SKRIFTER
FRA
Fødevareøkonomisk Institut

SAMFUNDSVIDENSKABELIGE SERIE 18
2006

Retlige rammer for kommunal vandforvaltning

– Planer

af Lasse Baaner

SOCIAL SCIENCE SERIES

Papers from Institute of Food and Resource Economics
The Royal Veterinary and Agricultural University, Denmark
Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL)

Retlige rammer for kommunal vandforvaltning
- Planer

Forskningsassistent Lasse Baaner

Fødevareøkonomisk Institut

Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

1 Forord

Denne rapport er udarbejdet af forskningsassistent Lasse Baaner som en del af forskningsprojektet "Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning - organisatoriske udfordringer". Forskningsprojektet har været støttet af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv. Projektet har med udgangspunkt i tre delprojekter haft til formål nærmere at indkredse retlige problemstillinger og udfordringer vedrørende kommunernes tilrettelæggelse og organisering af den kommunale miljøforvaltning - ikke mindst i forbindelse med kommunalreformen. Nærmere oplysninger om projektet og de i forbindelse med projektet udgivne publikationer kan findes på www.kommunalmiljoeforvaltning.dk. Som afslutning på projektet udgives ultimo 2006 en bog om Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning med bidrag fra de tre delprojekter.

Helle T. Anker, KVL

September 2006

1 Forord ... 3

2 Indledning ... 6

3 Planer og kommunal vandforvaltning ... 7

3.1 En oversigt ... 7

3.2 Hovedlovene på vandområdet ... 9

3.3 Planen som instrument ... 10

3.4 Styring, integration og koordinering ... 11

3.5 Planens elementer ... 12

3.5.1 Forudsætninger ... 13
3.5.2 Planbestemmelser ... 14
3.5.3 Begrundelse ... 14

3.6 Planens retlige styring ... 15

3.6.1 Retsvirkningsbestemmelser ... 15
3.6.2 Planens adressater ... 17
3.6.3 De kommunale aktiviteter ... 17
3.6.4 Styring af kommunens enkeltsagsadministration ... 19
3.6.5 Styring af kommunens faktiske forvaltning og servicevirksomhed ... 20
3.6.6 Styring af kommunens sags- og planforberedelse ... 21
3.6.7 Styring af kommunens planlægning ... 22
3.6.8 Styring af kommunens aktiviteter indenfor kommunalfuldmagten ... 23
3.6.9 Kommunale planers styring af andre myndigheder ... 23
3.6.10 Håndhævelse ... 24

3.7 Vandforvaltningens planer ... 25

4 Vandressourceplanlægningen ... 27

4.1 Vandplanen ... 27

4.1.1 Vandplanens indhold ... 27
4.1.2 Vandplanens retsvirkninger ... 30
4.1.3 Tidsforløbet for planprocessen ... 31

4.2 Den kommunale handleplan ... 32

4.2.1 Handleplanens retlige ramme ... 32
4.2.2 Handleplanens indhold ... 32
4.2.3 Handleplanens retsvirkninger ... 33

4.3 Indsatsplaner ... 34

4.3.1 Indsatsplanernes retlige ramme ... 34
4.3.2 Indsatsplanernes indhold ... 36
4.3.3 Indsatsplanernes retsvirkninger ... 38

5 Den sammenfattende fysiske planlægning 40

5.1 Landsplandirektiver / regionplaner 40
5.1.1 Miljømålslov og kommunalreform..... 40
5.1.2 Regionplanens retsvirkninger som landsplandirektiv..... 40
5.1.3 Regionplanens indhold på vandområdet..... 42

5.2 Kommuneplanen..... 44
5.2.1 Kommuneplanens retlige ramme..... 44
5.2.2 Kommuneplanens indhold på vandområdet..... 45
5.2.3 Kommuneplanens retsvirkninger 47

6 Den tekniske infrastrukturplanlægning..... 48

6.1 Vandforsyningslandsplaner 48

6.2 Vandforsyningsplanen 48
6.2.1 Vandforsyningsplanens retlige rammer 49
6.2.2 Vandforsyningsplanens indhold 50
6.2.3 Vandforsyningsplanens retsvirkninger 52

6.3 Planer for udførelse af almene vandforsyningsanlæg..... 53

6.4 Spildevandsplanen..... 54
6.4.1 Spildevandsplanens retlige ramme 54
6.4.2 Spildevandsplanens indhold..... 55
6.4.3 Spildevandplanens retsvirkninger 57

7 Afsluttende bemærkninger 59

8 Populærnavne for den anvendte lovgivning..... 61

8.1 Direktiver..... 61

8.2 Love 61

8.3 Bekendtgørelser 61

9 Litteraturliste 63

2 Indledning

Denne rapport er udarbejdet som et led i forskningsprojektet Kommunal Miljøforvaltning i retlig belysning, der er finansieret af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv. Rapporten behandler de retlige rammer for kommunernes vandforvaltning som de udgøres af statslige og kommunale planer.

Med implementeringen af vandrammedirektivet i 2003 og strukturreformen i 2005 har de retlige rammer for kommunernes vandforvaltninger ændret sig, idet der med miljømålsloven er blevet indført nye plantyper – vandplanen og den kommunale handleplan. Planerne, der altid har spillet en vigtig rolle i forvaltningen af areal og naturressourcer, spiller nu en helt central rolle som den retlige ramme for den kommunale vandforvaltning.

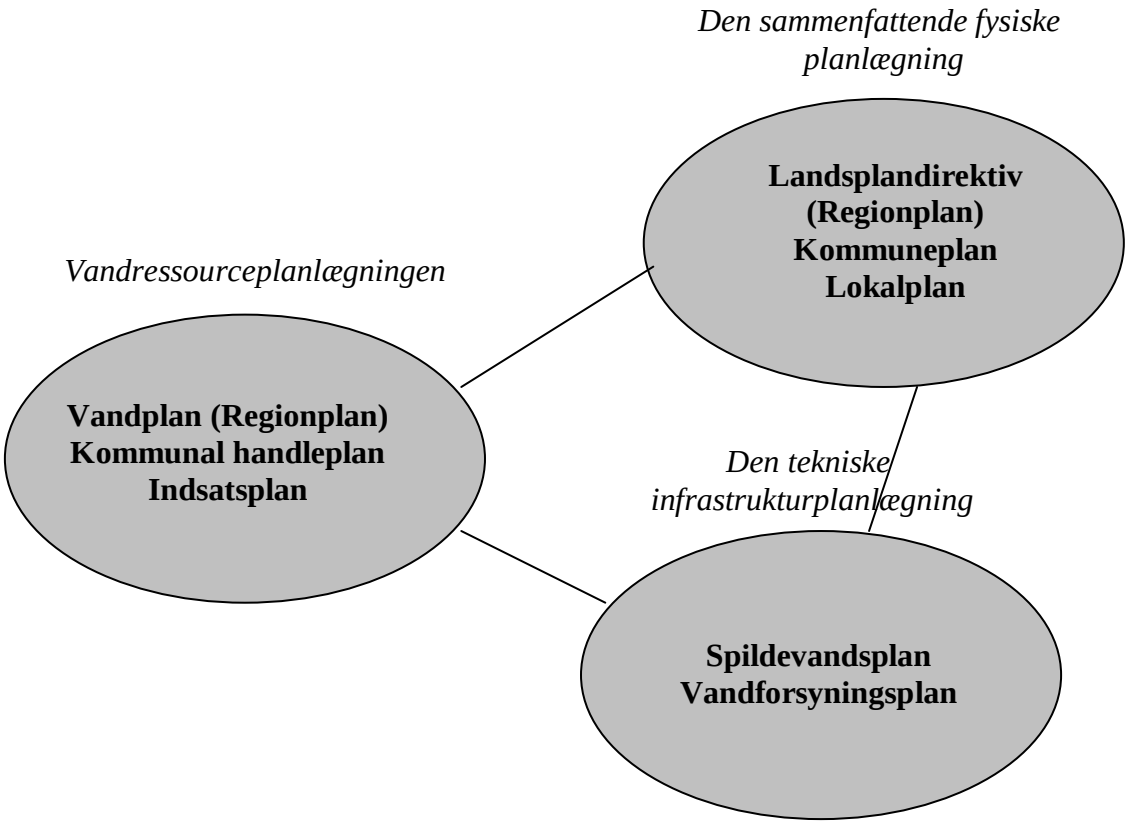
Rapporten udgives midt i en overgangsperiode, men tager sit udgangspunkt i lovgivningen pr. 01.01.2007. Den bygger således på den lovgivning, der for nuværende – marts 2006 – er vedtaget i folketinget, således som den vil fremstå, når strukturreformen er gennemført i 2007.

Det må forventes, at der frem til 2007 vil ske en yderligere tilpasning og konsekvensretning af miljølovgivningen. Indenfor planområdet må det især forventes, at der vil blive udarbejdet nye bekendtgørelser, der vil supplere og præcisere lovgivningen og berøre indholdet af denne rapport.

3 Planer og kommunal vandforvaltning

3.1 En oversigt

Man kan opdele planlægningen med betydning for vandforvaltningen i en vandressourceplanlægning, en sammenfattende fysisk planlægning og en teknisk infrastrukturplanlægning.[1] Almindeligvis betragtes de tre grupper planer som indbyrdes adskilte på baggrund af planernes forskellige karakter og formål.



Vandressourceplanlægningen med vandplaner, de kommunale handleplaner og indsatsplaner har det hovedsigte at styre beskyttelsen og benyttelsen af alle vandressourcerne. Der er altså tale om en bredere anvendelse af begrebet, der tidligere i regionplansammenhæng primært blev brugt om planlægningen vedrørende vandindvinding og grundvandsbeskyttelse.

Den fysiske planlægning med landsplandirektiver, kommuneplaner og lokalplaner sammenfatter arealinteresserne og integrerer vandressourcehensyn og andre hensyn i planerne for arealanvendelsen.

Den tekniske infrastrukturplanlægning med spildevandsplaner og vandforsyningsplaner detaljerer og specificerer de områder af vandressourceplanlægningen og den fysiske planlægning, der har betydning for vandforsyning og spildevandsafledning, i konkrete bestemmelser vedrørende forsyningsstrukturen.

[1] Om de offentlige planer i den moderne forvaltningsret se Peter Blume, Peter Christensen og Anita Rønne i Retlig regulering s. 197.

I virkeligheden er planområderne imidlertid sammenvævet. Grundvandsbeskyttelsen er afhængig af spildevandsplanens områder, hvor nedsivning tillades. Grundvandsmængden og miljøkvaliteten i overfladevandsforekomsterne påvirkes af vandforsyningsplanens forsyningsstruktur. Byvæksten på baggrund af kommuneplanens bestemmelser har betydning for beskyttelsen af grundvandsbeskyttelsen og så videre.

Indholdsmæssigt er det også vanskeligt med en klar adskillelse af planernes emnekreds. Samtlige planer har et vist lovpligtigt minimumsindhold, der adskiller dem fra hinanden. Samtlige planer har imidlertid også mulighed for at omfatte andre forhold end de i lovgivningen beskrevne, og giver mulighed for at de planlæggende myndigheder kan inddrage andre temaer i planen end de rent lovpligtige.

Endelig rummer planerne i vidt omfang de samme retlige muligheder for styring af myndighedernes dispositioner, og deres egenskaber som styringsredskaber er i højere grad bestemt af deres detaljeringsgrad end af planernes navn og traditionelle placering i plansystemet.

En konkret tilladelse kan begrundes med henvisning til såvel vandplan som kommunal handleplan, indsatsplan eller vandforsyningsplan, hvis den pågældende plan indeholder bestemmelser der er tilstrækkelig præcise og relevante for afgørelsen. I praksis er der da også i vidt omfang overlap mellem indholdet af de forskellige planer.

Sektorplanlægningen for vandforvaltningsområdet har tidligere været adskilt i en planlægning overvejende vedrørende grundvand – vandressourceplanlægning og vandforsyningsplanlægning - og en planlægning vedrørende overfladevand - vandkvalitetsplanlægning og spildevandsplanlægning.

Vandkvalitets- og vandressourceplanlægningen har været integreret i regionplanlægningen men er nu med miljømålsloven igen genstand for en selvstændig sektorplanlægning. Med miljømålslovens implementering af vandrammedirektivet har vi fået miljømålene for vandforekomsterne og vandplanerne som overordnet ramme for planlægningen for vandkvalitet og vandressourcer for både overfladevand og grundvand.

Der skelnes traditionelt også mellem fysiske planer og økonomiske planer. Vandforvaltningens planer er som udgangspunkt fysiske planer. Det karakteristiske for den fysiske planlægning er, at det planmæssige indhold er knyttet til en lokalitet. Tilknytningen kan være stærk og knyttet konkret til bestemte arealer på en måde, så de lader sig gengive eller illustrere på kortmateriale. Det planmæssige indhold kan imidlertid også være mere indirekte knyttet til det fysiske miljø. Det er navnlig tilfældet, hvor planen rummer en ressourcetilgang og har ressourceudnyttelsen frem for arealanvendelsen som objekt. I begge tilfælde er planerne dog knyttet til arealanvendelsen, i den forstand at planens indhold relaterer sig til ændringer af en eller flere lokaliteters fysiske indhold eller anvendelse.

Sondringen mellem økonomisk og fysisk planlægning er øvrigt ikke skarp. Der stilles i de fleste af planerne indenfor vandforvaltningsområdet krav til økonomiske analyser som en del af planen. I beskrivelsen af planernes funktioner og retlige karakter har det forhold, at planerne er fysiske planer, da også mindre betydning.

3.2 Hovedlovene på vandområdet

Vandplanlægningen sker indenfor rammerne af 5 hovedlove, miljømålsloven, planloven, vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven og miljøvurderingsloven. Udarbejdelsen af vandløbsregulativer kan siges at rumme elementer af planlægning, men vandløbsloven spiller generelt kun mindre rolle i planlægningssammenhæng og er ikke inddraget i denne rapport. Hovedlovene er, selv om de er selvstændige miljølove, i vidt omfang indbyrdes sammenknyttede. Det beror først og fremmest 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.

Miljømålsloven[2] er en planlægningslov for de statslige vandplaner, de kommunale handleplaner og Natura 2000-planerne. Formålet med miljømålsloven er at gennemføre dele af vandrammedirektivet og fastsætte planlægningskrav med henblik på gennemførelsen af fuglebeskyttelses- og habitatdirektivet.

Miljømålslovens vandplandel sætter mål for kvaliteten af overfladevand og grundvand og danner den retlige ramme for planlægningen af de initiativer og den regulering, der skal iværksættes for at nå miljømålene. Derudover sætter den rammen for Miljøministerens overvågning af vandforekomsternes kvalitet.

Vandforsyningsloven[3] 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.

Vandforsyningslovens bestemmelser er yderligere detaljeret og udmøntet i bekendtgørelser vedr. vandkvalitetskrav, vandindvindingstilladelser og vandforsyningsplanlægning.

Planloven[4] sætter de retlige rammer for den fysiske planlægning, der også har betydning for vandforvaltningsområdet. Både landsplandirektiver og kommuneplaner indgår i det planhierarki, der styrer kommunernes aktiviteter på vandforvaltningsområdet – landsplandirektiverne dog formodentligt primært som en overgangsordning frem til 2009.

---

[2] Om miljømålsloven se Helle Tegner Anker i *Tidsskrift for Landbrugsret* nr. 2/2005.

[3] Om vandforsyningsloven se bl.a. Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 279, Mogens Moe, Charlotte Bigum Lysnæs og Louise Ploug Krat, *Miljøret*, s. 106 og for en ældre fremstilling Jørgen Barfod i *Vandløbs- og vandforsyningsloven.*

[4] Om planloven se Anne Birte Boeck i *Lov om planlægning.* Helle Tegner Anker i *Miljøretten 2*, s. 117. Karsten Revsbech i *Lærebog i Miljøret*, s. 11. Mogens Moe, Charlotte Bigum Lysnæs og Louise Ploug Krat, *Miljøret*, s. 193.

Herudover har planlovens anlægsregulerende bestemmelser, der navnlig udgøres af krav om landzonetilladelser og lokalplaner, naturligvis betydning for placeringen af vandforsynings- og spildevandsanlæg.

Regionplanerne har frem til kommunalreformen fungeret som den centrale og samlende plan for vandforvaltningen og arealanvendelsen. Med det nye plansystem bliver regionplanens rolle på vandområdet først og fremmest erstattet af de statslige vandplaner, den regionale råstofplan og den kommunale handleplan.

Miljøbeskyttelseslovens[5] 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 spildevandsplanen. Reguleringen af spildevandsområdet er for en stor dels vedkommende placeret 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.

Miljøvurderingsloven[6] implementerer miljøvurderingsdirektivet og fastsætter en miljøvurderingsprocedure for planer og programmer, som tilvejebringes af offentlig myndigheder i henhold til lovgivningen. Loven fastlægger minimumskravene til udarbejdelsen af en miljørapport.

Miljøvurderingslovens krav gælder som udgangspunkt for alle planer og programmer indenfor vandforvaltningsområdet og sikrer som udgangspunkt det miljøvurderingskrav, der i visse tilfælde følger af habitatdirektivets art. 6, stk. 3.

3.3 Planen som instrument

Vandforvaltningsplanerne har 3 hovedfunktioner, som der fokuseres på i denne rapport:

- Planerne skal informere og skabe overblik.
- Planerne skal styre kommunens aktiviteter.
- Planerne skal koordinere og integrere kommunens aktiviteter med andre myndigheders aktiviteter.

Det er ikke umiddelbart muligt at opstille en entydig retlig definition af begrebet plan, men man kan man fremdrage nogle generelle træk vedrørende planerne som instrumenter eller virkemidler.[7]

---

[5] Om miljøbeskyttelsesloven se Ellen Margrethe Basse i *Miljøretten IV*, s. 99. Karsten Revsbech *i Lærebog i Miljøret* s. 113. Mogens Moe, Charlotte Bigum Lysnæs og Louise Ploug Krat, *Miljøret*, s. 27.

[6] Om miljøvurderingsloven se Gert Johansen i *Dansk Vejtidsskrift* august 2004, s. 26. Desuden Skov- og Naturstyrelsens udkast til Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer, juni 2005.

[7] Jf. også Karsten Revsbech i *Forvaltningsret Almindelige emner* s. 99, samt Peter Blume, Peter Christensen og Anita Rønne i *Retlig regulering*, s. 199.

Planerne er fremadrettede, idet de grundlæggende tager sigte på fremtidige dispositioner. De søger at styre forandringerne i det fysiske ved at styre myndighedernes stillingtagen til fremtidige spørgsmål eller til spørgsmål vedrørende fremtidige forhold. De er kendetegnet ved at være helhedsorienterede, koordinerende, informerende, retligt multifunktionelle og tilvejebragt i en proces med mulighed for dialog med sektorens forskellige aktører.[8]

De aktører, der først og fremmest inddrages i den kommunale planlægningsproces, er staten, interesseorganisationerne og borgerne. Desuden inddrages en række særlige lovfæstede vandforvaltningsorganer, som almene vandværker og spildevandslag og f.eks. det koordinationsforum vedrørende indsatsplaner, der nedsættes efter vandforsyningsloven.

Planerne har vist sig velegnede til statslig styring af kommunerne, idet de kombinerer en respekt for kommunalt selvstyre og en statslig indflydelse på forvaltningsområderne.[9] Det er navnlig tydeligt i de tilfælde, hvor kommunerne udarbejder planerne, og staten på forskellig vis har vetobeføjelser overfor vedtagelsen af dem.[10] Denne samarbejdsmodel genfindes i en række af vandforvaltningens kommunale planer og vil formodentligt blive et fremtrædende element i de kommunale handleplaner, jf. mml § 31 e. Tilsvarende giver den formaliserede planproces mulighed for struktureret kommunal indflydelse på de statsligt udarbejdede planer.

Jo stærkere både statslige og kommunale myndigheder bindes gensidigt af planer, jo mere får planerne karakter af et aftaledokument mellem myndighederne indbyrdes. Aftaleelementet er tydeligst, hvis myndighederne er udstyret med gensidige indsigelsesbeføjelser og eventuel vetoret overfor vedtagelsen af planerne. Modsvarende er styringselementet tydeligt, hvor vetoretten er ensidig, eller hvor der er fastsat statslige call-in beføjelser eller tilsvarende.

3.4 Styring, integration og koordinering

Begreberne styring, koordination og integration dækker i nogen grad over de samme retlige relationer indenfor forvaltningen. Der er dog en naturlig sproglig sondring, der i med fordel kan anvendes for at ensarte den retlige begrebsanvendelse indenfor naturressource- og miljøspørgsmål.

En integreret vandforvaltning kan forstås som en vandforvaltning, der er integreret i et eller flere andre forvaltningsområder.[11] Tilsvarende kan en integrerende vandforvaltning forstås som en vandforvaltning, der integrerer hensyn fra andre forvaltningsområder i de forvaltningsmæssige beslutninger. Endelig kan en integreret vandforvaltning forstås som en vandforvaltning, hvor de forskellige instrumenter og kompetencer er integreret i hinanden. Der er dog også andre mere brede karakteristikker af begreberne.[12]

---

[8] For en opdeling af miljøretlige instrumenter i fysiske, normative, økonomiske og pædagogiske, se Torstein Eckhoff i Statens styringsmulighedter, s. 29.

[9] Om sektorplaner og styring af kommunerne se Carsten Henrichen i *Offentlig forvaltning – lærebog i forvaltningslære*, s. 407 og i *Retssikkerhed og moderne forvaltning* s. 308.

[10] Om statsligt veto mod kommunale planer se f.eks. Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret*, s. 385 og Carsten Henrichsen i *Retssikkerhed og moderne forvaltning*, s. 310.

[11] Jf. f.eks. Ellen Margrethe Basse og Helle Tegner Anker i *Miljøretten I*, s. 101.

[12] Jf. bl.a Helle Tegner Anker i *Integrated Ressource Management – Lessons for Europe* i European, Environmental Law Rewiew, July 2002, s. 199 m. yderligere henvisninger. Rikke Møller i *Integreret*

En koordineret vandforvaltning forstås naturligt som en vandforvaltning, hvor de enkelte elementer ikke modarbejder hinanden uhensigtsmæssigt. Tilsvarende kan en vandforvaltning koordineres med andre forvaltningsområder eller mellem forskellige myndigheder med det resultat, at beslutningerne indenfor de forskellige forvaltninger ikke modarbejder de hensyn, som beslutningerne hver især søger at fremme.

Begrebet styring anvendes normalt i forbindelse med et over- og underordnelsesforhold imellem beslutningstagerne, hvor koordinering normalt beskriver en proces hvor mere eller mindre autonome aktører retter deres aktiviteter og beslutninger ind, så de varetager samme generelle hensyn.

De enkelte retlige instrumenter har ofte både integrerende, koordinerende og styrende funktioner i forhold til både forvaltningsområder og myndigheder. Her skal dog fremhæves de processuelle virkemidler, formålsbestemmelser og planer, som i særlig grad er både styrende, koordinerende og integrerende.

De processuelle virkemidler omfatter retlige forhold som vetobeføjelser, offentlighedsprocedurer, hørings- og vurderingsforpligtelser, koordinationsfora mm. Det er oplagt, at sådanne virkemidler er med til at koordinere de forskellige aktørers aktiviteter indenfor vandområdet. De processuelle virkemidler kan også bruges styrende af overordnede myndigheder.

De processuelle krav og rettigheder muliggør en inddragelse af aktørerne indenfor området og en afvejning og integrering af deres interesser i myndighedernes beslutningsgrundlag. Forudsætningen for, at de processuelle virkemidler fremmer, hvad man kunne kalde en integreret vandforvaltning, er imidlertid dels, at aktørerne repræsenterer den vifte af interesser og hensyn, som det er målet at integrere, dels at de formår at integrere de interesser, de præsenteres for i deres aktiviteter.

Lovgivningens formålsbestemmelser er retningsgivende for myndighedernes udnyttelse af lovgivningens beføjelser. Brede formålsbestemmelser giver mulighed for, at det forvaltningsretlige specialitetsprincip ikke virker bremsende for integration af hensynet til beskyttelse og benyttelse af vandressourcerne i andre sektorer og for at integrere hensyn til andre sektorers interesser i vandforvaltningen. Målsætninger og formålsbestemmelser i lovgivningen angår både myndighedsudøvelsen og myndighedens faktiske forvaltning.

Planerne er et af de stærkeste instrumenter til at virkeliggøre en integreret og koordineret vandforvaltning. De muliggør en integrering af interesser og afvejning af hensyn samt en koordinering af myndighedernes aktiviteter indenfor området og administration af beføjelser i de forskellige love.

3.5 Planens elementer

Planernes indhold kan overordnet beskrives med 3 elementer med hver deres retlige karakteristika:

- Forudsætninger
- Planbestemmelser
- Begrundelse

Vandforvaltning m. henvisninger. Helle Tegner Anker i Tidsskrift for Landbrugsret nr. 2/2005, s. 57.
Jacob Ferdinand og Jens Lønholt i Stads- og Havneingeniøren nr. 1/2001, s. 28.

Lovgivningen er dog sjældent så systematisk opbygget, og selv hvor lovgivningen giver mulighed for at gennemføre denne principielle adskillelse af planens elementer, er det sjældent at se en plan, der i praksis gør det. Den retlige karakter af indholdet af de tre dele er dog forskelligt.

Planlægningsprocessen kan på flere måder sammenlignes med en forvaltningsretlig sag, hvori en myndighed skal træffe en afgørelse, og de enkelte elementer i planen kan sammenlignes med indholdet i en afgørelse.[13] Der er desuden en forbindelse mellem de tre elementer i en plan og så de begrænsninger, der vedrører rekursinstansernes prøvelse af planen.

Dertil kommer, at planernes informationsværdi og evne til at skabe overblik over forvaltningsområdet bliver væsentligt bedre, når der sondres mellem forudsætningerne for planen, det planlægningsmæssige indhold og så begrundelsen for dette indhold.

I praksis er der ofte i de konkrete planer en betydelig uklarhed med hensyn til hvilke dele af en plans indhold, der er udtryk for egentlig planlægning, og hvilke dele der er udtryk for planlægningens retlige og faktiske forudsætninger. Det er ikke usædvanligt, at de kommunale planer indeholder retningslinjer for administrationen, der blot gentager krav og forpligtelser, der følger af lovgivningen eller af overordnede planer. Dette er vigtigt at være opmærksom på, når man skal vurdere planbestemmelserne i de kommunale planer.

3.5.1 Forudsætninger

En plans forudsætninger består først og fremmest af de faktiske og retlige forhold, der ligger til grund for planlægningen. Det er en beskrivelse af status, det vil sige de nuværende forhold og vilkår, som planlægningen skal forholde sig til.

For de arealorienterede planer vil forudsætningerne typisk indeholde en mere eller mindre omfattende kortlægning af de forhold, som planen angår og skal forholde sig til. Planlægning og forvaltning af vandressourcerne stiller store krav om overblik over alle anvendelsesformer samt over vandressourcernes omfang og kvalitet.[14] Dette overblik skal planen gerne formidle.

Derudover er myndighedernes skøn og prognoser for fremtidige forhold også en del af en plans forudsætninger. Det kan f.eks. være skøn over forureningskilder eller prognoser for fremtidigt vandforbrug. Sådanne skøn og prognoser, der indgår i en plans forudsætninger, kan sammenlignes med myndighedernes værdiskøn i en sagsbehandlingsproces. Der er tale om en estimering af forhold, der kun lader sig sandsynliggøre – ikke verificere.

De retlige forudsætninger for den kommunale planlægning indenfor vandområdet udgøres først og fremmest af reguleringen fastsat i nationale love og bekendtgørelser, hvoraf en meget stor del er implementering af fællesskabsretlige regler. Herudover udgøres de retlige forudsætninger i vidt omfang også af indholdet i de overordnede statslige planer, f.eks. som miljømål fastsat i vandplanerne efter miljømålsloven.

---

[13] Jf. således i det hele Karsten Revsbech *Planer og forvaltningsret*, navnlig s. 128 og samme i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, navnlig s. 75.

[14] Jf. f.eks. Henrik Vejre, Martin Kyhn og Christian Hedemann Olsen, *Vandportalen* www.vapor.dk *– et redskab til forvaltning af vandområdedistrikter*, s. 5.

Der kan tænkes at være en forskel i klageorganers prøvelse af en plans forudsætninger alt efter, om det er faktiske eller retlige forudsætninger, eller om der er tale om skøn og prognoser, men området er ikke undersøgt.

3.5.2 Planbestemmelser

Selve planlægningsdelen i en plan består af en fremstilling af den ønskede og planlagte fremtidige situation vedrørende de faktiske forhold og de deraf følgende retlige rammer eller retningslinjer for myndighedens forvaltning.

Planlægningen for de faktiske forhold er de fleste fysiske planers væsentligste indhold. Her opstilles mål for, hvordan de fysiske forhold, miljøtilstand, infrastruktur m.v. skal se ud eller udvikle sig indenfor planperioden.

Planlægning af myndighedernes stillingtagen i fremtidige spørgsmål er knyttet til realiseringen af planlægningen for de fysiske forhold. Der er tale om en angivelse af de virkemidler, med hvilke myndighederne skal søge at realisere planen eller bevæge sig mod de opstillede mål. Konkret har dette indhold ofte karakter af retningslinjer for myndighedernes fremtidige administration af beføjelser i medfør af lovgivningen.

Det er styring, der er det væsentligste formål med planen, og det vigtigt for at realisere formålet, at styringen klart fremgår af planens planlægningsdel.

Endelig indgår der i planernes planlægning ofte en tidsplan for realiseringen af planen, dvs. en mere eller mindre nøjagtig gengivelse af, hvornår den planlagte udvikling skal eller forventes at finde sted.

Det er selve planbestemmelserne, som planens retsvirkninger knytter sig til. Planbestemmelserne kan sammenlignes med selve afgørelsen i en skønsmæssig forvaltningsafgørelse, og det planlægningsmæssige indhold kan påklages, hvis der er fuld klageadgang. Det planlægningsmæssige indhold kan ikke påklages med hensyn til hensigtsmæssigheden, hvis klageadgangen er begrænset til retlige forhold. Det er i øvrigt anført, at rekursmyndigheder bør udvise tilbageholdenhed i hensigtsmæssighedsspørgsmål.[15]

3.5.3 Begrundelse

Begrundelsen i en plan indeholder på baggrund af planens forudsætninger argumentationen for det planlægningsmæssige indhold. Begrundelsen har for de fysiske planers vedkommende i nogen grad indgået i redegørelsen for planernes forudsætninger, der også er blevet sammenlignet med en begrundelse i forvaltningsretlig forstand.[16]

Som en del af begrundelsen beskrives ofte, hvordan planen forholder sig til anden planlægning, til udviklingen indenfor andre samfundssektorer og til de forhold, der i øvrigt er opstillet i planens forudsætninger. Begrundelsen vil også naturligt indeholde et skøn over eller en vurdering af den effekt, de planlagte tiltag vil have på de forhold, planen beskæftiger sig med.

For mange planers vedkommende er der i lovgivningen opstillet en række krav til den begrundelse, der skal indeholdes i eller ledsage en plan. Derudover gælder miljøvurderingslovens generelle krav om, at planer skal ledsages af eller indeholde en miljørap-

[15] Jf. Karsten Revsbech i *Planer og Forvaltningsret*, s. 452.
[16] Jf. f.eks. Karsten Revsbech i *Lærebog i Miljøret*, s. 44.

port, jf. mvl. § 3. Miljørapporten skal beskrive og vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet ved planens gennemførelse samt fastlægge rimelige alternativer. Den skal efter miljøvurderingslovens § 7, stk. 2 indeholde de oplysninger, der er anført i miljøvurderingslovens bilag 1, og som med rimelighed kan forlanges under hensyntagen til den aktuelle viden, gængse vurderingsmetoder, planens detaljeringsgrad, indhold og eventuel placering i et planhierarki.

Spørgsmål om, hvorvidt en plan lever op til disse krav, er et retligt spørgsmål, der normalt vil kunne påklages. Planindhold med karakter af begrundelse har imidlertid normalt ingen retsvirkning i sig selv, og en plan vil sjældent kunne påklages, hvis indholdet lever op til lovgivningens formelle krav.

Begrundelsen er med til at skabe forståelse for de tiltag eller aktiviteter, der er planlagt, og er derfor vigtig for planens praktiske virkeliggørelse.

3.6 Planens retlige styring

3.6.1 Retsvirkningsbestemmelser

Et centralt spørgsmål er, i hvilken grad vandforvaltningens forskellige planer retligt forpligter myndighederne og styrer deres aktiviteter. Det beror først og fremmest på et spørgsmål om udformningen og karakteren af de bestemmelser i lovgivningen, der giver planernes indhold retsvirkning overfor myndighedernes beslutninger, men også på nogle almindelige forvaltningsretlige principper.

Med fokus på de kommunale myndigheder, så har de forskellige retsvirkningsbestemmelser forskellig styrke overfor de kommunale dispositioner spændende fra et lovfæstet krav om at gennemføre en plan til et ulovbestemt krav om at tage en plan i betragtning. Formuleringerne er lidt forskellige fra den ene lov til den anden, og de enkelte retsvirkningsgrundlag uddybes i det efterfølgende. Retsvirkningsgrundlagene kan imidlertid samles i følgende hovedgrupper.

- **Pligt til at følge eller gennemføre en plan.** Miljømålslovens § 3, stk. 2 og vandforsyningslovens § 13, stk. 1 og § 3c, stk. 2 er bestemmelser, der med en forskellig formulering binder kommunerne til at gennemføre en plan eller følge dens indhold.
- **Pligt til at lægge en plan til grund for afgørelser af sager.** Vandforsyningslovens § 13c, stk.1 og § 15, stk. 1 samt råstoflovens § 5a, stk. 5 er bestemmelser, der pålægger kommunerne at lægge en plan til grund for forvaltningsafgørelser.
- **Pligt til at virke for en plan.** Planloven indeholder en forpligtelse for de kommunale myndigheder til at virke for de fysiske planers virkeliggørelse, jf. nu planlovens § 12, stk. 1 og ændringsloven til planloven[17] § 3, stk. 3.
- **Pligt til ikke at planlægge i modstrid med en plan.** Miljøbeskyttelseslovens § 23, stk. 2, vandforsyningslovens § 13a, stk. 2, råstoflovens § 5 a, stk. 5 og planlovens § 11, stk. 2. forpligter til ikke at planlægge i strid med en anden plan og udtrykker det, der indenfor den fysiske planlægning traditionelt kaldes rammestyringsprincippet.

[17] Lov nr. 571 af 24/06/2005.

Disse lovfæstede retsvirkningsbestemmelser suppleres med en række almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, der også kan give indholdet af en statslig eller kommunal plan retsvirkning for myndighedens beslutninger.[18]

Oplysninger i planer kan indgå i myndighedernes administration og lægges til grund for myndighedernes beslutninger.[19] Det er normalt, at de faktiske forhold, der er beskrevet i en plans forudsætninger bruges, i en lang række sammenhænge indenfor myndighedens egen forvaltning og indenfor andre myndigheders forvaltning. En god fremstilling af en plans faktiske og retlige forudsætninger virker i sig selv koordinerende på aktiviteterne indenfor myndigheden og i forhold til andre myndigheder.

Selve planlægningsdelen i en plan kan indgå som et kriterium i myndighedernes afvejning, ikke bare i forbindelse med forvaltningsretlige afgørelser, men også i forbindelse med tilrettelæggelse af myndighedernes aktiviteter i almindelighed. Selv uden grundlag i lovgivning eller administrative regler har myndighederne i vidt omfang ret til at vægte deres egne planer i skønsmæssige afgørelser uden at komme i konflikt med det forvaltningsretlige specialitetsprincip og magtfordrejningsgrundsætningen.[20]

Hvis planbestemmelser, der angår myndighedernes administration af skønsmæssige beføjelser i medfør af anden lovgivning, er præcise, og hvis de er møntet på anvendelsen af bestemte skønsmæssige beføjelser, så er der grundlag for at anse myndighederne for bundet af planbestemmelsen ud over hvad der følger af eventuelle lovfæstede retsvirkningsgrundlag.

Planer, som indeholder retningslinjer, der fastlægger forudsætninger for udstedelse af forvaltningsakter, kan med hensyn til deres retlige status i almindelighed behandles/vurderes som andre interne regler, dvs. regler udarbejdet af myndigheden selv, som f.eks. formulerede retningslinjer og administrativ praksis.[21] Der er i teorien enighed om, at administrativ praksis er bindende for forvaltningen i den forstand, at den ikke vilkårligt kan fraviges, men kun ændres generelt. Offentliggørelse af administrativ praksis kræver i øvrigt ikke særlig hjemmel, og det er almindeligt, at det sker i form af planer.[22]

Der er peget på, at man ved den retlige subsumption i henhold til interne regler må tage et vist hensyn til deres særlige karakter. Det er navnlig spørgsmålet om, hvorvidt der kan fremskaffes tilstrækkelige oplysninger om reglernes indhold, hvorvidt reglerne er tilstrækkeligt gennemarbejdede, og hvorvidt de er udtømmende i deres fastlæggelse af rammerne for det administrative skøn.[23]

For de fleste planbestemmelser gør disse forbehold sig normalt ikke gældende. Planerne er - ideelt set - omhyggeligt formulerede, vedtaget efter grundig overvejelse og efterfølgende offentliggjort. De må anses for vejledende for borgerne, og hensynet til borgernes berettigede forventninger har særlig vægt. Ovenstående må i alt fald gælde, hvor der er

---

[18] Om hjemmelsspørgsmål i forbindelse med styring af myndigheder, se f.eks. Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen i *Grundlæggende forvaltningsret*, s. 34.
[19] Om sagsoplysning se Jens Garde og Jørgen Mathiassen i *Forvaltningsret, sagsbehandling*, s. 120.
[20] Om magtfordrejningsgrundsætningen og specialitetsprincipperne se bl.a. Jens Garde i *Forvaltningsret, Amindelige emner*, s. 226 og 242.
[21] Jf. Jens Garde og Jørgen Mathiassen i *Juristen nr. 3, 1993*.
[22] Jf. bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiassen i *Forvaltningsret Almindelige emner*, s. 148 og Bent Christensen i *Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 169.
[23] Jens Garde og Jørgen Mathiassen i Juristen nr. 3, 1993, s. 121 og Forvaltningsret *Almindelige Emner*, s. 149.

tale om, at en retningslinje fastlægger forudsætningerne for begunstigende forvaltningsakter.

Det er ofte fremhævet, at jo mere præcist en planbestemmelse er udarbejdet, jo mere indskrænkes myndighedernes mulighed for at fravige denne bestemmelse i den konkrete forvaltningsafgørelse.[24]

Tjenestebefalinger er bindende ordrer til forvaltningens ansatte vedrørende tjenesteudøvelsen. De er givet i kraft af et over- og underordnelsesforhold og kan måske bedst i den her sammenhæng betegnes ordrer eller instrukser.[25] Som tjenestebefalinger kan planbestemmelser styre forvaltningens interne virksomhed.

3.6.2 Planens adressater

Som koordinerende og integrerende instrumenter retter planerne sig til en vid kreds af aktører på vandforvaltningsområdet, dvs. både myndigheder, borgere, virksomheder og organisationer. Vandforvaltningsplanernes retssubjekter er imidlertid som klar hovedregel myndighederne. Planernes indhold styrer aktiviteterne hos den myndighed, der udarbejder planen og i et vist omfang hos andre myndigheder. Vandforvaltningsplanerne har med en enkelt undtagelse kun umiddelbar retsvirkning for myndighederne, ikke for borgerne. Undtagelsen er vandforsyningsplanen, der i nogle få sammenhænge også har umiddelbar retsvirkning for private almene vandforsyningsanlæg.

Planerne har middelbar retsvirkning for borgerne, i det omfang de fungerer som myndighedernes grundlag for administration af beføjelser i medfør af lovgivningen. Planerne retter sig derfor også mod borgere og virksomheder ved at informere om myndighedernes forventede administration og forvaltning indenfor vandområdet.

I den almindelige forvaltningsret kan man skelne mellem styring og regulering, hvor styring angår myndighedernes forhold, mens regulering er rettet mod borgernes dispositioner.[26] I den terminologi er vandforvaltningsplanerne styringsredskaber. Det er imidlertid i vid udstrækning myndighedernes regulering af borgernes forhold, som planerne er styrende for, så forbindelsen til regulering er tæt.

3.6.3 De kommunale aktiviteter

Vandforvaltningens planer giver både staten og kommunerne selv mulighed for styre kommunernes dispositioner. Man må imidlertid overveje, hvilke kommunale beslutninger og aktiviteter, der kan styres af en given plan.[27]

Der er er kun sjældent i forbindelse med formuleringen af lovgivningens retsvirkningsbestemmelser taget stilling til, hvilke kommunale aktiviteter en given plan kan have retsvirkning for. Indholdet af kommunale forvaltningsafgørelser efter lovgivningen og

---

[24] Jf. bl.a. Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 307 og 317. Bent Christensen i *Forvaltningsret. Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 169. Om vagt formulerede retningslinjer se desuden Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret* s. 181.

[25] Jf. Bent Christensen i *Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation*, s.39 og 326. Karsten Revsbech i *Forvaltningsret, Almindelige emner* s. 97.

[26] Jf. Bent Christensen i *Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 15.

[27] Om statslig styring af kommunalforvaltningen generelt se Bent Christensen i *Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 343. Om styring via planer se Peter Blume, Peter Christensen og Anita Rønne i *Retlig regulering* s. 207.

indholdet af kommunale lovbundne planer, er de traditionelle hovedområder for planernes retsvirkning. De kommunale aktiviteter omfatter også en lang række andre forhold end udarbejdelse af planer og afgørelse af sager, og disse forhold kan også på forskellig vis styres via planer.

De kommunale aktiviteter kan opdeles på forskellig vis ud fra deres karakter og det retlige grundlag, de udøves på. Ofte opdeles forvaltningens opgaver i ydre og indre virksomhed, alt efter om virksomheden resulterer i et produkt, der manifesterer sig direkte overfor borgerne eller ej.[28] Vandforvaltningens planer kan angå både myndighedernes ydre og indre virksomhed, men det er navnlig de dele af den indre virksomhed, der kan henføres til forberedelse og styring, samt de dele af den ydre virksomhed, der kan henføres til retlig regulering og serviceydelser, der er relevant.

En anden hovedsondring, der er relevant, når man beskæftiger sig med den kommunale forvaltning, er adskillelsen af de to overordnede opgavetyper – myndighedsudøvelse og faktisk forvaltning. [29]

Myndighedsudøvelsen omfatter administrationen af lovgivningen og regulering af borgernes forhold, først og fremmest afgørelse af sager i henhold til loven og tilsyn. Den faktiske forvaltning omfatter driften af de kommunale service- og forsyningsvirksomheder - indenfor vandområdet primært levering af drikkevand og bortledning og rensning af spildevand - men også aktiviteter som overvågning og vandløbsvedligeholdelse. Skillelinjen mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltning er i øvrigt uklar.[30]

Mens der til myndighedsudøvelsen er knyttet et almindeligt hjemmelskrav, er det kun en del af de kommunale drifts- og forsyningsopgaver, der udføres på grundlag af bemyndigelser i lovgivningen, og driften af forsyningsvirksomheder hviler normalt på bemyndigelsen i henhold til kommunalfuldmagten.[31]

Driftsopgaverne udføres indenfor rammerne af den almindelige miljølovgivning og er underlagt det samme kvalitetskrav, anmeldelseskrav og tilladelseskrav, som borgere og virksomheders aktiviteter er. Myndighedsudøvelsen sker tilsvarende indenfor rammerne af lovgivningen, og både tilrettelæggelsen af myndighedsudøvelsen og det materielle indhold i myndighedernes afgørelser er ofte yderligere reguleret i administrative regler.

Planinstrumentet spiller en stor rolle for vandforvaltningen, og både kommunernes myndighedsudøvelse og varetagelse af drifts- og forsyningsopgaver er undergivet de statslige og kommunale planer.

Man kan også skelne mellem reaktiv og proaktiv forvaltning.[32] Der er ikke tale om egentlige retlige begreber, men mere om karakteristika ved den enkelte aktivitet, og vandforvaltningens planer rummer mulighed for at styre både kommunernes reaktive og proaktive forvaltning.

---

[28] Jf. f.eks. Bent Christensen i *Forvaltningsret. Opgaver Hjemmel Organisation,* s. 7 og 32 for en yderligere opdeling af aktiviteterne indenfor ydre og indre virksomhed. Se også Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen i *Grundlæggende forvaltningsret* s. 58.

[29] Jf. Ellen Margrethe Basse i *Miljøretten 1,* s 339, der sondrer mellem myndighedsudøvelse og drift.

[30] Jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen i *Forvaltningsret*, s. 37 og for en grundig analyse m. henvisninger og Carsten Henrichsen i *Retssikkerhed og moderne forvaltning,* s. 161.

[31] Om kommunalfuldmagten og kommunal forsyningsvirksomhed se bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech i *Kommunalret*, s. 60. Karsten Revsbech i *Kommunernes opgaver*, s. 130. Frederik Gammelgaard i *Kommunal Erhvervsvirksomhed* s. 100. Michael Steincke i *Kommunale Aktiviteter* s. 19.

[32] Jf. f.eks. Helle tegner Anker i *Tidsskrift for landbrugsret* 2/2005, s. 56.

Reaktiv myndighedsudøvelse består først og fremmest af behandling af ansøgninger, anmeldelser m.v., dvs. situationer, hvor myndigheden reagerer på borgerens initiativ. Proaktiv myndighedsudøvelse er myndighedsudøvelse, der udspringer af myndighedens eget initiativ, som det f.eks. er tilfældet ved genopretning af vådområder ved frivillige aftaler eller ekspropriation. Kommunernes drift og faktiske forvaltning kan også i mange tilfælde rumme både reaktive og proaktive elementer. Realisering af vandforvaltningens planer vil ofte forudsætte både reaktiv og proaktiv myndighedsadfærd.

3.6.4 Styring af kommunens enkeltsagsadministration

I den lovgivning, der ligger til grund for de nyere plantyper – indsatsplaner og vandplaner - indenfor vandforvaltningsområdet, anvendes formuleringer som ”retningslinjer for myndighedernes afgørelse af sager efter lovgivningen”.

Når en plan indeholder retningslinjer for afgørelse af sager efter lovgivningen, er der oftest tale om en styring af kommunens reaktive myndighedsudøvelse. Sådanne retningslinjer består af afvejningsregler med henblik på at normere skønnet i de skønsmæssige afgørelser, myndigheden skal træffe.[33] Det er afvejningsregler, der regulerer myndighedens prioritering af interesser, eventuelt i kombination med lokalisering til særlige områder.

Der er typisk tale om retningslinjer for den reaktive myndighedsudøvelse, retningslinjer der normerer myndighedernes skøn i skønsmæssige afgørelser. Den form for planbestemmelser kan retligt sammenlignes med generelle tjenestebefalinger.[34]

Her normerer en retningslinje i Nordjyllands Amts regionplan afvejningen i forbindelse med tilladelser efter vandløbs- og naturbeskyttelsesloven.

Retningslinie 6.2.10 – Kulturtekniske indgreb
Kulturtekniske indgreb i vandløb og søer må ikke vedvarende forringe mulighederne for et alsidigt dyre- og planteliv. Der bør ikke etableres søer ved opstemning af vandløb, væld og kilder. Vandløb med basismålsætning bør ikke rørlægges.[35]

Hvis sådanne retningslinjer er fastsat i en statslig plan, som kommunerne er bundet af, kan deres retlige status i forholdet mellem myndighederne indbyrdes bedst sammenlignes med et cirkulære eller en bekendtgørelse. Er retningslinjerne fastsat i en statslig plan, som kommunen kun er forpligtet til at virke for, kan deres retlige status bedst sammenlignes med en vejledning.[36]

Hvis de kommunale planer indeholder tilsvarende retningslinjer for kommunens administration af skønsmæssige beføjelser, afhænger deres styrke ikke kun af planens retsvirkningsbestemmelse, men også af hvor præcist og direkte formuleret retningslinjerne er. Er det klart formulerede prioriterings- eller praksisregler i forhold til en bestemt sagstype, kan retningslinjerne retligt sammenlignes med en offentliggjort administrativ praksis. Planens retningslinjer kan herefter ikke vilkårligt fraviges, men kun ændres

[33] Om afvejningen i skønsmæssige afgørelser se bl.a. Bent Christensen i *Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 157. Jens Garde og Jørgen Mathiasen i *Forvaltningsret Almindelige emner*, s. 141.
[34] Om generelle tjenestebefalinger og administrativ praksis se Jens Garde og Jørgen Mathiassen i *Forvaltningsret. Almindelige emner*, s. 147, Bent Christensen i *Forvaltningsret, Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 39.
[35] Nordjyllands Amt: *Regionplan 2005*, s. 260.
[36] Om vejledninger som retsakter se. Bent Christensen i *Forvaltningsret*, s. 14.

generelt. Det har særlig betydning for de planer, for hvilke lovgivningen ikke indeholder nogen retsvirkningsbestemmelse, men også for de planer, for hvilke der kun er lovfæstet en svag retsvirkning for kommunen selv.

I forvaltningsretten gælder et generelt forbud mod at sætte et administrativt skøn under en regel. Spørgsmålet er, hvilken indflydelse grundsætningen om det pligtmæssige skøn har på udformningen af og administrationen i henhold til planer. Planens retningslinjer kan tænkes at afskære afvejningen fuldstændigt. Miljøstyrelsen har vedrørende vandforsyningsplaner været kritisk overfor retningslinjer, der efter deres formulering afskærer skønnet i forbindelse med tilladelser efter vandforsyningslovens § 21.[37]

Lovligheden af bevidst opstillede regler, der afskærer afvejningen fuldstændigt, har formodningen imod sig, men især masseforvaltning og behovet for forudsigelighed kan på forvaltningsområder, der ikke præges af høje krav om individualisering, gøre sådanne regler acceptable.[38] Forbuddet mod at sætte skønnet under en regel har således ikke samme vægt på alle forvaltningsområder. Inden for stedplanlægningen er det normalt acceptabelt, at afvejningen reguleres af regler i form af planer.[39] I den lovgivning, planerne udarbejdes efter, ligger da netop også ofte en bemyndigelse til at regulere afvejningen.

Et andet argument for at lade retningslinjerne i en plan afskære afvejningen knytter sig til planen som resultat af en sammenfattende og grundlæggende afvejning af interesser. Afvejningen af de forskellige interesser sker således i forbindelse med udarbejdelsen af planen og ikke i forbindelse med stillingtagen i den enkelte sag. Også behovet for forudsigelighed inden for planlægningsområdet kan tale for, at afvejningen lovligt kan afskæres. Dertil kommer, at der selv i enkeltsagsbehandlingen inden for areal-, naturbeskyttelses- og naturressourcelovgivningen ofte er tale om afgørelser, hvori en bred kreds af personer eller grupper har interesse.

Kommunerne har i større eller mindre grad myndighedsbeføjelser, der kan udnyttes proaktivt indenfor vandforvaltningen. Kommunerne kan ved konkrete forvaltningsafgørelser ændre på de retlige rammer for borgernes og virksomhedernes forhold, og de kommunale planer kan indeholde retningslinjer herfor. Det er oplagt, at de planer, hvis gennemførelse kræver retlige indgreb i den eksisterende arealanvendelse, må rumme elementer af proaktiv myndighedsudøvelse.

3.6.5 Styring af kommunens faktiske forvaltning og servicevirksomhed

Det må formodes, at bindende statslige planer i almindelighed kan styre kommunale beslutninger vedrørende drift af kommunale forsyningsvirksomheder.[40] Planbestemmelser vedrørende kommunernes driftsområder vil også ofte have en proaktiv karakter. Det kan være retningslinjer, der angår kommunens vandløbsvedligeholdelse eller overvågning af natur- og miljøtilstanden.

---

[37] Miljøstyrelsens skrivelse er refereret i MAD 1999.1116. For den modsatte opfattelse se Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret* s. 334.

[38] Jf. f.eks. Bent Christensen i *Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 175 og Jon Andersen i *Forvaltningsret*, s. 361.

[39] Bent Christensen i *Forvaltningsret. Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 174. Peter Blume, Peter christensen og Anita Rønne i *Retlig regulering*, s. 209.

[40] Jf. Karsten Revsbech i *Lærebog i Miljøret*, s. 32.

Eksemplet her er fra Nordjyllands Amts regionplan og angår kommunernes og amtets vandløbsvedligeholdelse.

Retningslinie 6.2.3 – Miljøvenlig vedligeholdelse
Vandløb med målsætning A og B skal vedligeholdes miljøvenligt.[41]

Planer med et sådant indhold kan karakteriseres som handlingsplaner eller aktivitetsplaner, og planbestemmelserne kan bedst sammenlignes med tjenestebefalinger eller ledelsesmæssige instruktioner til forvaltningspersonellet givet i kraft af et over- og underordnelsesforhold. I eksemplet her er kommunen dog højst bundet af retningslinjen i henhold til virke-for-princippet. Spørgsmålet om regionplanretningslinjers retsvirkning for kommunernes faktiske forvaltning tagets i øvrigt op i afsnit 5.1.2.2 nedenfor.

Fra Vejle Kommunes vandforsyningsplan kan gives et eksempel på en planbestemmelse vedrørende kommunens egen proaktive indsats rettet til kommunens egen administration.

Midler
[…]
Vejle Kommune vil i planperioden lave en oplysningskampagne for enkeltindvindere om BAM, hvor de opfordres til at analysere vandet i boringen for BAM, som er det hyppigst påtrufne pesticid i Danmark. Kommunen vil undersøge mulighederne for en delvis kompensation for analyseomkostningerne.[42]

3.6.6 Styring af kommunens sags- og planforberedelse

Kommunens interne virksomhed kan også være genstand for styring via vandforvaltningens planer.[43] Det må formodes, at bindende statslige planer i almindelighed kan styre kommunale beslutninger vedrørende kommunens faktiske forvaltning, kortlægning og overvågning.[44] Det må imidlertid henstå som usikkert, i hvilket omfang de statslige planer generelt kan styre kommunernes beslutninger vedrørende kommunens indre virksomhed som planprocesser, sagsbehandling, og tilrettelæggelse af myndighedsudøvelsen.

I eksemplet herunder fra en indsatsplan i Roskilde Amt angår en planbestemmelse kommunens tilrettelæggelse af de lovpligtige tilsynsforanstaltninger med landbrug. I eksempler som dette er det ofte ikke helt klart, i hvilket omfang der er tale om selvstændige forpligtelser i kraft af planlægningen eller om en gentagelse af forhold, der følger af andre retsakter eller af aftaler indenfor området.

[41] Nordjyllands Amt *Regionplan 2005* s. 256.
[42] Vejle Kommune i *Vandforsyningsplan 2002 – 2012*, s. 62.
[43] Om hjemmelskravet for generelle tjenestebeføjelser vedrørende sagsbehandlingen se Karsten Revsbech *i Planer og forvaltningsret* s. 112. Om forberedelse som intern virksomhed se Bent Christensen i *Forvaltningsret. Opgaver Hjemmel Organisation*, s. 32. Om processuelle beslutninger i forbindelse med afgørelsesbegrebet se Hans Gammeltoft Hansen i *Forvaltningsret* s. 48.
[44] Jf. Karsten Revsbech i *Lærebog i Miljøret*, s. 32.

Tilsyn med landbrugsvirksomheder
Der gennemføres et tilsyn med landbrugsejendomme. Der kontrolleres, om opbevaring, omhældning og håndtering i øvrigt af bekæmpelsesmidler, gødning/mødding og andre potentielle kilder til grundvandsforurening foretages korrekt. Det skal sikres, at der ikke ligger pesticidemballage eller pesticidrester i gamle ajlebeholder eller lignende. På de ejendomme, hvor der findes vandindvindingsanlæg (boring/brønd) foretages samtidigt tilsyn med disse.[45]

Kommunerne har naturligvis i deres egne planer fuld adgang til at styre deres egen sags- og planforberedelse, samt tilrettelæggelse af myndighedsudøvelsen og tilsynsforanstaltninger indenfor vandforvaltningsområdet.

3.6.7 Styring af kommunens planlægning

De bindende statslige planer kan styre indholdet af kommunernes planlægning, ligesom de overordnede kommunale planer kan styre indholdet af de underordnede kommunale planer.

Der er imidlertid grund til at fremhæve rammestyringsprincippet, som et særligt retligt princip i forbindelse med hierarkiske planer. Rammestyring er som retligt princip karakteriseret ved, at en underordnet plan ikke må stride mod en anden og overordnet plan, og rammestyringsprincippet var en af grundideerne bag plansystemet og den sammenfattende fysiske planlægning.

Rammestyringsprincippet, som det blev introduceret med de første planlove anvender formuleringen ”må ikke stride imod”, jf. afsnit 3.6.1. Udgangspunktet har klart været, at bestemmelsen angår planernes planlægningsmæssige indhold, dvs. de planlagte dispositioner, og at det er disse dispositioner, der ikke må stride mod dispositioner i en overordnet plan.[46]

Der er derfor ikke tale om, at man med rammestyringsprincippet kan stille krav om et bestemt positivt indhold i de underordnede planer, eller styre underordnede planers indhold af retningslinjer for myndighedernes afgørelse af sager efter lovgivningen.

I eksemplet her forsøger Viborg Amt dog alligevel via rammestyringsprincippet at pålægge kommunerne et bestemt positivt indhold i kommune- og lokalplaner - nemlig det, at kommune- og lokalplaner skal indeholde hovedtrækkene af regionplanens retningslinjer indenfor spildevandsområdet og en vurdering af mulighederne for tilfredsstillende spildevandsudledning.

Retningslinje 30. Spildevandsrensning
[…]
8. Kommunernes spildevandsplaner skal følge regionplanens retningslinier. Hovedtrækkene skal optages i lokalplaner og kommuneplaner, hvori der skal foretages en vurdering af mulighederne for tilfredsstillende spildevandsafledning i forbindelse med planlagt byudvikling. […][47]

[45] Roskilde Amt, *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse, Almsgård Kildeplads*, s 92.
[46] FT 1972-73, tillæg A, sp. 5012.
[47] Viborg Amt, *Regionplan 2005*, retningslinje 30.

Rammestyringsprincippet alene giver heller ikke i sig selv umiddelbart grundlag for, at en trinhøjere statslig plan kan styre planbestemmelser i en underliggende plan vedrørende afgørelser af sager i henhold til lovgivningen.

Både Naturklagenævnet, Miljøklagenævnet og domstolene har taget stilling til spørgsmål vedrørende planers rammestyrende retsvirkning.[48]

> *MAD 2003.1413 angik en lokalplan og et kommuneplantillæg for en golfbane, der omfattede ca. 32 ha af et område, der i regionplanen var udpeget som meget værdifuldt landskab. Naturklagenævnet var af den opfattelse, at der var tale om en væsentlig planuoverensstemmelse, og at kommuneplantillæg og lokalplan derfor var ugyldige.*
>
> *MAD 2001.1054 angik bl.a. en regionplanretningslinje for spildevandsrensning i det åbne land. Retningslinjen var i den endeligt vedtagne plan blevet ændret i forhold til det offentliggjorte regionplanforslag. Her blev regionplanens rammestyrende retsvirkning overfor den kommunale spildevandsplan brugt af Naturklagenævnet som begrundelse for at anse ændringen i forhold til det fremsatte regionplanforslag for så væsentlig, at der skulle have været offentliggjort et nyt planforslag efter planlovens § 27, stk. 3.*

3.6.8 Styring af kommunens aktiviteter indenfor kommunalfuldmagten

Hvad angår styring af kommunernes aktiviteter indenfor kommunalfuldmagtens område, kan der også sættes spørgsmålstegn ved, om de bindende kan styres i en statslig plan. Det må umiddelbart ligge i kommunalfuldmagtsbegrebets retlige indhold, at det dækker over et område, der ikke uden særlig hjemmel kan styres af staten, men herudover gives der næppe noget sikkert svar på spørgsmålet. Indenfor vandområdet, hvor en del kommunale forsyningsaktiviteter principielt varetages med kommunalfuldmagten som hjemmelsgrundlag, kan problemstillingen imidlertid være relevant.

I teorien har der været argumenteret for, at virke-for-bestemmelsen, som den blev introduceret i lands- og regionplanloven, pålægger de kommunale råd en handlepligt for at virkeliggøre regionplanen, også med hensyn til dispositioner inden for kommunalfuldmagtens ramme.[49] Handlepligten er dog noget ubestemt, idet virke-for-bestemmelsen efter forarbejderne kun forpligter til at ”tilstræbe”.

3.6.9 Kommunale planers styring af andre myndigheder

Det er kun i miljømålsloven, at der er en lovfæstet binding af statslige myndigheder og regionsråd til at følge en kommunal plan, jf. mml § 3, stk. 2 om kommunale handleplaner. Herudover rummer de (primær)kommunale planer indenfor vandforvaltningen ingen lovfæstet binding af andre myndigheder.

> Der er mange eksempler på bestemmelser i kommunale planer, der retter sig mod statslige myndigheders anvendelse af deres beføjelser. Nogle gange gentager bestemmelserne eksisterende aftaler mellem myndighederne, og det kan være vanskeligt at fastlægge deres selvstændige retsvirkning. Eksemplet her er fra en indsatsplan udarbejdet af Københavns og Roskildes Amt.

---

[48] Se. F.eks. MAD 2003.416, MAD 2003.213, MAD 2003,1413, MAD 2002.1273, MAD 2002.788, MAD 2001.1054, MAD 1999.1116.

[49] Karsten Revsbech i *Planer og Forvaltningsret*, s. 151. med henvisning til FT 1972-73, tillæg B, sp. 2394.

Skovrejsning
[…]
Det er målet, at Skov- og Naturstyrelsen og Københavns Energi eller andre etablerer skov inden for de udpegede områder.[50]

De almindelige forvaltningsretlige regler vedrørende en sags oplysning indebærer, at kommunale planer også uden særligt lovgrundlag har retlig betydning for andre myndigheders beslutninger og sagsbehandling. Det kan formuleres således, at der for andre myndigheder ikke gælder en ubetinget pligt til at efterleve en kommunal plan, men dog det almindelige forvaltningsretlige princip om, at alle relevante hensyn skal tages i betragtning. Der kan kun med en forholdsvis tungtvejende begrundelse handles i strid med en kommunal plan i de tilfælde, hvor den må udgøre en særlig relevant del af beslutningsgrundlaget.[51]

Når lovgivningen i øvrigt ikke udtaler sig herom, har andre myndigheder i vidt omfang ret til at vægte de kommunale myndigheders planer i skønsmæssige afgørelser, så længe planerne udgør et relevant beslutningsgrundlag for hensigtsmæssige afgørelser.[52]

De kommunale planer indenfor vandområdet kan i mange forvaltningssager, hvor kompetencen ligger hos andre myndigheder, udtrykke relevante hensyn, der skal inddrages i sagsbehandling og beslutninger. Dette gælder f.eks. for sager inden for Vejdirektoratets, Skov- og Naturstyrelsens, Miljøstyrelsens, Jordbrugskommissionens og Fredningsnævnenes område.

I MAD 1998.1468 fandt Miljøklagenævnet, at der i en kommunal vandforsyningsplan kunne indgå en retningslinje om, at der indenfor vandværkernes forsyningsområde ikke burde gives tilladelse til indvinding til formål, der kunne dækkes af vandværkerne. Nævnet fandt, at en sådan retningslinje, der varetog saglige hensyn, herunder hensynet til planlægningens realisering, var såvel lovlig som velbegrundet. Nævnet lagde i øvrigt til grund, at vandforsyningsplanlægningen var et overordnet beslutningsgrundlag, hvis retningslinjer kun burde fraviges, når der forelå konkrete væsentlige hensyn, der talte herfor, og ophævede efter en samlet vurdering den af amtet meddelte vandindvindingstilladelse indenfor et vandværks forsyningsområde.

3.6.10 Håndhævelse

Et er planbestemmelsers retsvirkning, noget andet er, om de kan håndhæves overfor myndighederne. Nogle planbestemmelser kan håndhæves ved at påklage de sektorlovsafgørelser, som planbestemmelserne angår. Det er typisk retningslinjerne for den reaktive myndighedsudøvelse. Rammestyringsbestemmelser kan håndhæves i det omfang, en plan som helhed kan påklages eller skal godkendes.[53]

Retningslinjer for den proaktive myndighedsudøvelse er typisk sværere at håndhæve. Kommunernes handleforpligtelser kan håndhæves af det almindelige kommunale tilsyn, men der kræves normalt en vis klarhed over forpligtelsernes omfang – et krav, det kan

[50] Københavns og Roskilde Amt: *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelsen i oplandet til Solhøj Kildeplads*, s. 44.
[51] Jf. også Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret* s. 193.
[52] Jf. også Karsten Recsbech i *Planer og Forvaltningsret* s. 193. samt blandt mange andre MAD 2000.903, MAD 2004,1048 og MAD 2001.1433.
[53] Om prøvelse af planer se Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret*, s. 437.

være vanskeligt at leve op til, hvis ikke planen er meget præcist formuleret.[54] Retspolitisk er der argumenteret for at styrke tilsynsmyndighedernes muligheder for at gribe ind i tilfælde af kommunernes manglende opfyldelse af egne planer.[55]

3.7 Vandforvaltningens planer

Først med vandrammedirektivets implementering og strukturreformen har Danmark fået det retlige grundlag for en samlet national vandplanlægning med miljøministerens 4 vandplaner som udgangspunktet for den danske vandforvaltning. Tidligere tog vandforvaltningen sit udgangspunkt i en planlægning baseret på kommunale sektorplaner og plantemaer i den amtskommunale regionplan.

I vandforsyningsloven fra 1969 blev vandforsyningsplanlægning nævnt første gang som en hjælp for landvæsensretternes udstedelse af vandindvindingstilladelser. Fra og med vandforsyningsloven af 1973, der kom som et led i den daværende miljøreform, blev vandforsyningsplanlægningen udført af amtet, idet amtet nu også skulle give de vigtigste vandindvindingstilladelser. Det var dengang også tanken, at miljøministeren på grundlag af amternes planer skulle lave en samlet bindende plan for landets vandforsyning. Dette blev dog senere opgivet.

Med vandforsyningsloven af 1978 blev der skelnet mellem vandforsyningsplaner og vandindvindingsplaner, der angik udnyttelsen af vandressourcerne. Efterhånden blev beskyttelseshensynet mere fremtrædende, og fra 1982 blev vandindvindingsplanlægningen til en vandressourceplanlægning, der fra 1987 blev indarbejdet i regionplanlægningen.

Spildevandsplanlægningen stammer fra miljøloven af 1973 – dengang kaldet miljøplanlægning. Fra 1982 blev miljølovens bestemmelser udviklet til en egentlig vandkvalitetsplanlægning med målsætninger for vandløb, søer og kystvande. Vandkvalitetsplanlægningen blev fra 1984/85 også indarbejdet i regionplanlægningen.

De nye vandplaner efter miljømålsloven overtager og samler den tidligere vandressourceplanlægning og vandkvalitetsplanlægning. Derudover indeholder vandplanerne en række nye elementer.

Som en særskilt plantype, der ikke behandles yderligere, skal nævnes nationale handlingsplaner. Indenfor vandområdet er det navnlig Vandmiljøplan I, II og III, der må fremhæves. Handlingsplanernes indhold kan efter omstændighederne bedst betragtes som politiske strategier, men er de tilstrækkeligt handlingsorienterede, vil de eventuelt også kunne betragtes som retningsgivende for den administrative udfyldning af lovgivningen og for skønsudøvelsen.

De kommunalt udarbejdede planer med betydning for vandforvaltningsområdet er de kommunale handleplaner efter miljømålsloven, kommuneplaner efter planloven, indsatsplaner, vandforsyningsplaner og planer for almene vandforsyningsanlæg efter vandforsyningsloven samt spildevandsplaner efter miljøbeskyttelsesloven. Her udskiller indsatsplanerne sig som noget specielt, idet de både kan udarbejdes af en kommunalbestyrelse og af et alment vandværk.

---

[54] Om miljøtilsynet generelt se f.eks. Karsten Revsbech i *Lærebog i miljøret*, s. 411. Om klarhedskriteriet se f.eks. Jens Garde og Karsten Revsbech i *Kommunalret*, s. 101.
[55] Jf. Carsten Henrichsen i *Retssikkerhed og morderne forvaltning* s. 310.

Vandressourceplanlægningen udgøres således i dag af de statslige vandplaner, de kommunale handleplaner og indsatsplanerne, og der er som nævnt tale om en bredere anvendelse af begrebet end blot planlægningen vedrørende vandindvinding og grundvandsbeskyttelse

Vandforvaltningens planer er placeret i planhierarki, der er sammenflettet med den sammenfattende fysiske planlægning og til dels også med råstofplanlægningen via rammestyringsbestemmelser. Landsplandirektivernes rolle må dog forventes at være midlertidig som fastholdelse af regionplanbestemmelserne frem til vandplanernes vedtagelse i 2009, jf. afsnit 5.1.1 nedenfor.

Planerne kan på alle niveauer være retligt styrende for de kommunale aktiviteter beskrevet i afsnit 3.6.3. Nogle af planerne vil fortrinsvis indeholde planbestemmelser rettet mod de kommunale afgørelser af sager efter lovgivningen, mens andre vil have mere fokus på instruktioner til den kommunale forvaltning vedrørende myndighedsudøvelsen, forvaltningens interne virksomhed og den faktiske forvaltning.

Indholdsmæssigt er der også mulighed for at planerne vil rumme et betydeligt overlap, både hvad angår indholdet af forudsætninger og i begrundelsen, men også hvad angår det egentlige planlægningsmæssige indhold.

Retligt er der ikke altid grundlag for en klar adskillelse af planernes indhold, hverken med hensyn til detaljeringsgrad, emnekreds eller de kommunale aktivitetsområder der skal styres. De eksisterende planers forskellige karakter er først og fremmest traditionsbetinget, og de nye planer må forventes at udvikle deres egen nye tradition, medmindre de får et mere klart retligt grundlag.

4 Vandressourceplanlægningen

4.1 Vandplanen

Vandplanerne bliver sammen med de kommunale handleplaner vandforvaltningens centrale planlægningsinstrumenter. Miljømålslovens fyldige plankrav lægger op til omfattende og detaljerede vandplaner. Vandplanen får både den koordinerende funktion at styre indsatsen i medfør af forskellig vandrelateret sektorlovgivning og den integrerende funktion at tænke hensyn til vandmiljøet ind i andre forvaltningsaktiviteter.

Vandplanerne udarbejdes af miljøministeren efter miljømålslovens kap 3, jf. mml § 2, stk. 3. Der udarbejdes en plan for hvert vanddistrikt. Miljøministeren har fastsat vanddistrikterne til 4, dvs. et for Jylland og Fyn, et for Sjælland, et for Bornholm og et internationalt vanddistrikt i Sønderjylland mod den dansk-tyske grænse.

Arbejdet med udarbejdelse af den første generation af vandplaner vil strække sig frem til december 2009, hvor vandplanerne skal være vedtaget. Der går således en årrække, inden vandplanerne træder i kraft, og planerne for de fire vandområdedistrikter vil ikke nødvendigvis træde i kraft samtidig. De bestemmelser i sektorlovgivningen, hvor vandplanen er indsat styrende eller overtager andre planers styrende funktion, træder derfor først i kraft, efterhånden som vandplanerne vedtages og offentliggøres.

4.1.1 Vandplanens indhold

Indholdet af vandplanerne er både fastlagt i selve miljømålsloven, samt i lovens bilag 2, der indeholder et omfattende emnekatalog for vandplanerne.

Hovedpunkterne i bilag 2 er følgende:

1. En sammenfatning af den basisanalyse, der ifølge lovens § 6 skal laves forud for vandplanen.
2. Oplysning om beliggenhed af de beskyttede områder, som de er defineret i lovens § 7.
3. En udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser.
4. Kort over de overvågningsnet, der skal oprettes i henhold til lovens § 22.
5. Kort, der viser miljøtilstanden for overfladevand, grundvand og beskyttede områder.
6. Miljømålene for overfladevand, grundvand og beskyttede områder, som de er fastsat i overensstemmelse med lovens kap. 6.
7. Indsatsprogrammet.
8. En redegørelse for de betingelser, hvorunder ekstraordinære eller uforudsigelige omstændigheder kan bevirke, at miljømålene ikke kan nås.
9. En sammenfatning af offentlighedens inddragelse i planlægningen
10. En liste over kommunalbestyrelser i vanddistriktet.
11. Oplysning om adgang til de dokumenter og oplysninger m.v., der er anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af vandplanen.
12. En oversigt over supplerende planer for deloplande, sektorer, problemer eller vandtyper samt en sammenfatning af deres indhold.

Vandplanens indhold kan sammenfattende opdeles i forudsætninger, planlægning og begrundelse. Indholdslisten i bilag 2 er dog ikke således systematisk opbygget.

Miljømålslovens detaljerede og omfattende krav til vandplanernes indhold af forudsætninger, begrundelser, vurderinger og processuelle oplysninger adskiller vandplanerne fra de tidligere planinstrumenter indenfor natur, miljø og fysisk planlægning, der hidtil i store træk kun har skullet indeholde selve resultatet af planprocessen. Planerne i den sammenfattende fysiske planlægning, har ganske vist været ledsaget af redegørelser for planernes forudsætninger, men de har ikke som i vandplanen været en del af selve planen. Der har dog i de senere år været en tendens til at udarbejde selve planen og redegørelsen i det samme dokument.

4.1.1.1 Forudsætninger

Forudsætningerne indeholder oplysninger om retlige og faktiske forhold samt myndighedernes skøn og analyser.

Forudsætningsdelens oplysninger om faktiske forhold angår beskrivelser og kortlægning af vandressourcerne, anvendelsen af vandet, forureningskilder mm., jf. bilag 2, pkt. 1, 2 og 5.

Forudsætningsdelens oplysninger om retlige forhold angår de oprettede overvågningsnet, jf. bilag 2, pkt. 4 og de fastsatte miljømål, jf. pkt. 6. Også oplysninger om udpegninger i medfør af anden lovgivning vil typisk indgå som retlige forudsætninger. Fastsættelsen af miljømål er med miljømålsloven ikke så meget et spørgsmål om planlægning, som det er et spørgsmål om retlig subsumption efter miljømålslovens kap. 6 – i alt fald hvad angår fastsættelsen af generelle og mindre strenge miljømål. Vandforekomsternes miljømål indgår derfor bedst som forudsætning for den egentlige planlægning. Fastsættelsen af miljømål kan da også påklages til Miljøklagenævnet, jf. mml § 53, stk. 1.

Myndighedernes skøn og analyser angår både miljømæssige og samfundsmæssige forhold jf. pkt. 1 og 7.

4.1.1.2 Planlægning

Den lovpligtige planlægning består både i en arealplanlægning og en aktivitetsplanlægning.

Arealplanlægningen efter bilag 2 er forholdsvis begrænset, idet det kun udgøres af en udpegning af områder med drikkevandinteresser, jf. pkt. 3. Miljømålsloven udelukker ikke en yderligere arealplanlægning som en del af indsatsprogrammet, men det er ikke påbudt i medfør af loven. Det må dog være naturligt at udpege indsatsområder, der kan lægges til grund for kommunernes indsatsplanlægning som en del af arealplanlægningen.

Aktivitetsplanlægningen i vandplanen er placeret i indsatsprogrammet, jf. pkt. 7, der fastlægger de fremtidige myndighedsaktiviteter med hensyn til beskyttelse og benyttelse af vandressourcerne. I det omfang aktivitetsplanlægningen knyttes til bestemte arealer, vil der være en glidende overgang mellem planens aktivitets- og arealplanlægning.

4.1.1.3 Begrundelse

Efter bilag 2, pkt. 9 og 11 skal vandplanen indeholde en række processuelle oplysninger og beskrivelser vedr. inddragelse af data og inddragelse af offentligheden i planlægningen. Disse oplysninger har mest en begrundelseskarakter.

Som noget særligt skal vandplanerne også indeholde visse begrundelser for myndighedernes beslutninger. Det er begrundelser for fravigelse af de generelle miljømål og tidsfrister for målenes opfyldelse, jf. bilag 2, pkt. 6, og en begrundelse for det fastlagte indsatsprogram i form af en angivelse af, hvordan miljømålene nås gennem programmet, og på hvilket grundlag prioriteringerne er foretaget.

4.1.1.4 Indsatsprogrammet

Indsatsprogrammet er vandplanens centrale planlægningsdel. Men indsatsprogrammet har også i sig selv karakter af en plan med både forudsætninger, planlægning og begrundelse. Planlægningen har dog langt størst vægt i indsatsprogrammet. Det skal sikre opfyldelsen af miljømålene indenfor de tilknyttede tidsfrister, jf. mml § 24 og indeholde foranstaltninger og retningslinjer med henblik på at beskytte, forbedre og restaurere alle vandforekomster samt en økonomisk analyse af foranstaltningernes omkostningseffektivitet.

Herudover skal indsatsprogrammet ifølge bilag 2, pkt. 7 indeholde:

1. Et resumé af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af vand.
2. En rapport om, hvilke praktiske skridt og foranstaltninger, der er truffet for at anvende princippet om dækning af omkostningerne ved vandanvendelse.
3. Et resumé af de foranstaltninger, der er truffet for at opfylde kravene i §§ 8 og 13 vedrørende drikkevandsforekomster.
4. Et resumé af foranstaltningerne til kontrol med indvinding og opmagasinering af vand, herunder henvisning til registre og identifikation af tilfælde, hvor der er gjort undtagelser.
5. Et resumé af de kontrolforanstaltninger, der er vedtaget for punktkildeudledninger og andre aktiviteter, der påvirker vandets tilstand, i overensstemmelse med § 25.
6. Identifikation af tilfælde, hvor der er givet tilladelse til direkte udledning til grundvandet.
7. Et resumé af de foranstaltninger, der er truffet vedrørende prioriterede stoffer.
8. Et resumé af de foranstaltninger, der er truffet for at forebygge eller reducere virkningerne af forureningsuheld.
9. Et resumé af foranstaltningerne under § 25 for vandforekomster, hvor målene i kapitel 6 i loven ikke kan ventes opfyldt.
10. Nærmere oplysninger om, hvilke supplerende foranstaltninger der anses for nødvendige for at opfylde de opstillede miljømål.
11. Nærmere oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at undgå stigende forurening af marine vande.

Endelig skal indsatsprogrammet indeholde en angivelse af, hvordan miljømålene nås gennem programmet, samt på hvilket grundlag prioriteringen af målene og virkemidler til at opnå målene er foretaget.

Miljømålslovens § 25 skelner mellem foranstaltninger og retningslinjer. Retningslinjerne kan efter miljømålslovens § 25, stk. 1 angå tilladelser og andre afgørelser med betydning for beskyttelsen af vand. Der er formodentligt tale om retlige formuleringer, der minder om retningslinjerne i en regionplan, og som afvejningsregler eller rammebestemmelser normerer myndighedernes afgørelser i henhold til anden lovgivning.

Foranstaltninger er som retligt begreb mere usikkert. Hvis man ser på pkt. 7.1-7.11 i bilag 2, der alle anvender ordet foranstaltninger, så kan begrebet dække over nærmest enhver aktivitet hos myndigheden, lige fra udstedelse af generelle regler og behandling af konkrete sager til faktisk forvaltning, dispositioner på et privatretligt grundlag og myndighedens interne virksomhed.

Under alle omstændigheder skal indsatsprogrammet leve op til vandrammedirektivets krav om angivelse af grundlæggende og supplerende foranstaltninger og angive dem med en sådan præcision og detaljeringsgrad, at det fremgår, hvorledes programmet forventes at føre til opfyldelse af miljømålene indenfor de fastsatte frister.[56] Miljøministeren har i øvrigt adgang til at fastsætte nærmere regler om indholdet af indsatsprogrammet, jf. mml § 26.

4.1.2 Vandplanens retsvirkninger

4.1.2.1 Miljømålslovens retsvirkningsbestemmelse

De statslige myndigheder, regionsrådene og kommunalbestyrelserne er efter miljømålslovens § 3, stk. 2 bundet af vandplanen ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen og skal herunder sikre gennemførelsen af vandplanens indsatsprogram.

I formuleringen ”bundet af” ligger, at vandplanerne har en langt fastere binding af myndighederne end den tidligere regionplanlægning med forpligtelserne til at ”virke for” eller planlægge således, at det ikke ”strider mod” en plan. Der er imidlertid ikke i lovens sparsomme forarbejder taget stilling til, indenfor hvilke kommunale aktivitetsområder kommunalbestyrelsens beslutninger er bundet af vandplanen eller hvilke dele af vandplanen, der er bindende.

Det er oplagt at vandplanens planlægningsdel er bindende for den kommunale planlægning svarende til planlovens rammestyringsprincip. Planen er også bindende for kommunens udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.[57] Det vil naturligt ikke bare omfatte afgørelsen af forvaltningssager, men også kommunale beslutninger vedrørende forsyningsaktiviteter og vedrørende kommunernes øvrige faktiske forvaltning. Det er usikkert om der f.eks. også kan gives instruktioner vedrørende kommunernes sagsbehandling, tilrettelæggelsen af planprocesser og tilrettelæggelsen af myndighedsudøvelsen, jf. afsnit3.6.3, eller forpligte kommunerne m.h.t. aktiviteter indenfor kommunalfuldmagtens område

Der kan opstå konflikter, hvis vandplanen forsøger at binde kommunerne på områder, hvor der er processuelle regler og garantier, der dermed bliver tilsidesat. Det kan f.eks. ske, hvis en vandplan pålægger en kommune at gennemføre et lokalplanpligtigt projekt eller træffe en bestemt afgørelse i en sag. Her vil der være offentlighedsprocedurer og

[56] Jf. også Helle Tegner Anker i Tidsskrift for Landbrugsret nr. 2, juli 2005.
[57] Jf. Forslag til lov om miljømål m.v. LSF 15 2003/1 bemærkningerne til § 3.

partsbeføjelser, der, såfremt resultatet er givet på forhånd, reelt mister deres retlige funktion.

Det fremgår tydeligt af forarbejderne, at formuleringen "bundet af" indeholder en handleforpligtelse.[58] Der må dog forventes en vis præcision i vandplanens formulering, for at den kan accentuere en bestemt handleforpligtelse, og for så vidt også en vis bestemthed i det hele taget med hensyn til hvilke midler, der kan og skal anvendes til at opnå de fastslåede miljømål.

Diskussionen af vandplanernes bindende retsvirkning har derfor en forbindelse med spørgsmålet om, hvor detaljeret vandplanerne skal og kan være i deres angivelse af de kommunale forpligtelser. Med det nuværende meget store vanddistrikt i Jylland vil en samlet vandplan for Jylland blive meget omfattende, hvis den skal have en detaljeringsgrad, der mindst svarer til amternes regionplanlægning.

Vandrammedirektivet kræver, at indsatsprogrammets foranstaltninger angives med en præcision og detaljeringsgrad, så at egnetheden med henblik på opfyldelse af miljømålene kan vurderes. Derfor synes der kun at være mulighed for yderligere lokale prioriteringer i de kommunale handleplaner, i det omfang det er angivet i indsatsprogrammet.[59]

4.1.2.2 Sektorlovenes retsvirkningsbestemmelser

Parallelt med bestemmelsen i miljømålsloven er vandplanens retsvirkning yderligere fastslået i nogle af sektorlovene indenfor vandområdet. Vandforsyningslovens § 13, stk. 1 og § 14 a, stk. 1 fastslår således, at indsatsplaner og vandforsyningsplaner ikke må stride mod vandplanen. Miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 2 fastslår, at spildevandsplanen ikke må stride mod vandplanen. Planlovens § 11, stk. 4, nr. 3 fastslår, at kommuneplanen ikke må stride mod vandplanen. Råstoflovens § 5 a, stk. 3 fastslår, at råstofplanen ikke må stride mod vandplanen.

4.1.3 Tidsforløbet for planprocessen

Planperioderne og tidsfristerne for opgaverne på vandområdet er fastlagt i miljømålsloven på baggrund af vandrammedirektivet. Forberedelserne til den første planperiode har allerede været i gang i amterne et stykke tid. I forbindelse med kommunalreformen sker der overdragelse af opgaverne til staten.

Tidsplanen i vandplanlægningen ser således ud:

- 22. december 2004. Basisanalyserne og registrene over beskyttede områder skulle være udarbejdet.
- 22. december 2006. Overvågningsprogrammerne skal iværksættes, og tidsplaner og arbejdsprogrammer for tilvejebringelse af vandplanerne skal være sendt i høring. Høringsfrist minimum 6 måneder.
- 22. juni 2007. Oversigten over de væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver, som skal løses, skal være sendt i høring, og der skal indkaldes forslag og ideer til vandplanerne. Høringsfristen er minimum 6 måneder.
- 22. december 2008. Forslag til vandplaner skal være sendt i høring. Høringsfristen er minimum 6 måneder.

[58] Forslag til lov om miljømål m.v. LSF 15 2003/1 bemærkningerne til § 3, stk. 2.
[59] Jf. også Helle Tegner Anker i TfL 2005 s. 59

- 22. december 2009. Endelig 6-årig vandplan med indsatsprogram skal være vedtaget.
- 22. december 2010. De kommunale handleplaner skal som hovedregel være vedtaget.
- 22. december 2012. Foranstaltninger efter indsatsprogrammer skal være iværksat.
- 22. december 2015. De fastsatte miljømål skal være opfyldt.

4.2 Den kommunale handleplan

Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en kommunal handleplan efter miljømålslovens § 31 a. Handleplanen blev indført med kommunalreformen som et led i vandplanlægningen efter miljømålsloven. Hensigten med handleplanerne er, at kommunalbestyrelsen konkret skal udmønte vandplanen og indsatsprogrammet indenfor kommunen.

Da udarbejdelsen af handleplaner afventer offentliggørelsen af vandplanerne, så er der endnu ingen konkrete eksempler på kommunale handleplaner, og en del spørgsmål står stadig åbne vedrørende deres konkrete form og indhold.

4.2.1 Handleplanens retlige ramme

Den statslige vandplan og dennes indsatsprogram udgør rammerne og indeholder målene for den kommunale handleplan. Handleplanen skal efter miljømålslovens § 31 a, stk. 1 nærmere redegøre for, hvorledes vandplanen og dens indsatsprogram vil blive realiseret indenfor kommunens geografiske område.

Kommunalbestyrelsen skal efter miljømålslovens § 31 b vedtage et forslag til en handleplan senest et halvt år efter, at en endelig vandplan er offentliggjort, og skal efter miljømålslovens § 31 c vedtage den endelige handleplan senest et år efter vandplanens offentliggørelse. Foranstaltninger, som er fastsat i en handleplan, skal efter miljømålslovens § 31 a, stk. 2, jf. § 25, stk. 2 være iværksat inden udgangen af 2012.

Den kommunale handleplan kan påklages til Miljøklagenævnet for så vidt angår dens indhold og tilvejebringelse, jf. mml § 53, stk. 2.

4.2.2 Handleplanens indhold

I fuldstændig modsætning til vandplanerne indeholder miljømålsloven nærmest intet om indholdet af de kommunale handleplaner. Om handleplanernes indhold siger miljømålsloven kun, at de skal redegøre for, hvorledes vandplanen og dens indsatsprogram vil blive realiseret indenfor kommunens geografiske område, og miljøministeren bemyndiges herefter til at fastsætte nærmere regler for indholdet. Der er ikke udstedt nærmere regler om indholdet af handleplanerne endnu.

Efter forarbejderne skal handleplanen opstille en plan og prioritering for anvendelsen af virkemidler og tiltag i kommunen for at realisere vandplanen og indsatsprogrammet.[60] Handleplanerne kan i den forbindelse indeholde en prioritering af flere af de lokale foranstaltninger som supplement til de foranstaltninger, der nævnes i vandplanen med henblik på at opfylde miljømålene.

[60] Forslag til ændring af Lov om miljømål og Lov om vandforsyning, LFS 92 2004/2, bemærkningerne til miljømålslovens § 31a-e.

Snitfladen mellem ministerens vandplan og de kommunale handleplaner skal ifølge forarbejderne forsøges lagt således, at vandplanen indeholder alle de obligatoriske tiltag, som er nødvendige for at opfylde Fællesskabets lovgivning vedrørende beskyttelse af vand. Derudover skal vandplanen også indeholde de supplerende foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde miljømålene. De kommunale handleplaner skal herefter sikre udmøntningen af ministerens vandplaner og skal således holde sig inden for dennes rammer.

Inden for vandplanens rammer kan kommunalbestyrelsen herefter i handleplanen prioritere mellem flere forskellige lokale tiltag, også lokale tiltag, som ikke er nævnt i vandplanen, så længe disse tiltag ikke strider imod vandplanen og samlet set sikrer, at vandplanen opfyldes. Som et eksempel på en lokal prioritering mellem flere forskellige tiltag nævnes i forarbejderne en prioritering mellem etablering af vandområder eller udbygning af spildevandsanlæg som tiltag, der sigter mod fjernelse af kvælstof.

4.2.3 Handleplanens retsvirkninger

4.2.3.1 Miljømålslovens retsvirkningsbestemmelse

Statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser er efter miljømålslovens § 3, stk. 2 bundet af de kommunale handleplaner i samme grad, som de er bundet af vandplanen, og skal sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet såvel som handleplanerne.

Det er usædvanligt, at statslige myndigheder udtrykkeligt i lovgivningen bindes af og forpligtes til at gennemføre en kommunalt udarbejdet plan.

Miljøministeren er da også i miljømålsloven § 31 e tillagt en veto- og interventionsret overfor de kommunale handleplaner. Det er formuleret således, at det, såfremt der ikke kan opnås enighed mellem ministeren og en kommunalbestyrelse, er ministeren, der træffer afgørelse. Herefter kan ministeren således ikke bare blokere en kommunal handleplan, men også selv træffe en afgørelse vedrørende planen i tilfælde af manglende enighed. Denne kompetence kan efter § 31 e kun bruges til varetagelse af statslige interesser og opfyldelse af internationale forpligtelser, men det er usikkert, hvilken begrænsning for anvendelsen der reelt ligger heri.

Det må forventes, at ministeren, dels gennem de nærmere regler vedrørende handleplanernes indhold, dels ved anvendelsen af § 31 e, vil være meget opmærksom på forpligtelser i de kommunale handleplaner, der evt. angår anvendelsen af statslige myndigheders beføjelser.

Handleplanen kan, da den er udarbejdet af kommunen selv, umiddelbart binde alle kommunens aktiviteter dvs. både kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende afgørelser af sager i henhold til lovgivningen, beslutninger vedrørende aktiviteter indenfor kommunalfuldmagtens område og kommunens faktiske forvaltning, samt beslutninger vedrørende myndighedsudøvelse, sagsbehandling og planprocesser.

Der er efter miljømålslovens § 53 fuld klageadgang til Miljøklagenævnet for spørgsmål angående de kommunale handleplaner.

4.2.3.2 Retsvirkningsbestemmelser i andre love

Ud over miljømålslovens bestemmelser er der kun en yderligere bestemmelse, der indsætter handleplanerne som rammestyrende for øvrige planer. Det er planlovens § 11, stk. 4, nr. 3, hvorefter en kommuneplan ikke må ikke stride mod den kommunale handleplan. Der er ikke ligesom for vandplaners vedkommende et krav i vandforsyningsloven om, at indsatsplaner eller vandforsyningsplaner ikke må stride mod de kommunale handleplaner, eller i miljøbeskyttelsesloven med hensyn til spildevandsplaner. Rammestyringskravet følger dog af miljømålslovens § 3, stk. 2.

4.3 Indsatsplaner

Reglerne om indsatsplaner stammer fra 1998 og er indsat i vandforsyningslovens § 13 – 13d samt uddybet i indsatsplanbekendtgørelsen, udstedt med hjemmel i vandforsyningslovens § 16, stk. 1 og 3.

Indsatsplanerne skal først og fremmest styre og koordinere grundvandsbeskyttelsen indenfor de udpegede indsatsområder, men de er også vigtige redskaber for formidling af information til borgere og virksomheder. Endelig giver de god mulighed for en målrettet integration af hensyn til grundvandsbeskyttelsen i alle forvaltningsområder og kommunale aktiviteter.

De fleste eksisterende indsatsplaner er udarbejdet af amterne efter vandforsyningslovens 13, men denne kompetence er med kommunalreformen overgået til kommunerne. Amternes indsatsplaner har været relativt uensartede i opbygning og deres indhold.

Indsatsplanbekendtgørelsen er endnu ikke revideret i forhold til de ændringer, der følger af kommunalreformen, men man må forvente, at det vil ske indenfor nærmeste fremtid.

Der er en gennemgående uklarhed i vandforsyningslovens bestemmelser vedrørende indsatsplaner. Bestemmelserne er opbygget over en model, med forskellige kompetencer tillagt henholdsvis kommunalbestyrelsen og ejeren af et alment vandforsyningsanlæg, men der skelnes ikke, som i den øvrige del af vandforsyningsloven, klart mellem kommunalbestyrelsens rolle som kommunalbestyrelse og som ejer af kommunale almene vandforsyningsanlæg. Der er imidlertid ikke i loven eller forarbejderne holdepunkter for at kommunalbestyrelsen ikke som ejer af et alment vandforsyningsanlæg kan udnytte de kompetencer, der er tillagt de almene vandforsyningsanlæg.

4.3.1 Indsatsplanernes retlige ramme

For hvert af de indsatsområder, der er fastlagt i regionplanen/vandplanen, skal kommunalbestyrelsen vedtage en indsatsplan, jf. vfl, § 13. Vandforsyningslovens § 13b, stk. 4 lægger med sin formulering op til, at der kun skal udarbejdes en indsatsplan for kommunen, men det må bero på en upræcis formulering.

Udpegningen af indsatsområder var som anført i afsnit 5.1.3 et af planlovens obligatoriske regionplanemner ved den sidste regionplanrevision. Udpegningen af indsatsområder er imidlertid ikke nævnt i emnekataloget for vandplaner, jf. miljømålslovens bilag 2, der ellers meget detaljeret gennemgår indholdet af vandplanerne.

Indsatsplaner kan udarbejdes enten af kommunalbestyrelsen eller af ejeren af et alment vandforsyningsanlæg, og de kan enten udarbejdes efter vandforsyningslovens § 13 eller § 13a.

Kommunalbestyrelsen har efter § 13 pligt til at udarbejde og vedtage en indsatsplan for hvert af de indsatsområder, der er fastlagt i region- eller vandplanen, mens kommunalbestyrelsen eller en ejer af et alment vandforsyningsanlæg kan vælge at udarbejde en indsatsplan efter § 13a, stk. 1 for et område, der ikke er fastlagt som indsatsområde i region- eller vandplanen, hvis kommunalbestyrelsen eller ejeren af vandforsyningsanlægget finder, at det er nødvendigt for at sikre kommunens eller vandforsyningsanlæggets interesser.

De retlige rammer er i nogen grad forskellige, alt efter hvilken bestemmelse en indsatsplan udarbejdes efter.

En indsatsplan kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. vfl § 76, nr. 1.

4.3.1.1 Indsatsplaner efter § 13

Vandforsyningsloven selv indeholder kun få retlige rammer for de indsatsplaner, kommunerne er forpligtet at udarbejde efter vandforsyningslovens § 13. De skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer, jf. § 13, stk. 2, og alle de berørte parter skal inddrages i forbindelse med udarbejdelsen, jf. § 13b, stk. 1. Herudover er ministeren i vandforsyningslovens § 16, stk. 1 bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om grundlaget for og indholdet af indsatsplaner.

Indsatsplanerne efter § 13 er via retsvirkningsbestemmelserne i de andre sektorlove i et vist omfang styret af de øvrige planer indenfor vandforvaltningsområdet. Ifølge planlovens § 12, stk. 1 er kommunalbestyrelsen forpligtet til at virke for kommuneplanen, og det følger af miljømålslovens § 3, stk. 2, at også vandplanen og den kommunale handleplan kan forpligte kommunerne m.h.t. indholdet af indsatsplaner. Det følger endvidere af vandforsyningslovens § 15, at indsatsplanerne ikke må stride imod de landsplaner for vandforsyning, som miljøministeren kan udarbejde. Endelig følger det af råstoflovens § 5 a, stk. 5 at kommunalbestyrelsen også i indsatsplanlægningen er bundet af den regionale råstofplan.

Det er efter amternes nedlæggelse overladt til kommunalbestyrelsen selv at påse, at der er den fornødne overensstemmelse mellem indsatsplanerne efter § 13 og de overordnede planer.

4.3.1.2 Indsatsplaner efter § 13a

Vandforsyningslovens retlige rammer for indsatplaner efter § 13a er mere udførlige. Det er udtrykkeligt fastsat i § 13a, stk. 2, at de ikke må stride mod kommuneplanlægningen og region-/vandplanen, vandforsyningsplanen eller indsatsplaner vedtaget efter § 13.

Kommunalbestyrelsen kan efter vandforsyningslovens § 13b, stk. 6 gøre indsigelse mod en indsatsplan udarbejdet af ejeren af et alment vandforsyningsanlæg efter § 13a med det resultat, at planen ikke kan vedtages. Kommunalbestyrelsen er efter § 13b, stk. 6 i den forbindelse udtrykkeligt pålagt at påse,

1) at de berørte parter har været inddraget i forbindelse med udarbejdelse af planen, jf. § 13b, stk. 1,

2) at indsatsplanen ikke strider mod kommuneplanen og region- eller vandplanen, vandforsyningsplanen eller obligatoriske indsatsplaner efter § 13, jf. § 13a, stk. 2,
3) at indsatsplanen ikke strider mod vandforsyningslandsplaner udarbejdet af ministeren efter § 15 eller bekendtgørelser vedr. indsatsplaner udstedt efter § 16, stk. 1.
4) samt mere generelt at hensynet til beskyttelsen af vandressourcerne er tilstrækkelig tilgodeset i indsatsplanen.

4.3.2 Indsatsplanernes indhold

Vandforsyningsloven indeholder kun nogle få krav til indholdet af indsatsplaner. Som forudsætning for udarbejdelsen kræves en nærmere kortlægning af arealanvendelsen, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer, jf. vfl § 13, stk. 2. Selve kortlægningen er ikke en del af indsatsplanlægningen, men resultaterne af kortlægningen kan efter omstændighederne godt indgå i indsatsplanen og gør det også ofte.

Indsatsplaner skal efter vandforsyningslovens § 13, stk. 3 indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinjer og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse. En indsatsplan bør give et overblik over og principielt rette sig mod alle forureningskilder i området.[61]

Disse krav er i indsatsplanbekendtgørelsens § 2, stk. 3 og 4 suppleret, således at en indsatsplan endvidere skal indeholde som minimum en angivelse af:

1. arealanvendelsen i indsatsområdet,
2. kildepladser, kildepladszoner og grundvandsdannende oplande,
3. en vurdering af alle kendte forureningskilder, herunder flade-, linie-, og punktkilder,
4. de områder, der er kortlagt som særlig følsomme over for en eller flere typer af forurening med angivelse af, hvilken eller hvilke typer af forurening, det pågældende område er følsomt over for,
5. de områder, hvor en indsats skal gennemføres,
6. de foranstaltninger, der skal gennemføres i indsatsområdet, samt retningslinier for de tilladelser og andre afgørelser, der kan meddeles, og som har betydning for beskyttelsen af vandressourcen,
7. af hvem og i hvilket omfang, der skal gennemføres overvågning,
8. en tidsplan for gennemførelsen af den samlede indsatsplan samt i givet fald, hvilken tidligere vedtagen indsatsplan som ophæves.

Punkterne 1 – 4 udgør sammen med den nærmere kortlægning af forureningstrusler og naturlig beskyttelse af vandressourcerne i henhold til vandforsyningslovens § 13, stk. 3 det, man kunne kalde indsatplanens forudsætningsdel, mens punkterne 5 – 8 kan siges at indeholde den egentlige indsatsplanlægning.

Der er ikke krav om et indhold svarende til en egentlig begrundelse for planen. Miljøvurderingslovens krav til miljøvurderinger må imidlertid iagttages og fører som ud-

[61] Jf. også Helle Tegner Anker i *Miljøreten III*, s. 298.

gangspunkt til, at en indsatsplan må indeholde eller ledsages af miljøvurdering. En sådan miljøvurdering vil være et element i en begrundelse.

4.3.2.1 Indsatsplanens forudsætninger

Punkterne 1 – 4 og den nærmere kortlægning af forureningstrusler og naturlig beskyttelse af vandressourcerne udgør indsatsplanens forudsætninger.

Før kommunalreformen lå vandressourceplanlægningen og grundvandsbeskyttelsen hos amterne sammen med størstedelen af indsatsplanlægningen. Amternes kortlægningsindsats, som den fremgår af indsatsplanerne, har været varierende i omfang og detaljeringsgrad. Efter kommunalreformen er vandressourceplanlægningen placeret i de statslige vandplaner. Grænsedragningen mellem den kortlægning, som kan finde sted i forbindelse med kommunernes udarbejdelse af indsatsplaner og den statslige kortlægning i forbindelse med basisanalysen og udarbejdelsen af vandplanen, er ikke skarp.[62] I det omfang den statslige kortlægning er tilstrækkelig detaljeret til, at der kan udarbejdes en indsatsplan, vil der som udgangspunkt ikke være behov for en yderligere kommunal kortlægning, men afhængig af den statslige kortlægningsindsats kan der være tilfælde, hvor kommunerne vurderer, at der er behov for en yderligere kortlægning. Det er påpeget, at der må stilles store krav til kortlægningen som følge af den store betydning for de enkelte borgeres arealanvendelse indenfor området, som indsatsplanerne kan have.[63]

De forureningsfølsomme områder, der nævnes i indsatsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, drejer sig som udgangspunkt om områder, der tidligere blev kortlagt i medfør af vandforsyningslovens § 11, og som fremgår af regionplanerne. Nu er områderne blandt de beskyttede områder i miljømålslovens § 7, hvis beliggenhed skal oplyses i vandplanen, jf. lovens bilag 2 nr. 2.

4.3.2.2 Indsatsplanens planlægning

Punkterne 5 – 8 indeholder den egentlige planlægning, og de elementer, som bekendtgørelsen kræver , jf. § 2, er en fastlæggelse af foranstaltninger, retningslinjer, overvågning og tidsplan.

Foranstaltninger er som retligt begreb uklart, men det må formodentligt forstås på samme måde, som det anvendes i forbindelse med vandplanerne efter miljømålsloven. Begrebet kan måske knyttes til begrebet aktiv regulering eller proaktiv myndighedsudøvelse som beskrevet i afsnit 3.6.3 og kan dække over nærmest enhver kommunal aktivitet, lige fra udstedelse af generelle regler og behandling af konkrete sager til faktisk forvaltning, intern virksomhed og dispositioner på et privatretligt grundlag. Overvågning kan i den sammenhæng også begrebsmæssigt være en foranstaltning.

Fra en indsatsplan udarbejdet af Nordjyllands amt kan gives følgende eksempel på en foranstaltning, der gennemføres ved tilrettelæggelsen af den kommunale drift.

Drift af kommunale arealer
Der må ikke anvendes pesticider på kommunalt ejede arealer.[64]

---

[62] Jf. også Christian Ammitsøe i *Hvad kommer strukturreformen til at betyde for kommunerne og vandforsyningen*, s. 27.
[63] Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 294.
[64] Nordjyllands Amt i *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse. OSD 3*, s. 52.

Samme indsatsplan rummer dog også foranstaltninger, der gennemføres ved tilrettelæggelsen af det kommunale tilsyn.

Punktkilder
I forbindelse med landbrugstilsynet foretager Sindal Kommune en gennemgang af al håndtering af sprøjtemidler på samtlige landbrugsejendomme med adresse i oplandet.
[…][65]

Retningslinjer kan forstås som afvejningsregler i forbindelse med skønsmæssige beføjelser efter lovgivningen, jf. afsnit.3.6.4. Fra samme indsatsplan kan gives følgende eksempel

Miljøgodkendelser
Der kan ikke gives tilladelse til nyanlæg/udvidelse, som medfører øget risiko for forurening af grundvand.[66]

Med strukturreformen overtager kommunerne hoveddelen af indsatsplanlægningen efter vandforsyningsloven og skal samtidig udarbejde kommunale handleplaner efter miljømålsloven. Vedrørende grundvandsbeskyttelsen må der forudses problemer med at adskille emnerne for den kommunale handleplan og så emnerne for indsatsplanerne i kommunen.

4.3.3 Indsatsplanernes retsvirkninger

Indsatsplanerne har flere retsvirkningsbestemmelser. Der skelnes mellem forpligtelsen til at gennemføre en indsatsplan og forpligtelsen til at lægge retningslinjerne i en indsatsplan til grund ved afgørelsen af sager. Derudover er der bestemmelser, der giver indsatsplanerne en rammestyrende retsvirkning i planhierarkiet. Sondringen mellem det at gennemføre planen og det at lægge planens retningslinjer til grund ved afgørelsen af sager stammer fra tiden før kommunalreformen, hvor amterne udarbejdede og gennemførte de amtslige indsatsplaner, og kommunerne lagde retningslinjerne i de amtslige indsatsplaner til grund for behandlingen af relevante sager.

4.3.3.1 Administration i henhold til retningslinjerne i en indsatsplan

I henhold til vandforsyningslovens § 13c skal kommunalbestyrelsen ved afgørelse af sager efter lovgivningen lægge de retningslinjer til grund, der er givet i en indsatsplan. Dette gælder både en obligatorisk indsatsplan udarbejdet af kommunalbestyrelsen efter § 13, og en frivillig indsatsplan udarbejdet af kommunalbestyrelsen eller en anden ejer af et alment vandforsyningsanlæg efter § 13a.

Kommunen er både bundet til at administrere i overensstemmelse med en indsatsplan udarbejdet af kommunen selv og i overensstemmelse med en plan udarbejdet af et privat alment vandforsyningsanlæg. Til gengæld er kommunen udstyret med en vetoret overfor almene vandforsyningsanlægs vedtagelse af indsatsplaner, jf. vfl § 13b, stk. 6.

Forpligtelsen knytter sig naturligt til de retningslinjer, som indsatsplanerne skal indeholde efter indsatsplanbekendtgørelsens § 2, stk. 3, nr. 6. Retningsliner har typisk karakter af afvejningsregler, der normerer og angår skønsmæssige beføjelser i henhold til

[65] Nordjyllands Amt i *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse. OSD 3*, s. 30.
[66] Nordjyllands Amt i *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse. OSD 3*, s. 51.

myndighedskompetencer. I forarbejderne er forpligtelsen begrænset, således at den kun indeholder et krav om at lægge indsatsplanerne til grund ved afgørelse af sager i forvaltningslovens forstand.[67]

4.3.3.2 Gennemførelse af en indsatsplan

Efter vandforsyningslovens § 13c, stk. 2 er kommunalbestyrelsen kun forpligtet til at gennemføre de indsatsplaner, som den har vedtaget efter § 13a, dvs. de frivillige indsatsplaner. Vandforsyningsloven forpligter ikke udtrykkeligt kommunalbestyrelsen til at gennemføre de obligatoriske indsatsplaner vedtaget efter vandforsyningslovens § 13. Det er derfor væsentligt for at kunne vurdere kommunalbestyrelsens forpligtelser, at skelne mellem indsatsplaner vedtaget efter § 13 og § 13a.

Gennemførelsen af en indsatsplan knytter sig naturligt til de foranstaltninger, der er planlagt i henhold til indsatsplanbekendtgørelses § 2, stk. 3, nr. 6. Der er ifølge forarbejderne tale om en pligt til aktivt at udnytte alle de beføjelser, kommunen er tillagt i medfør af lovgivningen.[68]

Det kan undre, at kommunalbestyrelsen ikke i lovgivningen er direkte forpligtet til at gennemføre en obligatorisk indsatsplan vedtaget efter § 13. Forholdet må her bedømmes ud fra den almindelige pligt en myndighed har til at følge egne planer, jf. afsnit. 3.6.1.

Indsatplanerne er udtrykkeligt tillagt retsvirkning overfor kommunens beføjelser til at pålægge rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider. Det kan ifølge indsatsplanbekendtgørelsens § 10 kun ske, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan.

4.3.3.3 Rammestyring

Indsatsplaner efter vandforsyningslovens § 13 har rammestyrende retsvirkning overfor vandforsyningsplaner, jf. vfl § 14a, mens indsatsplaner efter § 13a rammestyres af vandforsyningsplanen, som nævnt ovenfor.

---

[67] Jf. forarbejderne til lov nr. 479 af 2/7/1998, lovforslag nr. 56 1998/2, bemærkningerne til § 13c.
[68] Jf. forarbejderne til lov nr. 479 af 2/7/1998, lovforslag nr. 56 1998/2, bemærkningerne til § 13c.

5 Den sammenfattende fysiske planlægning

5.1 Landsplandirektiver / regionplaner

5.1.1 Miljømålslov og kommunalreform

Regionplanen har tidligere været en af de væsentligste planer indenfor vandforvaltningsområdet, idet den har indeholdt den amtslige planlægning for vandindvinding, beskyttelsen af overfladevand og beskyttelsen af grundvand. Regionplanerne er afskaffet med kommunalreformen, men vil i en årrække stadig have betydning for de kommunale dispositioner indenfor vandforvaltningsområdet.

Det meste af regionplanens planlægning er nu overført til de statslige vandplaner. Regionplanens retningslinjer opretholdes imidlertid med retsvirkning som landsplandirektiver til vandplanerne offentliggøres i 2009.[69] Det må endvidere forventes, at vandplanerne i et vist omfang vil bygge videre på det gamle system fra regionplanerne.

Amterne har været forpligtet til at udfærdige regionplanretningslinjer for en række forhold angivet i planlovens § 6, stk. 3. Derudover har de haft mulighed for at fastsætte retningslinjer for andre forhold, jf. pl § 6, stk. 5. Disse retningslinjer er almindelige i regionplanerne også indenfor vandforvaltningsområdet.

Retningslinjerne efter planlovens § 6, stk. 5 var ikke bindende for kommunerne efter rammestyrings- eller virke-for-princippet, men repræsenterede dog relevante hensyn, som måtte indgå i kommunernes beslutningsgrundlag ifølge principperne om sagsoplysning og saglig sagsbehandling.

5.1.2 Regionplanens retsvirkninger som landsplandirektiv

5.1.2.1 Regionplanens binding af den kommunale planlægning på vandforvaltningsområdet

I forbindelse med at regionplanretningslinjer er givet retsvirkning som landsplandirektiver efter planlovens § 3, stk. 1, er de bindende for kommunernes planlægning efter planloven.[70] Der er indbygget en dispensationsbeføjelse, således at miljøministeren kan dispensere fra, ændre eller ophæve regionplanretningslinjer. Miljøministeren kan således gøre brug af sin dispensationsbeføjelse i tilfælde, hvor kommuner ønsker at planlægge i strid med retningslinjer vedtaget efter 2004-planlovens § 6, stk. 5.

Før kommunalreformen måtte hverken kommunernes lovbestemte eller ulovbestemte sektorplanlægning stride mod regionplanerne, jf. den da gældende planlovs § 9.[71] Dette krav om overensstemmelse er bortfaldet fra 2007.

For en del af de lovbundne sektorplaner indenfor vandforvaltningen er kravet om overensstemmelse med regionplanlægningen imidlertid gentaget i sektorloven. Dette gælder således både for de kommunale spildevandsplaner, jf. mbl § 32, stk. 2, vandforsyningsplaner, jf. vfl § 14a, stk. 1, og for indsatsplaner, jf. vfl § 13a, stk.2. Her afløses region-

[69] Jf. lov nr. 1151 af 17/1/2003 § 5, stk. 3 og lov nr. 571 af 24/06/2005 § 3, stk. 5.
[70] Jf. også Anne Birthe Boeck i *Lov om planlægning* s. 50.
[71] Jf. Anne Birthe Boeck i *Lov om Planlægning*, s. 99.

planen af vandplanen, når den endelige vedtagne plan offentliggøres. Der var almindelig adgang for amterne til at vedtage retningslinjer, der var direkte møntet på at styre de nævnte planer, og sådanne retningslinjer forekommer ofte.

5.1.2.2 Regionplanens binding af øvrige kommunale beslutninger på vandforvaltningsområdet

Før kommunalreformen fremgik det af planlovens § 9, at amtsråd og kommunalbestyrelser havde pligt til at virke for gennemførelsen af regionplanens retningslinjer for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4. Virke-for-pligten gjaldt ikke for retningslinjer i medfør af § 6, stk. 5. I forbindelse med ændringerne som følge af kommunalreformen er virke-for-pligten fra 2007 lovfæstet i ændringsloven til planloven § 3, stk. 3. Denne bestemmelse skelner ikke mellem amternes retningslinjer efter § 6, stk. 3 og 4 og retningslinjer efter § 6, stk. 5.

I virke-for-bestemmelsen ligger, at kommunalbestyrelserne både kan og skal anvende skønsmæssige beføjelser i henhold til lovgivningen med henblik på planens virkeliggørelse.[72] Der er ikke noget i vejen for, at amterne har udformet retningslinjer, der er direkte møntet på kommunernes administration af *en bestemt* beføjelse i en sektorlov, blot retningslinjen er planmæssigt begrundet og angår arealanvendelsen. Det er også antaget, at det i helt særlige tilfælde som følge af virke-for-pligten kan påhvile en kommune på eget initiativ at udstede et påbud eller tilbagekalde en tilladelse på grundlag af regionplanen.[73]

Flere regionplaner indeholder retningslinjer, der stiller krav til kommunernes sagsbehandling og sagsoplysning. Et eksempel fra regionplanen for Viborg Amt kan illustrere.

Retningslinje 28: Jordforurening
[…]
Nr. 5. […] Kommunerne skal redegøre for eventuelle jordforureninger i forbindelse med byggesagsbehandlingen.[74]

Instruktioner til selvstændige myndigheder om sagsbehandling eller sagsoplysning kræver særlig hjemmel. Virke-for-bestemmelsen giver regionplanretningslinjerne retsvirkning for kommunernes administration af skønsmæssige beføjelser. Kommunerne skal ved deres administration virke for, at planen virkeliggøres. Virke-for-bestemmelsen har været behandlet grundigt af flere forfattere,[75] men kun diskuteret i den betydning, at amtet og kommunerne skal fremme *dispositioner*, der er i overensstemmelse med planen. Spørgsmålet, om kommunerne skal virke for en formel sagsbehandling i overensstemmelse med regionplanens retningslinjer, har ikke været berørt.

Umiddelbart virker det rigtigst at holde sig til den traditionelle snævre betydning af virke-for-bestemmelsens rækkevidde i overensstemmelse med, hvad der er lagt vægt på i

[72] Om virke-for-pligten i forhold til vandkvalitetsplanlægningen, se Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 307.
[73] Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret*, s. 153.
[74] Viborg Amtsråd i *Regionplan 2005*, retningslinje 28.5.
[75] Bl.a. Bendt Andersen i *Dansk Miljøret bind 2*, s. 48. Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret* s. 170. Ellen Margrethe Basse i *Miljøankenævnet*, s. 341. Anne Birte Boeck i *Lov om planlægning*, s. 125. Inger Vaaben i *Retligt set*, s. 337. Helle Tegner Anker i *Miljøretten 2*, s. 220

forarbejderne[76] og i den retlige teori. Retningslinjer formuleret som instruktioner vedrørende sagsbehandlingsprocedurer og sagsoplysning har således næppe retsvirkninger for den kommunale administration som regionplanretningslinjer. Noget andet er så, at de som landsplandirektiver synes at have tilstrækkelig hjemmel i planlovens § 3, stk. 1, for så vidt angår administration i henhold til planloven.

Det er heller ikke ualmindeligt, at regionplanerne indeholder retningslinjer, der fremstår som instruktioner vedrørende kommunernes faktiske forvaltning.

> I et eksempel fra Fyns Amt angiver regionplanen at styre driften af (kommunale) almene vandforsyninger.

> **Retningslinje 7.2.24**
> Ved udbygningen og drift af den almene vandforsyning skal der i videst muligt omfang tages hensyn til regionplanens målsætninger for vandløb og vådområder.[77]

Driften af kommunale almene vandforsyninger er et eksempel på en aktivitet eller ydelse, der må betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed, og de fleste beslutninger vedrørende de driftsmæssige forhold kræver hverken planlægning eller udstedelse af forvaltningsafgørelser. Det må anses for usikkert, i hvilket omfang der er adgang til at detailstyre kommunernes driftsmæssige dispositioner. Retningslinjen fra Fyns Amt er imidlertid formuleret i generelle vendinger og fastslår, hvad der i øvrigt også følger af virkefor-princippet, at kommunerne også i deres driftsmæssige dispositioner i forbindelse med den kommunale vandforsyning er forpligtet til at fremme regionplanens virkeliggørelse.

5.1.3 Regionplanens indhold på vandområdet

5.1.3.1 Retningslinjer for beskyttelsen af grundvandet

Regionplaner har efter planlovens § 6, stk. 3 skullet indeholde retningslinjer for anvendelsen og beskyttelsen af grundvandsressourcerne. Fra regionplanrevisionen i 1997 skulle der udpeges områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser. Fra revisionen i 2001 skulle der udpeges følsomme indvindingsområder og indsatsområder samt ske en prioritering af indsatsområderne.

Planlovens regler om udpegning af nævnte områder var frem til vedtagelsen af miljømålsloven i 2003 parallelt placeret i vandforsyningslovens § 11. Den konkrete anvendelse af bestemmelserne skete i henhold til de statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne og miljøministeriets vejledninger.[78] Regionplanretningslinjerne består oftest af markeringer på regionplankort eller formuleringer, der henviser til kortbilag.

Udpegningen af drikkevandsområder skal fremover ske i miljømålslovens vandplaner, jf. mml bilag 2, pkt. A nr. 3, men udpegningen af følsomme indvindingsområder og indsatsområder er ikke udtrykkeligt påbudt i vandplanerne. Der er knyttet umiddelbare retsvirkninger til udpegningen af indsatsområder, idet den kommunale indsatsplanlæg-

[76] FT 1972-73, tillæg A, sp. 5012.
[77] Fyns Amt Regionplan 2005, s. 273.
[78] Bl.a. Den statslige udmelding til regionplanevision 2001, Miljøministeriets vejledning *Udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser* fra 1995 og Miljøministeriets vejledning *Zonering* fra 2000.

ning er bundet til de områder, og det havde nok været hensigtsmæssigt, om denne udpegning var lovfæstet i vandplanerne.

5.1.3.2 Retningslinjer for beskyttelsen af overfladevandet

Frem til 2005 skulle regionplanerne tilsvarende indeholde retningslinjer for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande – den såkaldte vandkvalitetsplanlægning.[79]

Grundlaget for planlægningen af kvaliteten af vandløb, søer og kystvande var amternes recipientkvalitetsplanlægning, der havde sit oprindelige afsæt i 1982-miljøbeskyttelseslovens formålsparagraf om natur- og miljøkvaliteter, der skulle sikres af hensyn til menneskers sundhedsmæssige og rekreative levevilkår. Dette blev i en vejledning fra 1983 fra Miljøstyrelsen[80] konkretiseret i nogle mere konkrete vandkvalitetsmålsætninger, der siden udvikledes - i et vist omfang forskelligt i de forskellige amter. Systemet bygger på en opgørelse af vandforekomsternes biologiske indhold og afspejler en planlægning af afvejningen af natur- og miljøinteresser mod kulturbetingede påvirkninger som næringsstofbelastning og fysiske forandringer.

Retningslinjerne, der bygger på dette målsætningssystem er knyttet til kortbilag og typisk formulerede som i eksemplet her fra Viborg Amt.

Kvalitetsmål for vandområder. Retningslinje 29.
[…]
2. Der fastsættes de mål for kvaliteten af vandløb, søer, fjord og hav, som fremgår af kortbilag 3.[81]
[...]

Mange regionplaner indeholder imidlertid også retningslinjer for vandkvaliteten, der ikke er snævert knyttet til målsætningssystemet. I et eksempel fra Nordjyllands Amts regionplan styrer en retningslinje vandløbsvedligeholdelsen.

Retningslinje 6.2.3 – Miljøvenlig vedligeholdelse
Vandløb med målsætning A og B skal vedligeholdes miljøvenligt.[82]

Med miljømålsloven skal planlægningen af vandkvaliteten ske i forbindelse med de statslige vandplaner, idet miljømålslovens system med miljømål afløser det tidligere målsætningssystem.

5.1.3.3 Retningslinjer for anvendelsen af vandressourcerne

Regionplaner har skullet indeholde retningslinjer efter planlovens § 6, stk. 3 for anvendelsen af grundvandressourcerne, vandløb, søer og kystvande. Bestemmelserne om retningslinjer for anvendelsen af vandressourcerne stammer fra 1987, hvor de blev indsat i lands- og regionplanloven.[83] Hensigten med bestemmelserne var at lovfæste inddragel-

[79] Pligten fulgte af § 5, stk. 4 i lov nr. 1151 af 17/12 2003, der opretholdt retningslinjer for beskyttelsen og kvaliteten af vandressourcerne i regionplanerne til den regionplansrevision, der skulle afsluttes i 2009.
[80] Bl.a. Miljøstyrelsens *Vejledning i recipientkvalitetsplanlægning* nr. 1/1983.
[81] Viborg Amt i *Regionplan 2005*, retningslinje 29.2.
[82] Nordjyllands Amt i Regionplan 2006, s. 256.
[83] Lov nr. 355 af 13/05/1987, § 5.

sen af vandindvindingsplanlægningen i regionplanlægningen.[84] I amternes praksis har hjemlen dog med tiden fået et noget andet anvendelsesområde, hvilket i nogen grad er accepteret af Naturklagenævnet.

> *MAD 1999.1116 omhandlede en retningslinje, der angik tilladelser til avanceret vandbehandling efter vandforsyningsloven. Her mente Naturklagenævnet ikke, at planlovens hjemmel til at fastsætte retningslinjer for anvendelsen af vandressourcerne ikke udgjorde tilstrækkeligt grundlag, og retningslinjen blev ophævet. En anden retningslinje i samme regionplan omfattede nærmere bestemmelser om omfanget af spildevandsudledning, herunder antallet af regnvandsbetingede spildevandsudledninger, de såkaldte overløb. Naturklagenævnet mente ikke, at sådanne retningslinjer kunne fastsættes med hjemmel i planlovens bestemmelser om retningslinjer for kvaliteten af vandløbene. Derimod fandt man tilstrækkelig hjemmel i bestemmelserne om anvendelsen af søer og vandløb.*

Med ændringerne som følge af miljømålsloven[85] udgår retningslinjer for anvendelsen af grundvandsforekomsterne, idet denne planlægning skal varetages i vandplanen. I forbindelse med ændringerne som følge af kommunalreformen overgår retningslinjer for anvendelsen af overfladevandvandforekomsterne til kommuneplanerne, jf. afsnit 5.2.2.1 nedenfor.

5.2 Kommuneplanen

Der er en forventning om, at kommuneplanen med kommunalreformen fremover bliver den bærende plan med mål og rammer for udviklingen i hele kommunen og indenfor alle sektorer samt det centrale dokument, når man vil orientere sig om reguleringen indenfor et bestemt geografisk område.[86]

Kommuneplanen er imidlertid fortsat først og fremmest kun den centrale plan for den sammenfattende fysiske planlægning. I forhold til de øvrige kommunale planer – handleplanen, indsatsplanerne, vandforsyningsplanen og spildevandsplanen – spiller kommuneplanen en sekundær rolle for vandforvaltningen. Meget afhænger dog af, hvordan de kommende kommuneplaner konkret bliver udformet, og hvilke emner kommunerne vælger at lægge vægt på.

5.2.1 Kommuneplanens retlige ramme

De retlige rammer for kommuneplanlægningen er først og fremmest 2007-planlovens § 11-11 f. Ifølge planlovens § 11, stk. 4 må kommuneplanen ikke stride imod vandplanen. Kommuneplanen må efter § 11, stk. 4 desuden ikke stride mod beskrivelserne af den ønskelige udvikling i den regionale udviklingsplan eller mod regler eller beslutninger i medfør af planlovens §§ 3, 5 e og 5 j. Endelig kommuneplaner bundet af Regionsrådets råstofplan, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 5.

---

[84] Jf. bemærkningerne til § 5 i Forslag til Lov om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove, LSF 24 fremsat d. 8. oktober 1986.
[85] Jf. Lov nr. 1151 af 17/12 2003. §§ 4 og 5.
[86] Jf. bl.a. Kommunernes landsforening: *Kommuneplaner i en reformtid*, s. 15, Arne Post, Stads- og Havneingeniøren nr. 8, 2005 s. 122. Dorrit Rotzler Møller i *SNYT*, s. 7. Kommunernes Landsforening i *Visioner og ufordringer på det kommunaltekniske område*, s. 3.

Miljømålslovens § 3, stk. 2 forpligter kommunerne til at følge vandplanen og indholdet i den kommunale handleplan ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Dette gælder også ved udnyttelse af kommuneplankompetencen.

Kommuneplanen kan påklages til Naturklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. pl. § 58, stk. 1, nr. 4.

5.2.2 Kommuneplanens indhold på vandområdet

5.2.2.1 Planlægning

Kommuneplaner skal fra januar 2007 indeholde retningslinjer for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande, jf. planlovens § 11 a, nr. 17. Emnet overtages fra regionplanerne, jf. afsnit 5.1.3 ovenfor.

Bestemmelserne om planlægning for anvendelsen af vandløb, søer og kystvande stammer som nævnt fra lands- og regionplanloven.[87] Hensigten med bestemmelserne var at lovfæste inddragelsen af vandindvindingsplanlægningen i regionplanlægningen,[88] men man kan diskutere, om ikke hjemlen med tiden har fået et andet indhold, jf. afsnit 5.1.3.3 ovenfor. Bestemmelsen har af amterne været brugt til at planlægge for bl.a. sejlads, fiskeri og administrationen af vandløbsloven,[89] og i forarbejderne til ændringen af planloven angives, at bestemmelsen omfatter retningslinjer for badning, sejlads og fiskeri.[90]

Vandindvinding fra søer og vandløb har stor betydning for opfyldelse af miljømålslovens miljømål, og styringen af myndighedernes indsats ligger nu i vandressourceplanlægningen. Der må derfor forventes et meget snævert spillerum for en egentlig selvstændig kommuneplanlægning, indenfor hjemlens oprindelige område; vandindvinding.

Kommuneplanerne kan desuden i henhold til planlovens § 11 b, stk. 2 indeholde retningslinjer for andre forhold, end de i loven nævnte, der kan være af betydning for arealanvendelsen og bebyggelsen.

Fra Sønderhald Kommunes kommuneplan 2005 kan gives følgende eksempel på en sådan "frivillig" retningslinje angående vandforsyning.[91]

Byrådets mål:
[…]
Den decentrale vandforsyning skal så vidt muligt fastholdes.[92]

---

[87] Lov nr. 355 af 13/05/1987, § 5.
[88] Jf. bemærkningerne til § 5 i Forslag til Lov om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove, LSF 24 fremsat d. 8. oktober 1986.
[89] Jf. vedr. retningslinjer for administration af vandløbsloven i de nye kommuneplaner også kort Helle Witt i *Fra regionplan til kommuneplan*, Byplan nr. 4/2005, s. 162.
[90] Jf. Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, nr. 93, 2. samling 2004, bemærkningerne til § 11a, nr. 17.
[91] Den daværende hjemmel svarende til § 11 b, stk. 2 var § 11, stk. 6.
[92] Sønderhald Kommune i *Kommuneplan 2004 – 2016*, s. 29.

5.2.2.2 Forudsætninger og begrundelse

Kommuneplanen skal efter planlovens § 11 e ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, og hvordan kommuneplanen forholder sig til disse forudsætninger. Hvis man som i afsnit 3.5 adskiller en plans elementer i forudsætninger, planlægning og begrundelse, så indeholder den redegørelse, der skal ledsage kommuneplanen både kommuneplanens forudsætninger og kommuneplanens begrundelse.

Kravene til redegørelsen for kommuneplanens forudsætninger er udvidet med ændringerne som følge af kommunalreformen.

Blandt de retlige forudsætninger, der skal redegøres for, er, efter § 11 e, nr. 3, beskyttede områder efter anden lovgivning. I forarbejderne nævnes, at det blandt andet omfatter områder underlagt naturbeskyttelseslovens beskyttelsesbestemmelser.[93] Beskyttede områder må også antages at omfatte beskyttede områder efter miljømålslovens § 7, dvs. områder udpeget som drikkevandsforekomster, områder udpeget som skaldyrvande, områder udpeget som badeområder, næringsstoffølsomme områder og relevante internationale naturbeskyttelsesområder.

Kildepladszoner omkring vandindvindingsanlæg, jf. miljøbeskyttelseslovens § 22, og den fysiske sikringszone omkring indvindingsboringer, jf. miljøbeskyttelseslovens § 23, må også anses for omfattet af planloven § 11 e.

Derudover kan det diskuteres, om § 11 e, stk. 1, nr. 3 indeholder en pligt til at medtage områder med drikkevandsinteresser, jf. miljømålslovens bilag 2, pkt. 3, og indsatsområder, jf. vandforsyningslovens § 13. Områdeudpegningerne indebærer normalt, at der træffes en række beskyttelsesforanstaltninger, men selve udpegningen indebærer ikke i sig selv en retlig beskyttelse.

Efter § 11 e, stk. 1 nr. 4 skal der i kommuneplanens forudsætningsdel også redegøres for de bestemmelser i vandplanen, der er relevante for planlægningen af arealanvendelsen indenfor kommunens geografiske område. Ud over de beskyttede områder efter miljømålsloven, jf. ovenfor, må det betyde, at de i vandplanen fastsatte miljømål skal medtages samt de bestemmelser i indsatsprogrammet, der enten direkte angår arealanvendelsen, eller som indirekte påvirker arealanvendelsen i kommunen.

Efter § 11 e, stk. 1 nr. 5 skal der også redegøres for de bestemmelser i den kommunale handleplan, jf. miljømålslovens § 31 a, der er relevante for planlægningen for arealanvendelsen.

Der er ikke krav om, at kommuneplanen indeholder bestemmelser vedrørende vandforsyningsplanen eller spildevandsplanen eller forholder sig hertil i forudsætningsdelen.

Med mindre kommuneplanen følges af en selvstændig miljørapport, skal redegørelsen leve op til kravene i miljøvurderingsloven, jf. miljøvurderingslovens §§ 3 og 7.

---

[93] Jf. Forslag til lov om ændring af lov om planlægning, nr. 93, 2. samling 2004, bemærkningerne til § 11e, stk. 1, nr. 3.

5.2.3 Kommuneplanens retsvirkninger

5.2.3.1 Planlovens retsvirkningsbestemmelse

Kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. planlovens § 12, stk. 1. I virke-for-bestemmelsen ligger, at kommunalbestyrelserne både kan og skal anvende skønsmæssige beføjelser i henhold til lovgivningen med henblik på planens virkeliggørelse.

De kommunale myndigheders pligt til at administrere anden lovgivning med henblik på at gennemføre region- eller kommuneplaner er omdiskuteret.[94] Der er enighed om, at der foreligger en pligt til at inddrage planerne som et hensyn ved administration af lovgivningen, men rækkevidden af denne pligt er ikke klar og ikke afklaret i praksis.[95] Baggrunden er formentlig også den, at kommunerne normalt ønsker at gennemføre deres planlægning, og at kommuneplanen i øvrigt kan ændres ved tillæg, når det findes hensigtsmæssigt.

I virke-for-bestemmelsen ligger, at kommunalbestyrelserne både kan og skal anvende skønsmæssige beføjelser i henhold til lovgivningen med henblik på planens virkeliggørelse. Der er ikke noget i vejen for at udforme retningslinjer, der er direkte møntet på kommunernes administration af *en bestemt* beføjelse i en sektorlov, blot retningslinjen er planmæssigt begrundet og angår arealanvendelsen.

En afvejning af hensyn i den konkrete sag kan begrunde, at kommuneplanen fraviges, og ”virke for” reglen er derfor karakteriseret som en dispensationshjemmel.[96] Karakteristikken er på mange måder dækkende, idet den bl.a. beskriver det forhold, at det er muligt at udstede begunstigende forvaltningsakter i strid med retningslinjerne. Virke-for-bestemmelsen giver imidlertid også mulighed for at udstede forvaltningsakter med et indhold, der for borgeren er bebyrdende i forhold til, hvad retningslinjerne tilsiger.

Det er kun i sager inden for planloven, at overholdelse af virke-for-bestemmelsen påses af Naturklagenævnet i medfør af § 58. Afgørelser efter anden lovgivning må påklages efter reglerne i disse love.[97]

5.2.3.2 Retsvirkningsbestemmelser i sektorlovene

Kommuneplanen er herudover i vandforsyningslovens § 13a, stk. 2 udtrykkeligt indsat som rammestyrende for indsatsplanerne efter § 13a. Med hensyn til indsatsplaner efter vfl § 13, så er overensstemmelsen med kommuneplanen kun sikret af planlovens § 12, stk. 1.

---

[94] Bl.a. Bendt Andersen i *Dansk Miljøret bind 2*, s. 48, Karsten Revsbech i *Planer og Forvaltningsret*, s. 170, Ellen Margrethe Basse i *Miljøklagenævnet*, s. 341, Anne Birthe Boeck i *Lov om Planlægning*, s. 98, Inger Vaaben i *Retligt Set*, s. 337, Helle Tegner Anker i *Miljøretten 2*, s. 220.
[95] Jf. Anne Birthe Boeck i *Lov om planlægning*, s. 117 og 149.
[96] Karsten Revsbech I *Lærebog i miljøret*, s. 31.
[97] Jf. Anne Birthe Boeck i *Lov om Planlægning*, s. 391.

6 Den tekniske infrastrukturplanlægning

6.1 Vandforsyningslandsplaner

Miljøministeren kan i medfør af vandforsyningslovens § 15 udarbejde landsplaner for beskyttelse af vandressourcerne, vandindvinding og vandforsyning, som skal lægges til grund ved sager efter vandforsyningsloven.

Efter d. 22.december 2009, der er fristen for vedtagelse af miljømålslovens vandplaner, gælder ministerens planlægningskompetence kun planer for vandforsyningen, idet planlægningen for vandindvindingen og beskyttelsen af vandressourcerne skal ske i vandplanerne. Vandforsyningsplanlægningen bliver dermed igen lovgivningsmæssigt set adskilt fra vandkvalitets- og vandressourceplanlægningen.

Bestemmelsen stammer fra vandforsyningsloven af 1973, hvorefter ministeren ud fra amternes planer for vandforsyningen efterfølgende skulle udarbejde samlede planer for landets vandforsyning.[98] I forarbejderne fremhæves, at bestemmelsen skal fastslå ministerens forpligtelse til at udarbejde planerne.[99] Ministeren er dog med bestemmelsens ændrede formulering ikke længere forpligtet til at udarbejde planerne men kan vælge at gøre det, hvis det er hensigtsmæssigt.

Vandforsyningsloven eller dens forarbejder giver ikke nærmere retningslinjer for det konkrete indhold af miljøministerens vandforsyningslandsplaner, og for i hvilken grad planerne kan normere kommunernes afgørelse af sager efter loven. Der er så vidt vides aldrig udarbejdet landsplaner for vandforsyningen.

6.2 Vandforsyningsplanen

Kommunalbestyrelsen skal efter vandforsyningslovens § 14 udarbejde en vandforsyningsplan. Vandforsyningsplanen er en plan for, hvorledes vandforsyningen skal udvikles, herunder hvilke anlæg forsyningen skal bygge på og hvilke forsyningsområder, de enkelte anlæg skal have.

Hovedformålet med vandforsyningsplanerne har været at sikre, at udbygningen af vandforsyningsstrukturen forgik på baggrund af en samlet langsigtet planlægning og ikke ved en afgørelse af de enkeltstående sager ud fra mere kortsigtede økonomiske interesser.

Vandforsyningsplanerne har traditionelt kun i mindre grad haft koordinerende og integrerende funktioner i forhold til andre sektorområder. I de nyere vandforsyningsplaner – og særligt i de større kommuner[100] – har behandlingen af en lang række spørgsmål vedrørende beskyttelsen af grundvandsressourcen dog fået en fremtrædende rolle, og emnemæssigt er der i stigende grad i praksis overlap mellem vandforsyningsplanen og indsatsplanerne. I de nyere vandforsyningsplaner lægges også stor vægt på formidling af information til borgerne vedrørende vandforsyning, vandbesparelser og grundvandsbeskyttelse.

---

[98] Jf. bl.a. Jørgen Barfod i Vandløbs- og vandforsyningsloven, s. 329.
[99] FT 1972-73 tillæg A, s 4064.
[100] Se f.eks. Aalborg Kommune, Vandforsyningsplan 2004 – 2015 og Århus Kommune, Vandforsyningsplan 2004 – 2015.

Mange af de mindre kommuner har været bagud med deres vandforsyningsplanlægning. På landsplan var det i år 2000 – 20 år efter loven blev vedtaget – op mod hver fjerde kommune, der endnu ikke havde vedtaget en vandforsyningsplan.[101]

6.2.1 Vandforsyningsplanens retlige rammer

Vandforsyningsplanen er rammestyret af vandforsyningslovens § 14a, stk. 1, der fastsætter, at vandforsyningsplanen ikke må stride mod kommuneplanen, regionplanen, og eventuelle indsatsplaner efter vandforsyningslovens § 13. Når der er offentliggjort vandplaner, der dækker de enkelte kommuner, må vandforsyningsplanen heller ikke stride mod vandplanen.

Ud over rammestyringen kan der være krav til vandforsyningsplanerne i vandplanen og den kommunale handleplan, som skal overholdes, jf. miløålslovens § 3, stk. 2. Endelig er kommunalbestyrelsen i dens planlægning bundet af den regionale råstofplan, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 5.

Miljøministeren kan efter vandforsyningslovens § 16, stk. 2 fastsætte nærmere angivne forudsætninger, der skal lægges til grund for vandforsyningsplanlægningen, og kan efter § 14, stk. 4 fastsætte en frist for kommunalbestyrelsernes udarbejdelse af vandforsyningsplaner. Der er ikke fastsat en sådan frist.

Bestemmelsen var oprindeligt formuleret som en kompetence til at fastsætte regler for kortlægningens og planlægningens udførelse og inddragelse af borgere og myndigheder.[102] Udvidelsen af ministerens beføjelse til at fastsætte generelle forudsætninger for planlægningen, skete i forbindelse med ophævelsen af sektorplanlægningens formelle bindende virkning i 1987. Formuleringen blev samtidigt enslydende i vandforsyningsloven vedrørende vandforsyningsplaner og miljøbeskyttelsesloven vedrørende spildevandsplaner.

Ministerens forudsætninger var tænkt som bindende for både de kommunale og statslige myndigheders administration af loven samt for Miljøankenævnet. I forarbejderne nævnes som eksempler udpegningen af fiskevandsområder i henhold til EF-direktiver eller bestemmelser om, at der i visse vandområder ikke må ske udledning af visse stoffer.[103]

Vandforsyningsplaner har tidligere skullet godkendes af amtet, jf. vandindvindings- og vandforsyningsplanlægningsbekendtgørelsens § 13, og amtet har hidtil i den forbindelse bl.a. påset, at vandforsyningsplanen var i overensstemmelse med regionplanlægningen. Med kommunalreformen er amtets godkendelse ophævet og bliver ikke erstattet af en anden myndigheds godkendelse. Begrundelsen herfor er, at kommunerne nu er blevet så meget større, at de fagligt kan udarbejde en vandforsyningsplan i overensstemmelse med lovens krav.[104]

En vandforsyningsplan kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. vfl § 76, nr. 1.

---

[101] Jf. Ingeniøren nr. 18 5/5 2000: *65 kommuner uden vandforsyningsplan*, s. 11.
[102] FT 1977/78 tillæg A s 2944.
[103] FT 1986/87 tillæg A s 377.
[104] Jf. forarbejderne til lov nr. 479 af 2/7/1998, lovforslag nr. 56 1998/2, bemærkningerne til nr. 16.

6.2.2 Vandforsyningsplanens indhold

Vandforsyningsplanen er en infrastrukturplan, der beskriver vandforsyningssystemernes nuværende og fremtidige opbygning og sammenhæng.

Miljøministeren har med hjemmel i vandforsyningslovens § 16, stk. 1 fastsat nærmere regler i vandforsyningsplanlægningsbekendtgørelsen om indholdet af vandforsyningsplanlægningen.

Vandforsyningsplanen skal efter bekendtgørelsens § 10 indeholde følgende:

1. Angivelse og lokalisering af de forventede behov for vand i kommunen, fordelt på forskellige forbrugergrupper.
2. Angivelse af placeringen, ydeevnen og kvaliteten af de eksisterende vandforsyningsanlæg med tilhørende behandlingsanlæg, beholderanlæg og pumpeanlæg; deres kapacitet, tekniske tilstand og vedligeholdelsestilstand.
3. Angivelse af, hvilke dele af kommunen, der påregnes forsynet med vand fra indvindingsanlæg på de enkelte ejendomme eller fra andre ikke almene anlæg, og hvilke dele af kommunen, der straks eller senere påregnes forsynet fra almene anlæg.
4. Angivelse af de bestående almene vandforsyningsanlæg, der skal indgå i den fremtidige vandforsyning i kommunen, herunder deres ejerforhold, og af beliggenheden og udformningen af fremtidige almene vandforsyningsanlæg.
5. Angivelse af de nuværende og fremtidige forsyningsområder for de almene vandforsyningsanlæg i kommunen.
6. Angivelse af, om kommunen har behov for tilførsel af vand udefra, eller om der fra kommunen kan leveres vand til forbrug uden for kommunen.
7. Angivelse af ledningsnettet for de almene anlæg i kommunen, herunder eventuelle forbindelsesledninger mellem anlæggene.
8. Opstilling af en tidsfølge for etablering og udbygning af almene vandforsyningsanlæg, herunder af ledningsnettet.

Der stilles således krav til både forudsætninger og planlægning, men ingen krav til en egentlig begrundelse. Miljøvurderingslovens krav til miljøvurderinger må imidlertid iagttages og fører som udgangspunkt til, at en vandforsyningsplan må indeholde eller ledsages af miljøvurdering. En sådan miljøvurdering vil gøre det ud for eller være et element i en begrundelse.

6.2.2.1 Vandforsyningsplanens forudsætninger

Vandforsyningsplanens forudsætninger er de eksisterende vandforsyningsanlægs tekniske stand, ejerforhold, beliggenhed, forsyningsområder og ledningsnet, dvs. punkterne b, d, e og g, samt prognoserne vedrørende vandforbrug og eventuel vandmangel eller vandoverskud, dvs. punkterne a og f.

Derudover kan der være andre ting, som kommunen vælger at inddrage som planens forudsætninger. Det vil blandt andet være naturligt at redegøre for den overordnede rammestyrende planlægning som en del af de retlige rammer. De nyere vandforsyningsplaner breder sig ofte meget ud med oplysninger om faktuelle forhold og en omfattende generel information om lovgivning, vandforsyning m.v.

6.2.2.2 Vandforsyningsplanens planlægningsdel

Planlægningen angår den fremtidige forsyningsstruktur og anlægslokalisering, det vil sige fordelingen af vandforsyningen mellem almene og ikke almene anlæg, placeringen af anlæggene og anlæggenes ejerforhold, deres fremtidige forsyningsområder og ledningsføring, jf. punkterne c, d, e og h.

Udpegningen af vandværker og deres forsyningsområder er krumtappen i vandforsyningsplanlægningen og giver grundlaget for kommunens stillingtagen til en række spørgsmål, som f.eks. hvorvidt enkeltindvindere i områder med dårlig vandkvalitet skal tilsluttes almen vandforsyning.

Vandforsyningsplanen er som udgangspunkt en rent teknisk plan for ledningsnet og vandforsyninger. Der er ikke umiddelbart i lovgivningen lagt op til, at der skal behandles andre emner. Der er dog ikke noget til hinder for, at vandforsyningsplanerne rummer andre informationer og indeholder retningslinjer for administrationen af vandforsyningsloven. De nyere vandforsyningsplaner indeholder ofte sådanne retningslinjer.

> *MAD 1998.1468*[105] *angik en tilladelse til, at en landbrugsejendom, der som helhed aftog vand fra et vandværk, kunne etablere egen vandforsyning til produktionsformål. Kommunens vandforsyningsplan indeholdt en retningslinie om, at der inden for vandværkernes forsyningsområder ikke burde gives tilladelse til indvinding af vand til formål, der kunne dækkes af vandværkerne, og bl.a. på den baggrund indbragte vandværket afgørelsen for Miljøklagenævnet.*
>
> *Under sagens behandling for nævnet blev der rejst spørgsmål om, i hvilken grad kommunens vandforsyningsplan skulle og kunne tjene som administrationsgrundlag og indeholde udtrykkelige retningslinier for administrationen af vandforsyningslovens bestemmelser om tilladelser, godkendelser, påbud m.v.*
>
> *Miljøklagenævnet lagde til grund, at en vandforsyningsplan er et overordnet beslutningsgrundlag, hvis retningslinier kun bør fraviges, når der konkret er væsentlige hensyn, der taler herfor. Nævnet fandt det endvidere velbegrundet, at planlægningen konkretiserer retningslinier for administrationen af konkrete regulerende bestemmelser.. Nævnet var af den opfattelse, at sådanne retningslinier måtte anses for såvel lovlige og velbegrundede under forudsætning af, at retningsliniernes indhold varetager saglige hensyn, herunder hensynet til planlægningens realisering.*

Fra Aalborg Kommunes vandforsyningsplan kan gives et eksempel på retningslinjer for kommunens godkendelse af private almene vandforsyningers takster.[106]

---

[105] Også kommenteret af Helle Tegner Anker i *Miljøretten III* s. 316.
[106] Aalborg Kommune: *Vandforsyningsplan 2004-2015*, s. 23.

Takster
[…]
Taksterne fastlægges under hensyntagen til:
• fornuftig sammenhæng mellem indtægter og udgifter
• rimelige udgifter til vedligeholdelse og reparation set i forhold til vandværkets størrelse og tekniske standard
• vandværkets egenkapital og likviditet, størrelsesmæssigt og i forhold til omsætning
• investeringsplan for fremtidige investeringer og større vedligeholdelsesprojekter

6.2.3 Vandforsyningsplanens retsvirkninger

Vandforsyningsplanen har kun få umiddelbare retsvirkninger. Det er fastsat i vfl § 14, stk. 2, at almene vandforsyninger ikke må anlægge vandledninger i strid med planen. Baggrunden for denne bestemmelse er, at ledningsnettet normalt skal være reguleret ved en vandforsyningsplan og ikke er genstand for særskilt tilladelsesordning.[107]

Derudover er det som nævnt fastsat i § 13a, stk. 2, at en indsatsplan efter § 13a ikke må stride mod vandforsyningsplanen.

Det er påfaldende, at der ikke i lovgivningen er fastlagt en udtrykkelig retsvirkning for den kommunale virksomhed og myndighedsudøvelse. Man må her falde tilbage på kommunens ulovbestemte pligt til at følge egne planer. Planen fungerer som et overordnet beslutningsgrundlag for kommunalbestyrelsen og andre myndigheder og er selvfølgelig navnlig normerende for kommunalbestyrelsens skønsmæssige afgørelser vedrørende forhold relateret til forsyningsstrukturen.

Miljøklagenævnet anser da også retningslinjer for administrationen af de konkrete bestemmelser, der skal bringes i anvendelse for at realisere de mål, der er fastlagt i planlægningen, for velbegrundede og lovlige.[108] Afgørende for vandforsyningens retlige betydning som administrationsgrundlag vil være, hvor detaljeret eller præcist udformet retningslinjerne er.[109]

Der har for vandforsyningsplanernes vedkommende været tvivl om deres ulovbestemte rolle som administrationsgrundlag. Planernes ulovbestemte retsvirkning som administrationsgrundlag træder tydeligst frem i forbindelse med forslag til vandforsyningsplaner, der endnu ikke formelt er vedtagne eller godkendte.

> *I MAD 2000.903 accepterede landsretten, at en vandforsyningsplan, der var under udarbejdelse blev brugt som et administrationsgrundlag i en sag, hvor et amt afslog en ansøgning fra et lille ikke-alment vandværk om tilladelse til en erstatningsboring.*
>
> *I MAD 2002.1074 ophævede Miljøklagenævnet imidlertid et amts afslag på en ansøgning vedrørende vandforsyningen til en ejendom, idet afgørelsen var baseret på en vandforsyningsplan, der var vedtaget i kommunen, men endnu ikke godkendt af amtet.*

MAD 2002.1074 er måske lidt overraskende. Her accepterer Miljøklagenævnet ikke, at en vandforsyningsplan, der er vedtaget af kommunen men endnu ikke godkendt af amtet, bliver lagt til grund for amtets afgørelse efter vandforsyningsloven. Når man henser

[107] Jf. Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 317.
[108] Jf. tydeligst i MAD 2001.1433, men også f.eks. MAD 1998.1468 og MAD 2004.1048.
[109] Jf. bl.a. Helle Tegner Anker i *Miljøretten III*, s. 317.

til, at amtet kun er bundet af planen på et almindeligt ulovbestemt grundlag, og at godkendelsen, der nu er bortfaldet, på mange måder var at betragte som en formalitet, er det svært at forstå, at Miljøklagenævnet ikke anerkendte planen som et sagligt beslutningsgrundlag. Nævnets afgørelse hænger dog muligvis sammen med, at amtets afgørelse udelukkende var begrundet med henvisning til planen og ikke støttede sig på andre forhold.

Efter kommunalreformen er afgørelsen af en række sager vedrørende vandforsyningsforhold placeret hos staten. Lige som amterne er de statslige myndigheder i afgørelser af sager efter vandforsyningsloven ikke bundet af vandforsyningsplanen ud over, hvad der følger af den almindelige ulovbestemte pligt for andre myndigheder til at inddrage kommunale planer i deres beslutningsgrundlag, jf. afsnit 3.6.9.

Vandforsyningsplanerne har som de øvrige planer indenfor vandområdet ikke direkte retsvirkning for borgerne. Det fremgår imidlertid ikke altid tydeligt af planerne selv. Eksemplet her er fra Aalborg Kommunes vandforsyningsplan.[110]

Ny boring
Ifølge vandforsyningsloven er det under særlige forhold tilladt at lave en ny boring inden for 5 meter fra en eksisterende, hvis denne bryder sammen. Arbejdet skal anmeldes, før det påbegyndes. Aalborg Kommune har dog besluttet, at det under alle omstændigheder kræver tilladelse at
• etablere en ny boring til et enkeltanlæg
• udbedre eller ændre eksisterende brønde og boringer
hvis der er umiddelbar mulighed for at blive sluttet til et vandværk.

Som retningslinjen er formuleret, kan den læses som har den retsvirkning for borgerne, idet den ændrer kravet om anmeldelse af erstatningsboringer efter vandforsyningslovens § 21, stk. 2 til et krav om tilladelse, jf. § 21, stk. 3.[111] Der er dog ikke i vandforsyningsloven mulighed for, at kommunalbestyrelsen i en vandforsyningsplan kan træffe den slags beslutninger med retsvirkning for borgerne.

Afslutningsvist skal nævnes, at vandforsyningsplaner kan have den retsvirkning, at de beføjelser, der efter lovens kapitel 6 og 8 er henlagt til ministeren, kan udøves af kommunalbestyrelsen, idet Miljøministeren efter vandforsyningslovens § 6 kan efter fastsætte regler herom. Amterne havde samme kompetence til at overdrage myndighed til kommunerne før kommunalreformen. Der er dog endnu ikke fastsat sådanne regler om myndighedsoverdragelse fra ministeren.

6.3 Planer for udførelse af almene vandforsyningsanlæg

Kommunalbestyrelsen kan i medfør af vandforsyningslovens § 29, stk. 1 udarbejde planer for udførelse af almene vandforsyningsanlæg for områder, hvor vandforsyningen ikke findes tilfredsstillende. Bestemmelsen stammer fra vandforsyningsloven af 1969.[112]

Miljøministeren afgør herefter i henhold til § 29, stk. 2, om vandforsyningsanlægget skal gennemføres, i hvilket omfang bestående og fremtidig vandforsyning inden for

[110] Aalborg Kommune, *Vandforsyningsplan 2004-2015*, s. 18.
[111] MAD 1998.937, 1998.1288 og 1999.122 berører vandforsyningslovens § 21, stk. 2 og 3.
[112] Jf. Jørgen Barfod i *Vandløbs- og vandforsyningsloven*, s. 417.

området skal ske fra anlægget, på hvilke vilkår tilslutning til anlægget skal ske, og om anlægget skal gennemføres som kommunalt anlæg eller som andelsselskab eller interessentskab.

Miljøministeren kan også på eget initiativ rejse spørgsmål om gennemførelsen af fælles vandforsyning som nævnt i § 29, stk. 2 og kan i den forbindelse pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde planer og overslag.

Vandforsyningsloven rummer ingen specifikke krav til indholdet af planerne for almene vandforsyningsanlæg og knytter ingen retsvirkninger til planer for udførelse af almene vandforsyningsanlæg. Miljøvurderingslovens krav til miljøvurderinger må imidlertid som udgangspunkt iagttages.

Der er ingen formel rammestyring af planerne for almene vandforsyningsanlæg, men det må forventes, at miljøministeren i sin afgørelse af, om planen skal gennemføres, vil lægge vægt på, at udførelsen af anlægget er i overensstemmelse med indholdet i vandforsyningsplanen og den øvrige planlægning.

6.4 Spildevandsplanen

Spildevandsplanen er en kommunal infrastrukturplan for udbygning af kloakker og spildevandsanlæg i kommunen. Spildevandsplanerne fremstår i dag generelt som de mest traditionelle planer indenfor vandområdet. Hovedformålet for spildevandsplanerne er ligesom for vandforsyningsplanerne at sikre, at udbygningen af kloaknettet og spildevandsrensningen sker på baggrund af en samlet og langsigtet planlægning.

I forhold til vandforsyningsplanerne forholder spildevandsplanerne sig oftest mere snævert til de lovpligtige emner og i mindre grad selvstændigt til forhold vedrørende beskyttelsen af vandressourcerne. Der har nok også kun i mindre grad været fokus på spildevandsplanernes informerende funktioner overfor den brede offentlighed.

6.4.1 Spildevandsplanens retlige ramme

Spildevandsplanen rammestyres af kommuneplanen og regionplanen/vandplanen, jf. mbl § 32, stk. 2. Rammestyringen er stærk binding af spildevandsplanen, da der ikke er knyttet nogen dispensationsmulighed til rammestyringen.

> *I MAD 2001.1054 gav regionplanens bindende virkning overfor kommunens spildevandsplanlægning anledning til, at en kommune klagede over og af Naturklagenævnet fik medhold i, at en ændring af et regionplanforslags indhold indenfor vandkvalitetsområdet skulle have været offentliggjort på ny.*

Før miljømålsloven og kommunalreformen var alene regionplanen rammestyrende for spildevandsplanen. Begrundelsen for at lade kommuneplanen være rammestyrende efter kommunalreformen var, at en række af de forhold, som er relevante i forhold til spildevandsplaner, overgik fra regionplanerne til kommuneplanerne.[113] Det er dog ikke helt tilfældet. De gamle regionplanemner, der havde indflydelse på spildevandsplanlægningen, indgår nu først og fremmest i vandplanlægningen efter miljømålsloven.

Ud over rammestyringen kan der være krav til spildevandssplanerne i vandplanen og den kommunale handleplan, som skal overholdes, jf. miljømålslovens § 3, stk. 2. Dertil

[113] Jf. Forslag til lov om ændring af Lov om miljøbeskyttelse, LSF 91 2004/2, bemærkningerne til § 32.

kommer, at kommunalbestyrelsens planlægning er bundet af råstofplanen, jf. råstoflovens § 5 a, stk. 5. Herudover vil kommunen kun være forpligtet til at tage hensyn til den øvrige planlægning i det omfang, det udgør et særligt relevant beslutnings- og plangrundlag, jf. afsnit 3.6.[114]

Efter miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 4 kan miljøministeren fastsætte nærmere regler om spildevandsplanlægningen, herunder om offentlighedens medvirken, tidsfrister og procedurer herfor. Sådanne regler er fastsat i spildevandsbekendtgørelsens kapitel 4.

Spildevandsbekendtgørelsens § 8 fastsætter en tidsfrist for kommunalbestyrelsens ændringer af spildevandsplanen, når ændringerne er nødvendiggjort af en ændret regionplan. Herefter skal kommunen senest 1 ½ år efter regionplanens eller regionplanstillæggets vedtagelse have bragt kommunens spildevandsplan i overensstemmelse med det nye plangrundlag. Man kan forestille sig, at samme bestemmelse videreføres m.h.t. de statslige vandplaner. Mere generelt er det i bekendtgørelsens § 5, stk. 4 fastsat, at kommunalbestyrelsen skal ajourføre spildevandsplanen, når der sker ændringer i forudsætningerne for planen.

Ministeren kan endvidere efter § 32, stk. 4 fastsætte regler om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for planlægning og administration af loven. Bestemmelsen er parallel til bestemmelsen i vandforsyningsloven, jf. afsnit 6.2.1

Endelig indeholder spildevandsbekendtgørelsen nogle få specialregler, der er knyttet til enkelte emner i spildevandsplanen og kan ses som retlige rammer for planlægningen vedrørende disse emner. Efter bekendtgørelsens § 5, stk. 3 skal berørte bolig- og grundejere oprette et spildevandslaug, der varetager et planlagt fælles privat spildevandsanlægs etablering, drift og vedligeholdelse, forinden det i et spildevandsplanforslag anføres, at der skal etableres et sådant anlæg. Efter bekendtgørelsens § 12, stk. 3 skal ejendomme, der har fået tilladelse til udtræden af det offentlige kloakfællesskab, indføres i spildevandsplanen, således at det af denne fremgår, hvilke ejendomme, der er tilsluttet det offentlige kloakfællesskab, og i hvilket omfang de er tilsluttet.

Kommunalbestyrelsens vedtagelse af spildevandsplanen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. mbl § 32, stk. 3.

6.4.2 Spildevandsplanens indhold

Spildevandsplanen beskriver beliggenhed af kloakker, pumpestationer, overløbsbygværker og renseanlæg. Miljøbeskyttelseslovens § 32 rummer et katalog over, hvad en spildevandsplan skal indeholde. Kataloget er suppleret i spildevandsbekendtgørelsens § 5.

Spildevandsplanen skal efter § 32 indeholde:

1. Eksisterende og planlagte kloakeringsområder og renseforanstaltninger.
2. Områder, hvor kommunalbestyrelsen er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten helt eller delvis.
3. Den eksisterende tilstand af kloakanlæg samt planlagte fornyelser af disse.
4. Eksisterende områder uden for kloakeringsområder, hvor der sker nedsivning, og planlagte områder uden for kloakeringsområder, hvor der skal ske afledning til nedsivningsanlæg.

[114] Jf. dog modsat i *Vejledning til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v.*, afsnit 3.3.1.

5. Eksisterende områder uden for kloakeringsområder, hvor der sker rensning svarende til et bestemt renseniveau, og planlagte områder uden for kloakeringsområder, hvor der skal ske rensning svarende til et bestemt renseniveau.
6. Hvilke anlæg der etableres på kommunal, og hvilke der etableres på privat foranstaltning.
7. Efter hvilken tidsfølge projekterne forudsættes at være udarbejdet og anlæggene udført.

Der er altså tale om en forudsætningsdel med en beskrivelse af de eksisterende forhold vedrørende kloakanlæg, kloakeringsområder, nedsivningsområder og renseforanstaltninger og en planlægningsdel for de fremtidige forhold vedr. samme emner, samt i tilknytning til planlægningsdelen en tidsfølge for eventuelle projekter og en angivelse af, hvilke anlæg der skal etableres på henholdsvis kommunal og privat basis.

Bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 32 angår først og fremmest kloakerings- og nedsivningsforhold. Spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 1 fastsætter derfor, at spildevandsplanen yderligere skal indeholde oplysninger om:

1. Hvorledes spildevandsplanen forholder sig til kommune- og regionplan samt til den økonomiske planlægning og til vandløbenes fysiske tilstand.
2. De eksisterende og planlagte fælles spildevandsanlæg i kommunen, herunder afgrænsning af de enkelte kloakoplande og angivelse af, om anlægget er privat eller offentligt ejet.
3. Hvorledes spildevandet i øvrigt bortskaffes i kommunen, f. eks. ved udsprøjtning.
4. Hvilket vandområde spildevandet fra de enkelte oplande udledes eller ønskes udledt til, udløbenes placering og de forventede udledte mængder af spildevand.
5. En renoveringsplan for de kommunale kloakker med målsætning og prioritering af renoveringen. Renoveringsplanen skal endvidere indeholde en tids- og økonomiplan for arbejdet.
6. Hvilke udgifter, der forventes at måtte afholdes ved etablering og drift af de offentlige anlæg samt anlæg etableret af kommunalbestyrelsen efter § 7a i lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.
7. Hvilke ejendomme, der forventes at skulle afgive areal eller få pålagt servitut ved gennemførelse af projekter i overensstemmelse med spildevandsplanen.
8. Hvilke ejendomme, der er tilsluttet det offentlige kloakfællesskab, og i hvilket omfang de er tilsluttet, jf. § 12, stk. 3.

Dertil kommer, at kommunalbestyrelsen efter bekendtgørelsens § 5, stk. 2 i spildevandsplanen skal sandsynliggøre, at der kan ske nedsivning i de udpegede nedsivningsområder, herunder at geologiske og hydrogeologiske forhold ikke giver anledning til problemer, og at nedsivning i de udpegede områder ikke strider mod reglerne for udstedelse af nedsivningstilladelser. Miljøvurderingslovens krav til miljøvurderinger må også iagttages, og fører som udgangspunkt til, at en spildevandsplan må indeholde eller ledsages af miljøvurdering.

Der er tale om en emneinddeling med krav, der angår både spildevandsplanens forudsætningsdel, planlægningsdel og begrundelsesdel. Ofte er der i spildevandsplanerne ikke en tydelig opdeling mellem forudsætninger og planlægning.

I forslaget til Ringsted Kommunes spildevandsplan er nogle planbestemmelser placeret under oplysningerne om de eksisterende ledningssystemer.[115]

Beskrivelse af kloakoplande
Efterfølgende er for hvert enkelt by helt overordnet angivet oplysninger om eksisterende ledningssystemer:
[…]
Jystrup
Jystrup er delvis separatkloakeret, og fællessystemet skal gennemgås for optimering af bassinudbygningen. Der planlægges separat regnvandsledning fra ny udstykning ved Avnsbjergvej, og der skal laves en samlet vurdering af belastningen af de lokale søer.
[…]

Spildevandsplanerne skal indeholde en tids- og økonomiplan for arbejdet. Tidsplanen udstrækkes imidlertid ofte også til at angå andre forhold, som f.eks. kommunens planlægningsvirksomhed eller anvendelse af myndighedsbeføjelser, som i eksemplet her fra Ringsted Kommune.[116]

Åbent land
Udstedelse af påbud om forbedret rensning til ejendomme i det åbne land er planlagt at ske i sidste del af planperioden […]

6.4.3 Spildevandplanens retsvirkninger

Der er intet lovfæstet grundlag for generelt at give spildevandsplanen retsvirkning overfor kommunale afgørelser på vandforvaltningsområdet.[117] Kommunen er dog bundet af spildevandsplanen på almindeligt ulovbestemt grundlag.

Der er imidlertid enkelte bestemmelser i spildevandsplanen, der i spildevandsbekendtgørelsen er givet umiddelbar retsvirkning for kommunens administration. Således kan tilladelse til hel eller delvis udtræden af det offentlige kloakfællesskab kun meddeles af kommunalbestyrelsen, såfremt det er i overensstemmelse med spildevandsplanen, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 12, stk. 1, nr. 1. Tilsvarende for kommunalbestyrelsens meddelelse af tilladelse til fælles private spildevandsanlæg, hvor det er anført, at kommunalbestyrelsen navnlig skal påse, at det er i overensstemmelse med spildevandsplanen og retningslinierne i regionplanen for vandkvaliteten og grundvandsbeskyttelsen, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 13, stk. 4, nr. 2. Efter spildevandsbekendtgørelsens § 26 skal kommunalbestyrelsen endvidere i forbindelse med meddelelse af tilladelse til spildevandsafledning fra spredt bebyggelse stille vilkår i tilladelsen om rensning til renseniveau, der mindst opfylder det i spildevandsplanen fastsatte.

Der knytter sig nogle særlige retsvirkningsproblemer til spildevandsplanens angivelse af, om kloakledninger er offentligt eller privat ejet, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 5, stk. 1. For det første er formuleringen uhensigtsmæssig, idet det ikke er ejerskabet men ansvaret for driften, der er afgørende for, om et anlæg betegnes som offentligt eller privat. Et privat ejet spildevandsanlæg kan således begrebsmæssigt godt være et offentligt spildevandsanlæg.

---

[115] Ringsted Kommune, *Forslag til spildevandsplan*, s. 22-23.
[116] Ringsted Kommune i *Forslag til spildevandsplan*, s. 32.
[117] Jf. dog i nogen grad modsat Miljøstyrelsen i *Vejledning til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v.*, afsnit 4.5 og Karsten Revsbech i *Planer og forvaltningsret* s. 165.

For det andet er det i praksis i mange tilfælde en vanskelig opgave at foretage en nøjagtig afgrænsning af, hvilke dele af kloaksystemerne, der er offentlige, og hvilke dele, der er private. Det gælder især for ældre kloaksystemer, hvor det enten ikke ved anlæggets etablering er blevet gjort klart, eller hvor oplysningerne herom ikke er sikret. Der er en række afgørelser herom. [118]

> *I MAD 2004.584 var det centrale spørgsmål, om et rørlagt vandløb var et vandløb eller et offentligt kloakanlæg. Da der ikke var dokumentation for at kommunen havde rørlagt eller vedligeholdt vandløbet, anså Vestre Landsret ikke vandløbet for et offentligt kloakanlæg*
>
> *I MAD 2004.299 blev kommunens egne noteringer i vandforsyningsplaner, byggetilladelser ikke af Østre Landsret i sig selv anset for at være nok til at ændre et spildevandsanlægs status fra offentligt til privat.*
>
> *I MAD 2003.168 blev det af Højesteret tillagt afgørende vægt for fastlæggelse af et spildevandsstatus som offentligt, at det i spildevandsplanen var anført som offentligt, og kommunen siden begyndelsen af 70-erne havde vedligeholdt anlægget og afholdt udgifterne hertil.*

Der er en tendens til, at spildevandsplanens oplysninger bruges til at fastlægge, hvorvidt kloakledninger er offentlige eller private.[119] Der er imidlertid ikke grundlag for at tillægge spildevandsplanen den retsvirkning. Forholdet kan højest udtrykkes således, at kommunens oplysninger i spildevandsplanen om at et anlæg er offentligt vil bestyrke en formodning for, at kommunen foretager vedligeholdelsen og dermed bevirker, at anlægget må anses som offentligt.[120]

---

[118] Bl.a. en række domme, der berører spørgsmålet, refereret i UfR: U.2002.24V, U.2004.2087H, U.2004.1720Ø/MAD2004.299, U.2003.1002H/MAD2003168, U.2002.226Ø, U.2001.1564V, U.2001.1397Ø og U.1998.528Ø.

[119] Jf. bl.a. Jørgen Witt i *Spildevandsplanlægning for offentlige og private spildevandsanlæg*, s. 40. og Miljøstyrelsen i *Vejledning til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v.* afsnit 3.2.2.

[120] Jf. om spørgsmålet også Mogens Moe, Charlotte Bigum Lynæs og Louise Ploug Krat *i Miljøret - Miljøbeskyttelse*, s. 248.

7 Afsluttende bemærkninger

Gennemgangen af de planer, der er styrende for den kommunale vandforvaltning, viser, at det er vanskeligt at skabe overblik over området. Lovgivningens angivelse af planernes indhold bærer præg af, at området ikke har været genstand for en samlet lovgivningsproces. Der er ikke den samme tydelige emneopdeling indenfor den vandrelaterede planlægning, som vi kender fra den fysiske planlægning efter planloven, hvor emnekredsen for regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner har været relativt klart beskrevet.

Der er en usikkerhed i forbindelse med de enkelte planers retsvirkning for de forskellige kommunale aktiviteter. Planernes retsvirkning er kun klar i forbindelse med planernes traditionelle funktioner – som administrationsgrundlag for afgørelse af sager efter lovgivningen og som rammestyrende for andre planer. Usikkerheden fører i praksis til, at det kan være svært at fastslå konkrete planbestemmelsers retsvirkning for de kommunale aktiviteter. Dette gælder særligt i forhold til kommunernes indre virksomhed, kommunernes faktiske forvaltning og kommunernes aktiviteter indenfor kommunalfuldmagten.

På den anden side rummer de frie retlige rammer for planernes indhold og retlige styring også en fleksibilitet, der muliggør en tilpasning af de konkrete planer til lokale og politiske behov. De vide retlige rammer forhindrer i sig selv heller ikke, at kommunerne af egen drift fokuserer og tydeliggør planernes styrende og planlægningsmæssige indhold.

Det ville forøge overblikket over vandområdet og den kommunale vandforvaltning, hvis de vandrelaterede planer i højere grad fulgte samme skabelon med en tydeligere opdeling mellem forudsætninger, planbestemmelser og begrundelse. En grundlæggende sondring i lovgivningen ville kunne fremme denne opdeling. Ofte gentager de kommunale planbestemmelser f.eks. dele af den regulering, følger af lovgivningen, af overordnede planer eller af aftaler mellem myndighederne indenfor området. Det er med til at sløre det selvstændige planlægningsmæssige indhold i de kommunale planer.

I den fysiske planlægning skelner man mellem planen og redegørelsen for planens forudsætninger. Redegørelsen har rummet både forudsætningerne og begrundelsen for planlægningen, men sondringen har alligevel medvirket til en vis klarhed vedrørende de fysiske planers retsvirkning.

Planernes emnekreds er relativt upræcist fastlagt i lovgivningen, og planerne har i vidt omfang mulighed for at styre de samme forhold og tage de samme emner op. Antallet af direkte vandrelaterede planer er forholdsvist stort: Vandforsyningslandsplaner, vandplaner, kommunale handleplaner, indsatsplaner, spildevandsplaner, vandforsyningsplaner og planer for almene vandforsyningsanlæg. Dertil kommer, at kommuneplanen også er indarbejdet i vandplanhierarkiet. Det medfører let, at de samme forhold søges styret i flere forskellige planer.

Selv om planer som instrumenter fremmer en koordineret og integreret vandforvaltning, er det tvivlsomt, om det store antal vandrelaterede planer er en fordel frem for et mindre antal planer. Færre vandrelaterede plantyper vil kunne afhjælpe det, at de samme forhold forsøges styret i forskellige planer inden for den enkelte kommune såvel som kommunerne imellem.

Endelig er et stort antal hierarkisk ordnede planer også mindre hensigtsmæssigt i situationer, hvor det er nødvendigt at ændre eller justere planlægningen. Ændringer i den overordnede planlægning vil naturligt medføre ændringer på et mere underordnet niveau, men det er en fordel, hvis det kan ske i samme planproces. Med mange selvstændige planer med hver deres planprocedure bliver det en tung affære at udmønte ændringer i de overordnede statslige eller kommunale planer i de underliggende kommunale planer.

Planernes funktion som instrumenter er først og fremmest koordinerende og integrerende. De muliggør en integrering af interesser og en koordinering af myndighedernes aktiviteter indenfor vandområdet på metaniveau. Denne integrerende funktion på tværs af aktører og aktiviteter er imidlertid kun i mindre grad påvirket af de retlige uklarheder med hensyn til planernes indhold og retsvirkning, der er beskrevet i denne rapport. Det er i højere grad det formidlingsmæssige element i de enkelte planer og den grad af fælles bevidsthed og forståelse for de miljømæssige sammenhænge, som planerne er i stand til at skabe, der er bestemmende for planernes integrerende funktioner.

Samlet set er der imidlertid et potentiale for effektivisering og kvalitative forbedringer af vandforvaltningens planer, hvis området undergives en struktureret og gennemtænkt regulering.

I en sådan proces, vil det være hensigtsmæssigt, om der blev fokuseret på:

- Det retlige grundlag for en klar opdeling af planernes indhold i forudsætninger, planbestemmelser og begrundelser.
- En klar beskrivelse af plantemaer eller emnekreds for de enkelte planer.
- En klar beskrivelse af de enkelte planers retsvirkning for de forskellige kommunale aktiviteter.

8 Populærnavne for den anvendte lovgivning

8.1 Direktiver

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

Fuglebeskyttelsesdirektivet: Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.

Habitatdirektivet: Rådets direktiv 92/43/EØF af 12. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Miljøvurderingsdirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.

8.2 Love

Forvaltningsloven: Forvaltningslov jf. lov nr. 571 af 19/12/1985 som senest ændret ved lov nr. 552 af 24/06/2005.

Miljøbeskyttelsesloven: Lov om miljøbeskyttelse jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25/08/2001 som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Miljømålsloven: Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder jf. lov nr. 1150 af 17/12/2003 som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Miljøvurderingsloven: Lov om miljøvurdering af planer og programmer jf. lov nr. 316 af 05/05/2004.

Naturbeskyttelsesloven: Lov om naturbeskyttelse jf. lovbekendtgørelse nr. 884 af 18/08/2004 som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Planloven: Lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 883 af 18/08/2004 af lov om planlægning som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Råstofloven: Lov om råstoffer jf. lovbekendtgørelse nr. 886 af 18/08/2004 som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Vandforsyningsloven: Lov om vandforsyning m.v. jf. lovbekendtgørelse nr. 130 af 26/02/1999 som senest ændret ved lov nr. 571 af 09/06/2006.

Vandløbsloven: Lov om vandløb jf. lovbekendtgørelse nr. 882 af 18/08/2004 som senest ændret ved lov nr. 564 af 24/06/2005.

8.3 Bekendtgørelser

Indsatsplanbekendtgørelsen: Bekendtgørelse om indsatsplaner jf. bekendtgørelse nr. 494 af 28/05/2000.

Spildevandsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 jf. bekendtgørelse nr. 501 af 21/06/1999 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 862 af 02/09/2005.

Vandforsyningsplanlægningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 2 af 04/01/1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning som ændret ved bekendtgørelse nr. 570 af 03/11/1983.

9 Litteraturliste

Aalborg Kommune: *Vandforsyningsplan 2004-2015*. Aalborg Kommune, 2004.

Andersen, Bendt: *Lands-, region- og kommuneplanlægning* i W. E. von Eyben (red) *Dansk Miljøret bind 2*. Akademisk Forlag, 1977.

Andersen, Jon: *Forvaltningsret, Sagsbehandling Hjemmel Prøvelse*. Forlaget Thomson, 2003.

Andersen, Jon: I Jon Andersen m.fl.: *Forvaltningsret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003.

Anker, Helle Tegner: *Ny lovgivning til gennemførelse af EU´s vandrammedirektiv og EU´s habitatdirektiv*. Tidsskrift for Landbrugsret nr. 2. Juli 2005. Forlaget Thomson.

Anker, Helle Tegner: *Planlovgivning* i *Miljøretten 2*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2006.

Anker, Helle Tegner: *Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer* i Ellen Margrethe Basse (red.) *Miljøretten III*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2001.

Anker, Helle Tegner: *Integrated Ressource Management – Lessons for Europe* i European Environmental Law Rewiew, July 2002, s. 199.

Ammitsøe, Christian: *Hvad kommer strukturreformen til at betyde for kommunerne og vandforsyningerne*. Vandforsyningsteknik nr. 54, Dansk Vand- og Spildevandsforening, 2005.

Barfod, Jørgen: *Vandløbs- og vandforsyningsloven*. Juristforbundets Forlag, 1975.

Basse, Ellen Margrethe: *Miljøankenævnet. En analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler*. C.E.C. Gads forlag, 1987.

Basse, Ellen Margrethe: I Ellen Margrethe Basse m.fl. *Miljøretten I*, (rev. 2006). Jurist og Økonomforbundets Forlag 2006 (forventet).

Basse, Ellen Margrethe: *Miljøbeskyttelsesloven*. I Ellen Margrethe Basse m.fl. *Miljøretten IV*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002.

Basse, Ellen Margrethe og Birgitte Egelund Olesen: *Myndigheder og Offentligretlige organer*. I Ellen Margrethe Basse m.fl. *Miljøretten I.*. Jurist og Økonomforbundets Forlag

Blume, Peter, Peter Christensen og Anita Rønne: Retlig regulering, teknik og metode. Akademisk Forlag 1990.

Boeck, Anne Birthe: *Lov om planlægning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.

Eckhoff, Torstein: *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum-Norli, Oslo 1993.

Ferdinand, Jacob og Jens Møller: *Integrer spildevandsplanlægningen – for miljøets og økonomiens skyld*. Stads- og Havneingeniøren 1/2001. Kommunalteknisk Chefforening, 2001.

Finansministeriet: *Serviceeftersyn af vandsektoren*. Finansministeriet, 2005.

Fyns Amt: *Regionplan 2005*. Fyns Amt 2005.

Gammelgaard, Frederik: *Kommunal Erhvervsvirksomhed*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004.

Gammeltoft-Hansen, Hans: I Jon Andersen m.fl.: *Forvaltningsret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003.

Garde, Jens: I Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret, Almindelige Emner*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1997

Garde, Jens og Jørgen Mathiassen: *Interne regler som bedømmelsesgrundlag for forvaltningsakter*. Juristen nr. 3, 1993, Danmarks Jurist og Økonomforbund, 1993.

Garde, Jens og Jørgen Mathiassen: I Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret, Almindelige Emner*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1997

Garde, Jens og Karsten Revsbech: *Kommunalret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Ingeniøren: *65 kommuner uden vandforsyningsplan*. Ingeniøren nr. 18, 2000.

Jensen, Jørgen Albæk og Michael Hansen Jensen: *Grundlæggende forvaltningsret.* Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, 2000.

Johansen, Gert: *Miljøvurdering af planer og programmer*. Dansk Vejtidsskrift, august 2004. Dansk Amtsvejingeniørforening 2004.

Henrichsen, Carsten: *Retssikkerhed og moderne forvaltning*. Akademisk Forlag, 1997.

Henrichsen, Carsten: *Offentlig forvaltning, lærebog i forvaltningslære.* Forlaget Thomson A/S, 1999.

Kommunernes Landsforening: *Kommuneplaner i en reformtid*, Kommunernes Landsforening, 2005.

Kommunernes Landsforening: *Visioner og udfordringer på det kommunaltekniske område.* Kommunerne Landsforening, 2005

Kyhn, Martin, Christian Hedemann Olsen og Henrik Vejre: *Vandportalen www.vapor.dk – et redskab til forvaltning af vandområdedistrikter.* Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole, Sektion for By- og Landskabsstudier, 2003.

Københavns Amt og Roskilde Amt:: *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelsen i oplandet til Solhøj Kildeplads*, Københavns og Roskilde Amt, 2004.

Miljøministeriet: *Vejledning om udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser*, Miljøministeriet,1995.

Miljøministeriet: *Statslig udmelding til regionplanrevision 2001*. Miljøministeriet, 1998.

Mljøministeriet: Udkast til Vejledning om miljøvurdering af planer og programmer. Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, juni 2005.

Miljøstyrelsen: *Vandforsyningsplanlægning 3. del. Planlægning og udbygning af vandforsyningen*. Miljøstyrelsen, 1979.

Miljøstyrelsen: *Vejledning i recipientkvalitetsplanlægning nr. 1*. Miljøstyrelsen, 1983.

Miljøstyrelsen: *Vejledning til bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4.* Miljøstyrelsen, 1999.

Miljøstyrelsen: *Zonering. Detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen.* Vejledning fra Miljøstyrelse nr.3. 2000. Miljøstyrelsen, Miljø- og Energiministeriet, 2000.

Moe, Mogens, Charlotte Bigum Lynæs og Louise Ploug Krat: *Miljøret - Miljøbeskyttelse*. Forlaget Thomson A/S 2004.

Møller, Dorrit Røtzler: *Hvordan går det med kommunalreformen?*. SNYT 7. årgang nr. 2. Miljøministeriet, Skov og Naturstyrelsen, 2006.

Møller, P. G.: *Foranderlige landskaber.* Syddansk Universitetsforlag, 2002.

Møller, Rikke: *Integreret vandforvaltning.* Specialeopgave på kandidatuddannelsen Landskabsforvaltning. Center for Skov, Landskab og Planlægning. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole. Juli 2004.

Nordjyllands Amt: *Regionplan 2005*. Nordjyllands Amtsråd, 2005.

Nordjyllands Amt: *Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse. Områder med Særlige Drikkevandsinteresser OSD 3. Sindal Vandværk, Mygdal Vandværk og Skibsby Vandværk.* Nordjyllands Amt, 2005.

Post, Arne: *Borgervenlige Kommuneplaner*. Stads- og Havneingeniøren nr. 8, 96. årgang. Kommunalteknisk Chefforening 2005.

Revsbech, Karsten: *Lærebog i Miljøret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

Revsbech, Karsten: I Jens Garde m.fl.: *Forvaltningsret, Almindelige Emner*. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1997.

Revsbech, Karsten: *Planer og forvaltningsret.* G.E.C. Gads forlag, 1986.

Revsbech, Karsten: *Planers placering i den almindelige forvaltningsret.* Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/1991.

Ringsted Kommune: *Forslag til spildevandsplan.* Ringsted kommune, 2005.

Roskilde Amt: Indsatsplan for grundvandsbeskyttelse, Almsgård Kildeplads. Roskilde Amt, 2001.

Steinke, Michael: *Kommunale Aktiviteter*. Nyt Nordisk Forlag, 2003.

Sønderhald Kommune: *Kommuneplan 2004-2016*. Sønderhald Kommune, 2004.

Sørensen, Morten: *Opfølgning på indsatsplanlægningen.* I Vandforsyningsteknik nr. 54. Dansk Vand- og Spildevandsforening, 2005.

Vaaben, Inger: *Regionplanen som styringsinstrument og administrationsgrundlag* i Ole Christiansen m.fl. (red), Retligt set – Synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen. Miljø- og Energiministeriet, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1995.

Vejle Kommune: *Vandforsyningsplan 2002-2012*. Vejle Kommune, 2002.

Viborg Amt: *Regionplan 2005*. Viborg Amt, 2005.

Witt, Helle: Fra regionplan til kommuneplan. Byplan nr. 4. 2005.

Witt, Jørgen HD, *Spildevandsplanlægning for offentlige og private spildevandsanlæg* i Stads og Havneingeniøren nr. 3, 96. årgang. Kommunalteknisk Chefforening, 2005.

Århus Kommune: *Vandforsyningsplan 2004-2015 – Plandel.* Århus Kommune 2005.