntning af foranstaltningerne efter Nitratdirektivet – i en videre udstrækning – var delegeret til de selvstyrende regioner. Der henvises desuden til EU-Domstolens dom af 21. juni 2018 i sag C-543/16, *Kommissionen mod Tyskland*.
- 163 Den spanske stat var dermed ansvarlig for tilsidesættelsen af Nitratdirektivet, selvom foranstaltningerne efter Nitratdirektivet skulle udmøntes af de selvstyrende regioner.
- 164 For det andet er det ved Miljø- og Ligestillingsministeriets analyse af reguleringsmuligheder for beskyttelse af drikkevandet (Bilag 31) erkendt, at den eksisterende tilgang til beskyttelsen af drikkevandet og det hidtidige lovgrundlag ikke har været tilstrækkeligt, jf. pkt. 125 ovenfor. Det konkluderes bl.a. i analysen, jf. bilag 27, s. 53f:

"Kommunale indsatsplaner

De kommunale indsatsplaner har som et instrument for den målrettede beskyttelse af drikkevandet ikke haft den ønskede virkning. Kommunernes arbejde med indsatsplaner har i udstrakt grad baseret sig på frivillighed og der er i kommunerne en opfattelse af, at indsatsplanerne som værktøj ikke er virkningsfuldt og at konkrete indsatser ofte bremses af manglende lokalpolitisk vilje og interesser. At indsatsplanerne ikke har haft tilhørende krav til implementering af indsatser har desuden været en stor svaghed ved instrumentet. Arbejdet med indsatsplanerne har desuden været administrativt tungt og den konkrete beskyttelse har i administration alene haft statslige omkostninger for ca. 500 mio. kr. fra 2009-2025.

- 165 Staten har dermed tilsidesat Nitratdirektivet, selvom visse af foranstaltningerne efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 4-5, har skullet udmøntes af kommunerne.

2.2 Staten er erstatningsansvarlig for sin overtrædelse af Nitratdirektivet

- 166 Det gøres gældende, at Staten er erstatningsansvarlig for Aalborg Vands tab jf. afsnit 2.4, som følge af Statens overtrædelse af Nitratdirektivet.
- 167 Dette følger af, at Staten har handlet ansvarspådragende efter både dansk ret, og efter EU-rettens minimumsregler for erstatning for overtrædelse af EU-retten.
- 168 EU-Domstolen har fastsat en række betingelser for, at en medlemsstat ifalder erstatningsansvar for overtrædelse af EU-retten. Disse betingelser, der fungerer som minimumsregler er, at:

1. Bestemmelsen, der er overtrådt, skal have til formål at tillægge private rettigheder,
2. overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, og
3. der skal være en direkte årsagsforbindelse mellem medlemsstatens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.

- 169 Der henvises i den forbindelse til Karsten Engsig Sørensen og Jens Hartig Danielsen, *EU-retten*, 9. udgave, s. 216, hvor disse tre betingelser oplistes. Betingelserne er blandt andet anvendt af EU-Domstolen i EU-Domstolens dom af 17. april 2007 i sag C-470/03, *A.G.M.* og EU-Domstolens dom af 5. marts 1996 i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*.
- 170 EU-Domstolen har videre fastslået, at medlemsstaterne ikke må opstille yderligere betingelser, jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 17. april 2007 i sag C-470/03, *A.G.M.*, præmis 90. Der kan således ikke opstilles et krav om adækvans.
- 171 Det er Aalborg Vands opfattelse, og det gøres gældende, at de danske erstatningsregler er mindre restriktive end de EU-retlige erstatningsregler, hvilket blandt andet indebærer, at den første betingelse om, at bestemmelsen der er overtrådt skal have til formål at tillægge private rettigheder, ikke er en betingelse efter dansk ret. EU-Domstolens betingelser er minimumsregler, og det følger da også af EU-Domstolens praksis, at der således ikke er noget til hinder for mindre restriktive nationale erstatningsregler. Der henvises i den forbindelse til også Peter Pagh, m.fl., *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*, 2017, s. 127f:
- "Uanset at en forvaltningsmyndigheds adfærd ikke efter EU-retten er ansvarspådragende, kan myndigheden på den baggrund ifalde erstatningsansvar, hvis blot den har handlet ansvarspådragende efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Dette gælder ikke alene, hvor den konkrete sag ikke indeholder EU-retlige elementer. Princippet indebærer også, at en myndighed kan ifalde ansvar for krænkelse af EU-regler, selv om den pågældende adfærd ikke er ansvarspådragende efter EU-rettens egen ansvarsstandard."*
- 172 De danske domstole anvender og vurderer ikke betingelsen om, at den overtrådte bestemmelse skal have til formål at tillægge private rettigheder, jf. UfR 2017.1243 H og Østre Landsrets dom af 22. oktober 2021 i sag BS-32796/2020.
- 173 Aalborg Vand gør gældende, at Staten er erstatningsansvarlig både efter dansk ret og efter EU-rettens minimumsregler.
- 174 Det gøres således gældende, at Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har til formål at tillægge private rettigheder, jf. nærmere afsnit 2.2.1 nedenfor, om end det gøres gældende, at dette ikke er en betingelse for Statens ansvar efter dansk ret.
- 175 Det gøres endvidere gældende, at Staten har handlet ansvarspådragende, både efter dansk ret og efter EU-rettens minimumsregler, idet Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt kvalificeret, jf. nærmere afsnit 2.2.2 nedenfor.
- 176 Kravet om årsagsforbindelse gælder efter begge regelsæt, og behandles særskilt under afsnit 2.3 nedenfor.

2.2.1 Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5 har til formål at tillægge private rettigheder

177 Det gøres gældende, at Nitratdirektivet, herunder artikel 5, stk. 5, har til formål at tillægge private, herunder vandforsyningsselskaber, rettigheder.

178 Det er fastslået ved EU-Domstolens dom af 3. oktober 2019 i sag C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, at Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har direkte virkning, blandt andet således at private, herunder en vandforsyning som er lovmæssigt forpligtet til at forsyne drikkevand med et nitratindhold under 50 mg/l, kan kræve, at Staten vedtager supplerede eller skærpede foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

179 Dette taler i sig selv for, at den første betingelse er opfyldt. Der henvises i den forbindelse til Karsten Engsig Sørensens og Jens Hartig Danielsen, *EU-retten*, 9. udgave, s. 217:

"En direktivbestemmelse, der tillægger private rettigheder, kan ikke have direkte virkning, hvis det er en privat, der pålægges pligter. Ikke desto mindre kan der i disse tilfælde indrømmes erstatning. Derfor er der situationer, hvor den første betingelse er opfyldt, uden at der er tale om bestemmelser med direkte virkning. Hvis omvendt en bestemmelse har direkte virkning, vil den første betingelse for et erstatningsansvar ofte være opfyldt. Eksempelvis har Domstolen fastslået, at art. 30, 34, 35 og 110 om varenes fri bevægelighed har direkte virkning, jf. nærmere kapitel 9, selv om bestemmelserne umiddelbart synes at tillægge varerne og ikke varenes ejer rettigheder. Fordi Domstolen har tilladt, at bestemmelserne kan påberåbes direkte af varenes ejer - eller af andre, der har en interesse i varerne - vil det også være nærliggende, at den første betingelse er opfyldt i sager, hvor en medlemsstat overtræder de pågældende bestemmelser" (vores understregninger)

180 Det samme gør sig gældende i denne sag. Idet Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har direkte virkning, kan private således kræve erstatning, når Staten har overtrådt bestemmelsen, og de øvrige erstatningsbetingelser i øvrigt er opfyldt.

181 EU-Domstolens dom af 3. oktober 2019 i sag C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, viser også, at Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har til hensigt at tillægge private rettigheder. I sagen skulle EU-Domstolen blandt andet tage stilling til, hvorvidt private kunne påberåbe sig Nitratdirektivet. Med andre ord, hvorvidt Nitratdirektivet havde direkte virkning. En af sagsøgerne i hovedsagen var et offentligt vandforsyningsanlæg, jf. præmis 27.

182 EU-Domstolen fandt, at det offentlige vandforsyningsanlæg (og de øvrige sagsøgere i hovedsagen) kunne påberåbe sig Nitratdirektivet direkte og blandt andet kunne kræve, at der blev vedtaget supplerende eller skærpede foranstaltninger efter Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

183 EU-Domstolen udtalte i den forbindelse (præmis 36-44):

"Det fremgår af artikel 1 i direktiv 91/676m at dette direktiv har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Til dette formål fastsætter dette direktivs artikel 5, at medlemsstaterne på de betingelser, som direktivet fastsætter, udarbejder handlingsprogrammer og, såfremt der er behov herfor, vedtager supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger"

I overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 2, litra j), defineres udtrykket »forurening« som direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes, eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres.

Dette udtryk er konkretiseret i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, og navnlig i afsnit A, punkt 2 i bilag I til dette direktiv, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne i det mindste skal lægge til grund, at grundvandet er forurennet, hvis det indeholder mere end 50 mg/l, eller at det kan blive forurennet, hvis der er risiko for, at denne værdi overskrides, såfremt der ikke er truffet egnede foranstaltninger i henhold til det nævnte direktivs artikel 5.

Det følger derfor af artikel 2, litra j), og af artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, at et nitratindhold i grundvandet, der overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l, skal anses for at kunne vanskeliggøre den retmæssige anvendelse af vand.

Det følger af det ovenstående, at en fysisk eller juridisk person, der har mulighed for at tappe og anvende grundvand, er direkte berørt af overskridelsen eller risikoen for overskridelse af denne tærskelværdi, som kan begrænse den mulighed, som denne person har, ved at vanskeliggøre den retmæssige anvendelse af dette vand.

Henset til de forskellige former for anvendelse, der er omhandlet i artikel 2, litra j), i direktiv 91/676, kan det forhold, at denne overskridelse ikke som sådan medfører, at sundheden hos de personer, der ønsker at indlede en administrativ eller retslig procedure, bringes i fare, ikke stille spørgsmålstegn ved denne konklusion.

Hvad nærmere bestemt angår sagsøgerne i hovedsagens situation fremgår det af forelæggelsesafgårelsen, at disse i medfør af § 10 i vandloven af 1959 har ret til, til husholdnings- og driftsbehov, at drive de grundvandsbrønde, som de råder over.

For så vidt som nitratindholdet i det pågældende grundvand overskrider eller risikerer at overskride 50 mg/l, er sagsøgerne i hovedsagens anvendelse af dette vand vanskeliggjort.

Som det fremgår af forelæggelsesafgårelsen, kan overskridelsen af denne tærskelværdi nemlig forhindre dem i at kunne anvende vandet fra deres brønde på normal vis, eller i det mindste tvinge dem til at afholde udgifter for at rense disse."

184 Af Domstolens præmisser kan udledes, at Nitratdirektivet blandt andet har til formål at sikre private retmæssige anvendelse af grundvandet. Særligt præmis 40 sammenholdt med præmis 44 viser, at Nitratdirektivet også har til formål at undgå formuetab for de private, der har mulighed for at anvende grundvandet. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har direkte til hensigt at sikre Nitratdirektivets formål, hvorfor bestemmelsen tillægger private rettigheder.

185 Dette stemmer også overens med den almindelige opfattelse, at EU's miljøregler som udgangspunkt tillægger private rettigheder i overensstemmelse med den første erstatningsbetingelse. Der henvises i den forbindelse til Peter Pagh, m.fl., *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*, 2017, s. 222:

"Normalt vil EU's miljøregler derfor opfylde den første erstatningsbetingelse om at tillægge borgerne rettigheder, mens det beror på en konkret analyse, om de to øvrige betingelser er opfyldt"

186 Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har således til formål at tillægge private rettigheder. Disse rettigheder består i muligheden for retmæssig anvendelse af grundvandet, og direktivbestemmelsen har tillige til formål at beskytte mod formuetab i den henseende. Aalborg Vand har ikke blot en sådan rettighed, men også en *pligt* til at anvende grundvandet til forsyning, ligesom Aalborg Vand har en pligt til at levere drikkevand med et nitratindhold under grænseværdien på 50 mg/l, jf. nærmere afsnit 1.1.1.1 ovenfor.

187 Den første minimumsbetingelse efter EU-retten er således opfyldt, om end det gøres gældende, at dette ikke er et krav efter dansk ret.

2.2.2 Staten har handlet ansvarspådragende, idet Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt kvalificeret

188 Det gøres gældende, at Staten har handlet ansvarspådragende, idet Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt kvalificeret.

189 Kravet om, at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret gælder både efter dansk ret og efter EU-rettens minimumsregler, jf. UfR 2013.2361 H, hvor Højesteret udtalte:

"Højesteret finder herefter, at ministeriets overtrædelse af fællesskabsretten ikke kan anses for tilstrækkeligt kvalificeret til, at ministeriet ved indførelsen af reglerne har pådraget sig et erstatningsansvar, hverken bedømt efter fællesskabsretten eller efter dansk rets almindelige erstatningsregler."

190 Det gøres gældende, at Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt kvalificeret efter både dansk ret og EU-rettens minimumsregler.

191 EU-Domstolen har flere gange fastslået, at manglende implementering medfører et objektivi ansvar. Med andre ord – manglende implementering er altid en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse. Dette blev første gang fastslået i EU-Domstolens dom af 19. november 1991 i de forenede sager C-6/90 og 9/90, *Francovich*, og blev bekræftet ved EU-Domstolens dom af 8. oktober 1996 i de forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/194, *Dillenkofer*.

192 EU-Domstolen udtalte således i sin dom af 8. oktober 1996 i de forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/194, *Dillenkofer* (præmis 26-28):

"Når en medlemsstat — som i sagen Francovich m.fl. — i strid med traktatens artikel 189, stk. 3, ikke træffer nogen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv, inden for den i direktivet fastsatte frist, overskrider den således åbenbart og groft grænserne for sine beføjelser

En sådan overtrædelse medfører derfor en ret for borgerne til at få erstatning, når det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at der tillægges dem rettigheder, hvis indhold kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser, og når der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab, uden at der er grund til at tage andre betingelser i betragtning.

Erstatning af tabet kan navnlig ikke gøres betinget af, at Domstolen forinden har fastslået, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (jf. dommen Brasserie du pêcheur, præmis 94, 95 og 96) eller af, at der foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed) hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes (jf. præmis 75-80 i samme dom)."

- 193 Det gøres gældende, at Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, skal karakteriseres som "manglende implementering", eller i det mindste må sidestilles hermed, og at der således foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse allerede af denne årsag.
- 194 Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, forpligter Staten til at træffe supplerende foranstaltninger, der er tilstrækkelige til at nedbringe og forebygge vandforurening i grundvandet, der er forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget. Denne forpligtelse indtræder allerede, hvis der ved ét målepunkt kan konstateres eller er risiko for en overskridelse af grænseværdien på 50 mg nitrat pr. liter, jf. pkt. 140.
- 195 Der er imidlertid ikke truffet supplerende foranstaltninger, der er tilstrækkelige til at nå dette mål. Tværtimod har Staten kontinuerligt konstateret, at der var målepunkter (herunder i Aalborg-området) der viste en nitratkoncentration over 50 mg/l, jf. afsnit 1.3.2 ovenfor. Staten har således undladt at træffe supplerende foranstaltninger, hvilket må anses som en manglende eller delvist manglende implementering af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, eller i alle henseender ligestilles hermed. Statens overtrædelse af Nitratdirektivet er således tilstrækkeligt kvalificeret.
- 196 Selv hvis Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, ikke skulle kunne anses for manglende implementering, gøres det gældende, at overtrædelsen stadig er tilstrækkeligt kvalificeret.
- 197 Der henvises i den forbindelse til UfR 2017.1243 H, hvor Højesteret fandt, at Beskæftigelsesministeriet havde pådraget sig erstatningsansvar for ikke tilstrækkelig hurtigt at have bragt ferieloven i overensstemmelse med EU's arbejdstidsdirektiv. Højesteret udtalte i sagen, at en overtrædelse af fællesskabsretten var tilstrækkeligt kvalificeret og derfor erstatningspådragende, såfremt medlemsstaten på tidspunktet for overtrædelsen havde et begrænset eller intet skøn. Højesteret udtalte endvidere, at følgende momenter skulle indgå i vurderingen af, hvorvidt en overtrædelse af fællesskabsretten var tilstrækkeligt kvalificeret og således ansvarspådragende:
- Hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er,
 - om overtrædelsen er begået, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt,
 - om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, og
 - hvorvidt en fællesskabsinstitutioners holdning kan have været medvirkende til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten.
- 198 Det gøres gældende, at Statens overtrædelse af Nitratdirektivet er tilstrækkeligt kvalificeret, idet **i)** den tilsidesatte bestemmelse er klar og præcis, **ii)** overtrædelsen er begået forsætligt eller i det mindste groft uagtsomt, **iii)** at der ikke foreligger en retsvildfarelse og **iv)** idet fællesskabsinstitutionernes holdning ikke kan have været medvirkende til overtrædelsen.

199 Disse punkter uddybes nedenfor under afsnit 2.2.2.1 - 2.2.2.4, og sammenholdes under afsnit 2.2.2.5.

2.2.2.1 Den tilsidesatte bestemmelse er klar og præcis

200 Det gøres gældende, at den tilsidesatte bestemmelse, Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt klar og præcis til at fastslå, at Statens overtrædelse er tilstrækkeligt kvalificeret.

201 Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, pålægger Staten en forpligtelse til at træffe de supplerende eller skærpede foranstaltninger, som anses for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at disse handlingsprogrammer ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i Nitratdirektivets artikel 1 (nedbringelse og forebyggelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbrug). Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger skal Staten tage hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

202 Det fremgår ikke af bestemmelsen, *hvilke* supplerende eller skærpede foranstaltninger Staten skal foretage. Det fremgår dog *klart* og *præcist*, at

- Staten skal foretage de supplerende eller skærpede foranstaltninger, der anses for nødvendige,
- at denne forpligtelse indtræder, når det viser sig, enten fra starten eller på baggrund af de erfaringer der indhøstes, at foranstaltningerne i Statens handlingsprogrammer ikke er tilstrækkelige til at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og
- at Staten skal tage hensyn til foranstaltningernes effektivitet og rentabilitet.

203 Bestemmelsen pålægger således Staten en klar og præcis forpligtelse til at foretage de supplerende foranstaltninger, der anses for nødvendige, på det tidspunkt det viser sig at være nødvendigt.

2.2.2.2 Overtrædelsen er begået forsætligt eller i det mindste groft uagtsomt

204 Det gøres gældende, at Statens overtrædelse af Nitratdirektivet er begået forsætligt eller i det mindste groft uagtsomt.

205 Det har således siden senest 2004 stået klart, jf. afsnit 2.1 ovenfor, at der var et behov for tilstrækkelige supplerende foranstaltninger for at nå målene i Nitratdirektivets artikel 1 om nedbringelse og forebyggelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

206 Staten har imidlertid ikke foretaget tilstrækkelige supplerende foranstaltninger. Dette måtte allerede have stået klart i 2004 og i de efterfølgende rapporteringsperioder, hvor der ikke blev konstateret en forbedring af nitratindholdet ved de målepunkter i Aalborg Vands forsyningsområde, der viste et nitratindhold over 50 mg/l. Staten valgte dog imod bedre vidende ikke at indføre andre supplerende foranstaltninger i tillæg til de foranstaltninger, der hurtigt viste sig ikke at være tilstrækkelige.

207 At overtrædelsen er sket forsætligt eller i det mindste groft uagtsomt illustreres også af Miljø- og Ligestillingsministeriets rapport af december 2025 (Bilag 31). Som det fremhæves i rapporten, blev der udpeget 630.000 hektar som indsatsområder for grundvandsbeskyttelse, jf. Bilag 31, s. 5. Efter 27 år er der gennemført konkret

beskyttelse mod sprøjtemidler og gødsning på ca. 1,5 % af det samlede udpegede areal, jf. Bilag 31, s. 5. Staten erkendte i den forbindelse, at den gældende regulering og beskyttelsesindsats ikke har været og ikke er tilstrækkelig, jf. Bilag 31, s. 53f.

- 208 Staten har kontinuerligt konstateret, at der for nogle af målepunkterne for grundvandet i Aalborg-området blev påvist nitratindhold over 50 mg/l, og at der for nogle målepunkter i området i alle perioder blev konstateret en stigning i nitratkoncentrationen, jf. afsnit 1.3.2. Staten har imidlertid ikke iværksat tilstrækkelige supplerende foranstaltninger i den anledning, og til trods for, at Staten tilsyneladende ad flere omgange genkendte, at der potentielt var et sådant behov, blev undersøgelsen og iværksættelsen af disse supplerende foranstaltninger kontinuerligt udsat, jf. afsnit 1.3.2.5 og 1.3.2.6. Dette er ikke en "fej" men et bevidst valg fra Statens side.
- 209 Der henvises i den forbindelse til afsnit 2.1 ovenfor, idet det bemærkes, at forpligtelsen til at foretage tilstrækkelige supplerende foranstaltninger indtræder, allerede når der kan konstateres en overskridelse af grænseværdien på 50 mg/l ved bare ét målepunkt.
- 210 Det er således Aalborg Vands opfattelse, at Staten bevidst har valgt at prioritere landbruget over hensynet til vandforsyningselskaberne og disses forbrugere. Statens prioritering er en bevidst og dermed forsættlig (eller i det mindste groft uagtsom) tilsidesættelse af Statens forpligtelser efter Nitratdirektivet, navnlig Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, om supplerende og skærpede foranstaltninger.
- 211 Dette illustreres blandt andet også af Statens aftale om Landbrugspakken. Staten havde i sin artikel-10 rapport kort forinden i 2013 (og igen i 2016 kort efter aftalens indgåelse) konstateret den manglende effekt af Statens foranstaltninger, jf. afsnit 1.3.2.4 og 1.3.2.5 ovenfor. Til trods herfor valgte Staten at udfase reduktionen af kvælstofnormerne, således at landbruget blev tilladt at udlede mere nitrat, jf. bilag 13, s. 8. Herudover valgte Staten at udskyde håndteringen af 6.200 tons kvælstof, som således skulle håndteres i perioden 2021-2027, jf. bilag 13, s. 4. Det bemærkes i den forbindelse, at Landbrugspakken ledte til en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen, jf. afsnit 1.3.3 ovenfor.
- 212 Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5 er således tilstrækkeligt kvalificeret.

2.2.2.3 Der foreligger ingen retsvildfarelse

- 213 Det gøres gældende, at der ikke foreligger en retsvildfarelse fra Statens side, men i stedet en forsættlig (eller i det mindste groft uagtsom) tilsidesættelse af en klar og præcis forpligtelse, jf. afsnit 2.2.2.1 og 2.2.2.2 ovenfor.
- 214 Der foreligger således ingen undskyldelige forhold for Statens (bevidste) tilsidesættelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

2.2.2.4 Fællesskabsinstitutionernes holdning kan ikke have været medvirkende til Statens overtrædelse

- 215 Det gøres gældende, at fællesskabsinstitutionernes holdning ikke kan have været medvirkende til Statens overtrædelse af Nitratdirektivet.
- 216 EU-Kommissionen har to gange, og første gang allerede i 1997, påtalt Statens mangelfulde indsats i henhold til Nitratdirektivet, jf. afsnit 1.3.1 og 1.3.3 ovenfor.

217 Derudover har EU-Domstolen en restriktiv praksis vedrørende Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, der blandt andet indebærer, at Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, kun er overholdt, såfremt eventuelle supplerende foranstaltninger er tilstrækkelige til at nå målene i direktivets artikel 1, jf. afsnit 2.1 ovenfor.

218 Fællesskabsinstitutionernes holdning kan således ikke undskylde Statens overtrædelse af Nitratdirektivet. Tværtimod må det som følge af EU-Kommissionens og EU-Domstolens udtalelser have stået klart for Staten, at den danske håndtering af Nitratdirektivet var utilstrækkelig og indebar en overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

2.2.2.5 Statens overtrædelse er derfor tilstrækkeligt kvalificeret

219 Staten har overtrådt Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

220 Denne klare overtrædelse er sket til trods for, at Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, fastsætter en klar og præcis forpligtelse til at fastsætte tilstrækkelige supplerende foranstaltninger, når det kan konstateres, at den igangværende indsats ikke er tilstrækkelig til at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

221 Der foreligger ingen undskyldelige omstændigheder for overtrædelsen. Staten kan ikke have været i en retsvildfarelse, og EU-Kommissionen og EU-Domstolens holdning til Nitratdirektivet og dets artikel 5, stk. 5, burde alt andet lige have klargjort for Staten, at den danske praksis var i strid med Nitratdirektivet.

222 Staten har således med åbne øjne og fuldt forsæt (eller som det mindste grov uagtsomhed) undladt at indføre tilstrækkelige supplerende foranstaltninger, idet Staten i stedet har tilgodeset landbruget.

223 Statens overtrædelse af Nitratdirektivet er således tilstrækkeligt kvalificeret til at begrunde et erstatningsansvar, hvorfor Staten er erstatningsansvarlig for Aalborg Vands tab.

2.2.3 Opsummerende

224 Staten er erstatningsansvarlig for sin overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, både efter dansk ret og efter EU-rettens minimumsregler.

225 Efter EU-rettens minimumsregler skal den overtrådte bestemmelse have til formål at tillægge private rettigheder. Det gøres gældende, at dette ikke er en betingelse efter de mere lempelige danske erstatningsregler, idet det dog også gøres gældende, at betingelsen er opfyldt. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har til formål at tillægge private rettigheder, herunder retten til retmæssig anvendelse af vandet.

226 Efter begge regelsæt er det en betingelse, at Statens overtrædelse er tilstrækkeligt kvalificeret. Det gøres dog gældende, at de danske erstatningsregler er mere lempelige. Det gøres endvidere gældende, at Statens overtrædelse er tilstrækkeligt kvalificeret efter begge regelsæt.

227 Det gøres i første række gældende, at Statens overtrædelse af Nitratdirektivet må anses for manglende implementering eller i alle henseender ligestilles hermed, hvorfor overtrædelsen allerede derfor er tilstrækkeligt kvalificeret.

228 Endeligt gøres det gældende, at Statens overtrædelse er tilstrækkeligt kvalificeret i overensstemmelse med Højesterets dom i UfR 2017.1243 H, idet den tilsidesatte bestemmelse er tilstrækkeligt klar og præcis, idet overtrædelsen er begået forsætligt (eller i det mindste groft uagtsomt), idet der ikke foreligger nogen retsvildfarelse, og idet fællesskabsinstitutionernes holdning alt andet lige burde have klargjort for Staten, at den danske praksis var i strid med Nitratdirektivet.

2.3 Årsagsforbindelse

229 Det gøres gældende, at der er årsagsforbindelse mellem Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, og Aalborg Vands tab.

230 Aalborg Vand er underlagt en række forpligtelser vedrørende drikkevand. Aalborg Vand er forpligtet til på rimelige vilkår at forsyne samtlige ejendomme inden for Aalborg Vands naturlige forsyningsområde, jf. vandforsyningslovens § 45, stk. 1. Aalborg Vand er forpligtet til at sikre, at drikkevandet er sundt og rent, jf. drikkevandsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, hvilket indebærer, at drikkevandet skal have et nitratindhold under 50 mg/l, jf. drikkevandsbekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 2 og drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1, a. Denne grænseværdi er tillige fastslået i EU's drikkevandsdirektiv samt Nitratdirektivet.

231 For at opfylde disse forpligtelser er Aalborg Vand nødt til at igangsætte en række tekniske tiltag, herunder etablering af et vandbehandlingsanlæg, der kan rense drikkevandet. Dette skyldes, at Aalborg Vand fra 2032 ikke længere kan producere og levere tilstrækkeligt drikkevand med et nitratindhold under grænseværdien på 50 mg/l, som følge af det stigende indhold i grundvandet.

232 Der har længe været udfordringer med nitrat i grundvandet i Aalborg-området. Staten var således allerede opmærksom herpå i 1998, da Staten besvarede EU-Kommissionens første åbningsskrivelse for overtrædelse af Nitratdirektivet til Danmark, jf. afsnit 1.3.1.

233 Til trods herfor har Staten ikke reguleret landbrugets udledning af nitrat tilstrækkeligt. Statens foranstaltninger mod nitratudledningen har i stort omfang været baseret på frivillighed. Staten kunne dog i hver rapporteringsperiode, jf. afsnit 1.3.2 ovenfor, konstatere at sådanne foranstaltninger *ikke* var tilstrækkelige. Staten valgte dog fortsat at anvende denne reguleringsform, som (efter Statens egne konklusioner) ikke har været tilstrækkelige, jf. afsnit 1.3.5 ovenfor.

234 Staten har overtrådt Nitratdirektivet, idet Staten ikke har truffet tilstrækkelige supplerende foranstaltninger til nedbringelse og forebyggelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, jf. afsnit 2.1 ovenfor, hvor det tillige fastslås, at Staten senest i 2004 burde have indset, at handlingsprogrammerne og de eksisterende foranstaltninger ikke var tilstrækkelige.

235 Såfremt Staten havde opfyldt sin forpligtelse til at træffe supplerende foranstaltninger, der var tilstrækkelige til at nedbringe og forebygge vandforurening af nitrater udledt af landbruget, ville grundvandet i Aalborg netop have et mindre nitratindhold. Det bemærkes i den forbindelse, at nitraten, der forurener grundvandet i Aalborg Vands indvindingsoplande, som Aalborg Vand skal bruge til drikkevand, stammer fra lovlig landbrugsproduktion. Staten har således ikke blot undladt at beskytte grundvandet mod nitrat fra landbruget, men direkte faciliteret landbrugets udledning af en sådan mængde nitrat, at rensning af drikkevandet nu er nødvendigt for Aalborg Vand.

236 Grundvandet i Aalborg Vands forsyningsområde er en blanding af en yngre vandmasse i det øverste skivekridt og en dybere og ældre vandmasse, jf. afsnit 1.1.2.1. Det har således ingen betydning, at nedsivning til den dybere vandmasse kan tage lang tid, idet det yngre vand også indgår i grundvandet.

237 Såfremt Staten ikke havde overtrådt Nitratdirektivet ville Aalborg Vand ikke være nødsaget til at rense drikkevandet, idet der i den del af grundvandet, der udgøres af den yngre vandmasse i Aalborg Vands forsyningsområde, ville være et markant mindre nitratindhold, og det ville således være muligt at producere og levere rent drikkevand uden rensning.

238 Der er således årsagsforbindelse mellem Statens overtrædelse og Aalborg Vands tab.

2.4 Aalborg Vands tab

239 Det gøres gældende, at Aalborg Vand har lidt et tab på DKK 1.095.000.000.

240 Som følge af Statens overtrædelse af Nitratdirektivet er Aalborg Vand nødt til at igangsætte en række tekniske tiltag, der inkluderer etablering af et anlæg for avanceret vandbehandling, der kan rense drikkevandet for nitrat, jf. afsnit 1.1.2.1 ovenfor. Dette skyldes, at Aalborg Vand har en lovbestemt forpligtelse til at levere drikkevand med et nitratindhold under grænseværdien på 50 mg/l (som også er grænseværdien efter Nitratdirektivet), jf. afsnit 1.1.1.1 ovenfor, og at Aalborg Vand i 2032 ikke længere vil kunne producere og levere tilstrækkeligt drikkevand under denne grænseværdi, jf. afsnit 1.1.2.1 ovenfor.

241 Aalborg Vand indsendte følgende oversigt over de forventede udgifter til Vandsektortilsynet i sin anmodning om tillæg efter ØR-bekendtgørelsens § 11 (Bilag 33, s. 3):

*Tabel 1 – Opsummering af projektets forventede samlede omkostninger**

Alle beløb i mio. kr.	Anlægsomkostninger	Årlige drifts- omkostninger	Finansieringsom- kostninger
Nye kildepladser i alt	118	3	
Optimering af kildepladser	65	1	
Forsøgsanlæg mm.	17		
Anlæg til nitratrensning	350	11	
Ledningsarbejder	80		
Projektstyring	15		
Samlede anlægsomkostninger	645		
Samlede årlige driftsomkostninger		15	
Rentesats			3 %
Garantiprovision			0,5 %
Samlede finansieringsomkostninger			235 mio. kr.

242 Oversigten, herunder de forventede omkostninger, er forhåndsgodkendt af Vandsektortilsynet, jf. Bilag 34.

243 Nitratrensningen skal finde sted i 30 år, før der igen kan produceres og leveres tilstrækkeligt drikkevand under grænseværdien på 50 mg/l. Dette medfører driftsomkostninger på DKK 450.000.000.

244 Aalborg Vand har estimeret sit tab til anlægsomkostningerne for nødvendige tekniske tiltag til imødekomme af Statens overtrædelse af Nitratdirektivet til DKK 645.000.000, samt årlige driftsomkostninger for disse tiltag på samlet DKK 450.000.000. Aalborg Vand har således estimeret et samlet tab på DKK 1.095.000.000.

245 Det er allerede nødvendigt at igangsætte disse foranstaltninger nu, da etablering af anlægget skal igangsættes med det samme for at kunne rense drikkevandet i tide. Idet det allerede nu står klart for Aalborg Vand, at Aalborg Vand har lidt et tab som følge af Statens overtrædelse af Nitratdirektivet og skal afholde disse omkostninger, er det således nødvendigt at anlægge sagen nu.

2.5 Opsummerende

246 Det gøres gældende, at Staten har overtrådt Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, ved ikke at træffe tilstrækkelige supplerende foranstaltninger, og at Staten er erstatningsansvarlig for denne overtrædelse.

247 Staten har overtrådt bestemmelsen med åbne øjne og beskriver selv sin indsats med beskyttelsen af grundvandet som en "fiasko", jf. Bilag 32. Det har som følge af de målinger Staten har rapporteret efter Nitratdirektivets artikel 10 stået klart (eller burde have stået klart) for Staten senest i 2004, at den danske praksis var i strid med Nitratdirektivet.

248 Staten er erstatningsansvarlig for denne overtrædelse, både efter dansk ret, men også efter EU-rettens minimumsregler for overtrædelse af EU-retten. Det er Aalborg Vands opfattelse, at erstatningsbetingelserne efter dansk ret er mindre restriktive end EU-rettens minimumsregler, men der foreligger et ansvarsgrundlag, idet betingelserne herfor efter begge regelsæt er opfyldt. Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, har til formål at tillægge private rettigheder. Staten har endvidere handlet ansvarspådragende, idet Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, er tilstrækkeligt kvalificeret.

249 Aalborg Vands tab er en direkte følge af denne overtrædelse. Såfremt Staten havde sikret, at nitratindholdet i grundvandet ikke oversteg 50 mg/l og truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at nedbringe og forebygge vandforurening i form af nitrat, ville det ikke nu være nødvendigt at rense drikkevandet i Aalborg for nitrat. Der er således årsagsforbindelse mellem Aalborg Vands tab og Statens overtrædelse af Nitratdirektivets artikel 5, stk. 5.

250 Staten skal derfor erstatte Aalborg Vands tab på DKK 1.095.000.000.

3. BEVISFØRELSE

251 Aalborg Vand påberåber sig samtlige de fremlagte dokumentbeviser og tager forbehold for at indkalde vidner og for at afgive partsforklaring.

252 Aalborg Vands tabsopgørelse er baseret på estimater indleveret til og godkendt af Vandsektortilsynet. Aalborg Vand tager forbehold for at anmode om syn og skøn, såfremt Staten bestrider denne tabsopgørelse. Der tages i den forbindelse forbehold for at justere størrelsen af Aalborg Vands erstatningspåstand.

4. SAGENS BEHANDLING

253 Aalborg Vand anmoder om, at sagen henvises til Østre Landsret som 1. instans, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1, da sagen efter Aalborg Vands opfattelse rejser spørgsmål af principiel karakter og af generel betydning for rets anvendelsen og retsudviklingen og har væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt.

- 254 Dette skyldes navnlig sagens spørgsmål om, hvorvidt Staten kan gøres erstatningsansvarlig for overtrædelsen af Nitratdirektivets artikel 5, og hvorvidt Staten kan delegere EU-retlige forpligtelser og derved frasige sig ansvaret for disse forpligtelser. Sagen omhandler desuden spørgsmål om den effektive håndhævelse af Statens forpligtelse til at beskytte miljøet, navnlig grundvandet. Disse spørgsmål er af principiel karakter og vil i øvrigt have væsentlig samfundsmæssig rækkevidde, idet afgørelsen af spørgsmålet kan få vidtrækkende konsekvenser, idet afgørelsen mere generelt vil have væsentlig betydning for privates mulighed for at kræve erstatning for Statens overtrædelser af EU-retten. Spørgsmålet om erstatningsansvar for overtrædelse af Nitratdirektivet og Statens erstatningsansvar ved delegation af visse dele af et direktiv ses i øvrigt ikke afgjort hidtil i retspraksis.
- 255 Hvis retten finder, at betingelserne for at henvise sagen til Østre Landsret som 1. instans efter retsplejelovens § 226, stk. 1, ikke er opfyldt, anmoder Aalborg Vand om kollegial behandling, jf. retsplejelovens § 12, stk. 3. Det er Aalborg Vands opfattelse, at denne sag opfylder betingelserne for kollegial behandling efter retsplejelovens § 12, stk. 3, nr. 1 og 2, idet sagen er af principiel karakter, og idet sagens udfald kan få væsentlig betydning for andre end Aalborg Vand. Der henvises til argumentationen for henvisning af sagen til Østre Landsret ovenfor.

5. MOMSREGISTRERING

- 256 Aalborg Vand A/S er momsregistreret.

6. PROCESSUELLE MEDDELELSER

- 257 Processuelle meddelelser kan rettes til undertegnede advokat via domstolenes sagsportal, pr. e-mail erb@kromannreumert.com eller tlf.nr. +45 38 77 43 11.

5. februar 2026

Kromann Reumert

Erik Bertelsen
Partner

BILAG

Bilag 1	Rapport af 25. april 2013 om grundvand og vandkvalitet for Engkilde Kildeplads
Bilag 2	Rapport af 6. august 2014 om grundvand og vandkvalitet for Brunsted Kildeplads
Bilag 3	Rapport af 1. juli 2016 om vandmængder, vandkvalitet mv. for Drastrup kildepladserne
Bilag 4	Rapport af 31. januar 2022 om vandmængder og vandkvalitet for Kongshøj Kildeplads og Vissegaard Kildeplads
Bilag 5	Rapport af 1. marts 2024 om vandmængder og vandkvalitet for Aalborg Vands sydlige kildepladser
Bilag 6	EU-Kommissionens åbningskrivelse af 14. november 1997
Bilag 7	Vandmiljøplan I af 1987
Bilag 8	Statens besvarelse til EU-Kommissionen af 2. marts 1998
Bilag 9	Grundvandsovervågning 1997, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, 1997
Bilag 10	Lovforslag L55 fremsat den 16. april 1998 (Vandmiljøplan II)
Bilag 11	Lovforslag L239 fremsat den 29. april 2004 (Vandmiljøplan III)
Bilag 12	Vandplanen for Limfjorden 2009-2015
Bilag 13	Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015
Bilag 14	Artikel fra TV2 Nord af 20. februar 2016
Bilag 15	Vandområdeplan 2015-2021 for Jylland og Fyn af juni 2016
Bilag 16	Vandområdeplanerne 2021-2027 af 15. juni 2023
Bilag 17	Vandområdeplanerne 2021-2027 (efter genbesøget) af 18. december 2025
Bilag 18	E-mailkorrespondance om aktindsigt fra 17. februar 2025 til 22. januar 2026
Bilag 19	EU-Kommissionens rapport til EU-Rådet og Europa-Parlamentet af 20. januar 1998
Bilag 20	Statens artikel 10-rapport for 3. rapporteringsperiode af 7. oktober 2004
Bilag 21	Statens artikel 10-rapport (Preliminary Summary Report) for 4. rapporteringsperiode af 11. juli 2018
Bilag 22	Statens artikel 10-rapport (Summary Report) for 4. rapporteringsperiode af 25. maj 2009
Bilag 23	Statens artikel 10-rapport for 5. rapporteringsperiode af februar 2013
Bilag 24	Statens artikel 10-rapport for 6. rapporteringsperiode af september 2016
Bilag 25	Statens artikel 10-rapport for 7. rapporteringsperiode af marts 2021
Bilag 26	Statens artikel 10-rapport for 8. rapporteringsperiode af 2025.
Bilag 27	EU-Kommissionens åbningskrivelse af 4. maj 2016
Bilag 28	Statens besvarelse til EU-Kommissionen af 8. juli 2016
Bilag 29	Udvalget for Andragenders besvarelse af 16. juli 2024 vedr. andragende nr. 0862/2021
Bilag 30	Rigsrevisionens "Beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning" med Statsrevisorernes bemærkning af 21. oktober 2024
Bilag 31	Miljø- og Ligestillingsministeriets rapport "Analyse og reguleringsmuligheder - Sårbare grundvandsdannende områder" af januar 2026.
Bilag 32	Artikel af 12. januar 2026 fra Information
Bilag 33	Anmodning om forhåndsgodkendelse af tillæg efter ØR-bekendtgørelsens § 11 af 18. juni 2025
Bilag 34	Vandsektortilsynets forhåndsgodkendelse af tillæg efter ØR-bekendtgørelsens § 11 af 14. august 2025