



## Vandlovgivningen i hovedtræk

Baaner, Lasse; Anker, Helle Tegner

*Publication date:*  
2017

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Baaner, L., & Anker, H. T. (2017). *Vandlovgivningen i hovedtræk*. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

KØBENHAVNS UNIVERSITET

DET NATUR- OG BIOVIDENSKABELIGE FAKULTET



# Vandlovgivningen i hovedtræk

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi



Lasse Baaner & Helle Tegner Anker. December 2017

# Indhold

1	Hovedlovene på vandområdet	5
1.1	Først et overblik	5
1.2	De enkelte love	6
1.2.1	Vandplanloven og den tidligere miljømålslov	6
1.2.2	Miljøbeskyttelsesloven	6
1.2.3	Vandforsyningsloven	7
1.2.4	Naturbeskyttelsesloven	7
1.2.5	Vandløbsloven	7
1.2.6	Planloven og oversvømmelsesloven	7
2	Den nationale vandforvaltning	8
2.1	Ministeriernes ressortansvar	8
2.2	Den nationale vandplanlægning	8
2.2.1	Baggrunden: Vandrammedirektiv, miljømålslov og vandplanlov	8
2.2.2	Udarbejdelse af basisanalysen	11
2.2.3	Fastsættelse af miljømålene	12
2.2.4	Vedtagelse og gennemførelse af indsatsen	13
2.2.5	Overvågning af udviklingen	14
3	Den decentrale vandforvaltning	14
3.1	Kommunernes rolle	14
3.2	Den kommunale planlægning	14
3.3	Enkeltsagsbehandling	15
3.4	Tilsyn og håndhævelse	17
3.5	Kommunernes drift og faktiske forvaltning	17
4	Forvaltningen af grund- og drikkevand	18
4.1	Den generelle grundvandsbeskyttelse	18
4.1.1	Vandplanlovens krav til beskyttelse af grundvandet	18
4.1.2	Vandforsyningslovens krav om indvindingstilladelse	18
4.1.3	Miljøbeskyttelseslovens krav om nedsivningstilladelse	19
4.1.4	Reguleringen af landbrugets anvendelse af gødning og pesticider	20
4.2	Lokal beskyttelse af drikkevandsindvindinger	20
4.2.1	Vandplanlovens beskyttelse af drikkevandsforekomster	20
4.2.2	Beskyttelsesområder ved vandindvindinger	20
4.2.3	Indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse	21
4.2.4	Aftaler og påbud i indsatsområder	21
5	Forvaltningen af søer og vandløb	22
5.1	Vandplanlovens beskyttelse af søer og vandløb	22
5.2	Miljøbeskyttelseslovens krav om udledningstilladelse	23
5.3	Vandløbslovens beskyttelse af søer og vandløb	23
5.3.1	Vandløbslovens anvendelsesområde	23
5.3.2	Vandløbslovens beskyttelsesbestemmelser	24
5.3.3	Vandløbsregulativer og vandløbsvedligeholdelse	25
5.4	Særligt om dræning og vandløbslovens dræningsret	27

5.5	Naturbeskyttelseslovens beskyttelse af søer og vandløb	28
6	Fjorde og kystvande	29
6.1	Vandplanlovens forpligtelser	29
6.2	Regulering ved enkelttilladelser m.v.	29
7	Særligt om miljøregulering af landbrug	29
7.1	Den generelle regulering af landbrugets anvendelse af gødning	29
7.1.1	Gødskningsloven og gødskningsbekendtgørelsen	30
7.1.2	Plantedækkebekendtgørelsen	30
7.1.3	Husdyrbrugloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen	30
7.1.4	Slambekendtgørelsen	31
7.2	Husdyrbrugloven og husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen	31
8	Særligt om regnafstrømning og spildevand	32
8.1	Miljøbeskyttelsesloven - spildevandsplaner og spildevandshåndtering	32
8.2	Planlovens klimatilpasningsregler	33
8.2.1	Kommuneplanen og den kommunale klimatilpasningsplan	33
8.2.2	Lokalplaner	34
9	Lovregister	34
9.1	Direktiver	34
9.2	Love	35
9.3	Bekendtgørelser	35

## Forord

*Denne introduktion til den danske vandlovgivning er skrevet til brug for de miljøretlige kurser på Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet. Formålet er at give de studerende et overblik over de retlige rammer for vandforvaltningen og beskyttelsen af vandressourcerne i Danmark. Undervisningsnoten fokuserer på at skabe overblik over reguleringen og går ikke i detaljen med den praksis, der er knyttet til lovgivningens enkelte bestemmelser. For en mere detaljeret fremstilling af f.eks. vandløbslovens regler kan henvises til kapitel 5 i E.M. Basse (red.) Miljøretten 3, 2006, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, som også en del af undervisningsnoten bygger på. For så vidt angår praksis kan også henvises til det tidligere Natur- og Miljøklagenævns og det nuværende Miljø- og Fødevareklagenævns afgørelsessamlinger, der er på [www.nmkn.dk](http://www.nmkn.dk) og [mfknafoerelser.dk](http://mfknafoerelser.dk) samt til afgørelsessamlingen Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD) på [www.karnov.dk](http://www.karnov.dk).*

*Undervisningsnoten opdateres jævnligt. Hvis du sidder med et ældre eksemplar, så kontakt os for at høre, om der er en nyere version på trapperne eller allerede tilgængelig. Kommentarer og forslag til tilføjelser og rettelser modtages i øvrigt gerne.*

*December 2017*

*Lasse Baaner og Helle Tegner Anker*

*Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi*

*Københavns Universitet*

# 1 Hovedlovene på vandområdet

## 1.1 Først et overblik

Vand er vigtigt – som ressource, habitat og recipient. Dets kredsløb og kvalitet påvirkes af mange forskellige aktiviteter, og derfor der også meget af vores lovgivning, der har betydning for vandforvaltningen.

Vandforvaltningen sker inden for rammerne af nogle hovedlove: Vandplanloven, miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven, naturbeskyttelsesloven, vandløbsloven samt gødskningsloven. Hertil kan nævnes husdyrbrugloven, der fastsætter en detaljeret regulering vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug. Endelig indgår EU's landbrugsstøtteordninger i samspillet med den øvrige landbrugsrelaterede arealregulering.

Den fysiske planlægning har også betydning for vandforvaltningen. Det gælder ikke mindst klimatilpasningsplanerne, der udarbejdes efter planloven som en del af kommuneplanerne. Klimatilpasningsplanerne skal også ses i samspil med de risikostyringsplaner, der udarbejdes i henhold til oversvømmelsesloven.

Vandplanloven sætter rammerne for den nationale vandplanlægning med sigte på opfyldelse af miljømålene for vand og beskyttelsen af vandressourcerne.

Miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven og vandforsyningsloven regulerer forhold vedrørende beskyttelse og benyttelse af jord, grundvand, overfladevand og drikkevand. Miljøbeskyttelsesloven skal primært forebygge forurening af jord og grundvand, mens jordforureningslo-

ven indeholder krav om kortlægning af forurenede jord og om oprydning eller andre afhjælpende foranstaltninger. Vandforsyningsloven indeholder bl.a. regler om beskyttelse af drikkevandsressourcer og om indvinding af grundvand og overfladevand.

Naturbeskyttelsesloven har primært et naturbeskyttende sigte, mens vandløbsloven først og fremmest skal sikre afledning af vand – både fra dyrkningsjord og byområder – bl.a. gennem regler om vedligeholdelse af vandløbenes afledningsevne. Vandløbsloven har derfor også stor betydning i forhold til klimatilpasning.

Landbrugets brug af gødning er reguleret gennem generelle regler i navnlig gødskningsloven og tilhørende bekendtgørelser. Endvidere har EU's landbrugsstøtteordninger stor betydning for landbrugets påvirkning af vandmiljøet. Det er dels reglerne om grundbetaling og grøn støtte, dels særlige tilskudsordninger for mindre miljøbelastende driftsformer, vådområdeprojekter og naturpleje.

Endelig fastsætter miljøvurderingsloven regler for miljøvurdering af visse planer og programmer (SMV) og af konkrete projekter (VVM) inden for bl.a. vandområdet.

Hovedlovene er, selvom de er selvstændige miljølove, i vidt omfang indbyrdes sammenknyttede. Det beror bl.a. på de lovbundne planers koordinerende og integrerende funktioner, men også på specifikke bestemmelser i de enkelte regelsæt, der knytter både regelsættene og vandforvaltningen sammen.

Reguleringen er fyldt med undtagelser og afvigelser fra det store billede, men når man skærer tingene ud i nogle meget firkantede blokke, kan det illustreres som i figur 1.



Figur 1 De enkelte loves rolle i vandforvaltningen

## 1.2 De enkelte love

### 1.2.1 Vandplanloven og den tidligere miljømålslov

Miljømålsloven etablerede i 2003 rammen for implementering af vandrammedirektivets bestemmelser vedrørende miljømål, vandområdeplaner og indsatsprogrammer. Fra 2014 blev miljømålsloven imidlertid erstattet af en ny lov om vandplanlægning, der gav vandområdeplaner og indsatsprogrammer en anden retlig form med virkning for den anden cyklus i vandplanlægningen, dvs. fra 2015. Hvor første generation af vandområdeplaner, der blot blev kaldt vandplaner, var og er retligt bindende for myndighederne efter miljømålslovens § 3, er anden generation, der kaldes vandområdeplaner, rene informationsdokumenter. De retligt styrende indsatsprogrammer og miljømål, der i første generation var indarbejdet i vandplanerne, bliver nu fastsat i bekendtgørelser i medfør af vandplanloven. Vandområdeplanerne skal herefter alene give et samlet overblik over de vandforvaltningsmæssige udfordringer, retlige bindinger og nationalpolitiske målsætninger og prioriteringer på vandområdet.

Vandplanloven med tilhørende bekendtgørelser fastsætter dels processen for den nationale vandplanlægning, dels de regler, som myndighederne skal leve op til, når de vurderer vandforekomsternes tilstand og fastsætter konkrete miljømål for de enkelte forekomster. Vandplanloven kræver, at indsatsprogrammerne efter loven skal bringe vandforekomsterne op i god tilstand, og bekendtgørelse 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål udstedt i medfør af loven fastlægger nærmere, hvad der forstås ved god

tilstand for de enkelte områdetyper (søer, vandløb, kystvande og grundvand).

Vandplanloven indeholder endvidere regler om kommunale vandråd, der skal sikre inddragelse af lokal viden og interessenter, når der prioriteres mellem forskellige foranstaltninger.

### 1.2.2 Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelsesloven regulerer forureningsforhold, herunder forurening af vandmiljøet, jf. også formålsbestemmelsen i § 1, stk. 2. Det er lovens kap. 3 og 4, og de regler, som ministeren har fastsat i henhold hertil, der regulerer alle former for direkte udledninger til vandmiljøet, herunder udledninger fra kloaksystemer og spildevandanlæg. Reguleringen bygger på et krav om konkret tilladelse til sådan udledning. Reguleringen er altså først og fremmest baseret på forvaltningsakter – tilladelser og påbud – men miljøbeskyttelsesloven fastsætter også regler for spildevandsplanlægningen i kommunerne. Reglerne om spildevandsplanlægning mv. er bl.a. fastsat i bekendtgørelser udstedt i medfør af loven.

Ud over reguleringen af udledninger og af hele spildevandsområdet sætter miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4 de retlige rammer for en generel regulering med hensyn til bl.a. nitratforurening, beskyttelsesområder ved vandindvindingsanlæg og pålæg af rådighedsindskrænkninger af hensyn til drikkevandsinteresser. Beskyttelsen af drikkevandsinteresser sker i samspil med vandforsyningslovens regler om indsatsplanlægning.



I miljøbeskyttelseslovens kap. 5 findes endvidere regler vedrørende miljøgodkendelse af forurenende virksomheder, som også kaldes listevirksomheder, idet de fremgår af en liste i den godkendelsesbekendtgørelse, der er udstedt i medfør af loven. Miljøgodkendelser efter disse regler omtales også ofte som kap. 5-godkendelser. Reglerne om miljøgodkendelse af husdyrbrug er dog placeret i husdyrbruget. Forurening, der ikke er knyttet til en listevirksomhed, reguleres efter miljøbeskyttelseslovens § 42 gennem konkrete påbud.

### 1.2.3 Vandforsyningsloven

Vandforsyningsloven regulerer indvinding af overfladevand og grundvand. Vandforsyningslovens primære instrument i den forbindelse er vandindvindingstilladelser og kompetencen til at foranledige, at bestemte ejendomme tilsluttes bestemte vandforsyningsanlæg. Desuden regulerer vandforsyningsloven vandværkernes levering af vand, kvalitetskravene til drikkevand, betaling for vandforbrug m.v. Herudover giver vandforsyningsloven også de retlige rammer for den kommunale vandforsyningsplanlægning samt for den såkaldte indsatsplanlægning for beskyttelsen af lokale drikkevandsforekomster. Vandforsyningslovens bestemmelser er yderligere udmøntet i bekendtgørelser om bl.a. vandkvalitetskrav, vandindvindingstilladelser, indsatsplanlægning og vandforsyningsplanlægning.

### 1.2.4 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven er hovedloven vedrørende naturbeskyttelse og naturforvaltning samt offentlighedens adgang til naturen. Biotopbeskyttelsen i lovens § 3 beskytter visse søer og vandløb mod tilstandsændringer, mens lovens § 16 fastlægger en beskyttelseslinje, der sigter mod at forhindre ændringer i visse større søer og vandløbs landskabelige omgivelser. Endelig sætter naturbeskyttelsesloven rammen for naturforvaltningsprojekter – også inden for vandområdet.

### 1.2.5 Vandløbsloven

Vandløbsloven sikrer først og fremmest en beskyttelse af vandløbenes forløb og profil – også kaldt deres fysiske tilstand. Vandløbsloven regulerer også anvendelsen af vandløbene: Dels den rekreative anvendelse og dels anvendelsen til afledning af vand fra landbrugets dræning af dyrkningsjord. Vandløbslovgivningens formål var oprin-

delig at løse konflikter mellem flere “brugere” af vandløb, og reglerne om konfliktløsning findes stadig i vandløbsloven.

Efter lovens § 1 er formålet med loven at vandløbene kan benyttes til afledning af vand under hensyntagen til de miljømæssige krav i anden lovgivning. Tidligere har bredere naturmæssige, rekreative og kulturhistoriske interesser også være varetaget i medfør af vandløbslovens bestemmelser, men på baggrund af udmeldinger fra Miljø- og Fødevareministeriet i forbindelse med indsatsen i henhold til de nye vandområdeplaner, er der skabt tvivl om varetagelsen af natur- og miljøinteresser efter vandløbsloven, hvis disse ikke kan udledes af natur- og miljømæssige krav i medfør af anden lovgivning.

### 1.2.6 Planloven og oversvømmelsesloven

Planloven sætter de retlige rammer for den fysiske planlægning, der har stor indirekte betydning for vandforvaltningsområdet.

Kommuneplanen har betydning for beskyttelsen af drikkevandsvandressourcerne, når der udlægges nye industri- og byområder. Som en del af kommuneplanlægningen skal der også udarbejdes kommuneplanretningslinjer for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande. Dette begrænser sig dog til forskellige former for rekreativ anvendelse af vandløb, søer og kystvande. Derudover har kommuneplanen betydning som et generelt administrationsgrundlag for kommunernes teknik- og miljøforvaltninger.

I 2012 fik kommuneplanen fornyet betydning på vandområdet, idet klimatilpasning blev et fokusområde i kommuneplanlægningen med krav om kommunale klimatilpasningsplaner. Klimatilpasningsplanerne har enten form af kommuneplantillæg eller udarbejdes som en del af den normale revision af kommuneplanerne. Planerne har først og fremmest fokus på at begrænse følgerne af skybrud og forudsætter tæt integration med kommunernes spildevands- og lokalplanlægning. Klimatilpasningsplanerne skal også ses i samspil med de risikostyringsplaner, der skal udarbejdes for særlige risikoområder truet af over-



svømmelse fra vandløb og søer iht. oversvømmelsesloven eller fra havet iht. kystbeskyttelsesloven.

Oversvømmelsesloven blev vedtaget i 2009 med henblik på delvis gennemførelse af EU's direktiv om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser. Loven gennemfører alene direktivet for så vidt angår oversvømmelsesrisiko fra vandløb og søer. Den del, der angår oversvømmelsesrisiko fra havet, er gennemført ved en bekendtgørelse udstedt i henhold til kystbeskyttelsesloven. Der er i Danmark udpeget 10 risikoområder, hvor de relevante kommuner skal udarbejde risikostyringsplaner. Kun et risikoområde er udpeget pga. en oversvømmelsesrisiko fra vandløb. Risikostyringsplanerne skal lægges til grund for den kommunale planlægning.

## 2 Den nationale vandforvaltning

I dette afsnit introduceres vandforvaltningen på det nationale eller statslige niveau.

### 2.1 Ministeriernes ressortansvar

Vandforvaltning sorteres som udgangspunkt under Miljø- og Fødevareministeriets ressort. Det betyder, at lovforberedende arbejde vedr. ændringer m.v. i vandforvaltningens hovedlove som udgangspunkt varetages af Miljø- og Fødevareministeriet. I forbindelse med regeringsskiftet i juni 2015 blev det dog besluttet at organisere tingene anderledes end under den foregående regering. Den økonomiske regulering af vandsektoren og betalingsregler vedrørende drikkevand og spildevand blev overført fra Miljøministeriet til et nyt Energi-, Forsynings- og Klimaministerium og planloven blev overført til Erhvervs- og vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet).

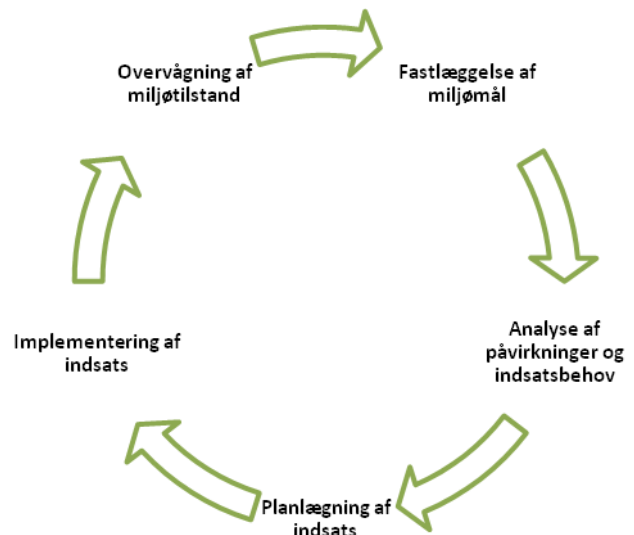
I Miljø- og Fødevareministeriet er det Miljøstyrelsen, der er ansvarlig for vandplanloven, vandløbsloven, miljøbeskyttelsesloven, naturbeskyttelsesloven og oversvømmelsesloven. Landbrugsstyrelsen er ansvarlig for det meste af den rent landbrugsrelaterede lovgivning og EU's landbrugsstøtteordninger, idet f.eks. husdyrbrugloven ligger hos Miljøstyrelsen på grund af dens tætte forbindelse til miljøbeskyttelsesloven.

## 2.2 Den nationale vandplanlægning

### 2.2.1 Baggrunden: Vandrammedirektiv, miljømålslov og vandplanlov

Såvel beskyttelse som benyttelse af vand forudsætter en nærmere planlægning. Dette er klart afspejlet i EU's vandrammedirektiv, som kræver udarbejdelse af vandområdeplaner som omdrejningspunkt for en integreret vandforvaltning. Vandområdeplanerne skal indeholde miljømålene for de enkelte vandforekomster og skal samtidig indeholde et resumé af den nødvendige indsats til opnåelse af de fastsatte mål, dvs. af de såkaldte indsatsprogrammer.

Vandrammedirektivets overordnede mål er, som nævnt, at der skal opnås en "god" vandtilstand inden udgangen af år 2015, og grundtanken i direktivet er, at vandforvaltningen skal ske på baggrund af en adaptiv miljøplanlægning, som illustreret af figur 2. Det indebærer, at vandforekomsternes status fastlægges på baggrund af en miljøovervågning, at truslerne og påvirkningerne af vandforekomsterne identificeres, at der fastlægges nogle miljømål og en tilhørende indsats, og at der reageres, hvis indsatsen ikke resulterer i den forventede positive udvikling.

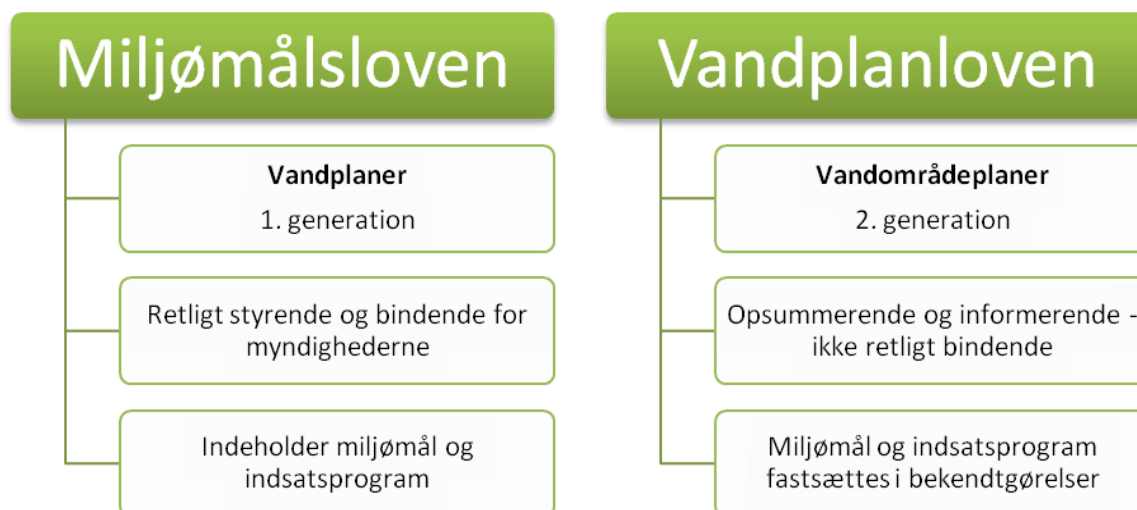


Figur 2. Adaptiv miljøplanlægning

Vandplanloven sigter mod at gennemføre vandrammedirektivets planlægningsbestemmelser. Sammen med en række bekendtgørelser sætter den det overordnede mål for kvaliteten af overfladevand og grundvand og danner den retlige ramme for planlægningen af de initiativer, der

skal iværksættes for at nå målene. Derudover sætter den rammen for Miljø- og Fødevareministeriets overvågning af vandforekomsternes kvalitet. De detaljerede bestemmelser for vandplanlægningens elementer er fastlagt i bekendtgørelser: overvågningsbekendtgørelsen, basisanalysebekendtgørelsen, bekendtgørelse 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål mv., miljømålsbekendtgørelsen og indsatsbekendtgørelsen.

Vandplanloven har afløst den tidligere miljømålslov, der dog stadig udgør den retlige ramme for 1. generation af vandplanerne. Som figur 3 nedenfor viser, er der en stor forskel på vandplanerne i 1. og 2. generation.



**Figur 3. De væsentligste forskelle mellem 1. og 2. generation vandplaner**

Hverken 1. eller 2. generation af vandplaner eller indsatsprogrammer kan forpligte den enkelte borger eller virksomhed, men de kan alene indeholde krav til myndighederne om at administrere lovgivningen i overensstemmelse med det fastlagte samt om at iværksætte de fornødne foranstaltninger. Det forudsættes således, at der i lovgivningen er hjemmel til f.eks. at yde tilskud til aktiviteter, indgå aftaler med lodsejere eller udstede påbud om f.eks. dyrkningsrestriktioner. Et eksempel på en sådan hjemmel er f.eks. i miljøbeskyttelseslovens § 26a, der kan anvendes til at beskytte drikkevandsressourcerne i områder, hvor der er udarbejdet en indsatsplan efter vandforsy-

ningslovens regler med henblik på at begrænse forureningen af grundvandet med nitrat eller pesticider.

Indsatsen i den første generation af vandplaner blev præget af den politiske aftale "Grøn Vækst". Aftalen fastlagde politisk, hvilke foranstaltninger, som indsatsen ved 1. generation skulle bestå af – bl.a. etablering af randzoner, ophør med eller reduceret vandløbsvedligeholdelse og etablering af efterafgrøder m.v.. Aftalen blev herefter fulgt op med vedtagelsen af en randzonestrategi, indsættelse af særlige bestemmelser i en række andre love og etablering af forskellige landbrugsmæssige tilskuds- og kompensati-

onsordninger under det, der kaldes "landdistriktsprogrammet". En del af indsatsen blev styret af vandplanerne, men den største del havde form af en generel landsdækkende regulering.

Grøn Vækst-forhandlingerne forsinkede 1. generation-vandplanerne betydeligt, og vandplanerne blev først vedtaget af miljøministeren i december 2011, hvilket var to år senere, end vandrammedirektivet krævede. På baggrund af den offentlige høring blev der umiddelbart inden vedtagelsen foretaget væsentlige ændringer i planerne i forhold til de forslag, der var sendt i høring. Ændringerne bestod bl.a. i, at 5.900 km vandløb udgik af planerne og ikke længere fik fastsat et miljømål, at den planlagte indsats i forhold til 1.637 km vandløb udgik, at 3.273 km vandløb fik fastsat en ændret indsats, og at 960 km vandløb fik fastsat en indsats, hvor der ikke havde været fastsat en indsats i forslagene til vandplaner.

Det daværende miljøministerium gennemførte en høring på kun otte dage vedrørende disse ændringer, hvilket fik flere organisationer til at klage til det daværende Natur- og Miljøklagenævn. I december 2012 traf nævnet afgørelse om, at planerne måtte tilsidesættes som ugyldige på grund af den korte høringsfrist. Planernes rolle som bindende administrationsgrundlag blev dermed ophævet. Herefter blev nye 1. generation-vandplaner først vedtaget i oktober 2014 – så sent at deres rolle i realiteten var udspillet. 2. generation vandområdeplaner blev vedtaget med et halvt års forsinkelse i juni 2016.

De mange problemer og den væsentlige, direktivstridige forsinkelse af den første generation planer var medvirkende til, at man genovervejede de retlige rammer for vandplanlægningen i Danmark og vedtog en ny lov om vandplanlægning, der opererer med nogle grundlæggende anderledes vandplaner end miljømålsloven. De kaldes nu vandområdeplaner og skal fremover alene fungere som et kommunikationsværktøj, der giver et samlet overblik over de vandforvaltningsmæssige udfordringer, retlige bindinger og politiske målsætninger og prioriteringer på vandområdet, mens miljømål og retligt bindende indsats fastsættes af ministeren i bekendtgørelser.

Med den nye lov blev der også oprettet nogle nye kommunale vandråd, der sammen med kommunerne skal have mulighed for at prioritere mellem forskellige foranstaltninger under inddragelse af lokal sagkundskab og lokale interessenter. Kommunerne skal under inddragelse af vandrådene udarbejde forslag til hele eller dele af indsatsprogrammerne. Det er dog endnu usikkert, hvor meget reel indflydelse for kommunerne og vandrådene, der er tale om.

Planlægningsprocessen indledes med, at Miljø- og Fødevareministeriet offentliggør en basisanalyse to år før begyndelsen af en planperiode jf. vandplanlovens § 27, og vandområdeplanerne skal i overensstemmelse med vandrammedirektivet sendes i seks måneders offentlig høring senest ét år før begyndelsen af en planperiode. Også bekendtgørelserne om mål og indsatsprogrammer skal efter §§ 28 og 29 senest ét år før begyndelsen af en planperiode sendes i seks måneders offentlig høring. Bekendtgørelserne om mål og indsatsprogrammer sendes således i høring samtidig med vandområdeplanerne, og offentligheden har herved adgang til at kommentere på den samlede vandplanlægning.

Det er kun muligt at klage over tilblivelsesmangler vedrørende vandområdeplanerne. Der kan ikke klages over bekendtgørelserne. Det er dog fortsat muligt at indbringe spørgsmål vedrørende vandområdeplaner, bekendtgørelser om miljømål, indsatsprogrammer m.v. for domstolene i overensstemmelse med grundlovens § 63. Det vil fortsat være muligt at klage over de konkrete afgørelser efter den lovgivning, der bringes i spil, når indsatsprogrammernes foranstaltninger skal gennemføres, eller når der ikke tages behørigt hensyn til vandforekomsternes miljømål.

Den manglende klageadgang vedrørende indholdet af vandområdeplaner, indsatsprogrammer og miljømål kan generelt diskuteres i forhold til Århus-konventionens artikel 9, stk. 3, idet domstolsprøvelse henset til de mulige sagsomkostninger ikke nødvendigvis opfylder kravene i Århus-konventionen. Navnlige hvad angår overholdelsen af procedurer, frister m.v. samt fastsættelsen af miljømål, er begrænsningen af klageadgangen også kritisabel. Afhængigt af detaljeringsniveauet i indsatsprogrammerne

kan et indsatsprogram få så stor betydning for de konkrete afgørelser, der skal træffes efterfølgende, at en klage over disse afgørelser vil være illusorisk. I sådanne tilfælde kan indsatsprogrammet i realiteten få lighed med en konkret afgørelse. Desuden kan det diskuteres, om fastsættelsen af miljømål og indsats ikke bør kunne efterprøves både af lodsejere og organisationer mv.

### 2.2.2 Udarbejdelse af basisanalysen

Vandplanlægningen tager udgangspunkt i det, der i Danmark er blevet kaldt en basisanalyse. Den indebærer en kortlægning af vandområdernes tilstand, en vurdering af indsatsbehovet samt en økonomisk analyse af vandforekomsternes anvendelse jf. vandplanlovens § 6. Basisanalysen har ingen retsvirkning i sig selv, men skal danne grundlag for nærmere fastsættelse af miljømål og for udarbejdelse af indsatsprogrammer.

Fastlæggelsen af vandforekomsternes tilstand sker på baggrund af NOVANA-overvågningen, som beskrevet nedenfor i afsnit 2.2.5. Vandrammedirektivet og de danske regler opererer med fem tilstandsklasser: høj, god, moderat, ringe og dårlig. I bekendtgørelse 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål med hjemmel i vandplanlovens § 8 er fastsat nærmere, hvordan de forskellige typer af vandforekomster placeres i de forskellige tilstandsklasser, men bekendtgørelsens bestemmelser om tilstandsklasser kommer fra vandrammedirektivet og er ganske vanskelige at overskue.

Det er fastlæggelsen af grænsen mellem god og moderat tilstand, som har været mest omdiskuteret, idet det er den gode tilstand, der efter vandplanlovens § 7, stk. 2 som udgangspunkt skal være opfyldt i 2015.

Den gode tilstand består både for overfladevandforekomster og grundvandsforekomsters vedkommende af to del-elementer. Ved god tilstand for overfladevand forstås efter lovens definition i § 2, nr. 19 den tilstand, som et overfladevandområde har nået, når det både har god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. Ved god tilstand for grundvand forstås den tilstand, som en grundvandsforekomst har nået, når den både har god kvantitativ tilstand og god kemisk tilstand.

I forhold til grundvand er kernen i bestemmelserne, at vandindvindingen fra grundvandsforekomsten ikke kvantitativt må overstige grundvandsdannelsen, samt at grundvandsforekomstens kemiske sammensætning er således, at koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger visse kvalitetskrav. Kvalitetskravene til grundvand er fastsat i bilag 3 til bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål og for nitrat, der er et af de store problemer i det danske grundvand, er kvalitetskravet max. 50 mg/l.

I forhold til overfladevand er kernen i bestemmelserne, at de biologiske parametre, som vand klassificeres efter, kun er "svagt ændrede" som følge af menneskers aktiviteter, og at de kun afviger lidt fra, hvad der normalt gælder for typen af overfladevand under uberørte forhold – det, der også kaldes referencetilstanden. I vandrammedirektivets forstand skal den nedre grænse for god tilstand således fastlægges på et niveau, hvor vandøkosystemerne kun er svagt ændrede i forhold til uberørte forhold og med grænseværdier, der sikrer, at økosystemet er i en god økologisk balance. Denne grænse har været genstand for en del diskussion.

Til placeringen af vandforekomster i de fem tilstandsklasser for overfladevand bruges en række indikatorer kaldet kvalitetselementer. Et kvalitetselement kan være en specifik biologisk, fysisk eller kemisk parameter som f.eks. krav til artssammensætningen af planter og dyr, klorofylkrav eller miljøkvalitetskrav for et specifikt kemisk stof. Bedømmelsesmetoderne og niveauerne for de biologiske kvalitetselementer er interkalibreret mellem EU-landene for at sikre en vis sammenlignelighed af miljøtilstanden og miljømålene på tværs af medlemslandene.

De enkelte kvalitetselementers tilstand vurderes på baggrund af de overvågningsdata, der foreligger fra det nationale overvågningsprogram. Den samlede tilstand for et vandområde svarer til den lavest bedømte tilstand blandt de kvalitetselementer, som det har været muligt at anvende i det enkelte vandområde. Det kaldes 'one-out-all-out'-princippet og har afsæt i vandrammedirektivets bilag V, pkt. 1.4.2. Princippet, der har været omdiskuteret, er implementeret ved overvågningsbekendtgørelsens bilag 3, del C, pkt. 2.3.

Den gode kemiske tilstand indebærer også, at en række kvalitetskrav vedrørende miljøfremmede stoffer skal være opfyldt.

Godt potentiale, som nævnt i lovens § 7, stk. 2, nr. 2, angår de vandforekomster, der er efter § 9 er karakteriserede som "kunstige" eller "stærkt modificerede". I forhold til god tilstand accepteres ved godt potentiale de forringelser af vandforekomstens økologi, der er en følge af den kunstige eller modificerede karakter. Betingelserne i § 9 stk. 1 skal være opfyldt, og efter § 9, stk. 2 må udpegning af et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret ikke udelukke eller hindre opfyldelse af miljømål i andre vandforekomster.

### 2.2.3 Fastsættelse af miljømålene

Begrebet miljømål er blevet introduceret i Danmark med EU's miljølovgivning. I henhold til vandplanlovens § 7 skal der fastsættes et konkret miljømål for alle vandforekomster i overensstemmelse med bestemmelserne i lovens kapitel 4 og 5 og de mere detaljerede bekendtgørelser, basisanalysebekendtgørelsen og bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål, som er udstedt i medfør af lovens § 8. Overfladevandområder - der også kan kaldes overfladevandforekomster - og grundvandsforekomster afgrænses konkret i det WebGIS, der er knyttet til vandplanerne og bekendtgørelserne. Systemet er tilgængeligt via Miløstyrelsens hjemmeside.

Det er de enkelte afgrænsede vandforekomster – søer, vandløb, grundvandsmagasiner og kystvande – der skal have et miljømål, men især afgrænsningen af vandløbsvandforekomsterne har voldt problemer og debat i Danmark. I Danmark er der omkring 75.000 km vandløb, hvoraf under 20.000 km indgår i en vandforekomst. En betydelig del af de mindre danske vandløb indgår altså ikke i en vandforekomst og har dermed ikke noget miljømål. Det samme gælder søer, hvor det som hovedregel kun er søer på mere end 5 ha, der indgår i en vandforekomst.

De overordnede miljømål er som udgangspunkt: 1) at forringelse skal forebygges, 2) at god tilstand eller godt potentiale skal opnås i 2015 og 3) at forureningen af over-

fladevand med prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer skal reduceres progressivt jf. § 7, stk. 2. Hvis der i medfør af anden lovgivning er fastsat strengere krav til kvaliteten af en given vandforekomst, så gælder disse krav også som miljømål efter vandplanloven jf. § 7, stk. 4.

Forpligtelsen til at forebygge forringelse efter vandplanlovens § 7, stk. 2 stammer fra en tilsvarende bestemmelse i vandrammedirektivet og har været genstand for en sag ved EU-domstolen vedrørende uddybning af floden Weser i Tyskland (C-461/13). Her har domstolen fastslået, at det ikke kun er vandforekomstens fald i ilstandsklasse, der skal regnes som en forringelse, men også hvis et enkelt kvalitetselement falder til en klasse, der er ringere end den klasse, som kvalitetselementet i forvejen har.

Forpligtelsen til at reducere forureningen af overfladevand med prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer følger også af vandrammedirektivets bestemmelser. Forurening er i vandplanlovens § 2, nr. 33 defineret som direkte eller indirekte udledning af stoffer, der kan skade miljøet, menneskers sundhed eller kvaliteten af økosystemerne. De prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer fremgår af bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål.

Vandplanlovens § 11 åbner ligesom vandrammedirektivet en mulighed for at fastsætte lempede miljømål. Lempede miljømål kan dog kun fastsættes for vandforekomster, der er væsentligt påvirkede af menneskelige aktiviteter eller hvor naturlige betingelser gør opfyldelse af kravet om god tilstand umuligt eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger.

Endelig er der efter lovens § 10 mulighed for forlængelse af fristen for opfyldelse af de fastsatte miljømål – herunder det overordnede mål om en god tilstand – i op til to vandplanrevisioner, dvs. til år 2027. En fristforlængelse kan begrundes med:

1. at der er behov for så store forbedringer, at de af tekniske årsager ikke kan gennemføres inden 2015,

2. at der vil være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringer inden for fristen eller
3. at de naturlige forhold ikke muliggør en forbedring af vandforekomstens tilstand inden for fristen.

En forlængelse af fristen må dog ikke medvirke til, at der sker en yderligere forringelse af vandforekomstens tilstand, jf. § 10, stk. 4, eller vedvarende udelukke eller hindre opfyldelse af miljømålene i andre vandforekomster indenfor vandområdedistriktet.

Efter vandplanloven fremgår det, at forpligtelsen til at opnå de fastsatte miljømål kun gælder for vandplanmyndigheden, når denne udarbejder et indsatsprogram. De konkrete miljømål for vandforekomsterne er altså styrende for indsatsplanlægningen og iværksættelsen af konkrete indsatser.

Myndighederne er imidlertid generelt forpligtede til ikke at bringe opfyldelsen af miljømålene i fare. Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, hvorefter statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser ved administration af lovgivningen i øvrigt skal forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres. Myndighederne kan efter § 8, stk. 2 godt træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet eller grundvandsforekomstens tilstand.

Hvis miljømålet ikke er opfyldt kan myndighederne kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning en vandforekomst, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål. I den forbindelse skal de dog tage indsatsprogrammets foranstaltninger og muligheden for at

påvirkningen neutraliseres senere i planperioden i betragtning.

I dommen vedrørende floden Weser i Tyskland fastslog EU-domstolen også, at myndighederne er forpligtet til at afslå tilladelse til projekter, som kan medføre en forringelse af en vandforekomst eller være til hinder for at det fastsatte miljømål nås. Det er dog stadig muligt at tillade et projekt, hvis betingelserne for at anvende en af direktivets undtagelsesbestemmelser er til stede.

#### 2.2.4 Vedtagelse og gennemførelse af indsatsen

Indsatsprogrammet er efter vandrammedirektivet det instrument, der skal styre vandforvaltningen mod opnåelsen af miljømålene, men direktivets bestemmelser om indsatsprogrammer er komplicerede at arbejde med, og den danske implementering følger ikke direktivets forlæg.

Dele af de danske indsatsprogrammer har form af bekendtgørelser og er på den måde retligt bindende for myndighederne. Indsatsprogrammerne er ikke bindende for borgerne, men de berører naturligvis i vidt omfang borgernes aktiviteter og muligheder, når de konkret udmøntes.

Hovedindholdet i indsatsbekendtgørelserne er, at forpligtede styrelserne under Miljø- og Fødevareministeriet og kommunerne til at gennemføre den planlagte indsats. De konkrete foranstaltninger, der skal gennemføres, f.eks. vedrørende vandløb, fastlægges i nogle omfattende bilag til bekendtgørelsen.

Udkast til vandområdeplaner samt bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer er omfattet af reglerne i miljøvurderingsloven og skal således ledsages af en miljørapport i forbindelse med offentliggørelsen. Planer og bekendtgørelser vil desuden ofte kunne berøre Natura 2000-områder, hvorfor de også skal vurderes med hensyn til virkninger på bevaringsmålsætningen i disse områder.

Der kan blive behov for ændringer i indsatsen i løbet af planperioden. Hvis overvågning eller andre data viser, at et miljømål for en vandforekomst ikke kan forventes opfyldt, skal ministeren således efter vandplanlovens § 21



undersøge årsagerne og om nødvendigt fastlægge ændrede eller yderligere foranstaltninger.

### 2.2.5 Overvågning af udviklingen

Overvågningen af naturens og vandmiljøets tilstand sker efter overvågningsbekendtgørelsen. Det nationale overvågningsprogram i henhold til bekendtgørelsen kaldes NOVANA. Det tilstræber at dække væsentlige dele af Danmarks internationale forpligtelser samt nationale overvågningsbehov, såsom dokumentation for effekterne af de tidligere vandmiljøplaner.

NOVANA-programmet sigter mod både at skabe et nationalt overblik over natur- og miljøtilstanden i Danmark samt mod at kunne give viden om konkrete områder og lokaliteter. Det indeholder med sine delprogrammer et omfattende stationsnet inden for vandløb, søer, kystvande og grundvand og er således grundlag for bl.a. fastlæggelse af vandområdernes tilstand og indsatsbehov.

Delprogrammerne i NOVANA er tilrettelagt efter vandrammedirektivets principper ved en kombination af såkaldt kontrolovervågning og operationel overvågning. Kontrolovervågningen har til formål at tilvejebringe dokumentation for den generelle tilstand og udvikling i naturen og miljøet. Den operationelle overvågning har til formål at overvåge tilstanden og udviklingen i vandforekomster, naturtyper og arter, der er i risiko for ikke at kunne opfylde de fastsatte natur- og miljømål. Den operationelle overvågning skal også fastslå tilstanden og vurdere udviklingen for disse vandforekomsters som følge af tiltag, der skal forbedre tilstanden med henblik på at opnå de fastsatte miljømål. Derudover opstiller direktivet og bekendtgørelsen krav om, at der kan udarbejdes et undersøgelsesovervågningsprogram, som har til formål at afdække årsagerne til, at en vandforekomst ikke opfylder målene, hvis årsagerne til manglende målopfyldelse er ukendte.

Målingerne omfatter de biologiske og fysisk-kemiske parametre, der er nødvendige for at bestemme tilstanden af vandforekomster og for at vurdere menneskeskabte påvirkninger og indsatsbehov. Den konkrete geografiske placering af udvalgte overvågningsstationer i relation til vandområdeplanen kan ses på Miljøportalens Arealinformation, hvor det også kan ses, hvad der måles på i de enkelte stationer.

## 3 Den decentrale vandforvaltning

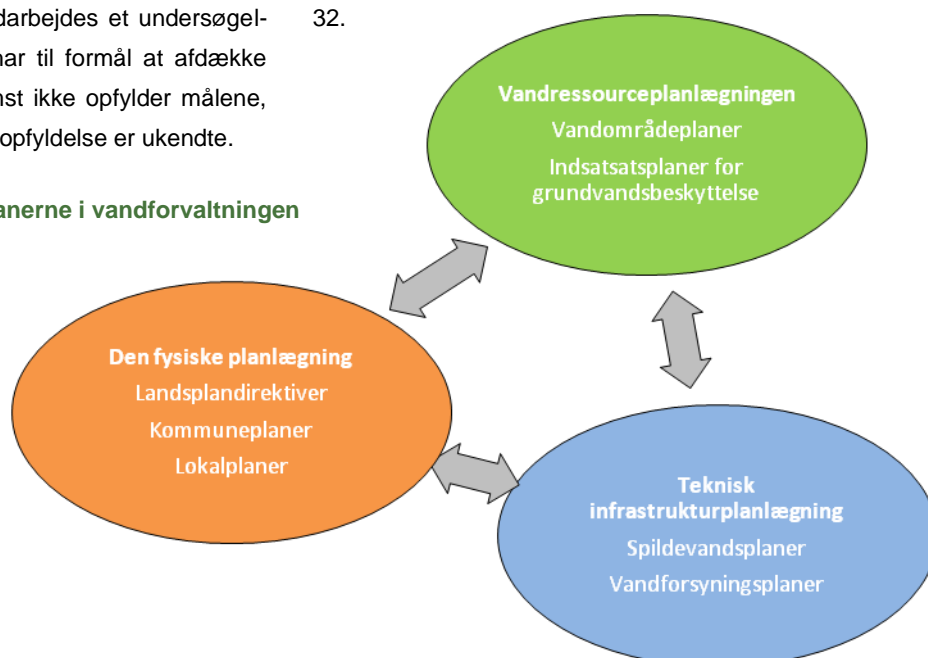
### 3.1 Kommunernes rolle

Kommunerne overtog med kommunalreformen i 2007 den væsentligste del af den direkte vandforvaltning – dvs. de fleste afgørelser på vandområdet, opgaven med udarbejdelse af indsatsplaner efter vandforsyningsloven, regulativerne efter vandløbsloven og den driftsbetonede vandløbsvedligeholdelse af offentlige vandløb.

### 3.2 Den kommunale planlægning

Kommunerne udarbejder flere forskellige planer, der i større eller mindre grad vedrører vandforvaltningen. Man kan, som vist på figur 4, opdele planlægningen med betydning for vandforvaltningen i en vandressourceplanlægning omfattende vandområdeplaner og indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse, en sammenfattende fysisk planlægning omfattende landsplandirektiver, kommune- og lokalplaner og en teknisk infrastrukturplanlægning omfattende spildevandsplaner og vandforsyningsplaner, der fastlægger forsyningsstrukturen i kommunen, jf. også vandforsyningslovens § 14 og miljøbeskyttelseslovens § 32.

Figur 4. Planerne i vandforvaltningen





Almindeligvis betragtes de tre grupper planer som indbyrdes adskilte på baggrund af planernes forskellige karakter og formål. Indholdsmæssigt kan det i nogen grad være vanskeligt at adskille planernes emnekreds, men samtlige planer har et vist lovpligtigt minimumsindhold, der adskiller dem fra hinanden – de obligatoriske planemner. Planerne har imidlertid også ofte mulighed for at behandle andre emner – de fakultative planemner, kan man kalde dem – og den mulighed udnytter de planlæggende myndigheder ofte. I konkrete planer kan det være uklart, hvilke dele af en plans indhold, der er udtryk for egentlig planlægning, og hvilke dele der f.eks. blot gentager krav og forpligtelser, der følger af lovgivningen eller af overordnede planer. Dette er vigtigt at være opmærksom på, når man skal vurdere bestemmelser i de forskellige planer.

Planerne i vandforvaltningen har som udgangspunkt ingen direkte retsvirkning for borgerne, men fungerer som myndighedernes grundlag for administration af beføjelser i medfør af lovgivningen. Planerne retter sig derfor også til borgere og virksomheder ved at informere om myndighedernes forventede administration og forvaltning inden for vandområdet. Alene lokalplaner, der spiller en begrænset rolle på vandområdet, har umiddelbar retsvirkning som direkte bindende i forhold til borgerne. En lokalplan kan dog ikke pålægge en handlepligt i forhold til eksisterende lovlige forhold.

Når planer er retligt styrende for myndighederne, så sker det som udgangspunkt på tre forskellige måder:

- Ved rammestyling af andre planer.
- Som administrationsgrundlag for myndighedernes afgørelser.
- Som handleplan for myndighedernes myndighedsaktiviteter og faktiske forvaltning.

### 3.3 Enkelt-sagsbehandling

Når myndighederne – oftest kommunerne - træffer konkrete afgørelser, vil afgørelsernes indhold og vilkår være styret af bl.a. miljømål, miljøkvalitetskrav samt forskellige

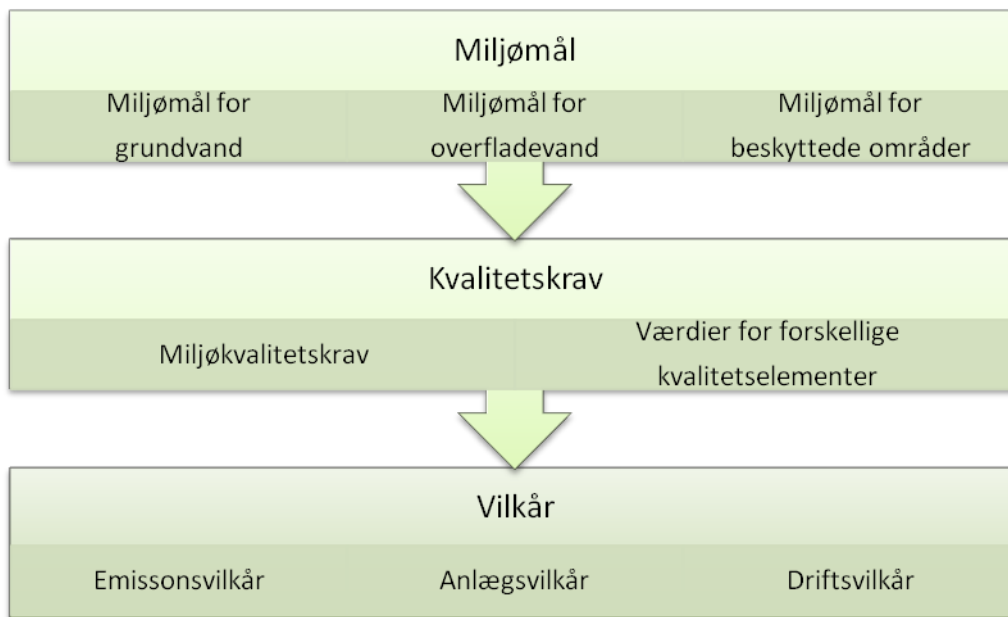
former for administrationsgrundlag. Dertil kommer den praksis vedrørende de forskellige typer afgørelser, der typisk er fastlagt af Miljø- og Fødevarerklagenævnet samt de tidligere klagenævn.

Miljømål og miljøkvalitetskrav kan være fastsat på både europæisk og nationalt niveau. Selvom EU-retten som udgangspunkt har forrang for den nationale ret, er der ikke altid tale om et hierarkisk opbygget system. I nogle tilfælde implementerer den nationale lovgivning de gældende EU-regler, og i andre tilfælde etablerer den nationale lovgivning parallelle eller udfyldende regelsæt.

Der er sammenhæng mellem miljømål, miljøkvalitetskrav og emissionskrav eller vilkår som illustreret ved figur 5. De overordnede miljømål for vand og beskyttede vådområder brydes op i de lettere målbare kvalitetselementer og mere præcise miljøkvalitetskrav. Via den konkrete sagsbehandling for de enkelte tilladelser omsættes miljømålene og miljøkvalitetskravene til emissionskrav samt til anlægs- og driftsvilkår i de enkelte tilladelser. Der kan også i lovgivningen være fastsat emissionsnormer, dvs. krav til mængden eller koncentrationen af forskellige typer af forurenende stoffer i det vand, der udledes.

Generelt har det været opfattelsen, at alle relevante tilladelser m.v. skal vurderes i forhold til, om de hindrer opfyldelsen af de miljømål, der er fastsat for de konkrete vandforekomster og beskyttede områder. Med dommen fra EU-domstolen vedrørende Weser-floden er der ingen tvivl om, at myndighederne er forpligtet til ikke at tillade projekter, som kan medføre en forringelse af en vandforekomst eller være til hinder for, at de fastsatte miljømål nås. Den danske indsatsbekendtgørelses § 8 er udformet i overensstemmelse hermed.

Det er dog stadig et åbent spørgsmål, hvor høj grad af sikkerhed, der skal være, for at f.eks. en udledningstilladelse ikke påvirker et miljømål negativt, men Miljøministeriet har tidligere brugt formuleringer som, at "det bør sandsynliggøres", at udledningen ikke hindrer opfyldelsen af miljømålet.



Figur 5. Reguleringshierarkiet

For at opnå "god tilstand" for grundvand, skal grundvandet leve op til gældende kvalitetskrav, ligesom der skal være balance mellem indvinding og grundvandsdannelse. For at opnå miljømålet "god tilstand" for overfladevand, skal vandet både have en god økologisk tilstand og en god kemisk tilstand, hvor koncentrationen af forurenende stoffer generelt ikke overstiger de gældende miljøkvalitetskrav.

Et miljøkvalitetskrav er en grænseværdi for en koncentration af et bestemt forurenende stof eller en gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota (dyr og planter). Et miljøkvalitetskrav er altså lettere kvantificerbart end et miljømål, men ofte indgår opfyldelsen af en række miljøkvalitetskrav som et delelement i opfyldelsen af et miljømål. Således beror god kemisk tilstand på, om gældende miljøkvalitetskrav m.h.t. en række kemiske stoffer kan overholdes.

Der opereres med både EU-fastsatte miljøkvalitetskrav og supplerende nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav. Begge typer af miljøkvalitetskrav skal fremgå af den danske lovgivning. De EU-fastsatte miljøkvalitetskrav findes bl.a. i vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet og direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø.

For overfladevands vedkommende opstiller vandrammedirektivet og den danske implementeringslovgivning en række kvalitetselementer, som god økologisk tilstand skal vurderes på baggrund af, jf. afsnit 3.2.2. ovenfor. Det er for vandløbs vedkommende bl.a. Dansk Vandløbsfauna Index og for kystvandes vedkommende dybdegrænsen for ålegræs. Hvis en konkret tilladelse skal vurderes i forhold til et miljømål, skal den altså vurderes op imod dens potentielle påvirkning af disse kvalitetselementer.

Det forhold, at et ansøgt projekt eller en ansøgt aktivitet ikke påvirker et miljømål negativt, betyder ikke, at det pr. automatik skal tillades. Der kan være andre modstående interesser, der vejer tungere end interessen i det ansøgte. Afvejningen af interesser sker ofte på baggrund af det, der kaldes administrationsgrundlag. Administrationsgrundlag kan være fastlagt særskilt for en bestemt type af afgørelser eller indgå i en plan – f.eks. i en kommuneplan. I den lovgivning, der ligger til grund for de nyere plantyper, anvendes ofte formuleringer som, at planerne skal indeholde "retningslinjer for myndighedernes afgørelse af sager efter lovgivningen". Når en plan indeholder retningslinjer for afgørelse af sager efter lovgivningen, fungerer planen som et administrationsgrundlag, og når myndighederne bruger administrationsgrundlaget i deres sagsbe-

handling, er de med til at realisere eller gennemføre planen.

Retningslinjerne består typisk af afvejningsregler i kombination med lokalisering eller udpegning af særlige områder, hvor afvejningsreglen skal gælde. Retningslinjernes styrke afhænger ikke alene af planens retsvirkningsbestemmelse i lovgivningen, men også af hvor præcist og direkte formuleret retningslinjerne er. En konkret tilladelse kan ofte begrundes med henvisning til såvel kommuneplan, indsatsplan eller vandforsyningsplan, hvis den pågældende plan indeholder bestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise og relevante for afgørelsen. Klart formulerede prioriterings- eller praksisregler i forhold til en bestemt sagstype tillægges normalt betydelig vægt hos klagenævnene.

### 3.4 Tilsyn og håndhævelse

En væsentlig del af vandforvaltningen består af myndighedernes tilsyn med lovgivningens overholdelse herunder også overholdelse af påbud, forbud og vilkår i forbindelse med meddelte tilladelser. Kommunerne har det primære ansvar for den vandrelaterede lovgivning, dog således, at tilsynet med de generelle regler vedrørende landbrugets gødningsanvendelse, markdrift, tilskudsordninger m.v. ligger hos Landbrugsstyrelsen, der af praktiske årsager også varetager tilsynet med miljøbeskyttelseslovens 25 m beskyttelseszoner omkring vandindvindinger og vandløbslovens 2 m-bræmmer.

Hvis tilsynsmyndigheden bliver opmærksom på, at lovgivningen ikke er overholdt, skal myndigheden foranledige forholdet bragt i orden. Ofte formuleres det således, at tilsynsmyndigheden har pligt til at reagere, medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning.

Tilsynsmyndigheden må håndhæve lovgivningen med de midler, som lovgivningen stiller til rådighed. Det vil ofte ske ved et påbud til den pågældende om at lovliggøre forholdet. Er overtrædelsen særlig grov, må myndigheden overveje, om der er grundlag for at indgive politianmeldelse. Tilsynsmyndighederne skal i øvrigt ofte underrette Landbrugsstyrelsen om landmænds manglende overholdelse af visse dele af miljølovgivningen, og hvis landman-

den har overtrådt de angivne miljøkrav, kan der eventuelt ske en reduktion af landbrugsstøtten. Dette kaldes kryds-overensstemmelse.

Lovgivningen stiller normalt ikke nærmere krav til tilsynets tilrettelæggelse, omfang eller gennemførelse, men tilsynsmyndigheden har pligt til at reagere på forhold, som myndigheden af den ene eller anden grund bliver opmærksomme på. Generelt må dette omfatte konkrete eftersyn og undersøgelser, når der er særlig anledning til det. Hvis tilsynsmyndigheden modtager anmeldelse af forhold, der har forårsaget eller kan forårsage skade på miljøet, skal tilsynsmyndigheden således undersøge det anmeldte.

### 3.5 Kommunernes drift og faktiske forvaltning

Myndighedsudøvelse kan beskrives som de myndighedsaktiviteter, der bindende fastlægger den enkelte borgers rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler. Det omfatter f.eks. meddelelse af tilladelser, godkendelser og dispensationer, udarbejdelse af planer, tilsyn og håndhævelse af lovgivningen. I modsætning til myndighedsudøvelse er myndighedernes driftsopgaver det, som man kan kalde faktiske handlinger eller beslutninger uden nogen umiddelbare retlige konsekvenser. Det beskrives også ofte som faktisk forvaltningsvirksomhed og dækker typisk det, der er forbundet med at producere en ydelse til borgerne eller forbundet med en myndigheds interne drift. Snerydning, skovdrift, naturpleje og vedligeholdelse af offentlige grønne områder er typiske driftsopgaver for myndighederne. Inden for vandområdet er den offentlige vandløbsvedligeholdelse også et godt eksempel på en offentlig driftsopgave. Udarbejdelse af vandløbsregulativer, herunder fastsættelse af vedligeholdelseskrav, er derimod myndighedsudøvelse.

Drikkevands- og kloakforsyning er andre driftsopgaver inden for vandområdet, men disse opgaver er ved en særlig lov, vandsektorloven, lagt ud i kommunale selskaber.

## 4 Forvaltningen af grund- og drikkevand

### 4.1 Den generelle grundvandsbeskyttelse

Der skelnes ofte mellem det, der kaldes den generelle grundvandsbeskyttelse, og så den konkrete beskyttelse af udpegede drikkevandsressourcer i indsatsområder efter vandforsyningsloven.

Den generelle grundvandsbeskyttelse varetages som udgangspunkt gennem miljøbeskyttelseslovens forbud mod forurening af jord og grundvand og den generelle miljøregulering af landbrugets gødningsforhold og godkendelsesordningen for pesticider, se herom afsnit 8 nedenfor. Sammen med vandforsyningslovens regulering af grundvandsindvinding er det hensigten, at den generelle grundvandsbeskyttelse skal opfylde vandrammedirektivets krav til udnyttelsen og beskyttelsen af grundvandsressourcerne. Der kan dog fastsættes en yderligere indsats i vandområdeplanerne.

#### 4.1.1 Vandplanlovens krav til beskyttelse af grundvandet

Efter vandrammedirektivets artikel 4 og vandplanlovens § 7, stk. 2 skal alle grundvandsforekomster opnå en god tilstand i 2015, medmindre direktivets undtagelser er anvendt.

Grundvandsforekomsterne tager udgangspunkt i de vandførende enheders rumlige afgrænsninger og indbyrdes kontakt. Grundvandsforekomsterne er vertikalt opdelt i tre typer: Terrænnære, regionale og dybe grundvandsforekomster. De terrænnære og regionale grundvandsforekomster har direkte kontakt til vandløb, søer eller vådområder. Dybe grundvandsforekomster har ingen kontakt til vandløb, søer eller vådområder.

En grundvandsforekomsts tilstand er efter vandrammedirektivet god, når både den kvantitative og kemiske tilstand er god, jf. også vandplanlovens § 2, nr. 19 og 20. Den kvantitative tilstand er som i § 2, nr. 27 et udtryk for, i hvilken grad grundvandsforekomsten er påvirket af indvinding, mens den kemiske tilstand er et udtryk for, i hvilken grad grundvandsforekomsten er påvirket af menneskeskabt forurening.

Både den kemiske og kvantitative tilstand er jf. § 2, nr. 26 og 27 samt § 8 nærmere fastsat i bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål. Fremgangsmåden for klassifikationen er beskrevet i overvågningsbekendtgørelsen.

Reglerne vedrørende god kemisk tilstand har afsæt i grundvandsdirektivet, der er et datterdirektiv til vandrammedirektivet. Hovedindholdet i reglerne vedrørende kemisk tilstand er, at indholdet af nitrat i grundvandsforekomsterne ikke må overskride 50 mg/l – et krav som en del af de danske grundvandsforekomster har svært ved at leve op til. Indholdet af pesticider må heller ikke overskride 1 µg/l for et enkelt stof og 5 µg/l for den samlede belastning. Når det angår den kemiske tilstand, er det først og fremmest brugen af gødning og pesticider, der reguleres.

Reglerne vedrørende kvantitativ tilstand har afsæt i vandrammedirektivet. Hovedindholdet er, at grundvandsdannelsen skal være tilstrækkelig til, at den gennemsnitlige indvinding pr. år over en lang periode ikke overstiger den tilgængelige grundvandsressource.

Vandrammedirektivet kræver også, at grundvandsindvinding ikke påvirker overfladevandforekomster i en grad, så miljømålet for dem ikke kan opnås, og økosystemer, som er afhængige af vand, ikke skades. Derfor er begrebet "tilgængelig grundvandsressource" defineret i vandplanlovens § 2 nr. 28 som den langsigtede årlige gennemsnitlige grundvandsdannelse for en grundvandsforekomst minus den langsigtede årlige vandføring, der kræves for 1) at opfylde de økologiske kvalitetsmål for tilknyttet overfladevand, 2) at undgå enhver væsentlig forringelse af sådant vands økologiske tilstand, og 3) at undgå enhver væsentlig skadelig indvirkning på tilknyttede terrestriske økosystemer.

#### 4.1.2 Vandforsyningslovens krav om indvindingstilladelse

Vandforsyningsloven regulerer både indvinding af overfladevand og grundvand samt bortledning af vand, og vandforsyningsloven er det retlige instrument, der kan sikre grundvandsforekomsternes gode kvantitative tilstand. Lovens krav i § 18 om vandindvindingstilladelse gælder som udgangspunkt for al indvinding af vand. Der gælder

dog nogle enkelte undtagelser for så vidt angår 1) indvinding af grundvand på egen grund til brug i husholdning, når en ejendom er beliggende uden for et alment vandforsyningsanlægs naturlige forsyningsområde samt 2) indvinding af overfladevand til kreaturvanding, jf. § 18, stk. 2. Der er tale om mindre og ubetydelige indvindinger, der ikke kan påvirke en grundvandsforekomsts tilstand nævneværdigt.

Det er kommunalbestyrelsen, der meddeler tilladelse til vandindvinding, jf. vandforsyningslovens § 20. Ved stillingtagen til om der skal meddeles indvindingstilladelse, skal der bl.a. lægges vægt på de hensyn, der er opregnet i lovens § 2 – herunder behovet for vandforsyning samt modstående natur- og miljømæssige interesser. De gamle regionplaner havde stor betydning ved administrationen af vandforsyningsloven – en betydning der blev overført til 1. generationsvandplanerne. I 2. generation vandområdeplaner er miljømålene gjort til styringsmålet.

Vandforsyningstilladelser er efter § 22 altid tidsbegrænsede. Når en vandindvindingstilladelse bortfalder som følge af en tidsbegrænsning, skal der dog gives en ny tilladelse, såfremt der stadig er behov for indvinding, medmindre der er samfundsmæssige hensyn, der er til hinder herfor. Ændringer i formålet med en vandindvinding kræver efter § 33 også en fornyet tilladelse.

Alle nye borer og anlæg, indvindingstilladelser samt fornyelse af tilladelser, som betragtes som en ny tilladelse, kræver en VVM-screening efter miljøvurderingslovens regler. Hvis screeningen fører til, at der skal udarbejdes en VVM, skal denne udarbejdes før tilladelsen kan gives. Der er altid VVM-pligt for indvindingstilladelser, der overstiger 10 mio. m<sup>3</sup>/året, jf. miljøvurderingslovens bilag 21, punkt 11.

Grundvandssænkning i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder er ikke omfattet af vandløbslovens almindelige dræningsret, men kræver også tilladelse efter vandforsyningsloven jf. lovens § 26. Anden grundvandssænkning, som f.eks. omfangsdræn ved huse og dræning af landbrugsjord, haver, parker og idrætsanlæg reguleres efter miljøbeskyttelseslovens og vandløbslovens regler,

se herom også afsnit 6.4 nedenfor. Hvis drænvandet nyttiggøres kræver det indvindingstilladelse efter vandforsyningslovens regler.

#### 4.1.3 Miljøbeskyttelseslovens krav om nedsivningstilladelse

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 må stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord eller undergrund, ikke nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på jorden eller afledes til undergrunden (f.eks. ved nedsivning eller udspreddning) uden tilladelse.

Miljøbeskyttelsesloven omfatter ikke landbrugsmæssig anvendelse af gødning og sprøjtegifte. Her er det den generelle landbrugsregulering, der sætter grænsen for, hvilke mængder af gødning, der må anvendes på de forskellige afgrøder. Anvendelsen af pesticider er reguleret i medfør af kemikalieloven. Den del af landbrugets forurening, der ikke er knyttet til den almindelige dyrkning, er dog omfattet af miljøbeskyttelsesloven. Således er udpumpning af store mængder gylle for at lette en fastkørt gyllevogn fundet strafbart som en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1.

Det er efter § 19, stk. 4 som udgangspunkt kommunalbestyrelsen, der giver tilladelse til fravigelse af forbuddene i § 19, stk. 1 og 2. Der er hjemmel i § 19, stk. 5 til, at miljø- og fødevarerministeren kan foreskrive i hvilket omfang, kommunerne kan meddele sådanne tilladelser. Dette har ministeren bl.a. gjort i spildevandsbekendtgørelsen og slambekendtgørelsen, der angår anvendelsen af affaldsprodukter som aske og spildevandsslam til jordbrugsformål.

Tilladelser efter § 19 kan ifølge § 20 under visse omstændigheder tilbagekaldes uden erstatning. Det kan f.eks. ske, hvis kommunalbestyrelsen finder, at miljøbeskyttelseshensyn tilsiger det. Det kan også ske med henblik på at modvirke forurening af vandindvindingsanlæg, der etableres i nærheden.

En anden vigtig bestemmelse er miljøbeskyttelseslovens § 21, hvorefter ejere og brugere af fast ejendom har pligt til straks at underrette myndighederne, hvis de forårsager eller konstaterer forurening af ejendommens jord eller

undergrund. Dette omfatter f.eks. landmænd, der konstaterer et udslip fra en gyllebeholder, entreprenører, der støder på forurening under et gravearbejde eller ejere af villaolietanke, der konstaterer forurening fra deres tank med fyringsolie.

#### **4.1.4 Reguleringen af landbrugets anvendelse af gødning og pesticider**

Den almindelige regulering af landbrugets anvendelse af gødning tager først og fremmest sigte på at begrænse tilførsel af kvælstof og fosfor til søer og fjorde. Reguleringen er beskrevet i afsnit 7 nedenfor.

Anvendelsen af pesticider er reguleret på EU-niveau og er en del af kemikalielovgivningen. Hovedindholdet i reguleringen er, at pesticider kun kan anvendes som anført på etiketten i overensstemmelse med deres godkendelse og kun af brugere, der her erhvervet det, der kaldes et sprøjtecertifikat.

## **4.2 Lokal beskyttelse af drikkevandsindvindinger**

### **4.2.1 Vandplanlovens beskyttelse af drikkevandsforekomster**

Langt den største del af grundvandsforekomsterne er i Danmark også udpeget som drikkevandsforekomster efter vandforsyningslovens § 10 på grund af aktuel indvinding af drikkevand, eller fordi forekomsten potentielt kan udnyttes til drikkevandsindvinding. Både grundvandsforekomster og drikkevandsforekomster vises i det WebGis, der er tilknyttet vandområdeplanerne.

Vandrammedirektivet og vandplanloven forpligter myndighederne til at beskytte disse grundvandsforekomster, så rensning af vandet, inden det anvendes som til drikkevandsformål, begrænses mest muligt. Der har generelt været store problemer for de danske drikkevandsforekomster med at leve op til de fastsatte miljømål og vandrammedirektivets forpligtelser, men efter en revision af afgrænsningerne af grundvandsforekomster i forbindelse med basisanalysen til 2. generation vandområdeplaner synes problemerne i nogen grad at være "løst".

Med afsæt i vandforsyningsloven og bekendtgørelsen om udpegnings af drikkevandsinteresser udpeges områder

med særlige drikkevandsinteresser og områder med drikkevandsinteresser, inden for hvilke der sker en kortlægning og udpegnings af følsomme indvindingsområder. Inden for områderne med særlige drikkevandsinteresser er kommunernes mulighed for at kommune- og lokalplanlægge til aktiviteter, der er særligt grundvandstruende, indskrænket. Der er tale om udpegninger, der går tilbage til 1990-erne, og reglerne har kun begrænset forbindelse til vandplanloven og implementeringen af vandrammedirektivets beskyttelsesbestemmelser.

### **4.2.2 Beskyttelsesområder ved vandindvindinger**

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 22 kan kommunalbestyrelserne fastlægge et beskyttelsesområde omkring vandforsyningsanlæg, som er etableret på grundlag af en tilladelse efter vandforsyningslovens § 20 til grundvandsindvinding. Inden for området, der ofte er 300 m fra boringen, er det forbudt fremtidigt at have nedsivningsanlæg og andre af de aktiviteter eller forhold, der kræver tilladelse efter § 19. Bestående anlæg skal nedlægges inden en vis tidsfrist. Der ydes ikke erstatning herfor. Beskyttelsesområdet tinglyses ikke, men berørte ejere og brugere skal have lejlighed til at udtale under sagens behandling.

Kommunalbestyrelsen kan ved påbud eller forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1 modvirke forurening af bestående og fremtidige vandforsyningsanlæg til indvinding af grundvand. Det samme gælder med hensyn til forurening af bestående anlæg til indvinding af overfladevand, der indvindes med tilladelse efter vandforsyningslovens § 20. Bestemmelsen har tidligere først og fremmest været brugt til at fastsætte et forbud mod spredning af gødning og mod brug af ukrudsdræbende midler i et 10 m's "fredningsbælte" uden om vandboringer. I 2007 blev anvendelsesområdet dog udvidet på baggrund af en vejledning fra Miljøstyrelsen om boringsnære beskyttelsesområder (BNBO). Nu anvendes § 24 i vidt omfang på større områder (f.eks. op til 300-400 m. radius fra grundvandsindvindinger). Hjemmelsgrundlaget for en sådan "udvidet" anvendelse af § 24 er dog ikke ganske klart, bl.a. set i lyset af § 26a.

Der skal normalt ydes fuldstændig erstatning for indgreb i bestående forhold, f.eks. i lovlig anvendelse og oplægning



af gødningsstoffer i landbrug, gartneri og skovbrug. Erstatningen udbetales af de ejere og brugere, som har fordele af påbuddet eller forbuddet, jf. § 64, eller af kommunen, såfremt en bredere kreds har fordel af indgrebet.

I 2011 blev drikkevandsbeskyttelsen styrket med §§ 21a og 21b. § 21a etablerede en pligt, for den til enhver tid værende ejer af en ejendom, til at sørge for, at olietanke m.v., der er taget ud af brug, også er sløjftet forskriftsmæssigt. § 21b etablerede en beskyttelseszone på 25 m omkring alle borer, der bruges til indvinding af grundvand til *almene* vandforsyningsanlæg. I beskyttelseszonen må der hverken anvendes pesticider, dyrkes eller gødskes. Der må dog gerne ske afgræsning og anden ekstensiv anvendelse af arealerne. Forbuddene gælder kun erhvervmæssig og offentlig anvendelse af gødning og pesticider – og altså ikke privat anvendelse i haver og lignende. Landbrugsstyrelsen er tilsynsmyndighed vedrørende beskyttelseszonerne efter miljøbeskyttelseslovens § 21b.

#### 4.2.3 *Indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse*

Indsatsplanlægningen efter vandforsyningslovens § 13 stammer fra den tidligere vandressourceplanlægning, som blev udformet på baggrund af Drikkevandsbetænkningen fra 1998. Selve vandressourceplanlægningen bestod i en udpegning i regionplanen af de ovenfor nævnte drikkevandsområder - områder med begrænsede drikkevandsinteresser, med drikkevandsinteresser, med særlige drikkevandsinteresser og af følsomme indvindingsområder. Desuden skete der en udpegning af indsatsområder navnlig med henblik på nitrat og pesticider.

De særlige indsatsplaner overfor nitrat og pesticider i drikkevandsindvindinger, er opretholdt sideløbende med planlægningen efter vandplanloven. Kommunen skal efter vandforsyningslovens § 13 udarbejde indsatsplaner for de indsatsområder, der er udpeget i bekendtgørelsen om udpegning af drikkevandsressourcer. En kommune kan også udarbejde indsatsplaner for andre områder, jf. vandforsyningslovens § 13 a. I 2015 udgav den daværende Naturstyrelse en god vejledning om indsatsplaner, der gennemgår reguleringen i detaljer.

En indsatsplan skal bl.a. indeholde:

- Et resumé af den kortlægning, der lægges til grund for indsatsplanen
- En angivelse af de områder, hvor en indsats skal gennemføres
- En angivelse af de foranstaltninger, der skal gennemføres i indsatsområdet samt retningslinjer for de tilladelser og andre afgørelser, der kan meddeles, og som har betydning for beskyttelsen af vandressourcen
- En detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelsen
- En tidsplan for gennemførelsen af den samlede indsatsplan

I forbindelse med udarbejdelse af en indsatsplan skal der ske inddragelse af et såkaldt koordinationsforum, jf. vandforsyningslovens § 12.

Såfremt der er vedtaget en indsatsplan, kan kommunalbestyrelsen eller et alment vandforsyningsanlæg indgå en aftale om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen eller om salg af hele eller dele af ejendommen til kommunen eller vandforsyningsanlægget, jf. § 13 d.

Er det ikke muligt at indgå en aftale på rimelige vilkår, kan kommunalbestyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 26a pålægge ejeren af en ejendom de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser. Dette gælder dog alene for forurening med nitrat eller pesticider. Et påbud om sådanne rådighedsindskrænkninger udløser efter § 26a, stk. 1, erstatning til ejeren.

#### 4.2.4 *Aftaler og påbud i indsatsområder*

Miljøbeskyttelseslovens § 26a giver kommunen hjemmel til at pålægge de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Det er dog en betingelse, at der har været forsøgt opnået en aftale efter vandforsyningslovens § 13 d.



Der er dog også forskel på de to regelsæts anvendelsesområde. Hvor miljøbeskyttelseslovens § 26a kun kan bruges til regulering af forureningen med nitrat og pesticider, kan aftalerne efter vandforsyningslovens § 13 d bruges mere bredt til at realisere indsatsplanen. Indholdet af det, der aftales, behøver ikke snævert at være knyttet til nitrat og pesticider.

Et påbud udløser efter § 26a erstatning for det tab, der er forbundet med påbuddet.

Miljøbeskyttelseslovens § 26a indeholder det, der er formuleret som en "nødvendighedsbetingelse". Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt, indgår også i de almindelige ekspropriationsretlige regler som et ekspropriationsretligt proportionalitetskrav og kan i øvrigt betragtes som et udslag af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det ekspropriationsretlige proportionalitetskrav betyder, at der kun kan eksproprieres, når det er nødvendigt og når mindre indgribende foranstaltninger ikke kan opfylde formålet.

Nødvendigheden – eller proportionaliteten – skal kunne dokumenteres og nødvendighedsbetingelsen hænger på den måde sammen med indsatsplanens funktion som dokumentationsgrundlag. Der er dog ikke et krav om på ejendomsniveau at dokumentere, at det enkelte påbud efter § 26a er nødvendigt, når blot det må anses som nødvendigt på områdeniveau at reducere forureningen med nitrat og pesticider.

## 5 Forvaltningen af søer og vandløb

### 5.1 Vandplanlovens beskyttelse af søer og vandløb

Vandplanloven gentager i § 2, nr. 18 og 19 vandrammedirektivets definitioner vedrørende tilstand for overfladevand. God tilstand er således når en vandforekomst – en sø, et vandløb eller et kystvand – har både en økologisk god (eller høj) tilstand og en kemiske god (eller høj) tilstand. Kravene er nærmere specificeret i bekendtgørelse 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål, der bl.a. implementerer vandrammedirektivets bilag V.

Bekendtgørelsen opstiller kriterier for både god tilstand og høj tilstand. De er inddelt i biologiske, hydromorfologiske og fysisk-kemiske delelementer. De biologiske kvalitetselementer angår dyr og planter, de hydromorfologiske kvalitetselementer angår bund- og strømningsforhold m.v., mens de fysisk-kemiske delelementer angår forhold som vandets pH-værdi, temperatur og indhold af konkrete stoffer. Det fysisk-kemiske kvalitetselement spiller en sekundær rolle, idet det primært fungerer som støtteelement, når der ikke er klar evidens for opfyldelse af miljømålet bedømt på de biologiske kvalitetselementer.

Arbejdet med vandrammedirektivets kvalitetselementer er under stadig udvikling. Tilstanden i vandløbene vurderes på baggrund af kvalitetselementerne smådyrsfauna, planter og fisk. Til vurdering af tilstanden er der udviklet en række biologiske bedømmelsesmetoder, der kan opdele tilstanden i forskellige klasser. Tilstanden i søerne vurderes på baggrund af kvalitetselementerne fytoplankton, og klorofyl i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at anvende fytoplankton, makrofyter (undervandsplanter) og fisk. Tilstanden i kystvandområderne vurderes på baggrund af kvalitetselementerne ålegræs, klorofyl og bundfauna i det omfang, det er muligt. Der er redegjort nærmere for vurderingssystemet i vandområdeplanerne, og kvalitetselementerne fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål.

De fysisk-kemiske kvalitetselementer fremgår også af bilag 1 til bekendtgørelse 1625/2017 om fastlæggelse af miljømål. Høj tilstand kræver, at niveauet af kemiske stoffer i vandet svarer til baggrundsniveauet eller uberørte forhold, mens god tilstand blot kræver, at temperatur, iltbalance, pH, alkalinitet, sigtedybde, salinitet og indholdet af næringsstoffer ikke når niveauer, der forhindrer, at der opnås de specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer og dermed forhindrer opfyldelsen af det økologiske delelement af miljømålet. Det er baggrunden for at de fysisk-kemiske kvalitetselementer ofte kaldes "supplerende" i.f.t. de biologiske kvalitetselementer.

Hvad angår forurenende stoffer, må koncentrationerne ved god tilstand ikke overstige de miljøkvalitetskrav, som også fremgår af bilag 2 i bekendtgørelsen. Et miljøkvali-

tetskrav er den koncentration af et bestemt forurenende stof eller en gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota (dyr og planter), som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Definitionen stammer fra vandrammedirektivet og er gentaget i § 2, nr. 36 i vandplanloven.

Miljømålene har som udgangspunkt kun den retsvirkning overfor for de tilladelser m.v., som miljøministeren har fastlagt med hjemmel i vandplanlovens § 19, stk. 1. I § 8 i bekendtgørelsen om indsatsprogrammer er det imidlertid fastslået, at myndighederne ikke må træffe afgørelser der kompromitterer miljømålene. Denne forpligtelse er også fastslået at EU-domstolen i sagen vedrørende den tyske flod Weser.

## 5.2 Miljøbeskyttelseslovens krav om udledningstilladelse

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 27 må forurenende stoffer ikke tilføres vandløb, søer eller havet eller oplægges således, at det kan ske. Forbuddet omfatter både spildevand og andre forurenende stoffer, men kun med hensyn til spildevand kan der dispenseres fra forbuddet jf. § 28. Ordet "tilføres" omfatter f.eks. også udslip og tilførsel gennem dræn- og kloakrør, mens ordet "oplægges" f.eks. også dækker den situation, at gylle er udbragt på en skrånende, måske frossen mark og ved regnskyl eller tørtud vaskes ud i vandløbet. Der vil her ofte samtidig foreligge overtrædelse af husdyrgødningsbekendtgørelsen. Den almindelige udkørsel på marken af gødningsstoffer er ikke omfattet af § 27. Her er det husdyrgødningsbekendtgørelsen og gødskningsloven, der sætter grænserne for, hvor meget der må udbringes.

Forbuddet i § 27 er ikke ubetinget, idet der kan gives tilladelse efter § 28 til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet. Det er lovens hovedregel, at kommunen meddeler en sådan udledningstilladelse, idet miljø- og fødevarerministeren dog meddeler tilladelse til udledning af spildevand fra listevirksomheder, hvor ministeren i øvrigt er godkendelsesmyndighed, medmindre spildevandsudledningen fra virksomheden kun har et omfang svarende til 30 personækvivalenter eller derunder.

Hvis et spildevandsanlæg ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, herunder ikke opfylder de krav, der er fastsat efter §§ 28 og 29 samt forudsætninger fastsat efter § 32, stk. 4, kan tilsynsmyndigheden efter lovens § 30 påbyde, at der foretages den nødvendige forbedring eller fornyelse af anlægget. Tilsynsmyndigheden kan endvidere ændre vilkår fastsat i en tilladelse efter § 28, hvis de tidligere fastsatte vilkår må anses for utilstrækkelige eller uhenigtsmæssige.

## 5.3 Vandløbslovens beskyttelse af søer og vandløb

### 5.3.1 Vandløbslovens anvendelsesområde

Vandløbslovgivningen strækker sig tilbage til 1800-tallet og den gældende vandløbslov er fra 1982. Der er altså tale om en ældre lov, og der har da også i flere omgange været lagt op til en revision af loven.

Vandløbslovens centrale begreb er "vandløb" men loven indeholder ikke nogen definition af, hvad der forstås ved et vandløb. Der må efter praksis lægges vægt på, om der er tale om *en klart afgrænset terrænfordybning, som er stadig eller nogenlunde regelmæssigt vandførende*. Det er ikke afgørende, om der er tale om naturlige eller menneskeskabte vandløb. Kriterierne er udfoldet i Natur- og Miljøklagenævnets udgivelse NoMO nr. 147.

Lovens regler finder efter § 2 også anvendelse på søer, damme, mergelgrave, grøfter, kanaler og rørledninger m.v. Kriterierne for, hvornår dræn er omfattet af lovens regler, er beskrevet i NoMO nr. 164.

Vandløb mv., som kun en enkelt har interesse i – det der også kaldes enkeltmandsvandløb – er efter § 2, stk. 2 ikke omfattet af vandløbsloven, medmindre vandløbet er klassificeret som offentligt vandløb. Selv om et vandløb fra sit udspring til udløb i havet kun ligger på en enkelt ejendom, kan andre have en interesse deri, f.eks. i kraft af rettigheder til fiskeri eller sejlads. Bestemmelsen om enkeltmandsvandløb fører også til, at søer, der er beliggende på en enkelt mands ejendom og ikke er forbundet med andre søer og vandløb via dræn m.v., heller ikke er omfattet af vandløbslovens regler.

Vandløbsloven omfatter ikke spildevandsanlæg. Grøfter og rørledninger m.v., der er anlagt til afledning af spildevand, er omfattet af miljøbeskyttelseslovens regler og ikke af vandløbslovens regler. Ved et spildevandsanlæg forstås såvel åbne som lukkede ledninger og anlæg, der tjener til afledning og behandling af spildevand i forbindelse med udledning af vand til vandløb eller anden recipient. Begrebet omfatter således både kloakledninger, samlebrønde, pumper og renseanlæg i byerne såvel som kloakledninger, septiktanke og nedslivningsanlæg i forbindelse med ejendomme i det åbne land. Også grøfter etableret med henblik på bortledning af spildevand fra veje og fritliggende ejendomme er omfattet af begrebet spildevandsanlæg.

Sondringen mellem spildevandsanlæg og vandløb giver ofte anledning til vanskeligheder. I praksis lægges der typisk vægt på, om grøften eller rørledningen er anført som et spildevandsanlæg i de kommunale spildevandsplaner.

### 5.3.2 Vandløbslovens beskyttelsesbestemmelser

Vandløbsloven indeholder en række bestemmelser, hvor efter et indgreb eller en påvirkning af et vandløb kræver tilladelse fra vandløbsmyndigheden:

- Ændring af vands afløb til eller fra anden persons ejendom jf. § 6, stk. 1
- Bortledning af vand fra vandløb jf. § 6, stk. 2.
- Indgreb eller ændringer i vandløbets skikkelse (vandløbsregulering) jf. § 17
- Sænkning af vandstanden i søer jf. § 18
- Anlæg eller ændring af broer, overkørsler eller lignende jf. § 47
- Anlæg eller ændring af opstemningsanlæg jf. § 48

Herudover kræver etablering af nye vandløb også tilladelse jf. lovens § 21 dog med forbehold for den almindelige dræningsret efter § 3, stk. 1 og 2.

Vandløbsregulering kræver vandløbsmyndighedens tilladelse jf. lovens § 17. Ved regulering af vandløb forstås efter § 16 ændring af vandløbets skikkelse, medmindre foranstaltningen er omfattet af reglerne om restaurering

eller om anlæg af broer, opstemningsanlæg mv. jf. vandløbslovens § 37. Vandløbs naturlige forandringer som følge af f.eks. manglende vedligeholdelse er ikke omfattet af begrebet regulering i § 16, jf. også NoMO nr. 124.

Vandløbets skikkelse er den i regulativet fastsatte eller for private vandløb den naturgivne tilstand, medmindre andet er fastlagt ved en kendelse, afgørelse eller lignende. I forbindelse med regulering mv. af vandløb skal der iagttages en særlig procedure, fastsat med hjemmel i lovens § 26, der bl.a. sigter mod samarbejde mellem vandløbsmyndighederne og med andre myndigheder samt inddragelse af offentligheden.

Vandløbsregulering er noget andet end vandløbsrestauration, men grænserne mellem de to former for projekter er efterhånden lidt uklare. Vandløbsrestauration omfatter foranstaltninger som genopretning af vandløbs naturlige forløb på mindre strækninger og fjernelse af fysiske spærringer. Restaureringsprojekter, der gennemføres med hjemmel i vandløbslovens § 37, er typisk mindre, lokale projekter og må ses i sammenhæng med naturgenopretning efter naturbeskyttelsesloven, som kan anvendes, når hele vandløbsstrækninger, søer mv. ønskes (re)etableret som et naturområde.

Vandløbsmyndigheden afholder udgifterne ved restaureringer – dog med mulighed for statsligt tilskud. Enhver, der lider tab ved en vandløbsrestauration, har ret til erstatning. Det er fremhævet i § 37, stk. 3, at restaureringsprojekter ikke kan gennemføres, hvis der derved tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser.

Projekter eller aktiviteter, der kræver tilladelse efter vandløbsloven, kan i mange tilfælde ikke udelukkes at påvirke et Natura 2000-område eller have betydning for yngle- og rasteområder for habitatdirektivets såkaldte bilag IV-arter. I sådanne tilfælde må tilladelsen kun gives under iagttagelse af habitatbekendtgørelsens bestemmelser.

Kommunerne er tilsynsmyndighed efter vandløbsloven jf. lovens § 54, jf. § 7. Efter § 54a skal tilsynsmyndigheden bringe ulovlige forhold til ophør. Vandløbsmyndighedens afgørelser, bortset fra afgørelser om erstatning og andre

økonomiske spørgsmål, kan efter lovens § 80 påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Klagefristen er som i mange andre natur- og miljølove 4 uger jf. § 81.

Kredsen af klageberettigede er afgrænset i § 84. Adressaten og enhver, der har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald er klageberettigede. Bredejere, hvis udnyttelse af vandløb eller ejendom berøres i en ikke ubetydelig grad ved de pågældende foranstaltninger, kan have en "individuel og væsentlig interesse". Derimod vil andre privatpersoner formentlig kun i meget begrænset omfang være klageberettigede. De grønne organisationer har som udgangspunkt kun klageberettigelse i visse sager efter loven jf. § 84, stk. 2 og 4.

Vandløbsloven indeholder også enkelte forbud mod påvirkninger af vandløb, som vandløbsmyndigheden ikke kan dispensere fra. Det drejer sig om forbuddet mod at plante træer, hvis rødder kan tilstoppe rørlagte vandløb jf. § 6, stk. 3. og forbuddet mod dyrkning m.v. i 2-m bræmmer jf. lovens § 69.

De 2 m dyrkningsfrie bræmmer gælder for åbne, naturlige vandløb og søer samt kunstige vandløb og søer, der enten skal opfylde miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale. Ved naturlige vandløb forstås efter § 69 vandløb, der har eksisteret fra naturens hånd, uanset om de senere er blevet reguleret, f.eks. ved uddybning, udretning mv. Isolerede søer under 100 m<sup>2</sup> er ikke omfattet jf. § 69, stk. 1, 2. pkt.

Bræmmerne beregnes fra vandløbets eller søens øverste kant, dvs. overgangen fra det skrånende terræn mod vandløbet eller søen til det flade terræn, der normalt kan jordbehandles. Landbrugsstyrelsen fører tilsyn med overholdelse af 2-m bræmmerne og skal efter bræmmebekendtgørelsens regler underrette kommunen om eventuelle overtrædelser.

I vandløbsbræmmerne må der hverken ske dyrkning, jordbehandling, plantning eller terrænændring, anbringelse af hegn eller opførelse af bygværker i landzone. Der kan dog træffes konkrete afgørelser om plantning eller hegning i forbindelse med vandløbsvedligeholdelse jf.

lovens §§ 29 og 34. Forbuddet mod jordbehandling omfatter ikke sprøjtning og gødskning, som derfor kan ske på f.eks. græsningsarealer.

Bestemmelsen har været ganske omdiskuteret, da den i landbrugskredse blev anset som stridende mod den grundlovssikrede ejendomsret. Højesteret har imidlertid fastslået, at bestemmelsen har karakter af erstatningsfri regulering. Højesteret lagde primært vægt på, at der var tale om et indgreb af så ringe intensitet, at der ikke forelå et ekspropriativt indgreb i ejerrådigheden. I de to konkrete forhold, der blev fremført i sagen, var der også kun tale om et årligt tab på hhv. 2.600 kr. og 300 kr.

Som et led i 1. generations vandplanlægning efter vandrammedirektivet og miljømålsloven blev der i 2012 indført 10. m dyrknings-, gødsknings- og sprøjtefrie randzoner langs alle åbne vandløb samt søer større end 100 m<sup>2</sup> i landzone. På grund af mangelfulde kort var der i forbindelse med lovens vedtagelse en del usikkerhed om, hvilke vandløb der skulle have randzoner. I 2015 kom byretten i en straffesag mod to landmænd frem til, at der havde været så stor usikkerhed om, hvilke vandløb der skulle have randzoner, at der ikke var grundlag for at straffe de to landmænd, der havde overtrådt reglerne. Randzoneloven er nu ophævet og erstattet med nogle mere fleksible "grønne krav" i den generelle landbrugsstøtteordning.

### 5.3.3 Vandløbsregulativer og vandløbsvedligeholdelse

Vandløb kan være klassificerede som henholdsvis offentlige og private vandløb. Vandløbsklasserne er *ikke* et spørgsmål om ejendomsret. Vandløbsklasserne har primært noget at gøre med regulativpligt og vedligeholdelsespligt. Private vandløb vedligeholdes af bredejerne, dvs. dem, der ejer jorden, der støder op til vandløbet, mens offentlige vandløb vedligeholdes af vandløbsmyndigheden, dvs. kommunen.

Vandløbsloven fastlægger ikke ejendomsretten til søer og vandløb. Ferskvandsområder hører som udgangspunkt til bredejendommene efter det såkaldte nærhedsprincip. Det er derfor normalt midtlinjen i et vandløb, der udgør ejendomsgrænsen mellem ejendommene på hver sin side af vandløbet. Det samme gælder søer. Enkelte søer som

f.eks. Arre Sø og Esrum Sø er dog af historiske grunde særskilt udmatrikuleret. Der kan også være truffet særlige aftaler om ejendomsretten til særligt etablerede vandløb. Ejendomsretten til en sø eller et vandløb indebærer nogle få ejerbeføjelser, såsom ret til siv- og rørskær, jagt og fiskeri i overensstemmelse med lovgivningens regler i øvrigt, men ejerens benyttelse af vandløbet må selvfølgelig respektere de mange begrænsninger, der er opstillet i vandløbsloven og i anden natur- og miljølovgivning.

For offentlige vandløb skal vandløbsmyndigheden udarbejde vandløbsregulativer jf. vandløbslovens § 12. Der udarbejdes ikke regulativer for private vandløb, men vandløbsmyndigheden kan fastsætte bestemmelser om vandløbets skikkelse eller vandføring jf. lovens § 15 og om vedligeholdelse jf. § 36.

En stor del af de danske vandløb er mere eller mindre regulerede i form af udretning, uddybning m.v. Mange steder – særligt i de mindre vandløb – er vandløbsstrækninger desuden rørlagt. Reguleringen er primært sket med henblik på at afvande de omkringliggende arealer, så de kan anvendes til landbrugsmæssig drift. Reguleringerne har generelt betydet et tab af fysisk variation i vandløbene og har medført, at miljø- og naturkvaliteten af vandløbene er blevet forringet, så levestederne for vandløbenes naturlige dyre- og planteliv mange steder er forsvundet. I mange vandløb har reguleringen også betydet øget erosion af bund og brinker med øget sandtransport til følge. Sand og sediment, der vandrer i vandløbene, forringer gydebankerne med sten og grus til skade for fiskebestanden.

Vandløbsregulativerne er et centralt middel til at sikre varetagelsen af natur- og miljømæssige interesser over for afledningsinteresserne, jf. vandløbslovens formålsbestemmelse. Vandløbsregulativerne udgør et administrationsgrundlag for vandløbsmyndighederne f.eks. ved at sætte krav til vandløbsprofilen og vandløbsvedligeholdelsen. De enkelte bestemmelser er også, i det omfang de holder sig inden for emnerne i § 12, direkte bindende. Der er med hjemmel i lovens § 14 udstedt nærmere regler om udarbejdelsen af vandløbsregulativer i bekendtgørelsen om vandløbsregulering, restaurering m.v., og Miljøminister-

riet har også gennem tiden udarbejdet flere gode vejledninger om vandløbsvedligeholdelse m.v..

Vandløbsmyndigheden skal ifølge vandløbslovens § 12, stk. 1 i regulativet fastsætte nærmere bestemmelser om:

- Vandløbets skikkelse eller vandføringsevne
- Vandløbets vedligeholdelse jf. lovens kap. 7
- Ændringer i retten til sejlads jf. lovens § 4
- Restaureringsforanstaltninger jf. lovens §§ 37 og 37a
- Beslutninger om friholdelse af arealer langs vandløb, jf. lovens § 69

Tilvejebringelse af et vandløbsregulativ sker efter en nærmere fastlagt procedure fastlagt i en bekendtgørelse med hjemmel i § 14.

Vandløbsvedligeholdelse har til formål at opretholde vandløbets skikkelse eller vandføringsevne. Alt efter hvad der er nødvendigt for at skikkelse og vandføringsevne oprettholdes, består "vedligeholdelsen" rent praktisk i, at grøden, dvs. planterne i vandløbet, slås med en le eller en bådmonteret fingerklipper eller opgraves med det, der hedder en mejekurv, monteret på en gravemaskine. Har vandløbsbunden hævet sig ved aflejringer, graves den ud, og generer vegetationen på bredden vandføringen i vandløbet, kan den også slås.

Vedligeholdelsen af vandløb giver ofte anledning til konflikter mellem det at sikre vandafledning og dræning af landbrugsjorden på den ene side og varetage miljømæssige interesser i en naturlig vandløbsflora og -fauna på den anden side. Vandløbsvedligeholdelse mindsker som udgangspunkt den fysiske variation i vandløbene markant og medfører en reduktion i levesteder for planter, smådyr og fisk. Samtidig er der i mange tilfælde problemer med jorderne langs vandløbene "sætter sig", når de iltes på grund af afvandingen. Derved øges behovet for vedligeholdelse og uddybning af vandløbene hvis dyrknings- eller græsningsmulighederne langs vandløbene skal fastholdes.

Det fremgår klart af § 27, stk. 1, at vedligeholdelsen skal sikre, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandførings-

evne ikke ændres. Efter § 32 omfatter vedligeholdelsen af rørlagte offentlige vandløb dog ikke hel eller delvis omlægning af rørledninger. Disse sager afgøres efter reglerne om regulering m.v. af vandløb og anlæg af nye vandløb. Det betyder, at det som udgangspunkt er lodsejerne, der skal afholde udgifterne hertil.

Der kan ikke i et regulativ fastsættes en ændret skikkelse af et vandløb, uden at der gennemføres en regulerings sag efter § 16. Det er omdiskuteret, om det er muligt uden erstatning til lodsejerne, at fastsætte en mere skånsom vedligeholdelse i et vandløbsregulativ som ændrer den eksisterende vandføringsevne.

I forbindelse med vandrammedirektivets nye krav til god økologisk tilstand i vandløbene blev der som § 12, stk. 3 i vandløbsloven indføjet en bestemmelse i vandløbsloven om, at der i et regulativ kan fastsættes bestemmelser om, at et vandløb eller dele heraf ikke eller kun i særlige tilfælde må vedligeholdes. En tilsvarende bestemmelse blev for private vandløbs vedkommende indsat som § 36a. Der skulle etableres en særlig tilskudsordning, hvorved landmændene blev sikret mulighed for kompensation for tab, og der skulle udarbejdes et kort over de vandløbsstrækninger, der berettigede til kompensation. Der viste sig dog at være så mange vanskeligheder ved at gennemføre denne regulering, at den blev opgivet.

Forbuddet mod tilstandsændring af beskyttede vandløb i naturbeskyttelseslovens § 3 er ikke til hinder for, at der kan foretages sædvanlig oprensning og anden sædvanlig vedligeholdelse af et vandløb. Derimod vil oprensning af et vandløb, ekstraordinær hårdhændet grødeskæring el. lign., der ikke falder ind under sædvanlig vedligeholdelse, kunne kræve en dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

Den faktiske vedligeholdelse af offentlige vandløb påhviler vandløbsmyndigheden jf. vandløbslovens § 31. Private vandløb skal vedligeholdes af bredejerne jf. § 35, medmindre der er truffet anden bestemmelse, f.eks. i forbindelse med vandløbsmyndighedens fastsættelse af bestemmelser om vedligeholdelsens omfang og udførelse i henhold til § 36.

Manglende eller utilstrækkelig vedligeholdelse af offentlige vandløb er i flere sager anset som erstatningspådragende adfærd, ud fra de almindelige erstatningsretlige betingelser om culpa, adækvans, kausalitet og økonomisk tab.

Et erstatningskrav skal rettes mod den vedligeholdelsespligtige, hvilket vil sige vandløbsmyndigheden for så vidt angår offentlige vandløb, og bredejerne for så vidt angår private vandløb. Såfremt vedligeholdelse i overensstemmelse med regulativets bestemmelser har været helt umuliggjort – f.eks. hvis vandløbet har været frosset – ifalder vandløbsmyndigheden dog ikke erstatningsansvar.

Det er omtvistet, om bredejerne kan kræve erstatning for en regulativbaseret forringelse af et vandløbs vandafledningsevne.

#### 5.4 Særligt om dræning og vandløbslovens dræningsret

Vandløbslovens § 3 fastslår jordbrugserhvervets umiddelbare ret til dræning (stk. 1) på egen ejendom og til afledning af drænvandet (stk. 2) til åbne vandløb, der støder op til egen grund. Dræningsretten efter stk. 1 fastslår en umiddelbar adgang til grundvands sænkning ved almindelig udgrøftning og dræning men tilsidesætter f.eks. ikke kravet om dispensation til tilstandsændringer i beskyttede naturtyper m.v. Retten til afledning af vand efter vandløbslovens § 3, stk. 2 betyder, at disse udledninger ikke kræver tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28.

Som det er formuleret i § 3, stk. 2, gælder afledningsretten for drænvand kun til vandløb, der støder op til egen grund. Det gælder dog ikke for vandløb, der udelukkende er anlagt til særlige formål eller for en bestemt kreds af grundejere jf. lovens § 5. Afledningsretten gælder kun til åbne, naturlige vandløb og ikke til rørlagte vandløb jf. Natur- og Miljøklagenævnets udgivelse NoMO nr. 147. Naturlige vandløb skal her forstås som vandløb, der løber på strækninger, hvor der fra naturens hånd har været et vandløb – i modsætning til f.eks. afvandingskanaler, drængrøfter, drænedninger m.v.

Afvandingsarbejder, der omfatter mere end én bred- eller grundejer, er ikke omfattet af den almindelige dræningsret



og kræver derfor vandløbsmyndighedens godkendelse. Dræningsprojekter, der omfatter flere grundejere, kræver således tilladelse efter lovens § 21 om anlæg af nye vandløb. Det samme gælder tilslutning af nye drænen til eksisterende drænsystemer på naboejendomme.

Ved dræning af dyrkningsjord kan der opstå forureningsproblemer med okker i vandløbene, dvs. jernforbindelser, der forringer vandkvaliteten og skader dyre- og plantelivet, samt andre miljømæssige, rekreative og erhvervsmæssige interesser, der knytter sig til et vandløb. Inden for de særligt udpegede okkerpotentielle områder kræves derfor tilladelse efter okkerloven til udgrøftnings- og dræningsprojekter.

Dræningsretten har været omstridt. Der er ikke tvivl om, at dræning og afledning af drænvand medfører betydelig forurening af søer, vandløb og kystvande med næringsstoffer. Imidlertid har Højesteret i U 1987.118H antaget, at miljøbeskyttelseslovens bestemmelser ikke kunne ændre på, at der – uanset den medførte forurening – er en umiddelbar ret efter vandløbsloven til sædvanlig dræning og afledning af drænvand som led i den almindelige landbrugsdrift.

Dræningsprojekter er blandt de projekter, der skal screenes for VVM-pligt jf. miljøvurderingslovens § 16 og 21, jf. lovens bilag 2, punkt 1, litra c. Desuden kræver ny dræning af fredskovspligtige arealer inden for Natura 2000-områder anmeldelse efter skovloven jf. skovlovens bilag 1, pkt. 6.

Grundvandssænkning i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter, råstofgravning m.v. kræver tilladelse efter vandforsyningslovens § 26, mens anden grundvandssænkning eller dræning ikke kræver tilladelse. Anden grundvandssænkning på enkelte ejendomme, som f.eks. omfangsdræn ved huse og dræning, haver, parker og idrætsanlæg m.v., kræver ikke i sig selv tilladelse, medmindre det involverer flere grundejere. Bortledning af drænvandet kræver dog tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens regler. Afledning af drænvand fra andre aktiviteter end jordbrugsmæssige – f.eks. fra golfbaner, ridebaner, græsplæner m.v. – kræver således tilladelse efter miljø-

beskyttelseslovens § 28. Disse drænanlæg vil normalt ikke skulle behandles efter vandløbslovens regler om vandløb, men efter miljøbeskyttelseslovens regler om spildevandsanlæg. Nedsivning af den slags drænvand er i sagens natur sjældent en mulighed men vil i øvrigt også kræve tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19.

## 5.5 Naturbeskyttelseslovens beskyttelse af søer og vandløb

Naturbeskyttelseslovens § 3 beskytter søer og vandløb som biotoper, mens § 16 beskytter dem som landskabslementer. Der gælder dog ikke den samme afgrænsning af vandløb og søer efter hhv. § 3 og § 16.

Søer skal være over 100 m<sup>2</sup> for at være beskyttede efter § 3, og beskyttelsen af nyetablerede eller tilfældigt opståede søer indtræder efter klagenævnets praksis, så snart der er etableret et naturligt dyre- og planteliv i søen. Søerne behøver ikke være naturligt opståede, som bestemmelsens formulering ellers godt kunne give indtryk af. Tekniske anlæg som f.eks. spulefelter og forsinkelsesbassiner for vejvand bliver også omfattet af beskyttelsen, når der indfinder sig et naturligt dyre- og planteliv i dem.

For vandløbs vedkommende kræver § 3-beskyttelsen en konkret udpegning af Miljø- og fødevarerministeren. Eventuelle rørlagte strækninger af beskyttede vandløb er dog ikke beskyttede – uanset at de måtte være markerede som beskyttede på web-portalen Danmarks Arealinformation.

Beskyttelseslinjen efter § 16 løber i en afstand af 150 m langs de vandløb, der er "registreret med en beskyttelseslinje efter den tidligere lovgivning". I praksis forlader man sig på miljøministeriets registreringer, som vises på Danmarks Arealinformation. Det er kun søer med en vandflade på 3 ha eller derover, der har en beskyttelseslinje efter § 16. Linjen beregnes fra overgangen mellem landvegetation og vandplanter.

Kommunalbestyrelsen kan i medfør af lovens § 65 dispensere fra både § 3 og § 16. Praksis anses normalt for restriktiv, navnlig for dispensationer fra § 3-beskyttelsen, hvor der kun kan meddeles dispensation i særlige tilfælde.



## 6 Fjorde og kystvande

### 6.1 Vandplanlovens forpligtelser

Fjorde og kystnære havområder inden for en sømil fra det, der kaldes basislinjen, kategoriseres efter vandrammedirektivets og vandplanlovens bestemmelser som kystvande jf. også vandplanlovens § 2, nr. 7.

Kystvande skal ligesom andre vandforekomster som udgangspunkt beskyttes mod forringelse og forurening med miljøfremmede stoffer samt opnå en god tilstand i 2015 jf. vandplanlovens § 7.

Miljøtilstanden i de danske kystvande er først og fremmest bestemt af vandets indhold af næringsstoffer. Næringsstofferne fører til algevækst, og algerne bortskygger bundplanterne og medfører iltsvind, når de nedbrydes. Lokalt kan kystvandene dog også være betydelig påvirket af projekter og aktiviteter som muslingskrab, havbrug, råstofindvinding, havne- og brobyggeri m.v. Disse reguleres som hovedregel ved enkelttilladelser, mens landbrugets anvendelse af gødning og spildevandshåndteringen i det åbne land i højere grad har karakter af en generel regulering.

Vandrammedirektivets definition af god tilstand for kystvande er gentaget i bilag 1 til bekendtgørelse 1625/2017 om fastsættelse af miljømål, og punkt 3.3. i bilag 3 til overvågningsbekendtgørelsen angiver klorofyl a, ålegræs og bundfauna som de parametre (også kaldet kvalitets-elementer), som status bestemmes på baggrund af.

Skaldyrvande og badeområder er udlagt som beskyttede områder efter vandplanlovens § 16. Disse områder findes oftest i kystvandene. Udlægningen af badevande betyder, at badevandsbekendtgørelsens krav også skal iagttages. Udpegningen af et område som skaldyrvand betyder, at § 18 gælder parallelt med miljømålet fastsat efter § 7.

### 6.2 Regulering ved enkelttilladelser m.v.

Regulering af aktiviteter og anlæg i kystzonen og på havet er kompleks. Lovgivning og forvaltning er karakteriseret ved et skel ved kystlinjen, hvor lovgivningen på land fortrinsvis administreres af de kommunale myndigheder, mens lovgivningen på havet administreres af flere forskel-

lige statslige sektormyndigheder. De statslige sektormyndigheder på havet omfatter bl.a. Kystdirektoratet, Energi- styrelsen, Miljøstyrelsen, Landbrugsstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Søværnets Operative Kommando.

## 7 Særligt om miljøregulering af landbrug

Landbrugets påvirkning af vandmiljøet er genstand for en detaljeret regulering i form af både generelle regler om bl.a. gødningsanvendelse og konkret regulering bl.a. ved miljøgodkendelser af husdyrbrug. Hertil kommer yderligere regulering gennem f.eks. indsatsplaner efter vandforsyningsloven og påbud efter miljøbeskyttelsesloven.

### 7.1 Den generelle regulering af landbrugets anvendelse af gødning

Den generelle anvendelse af kunstgødning, husdyrgødning samt andre produkter til jordbrugsformål sker i medfør af en række regelsæt. Hovedregelsættet er gødskningsloven og den tilhørende gødskningsbekendtgørelse under Miljø- og Fødevareministeriet. Hertil kommer husdyrgødningsbekendtgørelsen og slambekendtgørelsen udstedt med hjemmel i bl.a. miljøbeskyttelsesloven og husdyrbrugloven. Ved ændring af husdyrbrugloven i februar 2017 skete der en adskillelse af reguleringen af landbrugets gødningsanvendelse på markerne og reguleringen af husdyrbrugenes anlæg. Med virkning fra 1. august 2017 indgår gødningsanvendelsen på markerne således ikke længere som en del af et husdyrbrugs miljøgodkendelse. I stedet er der etableret en ny generel regulering af gødningsanvendelsen i medfør af husdyrbrugloven. Den nye regulering er i et vist omfang differentieret i forhold til oplande, tilstand og miljømål for søer og kystvande.

Reglerne for godkendelse af pesticider er vedtaget på EU-niveau, og godkendelse af aktivstoffer sker i EU-regi, mens vurderingen af plantebeskyttelsesmidlerne sker nationalt eller inden for de zoner, som landene er inddelt i. Danmark kan kun fastsætte særlige nationale krav til godkendelse eller anvendelse af pesticider, hvis det kan begrundes med særlige nationale forhold for Danmark.

### 7.1.1 Gødskningsloven og gødskningsbekendtgørelsen

Gødskningsloven og gødskningsbekendtgørelsen indeholder en række generelle regler for brugen af gødning på landbrugsarealer. Landbrug, der er omfattet af loven, skal udarbejde mark- og gødningsplaner og føre et gødningsregnskab, der viser, at reglerne er overholdt. Væksthusgartnerier, planteskoler og skovbrug er også omfattet af reglerne.

Gødningsregnskabet skal opgøres hvert år og skal indeholde virksomhedens samlede kvote og forbrug af kvælstof, virksomhedens besætningsstørrelse samt det samlede areal med et gødningsbehov. Hertil kommer andre oplysninger med betydning for gødningsanvendelsen og udvaskningen af næringsstoffer, som f.eks. årets nedbør, det der hedder afgrødernes forfrugtsværdi, og anvendelsen af efterafgrøder. I planperioden må virksomhedens forbrug af kvælstof ikke overstige virksomhedens kvote for kvælstof. Gødningsregnskabet skal senest den 31. marts indberettes til Landbrugsstyrelsen for den afsluttede planperiode. Indberetningen sker digitalt i systemet [www.landbrugsindberetning.dk](http://www.landbrugsindberetning.dk).

Landbrugsstyrelsen fastsætter årligt i gødskningsbekendtgørelsen kvælstofnormer for afgrøderne ud fra bl.a. standardudbytte og gødningsbehov, jordbundsforhold og særlige vandingsbehov, samt planperiodens kvælstofprognose.

### 7.1.2 Plantedækkebekendtgørelsen

Af hensyn til udvaskningen med næringsstoffer er der i plantedækkebekendtgørelsen fastsat en række regler for plantedække med efterafgrøder og alternativer hertil, f.eks. mellemafgrøder, brakmarker og energiafgrøder. Der er også i §§ 18 og 19 forskellige regler og forbud mod jordbearbejdning i vinterhalvåret og omlægning af fodergræsmarker i perioden 1. juni til 1. februar.

Gødskningslovens og plantedækkebekendtgørelsens krav om hhv. 10 og 14 % efterafgrøder, er i 2017 og 2018 suppleret med en målrettet efterafgrødeordning, hvor landmændene kan søge om støtte til udlæg af efterafgrøder inden for områder med et særligt behov for reduktion af kvælstofudvaskning. Hvis landmændene ikke frivilligt

udlægger tilstrækkeligt mange efterafgrøder, skal kravet gøres obligatorisk. De målrettede efterafgrøder var resultatet af en forhandling med EU Kommissionen i forbindelse med den politiske aftale "Landbrugspakken", der lempede gødningsnormerne. Kommissionen var ikke var tilfreds med lempelserne i forhold til overholdelse af bl.a. habitatdirektivet og vandrammedirektivet.

### 7.1.3 Husdyrbrugloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen

Ved ændringen af husdyrbrugloven i februar 2017, hvor regulering af gødningsanvendelsen blev udskilt fra miljøgodkendelserne, blev der indsat særlige regler i husdyrbrugloven om såkaldte husdyrefterafgrøder og en ny fosforregulering. Den nye regulering har form af generelle krav til landbrugets anvendelse af gødning. Disse krav er udmøntet i en ny husdyrgødningsbekendtgørelse, der også omfatter anden (organisk) gødning end husdyrgødning, herunder afgasset biomasse.

Husdyrefterafgrøderne består af obligatoriske efterafgrødekrav til landbrug, der er over 10 ha eller udbringer over 30 kg organisk bundet kvælstof/ha. Efterafgrødekravene gælder inden for nærmere angivne oplande til nitrattfølsomme habitatnaturtyper. Alt afhængigt af indsatsbehovet i det enkelte område varierer efterafgrødekravene mellem 0-38 % for det enkelte landbrug.

Den nye fosforregulering indebærer, at der fastsættes såkaldte fosforlofter for både organisk gødning og handelsgødning. Fosforlofterne for organisk gødning differentieres efter gødningstyper og skærpes for særlige oplande og over tid. Endvidere stilles der krav om fosforregnskaber og der fastsættes særlige krav med henblik på at undgå overfladeafstrømning og jorderosion.

Husdyrgødningsbekendtgørelsen indeholder derudover en række bestemmelser vedrørende bl.a. opbevaring og udbringning af husdyrgødning, men indeholder også regler for andre former for gødning.

Husdyrgødning, biomasse m.v. må efter bekendtgørelsens § 29 kun tilføres til afgrøder for hvilke, der er fastsat en kvælstofnorm eller en retningsgivende norm for fosfor

og kalium ifølge gødskningsloven og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelser.

Udgangspunktet er, at udbringning af flydende husdyrgødning skal ske ved slangeudlægning, nedfældning og lignende jf. bekendtgørelsens § 30, stk. 2, men på sort jord og græsmarker skal det ske ved nedfældning jf. § 30, stk. 3. Efter § 30, stk. 9 må udbringningen ikke give anledning til unødige gener. Det er som udgangspunkt forbudt at udbringe flydende husdyrgødning fra høst frem til 1. februar, jf. § 31. Forbudsbestemmelsen har dog visse undtagelser, og der er særlige bestemmelser og tidspunkter for udbringning af både fast gødning, flydende gødning og ensilagesaft afhængig af udbringningsareal og efterfølgende afgrødevalg.

Husdyrgødningsbekendtgørelsens § 32, stk. 3 indeholder en regel om, at husdyrgødning, der udbringes på ubevoksede arealer, skal nedbringes hurtigst muligt og inden 4 timer, så ammoniakken ikke fordamper fra gødningen og fører til næringsberiget regn. Bekendtgørelsens § 32 har til hensigt at beskytte overfladevand. Der er således forbud mod udbringning af gødning, hvor der er fare for gødningen strømmer til søer eller vandløb. Der er ligeledes forbud mod udbringning på stejle skråninger hældende mod vandløb og søer.

Harmonireglerne i bekendtgørelsens kapitel 13 er de generelle regler, der regulerer forholdet mellem husdyrgødningsmængden på en bedrift i forhold til det areal, som bedriften har til rådighed for udbringning af husdyrgødningen. Harmonireglerne bruges dermed til at regulere, hvor meget husdyrgødning, der må udbringes på markerne med afsæt i nitratdirektivets grænse på max. 170 kg. N/ha/år.

Mængden af udbragt husdyrgødning beregnes i planperioden ud fra den producerede mængde korrigeret for den forskydning, der sker som følge af oplagring m.v. I tilfælde af, at en bedrift har en større mængde husdyrgødning til rådighed, end der må udbringes, stiller § 48 krav om, at der foreligger skriftlige aftaler, der sikrer, at den overskydende husdyrgødning afsættes f.eks. til biogasanlæg eller andre landmænd.

#### 7.1.4 Slambekendtgørelsen

Anvendelse af spildevandsslam og andre affaldsprodukter til jordbrugsformål er reguleret i det, der kaldes slambekendtgørelsen. Med bekendtgørelsen reguleres, hvilke typer affald der kan anvendes til jordbrugsformål, og hvilke krav der må stilles til indholdet af tungmetaller og miljøfremmede stoffer i affaldet.

Bekendtgørelsens grænseværdier er generelt fastsat ud fra det kriterium, at der ikke må ske en ophobning af metaller og miljøfremmede stoffer i jorden som følge af anvendelse af spildevandsslam og andet affald til jordbrugsformål. Det er efter bekendtgørelsen forbudt at anvende ubehandlet spildevandsslam til jordbrugsformål, og anvendelsen af spildevandsslam er begrænset i forhold til hvilken forudgående behandling, som slammet har været igennem.

## 7.2 Husdyrbrugloven og husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen

Husdyrbrugloven kaldes også husdyrgodkendelsesloven eller bare husdyrloven. Loven fastsætter nærmere krav vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug. Frem til lovændringen i 2017 omfattede en miljøgodkendelse både husdyrbrugets anlæg, dvs. bygninger mv., og anvendelsen af husdyrgødning på markerne. Det er imidlertid ændret således, at miljøgodkendelser nu alene vedrørende husdyrbrugets anlæg, mens anvendelsen af husdyrgødning på markerne er reguleret ved generelle regler både i medfør af husdyrbrugloven (husdyrefterafgrøder og fosforkrav) og gødskningsloven (kvælstofnormer, efterafgrøder mv.).

Ved ændring af loven i 2017 ændredes også godkendelsessystemet, således at der nu opereres med en egentlig godkendelse af større husdyrbrug og en mindre omfattende tilladelse til mindre husdyrbrug. Endvidere anvender den nye lov ikke længere begrebet dyreenheder (hvor 1 DE svarede til ca. 100 kg N), men bruger i stedet produktionsareal og ammoniakudledning, som parametre for, om der kræves en godkendelse eller en tilladelse.

Loven omfatter ifølge § 3 husdyrbrug, der har et produktionsareal på over 100 m<sup>2</sup>. Nye husdyrbrug er umiddelbart omfattet af loven, mens eksisterende husdyrbrug først

omfattes først af lovens godkendelseskrav, når de udvides eller ændres. Indtil dette tidspunkt er de omfattet af den ældre regulering, der er placeret i miljøbeskyttelsesloven.

Husdyrgodkendelsesloven indeholder både de miljøgodkendelseskrav, der følger af IE-direktivet, de miljøvurderingskrav der følger af VVM-direktivet og de rent danske regler i planloven om landzonetilladelse. Derimod er naturbeskyttelseslovens regler og reglerne i habitatbekendtgørelsen om habitatvurderinger ikke indarbejdet i loven.

Loven indeholder for det første nogle generelle krav i §§ 6-9. Det er f.eks. afstandskravene til byzone og sommerhusområder i lovens § 6 og afstandskrav til ammoniakfølsomme naturtyper i lovens § 7.

Dernæst indeholder loven to typer "godkendelse" for husdyrbrug:

- 1) Godkendelse efter § 16a af husdyrbrug med en ammoniakudledning på over 3.500 kg N/år, med flere end 750 stipladser til søer, 2.000 pladser til slagtesvin eller 40.000 pladser til fjerkræ.
- 2) Tilladelse efter § 16b til andre husdyrbrug med over 100 m<sup>2</sup> produktionsareal.

Udgangspunktet er efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens § 23, at kommunalbestyrelsen ikke kan give tilladelse eller miljøgodkendelse, hvis husdyrbruget med det ansøgte kan indebære væsentlig virkning på miljøet, som ikke kan imødegås med vilkår. En virkning anses for væsentlig, hvis det såkaldte beskyttelsesniveau for ammoniak eller for lugt ikke er overholdt.

Beskyttelsesniveauet og muligheden for at stille vilkår med hensyn til ammoniakfordampning fra staldanlæg er nærmere fastlagt i bekendtgørelsens §§ 25-29 og bilag 3. Kravene vedrørende lugt er fastsat i bekendtgørelsens §§ 30-32 og bilag 3.

For husdyrbrug med en ammoniakemission på over 750 kg N/år stilles der efter § 24 og bilag 4-5 krav om at emissionerne reduceres til et niveau svarende til anvendelsen

af den bedste tilgængelige teknik, det der også kaldes "BAT" efter det engelske udtryk "best available technologies".

## 8 Særligt om regnafstrømning og spildevand

Fra renseanlæg, spredt bebyggelse og industri udledes eller nedsives spildevand til vandområder og grundvand. Spildevandet påvirker vandområderne navnlig på grund af iltforbrugende organiske stoffer, kvælstof, fosfor, og miljøfarlige forurenende stoffer. Ved kraftig regn overbelastes kloaksystemer og renseanlæggene. Det resulterer i oversvømmelse af byområder og regnbetingede overløb fra kloakkerne, hvor urensset spildevand udledes direkte til søer og vandløb. For at forebygge omfanget af dette, arbejdes der i de fleste kommuner på at separatkloakere byområderne, så regnafstrømning og husspildevand løber i hvert sit rørsystem, og regnafstrømningen afledes lokalt – det der også kaldes "LAR". Den retlige ramme for dette arbejde udgøres af miljøbeskyttelseslovens regler om spildevandstilladelser og spildevandsplanlægning, planlovens regler om klimatilpasning og lokalplanlægning, betalingslovens regler om betaling for spildevandsafledning og vandsektorlovens regler om organisering af vandselskaberne.

### 8.1 Miljøbeskyttelsesloven - spildevandsplaner og spildevandshåndtering

Juridisk set bliver regnvand til spildevand, så snart det rammer en befæstet overflade. Det betyder f.eks., at det kræver en tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 at nedsive regnvand lokalt. Tilsvarende kræver det en tilladelse, hvis man vil opsamle vandet et sted eller på en måde, hvor det har overløb til vandløb, søer eller til havet.

Ved spildevand forstås efter spildevandsbekendtgørelsens § 4 alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder, øvrig bebyggelse samt befæstede arealer. Ved husspildevand forstås spildevand fra husholdninger herunder afløb fra toiletter. Ved tag- og overfladevand forstås regnvand fra tagarealer og andre helt eller delvist befæstede area-

ler. Tag- og overfladevand må dog – for at blive behandlet efter reglerne om tag- og overfladevand – ikke indeholde andre stoffer, end hvad der sædvanligt tilføres regnvand i forbindelse med afstrømning fra sådanne arealer, eller have en væsentlig anden sammensætning.

Installationer til håndtering af spildevand er afløbsinstallationer og må kun etableres af autoriserede kloakmestre, ligesom sådanne arbejder skal anmeldes til kommunen inden påbegyndelse.

Der sondres mellem fælles- og separatkloakerede områder. I de fælleskloakerede områder ledes spildevandet fra husholdningerne sammen med vand fra befæstede arealer, veje og omfangsdræn fra bygninger til rensning. Mange kloaksystemer i fælleskloakerede områder har svært ved at klare presset under kraftige regnskyl. I de separatkloakerede områder ledes vandet fra veje, dræn og befæstede arealer udenom rensningsanlægget og direkte til et vandløb eller til haven. Det kan også nedsives lokalt, hvis jordbunds- og grundvandsforholdene tillader det.

Ved lokal håndtering af spildevand har spildevandsselskabet efter betalingsloven mulighed for at tilbagebetale ca. 25.000 kr. i tilslutningsafgift, hvis regnvandet kobles fra kloaksystemet.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens § 32 skal kommunalbestyrelsen udarbejde en spildevandsplan. Planen viser, hvorledes den samlede spildevandsbehandling sker i kommunen – både mht. eksisterende og planlagte spildevandsanlæg. Planen er dermed en del af det retlige grundlag, når miljøbeskyttelseslovens bestemmelser konkret skal udmøntes i forhold til den enkelte borger.

Spildevandsplanen er ikke umiddelbart bindende for den enkelte borger eller virksomhed, men med afsæt i spildevandsplanen kan kommunen bl.a. påbyde grundejere at separere regn- og husspildevand på den private grund, stille krav til den maksimale mængde regnvand, der må afledes til kloakken, og give tilladelse til udmeldelse af kloakforsyningen for så vidt angår afledning af tag- og overfladevand.

Spildevandshåndteringen i det åbne land sker på baggrund af kommunernes spildevandsplanlægning, der igen tager afsæt i den nationale vandplanlægning i medfør af vandplanloven. Hovedinstrumentet er miljøbeskyttelseslovens § 30, hvorefter ejeren af en ejendom med udledning eller nedsivning til et vandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, kan meddeles et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30 om at etablere en forbedret spildevandsrensning til et nærmere fastsat rensniveau.

## 8.2 Planlovens klimatilpasningsregler

### 8.2.1 *Kommuneplanen og den kommunale klimatilpasningsplan*

Planloven sætter de retlige rammer for den fysiske planlægning, der også har betydning for vandforvaltningsområdet. Kommuneplanerne har kun begrænset betydning som administrationsgrundlag for vandforvaltningen. Det er dog vigtigt i forbindelse med kommuneplanlægningen at være opmærksom på beskyttelsen af vandressourcerne f.eks. ved planlægning for nye byområder mv. Herudover har planlovens anlægsregulerende bestemmelser, der navnlig udgøres af krav om landzonetilladelser og lokalplaner, naturligvis betydning for placeringen af f.eks. vandforsynings- og spildevandsanlæg. Som en del af kommuneplanlægningen skal der også udarbejdes kommuneplanretningslinjer for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande jf. planlovens § 11a, nr. 18. Dette omfatter navnlig forskellige former for rekreativ anvendelse af vandløb, søer og kystvande.

Med en statslig udmelding til kommuneplanlægningen, jf. planlovens § 2a og en aftale mellem miljøministeren og Kommunernes Landsforening i 2012 blev klimatilpasning et nyt område for kommuneplanlægningen. Der blev dog ikke samtidig ændret i kommuneplanemnerne i planlovens § 11 a. Det er dog i efteråret 2017 fremsat et forslag om ændring af planloven på dette punkt. Kommunerne skal nu udarbejde kommunale klimatilpasningsplaner. Grundlaget for klimatilpasningsplanerne er ministeriets vejledning – klimatilpasningsplanerne er ikke nævnt i planlovens bestemmelser.

Klimatilpasningsplanerne har enten form af kommuneplantillæg eller udarbejdes som en del af den normale



revision af kommuneplanerne. Planerne har først og fremmest fokus på at begrænse følgerne af skybrud og overbelastning af kloaksystemerne og forudsætter derfor tæt integration med spildevandsplanlægningen.

Efter ministeriets vejledning skal der som en del af kommuneplanens redegørelse udarbejdes kort, der viser risikoen for oversvømmelser som følge af skybrud og de værdier, der er på spil. Retningslinjerne skal indeholde kort med de udpegede risikoområder og tilhørende retningslinjetekster og rammerne for lokalplaner skal hvor det er relevant indeholde bestemmelser der varetager klimatilpasningsinteressen.

Ud over klimatilpasningsreglerne i forbindelse med kommuneplanlægningen er der vedtaget en særlig oversvømmelseslov, der implementerer EU's oversvømmelsesdirektiv. Efter denne lov skal der udarbejdes risikostyringsplaner for at imødegå oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer. Planerne efter oversvømmelsesloven hænger kun i mindre grad sammen med de øvrige kommunale planer på klimatilpasningsområdet.

### 8.2.2 Lokalplaner

I lokalplaner kan kommunen fastsætte bestemmelser, der indirekte kan medføre en reduceret spildevandsafledning. Planloven blev i 2012 ændret med en præcisering af, at klimatilpasning og forureningsforebyggelse også kunne udgøre som planmæssig begrundelse for lokalplanbestemmelser. Der blev dog ikke ændret på de emner, der kan lokalplanlægges for, og de krav, der lovligt kan indgå i lokalplaner. Afgrænsningen heraf følger fortsat af planlovens § 15, stk. 2, og det må forudsættes, at der er tale om arealrelaterede krav.

Med hjemmel i planlovens § 15, stk. 2. nr. 10 kan der fastsættes bestemmelser vedrørende udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer. Jo færre tætte overflader, desto bedre er muligheden for at bortlede regnvandet til grundvandet. Nedsivning af overfladevand kan derfor øges gennem lokalplanbestemmelser om brug af græsarmeringssten eller lignende vandgennemtrængelig belægning i stedet for asfalt og fliser. Det kan endvidere indgå, hvordan ubebyggede arealer og be-

stemmelser om terrænreguleringer efter § 15, stk. 2, nr. 10 kan anvendes til opmagasinerings af regnvand ved skybrud og ekstremregn for at undgå, at regnvandet løber mod de bebyggede områder.

Den konkrete udformning af spildevandsanlæg sker efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven og sikres ved meddelelse af spildevandstilladelser på baggrund af den kommunale spildevandsplan.

Vandforsyningsloven åbner mulighed for at bruge opsamlet regnvand fra tage til wc-skyl og vaskemaskiner. En lokalplan kan derfor efter § 15, stk. 2, nr. 27 fastsætte bestemmelser om etablering af anlæg til opsamling af regnvand til brug for wc-skyl og tøjvask. Bestemmesen er indsat i planloven, uanset at den strengt taget ikke angår arealanvendelsen som sådan.

Samlet set er klimatilpasningsområdet relativt komplekst, og man oplever ofte at konkrete regnvandsprojekter også involverer byggelovgivning, vejlovgivning og sundhedslovgivning.

## 9 Lovregister

### 9.1 Direktiver

Direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/11/EF af 15. februar 2006 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.

Fiskevanddirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/44/EF af 6. september 2006 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri.

Grundvandsdirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse.

Habitatdirektivet: Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

IE-direktivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner.

Nitratdirektivet: Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

Skaldyrvanddirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/113/EF af 12. december 2006 om kvalitetskrav til skaldyrvande.

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

VVM-direktivet: Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

## 9.2 Love

Betalingsloven: Lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 633 af 07/06/2010 som senest ændret ved lov nr. 132 af 16/02/2016.

Gødskningsloven: Lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 03/05/2017.

Husdyrgodkendelsesloven: Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, jf. lovbekendtgørelse nr. 256 af 21/03/2017 som senest ændret ved lov nr. 341 af 27/04/2011.

Jordforureningsloven (jfl): Lov om forurenede jord jf. lovbekendtgørelse nr. 282 af 27/03/2017.

Kystbeskyttelsesloven: Lov om kystbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 78 af 19/01/2017.

Miljøbeskyttelsesloven (mbl): Lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 23/06/2017.

Miljømålsloven (mml): Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder, jf. lovbekendtgørelse nr. 119 af 26/01/2017.

Miljøvurderingsloven (mvl): Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, jf. lovbekendtgørelse nr. 448 af 10/05/2017.

Naturbeskyttelsesloven (nbl): Lov om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 934 af 27/06/2017.

Okkerloven (okl): Lov om okker, jf. lovbekendtgørelse nr. 1581 af 10/12/2015.

Oversvømmelsesloven: Lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer, jf. lovbekendtgørelse 1085 af 22/09/2017.

Planloven (pl): Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23/11/2015 som senest ændret ved lov nr. 653 af 08/06/2017.

Randzonenloven (rzl): Lov om randzoner jf. lovbekendtgørelse nr. 894 af 15/07/2014.(Ophævet).

Skovloven (skl): Lov om skove jf. lovbekendtgørelse nr. 122 af 26/01/2017.

Vandforsyningsloven (vfl): Lov om vandforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 125 af 26/01/2017.

Vandløbsloven (vll): Lov om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 127 af 26/01/2017.

Vandplanloven (vpl): Lov om vandplanlægning jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 26/01/2017.

Vandsektorloven: Lov nr. 469 af 12/06/2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold som senest ændret ved lov nr. 662 af 08/06/2017.

## 9.3 Bekendtgørelser

Basisanalysebekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 837 af 27/06/2016 om basisanalyser.



Bræmmebekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 462 af 30/04/2013 om tilsyn med bræmmer langs vandløb og søer.

Bekendtgørelsen om fastlæggelse af miljømål (Vandplaner): Bekendtgørelse nr. 833 af 27/06/2016 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

Bekendtgørelse om fastsættelse af miljømål (Vandområdeplaner): Bekendtgørelse nr. 1625 af 19/12/2017 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand.

Bekendtgørelsen om udpegning af drikkevandsressourcer: Bekendtgørelse nr. 246 af 15/03/2017 om udpegning af drikkevandsressourcer.

Bekendtgørelsen om vandløbsregulering, restaurering m.v.: Bekendtgørelse nr. 834 af 27/06/2016 om vandløbsregulering og -restaurering m.v..

Godkendelsesbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 725 af 06/06/2017 om godkendelse af listevirksomhed.

Gødskningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 963 af 12/07/2017 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2017/2018.

Indsatsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1521 af 15/12/2017 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Habitatbekendtgørelsen (hab-bkg): Bekendtgørelse nr. 926 af 27/06/2016 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1380 af 30/11/2017 om godkendelse og tilladelse m.v. af husdyrbrug.

Husdyrgødningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 865 af 23/06/2017 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.

Miljøkvalitetsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1433 af 21/11/2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

Miljømålsbekendtgørelsen Bekendtgørelse nr. 1522 af 15. december 2017 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

Overvågningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1001 af 29/06/2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder.

Plantedækkebekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1092 af 25/09/2017 om plantedække og om dyrkningsrelaterede tiltag.

Slambekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 843 af 23/06/2017 om anvendelse af affald til jordbrugsformål.

Spildevandsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 726 af 01/06/2016 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.