



## **Note om vandlovgivning og -planlægning**

Baaner, Lasse; Anker, Helle Tegner

*Publication date:*  
2008

*Document version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

*Citation for published version (APA):*  
Baaner, L., & Anker, H. T. (2008). *Note om vandlovgivning og -planlægning*. Absalon.

# **Note om vandlovgivning og -planlægning**

*Lasse Baaner & Helle T. Anker, nov. 2008*

## **1 Indledning**

Kommunerne er med kommunalreformen blevet den væsentligste myndighed for forvaltning af vandressourcerne. Samling af en række kompetencer vedrørende planlægning, administration og drift vedrørende såvel overfladevand som grundvand hos kommunerne, giver nye muligheder for at realisere en koordineret og integreret forvaltning i den enkelte kommune. Miljøministeriet indtager dog en vigtig rolle i kraft af ansvaret for de overordnede vandplaner. I det følgende skitseres kort det lovgivningsmæssige grundlag for vandplanlægning og -forvaltning

## **2 Hovedlovene på vandområdet**

Vandplanlægningen og vandforvaltningen sker indenfor rammerne af 5 hovedlove: miljømålsloven (mml.), planloven (pl.), miljøbeskyttelsesloven (mbl.), vandforsyningsloven (vfl.) og vandløbsloven (vll.). Derudover kan nævnes husdyrgodkendelsesloven (hgl.), som fastsætter særlige krav for så vidt angår husdyrbrug, og jordforureningsloven (jfl.), som fastsætter særlige krav om kortlægning af forurenede jord og om oprydning eller andre afhjælpende foranstaltninger. Endvidere stiller miljøvurderingsloven (mvl.) visse krav om miljøvurdering af planer og programmer inden for bl.a. vandområdet. Hovedlovene er, selv om 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. Samlet set sætter de 5 hovedlove i store træk rammerne for den kommunale vandforvaltning, og vandlovgivningen er med implementeringen af vandrammedirektivet og fastsættelsen af regler for de nationale vandplaner og de kommunale handleplaner blevet centralt placeret i hele den kommunale administration.

### **2.1 Miljømålsloven**

Miljømålsloven fastsætter rammer for de statslige vandplaner, de kommunale handleplaner og Natura 2000-planerne. Miljømålsloven sigter mod at gennemføre vandrammedirektivet samt at fastsætte planlægningskrav med henblik på gennemførelsen af dele af fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne. Miljømålslovens vandplandel sætter mål for kvaliteten af overfladevand og grundvand, og danner den retlige ramme for planlægningen af de initiativer, der skal iværksættes for at nå miljømålene. Derudover sætter den rammen for Miljøministerens overvågning af vandforekomsternes kvalitet. Miljømålslovens bestemmelser vedrørende vandplanlægning er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 3. Det fremgår af miljømålslovens § 11, at forringelse af alle overfladevandområder og alle grundvandsforekomster skal forebygges. Endvidere må der ikke ske en øget direkte eller indirekte forurening af overfladevand, medmindre foranstaltninger til gennemførelse af dette vil medføre en øget forurening af miljøet som helhed, jf. § 11, stk. 3. Denne forpligtelse skal sammen

med forpligtelsen til at opnå de i vandplanerne fastsatte miljømål – som udgangspunkt målet om god tilstand for alt overfladevand og grundvand – lægges til grund ved administration af lovgivningen i øvrigt, jf. § 12.

## **2.2 Planloven**

Planloven sætter de retlige rammer for den fysiske planlægning, der også har betydning for vandforvaltningsområdet. Regionplanerne har frem til kommunalreformen fungeret som den centrale og samlende plan for vandforvaltningen og arealanvendelsen. Med det nye plansystem er regionplanens rolle på vandområdet først og fremmest blevet erstattet af de kommende statslige vandplaner og kommunale handleplaner. Frem til vedtagelse af de nye vandplaner vil Regionplan 2005 fortsat have betydning som administrationsgrundlag. Kommuneplanerne vil få begrænset betydning som administrationsgrundlag for vandforvaltningen. Det er dog vigtigt i forbindelse med kommuneplanlægningen i øvrigt at være opmærksomme 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.

## **2.3 Miljøbeskyttelsesloven**

Miljøbeskyttelsesloven regulerer forureningsforhold, herunder forurening af vandmiljøet. Det er således et centralt formål i miljøbeskyttelsesloven at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund, jf. § 1, stk. 2. Miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4 og de regler, ministeren har fastsat i henhold hertil, regulerer enhver form for udledning til vandmiljøet, herunder udledning fra kloaksystemer og spildevandanlæg. Udgangspunktet for reguleringen er et krav om tilladelse til udledning af forurenende stoffer til vandmiljøet. Miljøbeskyttelseslovens regler sætter de retlige rammer for en regulering, der først og fremmest er baseret på forvaltningsakter – tilladelser og påbud - men rummer også en planlægningsbestemmelse vedrørende spildevandsplaner. Reguleringen af spildevandsområdet er for en stor dels vedkommende fastsat i bekendtgørelser udstedt i medfør af loven.

Ud over reguleringen af spildevandsområdet sætter miljøbeskyttelseslovens kap. 3 og 4 de retlige rammer for en generel regulering med hensyn til nitratforurening, beskyttelsesområder omkring vandindvindingsanlæg og pålæg af rådighedsindskrænkninger af hensyn til vandindvindingsinteresser, bl.a. i samspil med vandforsyningsloven og miljømålsloven. I miljøbeskyttelseslovens kap. 5 findes endvidere en særlig regulering af forurenende virksomheder, navnlig i form af den såkaldte kap. 5-godkendelse. Reglerne om miljøgodkendelse er for så vidt angår husdyrbrug i vidt omfang erstattet af husdyrgodkendelsesloven.

## **2.4 Vandforsyningsloven**

Vandforsyningsloven regulerer indvinding af overfladevand og grundvand samt bortledning af vand. Desuden regulerer den vandværkernes levering af vand, kvalitetskrav til drikkevand, betaling for vandforbrug m.v. Vandforsyningslovens primære instrument i denne forbindelse er vandindvindingstilladelser og kompetencen til at foranledige at bestemte ejendomme tilsluttes bestemte

vandforsyningsanlæg. Herudover rummer vandforsyningsloven også de retlige rammer for den kommunale vandforsynings- og indsatsplanlægning, se nedenfor 3.2 og 3.3. Vandforsyningslovens bestemmelser er yderligere udmøntet i bekendtgørelser vedr. vandkvalitetskrav, vandindvindingstilladelser og vandforsyningsplanlægning.

Vandforsyningslovens krav om vandindvindingstilladelse gælder som udgangspunkt for al indvinding af vand. Det fremgår således af vandforsyningslovens § 18, at indvinding af grundvand og overfladevand kræver tilladelse. 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. Det er kommunalbestyrelsen, der meddeler tilladelse til vandindvinding. 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 natur- og miljømæssige forhold. Regionplanerne har hidtil haft stor betydning ved administrationen af vandforsyningsloven. Med vedtagelsen af nye vandplaner og Natura 2000-planer i 2009 vil disse planer få afgørende betydning som bindende forudsætninger for administrationen. Også vandforsyningsplaner har betydning ved stillingtagen til bl.a. vandindvindingstilladelser.

Ud over krav om vandindvindingstilladelser gælder der i medfør af vandforsyningsloven særlige krav vedrørende vandkvaliteten, der bl.a. skal sikre opfyldelse af EU's drikkevandsdirektiv. Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med overholdelse af disse vandkvalitetskrav, jf. lovens §§ 60-64. Kommunalbestyrelsen har ved overskridelse af kvalitetskravene i almene vandforsyningsanlæg pligt til at træffe udbedrende foranstaltninger, jf. § 62, stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan også udstede påbud om lukning af anlægget, jf. § 62, stk. 1.

## **2.5 Vandløbsloven**

Vandløbsloven sikrer først og fremmest en beskyttelse af vandløbenes fysiske tilstand. Vandløbsloven regulerer anvendelsen af vandløbene, herunder ved prioritering mellem vandafledningsinteresser og øvrige interesser knyttet til vandløbene. Dette afspejles bl.a. i lovens regler om vedligeholdelse af vandløb.

## **3 Vandplanlægning**

Såvel beskyttelse som benyttelse af vand forudsætter en nærmere planlægning. Dette er klart afspejlet i EU's vandrammedirektiv, som forudsætter udarbejdelse af vandplaner som grundlag for en integreret vandforvaltning. Vandplanerne skal fastsætte nærmere miljømål for de enkelte vandområder og skal samtidig angive den nødvendige indsats til opnåelse af de fastsatte mål. Vandrammedirektivets overordnede mål er, at der skal opnås en god vandtilstand inden udgangen af år 2015. Vandrammedirektivet er i Danmark først og fremmest gennemført ved miljømålsloven, der blev vedtaget i 2003.

I Danmark har man i relation til vandplanlægning tidligere sondret mellem på den ene side vandkvalitetsplanlægning (tidligere kaldet recipientkvalitetsplanlægning) og vandressourceplanlægning, som en mere eller mindre integreret del af regionplanlægningen, og på den anden side sektorplanlægning i form af vandforsyningsplaner, jf. vandforsyningsloven og spildevandsplaner, jf. miljøbeskyttelsesloven.

Vandkvalitetsplanlægningen og vandressourceplanlægningen skal indarbejdes i de nye vandplaner. Frem til vedtagelsen af de nye vandplaner i 2009 kan såvel vandkvalitets- som vandressourceplanlægningen findes i 2005-regionplanerne. Disse regionplanretningslinier har i forbindelse med kommunalreformen fået retsvirkning som landsplandirektiver frem til vedtagelsen af nye vandplaner (og kommuneplaner) i 2009, jf. § 3 i lov nr. 571/2005 om ændring af lov om planlægning (udmøntning af kommunalreformen). Frem til 2009 – og vedtagelsen af nye vandplaner – skal disse regionplanretningslinier derfor fortsat lægges til grund som en del af rammestyringsprincippet, dvs. for trin-lavere planer, og som administrationsgrundlag for enkeltsagsbehandlingen.

### **3.1 Vandplaner og kommunale handleplaner**

Efter 2009 – og vedtagelsen af vandplaner – vil vandplanerne udgøre bindende forudsætninger såvel for anden planlægning som for enkeltsagsbehandlingen. Det fremgår af miljømålslovens § 3, stk. 2, at vandplanen er bindende for myndighederne såvel mht. udøvelse af beføjelser i lovgivningen som mht. gennemførelse af indsatsprogrammet. Tilsvarende gælder for de kommunale handleplaner, der som en følge af kommunalreformen mere specifikt skal udmønte indsatsprogrammet inden for den enkelte kommune. Reglerne for udarbejdelse af kommunale handleplaner findes i miljømålslovens kap. 11. Det er miljøministeren, der skal udarbejde vandplaner for de 4 vanddistrikter, jf. miljømålslovens § 2, stk. 3. Der gælder særlige krav for udarbejdelse af en vandplan, herunder om inddragelse af offentligheden, jf. miljømålslovens kap. 10.

En vandplan er som udgangspunkt det dokument, der for et vandområde eller vanddistrikt, skal give en samlet oversigt over vandområdets tilstand, miljømål og indsatsprogram mv., jf. miljømålslovens § 4 og bilag 2. Kortlægning af vandområdets tilstand sker ved arbejdet med de såkaldte basisanalyser. En basisanalyse skal indeholde en analyse af vandområdets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteter, samt en økonomisk analyse af vandanvendelse, jf. miljømålslovens § 6. Basisanalysen skal danne grundlag for nærmere fastsættelse af miljømål og for udarbejdelse af indsatsprogrammer. Miljømålene for alle vandforekomster skal nærmere fastsættes i vandplanen, jf. miljømålslovens § 10. Det generelle miljømål for såvel overfladevand som grundvand er ”god tilstand”, jf. miljømålslovens § 12. Det er dog endnu ikke afklaret, hvad der mere præcist skal forstås ved ”god tilstand”. Det er muligt at fastsætte skærpede eller lempede miljømål, jf. §§ 15-20. Der gælder et generelt lempet miljømål om godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevandsområder, der kan udpeges som kunstige eller stærkt modificerede, jf. § 15. Lempede miljømål kan derudover 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, jf. miljømålslovens § 16. Endelig er der 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. i op til 12 år til 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, jf. § 19, stk. 2. En forlængelse af fristen må dog ikke medvirke til, at der sker en yderligere

forringelse af vandforekomstens tilstand, jf. § 19, stk. 4, eller vedvarende udelukke eller hindre opfyldelse af miljømålene i andre vandforekomster inden for vanddistriktet, jf. § 19, stk. 5.

Et indsatsprogram skal omfatte en række grundlæggende foranstaltninger, der først og fremmest er fastsat i anden lovgivning, fx krav om vandindvindingstilladelse, udledningsforbud, regulering af landbrugets næringsstofhusholdning mv. De grundlæggende foranstaltninger har primært karakter af en forudgående kontrol eller regulering af en række aktiviteter. Derudover skal et indsatsprogram angive de supplerende foranstaltninger, der er nødvendige for at nå miljømålene. De supplerende foranstaltninger kan fx være, at der skal iværksættes en aktiv indsats, fx genopretning af et vådområde eller ske ændringer i dyrkningspraksis.

De kommunale handleplaner skal som nævnt ovenfor konkret udmønte vandplanens indsatsprogram for den enkelte kommune, jf. § 31a. Det bliver formentlig vanskeligt at finde en helt klar afgrænsning mellem indsatsprogrammet og de kommunale handleplaner. Der kan ikke i kommunale handleplaner ske en yderligere fastlæggelse eller præcisering af miljømål.

Hverken vandplaner, indsatsprogrammer eller kommunale handleplaner kan forpligte den enkelte borger eller virksomhed, men kan alene indeholde krav til myndighederne om at administrere lovgivning i overensstemmelse med planen samt om at iværksætte de fornødne foranstaltninger. Det forudsættes således, at der i lovgivningen er hjemmel til fx at indgå aftaler eller udstede påbud om dyrkningsrestriktioner. En sådan hjemmel findes f.eks. i miljøbeskyttelseslovens § 26a, men den kan alene anvendes på arealer, der er omfattet af en indsatsplan udarbejdet efter vandforsyningsloven med henblik på at begrænse forurening med nitrat eller pesticider.

## **3.2 Indsatsplaner**

Muligheden for at udarbejde særlige indsatsplaner for bl.a. nitrat og pesticider, jf. vandforsyningslovens § 13, er opretholdt sideløbende med planlægningen efter miljømålsloven. Indsatsplanlægningen efter vandforsyningslovens § 13 var et vigtigt led i realisering af vandressourceplanlægningen, således som denne blev udformet efter Drikkevandsbetænkningen i 1998. Selve vandressourceplanlægningen bestod i en udpegning i regionplanen af områder hhv. med begrænsede drikkevandsinteresser, med drikkevandsinteresser, med særlige drikkevandsinteresser og af følsomme indvindingsområder. Desuden skete der en udpegning af indsatsområder, navnlig mhp. nitrat og pesticider.

Kommunen skal efter vandforsyningslovens § 13 udarbejde indsatsplaner for de udpegede indsatsområder – og der kan udarbejdes indsatsplaner for andre områder, jf. vandforsyningslovens § 13a. 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 ejeren af 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. § 13d. 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.

### **3.3 Sektorplaner og kommuneplaner**

Ud over vandplanerne, de kommunale handleplaner og indsatsplanerne vil der også efter 2009 skulle udarbejdes sektorplaner i form af vandforsyningsplaner og spildevandsplaner. En vandforsyningsplan fastlægger nærmere vandforsyningsstrukturen for kommunen, herunder fordelingen af anlæg og af forsyningsområder for anlæggene, jf. vandforsyningslovens § 14. Desuden skal der redegøres for vandbehovet og for beliggenhed og udformning af fremtidige anlæg. En spildevandsplan fastlægger, hvordan afledningen af spildevand skal ske i de forskellige områder af kommunen, samt hvilke renseforanstaltninger der skal etableres før spildevandet udledes eller nedsives.

Ud over sektorplanerne vil der som en del af kommuneplanlægningen skulle udarbejdes kommuneplanretningslinier for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, jf. planlovens § 11a, nr. 17. Dette omfatter navnlig forskellige former for rekreativ anvendelse af vandløb, søer og kystvande.