



Implementering af EU-vandrammedirektiv i Danmark

- fra overordnede miljømål til
realisering gennem danske virkemidler



Afgangsprojekt – Landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet 2003

Claus Hindkær – Karsten Thoft Jørgensen – Michael Høgstätt Persson

Implementering af EU-vandrammedirektiv i Danmark

**- fra overordnede miljømål til
realisering gennem danske virkemidler**

Af:

Claus Hindkær - Karsten Thoft Jørgensen - Michael Høgstätt Persson

Afgangsprojekt

Landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet

2003

**Implementering af EU-vandrammedirektiv i Danmark
- fra overordnede miljømål til realisering**

Aalborg Universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Landinspektøruddannelsen
Fibigerstræde 11, 9220 Aalborg Øst

Projektperiode: februar – juni 2003

Vejledere:
Michael Tophøj Sørensen (Hovedvejleder)
Orla Friis Jensen (Bivejleder)

Sidetotal: 172 inkl. bilag

Bilag: 2 stk.

Oplag: 8 stk.

© Claus Hindkær, Karsten Thoft Jørgensen og Michael Høgstätt Persson
Rapporten eller dele heraf må kun anvendes med behørig kildeangivelse.

Forsideillustration: www.ra.dk og www.alt-om-okologi.dk

Synopsis

Dette afgangsprøjet omhandler EU-vandrammedirektivet og dets forestående implementering i Danmark.

Projektet tager udgangspunkt i en problemstilling om, hvorvidt de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet er tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets krav inden for grundvandsområdet.

Til at svare på problemstillingen er der som metode valgt at anvende en regulerings- og styringstankegang, der fokuserer på samspillet mellem de overordnede faktorer i en beslutningsproces.

Via en gennemgang af EU og dens opbygning analyseres vandrammedirektivets indhold samt rækkevidden af nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet med henblik på at klarlægge, hvilke krav direktivet indeholder, og hvad rækkevidden af de nuværende virkemidler er.

For at klarlægge eventuelle barrierer, der kan hindre eller modarbejde en succesfuld implementering af EU-direktiver, analyseres to allerede implementerede direktiver – habitatdirektivet og VVM-direktivet.

Samlet set viser det sig, at der på nuværende tidspunkt er mange anvendelige virkemidler, men disse er ikke tilstrækkelige til fuldt ud at opfylde de krav, som direktivet stiller til en succesfuld implementering, og at der tillige findes mange potentielle barrierer, der kan modvirke en succesfuld implementering af vandrammedirektivet i Danmark.

Abstract

This master thesis deals with the EU Water Framework Directive (WFD) and its upcoming implementation in Denmark.

The point of departure for this thesis is whether the present instruments in the Danish system for planning and environmental management are adequate in satisfying the requirements of the WFD, delimited to the ground water area.

As a methodology, we have chosen a regulation- and guidance perspective, which focuses on the interplay between the superior elements in a decision making process.

Through a description of the EU and its structure we analyse the contents of the WFD as well as the range of the present instruments in the Danish system for planning and environmental management with the aim of explaining the requirements of the directive and the range of the present instruments.

To illustrate some of the barriers which can have a counteracting effect on a successful implementation, we analyse two directives which already have been implemented in Denmark – the habitat directive and the EIA directive.

The two analyses combined illustrate that at the present time there are several instruments available, but these are not adequate to successfully satisfy the requirements of the WFD. Furthermore, there are many potential counteracting barriers which can prevent a successful implementation of the WFD in Denmark.

Forord

Nærværende afgangprojekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester ved Aalborg Universitet i perioden februar-juni 2003. Projektets overordnede arbejdsfelt benævnes arealforvaltning i den landinspektørvidenskabelige terminologi.

Projektet henvender sig til en bred kreds af personer landinspektører såvel som personer, der har kendskab til og interesse for implementering af EU-direktiver.

I rapporten er der henvisninger til flere forskellige typer af kilder. Rapportens kilde-tekniske metode fremgår af nedenstående skema:

Henvisning	Form
Litteratur	[Efternavn, årstal, bogstav, sidetal]
Litteratur > 2 forfattere	[Første efternavn et al, årstal, sidetal]
Internetsider	[www.xxx.dk]
Afsnit i projekt	Afsnit XX, Overskrift
Fodnotehenvisninger	Fortløbende nummerering gennem rapporten
Figurnummerering	Fortløbende nummerering gennem rapporten

Hvis der er anvendt flere kilder fra samme person eller internetside, indsættes fortløbende bogstaver begyndende med a efter årstallet for litteraturens udgivelse eller internetadressen.

Bagerst i rapporten findes en liste med anvendte forkortelser samt en fortegnelse over anvendt litteratur, love og bekendtgørelser.

I forbindelse med udarbejdelsen af dette projekt ønsker vi at takke vejlederne og underviserne ved Aalborg Universitet, som har været behjælpelige med at fremskaffe materiale og afklare spørgsmål undervejs i projektforløbet. Der skal i denne forbindelse rettes en særlig tak til professor Per Christensen, Aalborg Universitet og forskningsprofessor Esben Munk Sørensen, Aalborg Universitet for konstruktive diskussioner vedrørende flere af projektets underliggende problemstillinger.

Aalborg Universitet, den 20. juni 2003

Claus Hindkær

Karsten Thoft Jørgensen

Michael Høgstätt Persson

Indhold

1	INDLEDNING	11
1.1	Problemformulering	12
1.2	Operationalisering.....	13
1.2.1	<i>Vandrammedirektivets krav til dansk lovgivning</i>	<i>14</i>
1.2.2	<i>Nuværende virkemidler inden for plan- og miljøreguleringsområdet i Danmark.....</i>	<i>15</i>
1.3	Projektets fokus.....	15
2	PROJEKTETS TEORI OG METODE.....	17
2.1	Teori.....	17
2.1.1	<i>Ellen Margrethe Basses model</i>	<i>18</i>
2.2	Metode.....	23
2.2.1	<i>Vandrammedirektivets krav til dansk lovgivning</i>	<i>24</i>
2.2.2	<i>Nuværende virkemidler.....</i>	<i>25</i>
2.2.3	<i>Afdækning af barrierer mv.</i>	<i>26</i>
2.2.4	<i>Sammenfatning</i>	<i>27</i>
3	MILJØBEGREBET OG DEN HISTORISKE UDVIKLING	29
3.1	Definition af miljøbegrebet	29
3.2	Historisk udvikling på miljøområdet i EU og Danmark	30
3.2.1	<i>Miljø i EU – et historisk tilbageblik.....</i>	<i>31</i>
3.2.2	<i>Miljø i Danmark – et historisk tilbageblik.....</i>	<i>33</i>
3.2.3	<i>Sammenfatning</i>	<i>40</i>
4	EU	43
4.1	Historisk gennemgang.....	43
4.2	Ledelsen af EU.....	45
4.3	Retsakter i EU	49
4.4	Sammenfatning.....	53
5	VANDRAMMEDIREKTIVET	55
5.1	Direktivets formål.....	57
5.2	Krav til medlemsstaterne	57

5.2.1	<i>Konkrete miljømål og krav</i>	62
5.3	Implementering af VRD i Danmark	71
5.3.1	<i>Modeller til forvaltning af vandområderne</i>	72
5.3.2	<i>Vandområdedistrikter</i>	74
5.3.3	<i>Vandmyndighed og administration</i>	75
5.4	Sammenhæng mellem overfladevand og grundvand	79
5.5	Sammenfatning og fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser	81
5.5.1	<i>Fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser</i>	82
6	VIRKEMIDLER	87
6.1	Miljøpolitiske handlingsplaner	89
6.2	Planloven.....	90
6.2.1	<i>Landsplanlægning</i>	90
6.2.2	<i>Regionplanlægning</i>	90
6.2.3	<i>Kommuneplanlægning</i>	93
6.2.4	<i>Lokalplanlægning</i>	95
6.3	Vandforsyningsloven.....	97
6.4	Miljøbeskyttelsesloven.....	100
6.5	Jordforureningsloven.....	103
6.6	Råstofloven.....	104
6.7	Jordfordelingsloven	105
6.8	Jordkøbsloven og bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn.....	106
6.9	Naturbeskyttelsesloven	107
6.10	Landbrugsloven.....	108
6.11	Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder	109
6.12	Kommunalfuldmagten	110
6.13	Delkonklusion	112
7	TIDLIGERE IMPLEMENTEREDE EU-DIREKTIVER	119
7.1	Supplerende teori.....	119
7.2	VVM-direktivet	122
7.2.1	<i>Implementering i Danmark</i>	123
7.2.2	<i>Vurdering af effekten</i>	126

7.3	Habitatdirektivet.....	129
7.3.1	<i>Implementering i Danmark</i>	131
7.3.2	<i>Vurdering af effekten</i>	133
7.4	Delkonklusion	139
8	KONKLUSION	141
8.1	En vurdering af projektets metode, synsvinkel og materiale	143
9	PERSPEKTIVERING	147
	FORKORTELSER.....	149
	LITTERATURLISTE.....	151

BILAG A

A.1 Miljøprincipper

- A.1.1 Forsigtighedsprincippet*
- A.1.2 Princippet om forebyggende indsats*
- A.1.3 Princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden*
- A.1.4 Forureneren betaler princippet*
- A.1.5 Renere teknologi og bedst tilgængelige teknologi (BAT-princippet)*

BILAG B

Gældende lovgivning og andre retsgrundlag, der bliver berørt af vandrammedirektivet

Direktiver, som forbliver i kraft, og direktiver, som ophæves som følge af vedtagelsen af vandrammedirektivet

1 Indledning

Miljøproblemer og ikke mindst beskyttelsen af miljøet fylder i stigende grad mere og mere af vores hverdag. Der går næppe en dag, hvor vi ikke bliver gjort opmærksomme på vigtigheden af at beskytte miljøet mod nuværende samt potentielle miljøproblemer som følge af tidligere tiders uvidenhed om f.eks. sprøjtegiftes indvirkning på grundvandet.

Fra at have været et meget tilbagetrukket og næsten skjult politisk område, er der gennem de seneste 20-30 år sket en markant vækst i både opmærksomheden samt reguleringstiltag inden for miljøområdet gennem nationale reguleringer og reguleringer som følge af Danmarks medlemskab af EU [Basse, 2001, s. 33].

Måden hvorpå man i dag søger, at løse både nuværende og eventuelt fremtidige miljøproblemer er eksempelvis gennem forbud mod salg af forskellige sprøjtegifte, udledningsstop af forskellige stoffer til vandløb, søer og havet, krav om kloakering og anlæg til rensning af spildevand, oprettelsen af nationale beskyttede habitatområder, regulering af jagtsæsonen, fysisk planlægning osv.

Med vedtagelsen af EU-vandrammedirektivet, er der tilføjet endnu et kapitel til reguleringen af vandmiljøområdet. At der er vedtaget et nyt direktiv inden for dette område kommer næppe som den store overraskelse, da mange af medlemsstaterne i EU oplever store problemer med forurening af deres vandforekomster.

Det overraskende ved vandrammedirektivet ligger derimod i selve direktivets indhold, der sigter på en mere helhedsorienteret og overordnet beskyttelse af hele vandmiljøet indenfor EU. Et tiltag der må betegnes som værende et væsentligt skift inden for reguleringen af miljøområdet og specielt vandmiljøområdet i EU. Tidligere har beskyttelsen af vandmiljøet gennem EU-lovgivningen været præget af meget detaljerede reguleringer og konkrete krav til de enkelte medlemslande til forskel fra en bredere og mere helhedsorienteret regulering. At vandrammedirektivet er mere helhedsorienteret end de tidligere reguleringer fremgår dels af selve direktivets udformning, da direktivet fastlægger forskellige miljømål, der skal opfyldes inden for forskellige tidsperioder. Dels af at direktivet sammenfatter tidligere direktiver for området og dels af de overordnede rammer direktivet opstiller for den administrative struktur inden for selve overvågningen af vandmiljøet, planlægningen og gennemførelsen af forbedringer inden for vandmiljøområdet. [www.mst.dk a]

1.1 Problemformulering

Et oplagt spørgsmål set i lyset af vandrammedirektivets målsætning og indhold er naturligvis, hvordan man forestiller sig direktivets målsætninger realiseret, og yderligere om direktivet så også vil resultere i den tiltænkte effekt for vandmiljøområdet. Spørgsmålet om, hvorvidt direktivet vil resultere i den målsatte effekt for vandmiljøområdet, lader sig næppe besvare inden for tidsrammen af dette afgangsprøveprojekt eller for så vidt inden for de nærmeste par år, da direktivet først forventes fuldt ud implementeret i de enkelte medlemslande i EU i løbet af de næste 15 år. Anderledes forholder det sig imidlertid med det første spørgsmål omhandlende problematikken, hvorledes man forestiller sig direktivets målsætninger realiseret med henblik på en forbedring af vandmiljøområdet.

Betragter man problematikken med realiseringen af direktivets målsætninger ud fra en ”mål – middel – effekt” kontekst, kan problemet afgrænses til at omhandle det midterste element, midlet, som værende det væsentlige element for realiseringen af direktivet. Årsagen til, at det netop er midlet, der er det væsentlige element er, at midlet kan karakteriseres som værende det essentielle bindeled mellem en ønsket målsætning og en efterfølgende effekt i forhold til eksempelvis realiseringen og effektueringen af vandrammedirektivets målsætninger for vandmiljøområdet. Midlet mellem mål og effekt ser vi altså som værende det springende punkt for, hvorvidt direktivets mål overhovedet får en effekt for vandmiljøområdet, som stemmer overens med det målsatte.

Spørgsmålet er naturligvis, hvad det er for et middel, der skal anvendes, for at direktivets målsætninger får en effekt. Ud fra vores studiemæssige baggrundsviden om implementering af love og reguleringer, ved vi, at et meget centralt element i implementeringsprocessen er valget af de rette virkemidler. Vi har allerede i vores uddannelsesforløb på landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet stiftet bekendtskab med flere af de virkemidler, der knytter sig til plan- og miljøområdet, og dermed også nogle af de virkemidler der knytter sig specielt til reguleringen af det danske vandmiljø.

I forhold til implementeringen og dermed effektueringen af direktivets målsætninger for vandmiljøområdet, er vi på nuværende tidspunkt klar over, at der eksisterer en bred vifte af forskellige virkemidler til realisering af beskyttelse og forbedringer inden for vandmiljøområdet og andre beslægtede reguleringsområder som plan- og miljøområdet. Spørgsmålet er imidlertid, om de nuværende virkemidler overhovedet er tilstrækkelige til, at opnå de målsætninger for vandmiljøområdet, som vandrammedirektivet indeholder, eller om der skal tilføres nye virkemidler?

Med udgangspunkt i den viden vi på nuværende tidspunkt besidder om virkemidler inden for plan- og miljøområdet, herunder vandmiljøområdet, finder vi det relevant at rejse en problemstilling omhandlende de nuværende virkemidler i dansk plan- og mil-

jøforvaltning i forhold til en succesfuld realisering og dermed implementering af vandrammedirektivets målsætninger i dansk forvaltning. Vi mener altså, at det forud for implementeringen af vandrammedirektivet i dansk forvaltning er hensigtsmæssigt, at gennemføre en analyse af de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet for herigennem at vurdere, hvorvidt vandrammedirektivets målsætninger kan opnås med de nuværende virkemidler.

Ud fra den ovenstående diskussion af virkemidlers betydning og relevans i forhold til en succesfuld implementering af, i dette tilfælde vandrammedirektivet i dansk forvaltning, vælger vi følgende problemstilling som omdrejningspunkt for nærværende afgangsprojekt:

Er de nuværende virkemidler, inden for plan- og miljøreguleringsområdet i den danske lovgivning, tilstrækkelige til at opnå vandrammedirektivets målsætninger?

Et naturligt spørgsmål, der rejser sig forud for en besvarelse af projektets problemformulering, er naturligvis, hvad vi forbinder med virkemidler inden for plan- og miljøreguleringsområdet. Vi har i denne forbindelse valgt at begrænse os primært til de normative virkemidler og sekundært de informative og økonomiske virkemidler, som vi finder relevante at inddrage i forhold til projektets problemformulering.

De normative virkemidler er karakteriseret ved, at de indeholder en direkte regulering, da midlet forpligtiger de involverede aktører i en given reguleringssituation til at handle på en bestemt måde. Derimod påvirker de økonomiske og informative virkemidler de involverede aktører til at vurdere, hvad der er mest fordelagtigt eller fornuftigt i en given situation. [Anker, 1996, s. 54]

1.2 Operationalisering

På trods af problemformuleringens umiddelbart simple spørgsmål, viser det sig ved nærmere eftersyn, at problemformuleringen indeholder en række forskellige under spørgsmål, som er nødvendige at fremhæve og konkretisere for, at der gennem projektets analyser kan fremsættes et velfunderet og fyldestgørende svar på projektets problemformulering. Operationaliseringen har altså til formål at dele problemformuleringen op i mindre analyserbare dele, og ydermere fremhæve underliggende spørgsmål til disse, som implicit ligger til grund for problemformuleringen. Det er i denne forbindelse væsentligt at gøre opmærksom på, at nogle af spørgsmålene vil vedrøre emner og områder, som ligger forud for en egentlig analyse og besvarelse af selve projektets problemformulering.

Overordnet er problemformuleringen sammensat af to forskellige, men stadig sammenhængende delspørgsmål, der hver især indeholder forskellige underspørgsmål og dermed analyseområder i forhold til den forestående analyse:

- Hvilke krav stiller vandrammedirektivet til dansk lovgivning?
- Hvilke virkemidler med betydning for vandmiljøområdet findes der på nuværende tidspunkt inden for plan- og miljøreguleringsområdet i Danmark?

Det første spørgsmål vedrører den ene af grundstenene i problemformuleringen, da formålet med spørgsmålet er at analysere, hvad det helt konkret er for nogle krav vandrammedirektivet stiller til dansk lovgivning i forhold til en implementering af direktivets bestemmelser. Det andet spørgsmål hidrører den anden grundsten i problemformuleringen, da formålet med spørgsmålet er at foretage en analyse af, hvilke virkemidler der på nuværende tidspunkt eksisterer inden for plan- og miljøområdet i forhold til en implementering af vandrammedirektivets målsætninger for vandmiljøområdet.

Rent analysemæssigt synes de to delspørgsmål at være afgrænsede og nemt tilgængelige i forhold til en analyse. Det forholder sig imidlertid således, at der som antydnet, i de to delspørgsmål er indeholdt flere væsentlige underspørgsmål med relevans for et svar på projektets problemformulering, og som derfor fordrer en yderligere operationalisering. Af overskuelighedsmæssige årsager er den følgende del af operationaliseringen opdelt i to dele ud fra de ovenstående delspørgsmål.

1.2.1 Vandrammedirektivets krav til dansk lovgivning

Det første delspørgsmål ud fra problemformuleringen, om hvilke krav vandrammedirektivet stiller til dansk lovgivning indeholder en række forskellige underspørgsmål og analyseområder af forskellig karakter. To meget væsentlige underspørgsmål og dermed analyseområder er i denne forbindelse:

- Hvilken retsvirkning har EU-retsakter i forhold til dansk lovgivning?
- Hvilke fortolkningsprincipper skal der lægges til grund for fortolkningen af retsakter fra EU?

Det første spørgsmål har til formål at svare på, hvilken retsvirkning eks. vandrammedirektivet fra EU har i forhold til dansk lovgivning. Spørgsmålet er helt essentielt for selve projektet, da det vil klarlægge hvorvidt de enkelte medlemsstater overhovedet er forpligtigede til at implementere retsakter fra EU i deres respektive lovgivning eller om de i stedet kan vælge at betragte retsakterne som opfordring til eks. at øge indsatsen inden for vandmiljøområdet. Det andet spørgsmål omhandler ikke direkte selve vandrammedirektivets bestemmelser, men skal i stedet ses som et nødvendigt analyse-

område i forhold til det første spørgsmål, da vi er bekendt med, at der til fortolkningen af EU-retsakter knytter sig andre fortolkningsprincipper end til fortolkningen af danske retsakter.

1.2.2 Nuværende virkemidler inden for plan- og miljøreguleringsområdet i Danmark

Andet delspørgsmål ud fra problemformuleringen om, hvilke virkemidler der på nuværende tidspunkt findes inden for plan- og miljøområdet og som har betydning for vandmiljøområdet indeholder modsat det første delspørgsmål kun et enkelt, men også meget væsentligt underspørgsmål:

- Hvad er rækkevidden af de nuværende virkemidler?

Formålet med spørgsmålet er i al sin enkelthed at svare på, hvorvidt de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet er tilstrækkelige til at opnå vandrammedirektivets målsætning.

1.3 Projektets fokus

På baggrund af indledningen til projektet, opstillingen af projektets problemformulering samt den efterfølgende operationalisering af denne, finder vi det på nuværende tidspunkt i projektrapporten væsentligt, at fremhæve det fokus og dermed den tilgangsvinkel som vi ønsker at tillægge dette afgangsprøje. Grunden til at vi finder det væsentligt at præcisere projektets fokus er, at vi er bevidste om, at der til projektets problemformulering kan anlægges mange forskellige og interessante tilgangsvinkler.

Vi vælger i forhold til dette afgangsprøje en tilgangsvinkel, der fokuserer på den del af implementeringen, der omhandler valget af virkemidler i forhold til realisering af vandrammedirektivets målsætninger inden for det danske vandmiljøområde. Projektet har derved ikke til formål at foretage en vurdering af, hvorvidt den nuværende indsats inden for beskyttelsen af vandmiljøområdet er tilstrækkelig i forhold til vandrammedirektivets målsætninger eller for så vidt at vurdere, hvorvidt vandrammedirektivets bestemmelser overhovedet vil få en indvirkning på vandmiljøet.

Fokus for projektet ligger derimod i, at vurdere om de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet er tilstrækkelige til en realisering af vandrammedirektivets målsætninger i den danske lovgivning, og dermed om de nuværende virkemidler er tilstrækkelige til, at vandrammedirektivet rent teoretisk kan få den ønskede effekt. I denne forbindelse er det endnu en gang væsentligt at pointere, at vurderingen af de nuværende virkemidlers evne til at opfylde vandrammedirektivets målsætninger kun vil blive vurderet primært i forhold til de normative virkemidler og sekundært de økono-

miske og informative virkemidler, da disse har en væsentlig indflydelse i forbindelsen med implementeringen af nye reguleringsindgreb.

2 Projektets teori og metode

Formålet med dette kapitel er at redegøre for et teoretisk grundlag til besvarelse af projektets problemformulering samt opstillingen af en metode til gennemførelsen af projektets analyser med udgangspunkt i det teoretiske grundlag samt operationaliseringen af projektets problemformulering. Selve redegørelsen af det teoretiske grundlag samt opstillingen af metoden for det forestående analysearbejde, vil samlet være med til at bidrage med en udvidelse af selve forståelsesrammen for projektets fokus, samt gøre os i stand til at foretage en kvalificeret indsnævring og yderligere præcisering af projektets undersøgelsesområde.

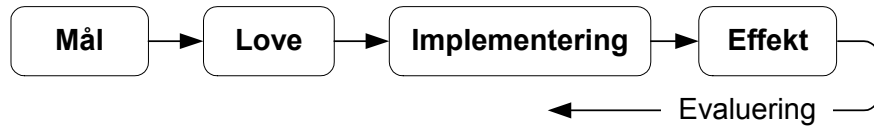
Redegørelsen for projektets teoretiske grundlag vil indeholde et indirekte fravalg teorier og et direkte valg af teori med henblik på opstillingen af et teoretisk grundlag. Udvalgelse af teorier betyder dog ikke, at indholdet i de teorier der ikke bliver redegjort for helt bliver fravalgt eller forkastet. De fravalgte teoriers indhold vil i større eller mindre grad implicit kunne komme til at indgå i projektets analyser som en slags "eye's opener" eller til nuancering af forskellige analyseelementer og forhold i de kommende analyser.

I forhold til valg af teori i forhold til dette projekt, har vi som en del vores studier ved landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet stiftet bekendtskab med mange forskellige typer af teorier og analysemetoder, hvor nogen umiddelbart synes mere anvendelige end andre. På baggrund af vores både praktiske og teoretiske kendskab til de forskellige teorier samt projektets fokus og problemstilling, vil vi foretage en indsnævring til kun at behandle de teorier som vi finder direkte anvendelige i forhold til en besvarelse af projektets problemstilling.

2.1 Teori

Forud for redegørelsen af et teoretisk grundlag til brug ved besvarelsen af projektets problemstilling finder vi det nødvendigt, at foretage en præcisering af genstandsfeltet for projektet og hvilken kontekst dette indgår i. Et fornuftigt udgangspunkt for udvidelse af forståelsesgrundlaget, kan ske ved inddragelsen af en simpel evaluering-/implementeringsmodel. Modellen er i forhold til genstandsfeltet for projektet væsentlig at inddrage, da den på en relativ simpel måde forklarer den indbyrdes sammenhæng, der er mellem eks. politiske målsætninger, valget af virkemidler og den efterfølgende effekt.

Simplificeres modellen, kan modellens indhold sammenfattes til: Politikkerne udstikker *mål*, der resulterer i *love*, som forvaltningen *implementerer*, hvorefter der sker en evaluering af *effekten*, som efterfølgende kan resultere i større eller mindre justeringer af både målsætningerne, lovgrundlaget og implementeringen.



Figur 1: En simplificeret grafisk præsentation af evaluerings- /implementeringsmodellen.

Et helt grundlæggende element ved modellen er sammenhængen og dermed overensstemmelsen mellem de forskellige elementer i kæden. I forhold til projektets tidligere omtalte ”mål – middel – effekt” kontekst, er det klart, at midlet til at skabe og opnå en sammenhæng mellem en målsætning og en ønsket effekt ligger i selve udformningen af dels love og dels den efterfølgende implementering af disse i samfundet mv.

Teorien og modellen, der ønskes inddraget i dette projekt, bør altså kunne give et overblik over de forskellige elementer og forhold der har indflydelse på sammenhængen mellem mål og effekt. Tre modeller, vi mener, der kan belyse de forskellige elementer og forhold er Jørgen Dalberg Larsens retssociologiske model, Søren Winters politologiske implementeringsmodel samt Ellen Margrethe Basses model for opbygningen af beslutningssystemer.

Eftersom genstandsfeltet for projektet er en vurdering af, hvorvidt de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet i forhold til vandrammedirektivets målsætninger, finder vi Ellen Margrethe Basses model velegnet. Grunden til at vi finder modellen velegnet til netop dette projekt er, at den ikke alene giver et godt indblik i den komplekse sammenhæng valget af virkemidler spiller i forhold til realiseringen og dermed effekten af fremsatte målsætninger, men at den samtidigt formår at inddrage andre elementers betydning i en sådan realisering. Yderligere er modellen hensigtsmæssig at anvende, da dens indhold og opbygning kan være med til at danne en overordnet struktur for det forestående analysearbejde.

2.1.1 Ellen Margrethe Basses model

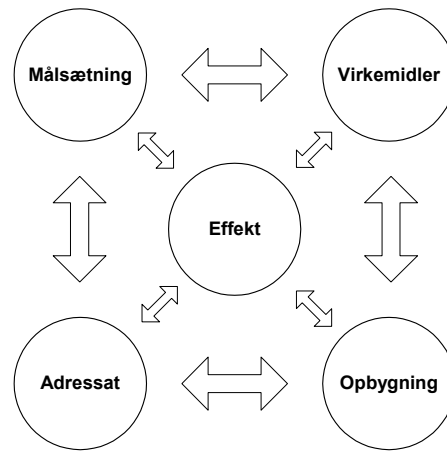
Ellen Margrethe Basses (EMB) model for beslutningssystemers kompleksitet har sit udspring i et forskningsinitiativ igangsat af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i 1989 omhandlende emnet ”Regulering og styring”. Formålet med forskningen var udover at være et oplæg til en debat om forskeruddannelsen inden for retsvidenskaben også et bidrag til formidlingen af nye teorier og erfaringer inden for den juridiske forskning. Behovet for nytænkning inden for det juridiske forskningsfelt blev

desuden fra Miljøministeriets side påpeget i 1989, da de i en redegørelse om forskning og miljø påpegede, at der var et stærkt behov for ny forskning inden for styringsmidler beliggende i området mellem det adfærdsregulerende og det normativt juridiske. Redegørelsen fremhævede, at regulering og styring inden for eksempelvis miljøområdet havde vist sig særligt kompliceret, hvorfor man fandt det særligt nødvendigt at indføre forskellige samfundsvidenskabelige modeller til de traditionelt naturvidenskabeligt funderede modeller for herigennem at opstille bedre beslutningssystemer. At forskningsinitiativet har et regulerings- og styringsperspektiv indebærer at fokus for forskningen er de virkemidler, der især anvendes inden for den offentlige forvaltning med henblik på opnåelse af lovgivernes målsætninger, adfærdsregulering samt fjernelsen af barrierer. [Basse og Jensen, 1992, s. 5] [Basse, 1992, s. 123 og 130-131]

Et af EMB's bidrag til denne debat og udvikling af den juridiske forskning var hendes model for opbygningen af beslutningssystemer, hvis formål var at udvikle beslutningssystemer i form af beslutningsværktøjer (modeller) med henblik på at sikre beslutningstagerne et optimalt beslutningsgrundlag samt anskueliggøre områder med manglende data eller modelgrundlag. [Basse, 1992, s. 129]

Et væsentligt element ved EMB's model, er det fremadrettede perspektiv som modellen er bygget op omkring. Perspektivet samt selve emnet for forskningen (regulering og styring) indebærer, at fokus for modellen rettes mod en vurdering af, hvorledes virkemidler og reguleringssystemer fungerer i praksis – frem for den mere traditionelt bagudrettede retsvidenskab. På trods af modellens fokus på en vurdering af, hvorledes virkemidler og reguleringssystemer virker i praksis påpeger EMB dog, at den traditionelle retsvidenskab ikke er uden betydning i forhold til eks. formålsfortolkning af lovbestemmelser samt sikring af den formelle retssikkerhed. Den almindelige retsvidenskab tilsidesættes altså ikke, men vil indgå i opbygningen af fundamentet forud for en vurdering af virkemidler og reguleringssystemer i praksis. [Basse, 1992, s. 123 og 126-127]

Til at belyse beslutningssystemers kompleksitet, har EMB opstillet nedenstående figur. Det helt centrale formål med figuren er at vise, hvilke determinanter der indgår i et givent beslutningssystem samt illustrere det samspil og eventuelt modspil i form af barrierer, der kan være mellem de forskellige determinanter. Figuren indeholder altså de forskellige determinanter, som EMB finder væsentlige i forhold til en vurdering af reguleringen og virkemidlers virkning inden for et givent beslutningssystem. [Basse, 1992, s. 130]



Figur 2: Ellen Margrethe Basses model for beslutningssystemets kompleksitet. Pilene mellem de forskellige determinanter i figuren symboliserer ikke kun den indbyrdes sammenhæng, der er mellem determinanterne, de symboliserer desuden de barrierer, der kan tænkes at opstå mellem de enkelte determinanter. Udover de relationer der rent illustrativt er symboliseret med pilene i figuren, eksisterer der tillige relationer mellem de diagonale determinanter som adressat og virkemidler samt opbygning og målsætning. [Basse, 1992, s. 130]

De enkelte determinanter i form af *målsætning*, *virkemidler*, *adressat*, *opbygning*, *barrierer* samt den resulterende *effekt* som modellen for beslutningssystemet gerne skulle være med til at maksimere mest muligt, vil i det følgende blive beskrevet med henblik på, at klarlægge de enkelte determinanters betydning i forhold til EMB's beslutningsmodel. I den sammenhæng finder vi det væsentligt at pointere, at klarlægningen af de forskellige determinanter, som virkemiddel til opnåelse af en målsat effekt, vil blive gjort med udgangspunkt i regulering inden for miljøområdet, dels fordi EMB selv anvender denne synsvinkel i sin gennemgang af metoden, og dels fordi genstandsfeltet for selve projektrapporten er regulering inden for dette retsområde.

På grund af sammenhængen mellem de forskellige determinanter er det væsentligt at præcisere, at de forskellige elementer skal komplementere hinanden for, at en ønsket målsætning udmøntes i en tilsvarende effekt. Det er således helt centralt for modellens anvendelse, at der skabes en sammenhæng og overensstemmelse mellem de forskellige determinanter indeholdt i modellen, for da en ændring af en af determinanterne vil få indvirkning på de andre determinanter, hvorved effekten af en given regulering mindskes eller helt udebliver. [Basse, 1992, s. 131-132]

Målsætning

Ved formuleringen af en *målsætning* på miljøområdet skal initiativtagerne være bevidste om, at dette område kræver stillingtagen til en lang række faktorer, herunder blandt

andet naturgivne, tekniske, økonomiske, juridiske og psykologiske faktorer. [Basse, 1992, s. 131]

Det er imidlertid væsentligt at påpege, at en målsætning kan udformes på baggrund af en politisk beslutning, hvorfor det kan være vanskeligt, efterfølgende at opnå den ønskede effekt for en given målsætning, da målsætningen kan være præget af subjektive politiske holdninger.

Den organisatoriske opbygning af beslutningssystemet samt de virkemidler de valgte miljømyndigheder tillægges, skal i videst muligt omfang understøtte den valgte målsætning. [Basse, 1992, s. 131]

Virkemidler

Ellen Margrethe Basse redegør i sin beskrivelse af determinanten *virkemidler* for, at der under dette element er en lang række virkemidler indenfor miljøområdet. Virkemidlerne skal forstås, som det eller de redskaber en given organisation anvender til at opnå en fastlagt målsætning. De kan stilles op i følgende kategorier [Basse, 1992, s. 134]:

- Normer, herunder EU-lovgivning (forordninger, direktiver, EU-domme, traktater), love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, aftaler, juridicel-, ombudsmands- og administrativ praksis.
- Planlægning, herunder fysiske planer, sektorplaner, handlingsplaner, strategier, EF-planer og økonomiske planer.
- Økonomiske virkemidler, herunder afgifter, gebyrer, omsættelige kvoter, subvention, lån/garantistillelse, budgetstyring, køb/samarbejdsaftaler, straksafskrivning (og andre skattelettelser), tvangsbøder, bøder, konfiskation, erstatning og forsikringsafgifter.
- Pædagogiske virkemidler, herunder miljømærkning, faremærkning, konsulentordninger, uddannelse, vejledning og information.
- Fjernelse af barrierer, herunder afregulering, selvforvaltning og afbureaukratisering.
- Offentlig service i vid forstand, herunder pligten til at benytte sådanne.
- Offentlig kompensation, herunder ekspropriationserstatning, offentligretligt erstatningsansvar, anden statslig eller kommunal skadesudligning.
- Organisering af statsapparatet og andre offentlige myndigheder samt udlicitering af offentlige opgaver til private organisationer som virkemiddel.

Denne oversigt over virkemidlernes omfang illustrerer med tydelighed kompleksiteten indenfor miljøområdet, og der ligger især en stor opgave i at koordinere den traditionelle normstyring med supplerende og alternative virkemidler. En vigtig ting at gøre sig klart er, i kraft af at miljøområdet er så sammensat en størrelse, at den traditionelle normregulering ikke bør stå alene, men i stedet være suppleret af politiske programmer-

klæringer i statslige udmeldinger, handlingsplaner, vejledende retningslinjer og forhandlingssystemer. [Basse, 1992, s. 134-135]

En forudsætning for anvendelsen af planer som virkemiddel i forhold til en regulering inden for miljøområdet er, at disse udarbejdes på baggrund af modeller indeholdende både selve miljøets tilstand og de faktorer, der påvirker naturens kredsløb. Desuden er det vigtigt, i forhold til anvendelsen af planer som virkemiddel, at være opmærksom på de forskellige og divergerende særinteresser, der kan knytte sig til reguleringen af forhold inden for miljøområdet samt planernes retslige rækkevidde. [Basse, 1992, s. 137]

Anvendelsen af økonomiske virkemidler som adfærdsregulerende middel er som de to ovenstående virkemidler behæftet med visse forbehold, da disse ikke uden videre kan anvendes til realiseringen af en given målsætning uden nogen form for overvejelser. De overvejelser der knytter sig til anvendelsen af de økonomiske virkemidler vedrører en hensynstagen til retssamfundets fundamentale krav om behov for hjemmel i lovgivningen til anvendelsen af sådanne virkemidler samt en viden om hvilken effekt midlerne vil have alene eller i et eventuelt samspil med andre økonomiske virkemidler. [Basse, 1992, s. 137]

En anden meget vigtig ting er også at finde ud af, hvordan man udvikler beslutningsværktøjer, der tager hensyn til de eksisterende. Hvis dette undlades kan det medføre, at ”nye” beslutningssystemer ikke lever op til de krav miljøområdet stiller til god koordination og forenkling. [Basse, 1992, s. 136]

Opbygning

Udover en indsigt i beslutningssystemets opbygning herunder den generelle struktur og tilhørende beslutningsgange, dækker determinanten *opbygning* over de enkelte involverede aktørers kvalifikationer og indbyrdes tilhørsforhold. Begrebet opbygning og beslutningsgange dækker i forhold til modellen over den organisatoriske opbygning af beslutningssystemet, kompetencefordelingen samt rækkefølgen af reguleringer inden for et givent miljøområde. Hermed underforstået at opbygningen af beslutningssystemet fastlægger, hvilke myndigheder o. lign der inddrages i reguleringsarbejdet, hvem der er tillagt reguleringskompetencen samt, hvorledes reguleringen tænkes gennemført. [Basse, 1992, s. 131]

Adressat

Determinanten *adressat* kan være af meget forskellig karakter alt afhængig af hvilken målsætning en given regulering har. Valget af adressat i en reguleringssituation medfører, at der ved udvælgelsen af virkemidler nøje skal tages højde for karakteren af den enkelte adressat-kategori, da denne kan omfatte vidt forskellige dele af samfundet, som ikke hensigtsmæssigt lader sig regulere vha. af samme type virkemidler. Eksem-

pler på de kategorier som typisk kunne være genstand for regulering inden for miljøområdet er: Erhvervslivet, den almindelige borger, offentlige myndigheder og disses ansatte. Opnås det rette samspil mellem opbygningen af reguleringssystemet, målsætningen og valget af virkemidler, vil det have en afgørende betydning for reguleringens effekt. [Basse, 1992, s. 131 og 132]

Et andet element der ved valget af adressat for en given regulering er væsentlig at indtage i overvejelserne ved valget af virkemiddel, er adressatens retssikkerhed. Begrebet retssikkerhed dækker i denne forbindelse over de krav, der skal respekteres ved valget af virkemidler for derved at sikre adressaten mod forskelsbehandling, vilkårlige og uretmæssige indgreb fra det offentlige side. Restsikkerhedsbegrebet er bestemt et begreb, hvis betydning ikke skal undervurderes i en regulerings-/styringssituation, da begrebet kan have en ikke ubetydelig indflydelse på at en given målsætning bliver realiseret. [Basse, 1991, s. 356-357]

Effekt

I beskrivelsen af sin model gør EMB ikke meget ud af at beskrive denne faktor, men det kan overordnet udledes at *effekten* må være graden af opfyldelsen af målsætningen, og dermed også hvorvidt de involverede determinanter vekselvirker i et fornuftigt samspil.

Barrierer

Det sidste men ikke desto mindre meget centrale element i beslutningsmodellen er de *barrierer*, der kan opstå mellem de forskellige determinanter i modellen. Det væsentlige ved barriererne er imidlertid, at disses indflydelse i forhold til effekten af målsatte reguleringer kan minimeres eller helt fjernes ved, at de enkelte determinanter i modellen udvælges og udformes under hensynstagen til beslutningssystemets kompleksitet. Eksempelvis vil der ved valget af adressat for en given regulering hurtigt kunne opstå mange forskellige barrierer, men disse kan helt eller delvist elimineres ved f.eks. inddragelsen af økonomisk incitament som adfærdsregulerende middel eller ved inddragelse af adressatgruppen i beslutningssystemet. [Basse, 1992, s. 132]

2.2 Metode

Med udgangspunkt i projektets problemformulering, operationaliseringen af denne samt opstillingen af et teoretisk grundlag for gennemførelsen af de forestående analyser, vil vi i dette afsnit opstille en metode for selve forløbet af den resterende del af projektrapporten. Selve metodeafsnittet skal med andre ord anskueliggøre, hvordan vi bruger EMB's model for beslutningssystemers kompleksitet, i forhold til projektets problemformulering og operationalisering af denne. Resultatet af dette bliver, at efter-

hånden som projektarbejdet skrider frem og spørgsmålene bliver besvaret, vil de enkelte determinanter i EMB's model blive fastlagt.

Gennemgangen af projektets metode vil efterfølgende tage udgangspunkt i de to analyseområder som operationaliseringen af projektets problemformulering fremhævede som værende hhv. vandrammedirektivets krav til dansk lovgivning og nuværende virkemidler. Disse to analyseområder er, efter vores vurdering, ikke tilstrækkeligt fyldestgørende i forhold til en klarlægning af alle elementerne, der indgår i EMB's model, idet den også fordrer en afdækning af de barrierer, der kan opstå mellem de forskellige determinanter i et beslutningssystem.

I forhold til projektets problemformulering, er det dog væsentligt at pointere, at en analyse af barriereelementet ikke er nødvendig at gennemføre for at være i stand til at besvare projektets problemformulering. Vi finder det imidlertid meget interessant at udvide projektets analyseområde med en analyse af de barrierer, der kan opstå i forbindelsen med specielt implementeringen af EU-retsakter. Udvidelsen af projektets analysefelt bevirker naturligvis, at der til projektets endelige konklusion vil blive tilføjet en ekstra dimension i form af barriereelementet. For at lette overblikket i forhold til en konklusion på projektets problemformulering samt det ekstra barriereelement, vil vi efter analysen af hvert af de to analyseområder bringe en delkonklusion, kun omhandlende det enkelte analyseområde. Projektets endelige konklusion vil, med udgangspunkt i indholdet af delkonklusionerne sammenfatte disse, med henblik på at opnå en større forståelse for de mulige problemer og barriere implementeringen af vandrammedirektivet i Danmark kan blive genstand for.

2.2.1 Vandrammedirektivets krav til dansk lovgivning

Det første delspørgsmål som problemformuleringen var sammensat af var, *hvilke krav stiller vandrammedirektivet til dansk lovgivning?* Hovedformålet med dette spørgsmål er at få anskueliggjort vandrammedirektivets målsætninger og dermed determinanten *målsætning* samt *adressaten* for direktivets bestemmelser. Selve klarlæggelsen af målsætningerne skal foregå gennem en generel analyse og fortolkning af vandrammedirektivet, specielt med hensyn til de krav direktivet stiller til de enkelte medlemsstater. I den generelle analyse vælger vi tillige at inddrage en klarlæggelse af, hvordan implementeringen af vandrammedirektivet tænkes gennemført i Danmark for herigennem at fastlægge determinanten *opbygning* for vandrammedirektivet, da klarlæggelsen vil bidrage med et indblik i kompetencefordelingen af de opgaver, vandrammedirektivet indeholder.

Vi er bekendt med, at der allerede på nuværende tidspunkt er gjort mange forskellige overvejelser og forslag til, hvordan vandrammedirektivet skal implementeres i Danmark. Vi vælger i den forbindelse at lade disse overvejelser indgå som en del af deter-

minanten *opbygning*, da vi ikke finder grund til at betvivle disse overvejelser på grund af det meget omfangsrige analysearbejde disse bygger på, og dette samtidigt vil være med til at flytte selve projektfokuset i retningen af en analyse af de organisatoriske forhold inden for det offentlige.

Det første delspørgsmål blev i operationaliseringen opdelt i to yderligere under-spørgsmål, *hvilken retsvirkning har EU-retsakter i forhold til dansk lovgivning og hvilke analyse-principper skal der lægges til grund for fortolkningen af retsakter fra EU?* Tilsammen skal en besvarelse af de to spørgsmål munde ud i en beskrivelse af det EU-retlige system og hvordan EU-retten kan påvirke dansk ret. Besvarelsen af de to spørgsmål kan bidrage med en forståelse af de målsætninger som EU opstiller i vandrammedirektivet, fordi besvarelsen kan hjælpe med en forståelse af, hvordan vi skal tolke de målsætninger der opstilles i vandrammedirektivet.

Ud fra analysen af det første delspørgsmål er følgende af de tre determinanter i EMB's model fastlagt *målsætning, adressat og opbygning*.

2.2.2 Nuværende virkemidler

Det andet delspørgsmål i operationaliseringen, *hvilke virkemidler med betydning for vandmiljøområdet findes der på nuværende tidspunkt inden for plan- og miljøreguleringsområdet i Danmark?*, har til formål, at anskueliggøre de virkemidler som forvaltningen har til rådighed inden for plan- og miljøreguleringsområdet i Danmark. Dette sker ved at beskrive de relevante love, der udgør det retlige grundlag for udviklingen af planlægningsredskaber til brug for beskyttelse af det danske vandmiljø, og som vi finder relevante til formålet. Underspørgsmålet, *hvad er rækkevidden af de nuværende virkemidler?*, skal klarlægge selve udstrækningen og dermed anvendelsesmulighederne af de enkelte virkemidler i forhold til anvendelsen af disse med henblik på realiseringen af vandrammedirektivets målsætninger og krav. Analysen af de nuværende virkemidlers rækkevidde fastlægger determinanten *virkemidler* jf. den anvendte teori, hvilket betyder at vi nu har fastlagt fire ud af de fem determinanter.

Den femte determinant, *effekt*, kan vi af naturlige årsager ikke fastlægge endeligt, da målsætningerne i vandrammedirektivet først skal være fuldt implementeret i år 2015, og vi ikke ved hvilke virkemidler, der vil blive anvendt til realiseringen af disse målsætninger. Vi vil imidlertid gennem vurderingen af de enkelte virkemidlers rækkevidde være i stand til at vurdere, i hvilken grad det teoretisk er muligt at realisere direktivets målsætninger med de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøreguleringsområdet.

Som følge af de tidsmæssige begrænsninger projektet er underlagt ser vi os nødsaget til at foretage en afgrænsning af projektets analyseområde af virkemidler i forhold til realiseringen af vandrammedirektivets målsætninger. Vi vælger i denne forbindelse

kun at beskæftige os med grundvandsforekomsten som den ene af de to vandforekomster, der er omfattet af vandrammedirektivets indhold. En sådan afgrænsning kan naturligvis virke uhensigtsmæssig, da vandrammedirektivet, som tidligere nævnt arbejder ud fra en helhedsbetragtning, hvori udvekslingen og dermed sammenhængen mellem alle vandforekomster indgår. Vi finder det imidlertid forsvarligt at foretage en sådan afgrænsning, da der på trods af sammenhængen mellem vandforekomsterne også eksisterer en vis afgrænsning mellem vandforekomsterne med hensyn til deres fysiske udbredelse og påvirkelighed fra menneskelig aktivitet i form af udledninger mv. Desuden har reguleringen af vandforekomsterne inden for plan- og miljøområdet indtil nu ikke været præget af en udtalt helhedsorientering, hvilket overordnet har resulteret i to forskellige forgreninger af virkemidler med hensyn til regulering af beskyttelsen mv. af vandforekomsterne i landet, hvor den ene primært har haft fokus på grundvandet og den anden primært har haft fokus på overfladevandet.

2.2.3 Afdækning af barrierer mv.

Til at belyse de barrierer der kan opstå mellem de forskellige determinanter, vælger vi at analysere implementeringen af tidligere EU-direktiver inden for miljøområdet, idet barrierer ofte måles ud fra effekten. Analysen af de tidligere direktiver og de barrierer, der har været i forbindelse med deres implementering i Danmark, kan så efterfølgende være med til at belyse nogle af de mulige barrierer, der kan opstå ved implementeringen af vandrammedirektivet i Danmark.

Af tidsmæssige årsager finder vi os i forbindelse med analyse af tidligere direktiver nødsaget til at begrænse analyserne til kun at omfatte implementeringen af to direktiver. Vi har i den forbindelse af flere forskellige årsager valgt at inddrage implementeringen af hhv. habitatdirektivet og VVM-direktivet.

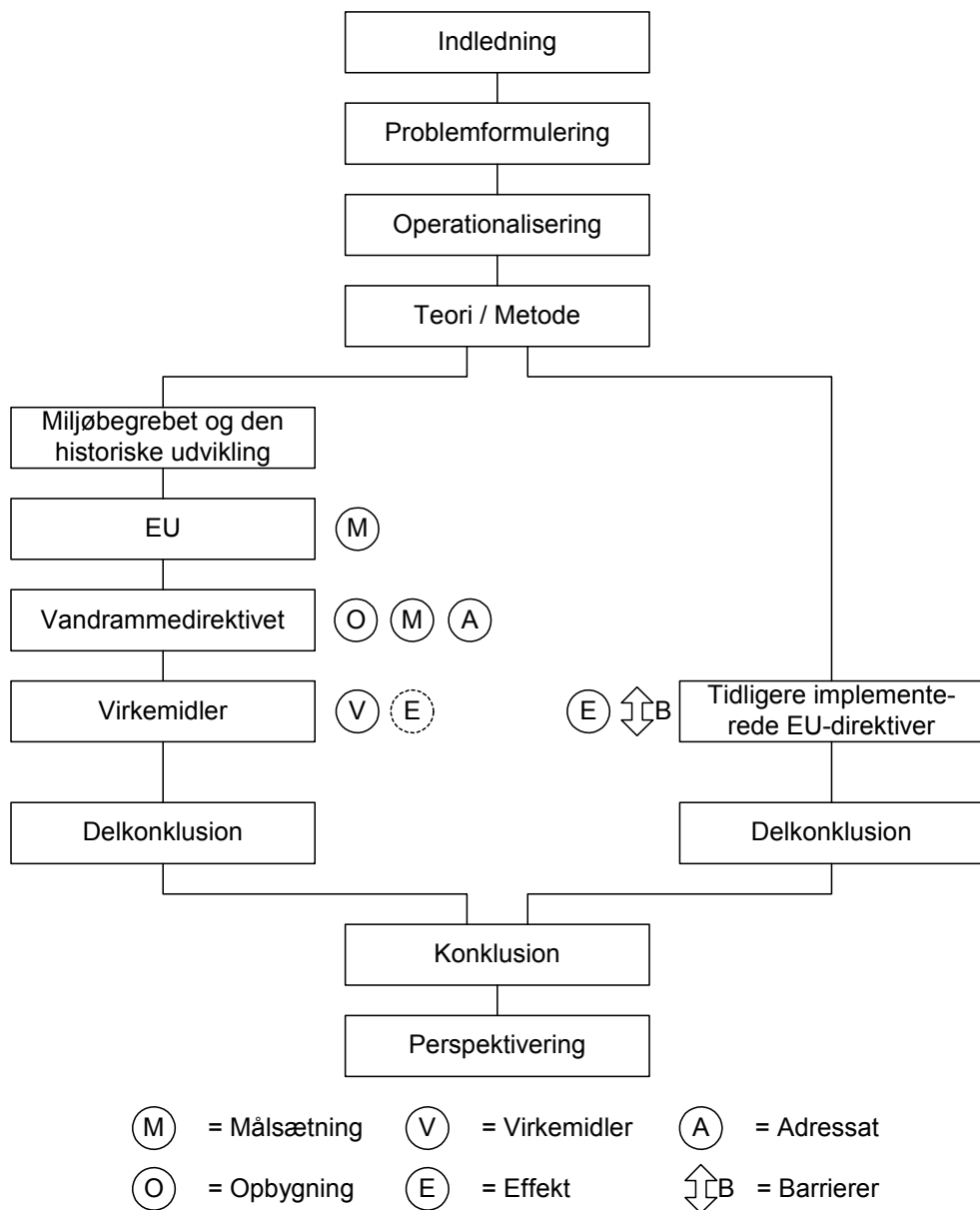
Årsagerne til at det netop er disse to direktiver, er primært at direktiverne begge kan kategoriseres som miljøforbedrende tiltag på lignende fod med vandrammedirektivet, og at de overordnet bygger på de samme brede og helhedsorienterede principper, som det er tilfældet med vandrammedirektivet. Udover lighedstrækkene med hensyn til principperne indeholder direktiverne tillige det samme fremadrettede sigte, som det er tilfældet med vandrammedirektivet ved, at deres mål er at forbedre vilkårene for naturen og dermed forhindre eller ligefrem vende en ellers negativ udvikling. Sekundært er der til analysen af implementeringen og effekten af begge direktiverne en forholdsvis stor og meget og veldokumenteret mængde materiale over implementeringen og effekten af direktiverne. Yderligere har der som noget meget væsentligt været afsagt domme ved EF-domstolene over manglende eller mangelfuld implementering af direktivernes indhold i medlemsstaternes lovgivninger, hvilket kan givet et værdifuldt fingerpeg om, hvorvidt den ønskede effekt er opnået samt EU's interesse i at deres målsætninger i praksis.

I forhold til analysen af de barrierer, der kan opstå i forbindelsen med implementeringen af EU-direktiver, mener vi ikke, EMB's model er tilstrækkeligt indholdsrig og nuanceret. Vi finder det altså nødvendigt at inddrage endnu et teoretisk grundlag i projektet til supplerer af EMB's. En teori der netop supplerer EMB's model med en udbygget nuancering af de barrierer, der kan optræde ved implementeringen af nye reguleringstiltag som vandrammedirektivet, er Søren Winters politologiske implementeringsmodel. Til en forklaring af implementeringsmodellens indhold, vil indledningen af det pågældende kapitel indeholde en redegørelse for implementeringsmodellens indhold.

2.2.4 Sammenfatning

Vi har nu et rent metodisk grundlag for at svare på problemstillingen ud fra anvendelsen af EMB's model for beslutningssystemers kompleksitet. Inden vi når så langt, mener vi, at det i et afsnit forud for de egentlige analysedele er nødvendigt at redegøre for dels en definition af begrebet miljø i forhold til denne projektrapport og dels en gennemgang af den historiske udvikling inden for miljøområdet i forhold til EU og Danmark. Afsnittet skal opfattes som en baggrund for at forstå, hvorfor miljøpolitikken på nationalt såvel som europæisk plan er udformet og bliver udformet på nuværende tidspunkt.

Til en klarlægning af sammenhængen og adskillelsen af de forskellige analyseområder og deres indhold i forhold til EMB's model opstiller vi følgende figur, som viser projektets opbygning.



Figur 3: Grafisk præsentation af projektets opbygning. Determinanten *effekt* er ved analysen af virkemidlernes effekt stiplede for at indikere, at det kun er den mulige effekt af vandrammedirektivets målsætninger, analysen vil være medvirkende til at klarlægge.

3 Miljøbegrebet og den historiske udvikling

Formålet med dette kapitel er at redegøre for selve miljøbegrebet samt redegøre for den historiske udvikling inden for miljøområdet i EU og Danmark. Kapitlet indledes med en redegørelse for definitionen af miljøbegrebet som efterfølgende vil blive anvendt i forhold til en afgrænsning af gennemgangen af den historiske udvikling inden for miljøområdet.

3.1 Definition af miljøbegrebet

Begrebet miljø kan som udgangspunkt karakteriseres som værende et vidt favnende begreb, der indgår i mange forskellige sammenhænge og situationer. Eksempler på disse kunne være: Undervisningsmiljø, arbejdsmiljø, vandmiljø, socialt miljø, miljøforurening, miljøpolitik osv. Fælles for disse forskellige miljøer er, at de alle med hver deres indgangsvinkel beskriver forhold og situationer, som mennesker, dyr og planter i større eller mindre grad påvirkes.

I forhold til en klar og afgrænset definition af hvad der menes med begrebet miljø, er det nødvendigt, at foretage en præcisering af, hvilken kontekst begrebet anvendes i, for at kunne opstille en mere klar definition af dette.

Genstandsfeltet for dette projekt er, som tidligere nævnt implementeringen af et EU-vandrammedirektiv i Danmark, hvilket gør det oplagt at afgrænse begrebet miljø med udgangspunkt i miljøretten, da denne blandt andet beskæftiger sig med den lovgivningsmæssige del af implementeringen af f.eks. et EU-vandrammedirektiv. Miljøretten indeholder imidlertid ikke nogen egentlig og direkte definition af begrebet miljø, eller for så vidt nogen alment accepteret afgrænsning af, hvad retsområdet omfatter. [Pagh, 1996, s. 29] [Revsbech, 2002, s. 2]

At miljøretten ikke indeholder nogen præcis eller direkte definition af begrebet miljø eller nogen anerkendt afgrænsning af hvad eller hvilke forhold, der er indeholdt i retsområdet, betyder imidlertid ikke, at der med udgangspunkt i miljøretten ikke er foretaget en vis afgrænsning af begrebet og retsområdet.

Problemet for afgrænsningen af retsområdet ligger i, at det kan være svært at skelne mellem hvilke regler der skal medtages som værende en del af miljøretten, og hvilke regler der ikke skal medtages. Det er således et spørgsmål om, hvorvidt f.eks. levnedsmiddellovgivningen og arbejdsmiljøreglerne hører under miljøområdet eller ej.

Yderligere er det væsentligt at vurdere, hvilken vægt eks. byggelovgivningen og andre bygningsregulerende foranstaltninger skal tillægges, da reguleringerne sammen med andre lignende reguleringer kan betegnes som værende forløberne for den nuværende miljøret. [Revsbech, 2002, s. 1]

Et fornuftigt og godt udgangspunkt for afgrænsningen af miljøretten som retsområde mener vi imidlertid Karsten Revsbech bidrager med i sin bog ”Lærebog i miljøret”, da han afgrænser miljøretten som værende:

”... de regler, der regulerer erhvervsvirksomheders og enkeltpersoners påvirkning af menneskers ydre omgivelser. Det vil primært sige regler om forureningsbekæmpelse, arealanvendelse og naturbeskyttelse.”

[Revsbech, 2002, s. 2]

En sådan afgrænsning af miljøretten betyder, at regler som arbejdsmiljøregler, levnedsmiddelregler ikke er en del af retsområdet – på trods af at disse kan have en indirekte betydning for miljøområdet. [Revsbech, 2002, s. 2]

Karsten Revsbech bidrager dog ikke efterfølgende med nogen nærmere afklaring eller definition af, hvad begrebet miljø så dækker over. En sådan afklaring opstiller Peter Pagh imidlertid i sin bog ”EU miljøret”, da han ud fra EU-direktiv 91/414 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler artikel 2 vælger at definere begrebet miljø som værende:

”Vand, luft, vilde arter af planter og dyr samt det indbyrdes forhold mellem disse elementer og forholdet mellem dem og enhver levende organisme”

[Pagh, 1996, s. 30]

Uden at gennemføre en uddybende diskussion og analyse af frembringelsen af ovenstående afgrænsning af miljøretten som retsområde og definitionen af begrebet miljø, vælger vi at anvende den som afgrænsning for den følgende gennemgang af den historiske udvikling inden for miljøområdet. Årsagen til, at vi ikke finder det nødvendigt at gennemføre en større udredning af retsområdet og begrebet, begrundes med dels den kontekst, hvori ophavsmændene har fremsat afgrænsningen og definitionen, og dels selve formålet med begrebsafklaringen og præciseringen af retsområdet forud for en gennemgang af den historiske udvikling inden for reguleringen af miljøområdet.

3.2 Historisk udvikling på miljøområdet i EU og Danmark

Den følgende gennemgang af den historiske udvikling inden for miljøområdet vil på en oversigtlig vis beskrive den udvikling, der har været inden for dette reguleringsom-

råde i EU og Danmark. Af overskuelighedsmæssige årsager er gennemgangen delt op i to dele, hvor den første del omhandler udviklingen, inden for EU mens den anden del omhandler udviklingen inden for Danmark. Afslutningsvis vil kapitlet indeholde en sammenfatning af den historiske udvikling, hvor vi vil forsøge at klarlægge hvorfor reguleringen inden for miljøområdet i Danmark og EU struktureres og gennemføres, som det er tilfældet i dag.

3.2.1 Miljø i EU – et historisk tilbageblik

Miljø er ikke et nyt reguleringsområde i EU sammenhæng. Allerede i 1973 udsendte EF således sit første miljøhandlingsprogram, hvilket også var året hvor Danmark tiltrådte som medlem af det Europæiske Fællesskab (EF, senere EU som følge af Maastricht-traktaten fra 1992 – også kaldet Unionstraktaten). Selve miljøhandlingsprogrammet var en mere eller mindre direkte udløber af dels Paris-erklæringen fra 1972¹ samt en netop afholdt FN-verdenskonference i Stockholm i 1973. I miljøhandlingsprogrammet blev det understreget, at målene om harmonisk vækst i traktaten fra Paris-erklæringen var *”utænkelig uden en effektiv bekæmpelse af forurening og gener og en forbedring af livskvaliteten og miljøbeskyttelsen”*. [Pagh, 1996, s. 37]

Miljøhandlingsprogrammet dannede efterfølgende grundlag for en omfangsrig, men også spredt lovgivning inden for miljøområdet. Eksempler på denne spredte lovgivning er regler om luftforurening, affald, vandforurening samt beskyttelsen af vilde fugle. Det er dog væsentligt at påpege, at miljøområdet på trods af det vedtagne miljøhandlingsprogram endnu ikke var en del af selve traktatgrundlaget for De Europæiske Fællesskaber. [Pagh, 1996, s. 38] [Pagh, 2001b, s. 169] [www.eu-oplysningen.dk, s. 5]

Det var først med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986, at der i selve traktatgrundlaget for EF blev indført et selvstændigt afsnit omhandlende miljøområdet². Vedtagelsen af traktaten for Den Europæiske Fælles Akt havde en både kvalitativ og kvantitativ forandring på EU's håndtering af miljøområdet, da der blev vedtaget en lang række direktiver om f.eks. strenge krav til spildevandsudledning, fælles regler om brug af nitrater i landbruget, fælles regler for luftforurening fra større affaldsforbrændingsanlæg, krav om forudgående miljøvurdering af projekter (VVM pligten), udpegning af EU-habitatområder til bevaring af vilde dyr og planter. [Pagh, 1996, s. 39] [www.europa.eu.int a]

¹ Et af de væsentligste punkter i forbindelse med den danske tiltrædelse til Paris-erklæringen og dermed medlemskab af De Europæiske Fællesskaber var afgivelsen af suveræniteten til EF's institutioner, således at disse fik adgang til at udstede retsakter med direkte virkning i Danmark. [www.eu-oplysningen.dk, s. 5]

² Rom-traktaten (EØFT) artikel 130R, S og T [Pagh, 2001b, s. 169 og 170]

Sideløbende med EU's tiltag inden for miljøområdet arbejdede forskellige internationale organisationer med, hvorledes der kunne opnås miljøforbedringer på internationalt plan. Selve arbejdet udsprang af den eksplosive vækst, der var inden for international samhandel, samt de globale miljøproblemer denne vækst havde medført i form af øget ressourceforbrug og miljøbelastning.

En af de væsentlige institutioner inden for arbejdet med disse forbedringer for miljøområdet var, og er til stadighed FN. Institutionen afholdt som tidligere nævnt i 1972 Stockholm-konferencen, der fik indflydelse på miljøområdet i EU sammenhæng. Senere i 1987 fik FN sat fokus på behovet for helhedstækning inden for eksempelvis miljøområdet med præsentation af rapporten "Vor fælles fremtid" – det der i daglig tale omtales som Brundtland-rapporten³. Et af de væsentlige elementer i rapporten var dens vision om bæredygtig udvikling – en udvikling der tog hensyn til udnyttelsen og fordelingen af ressourcer mellem nulevende og kommende generationer. Opfølgningen på Brundtland-kommissionens arbejde skete med afholdelsen af FN's Rio-konference i 1992, hvor fokus for konferencen var miljø og udvikling. Konferencen resulterede i forskellige erklæringer, konventioner, aftaler og initiativer samt vedtagelsen af Agenda 21 handlingsprogrammet, der formulerede hvorledes en bæredygtig udvikling kunne opnås. [www.voresdebat.dk] [Basse, 2001, s. 27 og 28]

Med vedtagelsen af Maastricht-traktaten⁴ i 1992 blev vigtigheden af miljøbeskyttelse fremhævet endnu tydeligere, da det nu fremgik af traktatens formålsbestemmelser⁵, at den økonomiske udvikling skulle "*respektere miljøet*". At miljøområdet har fået en væsentlig plads i EU samarbejdet fremgår tillige af Amsterdam-traktaten, som medlemslandene i EU tiltrådte i 1998. I traktatens artikel 2 fremgår det blandt andet, at Fællesskabet som helhed har til opgave at fremme en bæredygtig og udvikling af den økonomiske virksomhed samt forbedringer for miljøkvaliteten og et højt niveau for miljøbeskyttelse. [Pagh, 2001b, s. 169] [www.eu-oplysningen.dk, s. 7] [Basse, 2001, s. 28]

Miljøet har altså, som det fremgår af ovenstående, fået en mere og mere fremtrædende betydning i EU sammenhæng. Fra at være beskyttet ud fra økonomiske betragtninger om størst mulig økonomisk vækst, er man nu gået over til at beskytte miljøet ud fra tanker om bæredygtighed og beskyttelse til gavn for fremtidige generationer, vel og mærke på en vis bekostning af den økonomiske udvikling.

³ Rapporten fik sit navn fra den tidligere norske socialdemokratiske statsminister Gro Harlem Brundtland, der var formand for den FN kommission som havde forestået udarbejdelsen af rapporten "Vor fælles fremtid". [www.leksikon.org]

⁴ Det skal dog pointeres at Danmark ikke direkte tiltrådte selve Maastricht-traktaten men i stedet den ratificerede Edinburgh-aftale, der indeholdt fire forskellige forbehold i forhold til den oprindelige Maastricht-traktat. [www.eu-oplysningen.dk, s. 6]

⁵ Traktaten om det Europæiske Fællesskab – TEF artikel 2 [Pagh, 2001b, s. 169]

3.2.2 Miljø i Danmark – et historisk tilbageblik

Der er sket en markant vækst i både opmærksomheden samt reguleringstiltag inden for miljøområdet gennem de sidste 20-30 år. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der før denne periode ikke har været en regulering og beskyttelse af miljøet. Omfanget har bare ikke været så markant, som det er tilfældet i dag.

Et særligt kendetegn ved miljøreguleringen i Danmark i dag, er samspillet mellem både gamle traditioner og nye retlige løsningsmodeller inden for miljøområdet. De gamle traditioner bygger på eksempelvis naboretten, der opstod helt tilbage i den gamle romerske og græske retskultur, naturretten, der sammen med den kristne filosofi forudsætter en i naturen skabt retsorden, generelle lovgivningsmæssige begrænsninger i den enkelte ejers rådighed samt servitutter til regulering af brandfare, larm-, støj- og lugtgener mv. De nye retlige løsningsmodeller bygger på detaljerede regler, fysiske planer samt forskellige typer af forvaltningsakter med et fælles mål om direkte eller indirekte at beskytte miljøet. [Basse, 2001, s. 34-36]

Kronologisk kan tiltagene inden for miljøreguleringen deles op i tre forskellige tidsperioder med hver deres fremherskende reguleringsformer. Den første periode går fra 1850 til 1970, den anden periode fra 1970 til 1990 mens den sidste og tredje periode går fra 1990 og frem til i dag. [Basse, 2001, s. 34]

At den første periode først starter ved tiden omkring den første grundlovs vedtagelse betyder som tidligere nævnt ikke, at der før denne tid ikke har været hverken regulering eller beskyttelse af miljøområdet. Årsagen til, at tiden før 1850 ikke medtages som en del af de tre perioder, hænger sammen med det forhold, at beskyttelsen og reguleringen af miljøområdet gennem lovgivning mv. ikke var videre markant eller indholdsrig før dette tidspunkt. Forholdet lader sig nemt illustrere ved at se på de ganske få reguleringstiltag i form af lovgivning og forordninger, der blev udstedt før vedtagelsen af den første grundlov, som havde direkte eller indirekte betydning for miljøområdet. Det er naturligvis i denne sammenhæng væsentligt at bemærke, at der i samfundet formentligt ikke havde været et behov eller nødvendighed for en detaljeret regulering af udnyttelse og beskyttelse af miljøet.

De få reguleringstiltag og beskyttelsesmæssige foranstaltninger der blev udstedt og vedtaget, er f.eks. landskabslovene fra 1200-tallet hvori borgerne blev sikret fællesretigheder til visse skove, mens ejendomsretten til private skove blev sikret. Skovene blev med vedtagelsen af Danske Lov i 1683 igen genstand for en miljømæssig regulering, da loven fastlagde regler for brugen af skovene og dens produkter. Som en konsekvens af landsbyfællesskabets ophævelse i 1781 og de efterfølgende landbrugsreformer, opstod der et behov for en yderligere beskyttelse af skovene, da udflytningen fra landsbyerne til det åbne land samt ekspansionen af de større byer i landet medførte en intensiv udnyttelse af landskabet. Behovet for beskyttelse af skovene blev i 1805 imødekommet med vedtagelsen af en fredskovsforordning, der ud fra en økonomisk og

militærstrategisk indgangsvinkel havde til formål at sikre den lille mængde skov, der endnu var tilbage i landet⁶. [Basse, 2001, s. 35] [www.trae.dk]

Første periode: 1850–1970

Efter vedtagelsen af den første grundlov i 1849 begyndte der for alvor at komme reguleringstiltag inden for miljøområdet. Tiltagene var rettet mod både det eksterne miljø i form af yderligere beskyttelse af skovene, klitområderne mv. og nærmiljøet i form af udstedelse af de første sundhedsvedtægter for København i 1853, der til en vis grad regulerede erhvervslivets forureningsforhold⁷ samt love om byggeri, gader, veje, vandløb og vandforsyning for København i perioden 1854-1858. København kom, med vedtagelsen af de forskellige miljømæssige reguleringer, til at virke som et foregangsseksempel for landets andre byer, da reguleringerne efterfølgende også kom til at gælde for flere af disse byer. [Basse, 2001, s. 35]

Det var ikke kun gennem de forholdsvis få reguleringer af nærmiljøet og det eksterne miljø, at miljøet blev beskyttet og reguleret. Domstolene spillede i denne forbindelse en væsentlig rolle i beskyttelsen af miljøet, da naboretten blev tillagt en væsentlig betydning i forhold til en sikring af lave støjniveauer, ren luft og frihed uden forstyrrelser for den enkelte grundejer. Naboretten overtog derved en del af det område servitutretten ellers havde reguleret gennem tinglysning af servitutter med henblik på regulering af støj, lugt og generende forhold for naboer. Servitutterne ændrede i 1880'erne væsentligt karakter i deres indhold ved, at de nu tillige kom til at rumme offentligretlige forhold i form af planlægningsmæssig regulering af forholdene i byområderne. [Basse, 2001, s. 35]

Samtidigt med skiftet i anvendelsesområdet for servitutter i forhold til miljøområdet, trådte i 1880 det første generelle reguleringstiltag inden for spildevandsområdet i kraft. Dette tiltag blev i 1897 suppleret af vandafledningsloven, der sikrede landbrugets interesser i vandløb. Vandløbene blev efterfølgende underlagt en mere detaljeret regule-

⁶ Ved vedtagelsen af fredskovsforordningen i 1805 skønnes det, at cirka 2-3 % af landet var dækket af skov. Med vedtagelsen af fredskovsforordningen blev der indført et princip om, at det der allerede var skov skulle forblive skov. Ejere af fredskov blev altså forpligtet til at genplante ny skov i takt med, at den gamle skov blev fældet – et princip der stadig er en del af den gældende skovlov. Til sammenligning med det meget lille skovareal i starten af 1800-tallet, er skovarealet i dag vokset til 11 % af Danmarks areal – et tal der i de kommende år forventes at stige som følge af Folketingets plan om en fordobling af det danske skovareal i løbet af en 80-100-års periode. [www.trae.dk]

⁷ Udover regulering af forureningen fra erhvervslivet som følge af industrialiseringen, havde sundhedsvedtægterne for København til formål at forsøge at dæmme op for en alvorlig koleraepidemi som hærgede København i starten af 1850'erne. [Christensen, 2000, s. 65]

ring og beskyttelse med introduktionen af den første vandløbslov i 1949. [Basse, 2001, s. 35-36]

Reguleringen af vand- og råstofindvinding fra undergrunden blev med vedtagelsen af den første vandindvindingslov i 1926 og den første undergrundslov i 1932 underlagt forskellige begrænsende restriktioner i form af krav om forudgående tilladelse samt oplysningspligt om bl.a. indvindingens omfang og geologiske forhold for den pågældende indvinding. Yderligere tilfaldt dybereliggende og svært tilgængelige råstoffer i undergrunden staten med vedtagelsen af undergrundsloven, hvis ikke disse før vedtagelsen af loven havde været genstand for privatretlig udnyttelse. [Basse, 2001, s. 36] [www.geus.dk a]

Med vedtagelsen af den første naturbeskyttelseslov i 1917, blev lokale fredningsnævn tillagt mulighed for, at pålægge private grundejere fredningsservitutter på deres ejendomme enten via frivillige aftaler eller gennem ekspropriation, hvis ejendommene indeholdt særligt bevaringsværdige landskaber, naturområder eller kulturspor. I 1937 blev der i loven indført udlæggelse af bebyggelseslinjer på ejendomme grænsende op til strand- og skovarealer. Yderligere blev der i loven indført bestemmelser, der gav almenheden ret til færdsel og ophold langs kysterne. Indførslen af byggelinjer viste sig i 1950'erne imidlertid ikke at være tilstrækkeligt til at dæmme op for en planløs udstykning af sommerhusområder. For at dæmme op for denne uhensigtsmæssige udnyttelse af landskabet blev der ved ændring af naturfredningsloven i 1959 indført hjemmel til udarbejdelse af fredningsplaner for eksempelvis sommerhusområder med henblik på, at forhindre etablering og udvidelse af nye og eksisterende sommerhusområder. [www.sns.dk a] [Basse, 2001, s. 36][www.skovognatur.dk a]

Regulering af forholdene i byområderne via udstedelse af servitutter mod uønskede gener blev med vedtagelsen af den første byplanlov i 1925 suppleret med en lovmæssig hjemmel til at udstede regulerende planer for eksisterende forhold i byområderne. Erstatningsbestemmelserne i loven var imidlertid så komplicerede, at kommunerne ikke turde anvende de nye reguleringsværktøjer som loven indeholdt. I 1938 gennemførtes en ny byplanlov, der dels anviste, hvilke planspørgsmål kommunen i henhold til loven kunne og skulle håndtere i deres byplanlægning, og dels forenkede erstatningsbestemmelserne for arealregulering og øvrige indgreb. Byplanloven fra 1938 blev i 1949 erstattet med vedtagelsen af byreguleringsloven. Lovens formål var at hindre en spredt og uhensigtsmæssig byudvikling for landets større byer gennem udlægningen af planer, der inddelte arealer i og omkring byerne i hhv. en inderzone til bymæssige formål, en mellemzone til for potentielle byudviklingsområder samt en yderzone til landbrugsformål. [Gaardmand, 1993, s. 11-12] [Basse, 2001, s. 36]

Byreguleringsloven var et af de sidste regulerings tiltag med betydning for beskyttelse af miljøområdet i den første periode [Basse, 2001, s. 36]. Et særligt kendetegn ved den første periode er uden tvivl den udvikling lovgivningen inden for miljøområdet under-

går. Fra primært at være erhvervsregulerende love som skovlovene og sundhedsvedtægterne i starten af perioden går udviklingen gennem perioden hen imod mere beskyttelsesorienterede love som naturbeskyttelsesloven, da der opstår en større og større forståelse for betydningen af beskyttelse af naturen og landskabet mod u hensigtsmæssig udnyttelse.

Anden periode: 1970–1990

Med ikrafttrædelsen af by- og landzoneloven 1. januar 1970 blev en ny æra inden for både plan- og miljøområdet indledt – den såkaldte planlovsreform. Med vedtagelsen af by- og landzoneloven blev principperne fra byreguleringsloven om inddeling af arealerne op til landets tre største byer udvidet til at gælde for hele landet. By- og landzoneloven blev i 1973 suppleret med vedtagelsen af lands- og regionplanloven samt kommuneplanloven i 1975, hvis formål i samspil med by- og landzoneloven var, at imødekomme hensyn såsom ønsker om sammenfatning og forenkling, modernisering, decentralisering samt offentlighed og borgerinddragelse i planprocesserne. Et væsentligt element i denne fornyelsesproces skete med videreførelsen af zoneringsprincippet til at omfatte alle arealer i landet og opdele dem i tre forskellige zoner - hhv. byzoner, sommerhusområder samt landzone. Formålet med denne inddeling var, en gang for alle, dels at skabe en klar grænse mellem by og land og dels at værne om landets areal- og naturressourcer ved at sikre, at fremtidig byudvikling kun fandt sted, hvor en sådan udvikling var planlagt og ønsket samt sikre jordbrugserhvervene fortrinsstilling i områder, der ikke skulle anvendes til bymæssig bebyggelse. [Gaardmand, 1993, s 20 og 191-192] [Boeck, 2002, s. 261 og 262]

Sideløbende med planlovsreformen fra 1970 til 1975 blev der i 1972 tilføjet en beskyttelseslinje på 150 m i naturfredningsloven til beskyttelse af åer og søers nærmeste omgivelser. Samme år gennemførtes for første gang en lov om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet – dvs. en egentlig råstoflov der indeholdt en generel regulering af råstofindvindingen. Denne lov blev i 1977 fulgt op af en ny råstoflov, der indebar både plan- og kortlægning af råstofindvindingen, da undersøgelser havde vist, at de danske råstofforekomster var mindre end man tidligere havde antaget. Denne pludselige interesse for dels mængden af råstoffer og dels plan- og kortlægning for indvindingen af dem opstod i kølvandet på energikrisen i starten af 70'erne, hvor det for alvor gik op for alle, hvor vigtigt og nødvendigt det var, at sikre forsyningssikkerheden af råstoffer i landet. [Basse, 2001, s. 37]

Udover planlovsreformen og vedtagelsen af den første råstoflov blev der med vedtagelsen af landets første egentlige miljølov i 1973 sat en væsentlig milepæl inden for reguleringen af miljøområdet. Indtil vedtagelsen af miljøbeskyttelsesloven havde det været sundhedsvedtægterne fra starten af den første periode (1850'erne), som havde reguleret forholdene for reducere af de nære miljøproblemer. Selve fremsættelsen og idéen til miljøloven kom dels som følge af en væsentlig ændring i opfattelsen af,

hvilken betydning og indvirkning forurening havde på miljøet, og dels som følge af Sveriges første miljølov fra 1969, den tidligere nævnte FN Stockholm-konference i 1972 samt offentliggørelsen af EU's første miljøhandlingsprogram i 1973. Et væsentligt træk ved den første miljølov var imidlertid, at den først og fremmest regulerede forureningen fra større anlæg og indeholdt derved ikke nogen regulering af de mindre forureningskilder. [Basse, 2001, s. 37]

Det viste sig dog efter en årrække, at miljøloven ikke havde tilstrækkelig effektivitet på de områder, den var ”designet” til at regulere. Den blev således i 1984 fulgt op med ændring af loven, der bidrog med en afklaring af forskellige uklarheder i loven, uden dette dog medførte en mere effektiv gennemtvungelse af miljølovens bestemmelser. [Basse, 2001, s. 37]

Ændringen i opfattelsen af hvilken betydning forurening på miljøet havde kom tillige op gennem 1970'erne til udtryk i de mange penge, der blev investeret i rensningsanlæg⁸ for spildevand. Hensigten med disse rensningsanlæg var primært at forbedre forholdene i de lukkede fjorde, søer og vandløb, da man var blevet opmærksom på, at miljøet i disse områder ikke tålte udledningen af ikke rensset spildevand. For havets vedkommende var man derimod af den opfattelse, at dette godt kunne tåle en fortsat tilføjelse af næsten urensset spildevand. [www.mem.dk a]

Gennem 1970'erne og 1980'erne blev man dog i stigende grad klar over, at havet heller ikke kunne tåle udledningen af spildevand fra byerne og drænvand fra landbrugets marker, da man begyndte at have problemer med fiskedød og iltsvind i de indre farvande omkring Danmark, som følge af kvælstofindholdet i det dræn- og spildevand der blev ledt ud i havet.

Samtidigt med erkendelsen af sammenhængen mellem kvælstof og iltsvind i havet, blev man desuden bevidst om, at fosfor havde den samme negative effekt i form af iltsvind i landet søer og fjorde. Udover miljøproblemerne med de åbne vandområder som søerne, vandløbene og havet blev man i starten af 1980'erne tillige opmærksom på forurening af grundvandet med nitrat, som en følge af overgødsning af landbrugets marker. Overgødsning af markerne blev desuden tillagt en væsentlig betydning for vandkvaliteten i de åbne vandområder, da drænvandet fra markerne som følge af overgødsningen indeholdte store mængder kvælstof, der forårsagede iltsvind i havet, vandløbene og søerne. [www.mem.dk a]

Måden man forsøgte at løse problemerne med iltsvindet i de åbne vandområder samt nedsivningen af nitrat til grundvandet, skete med vedtagelsen af den såkaldte NPo-

⁸ Formålet med de første rensningsanlæg herhjemme var primært at fjerne det organiske materiale fra spildevandet, da man mente at dette var hovedårsagen til at ilten forsvandt i vandløbene. [www.mem.dk a]

plan⁹ i 1985. I al sin enkelthed var formålet med planen at nedbringe udledningen af kvælstof, fosfor og organisk materiale fra landbrugets marker og anlæg (møddinger og ensilagetanke) gennem regler for udbringningen og opbevaringen af kunstgødning, gylle mv. Ydermere indeholdt planen også regler for dambrugenes udledning af forurennet vand til vandløbene samt regler for mere effektiv rensning af spildevandet i de eksisterende rensningsanlæg. [www.mem.dk a]

Det viste sig dog efter en kort årrække, at reguleringen af vandmiljøområdet gennem reglerne i NPo-planen ikke var tilstrækkelig – der blev stadig registreret iltsvind i de åbne vandområder samt nitrat i drikkevandet. I 1987 blev NPo-planen derfor erstattet af den første vandmiljøplan (VMP I), hvor det væsentligste indhold i planen var, at udledningen af kvælstof og fosfor skulle reduceres med hhv. 50 % og 80 % inden 1993 samt indførelsen af faste grænser for hvad der måtte være i spildevandet, i stedet for at vurdere hvor store mængder kvælstof o. lign som havet kunne tåle. Indførelsen af grænseværdier for spildevandet medførte tillige, at de store renselanlæg nu også blev pålagt at rense spildevandet for kvælstof. [www.mem.dk a]

Udover tiltagene inden for vandmiljøområdet gennemførte Danmark i 1986, som noget helt unikt på verdensplan, en lov om miljø og genteknologi, hvis formål var at værne om naturen, miljøet og sundheden i forbindelse med anvendelsen af genteknologi. [Basse, 2001, s. 39]

I den sidste del af denne periode blev det for alvor accepteret, at miljøhensyn ikke kunne begrænses som værende et anliggende udelukkende for miljømyndighederne men også var relevant for andre sektormyndigheder. Accepten af dette blev for alvor markeret med fremlæggelsen af regeringens handlingsplan for miljø og udvikling i 1988 som indeholdt en gennemgang af de forskellige initiativer og målsætninger inden for alle sektorer som var nødvendige for at opnå en bæredygtig udvikling i landet. Selve baggrunden for handlingsplanen stammede fra den tidligere omtalte Brundtland-rapport om bæredygtig udvikling fra 1987. [www.mem.dk b] [Basse, 2001, s. 38]

Tredje periode: 1990–frem til i dag

Med udgangspunkt i regeringens handlingsplan for miljø og udvikling indledte man i 1990 en større revision af lovgivningen inden for Miljøministeriets ressortområde, der havde til formål dels at forenkle og sammenfatte lovgivningen inden for miljøområdet og dels at indføre visionerne om bæredygtig udvikling fra regeringens handlingsplan. Revisionen udmøntede sig bl.a. i vedtagelsen af den nuværende planlov samt større og mindre ændringer af miljøbeskyttelsesloven, råstofloven og naturbeskyttelsesloven. [Boeck, 2002, s. 1] [Basse, 2001, s. 38]

⁹ NPo-planen har sit navn fra de forskellige stoffer planen har til formål at fjerne: Kvælstof (N), fosfor (P) og organisk stof (o). [Grant et al, 2002, s. 13]

En af ændringerne der skete for miljøbeskyttelsesloven, var tilføjelsen af BAT-princippet¹⁰ til lovens indhold. Formålet med indførelsen af princippet var, at man ønskede at fremme anvendelsen af renere teknologi i både produktionsprocessen samt det efterfølgende vare- og produktionskredsløb¹¹. Selve indførelsen af BAT-princippet hang sammen med, at man i anstrengelserne for at opnå et renere og bæredygtigt miljø var blevet klar over, at det ikke var tilstrækkeligt, kun at fokusere på regulering af direkte forureningskilder, men at det også var nødvendigt regulere og beskytte mod diffuse forureningskilder, produktbaseret forurening samt langtrækkende forurening. [Basse og Anker, 2001a, s. 116]

Miljøbeskyttelsesloven blev efterfølgende i 1999 genstand for yderligere justering med henblik på en øget helhedstænkning i behandlingen af miljøsager samt beskyttelsen af miljøet. Justeringen af loven blev initieret af implementeringen af EU's IPPC-direktiv¹², der pålagde de enkelte medlemsstater at indføre et krav om en forudgående, samtidig og integreret vurdering af miljøpåvirkningerne i forbindelse med opførelsen, udvidelsen samt driften af eksisterende produktionsanlæg o. lign. Bestemmelserne i IPPC direktivet samt BAT-princippet medførte, at de ansvarlige miljømyndigheder i deres sagsbehandling var forpligtiget til at foretage en integreret vurdering på tværs af lovgivning, økonomi, teknologi samt naturvidenskabelig indsigt. [Basse og Anker, 2001a, s. 102]

Sideløbende med revisionen af lovgivningen inden for Miljøministeriets ressortområde blev det i 1991 klart, at man med den daværende indsats ikke kunne opnå VMP I's mål om en meget voldsom reduktion af udledningen af kvælstof og fosfor inden 1993. For at nå målene intensiverede man derfor i 1991 indsatsen overfor landbruget med vedtagelsen af en handlingsplan for bæredygtig udvikling i landbruget. I 1995/1996 blev det dog klart, at målene om en drastisk nedbringelse af mængden af den mængde kvælstof og fosfor, som blev udledt i vandløbene og til havmiljøet ikke var nået, hvorfor det var nødvendigt at indføre flere nye redskaber til minimering af udledningen af skadelige stoffer til vandmiljøet fra specielt landbruget. Tilførslen af de nye og tiltrængte redskaber skete med vedtagelsen af VMP II i 1998, hvor indsatsen

¹⁰ BAT ~ Best Available Techniques / ”bedst tilgængelig teknologi”, se bilag A for en uddybende forklaring af princippet indhold.

¹¹ Med begrebet ”renere teknologi” henviste man til anvendelsen af hjælpestoffer, råvarer og produkter som ændrer produktionsprocesserne og den efterfølgende vare- og produktionskredsløb til mindre ressourcekrævende samt hindre at forurening opstår. [Basse og Anker, 2001a, s. 116]

¹² IPPC ~ Integrated Pollution Prevention and Control / ”integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening”.

for nedbringelse af kvælstof og fosfor til vandmiljøet blev mere detaljeret og intens end det var tilfældet med den forrige vandmiljøplan¹³. [www.mem.dk a]

3.2.3 Sammenfatning

Udviklingen inden for miljøområdet har fra vedtagelsen af de første reguleringstiltag i form af landskabslovene i 1200-tallet undergået en væsentlig forandring i fokus, emneområde og detaljeringsgrad til det meget komplekse reguleringsområde som miljøområdet repræsenterer i dag.

Af væsentlige træk ved det sted hvor vi er i dag i udviklingen af miljøreguleringen, er indførelsen af begreber som bæredygtighed og helhedsorientering, som står i en skarp kontrast til tidligere tiders forholdsvis meget detaljerede indgreb. Denne udvikling hænger naturligvis sammen med, at vi er blevet mere bevidste om den komplekse sammenhæng, der er i naturen og, at mange af de ting vi foretager os kan medføre uoprettelig skade på miljøet, og derfor bør forhindres eller som minimum formindskes til gavn for de kommende generationer.

En af grundene til at udviklingen inden for miljøområdet er kommet dertil, hvor den er i dag, hænger formentlig sammen med den teknologiske udvikling, der har været med til at præge udviklingen inden for miljøområdet og ikke mindst øget bevågenheden fra befolkningen som følge af en større viden om miljøet tilstand og dets betydning for menneskers levevilkår. Den teknologiske udvikling har blandt andet været medvirkende til, at vi specielt inden for de sidste årtier er blevet væsentligt bedre til at måle og analysere eksempelvis grundvandet for farlige stoffer samt opstille modeller til vurdering af stoffers skadelige indvirkning på miljøet.

At vi er blevet bedre til at måle og analysere skadelige stoffers indvirkning på miljøet har imidlertid også bevirket, at vi løbende bliver præsenteret for nye og foruroligende rapporter om, eksempelvis hvilke kemikalier og giftstoffer der har fundet vej ned til grundvandet. Et godt eksempel på dette er forekomsten af BAM og glyphosat i grundvandet, som stammer fra nedbrydningen af de aktive stoffer i ukrudtsmidlerne Prefix, Casoron og Roundup. Tidligere har man ment, at det ville være utænkeligt at finde disse giftstoffer grundvandet, da de ville blive nedbrudt til ufarlige biprodukter i jorden inden de nåede ned til grundvandet. Denne formodning har dog vist sig ikke

¹³ Et væsentligt forhold ved VMP II er imidlertid, at planen kun er gældende til udgangen af 2003, hvorfor det bliver nødvendigt at udarbejde en tredje vandmiljøplan – VMP III. Hvorledes selve sammenspillet mellem VMP III og VRD forventes gennemført er endnu uvist. Fra regeringens side er der til løsning af dette problem nedsat tre forskellige arbejdsgrupper, der med hver deres indgangsvinkel vil fremsætte forslag til, hvorledes dette samarbejde kan tænkes gennemført. [www.folketinget.dk]

helt at holde stik. Forureningen med BAM har gennem de sidste par år været årsag til lukningen af ca. 10 % af de danske drikkevandsboringer som følge af for høje koncentrationsværdier af netop BAM. [www.mst.dk b] [www.geus.dk b]

Eksemplet med forureningen viser tydeligt en del af den kompleksitet som knytter sig til regulering inden for miljøområdet. For på den ene side ønsker man fremskridt ved anvendelsen af den nyeste viden til fremstillingen af eks. sprøjtegifte, som ikke er miljøskadelige, og samtidigt er den nye viden også medvirkende til at vi bliver gjort opmærksomme på hvilke konsekvenser det har, at vi anvender disse nyudviklede sprøjtegifte.

4 EU

Formålet med dette afsnit er, at belyse det store fællesskab som Danmark er en del af. EU griber, via udstedelsen af retsakter, ind på en lang række områder, både hvad angår ligestilling, handel, miljø mm., som medlemsstaterne har i større eller mindre omfang forpligtet sig til at optage i deres nationale lovgivning. Afsnittet vil først omfatte en historisk gennemgang af det europæiske fællesskab, som skal bidrage til forståelsen af opbygningen af det nuværende system, og dermed illustrere hvad EU er for en størrelse. Dernæst gennemgås administrationen i EU, herunder en beskrivelse af organisationerne og deres virke. Efter en gennemgang af organisationerne vil de retsakter EU har til rådighed for at få gennemført deres bestemmelser blive gennemgået. Dette sker med henblik på at skabe et overblik over, hvilke retsakter der findes i EU, og ligeledes hvilken rækkevidde disse retsakter har ind i medlemslandenes nationale lovgivning. Gennemgangen af retsakterne er ikke en tilbundsående undersøgelse af alle retsakter fra EU's side, men vi vælger at fokusere på miljøområdet, hvor vandrammedirektivet hører under.

4.1 Historisk gennemgang

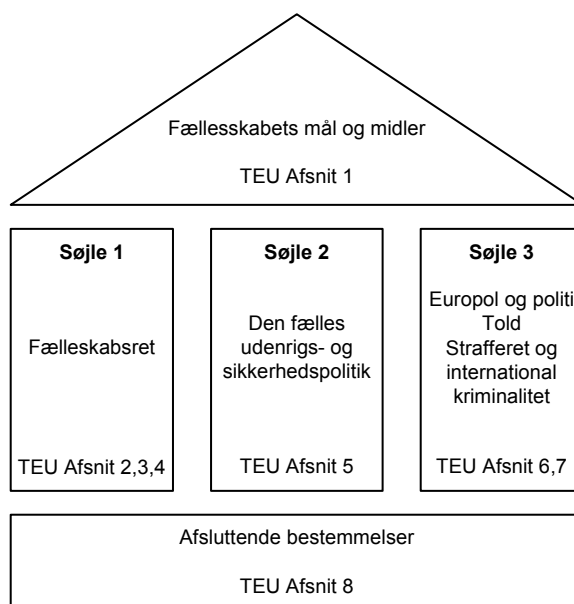
Det fællesskab vi kender i dag hviler på målsætningen om at bygge videre på det europæiske kul- og stålfællesskab fra 1951. Dette fællesskab havde oprettet en overnational høj myndighed, som i forening skulle planlægge kul- og stålindustriene hos de to modstandere under anden verdenskrig, Frankrig og Tyskland. I forbindelse hermed stod målsætningen om at oprette et frihandelsområde for industrien i hele Vesteuropa efter krigen. [Biering, 2001, s. 1]

I 1957 oprettedes med Romtraktaten Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) for seks europæiske lande - Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Nederlandene og Luxembourg. Disse lande var også knyttet sammen i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab. De tre fællesskaber, som i juridisk henseende stadig eksisterer, fik generelt betegnelsen Det Europæiske Fællesskab (EF) i 1980'erne og forvaltes af de fælles institutioner Europakommissionen, Rådet, Domstolen og Europaparlamentet.

Storbritannien, Irland og Danmark blev medlem af Fællesskabet i 1973; Grækenland i 1981; Spanien og Portugal i 1986 og Østrig, Finland og Sverige i 1995, hvorved antallet af medlemsstater i slutningen af 1990'erne nåede op på 15.

Den Europæiske Union, som er det nuværende navn på fællesskabet, er således baseret på Rom-traktaten fra 1957, som ændret ved den europæiske fællesakt fra 1987 (TEF), traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht) fra 1993 og Amsterdam-traktaten fra 1998/1999 (TEU). Bestemmelserne og foranstaltningerne på grundlag af disse traktater udgør det, der går under betegnelsen *acquis communautaire*. Hermed menes alle retsakter og beføjelser, som EU/EF har gennemført siden oprettelsen. Alle nye EU-medlemslande skal overtage disse fuldt ud og indarbejde dem i deres nationale lovgivning. [Biering, 2001, s. 4-6]

Traktaten om den Europæiske Union er en rammetraktat, hvori opbygningen af EU kan betegnes som et græsk tempel med overligger, tre søjler og et fundament, se figur 4. Overliggeren indeholder traktatens bestemmelser om mål og midler, søjlerne er delt op i forskellige politikområder i EU, og endelig indeholder fundamentet en række afsluttende bestemmelser om institutionerne og beslutningsprocedurerne. [Nielsen, 1999, s. 19-21]



Figur 4: Opbygningen af EU [Nielsen, 1999, s. 20]

Hvad angår målsætningen på miljøområdet har EU løbende intensiveret sin indsats. Op gennem årene er hensynet til miljøet blevet et væsentligt interesseområde, og kan nu sidestilles med Fællesskabets øvrige interesseområder. En væsentlig årsag hertil er den tiltagende opmærksomhed for at skabe en udvikling, både økonomisk og socialt, som også tager hensyn til miljøet og naturressourcerne. Udviklingen af miljøretten i EU kan deles op i en række faser, som illustrerer den voksende betydning. I de første to faser, fra hhv. 1958 til 1972 og 1972 til 1986, gik miljøet fra at være et punkt som

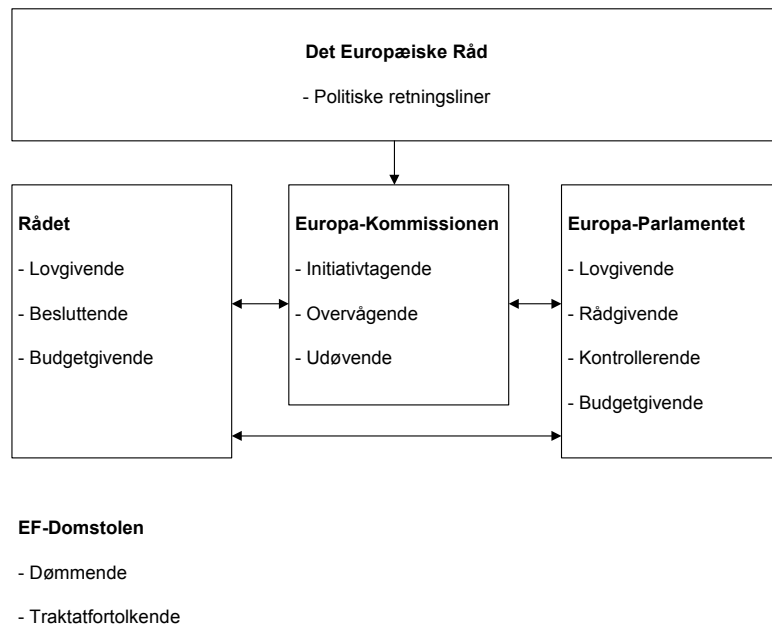
ikke var på dagsordenen, til at være at område hvor Fællesskabet fastlagde en række målsætninger, og løbende vedtog en række retsakter med miljøbeskyttelsesformål. Den tredje fase går fra 1987 hvor der i TEF blev indført et miljøkapitel, og dermed fik miljøpolitikken et selvstændigt hjemmelsgrundlag. I 1993 indledes den fjerde fase med indførelsen af kravet om bæredygtig vækst, som respekterer miljøet, og med indførelsen af kravet om integration af miljøhensyn i de øvrige politikker i EU i 1999 har Fællesskabet påbegyndt den femte fase. [Toftegård-Nielsen, 2001, s. 1826]

Det er indenfor den første søjle at retsakterne til sikring af miljøet hører under. Det er ligeledes i første søjle, at det overstatslige samarbejde illustreres, som betyder, at dets love har eller kan have umiddelbar virkning i et medlemsland uden at det nationale parlament har medvirket. Den anden og tredje søjle illustrerer samarbejdet på et mellemstatsligt niveau, hvilket betyder at hver retsakt alene forpligter staten. For at forpligte borgeren skal retsakterne godkendes i det nationale parlament. På miljøområdet har søjle to og søjle tre ikke den store interesse, da de omhandler bestemmelser om udenrigs- og sikkerhedspolitik og bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. [Nielsen, 1999, s. 21]

De afsluttende bestemmelser består i en række regler om EU's institutioner og beslutningsprocedurer som er fastlagt i traktaten.

4.2 Ledelsen af EU

I det følgende vil institutionerne i EU og deres arbejdsområder blive præsenteret. Dette har til formål at skabe et overblik og en overordnet forståelse af Fællesskabets opbygning.



Figur 5: EU's institutioner [www.europa-kommissionen.dk]

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd, der ikke i juridisk forstand er en af Det Europæiske Fællesskabs institutioner (til forskel fra Europa-Parlamentet, Ministerrådet, EU-Kommissionen, EF-Domstolen, og Revisionsretten), spiller en central rolle på alle EU's områder, hvad enten det drejer sig om at få tilført fremdrift og fastlagt overordnede politiske retningslinier eller om at samordne, at forlige modstridende synspunkter eller om at løse vanskelige sager. [www.fm.dk]

Det Europæiske Råd består af stats- og regeringschefer fra alle medlemslandene, inklusive formanden for Kommissionen. Disse assisteres af udenrigsministrene samt et medlem fra Kommissionen, og ved sager der antager økonomisk og finansiell karakter deltager også økonomi- og finansministrene. [www.fm.dk]

Det Europæiske Råd fremstår som øverste instans og beslutter hvis der skal ske ændringer i traktaterne, eksempelvis i forbindelse med en udvidelse af medlemsstaterne, og udsender et slutdokument efter hvert EU-topmøde, som angiver målene for den politik der skal føres indenfor EU. [www.fm.dk]

EU-Kommissionen

EU-Kommissionen (Kommissionen) består af 20 medlemmer, som skal være EU-borgere, og hver medlemsstat skal minimum være repræsenteret af en kommissær.

Kommissærerne arbejder uafhængigt af nationale interesser, og alene i Fællesskabets almene interesse.

Kommissionen forvalter EU og har initiativmonopol på at forelægge forslag til ny lovgivning for Ministerrådet, herunder også revision af gældende retsakter. Det er Kommissionen som ser til, at medlemslandene overholder EU-reglerne. Hvis det ikke er tilfældet, og national ret strider mod EU-lovgivningen, kan den anlægge en traktatbrudssag mod medlemsstaterne ved EF-Domstolen. [Nielsen, 1999, s. 48-49]

Ministerrådet

Ministerrådet (Rådet), som repræsenterer de nationale regeringer, består af udenrigsministrene fra de enkelte medlemsstater når det er generelle spørgsmål der behandles. Er det derimod mere specifikke spørgsmål som behandles i Rådet, sammensættes det af medlemsstaternes fagministre. [Nielsen, 1999, s. 46]

Rådet kan med vis ret opfattes som den lovgivende magt, for vedtagelsen af EF-retsakter (direktiver og forordninger) kræver i de fleste tilfælde tilslutning i Rådet. Til vedtagelse af retsakter i EU's Ministerråd er et kvalificeret flertal på 62 af de i alt 87 stemmer, som fordeler sig således: de fire største EU-stater (Tyskland, Frankrig, Det Forenede Kongerige og Italien) har 10 stemmer hver, Spanien 8, Belgien, Grækenland, Nederlandene og Portugal 5 hver, Østrig og Sverige 4 hver, Danmark, Finland og Irland 3 hver og Luxembourg 2. Mindst 10 stater skal stemme for et forslag for at underkende de andre. I forbindelse med visse spørgsmål skal der være enstemmighed. [www.europa-kommissionen.dk]

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet består af EU-borgere, som er valgt i medlemslandene, og det må ikke overstige et antal på 700 medlemmer. Der er på nuværende tidspunkt 626 medlemmer i Europa-Parlamentet. [www.europa-kommissionen.dk]

Europa-Parlamentet behandler spørgsmål, men kan ikke tage initiativ til europæiske retsakter eller indføre EU-skatte og -afgifter; det kan ændre retsakter, som Ministerrådet har udarbejdet, så længe Kommissionen giver sin tilslutning, og Rådet ikke forkaster det enstemmigt, og det har en fælles lovgivningsrolle sammen med Ministerrådet på nogle politiske områder som led i en såkaldt medbestemmelsesprocedure. [www.europa-kommissionen.dk]

Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg er mindre udvalg, bestående af 222 medlemmer, heraf 9 danske, som er oprettet med henblik på at rådgive Kommissionen og Rådet på en lang række områder som fællesskabet varetager. Udvalgene

skal høres i forslag der vedrører dels regioner og lokalområder og dels inden for det økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige område. Udvalgene skal høres i de tilfælde hvor det er foreskrevet i TEF, og i de tilfælde hvor det måtte være hensigtsmæssigt. [Nielsen, 1999, s. 50]

EF-Domstolen

EF-Domstolen afgør tvister i forbindelse med traktaterne og EF-retten. Det være sig enten anmodninger fra medlemslandene om fortolkningen af retsakterne fra EU, direkte søgsmål, oftest som følge af traktatbrud eller prøvelse af lovligheden af EU's retsakter. Dens domme er endelige og bindende for medlemsstaterne og deres borgere i de spørgsmål, der er omfattet af traktaterne. Den er i realiteten EU's højesteret. Ved tvister mellem EU og EU's ansatte er der oprettet en retsinstans kaldet Retten i Første Instans, og dens afgørelse kan appelleres til EF-Domstolen. [www.europa-kommissionen.dk]

EF-Domstolen har efter TEF artikel 234, stk. 1 kompetence til at træffe afgørelse i spørgsmål omhandlende fortolkning af TEF, gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner og fortolkningen af vedtægter for organer, der oprettes af Rådet, når bestemmelser herom findes i de pågældende vedtægter. [Nielsen, 1999, s. 76]

Sager omhandlende traktatbrud kan anlægges enten af Kommissionen, jf. TEF artikel 226, som overvåger at medlemslandene overholder deres forpligtelser overfor Fællesskabet, eller af medlemslandene mod hinanden, jf. TEF artikel 227.

Ved prøvelsen af lovligheden af retsakterne fra EU bestemmer TEF artikel 230 at det er EF-Domstolen, som har denne kompetence. De som har interesse i at prøve lovligheden af retsakterne kan være en medlemsstat, Rådet eller Kommissionen som følge af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af TEF eller af retsregler vedrørende dennes gennemførelse, samt tilfælde af magtfordrejning. Europa-Parlamentet og Den europæiske Centralbank kan ligeledes have interesse i at indbringe en sag for EF-Domstolen for evt. at bevare deres fortrinsret i tilfælde, hvor de føler at andre institutioner træder ind på deres kompetenceområder. Borgere og virksomheder har også mulighed for at indbringe en klage over en beslutning, der er rettet til den pågældende person. Det samme gør sig gældende hvis det er en beslutning, som godt nok er rettet til en anden person, men som umiddelbart og individuelt berører den borger eller virksomhed, der retter klagen til EF-Domstolen.

Under processen med prøvelsen af EU's retsakter arbejder EF-Domstolen ikke helt på samme måde som retsinstanserne i Danmark. Hvor de nationale retsinstanser traditionelt lægger stor vægt på forarbejderne til retsakterne, spiller disse en mindre eller slet ingen rolle ved EF-Domstolens fortolkning af retsakterne fra EU. Der lægges i stedet stor vægt på ordlyden af bestemmelsen, bestemmelsens formål og dens sam-

menhæng med andre bestemmelser. Dette skyldes at forarbejderne til traktaterne har karakter af interne dokumenter eller forhandlingsdokumenter, som ikke er offentligt tilgængelige. [Biering, 2001, s. 9]

Ved fortolkningen af ordlyden tages der hensyn til, at EU-retsakterne udarbejdes på alle de officielle sprog i EU, og alle sproglige versioner har samme gyldighed, og skal tages i betragtning i tilfælde af fortolkningstvivil. Her skal der tages hensyn til, at der anvendes en særlig sprogbrug i fællesskabsretten, som godt kan have en anden betydning i de nationale retsordner. Er der tvivl om betydningen af EU-retsakten hos de nationale domstole, har disse pligt til at forelægge det for EF-Domstolen, jf. TEF artikel 234. [Nielsen, 1999, s. 138]

Formålsfortolkningen er, som nævnt, en anden vægtig del af EF-Domstolens fortolkningsprincipper. Sammen med en vurdering af den omtvistede bestemmelses sammenhæng med andre bestemmelser søger EF-Domstolen at vurdere, hvordan bestemmelsen bedst opnår en effektiv virkning. Dette kan ses eksempelvis ved oversættelsesforskelle mellem direktiverne. Her har EF-Domstolen gennem retspraksis valgt at formålet med bestemmelsen går forud for den sproglige afvigelse i direktivteksten. Hermed sikres lovgiverens hensigt med bestemmelsen bedst muligt. [Biering, 2001, s. 9] [Rasmussen, 1998, s. 398]

EF-Domstolen har gennem sin praksis ved prøvelsen af EU's retsakter søgt at sikre retsgarantien for borgerne i EU gennem en række principper, ligesom det også er tilfældet med de nationale retsinstanser. EF-Domstolen opererer med en række retsgrundsætninger som er blevet fastslået gennem retspraksis. Af disse er de væsentligste lighedsprincippet, proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og en beskyttelse af den berettigede forventning.

4.3 Retsakter i EU

De ovennævnte institutioner har i TEF hjemmel til at udstede en række retsakter som skal respekteres ubetinget i national ret, og yderligere gælder princippet om forrang, hvilket betyder, at EU-retten går frem for den nationale lovgivning. Dette betyder, at stater, der tiltræder EU, afgiver centrale aspekter af deres nationale uafhængighed og suverænitet - idet suverænitet her forstås i den klassiske betydning som enekompetencen til at gøre retsakter bindende for borgerne i en stat. Dette er ganske enestående for internationale institutioner.

For en lang række af retsakterne gælder det, at de er umiddelbart anvendelige, enten direkte som følge af TEF eller gennem EF-Domstolens praksis. I de tilfælde hvor retsakterne har direkte virkning, pålægges de nationale retsinstanser at fortolke de nationale regler, så de er i overensstemmelse med EU-retten (pligt til EU-konform for-

tolkning). Hvis det viser sig at det ikke er muligt at fortolke således, så må de nationale regler tilsidesættes. Dette kan udledes af TEF artikel 10:

Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.

[TEF artikel 10]

Ud fra kendskabet til retsakternes forrang vil vi præsentere retsakterne indeholdt i den primære og sekundære fællesskabsret. Den primære fællesskabsret omfatter traktaterne og den sekundære fællesskabsret omfatter forordninger, direktiver og beslutninger. Under gennemgangen vil deres retsvirkning overfor medlemsstaterne og borgerne blive inddraget, og heraf følgende konsekvenser hvis de ikke efterleves/overholdes.

TRAKTATER

Traktaterne er de øverste retsakter, der giver EU hjemmel til at vedtage og udøve i henhold til de øvrige retsakter. EU-traktater indgås for en ubestemt periode. De indeholder ingen bestemmelser om, hvordan de kan ophæves, eller måder, hvorpå medlemsstaterne kan træde ud. De er forudset til at skulle være bindende for fremtidige generationer såvel som for nuværende.

FORORDNINGER

Retsakt, der er almengyldig og bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, artikel 249 TEF.

"Almengyldig" betyder, at den er rettet mod en ubestemt personkreds, f.eks. landbruget. "Bindende" betyder, at den skaber rettigheder og pligter for adressaterne. "Umiddelbart gældende" betyder, at de retlige virkninger indtræder uden nogen form for medvirken fra medlemsstaterne eller deres myndigheder. En forordning kan ligeledes skabe kompetencer for de nationale myndigheder, og kan sidestilles med dansk lov og bekendtgørelse. Der er ligeledes et krav om, at en forordning skal begrundes og henvises til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til traktaten. [EF/EU-Håndbog 1, 1994, s. 3.001]

For at en forordning er bindende må det forudsættes, at den er gyldig. Hvorvidt den er gyldig kan anfægtes ved dens overensstemmelse med traktaten, eller om proceduren omkring dens udstedelse er i overensstemmelse med reglerne. En forordnings gyldighed kan prøves ved EF-Domstolen. [Zahle, 2002, s. 8]

DIREKTIVER

Et direktiv fastsætter med bindende virkning for medlemsstaterne at gennemføre det mål, der skal opnås med den pågældende retsakt, dog er det op til medlemsstaterne selv at bestemme form og midler for gennemførelsen, jf. TEF Art. 249.

Der er i praksis stor forskel på, hvor meget råderum medlemsstaterne har til at bestemme form og midler for gennemførelsen. Nogle direktiver fastlægger meget generelle rammer inden for et bestemt politikområde eller nøjes med at fastsætte minimumsregler på et område, hvorefter medlemslandene så kan fastsætte skrappe krav (rammedirektiver). Andre direktiver kan indeholde meget detaljerede bestemmelser, som i praksis ikke giver medlemslandene meget råderum i forbindelse med den nationale gennemførelse af direktivet.

Et direktiv indeholder en præambel og en indledning, der beskriver det retsgrundlag som direktivet hviler på. Udover dette indeholder et direktiv en række begrundelser, som de efterfølgende bestemmelser, i form af artikler, er baseret på. Til sidst angives hvem direktivet er rettet imod, oftest medlemsstaterne. [EF/EU-Håndbog 1, 1994, s. 3.001]

Direktiver består af et formål og en begrundelse. Formålet er den vigtigste bestanddel i et direktiv. Uden et formål giver et direktiv ingen mening. Det kommer af, at dets funktion netop er at gennemføre de mål, der følger af TEF. Begrundelsen er også vigtig og påkrævet. Begrundelsen for valget af en bestemt løsning er en stor hjælp for medlemsstaterne, når de skal fortolke en bestemmelse, der er uklart formuleret. Når formålet og begrundelsen ses i sammenhæng, afklarer det ofte tvivlsspørgsmål om fortolkningen af den pågældende bestemmelse.

Modsat forordninger, der er umiddelbart gældende for adressaten, gælder det for direktiver, at bestemmelserne i disse først kan blive gyldige for adressaten, når den nationale lovgivningsmagt har udstedt en gennemførelsesakt, som tilpasser den nationale lovgivning til de mål der er fastsat i direktivet. Adressaten, en borger eller virksomhed, bliver således i princippet først berørt af direktivet i forbindelse med den retsakt som den nationale ret vedtager. [EF/EU-Håndbog 1, 1994, s. 3.001]

Bestemmelser i et EU-direktiv anses, efter EF-domstolens praksis og i den EU-retlige litteratur, for at kunne være umiddelbart anvendelige, når de er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og vil i sådanne tilfælde kunne forpligte både regeringen, den centrale statsadministration samt de lokale myndigheder som f.eks. amtsrådene. Det gælder f.eks. for en regionplanmyndighed som godkender et VVM-anlæg, der strider mod en bestemmelse i et direktiv, at borgere eller interessegrupper kan påberåbe sig bestemmelserne i direktivet med henblik på at få omstødt tilladelsen.

I direktivet kan der vedtages en frist for, hvornår dette skal være gennemført i den nationale ret samt et pålæg om at underrette Kommissionen om, hvilke nationale for-

anstaltninger, der sættes i kraft for at gennemføre dette. Dersom en stat ikke får vedtaget retsakter i overensstemmelse med målene og anvisningerne i direktivet eller inden for en evt. fastlagt frist, betyder dette ikke nødvendigvis at EU-borgerne ikke kan henholde sig til direktivets bestemmelser. Der er mulighed for at et direktiv også kan være umiddelbart anvendeligt, jf. en dom fra EF-Domstolen fra 1981. Dommen omhandler et spørgsmål om, hvorvidt en borger kunne støtte ret på at en bestemmelse i et ikke-implementeret direktiv, alligevel kunne antages at have været umiddelbart gældende.

”Når bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret herpå overfor enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten”

[www.europa.eu.int b]

Betingelserne for, at et direktiv kan være umiddelbart anvendeligt, er dels, at direktivet er indholdsmæssigt ubetinget, og dels at direktivet på det pågældende punkt er tilstrækkeligt præcist således, at det er muligt at fastlægge en retstilstand. Endelig må påberåbelsen af direktivet være til fordel for den private, og dets anvendelse må ikke skabe forpligtelser eller belastninger for andre. Et direktiv kan altså skabe umiddelbart anvendelige rettigheder for borgerne, men det kan ikke omvendt skabe umiddelbart anvendelige pligter for borgerne. Det kræver udstedelse af nationale retsakter. [Zahle, 2002, s. 9] [Andersen, 2001, 2016]

Kravene til medlemsstaterne er blevet strengere som følge af en række domme fra EF-Domstolen, hvor der især lægges vægt på en korrekt gennemførelse af direktiverne. Et tungtvejende krav til medlemsstaterne er, at de skal sikre intentionerne i direktiverne gennem udstedelse af nationale regler. I hvilken form direktivet bliver gennemført er op til de enkelte medlemsstater, altså om det sker gennem love eller bekendtgørelser, dog må det ikke være i form af cirkulærer, da det ikke må være en regelform, som ikke kan påberåbes af borgerne (med mindre direktivet er rettet mod det interne statsapparat). Dette følger af legalitetsprincippet, som dækker over, at der, for at være tale om en gyldig retsakt fra en af EU's institutioner, skal være hjemmel i de indgåede traktater eller anden gyldig retskilde. [Andersen, 2001, s. 2123-2124]

Implementeringen af et direktiv kan godt ske på baggrund af eksisterende lovgivning samt spredte bestemmelser i forskellige love og bekendtgørelser. Forudsætningen for dette er:

- at retstilstanden effektivt skal garantere den nationale administrations fulde anvendelse af direktivet,
- at retstilstanden, når direktivet skaber rettigheder for borgerne, er tilstrækkelig klar og præcis,

- og at de berettigede bliver sat i stand til at kende deres fulde rettigheder, og gøre dem gældende for de nationale domstole.

[Andersen, 2001, s. 2124]

Ved mangelfuld gennemførelse af et direktiv kan en medlemsstat blive tiltalt af Kommissionen for at krænke traktaten, det samme gælder hvis en medlemsstat har gennemført foranstaltninger i strid med EU-retten, jf. TEF art. 226. [Biering, 2001, s. 19]

BESLUTNINGER

Beslutninger kan vedtages af Kommissionen og Rådet og har kun virkning for dem, de retter sig til. En beslutning kan rette sig både til personer eller virksomheder samt medlemsstaterne som helhed, og den er bindende for alle dem den angiver at være rettet til. Når en beslutning er rettet mod enkeltpersoner eller virksomheder har den samme virkning som de nationale forvaltningsakter. Hvis en beslutning er rettet mod medlemsstaten svarer den på mange måder til et direktiv. [www.europa-kommissionen.dk] [Andersen, 2001, s. 2124]

4.4 Sammenfatning

Gennemgangen af EU som institution har bidraget til at forstå, hvilken rækkevidde bestemmelser, der træffes på et overnationalt plan, har for medlemsstaterne. Det gælder at direktiver og forordninger fra Rådet og afgørelser fra EF-Domstolen er bindende for medlemsstaterne og disses virksomheder og borgere uden deres nationale parlamenters mellemkomst. Medlemsstaternes nationale domstole, herunder deres højesteretter og forfatningsdomstole, er ifølge traktaterne forpligtet til at lade den europæiske ret gå forud for den nationale ret i tilfælde af konflikt mellem de to. Det er yderligere blevet belyst, hvordan sager behandles hvis medlemsstaterne ikke lever op til deres forpligtelser, herunder hvordan EF-Domstolen arbejder, som afviger fra domstolens praksis i Danmark.

5 Vandrammedirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, kaldes også i daglig tale for ”vandrammedirektivet”. Vandrammedirektivet (VRD), der er udstedt med hjemmel i TEF artikel 175, blev vedtaget i september 2000, trådte i kraft den 22. december 2000 og skal senest den 22. december 2003 være implementeret i dansk lovgivning. Samme dato skal de administrative rammer for forvaltningen af vandområderne ligge fast, mens der er længere frister for gennemførelsen af de elementer i direktivet, der i praksis skal sikre beskyttelsen og forbedringen af vandområderne. Direktivet udgør EU’s overordnede ramme for beskyttelsen af vandløb og søer, overgangsvande¹⁴, kystvande og grundvand, og i de kommende tiår vil direktivet være omdrejningspunktet for forvaltning af EU-landenes vandområder. Generelt er det sådan, at fællesskabets politik på miljøområdet bygger på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, princippet om anvendelsen af bedst tilgængelig teknologi (BAT) og princippet om, at forureneren betaler¹⁵. Disse principper skal bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

Vedtagelsen af VRD har medført, at der sker et skift i reguleringen på vandområdet inden for EU. Som nævnt i indledningen har det tidligere været sådan, at EU-lovgivningen på vandområdet har været meget detaljeret og har stillet konkrete krav til medlemslandene¹⁶. Vandrammedirektivet, som integrerer flere af de tidligere direktiver¹⁷, er derimod et rammedirektiv¹⁸, som fastsætter en række miljømål, der skal opfyldes inden for en fastsat frist. Desuden opstiller direktivet overordnede rammer for den administrative struktur, for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet. Hvordan disse rammer konkret skal udfyldes er op til de enkelte medlemslande. [www.mst.dk a]

¹⁴ Overgangsvande kan være flodmundinger, laguner o. lign.

¹⁵ Princippernes indhold er beskrevet mere detaljeret i bilag A.

¹⁶ Eksempler på mere detaljeret EU-lovgivning er f.eks. nitratedirektivet (91/676/EØF), overfladevandsdirektivet (75/440/EØF) eller grundvandsdirektivet (80/68/EØF).

¹⁷ Hvilke tidligere direktiver der ophæves og integreres i VRD fremgår af bilag B.

¹⁸ At det er et rammedirektiv betyder, at det kun udstikker rammerne for en fremtidig forvaltningspolitik. Ofte suppleres rammedirektiver med datterdirektiver for at præcisere indholdet.

Samtidig med at direktivet er et rammedirektiv, er det også et minimumsdirektiv, hvilket betyder, at de enkelte medlemsstater kan fastsætte skærpede krav i forhold til de krav, der er opstillet i direktivet.

Selve ideen til at udarbejde VRD stammer helt tilbage fra EF-ministerseminarerne i hhv. Frankfurt (1988) og Haag (1991), hvor det erkendtes, at behovet for en øget indsats mod overfladevand og grundvand var nødvendig. Især ved seminaret i Haag blev der lagt vægt på, at der inden år 2000 skulle gennemføres et handlingsprogram, der skulle stille mod en bæredygtig forvaltning af ferskvandsressourcerne. I 1995 blev det i rapporten "Europas miljø - 1995" gjort klart, at der var et behov for handling for at beskytte Fællesskabets vandressourcer, både hvad angår kvalitet og mængde. Samme år vedtog Rådet konklusioner, hvori det bl.a. anførte behovet for et nyt rammedirektiv for vand, og opfordrede Kommissionen til at fremsætte et forslag. I de efterfølgende år udarbejdes der i samarbejde mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet et forslag til et nyt vandrammedirektiv, som blev endeligt vedtaget den 23. oktober 2000. [VRD, præambel note 2-10]

Vandrammedirektivet lægger op til, at der skal fokuseres mere på sammenhængen mellem overfladevand og grundvand. Det betyder, at vandforvaltningen i EU, ifølge VRD, skal ske ud fra helhedsorienterede betragtninger. Vandkvalitet, fysiske forhold, økologiske forhold og økonomiske forhold skal vurderes samlet og forskellige vandforekomster skal vurderes samlet. Derfor foreskriver VRD, at der skal opstilles kriterier for vurderingen af tilstanden i overfladevand og grundvand, således at eksempelvis grundvandets påvirkninger af overfladevandets kvalitative og kvantitative tilstand inddrages. At vandforvaltningen skal ske ud fra helhedsorienterede betragtninger betyder endvidere, at der opstår behov for ændringer i forvaltningen f.eks. med hensyn til vurdering af, hvorledes grundvandsforhold påvirker tilstanden i overfladevand. I forlængelse af dette lægger VRD op til, at der skal etableres nye hydrologiske og geografiske enheder – kaldet vandområdedistrikter, hvori vandforvaltningen efter VRD skal finde sted. Dette vil medføre en nødvendig omstrukturering af den hidtidige forvaltningsstruktur, som fremover vil betyde, at der skal lægges langt større vægt på samarbejder mellem forskellige forvaltningsinstanser. [www.vandmodel.dk] [VRD, artikel 3]

Formålet med de efterfølgende afsnit i dette kapitel er, at beskrive hvilke miljømål og krav VRD stiller til EU's medlemsstater. Kapitlet, som skal forsøge at fremhæve de konkrete krav VRD stiller til medlemsstaterne, opbygges således: Først beskrives selve direktivets formål, dernæst beskrives direktivets overordnede miljømål og krav til medlemsstaterne, som underbygges med en beskrivelse af direktivets helt konkrete miljømål og krav. Efter dette beskrives, hvordan direktivet tænkes implementeret i Danmark ved at fremhæve mulige løsningsmodeller til implementeringen, der suppleres med en beskrivelse af både den nuværende og den fremtidige administration af vandområderne. Efterfølgende beskrives sammenhængen mellem overfladevand og grundvand, idet VRD lægger op til, at vandforvaltningen af disse vandforekomster

skal ske ud fra helhedsorienterede betragtninger og, at der skal fokuseres mere på sammenhængen mellem overfladevand og grundvand. Til sidst i kapitlet opstilles en sammenfatning, hvor det præciseres, hvilke målsætninger og krav VRD stiller til Danmark og hvordan vi mener disse mål og krav skal fortolkes. Udover at klarlægge hvorledes vi tolker direktivets mål og krav, vil sammenfatningen tillige præcisere de determinanter i EMB's model, som er blevet behandlet gennem kapitlet.

5.1 Direktivets formål

Formålet med VRD er at beskytte vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand i EU. Dette formål skal ske ved:

- at forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for jordbaserede økosystemer og vådområder der er direkte afhængige af vandøkosystemerne,
- at fremme bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer,
- at sigte mod forøget beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til progressiv (tiltagende) reduktion af udledninger, emissioner, og tab af prioriterede farlige stoffer,
- at sikre progressiv reduktion af forurening af grundvand og forhindre yderligere forurening heraf og
- at bidrage til at afbøde virkningerne af oversvømmelser og tørke.

[www.mst.dk a]

Disse mål vil bl.a. bidrage til, at der opnås en tilstrækkelig forsyning af overfladevand og grundvand af god kvalitet, som er nødvendig for at opnå en bæredygtig, afbalanceret og rimelig vandanvendelse og yderligere, at der sker en betydelig reduktion af forureningen af grundvandet.

5.2 Krav til medlemsstaterne

Vandrammedirektivet fastsætter en række krav til de enkelte medlemsstater. Som nævnt i indledningen til dette kapitel er det overordnede krav, at VRD skal være indarbejdet i de enkelte medlemsstaters lovgivning inden 22. december 2003. Samme dato skal den administrative ramme for forvaltningen af vandområderne være på plads. Derudover er der en række andre krav til gennemførelsen af de enkelte elementer i direktivet, som uddybes i det efterfølgende.

Kravene til medlemsstaterne i VRD består dels af restriktive formuleringer såsom, hvad medlemsstaterne *skal* foretage sig, og dels af bløde formuleringer såsom, hvad

medlemsstaterne *kan* og *med henblik på*. Netop ordvalget i et direktiv kan få stor indflydelse på, hvordan direktivet bliver implementeret i de enkelte medlemsstater. Konsekvensen ved at medtage bløde formuleringer i et direktiv kan blive, at det udmønter sig i hensigtserklæringer frem for et egentlig reguleringsinstrument.

Vandrammedirektivets artikel 3 stiller et klart krav til medlemsstaterne om at afgrænse de enkelte vandløbsoplande og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter. Det betyder at medlemsstaterne skal identificere de forskellige vandforekomster både med hensyn til grundvand og overfladevand. Vandforekomsterne skal inddeles i forskellige vandområdedistrikter, hvor medlemsstaterne selv vælger størrelse og antal af disse og hvem der skal fungere som ansvarlig myndighed i vandområdedistrikterne. [VRD, artikel 3]

Medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til vandmiljøet (grundvand og overfladevand) og beskytte, forbedre eller restaurere alle vandforekomster med henblik på at opnå en ”god tilstand” for disse. Det betyder at medlemsstaterne gennem planlægning skal sikre, at vandressourcerne ikke forurenes yderligere, og at de eksisterende vandforekomster som målsætning skal forbedres til som minimum en ”god tilstand”. En uddybende diskussion og præcisering af begrebet ”god tilstand” for grundvand og overfladevand findes i det følgende afsnit 5.2.1, *Konkrete miljømål og krav*. [VRD, artikel 4]

Inden for hvert vandområdedistrikt skal den enkelte medlemsstat sikre, at der foretages en analyse af vandområdedistriktets karakteristika, en vurdering af de menneskelige aktiviteterets indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen. Analyserne skal foretages i overensstemmelse med en række tekniske specifikationer, som er opstillet i direktivets bilag II. I forlængelse af dette skal medlemsstaterne yderligere sørge for, at der opstilles programmer til overvågning af vandtilstanden. For overfladevand skal programmerne bl.a. omfatte mængde og niveau i vandføring samt den økologiske og kemiske tilstand. For grundvand skal programmerne omfatte overvågning af vandets kemiske og kvantitative tilstand. [VRD, artikel 5 og 8]

Medlemsstaterne skal inden for hvert vandområdedistrikt udpege alle forekomster af vand, der anvendes til indvinding af drikkevand, og som gennemsnitligt frembringer mere end 10 m³ om dagen samt alle forekomster af vand, som det er hensigten at anvende hertil. Med denne udpegning skal medlemsstaterne sørge for, at vandet opfylder kravene i dette direktiv og især kravene fastlagt i artikel 4 vedrørende miljømål. Medlemsstaterne skal endvidere sørge for en nødvendig beskyttelse af de udpegede vandforekomster for at undgå forringelser af vandets kvalitet. Dette skal bl.a. gøres for at reducere omfanget af den rensning, der kræves til drikkevandsfremstilling. Endvidere skal der oprettes et eller flere registre over alle områder inden for hvert vandområde-

distrikt, der er udpeget som områder, der kræver særlig beskyttelse og som er omfattet af de vandområder som medlemsstaterne har udpeget. [VRD, artikel 6 og 7]

Medlemsstaterne skal, jf. VRD artikel 9, inden år 2010 sikre, at prissætningspolitikken giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af direktivets miljømål. Hvilke skridt der er planlagt til at opfylde dette direktivs miljømål skal anføres i vandområdeplanerne. Ligeledes skal der i vandområdeplanerne ske en differentiering af de forskellige former for vandforbrug, som minimum for sektorerne husholdninger, industri og landbrug, således at disse brugergrupper yder et passende bidrag til omkostningsdækningen¹⁹. Grundlaget for denne prisfastsættelse er en økonomisk analyse, der skal foretages iht. VRD artikel 5. Vandrammedirektivet kan derfor siges at være baseret på princippet om ”fuld omkostningsdækning”, hvilket skal forstås som, at alle forsyningsudgifter, herunder miljø- og ressourceomkostninger, indregnes i vandprisen [Anker, 2001, s. 270]. Dette er et udtryk for et ”forureneren betaler”-princip, hvor vi i Danmark i dag arbejder ud fra et ”forbrugeren betaler”-princip. [VRD, artikel 9]

Det sidste, men ikke mindst, væsentlige krav til medlemsstaterne er, at der for hvert vandområdedistrikt skal udarbejdes en vandområdeplan. Vandområdeplanen skal indeholde oplysninger, der er nævnt i VRD’s bilag VII som f.eks. kortlægning af vandforekomsterne (både grundvand og overfladevand), analyse af menneskelige aktiviteters påvirkning af vandets tilstand og resumeer af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre kravene i dette direktiv. Vandområdeplanen kan i øvrigt suppleres med mere detaljerede programmer og områdeplaner for en sektor, delopland eller type af vand for at behandle særlige aspekter af vandforvaltningen. Endvidere skal medlemsstaterne for hvert vandområdedistrikt udarbejde et indsatsprogram, som evt. kan referere til foranstaltninger, der følger af national lovgivning. Hvert indsatsprogram skal indeholde en række minimumskrav der skal opfyldes, og som er opstillet i direktivets artikel 11, stk. 3. Minimumskravene skal bl.a. bestå af foranstaltninger, der skal fremme en effektiv og bæredygtig vandanvendelse, kontrol med indvinding af overfladevand og grundvand, foranstaltninger til sikring af vandkvaliteten og forbud mod direkte udledninger af forurenende stoffer til grundvandet. Hvis overvågning eller andre data viser, at miljømålene for et vandområde jf. artikel 4 ikke kan ventes opfyldt, sørger medlemsstaterne for at årsagerne hertil undersøges, at relevante tilladelser og godkendelser undersøges og evt. revideres, at overvågningsprogrammer revideres og evt. tilpasses og at der fastsættes yderligere foranstaltninger, såsom strengere miljøkvalitetskrav, som er nødvendige for at opfylde disse mål. [VRD, artikel 11 og 13]. Det er medlemsstaternes opgave selv at fastlægge programmer, der skal overholde de krav, der bliver stillet i VRD. Det vil sige at medlemsstaternes opgave er, at identifice-

¹⁹ Dette er også i overensstemmelse med ”forureneren betaler”-princippet, se bilag A.

re og kortlægge vandområderne, fastslå deres kvalitative/kvantitative og kemiske/økologiske tilstand og udarbejde programmer, planer og indsatsprogrammer til opnåelse af målene i VRD.

I Danmark har staten udpeget Miljøministeriet, som ansvarlig myndighed for gennemførelsen af VRD, herunder ovenstående krav, i den danske lovgivning, hvor det er Miljøstyrelsen, der koordinerer arbejdet inden for ministeriet. [www.mst.dk a]

Der er i direktivet fastsat en tidsplan for, hvornår de ovennævnte krav, herunder opfyldelse af miljømålene, skal være gennemført. Denne tidsplan er udarbejdet for, at EU på den måde kan kontrollere de enkelte medlemslandes arbejde med at få direktivet gennemført. Gennemførelsen af VRD er en lang proces, hvorfor EU har fastsat datoen - til opfyldelse af de konkrete miljømål - til 15 år efter direktivets ikrafttræden, altså i år 2015. En medlemsstat har mulighed for at søge om fristforlængelse på 2 x 6 år, hvis der er behov for dette. Benyttes denne mulighed, så er den ultimative frist for opfyldelse af miljømålene fastsat til 22. dec. 2027. Nedenstående tabel 1 viser, hvornår de forskellige miljømål og analyser skal være opfyldt.

Tidspunkt	Delelement i direktivet
22. december 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Gennemførelse af VRD i national lovgivning. • Afgrænsning af vandområdedistrikter. • Udpegning af vandområdedistrikternes ansvarlige myndigheder.
22. december 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse af vandområdenes karakteristika. • Vurdering af menneskelige aktiviteter indflydelse på overfladevandets og grundvandets tilstand. • Økonomisk analyse af vandanvendelsen.
22. december 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Overvågningsprogrammer for overfladevand, grundvand og beskyttede områder gøres operationelle. • Offentliggørelse af tidsplan og arbejdsprogram for udarbejdelse af vandområdeplan.
22. december 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Offentliggørelse af foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger der berører vandløbsoplandet.
22. december 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlig høring over udkast til vandområdeplaner.
22. december 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Færdiggørelse af indsatsprogrammer. • Offentliggørelse af vandområdeplaner.
22. december 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Indsatsprogrammer skal være operationelle. • Statusrapport om gennemførelse af indsatsprogram. • Regulering af udledninger til vandområderne under anvendelse af den kombinerede fremgangsmåde.
22. december 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Opfyldelse af miljømål for overfladevand og grundvand. • Opfyldelse af miljømål for beskyttede områder. • Offentliggørelse af anden generation af vandområdeplaner.
22. december 2027	<ul style="list-style-type: none"> • Ultimativ frist for opfyldelse af delmål efter 2 x 6 års fristforlængelse

Tabel 1: Frist for gennemførelse af delelementer i VRD. [www.mst.dk a]

Efter at VRD blev vedtaget, var der fortsat en række uafklarede spørgsmål af mere teknisk karakter. Direktivet stiller en række krav, som de enkelte medlemsstater på nuværende tidspunkt ikke ved, hvordan de skal få implementeret i deres lovgivning og forvaltning. De krav medlemsstaterne ikke ved, hvordan de skal forholde sig til, er forhold af mere teknisk karakter, såsom fastsættelse af specifikke værdier. Konsekvensen af dette er, at der er etableret et samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, som har til formål at sikre en fælles forståelse for de krav direktivet stiller. Endvidere kan parternes faglige og praktiske viden forenes således, at de kan reducere nogle af de omkostninger, som gennemførelsen af VRD er forbundet med. De pro-

blemstillinger der tages op i dette samarbejde hidrører mere den forståelsesmæssige side af indholdet i VRD. Resultatet af dette samarbejde har, indtil videre, udmøntet sig i en række ikke-bindende vejledninger (guidance documents) på en række områder. Disse vejledninger, 12 stk., vil formentlig blive revideret, når en omfattende afprøvning af en række testområder²⁰ har fundet sted i løbet af 2003 og 2004. [www.forum.europa.eu.int]

5.2.1 Konkrete miljømål og krav

I forbindelse med klarlægningen af direktivets konkrete miljømål og krav, er det væsentligt at pointere den problematik, der knytter sig til sondringen mellem, hvorvidt et miljømål er en tilstand man ønsker, eller hvorvidt et miljømål er en tilstand der skal opnås og dermed kan karakteriseres som værende et decideret krav, som medlemsstaterne er forpligtet til at opnå. Problematikken er yderst relevant i forbindelse med klarlægningen af direktivets konkrete miljømål og krav, da direktivet ikke er helt klart og præcist i forhold til en opdeling af, hvad der er konkrete miljømål og hvad der er konkrete miljøkrav, da flere af direktivets miljømål kan tillægges karakter af at være krav, som medlemsstaterne dermed er forpligtet til at opnå.

Sondringen mellem hvad der er mål, og hvad der er krav bliver ikke mindre problematisk da det viser sig, at der ikke er en entydig overensstemmelse mellem direktivets tekst på engelsk og den danske version af direktivets artikler. Velvidende (jf. afsnit 4.2, *Ledelsen af EU*) at det i sådanne tilfælde altid er direktivets formål, der skal forfølges ved eventuelle fortolkningsproblemer, vælger vi at anvende den danske udgave i den følgende klarlæggelse af direktivets konkrete miljømål og krav, da vi i forhold til afsnittets formål finder det forsvarligt. Vi vil dog i kapitlets sammenfatning inddrage den sprogproblematik, der knytter sig til fortolkningen af direktivets artikler, da denne viser sig at være et af de essentielle punkter for, hvorvidt medlemsstaterne er forpligtet til at realisere og dermed opnå direktivets målsætninger eller, hvorvidt det er tilstrækkeligt at arbejde hen imod realisering af dem.

Miljømål

Ud over formålet med direktivet, som er nævnt ovenfor, findes der også en række konkrete miljømål. Et af de helt centrale miljømål er, at de enkelte medlemslande skal

²⁰ I Danmark er Odense fjord og opland udpeget til EU-testområde, og formålet er at teste de 12 EU-vejledninger om implementering af VRD. Vejledningerne testes gennem udarbejdelsen af en foreløbig vandområdeplan for overfladevand og grundvand i Odense Fjord-oplandet. Denne foreløbige vandområdeplan skal være færdig ved udgangen af 2006.

forebygge forringelse af overfladevandets og grundvandets tilstand²¹. I de tilfælde hvor tilstanden i overfladevand og grundvand allerede er forringet i forhold til de målsætninger, der er i direktivet, skal medlemslandene foretage forbedringer. Det skal gøres således, at målsætningen for vandkvaliteten for alle vandområder er, at de inden 2015 skal have opnået en ”god tilstand”²². Med ”god tilstand” menes der, at der for overfladevand skal være en god økologisk tilstand og en god kemisk tilstand. Det indebærer, at der skal være gode livsvilkår for dyr og planter, og at den menneskelige påvirkning af dyr og planter kun må ske i en sådan grad, som det ville være tilfældet under uberørte forhold. For grundvandet betyder ”god tilstand” at vandindvindingen på længere sigt ikke må overstige grundvandsdannelsen, og at grundvandet skal have en god kemisk kvalitet. Den kemiske tilstand er udtryk for, i hvor høj grad en vandmasse er forurennet – og en god kemisk tilstand kræver, at de kvalitetskrav for forskellige stoffer, der er oplyst i direktivets bilag V og IX for hhv. overfladevand og grundvand ikke er overskredet. Den økologiske tilstand for overfladevand afhænger af de forbundne vandøkosystemers struktur og funktion. [VRD, artikel 2] [Anker, 2001, side 267]

Begreberne ”god tilstand”, ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand” kan i juridisk terminologi defineres som vage formuleringer²³. Vage formuleringer/vage bestemmelser vil som følge af deres uklarhed medføre en uensartet fortolkning af VRD i de enkelte medlemslande. Det er f.eks. ikke givet at Danmark definerer ”god tilstand” på samme måde som f.eks. Tyskland eller Frankrig. Så ved at knytte vage formuleringer til de centrale miljømål kan det diskuteres, hvorvidt EU overhovedet har fastsat specifikke krav til medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal selv fortolke de vage bestemmelser, hvilket betyder at det også er medlemsstaternes opgave selv at fastsætte de mere specifikke krav til vandkvaliteten. De specifikke krav indarbejdes i den nationale ret f.eks. gennem lovgivning, og hvis EF-reglerne fortolkes forkert vil det sandsynligvis få en effekt, der er forskellig fra den effekt, der er ønsket i forhold til målsætningen²⁴. Fortolkningen af vage bestemmelser kan ske ved at undersøge direk-

²¹ Sammenhængen mellem overfladevand og grundvand beskrives senere i afsnit 5.4, *Sammenhæng mellem overfladevand og grundvand*.

²² Udover ”god tilstand” inddeles vandkvaliteten for overfladevand i ”moderat økologisk tilstand”, der er ringere end ”god økologisk tilstand” og ”høj økologisk tilstand”, der er bedre end ”god tilstand”. For grundvand er målet at opnå ”god tilstand” af vandets kvantitative og kemiske tilstand. [VRD, bilag V]

²³ En vag formulering kan karakteriseres som en bestemmelse, der ikke er helt klar. Karakteristiske ord der indgår i vage bestemmelser er f.eks.: god, farlig, gunstig, regelmæssig og væsentlig.

²⁴ Der er navnlig 3 fælles træk som bør iagttages ved implementering af EF-ret i dansk ret: 1) Man skal være opmærksom på at legaldefinitioner kan afvige fra almindelig forståelse, 2) Det er

tivets formål, ordlyd og evt. også tidligere direktiver, og ud fra det fastlægge mere præcise krav. Danmark forsøger sammen med andre medlemslande og Kommissionen, at nå frem til en fælles forståelse for de vage formuleringer såsom ”god” tilstand.

Nye undersøgelser har desuden påvist, at målsætningen om at opnå ”god tilstand” på grundvandsområdet kan blive mere problematisk end først antaget. Det har desværre vist sig, at den udnyttelige drikkevandsressource kun er næsten halvt så stor som tidligere vurderet hvilket skyldes to hovedårsager. Den ene hovedårsag er, at der pumpes for meget grundvand op, og den anden hovedårsag er, at det øvre grundvand er kraftigt påvirket af sprøjtemidler og kvælstof som følge af fortidens ukritiske anvendelse af disse, hvilket har medført at grænseværdien for både nitrat og pesticider er for høj i hver femte grundvandsboring [www.geus.dk c].

Påvirkningen af grundvandet fra fortidens uregulerede brug af sprøjtegifte og pesticider kan vise sig at være en væsentlig barriere i opnåelsen af målet om en ”god tilstand” inden 15 år, da det nemt kan tage 10 -100 år før, at en sådan forurening naturligt er forsvundet.

Ud over de centrale miljømål er der også en række andre væsentlige miljømål i direktivet. I nedenstående skema er miljømålene fordelt ud på både overfladevand og grundvand, for nemmere at anskueliggøre, hvilke miljømål der knytter sig til vandforekomsterne.

Miljømål for overfladevand	Miljømål for grundvand
At forebygge forringelsen af tilstanden for overfladevand ved begrænsning af tilførsel af forurenende stoffer – styrke indsatsen mod forurening.	At forebygge forringelsen af tilstanden for grundvand ved begrænsning af tilførsel af forurenende stoffer – styrke indsatsen mod forurening.
At beskytte, forbedre og restaurere overfladevandsområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale samt en god kemisk tilstand inden for 15 år.	At beskytte, forbedre og restaurere grundvandsforekomster med henblik på at opnå en ”god tilstand” inden for 15 år.
At iværksætte foranstaltninger med henblik på en progressiv reduktion af prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner af prioriterede farlige stoffer.	At iværksætte foranstaltninger med henblik på at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvandet.

Tabel 2: Miljømål for overfladevand og grundvand. [VRD, artikel 4]

nødvendigt at vurdere om de danske regler fuldt ud dækker det samme område som EF-reglerne, og 3) Man skal være opmærksom på, at EF-rettens normer indebærer en handlepligt fra de nationale myndigheder, hvis reglerne overskrides. [Pagh, 2001b, s. 241]

For at medlemslandene effektivt kan gå ind og opfylde målet om at standse eller udfase udledninger, emissioner eller tab af prioriterede farlige stoffer, vil det være nødvendigt med en liste over de prioriterede farlige stoffer. Denne liste, samt den generelle regulering af prioriterede miljøfarlige stoffer, er udarbejdet i et datterdirektiv til VRD [VRD-D, bilag].

Det er på nuværende tidspunkt svært at komme med et bud på, hvorvidt Danmark kan overholde de fastsatte tidsfrister. Umiddelbart virker målsætningen om at opnå en god grundvandstilstand indenfor 15 år i høj grad urealistisk, da en ændring af grundvandskvaliteten og/eller kvantiteten for overfladevand formentligt først kan ses mange (over 15) år efter, at grund- og overfladevandsbeskyttende ændringer er iværksat. Det er det i denne forbindelse væsentligt at pointere, at selve indsatsprogrammerne først skal være fuldt operationelle i år 2012, altså kun tre år før at direktivets miljømål for overfladevand og grundvand skal være opfyldt. Muligheden for forlængelse af tidsfristen vil altså formentligt kunne komme på tale, også i Danmark.

Desuden virker målsætningen, der efterfølgende kan være genstand for en retlig forpligtelse, om at vende *enhver* vedvarende og opadgående tendens i koncentrationen af forurenende stoffer, som stammer fra mennesker, ret restriktivt. Også her vil der være tale om en længerevarende proces, dels fordi det kan kræve en stor omstillingsproces f.eks. fra landmændene side, og dels fordi det hele tiden skal påvises, hvorvidt forureningen overhovedet stammer fra menneskelig aktivitet. Dette forhold vil naturligvis sætte store krav til valget af virkemidler.

Danmark kan formentlig styrke indsatsen mod forurening og begrænse udledning af farlige stoffer igennem planlægningen, men om den ”gode tilstand” er opnået om 15 år, er det endnu svært at gisne om. F.eks. kan det, alt efter lokale forhold, vare mellem 10 og 100 år før at skadelige stoffer i undergrunden når ned til grundvandet, hvorfor det kan blive sværere at opnå den gode tilstand end forventet. Desuden er der ingen, der med sikkerhed ved, hvornår de skadelige stoffer, der allerede findes i undergrunden, når ned til grundvandet og op i overfladevandet igen.

Yderligere skal der i forbindelse med VRD udarbejdes forskellige modeller, der bl.a. skal påvise de forskellige stoffers nedsivning mod grundvandet, og hvor de forskellige stoffer kommer fra. Der findes allerede en masse modeller til måling og overvågning af vandkvaliteten, men som følge af at teknologiens udvikling og øget kendskab til farlige stoffers påvirkning af mennesker og miljø, skal modellerne hele tiden videreudvikles.

Lovgivningen i Danmark indeholder i dag ikke noget krav om, at det generelle miljømål for alle overfladevandsområder skal være af god tilstand [Villumsen, 2002]. Dog indeholder vandforsyningsloven (VFL) en række bestemmelser, der pålægger amterne at kortlægge vandressourcerne mht. bl.a. beliggenhed og kvalitet. Ligeledes skal amterne også udpege områder med hhv. særlige drikkevandsinteresser, drikkevandsinteres-

ser og begrænsede drikkevandsinteresser [VFL, §§ 2, 10 og 11]. Målet med VFL er at beskytte Danmarks drikkevandsinteresser, og disse mål er ikke de samme som i VRD, hvor målet bl.a. er at forbedre vandøkosystemernes tilstand, se også kapitel 5.2, *Direktivets formål*. Efter miljøbeskyttelseslovens (MBL) § 14, stk. 2 kan miljøministeren fastsætte bindende regler om kvalitetskrav til bl.a. vandkvaliteten, hvis det sker til opfyldelse af internationale forpligtelser, herunder VRD. I det hele taget vil en del lovgivning og andre retsgrundlag blive berørt af VRD, hvilket også fremgår af bilag B.

I dag er der desuden heller ikke nogle særlige krav til myndighederne om iværksættelse af nødvendige foranstaltninger end VFL's indsatsplaner, hvor kommunerne skal handle i overensstemmelse med planens indhold samt bestemmelsen i PL om, at *"amtsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens retningslinier"* for bl.a. kvaliteten af vandløb søer og kystvande [PL § 9] [VFL § 13c]. Det nye og afgørende er imidlertid at EU, via VRD kan kræve, at myndighederne iværksætter de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af miljømålene. Vandmiljøplanlægningen for overfladevand sker i dag ud fra tilladelige og acceptable grænseværdier, og på grundvandsområdet sker planlægning, beskyttelse og udnyttelse af grundvand udelukkende ud fra det hensyn, at grundvand skal anvendes til vandforsyning. Vandmiljøplanlægningen skal altså i dag forsøge at opretholde en vis kvalitet i vandtilstanden, mens VRD kræver, at vandtilstanden i fremtiden skal blive bedre således, at der opnås "god tilstand". Der skal altså tænkes i helt andre baner på dette område, og den ansvarlige vandmyndighed skal til at vurdere om de eksisterende virkemidler er tilstrækkelige til at opnå målet om en "god tilstand", dvs. om de eksisterende virkemidler er i stand til at beskytte, forbedre og restaurere tilstanden for de nuværende vandforekomster.

Da VRD er et såkaldt minimumsdirektiv har medlemslandene mulighed for, at sætte endnu strengere miljømål end der er påkrævet i direktivet. F.eks. er det muligt at fastsætte skærpede miljømål til vandkvaliteten således, at der kan kræves en høj økologisk tilstand. Der kan f.eks. udpeges særlige beskyttede områder jf. direktivets artikel 4, stk. 1c og artikel 6. I disse særligt beskyttede områder kan der fastsættes skærpede målsætninger eller kræves en særlig indsats for at opnå målsætningen om en god vandtilstand. En skærpet målsætning kan også være påkrævet som følge af anden EU-lovgivning. Nitratdirektivet (91/676/EØF), drikkevandsdirektivet (98/83/EF) og badevandsdirektivet (76/160/EØF) indeholder skærpede miljømålsætninger i form af direkte krav til vandkvaliteten, som ikke kan tilsidesættes af VRD bestemmelser. I begrænset omfang er det imidlertid også muligt, at fastsætte lempede vandkvalitetsmålsætninger. Dette gælder generelt for overfladevande, der kan karakteriseres som kunstigt eller stærkt modificeret. For disse vande er målsætningen blot, at der skal skabes et godt økologisk potentiale og en god kemisk tilstand jf. artikel 4, stk. 1 a. Desuden kan der for områder, der er væsentligt påvirket af menneskelig aktivitet, eller områder, hvor opfyldelse af målsætningerne vil være forbundet med særligt store omkostninger fastsættes lempede målsætninger. [Anker, 2001, s. 267] [VRD, artikel 4]

Direktivet indeholder udover de nævnte målsætninger tillige en målsætning om at reducere omfanget af den rensning, der kræves til fremstillingen af drikkevand fra overfladevand såvel som grundvand [VRD, artikel 7 stk. 3 og artikel 11 stk. 3 litra c]. Målsætningen om en reducere af rensningen af drikkevandet ligger i klar tråd med direktivets overordnede miljømål for hele vandområdet, da muligheden for sikkert at kunne drikke urensset vand må betegnes som værende en væsentlig indikator for en god vandkvalitet for de fleste vandforekomster.

Målsætningen om reducere af rensningen af drikkevand er i forhold til Danmark specielt interessant, da vi her i landet har en målsætning²⁵ om, at der skal anvendes urensset grundvand til drikkevand. En målsætning der betyder, at det er nødvendigt med strenge krav til udledning af farlige stoffer, der kan sive ned til grundvandet. I den forbindelse rejser der sig et interessant spørgsmål, om Danmark kan tillade sig den "luksus" at have en målsætning om fortsat, kun at anvendes urensset grundvand til drikkevand.

Blandt andet kan amtsrådet, efter MBL § 26a pålægge ejeren af ejendom, når der er vedtaget en indsatsplan efter VFL § 13, de rådighedsindskrænkninger, der er nødvendige for at sikre nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser. Det betyder, at især landmændene kan blive ramt af eksempelvis forbud mod anvendelse af visse stoffer (nitrater og pesticider), der kan skade det rene grundvand, og i kraft af dette kan deres konkurrenceevne overfor andre landmænd både inden- og udenfor EU blive svækket. Denne rådighedsindskrænkning for landmændene kan tænkes løst ved, at Danmark begynder at rense grundvandet, såfremt vi ønsker at bevare beskyttelsen af ejendomsretten jf. GRL § 73. Mange andre EU-lande renser ligeledes deres drikkevand vel vidende at dette ikke harmonerer med målsætningen om anvendelsen af urensset drikkevand. Behovet for at rense drikkevandet kan vise sig at være mere aktuelt end ønsket, da hver femte grundvandsboring, som tidligere nævnt i dette afsnit, er forurenset med pesticider og nitrat.

Krav

Til realisering af direktivets målsætninger indeholder direktivet en række forskellige krav til de enkelte medlemsstater. Kravene vedrører både flere af de mere formelle forhold såsom den administrative opgave med realiseringen af direktivets miljømål og krav samt flere mere konkrete krav til, hvorledes de enkelte medlemsstater er forpligtet til, via udpegningen af vandområdedistrikter og udarbejdelsen af vandområdeplaner og indsatsprogrammer, at gennemføre og afrapportere realiseringen af direktivets

²⁵ Målsætningen er fremført i regeringens 10-punkts program fra 1. december 1994 om beskyttelse af grundvand og drikkevand. [www.mem.dk c]

miljømål. Af mere konkrete krav skal nævnes kravet om fastlæggelsen grænseværdier for farlige stoffer o. lign. [VRD, artikel 3, 6, 7, 11, 13, 14 og 15]

De administrative krav omhandler selve grundlaget for realiseringen af direktivets målsætninger. Et væsentligt element i denne realisering, er de krav direktivet stiller til koordineringen af de forskellige administrative foranstaltninger, som er nødvendige for, at direktivets målsætninger kan realiseres. Direktivet fastlægger i denne forbindelse, at der inden for hver af de udpegede vandområdedistrikter skal udpeges en kompetent myndighed²⁶, der kan varetage de forskellige opgaver som direktivet angiver. Myndighedens opgave er i denne forbindelse at være ansvarlig for, at der inden for de enkelte vandområdedistrikter sker en samordning af de i direktivet angivne programmer, samt være ansvarlige for etableringen af samarbejde med tredjelande i de tilfælde hvor vandområdedistrikterne strækker sig udover Fællesskabets område. I de tilfælde hvor et vandløbsopland dækker over mere end en medlemsstats område, udlægges dette vandområde til internationalt vandområdedistrikt, hvortil de implicerede medlemsstater udpeger en kompetent myndighed til varetagelse af den enkelte medlemsstats andel af vandområdedistriktet. Inden for de enkelte vandområder er medlemsstaterne forpligtet til at foretage forskellige analyser af områdets karakteristika, foretage økonomisk analyse af vandanvendelsen samt vurdere den menneskelige aktivitets indvirkning på overflade- og grundvandets tilstand, alt sammen i henhold til de tekniske specifikationer i direktivets bilag II og III. [VRD, artikel 3 og 5] [Anker, 2001, s. 268]

Til de enkelte vandområdedistrikter er medlemsstaterne forpligtet til at forestå udarbejdelsen af en vandområdeplan senest i 2009. I direktivets bilag VII specificeres planernes nærmere indhold til at være dyberegående analyser af områdets karakteristika i form af kortlægning af vandforekomsternes beliggenhed og grænser, afgrænsning af økoregioner og udpegning af typer af overfladevandområder. Udover de nævnte forhold skal vandområdeplanerne tillige indeholde forskellige resuméer indeholdende skøn over dels forureningskilder i vanddistriktsområdet, skøn over vandets kvantitative tilstand og indvindingsgradens påvirkning af denne, analyse af andre menneskelige aktiviteters påvirkninger på vandområderne end de der er indeholdt i analyserne til vandområdedistrikterne samt oversigter over opnåede resultater, ikke opnåede resultater, iværksatte foranstaltninger til opfyldelse af direktivets målsætninger mv. ved udarbejdelsen af de enkelte vandområdeplaner og eventuelt mere detaljerede planer for de enkelte dele af vandforekomsterne i et vanddistriktsområde. Ved udarbejdelsen af vandområdeplanerne er der, udover kravet om gennemførelsen af de forskellige analyser, skøn og kortlægning, tillige et krav om inddragelsen af offentligheden i planarbej-

²⁶ Direktivet fastslår at de enkelte medlemsstater selv frit kan vælge, hvorvidt de vil udpege eksisterende administrative ordninger (myndigheder), oprette nye administrative ordninger (myndigheder) eller udpege eksisterende nationale organer som ansvarlige for varetagelsen af de opgaver direktivet indeholder. [VRD, artikel 3, stk. 2, 3 og 6]

det. Inddragelsen af offentligheden i planarbejdet betyder, at denne skal have en periode på mindst 6 måneder hvor offentligheden og brugere af vandområdedistriktet har mulighed for, at fremsætte bemærkninger til de vandrelaterede problemstillinger som planen omfatter. [Anker, 2001, s. 269] [VRD, artikel 3, stk. 4] [VRD, artikel 13 og 14] [VRD, bilag VII]

Medlemsstaterne er udover udpegningen af administrative myndigheder til vanddistriktsområderne forpligtet til at iværksætte de grundlæggende foranstaltninger, der kræves for realiseringen af vandrammedirektivets målsætninger. De enkelte foranstaltninger fastsættes gennem indsatsprogrammer for enten hvert enkelt vandområdedistrikt eller for alle vandområdedistrikter i de enkelte medlemsstater. De grundlæggende foranstaltninger er deciderede minimumskrav, som skal opfyldes af de enkelte medlemsstater. Kravene består blandt andet af forskellige kontrolforanstaltninger ved indvindingen af overfladeferskvand og grundvand, etableringen af forudgående beskyttelse mod forurening af vandforekomsterne via forbud, forhåndstilladelser eller registrering. Udover minimumskravene kan de enkelte medlemsstater udforme supplerende foranstaltninger udover de grundlæggende foranstaltninger med det formål, at opfylde direktivets miljømål, til en yderligere beskyttelse og forbedring af de vandforekomster, som er omfattet af direktivets bestemmelser eller til gennemførelse af internationale aftaler. [VRD, artikel 11] [Anker, 2001, s. 269-270]

Udover hhv. udpegningen og udarbejdelsen af de nævnte vandområdedistrikter og indsatsprogrammer er de enkelte medlemsstater tillige forpligtet til, at gennemføre registrering af beskyttede områder med henblik på beskyttelsen af vandforekomster omfattet af direktivets bestemmelser eller områder som kræver særlig beskyttelse i henhold til konkrete fællesskabsretsakter²⁷. Vand, der er omfattet af registreringspligten, er dels alle forekomster af overfladevand og dels alle de forekomster af vand som anvendes til indvinding af drikkevand forudsat, at disse frembringer mere end 10 m³ om dagen, leverer vand til mere end 50 personer eller som det er hensigten at anvende hertil. [VRD, artikel 6 og 7]

Sideløbende med udpegningen af de beskyttede områder er medlemsstaterne forpligtet til at opstille overvågningsprogrammer for overvågningen af kvaliteten af vandtilstanden inden for hvert enkelt vandområdedistrikt. Programmerne skal for grundvandets vedkommende omfatte en overvågning af den kemiske og kvantitative tilstand, mens det for overfladevandet skal omfatte en overvågning af den kemiske tilstand og det økologiske potentiale samt opgørelse over mængder, niveau og vandføring der måtte

²⁷ Af konkrete fællesskabsretsakter der udpeger områder som kræver særlig beskyttelse er bl.a.: Skaldyrvandsdirektivet, 79/923/EØF, badevandsdirektivet (76/160/EØF), byspildevandsdirektivet (91/271/EØF), fuglebeskyttelsesdirektivet (79/409/EØF), nitratdirektivet (91/676/EØF) og habitatdirektivet (92/43/EØF). [VRD, bilag IV] [www.mst.dk c, bilag IV]

have indflydelse på disse. Udover det vand der anvendes eller tænkes anvendt til indvinding af drikkevand, skal alle andre kategorier af overfladevand omfattes af kontrol- og overvågningsprogrammet. Et væsentligt element i denne forbindelse er direktivets sondring mellem tre typer af overvågning som medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte. I direktivets bilag V sondres der mellem tre typer af overvågning: kontrol- og overvågning²⁸, operationel overvågning²⁹ samt undersøgelsesovervågning³⁰. [VRD, artikel 8] [www.mst.dk c, bilag V, nr. 1.3.1]

Et oplagt spørgsmål i denne forbindelse er naturligvis, hvorvidt det grundvand der ikke anvendes til drikkevand eller tænkes anvendt hertil, er omfattet af direktivets bestemmelser om registrerede områder. Umiddelbart er direktivet meget klart i dets sondring mellem hvilke vandforekomster, der er omfattet af overvågningsprogrammerne, hvilket betyder at grundvand der ikke anvendes eller tænkes anvendt til indvinding af drikkevand ikke er omfattet af overvågningsprogrammerne. Men som det senere vil blive klarlagt i afsnit 5.4, *Sammenhængen mellem overfladevand og grundvand*, så er der en meget væsentlig sammenhæng mellem grundvand og overfladevand, hvorved de tidligere ikke-medtagne grundvandsforekomster er medtaget i direktivets overvågningsprogrammer, da de kan have en effekt på overfladevandets tilstand.

Et væsentligt element i forbindelse med opstillingen af de forskellige foranstaltninger til beskyttelsen, forbedringen og genopretningen af de vandforekomster, som er indeholdt i direktivet, er fastlæggelsen af egentlige grænseværdier for forekomsten af forskellige stoffer for disse vandkategorier. Direktivet indeholder ikke egentlige fastlagte grænseværdier for stoffer, som kan optræde i vandmiljøet. Fastlæggelsen af grænseværdierne foretages i stedet gennem videreførelsen af eksisterende fastlagte grænseværdier som ved direktivet om udledning af visse farlige stoffer til vandmiljøet, nitratdirektivet, drikkevandsdirektivet, byspildevandsdirektivet og badevandsdirektivet, som umiddelbart ikke ophæves med vedtagelsen af VRD og derfor stadig er gældende. [Anker, 2001, s. 267 og 268] [VRD, artikel 22, punkt 6 og bilag VI, del A]

Sammenholdes direktivets videreførelse af eksisterende direktivers krav til grænseværdier for vandforekomsternes indhold af forurening, med målsætningen om en opnåelse af en god økologisk og kemisk tilstand for overfladevandsforekomsterne, rejser der sig en interessant problemstilling. Det viser sig nemlig, at der er stor forskel mel-

²⁸ Kontrolovervågningen skal være medvirkende til at fremsætte et billede af den generelle udvikling og tilstand i vandområderne. [www.mst.dk c, artikel 8]

²⁹ Operationel overvågning skal fastslå og belyse specifikke foranstaltningers effekt samt fastslå tilstanden i risikoområder. [www.mst.dk c, artikel 8]

³⁰ Undersøgelsesovervågningen skal følge effekten af uheld mv. samt belyse årsagen til specifikke problemer. [www.mst.dk c, artikel 8]

lem grænseværdien for f.eks. indholdet af nitrat i grundvandet³¹ og den mængde af nitrat som overfladevandet faktisk kan tåle. Faktisk burde det være således, at grænseværdien for nitratinholdet i grundvandet burde være mere end 50 gange lavere³², end det er på nuværende tidspunkt, hvis nitratinholdet i grundvandet skulle fastlægges ud fra hensyn dets påvirkning af naturen og dermed overfladevandet. Dette rejser naturligvis et spørgsmål om, hvorvidt direktivets anvendelse af eksisterende grænseværdier nu også er hensigtsmæssig eller hvorvidt grænseværdierne burde revurderes. [Agger et al, 2002, s. 22]

5.3 Implementering af VRD i Danmark

Vandrammedirektivet indeholder bestemmelser, der nødvendiggør ændringer i den geografisk afgrænsede administration samt i den eksisterende planlægning og forvaltning af vandområderne, hvorfor Miljøministeriet har nedsat et udvalg til at udarbejde mulige løsningsmodeller for implementeringen af VRD. Udvalget, der også benævnes artikel 3-udvalget³³, er bredt sammensat af repræsentanter fra det offentlige, vandforsynings- og spildevandsektoren, grønne organisationer og erhvervslivet, der alle i en årrække har deltaget i debatten om forvaltningen af det danske vandmiljø. Udvalgsarbejdet har i en periode fra marts 2001 til februar 2002 drøftet, hvorledes den fremtidige forvaltningsstruktur på vandmiljøområdet skal finde sted. Udvalget fandt frem til forskellige løsningsmodeller, som efterfølgende blev forelagt Miljøministeren. I det følgende beskrives de løsningsmodeller til forvaltning af vandområderne, som artikel 3-udvalget anbefaler, og hvordan de mener at opdelingen af vandområderne skal finde sted.

³¹ Grænseværdien for indholdet af nitrat der anvendes til drikkevand er i Danmark fastlagt ud fra drikkevandsbekendtgørelsen til en grænse på 50 mg/L. [Bek. 871/2001]

³² Hvis grænseværdien for grundvandet blev fastlagt ud fra en tålegrænse med hensyn til naturen, og dermed den belastning grundvandet påvirker denne med, ville en tilrådelig grænseværdi for nitrat være mindre end 1 mg/L. Hvis grænsen for nitrat i grundvandet skulle fastlægges ud fra en tålegrænse i forhold til den menneskelige organisme, ville grænseværdien være på 25 mg/L, hvilket er det halve af den nuværende grænseværdi i drikkevandsbekendtgørelsen repræsenterer en sikkerhedsgrænse. [Agger et al, 2002, s. 22] [Bek. 871/2001]

³³ Artikel 3-udvalget er opkaldt efter artikel 3 i VRD, der omhandler koordinering af administrative ordninger inden for vandområdedistrikter.

5.3.1 Modeller til forvaltning af vandområderne

Artikel 3-udvalget har drøftet fire modeller for den fremtidige forvaltningsstruktur, hvoraf de to første modeller baserer sig på etablering af samarbejdsaftaler i form af kommunale fællesskaber³⁴, mens de sidste to modeller baserer sig på koordinerende myndigheder. Modellernes indhold beskrives i det følgende:

Model 1 – Kommunale fællesskaber alene med deltagelse af amtskommuner

I denne model vil de amtskommuner, der indgår i et vandområdedistrikt, via den relevante lovgivning blive forpligtet³⁵ til, at oprette et kommunalt fællesskab til koordinering af de opgaver der følger af VRD. Forslaget indebærer, at der oprettes et styrelsesorgan med en politisk repræsentation fra de amter, der helt eller delvist indgår i vandområdedistriktet. De implicerede amter med interesse i det konkrete vandløbsopland, udarbejder efterfølgende udkast til dele af vandområdeplaner og indsatsprogrammer på baggrund af nogle retningslinier, der er udstukket af styrelsesorganet. Planen og diverse indsatsprogrammer vedtages efterfølgende endeligt af styrelsesorganet, på baggrund af de udkast og forslag de har fået fra de implicerede amter. Efterfølgende vil amterne og kommunerne, i henhold til den fastlagte kompetencefordeling, være ansvarlige for realisering af vandområdeplanerne og indsatsprogrammerne inden for vandområdedistrikternes geografiske afgrænsning. [www.mst.dk e]

Model 2 – Kommunale fællesskaber med deltagelse af amtskommuner og kommuner

De opgaver som følger af VRD foreslås varetaget og koordineret af amtslige og kommunale fællesskaber bestående af amter og kommuner, der helt eller delvist er placeret i vandområdedistriktet. Selve styrelsesorganet for det kommunale fællesskab skal bestå af politiske repræsentanter fra både amterne og kommunerne, som har interesser i vandområdedistriktets geografiske udstrækning. Udkast til dele af vandområdeplaner og indsatsprogrammer skal, ligesom model 1, udarbejdes på decentralt niveau i et samarbejde mellem amterne og kommunerne på baggrund af de retningslinier, der er udstukket af vandområdedistriktsmyndigheden (styrelsesorganet). De endelige planer og indsatsprogrammer vedtages endeligt af vandløbsmyndigheden på baggrund af

³⁴ Sådanne aftaler kan med tilsynsmyndighedens godkendelse efter § 60 stk. 1 i den kommunale styrelseslov (KSL) etableres mellem kommuner og/eller amtskommuner. [www.mst.dk e]

³⁵ Denne forpligtelse er ligeledes fastlagt i KSL § 60, stk. 1.

de decentrale udkast, hvorefter de enkelte amter og kommuner er ansvarlige for realisering af de endeligt vedtagne planer og indsatsprogrammer. [www.mst.dk e]

Model 3 – Amtskommuner som koordinerende myndigheder

I denne model udpeges et enkelt amt til ansvarlig myndighed med koordinerende ansvar i forhold til øvrige ansvarlige myndigheder inden for vandområdedistriktet. Det amt der har det største areal i vandområdedistriktet eller de største interesser i evt. amtsoverskridende vandløbsoplande, udpeges som koordinerende myndighed. Det betyder, at der i modellen ligger en mulighed for, at et amt kan få kompetence i et andet amt, for så vidt angår opgaver, der skal løses inden for vandområdedistriktet. De øvrige myndigheder inden for vandområdedistriktet skal tilvejebringe grundlaget for løsning af opgaver inden for distriktet, og på den baggrund udarbejder det koordinerende amt forslag til løsning af opgaverne inden for vandområdedistriktet. Ved gennemførelsen af opgaverne inden for vandområdedistriktet vil det koordinerende amt være ligestillet med de øvrige amter i vandområdedistriktet. Hvis det følger af en kompetenceafgrænsning, vil også kommunerne kunne være ansvarlige for gennemførelsen af vandområdeplanerne og indsatsprogrammerne, inden for hver deres geografisk afgrænsede område. [www.mst.dk e]

Model 4 – Staten som koordinerende myndighed

Den sidste løsningsmodel peger på staten som ansvarlig myndighed, hvorved staten får det koordinerende ansvar for alle vandområdedistrikter. Selve ansvaret foreslås varetaget af en institution under Miljøministeriet. På baggrund af udkast fra de berørte amter/kommuner udarbejder den statslige myndighed vandområdeplaner og indsatsprogrammer. Amterne og kommunerne vil herefter, i henhold til kompetencefordelingen, være ansvarlig for realiseringen af vandområdeplanerne og indsatsprogrammerne i de respektive vandområdedistrikter. [www.mst.dk e]

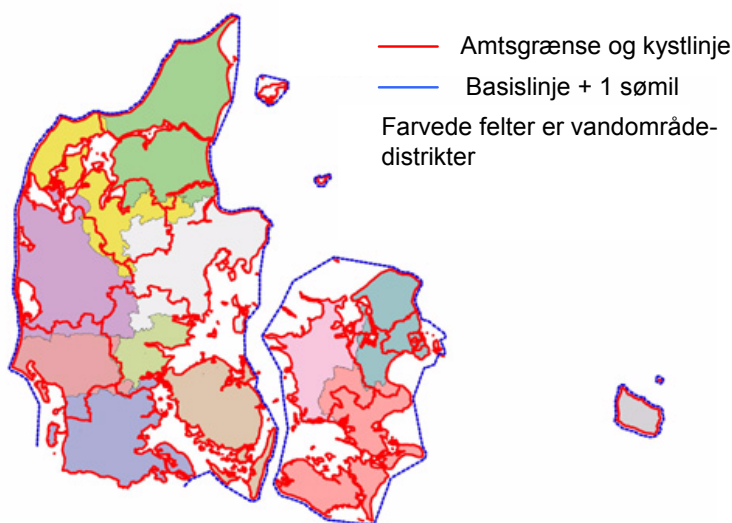
I forbindelse med ovenstående skal det fremhæves, at vi er opmærksomme på, at regeringen i slutningen af 2002 har nedsat en Strukturkommission, hvis arbejde kan influere på artikel 3-udvalgets løsningsmodeller i større eller mindre omfang. Strukturkommissionen har til formål at vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretning af den offentlige sektor og komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække. Der er ikke givet nogen facitliste på forhånd, og kommissionen skal ikke tage stilling til en konkret fremtidig geografisk inddeling. Resultaterne af Strukturkommissionens arbejde forventes at være offentliggjort i slutningen af 2003 [www.arf.dk]. Hvilke konsekvenser Strukturkommissionens arbejde vil få mht. VRD kan vi kun gisne om da resultaterne af dens arbejde, som sagt, først foreligger ved udgangen af 2003, men vi er klar over, at der i fremtiden vil opstå nye administrative enheder ved at amter og kommuner sammenlægges.

5.3.2 Vandområdedistrikter

Som det fremgår af ovenstående afsnit, skal vandområdemyndigheden forvalte inden for vandområdedistriktets rammer. I det efterfølgende beskrives artikel 3-udvalgets bud på, hvorledes disse vandområdedistrikter skal se ud.

Artikel 3-udvalget har diskuteret, hvorvidt det vil være en fordel med få eller mange vandområdedistrikter. Fordelen ved få store vandområdedistrikter vil være, at større grundvandsmagasiner og naturligt sammenhørende kystvande forvaltes inden for ét vandområdedistrikt, hvilket medfører, at der ikke bliver samme behov for at koordinere på tværs af vandområdedistrikterne. Et flertal i udvalget anbefaler, at den bedste geografiske opdeling af vandområdedistrikterne vil være at inddеле distrikterne tæt på de nuværende amtsgrænser som muligt. Dette skal gøres, fordi udvalget i videst mulig omfang ønsker at bevare og videreudbygge den nuværende administrative opbygning og kompetencefordeling mellem amt og kommune. Endvidere foreslår udvalget, at der oprettes et særligt hovedstadsdistrikt bestående af Københavns Amt, Roskilde Amt og Frederiksborg Amt samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. På den måde vil der kunne tages særlige hensyn til de særlige forhold omkring grundvandsbeskyttelse og vandindvindingsinteresser, der eksisterer i hovedstadsområdet, hvor der i forvejen er et koordineret plansamarbejde mellem de berørte interesser. [www.mst.dk e].

Denne model vil inddele Danmark i 12 vandområdedistrikter, hvilket fremgår af nedenstående figur. Figuren benævnes passende for 12-modellen.



Figur 6: Den geografiske fordeling af 12 vandområdedistrikter, også kaldet "12-modellen". [www.mst.dk e]

I 12-modellen er det tænkt sådan, at det amt der har det største areal i vandområdedistriktet eller de største interesser i amtsoverskridende vandløbsoplande, udpeges til ansvarlig myndighed med koordinerende ansvar overfor de andre amter, der ligger i vandområdedistriktet. Dette svarer til model 3, som er beskrevet i afsnit 5.3.1, *Modeller til forvaltning af vandområderne*. Der vil desuden være et særligt behov for at inddrage andre berørte myndigheder i vandområdeplanlægningen. Derfor bør der i lovgivningen fastsættes en forpligtelse for vandområdedistriktsmyndighederne til at indkalde andre berørte amter og kommuner. Denne forpligtelse skal sikre en bred drøftelse af udkast til vandområdeplaner og indsatsprogrammer, og at der skabes sammenhæng mellem de planlæggende og udførende myndigheders interesser. [www.mst.dk e, afsnit 1.3.2.2]

Når artikel 3-udvalget anbefaler en struktur, der ligger tæt op af de nuværende amtsgrænser, så har de i deres overvejelser ikke taget højde for, at den amtskommunale og kommunale struktur via Strukturkommissionens arbejde står overfor en mulig fremtidig forandring. Det kan i den sidste ende medføre, at hvis vandområdedistrikterne fastlægges inden Strukturkommissionens anbefalinger, så kan det risikeres at vandområdedistrikterne i større grad overlapper amts- og kommunegrænser end det var hensigten. Problemet med overlappende amter og kommuner er, at der kan være forskellige og modstridende interesser for de forskellige vandløb, hvilket igen kan vanskeliggøre vandområdeplanlægningen. Problemet kan især give sig til kende i de tilfælde, hvor andre end vandområdemyndigheden selv skal godkende eller tillade projekter med indflydelse på vandmiljøområdet.

5.3.3 Vandmyndighed og administration

I forbindelse med implementeringen af VRD i Danmark vil det være relevant at klarlægge, hvem der er vandmyndighed i dag, hvordan administrationen foregår og hvilke strukturændringer i administrationen der evt. vil opstå i fremtiden. I det følgende beskrives administrationen på vandområdet som den ser ud i dag, og hvordan artikel 3-udvalget mener at administrationen inden for vandområdedistrikterne vil se ud, efter VRD er implementeret.

Nuværende administration og vandmyndighed

I dag er det amterne og kommunerne, der i fællesskab forvalter de danske vandressourcer. Kommunerne er ansvarlige for kommunale og private vandløb samt godkendelse og ændring af private pumpelag. Kommunerne udarbejder planer for vandforsyningen efter VFL og spildevands- og affaldsplaner efter MBL. Amterne er ansvarlige for amtsvandløb, godkendelse og ændring af offentlige pumpelag samt reguleringsforanstaltninger i forbindelse med tilladelser til udledning af spildevand eller vandindvinding. Amternes opgave er, at forestå den overordnede planlægning og kortlægning af

de regionale vandressourcer samt påse, at de kommunale vandforsyningsplaner er i overensstemmelse med regionplanen. Amterne udarbejder også indsatsplaner og handlingsplaner til sikring af vandmiljø, bl.a. med baggrund i vandmiljøplanerne I og II. Endvidere er det amtets opgave at meddele tilladelse ved tildeling af vandindvindingsstilladelser. Amterne foretager også målinger af tilstanden og kvaliteten af vandet i kystnære områder, søer, åer samt grundvandets mængde og beliggenhed. [Olsen og Basse, 2001, side 287]

<i>Stat</i>	<i>Amt</i>	<i>Kommune</i>
Ansvarsområde		
<i>Hele landet jf. PL § 2-5</i>	<i>Amtsvandløb jf. VL § 7</i>	<i>Kommunale og private vandløb jf. VL § 7, stk. 2</i>
	<i>Godkendelse og ændring af off. pumpelag jf. VL §§ 39-44</i>	<i>Godkendelse og ændring af private pumpelag jf. VL § 38</i>
	<i>Reguleringsforanstaltninger i forbindelse med tilladelse til udledning af spildevand eller vandindvinding jf. MBL §§ 22-32</i>	
Opgaver		
<i>Koordinere og sammenfatte overvågningen af vandmiljøet på landsplan jf. NOVA³⁶ 2003</i>	<i>Overordnet planlægning og kortlægning af regionale vandressourcer ibt. VFL § 10</i>	<i>Planer for vandforsyningen ibt. VFL § 14</i>
<i>Ansvar for lovgivning, sektorforskning og metod udvikling</i>	<i>Udarbejde indsatsplaner og handlingsplaner til sikring af vandmiljø jf. VFL § 13</i>	<i>Planer for spildevand og affald ibt. MBL § 32</i>
<i>Godkendelse af stoffer der må sælges og anvendes i Danmark jf. Plantebeskyttelsesmiddeldirektivet 91/414/EØF (Godkendelsen foretages i Danmark af miljøstyrelsen).</i>	<i>Påse at de kommunale vandforsyningsplaner er i overensstemmelse med regionplanen jf. VFL § 14a, stk. 2</i>	<i>Meddele tilladelse til indvinding af grundvand for anlæg med en årlig indvinding på højst 3000 m³ eller vandforsyningsanlæg for mindre bebyggelser på landet jf. VFL § 19</i>
	<i>Meddele tilladelse ved tildeling af vandindvindingstilladelser jf. VFL § 20</i>	
	<i>Måling af tilstand og kvalitet af vandet i kystnære områder, søer, åer mv. jf. PL § 6, stk. 3, litra 13</i>	

Tabel 3: Amter og kommuners ansvar og opgaver på vandområdet.

³⁶ NOVA = Nationalt program for overvågning af vandmiljøet. [www.mst.dk g]

Fremtidig administration inden for vandområdedistrikterne

VRD indeholder to kerneopgaver:

- Fastsættelse af miljømål.
- Udarbejdelse og realisering af indsatsprogrammer til opfyldelse af miljømålene.

Det er disse opgaver, der fremover skal løses på vandområdedistriktsniveau. Selve proceduren for fastlæggelse af miljømål ligner tilnærmelsesvis den, som amterne i dag foretager i forbindelse med regionplanlægningen. Derfor vil det, forudsat at den kommunale inddeling i amter og kommuner bevares, være naturligt, at det er amterne, der får til opgave, at fastsætte miljømål for vandkvaliteten i vandområderne. Når VRD skal implementeres i forvaltningen vil det være nødvendigt, at tage de nuværende miljømål op til overvejelse evt. revidere disse, således at de stemmer overens med de intentioner, som ligger i VRD. Det er det koordinerende amts ansvar, at få gennemført processen i tæt dialog med de øvrige amter i vandområdedistriktet, samt at få inddraget kommunerne i planlægningsarbejdet. [www.mst.dk e]

Når miljømålene er fastlagt, udarbejder det ansvarlige amt en oversigt over de væsentligste vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der berører vandløbsoplandene inden for vandområdedistriktet³⁷. Efter at denne oversigt er offentliggjort, udarbejder det ansvarlige amt, i samarbejde med de øvrige amter i vandområdedistriktet, et første udkast til indsatsprogrammer for vandområderne i det pågældende distrikt. Udkastet sendes til høring hos de berørte amter og kommuner, der herefter vurderer udkastet og evt. kommer med bemærkninger. De fremkomne bemærkninger til det første udkast sendes tilbage til vandområdedistriktsmyndigheden, der koordinerer alle delindsatsprogrammerne og bemærkningerne fra første udkast, hvorefter der foretages en endelig prioritering af foranstaltningerne i det samlede indsatsprogram. Dette samlede program sendes herefter til en kort høring igen hos de berørte amter og kommuner i vandområdedistriktet. Efter at vandområdedistriktsmyndigheden har overvejet evt. fremsatte bemærkninger, offentliggøres og vedtages den endelige vandområdeplan og indsatsprogrammerne i overensstemmelse med tidsfristerne i VRD. [www.mst.dk e]

Dette samarbejde mellem de forskellige amter og kommuner, der ligger i et vandområdedistrikt indebærer, at der dannes nye organisatoriske systemer, der er forskellige fra dem vi kender i dag. I dag er det sådan at amternes kompetenceområde ligger inden for amtsgrænserne og kommunernes kompetenceområde ligger inden for kom-

³⁷ En sådan oversigt skal offentliggøres mindst 2 år inden en egentlig vandområdeplans ikrafttræden. [VRD, art 14, pkt. b]

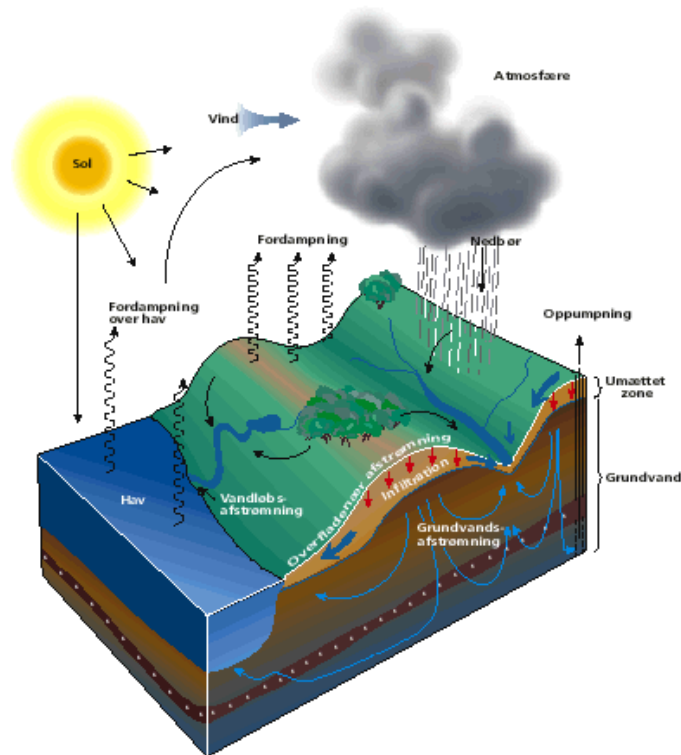
munegrænserne, hvor de desuden skal overholde planlægningen³⁸. VRD derimod, er baseret på geografiske og hydrologiske enheder, hvilket netop forudsætter nye samarbejdsrelationer og nye fælles kompetencer, som er beskrevet ovenfor, og desuden er indeholdt i VRD artikel 3 [Olsen og Basse, 2001, side 288 og 289].

Netop dette stiller en række udfordringer til amterne og kommunerne mht. virkeliggørelse eller håndhævelse af målene og retningslinierne i vandområdeplanerne se også afsnit 5.3.2, *Vandområdedistrikter*.

5.4 Sammenhæng mellem overfladevand og grundvand

I forbindelse med implementeringen af VRD i Danmark er det essentielt at forstå sammenhængen mellem overfladevand og grundvand. Som det fremgår af ovenstående afsnit så er en af grundidéerne i VRD, at forvaltningen af overfladevand og grundvand skal koordineres i højere grad, end det er tilfældet i dag. At VRD fokuserer på overfladevand og grundvand som et sammenhængende system er noget helt nyt. Det betyder, at vandadministrationen skal tilrettelægges således, at der er sammenhæng mellem grundvandets tilstand og overfladevandets kvalitet. Yderligere skal de miljømål, der stilles for grundvandet ske ud fra de krav, der stilles til overfladevandet. Det er denne sammenkædning der skal være medvirkende til, at skabe en mere sammenhængende beskyttelse af vandressourcerne og samtidig giver dette en udfordring til det danske beskyttelsessystem. [Villumsen, 2002]

³⁸ Efter PL's "virke for" bestemmelser skal amterne og kommunerne virke for regionplanens gennemførelse (§ 9), og kommunerne skal virke for kommuneplanens gennemførelse (§ 12) – også kaldet rammestyringsprincippet.



Figur 7: Vandets kredsløb. Nedbøren løber til vandløb, søer og havet (overfladevande), siver ned i jorden og danner grundvand. Grundvandet strømmer og ender til sidst i overfladevandet igen, hvorefter det fordampes og igen falder som nedbør. Grundvandszonen benævnes også den mættede zone. [www.mem.dk c]

I VRD er grundvandet defineret som alt det vand, der findes under jordoverfladen i mættede zoner. Det betyder, at også drænvand kan defineres som grundvand. Eftersom der ikke finder en egentlig afstrømning på overfladejorden sted under danske forhold (undtagelsen er visse vådområder og situationer med frosen jord), vil det i praksis sige, at næsten alt det vand der løber i danske vandløb stammer fra grundvandet. På tilsvarende måde omfatter overfladevand alt indvand (bortset fra grundvand); overgangsvande og kystvande. Dette indebærer at mange af de danske fjorde og indvande er defineret som overfladevand. Endvidere er det vand, der befinder sig mellem jordoverfladen og det øvre grundvandspejl (den umættede zone), ifølge VRD defineret som overfladevand.[VRD, artikel 2, stk. 1 og 2] [www.mst.dk f]

Eksempler på, at samspillet mellem overfladevand og grundvand er essentielt for hele vandmiljøet, kan være:

- At det er velkendt, at grundvandsoppumpning resulterer i tilsvarende mindre vand i vandløbene. En intensiv vandindvinding kan føre til, at vandløb i tørre sommer-

perioder primært indeholder vand fra spildevandsanlæg, hvilket bl.a. er sket i sjællandske vandløb pga. intensiv vandindvinding i hovedstadsområdet. En reduceret vandføring kan føre til, at vandløbsøkologien forværres og skaber dårlige forhold for fisk og bunddyr.

- At grundvandet kan indeholde så høje koncentrationer af tungmetaller og fosfor, at det kan få betydning for overfladevandets kvalitet og tilstand.

[www.mst.dk f]

5.5 Sammenfatning og fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser

Ovenstående beskrivelse af VRD har medført, at flere af de faktorer som ønskes fastlagt i henhold til afsnit 2.2, *Metode*, nu er kendte. Et af formålene med beskrivelsen af VRD var at identificere flere af de determinanter, som Ellen Margrethe Basse illustrerer i sin figur, jf. kapitel 2, *Projektets teori og metode*. Efter dette afsnit kender vi nu tre af de fem determinanter *målsætning, organisation og adressat*.

Målsætningen for direktivet er, at beskytte vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand i EU således, at vandforekomsternes kvalitet kan opnå en ”god tilstand” inden 2015. Begrebet ”god tilstand” er imidlertid karakteriseret som en vag formulering, der ikke er særlig præcis. Da begrebet ”god tilstand” ikke er specificeret nærmere, hverken i VRD eller tilhørende retsakter, overlader det et vist skøn til de enkelte medlemsstater, der naturligvis skal respektere grænseværdierne i andre af fællesskabets retsakter eks. badevandsdirektivet, nitratdirektivet, spildevandsdirektivet og drikkevandsdirektivet. Skønnet giver de enkelte medlemsstater et vist ”spillerum” hvori de, inden for rammerne af VRD, selv kan definere ”god tilstand” og hvilke foranstaltninger, der skal træffes for at opnå denne tilstand.

Organisationen blev defineret gennem artikel-3 udvalgets anbefalinger til en fremtidig vandområdeforvaltning. Danmark inddeles i 12 vandområdedistrikter (12-modellen), hvor amtet får til opgave at varetage forvaltningen og gennemføre VRD’s intentioner. Vandområdedistrikterne følger imidlertid ikke amtsgrænserne, hvilket kan medføre en række administrative problemer i områder, hvor der sker et overlap mellem vandområdedistrikter og amtsgrænser. Problemerne kan give sig til kende ved, at andre end vandmyndigheden selv kan godkende eller tillade projekter, der kan få indflydelse på vandmiljøet. Problemet bliver ikke mindre af, at Strukturkommissionen samtidig er i gang med at undersøge og komme med forslag til en ny forvaltningsstruktur i Danmark. Dette kan skabe nye administrative enheder og arbejdsopgaver, hvilket igen kan betyde at der sker endnu større overlap mellem vandområdedistrikterne og de nye administrative enheder. På trods af de ovenstående problemstillinger vælger vi at fastholde organisationen, som artikel-3 udvalget anbefaler den, dvs. 12 vandområdedi-

strikter med amtet som koordinerende myndighed, og arbejder videre ud fra den struktur.

Adressaten for vandrammedirektivets bestemmelser kan afgrænses til at være de enkelte medlemsstater og dermed deres respektive regeringer, da direktivet kun henvender sig direkte til disse. Det er så efterfølgende op til de enkelte medlemsstaters regeringer hvorledes direktivets målsætninger og krav omsættes i den nationale lovgivning. Når dette er sket, vil det naturligvis medføre, at de administrative myndigheder vil blive bundet af direktivets bestemmelser, som dernæst vil komme til at spille ind i den efterfølgende forvaltning og regulering af den enkelte medlemsstats vandforekomster og dermed have betydning for den enkelte borger.

5.5.1 Fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser

Udover klarlæggelsen af determinanterne adressat, organisation og målsætning er det hensigten med sammenfatningen at bidrage med en fortolkning af, hvorledes vi mener at vandrammedirektivets målsætninger og krav skal fortolkes. Det helt springende punkt i denne fortolkning er, som tidligere nævnt, i hvilken udstrækning medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger gennem indsatsprogrammer mv. for derved at opnå direktivets målsætning om en ”god tilstand” for medlemsstaternes vandforekomster inden år 2015, eller hvorvidt de kun er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, der sigter mod en opfyldelse af direktivets målsætninger. I forbindelse med fortolkningen af direktivet indhold skal det naturligvis pointeres, at vi ikke er de første til at foretage en sådan fortolkning. David Grimeaud³⁹, Helle Tegner Anker⁴⁰ samt en projektgruppe⁴¹ nedsat under Miljøstyrelsen har således allerede bidraget med deres fortolkning af, hvorledes de mener, at direktivets indhold skal fortolkes.

De tre fortolkningsbidrag er overordnet meget enige i deres holdning om, at medlemsstaterne er forpligtet til, at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at begrænse, forhindre og vende enhver opadgående tendens til yderligere forurening af medlemsstaternes vandforekomster samt udforme beskyttelsesforanstaltninger såle-

³⁹ David Grimeaud – cand. jur. (LL.M), forskningsassistent v. Institutet for ”*Transnational Legal Research*”, Maastricht Universitet.

⁴⁰ Helle Tegner Anker – cand. jur. (LL.M), Ph.d. Professor v. Det juridiske fagområde, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.

⁴¹ Projektgruppen består af repræsentanter fra: Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen, Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS).

des, at de har til formål at opnå en ”god vandtilstand” inden direktivets tidsfrist i 2015. Grimeaud og Anker påpeger dog, at der på grund af uklarheder i direktivets tekst kan være tvivl om, hvorvidt medlemsstaternes ikke også er forpligtet til, gennem forbedring og genopretning, at opnå direktivets målsætning om en ”god tilstand” for de enkelte medlemsstaters vandforekomster. [Grimeaud, 2001a, s. 50] [Grimeaud, 2001b, s. 91] [www.mst.dk c, artikel 4, stk. 1, litra a og b] [Anker, 2001, s. 268]

Vi er som udgangspunkt enige med de tidligere fortolkningsbidrag i, at medlemsstaterne er forpligtet til at begrænse, forhindre og vende enhver tendens til opadgående forurening af medlemsstaternes vandforekomster, men vi er ikke enige i, at medlemsstaterne ikke også er forpligtet til at opnå direktivets miljømål om en ”god tilstand” gennem forbedring og genopretning. Ligesom Grimeaud og Anker finder vi altså, at der kan være tvivl om medlemsstaterne ikke også er forpligtet til at sikre direktivets målsætning om at forbedre og restaurere medlemsstaternes vandforekomster således, at målet om en ”god tilstand” bliver realiseret.

Tvivlen om hvorvidt medlemsstaterne er retligt forpligtet til at opfylde direktivets miljømål udspringer, som nævnt i indledningen til afsnit 5.2.1, *Konkrete miljømål og krav*, af den sprogproblematik og den formulering der optræder mellem direktivteksten på engelsk og på dansk. Uden at foretage en større semantisk analyse af uoverensstemmelsen mellem den danske og den engelske version af direktivteksterne, vil vi blot konstatere, at der er en vis forskel på den danske og den engelske version af direktivteksten. Et afgørende element i fortolkningen af medlemsstaternes retlige forpligtelser er direktivets artikel 4 og 11, hvor miljømål for medlemsstaternes vandforekomster samt rammerne for indsatsprogrammernes indhold er opstillet. De to artikler burde for så vidt indeholde en klarlæggelse af, hvilke krav direktivet stiller til medlemsstaternes retlige forpligtelser i forhold til opnåelsen af direktivets målsætninger, hvilket dog viser sig ikke at være tilfældet.

De to artikler viser sig netop ikke at være tilstrækkeligt præcise i deres formulering til, at medlemsstaternes retlige forpligtelser med sikkerhed kan fastslås. Årsagen til denne usikkerhed kan henføres til, at artiklernes formulering ikke er klar og entydig i forhold til de retlige forpligtelser og dermed miljømålenes bindende karakter. Til klarlægningen af medlemsstaternes retlige forpligtelser anvendes der i den danske version af direktivets tekst følgende formuleringer: ”*med henblik på at opnå*” (artikel 4, stk. 1 litra a, nr. ii) og b, nr. ii)) og ”*med henblik på at opfylde*” (artikel 11, stk. 1). Formuleringerne er i den engelske udgave af direktivet mere nuanceret formuleret som: ”*with the aim of achieving*” (artikel 4, stk. 1 litra a, nr. ii) og b, nr. ii)) og ”*in order to achieve*” (artikel 11, stk. 1).

På trods af at direktivets tekst på engelsk indeholder en vis nuancering af de retlige forpligtelser i forhold til direktivets miljømål i forhold til den danske, kan det umiddelbart ikke fastlægges, hvorvidt medlemsstaterne er forpligtet til at opnå direktivets miljømål eller, hvorvidt det er tilstrækkeligt at iværksætte initiativer, der sigter mod en

realisering af disse mål. Der synes imidlertid ikke at være nogen tvivl om, at de engelske formuleringer klart indeholder retlige forpligtelser for medlemsstaterne i forhold til direktivets miljømål, men samtidigt pointeres det, at der er forskel på forpligtelsernes karakter, styrke og indhold, som vil have en indflydelse på vurderingen af direktivets indhold [www.mst.dk c, artikel 4, stk. 1].

Grimeaud bidrager til en afklaring af dette forhold med en diskussion, herunder afvejning af styrken af det retlige indhold i de to formuleringer, og når frem til, at formuleringen ”*with the aim of achieving*” kan tolkes som værende en svag forpligtelse, mens formuleringen ”*in order to achieve*” kan tolkes som værende en stærk og ufravigelig forpligtelse for medlemsstaterne. I samme diskussion pointerer Grimeaud imidlertid også, at det ville være ønskværdigt, hvis direktivets artikel indeholdt en klarere præcisering af formålet med direktivets artikel 4 stk. 1, litra a og b nr. ii. Dermed kunne det undgås, at medlemsstaterne foretager deciderede misfortolkninger eller mere tvivlsomme fortolkninger af deres retlige forpligtelser i forhold til direktivets miljømål. Afslutningsvis giver Grimeaud udtryk for i sin diskussion af direktivets formuleringer, at han kun kan se en klar forpligtelse for medlemsstaterne til at iværksætte miljøforanstaltninger, der har til formål at opnå direktivet miljømål samt forhindre yderligere forurening af medlemsstaternes vandforekomster. Grimeaud ser altså ikke nogen entydig retlig forpligtelse for medlemsstaterne til også at opnå direktivets miljømål, da direktivet formulering på dette punkt synes for uklar og tvetydig. [Grimeaud, 2001a, s. 50] [Grimeaud, 2001b, s. 90 og 91]

Tidligere i denne fortolkning af direktivets retlige forpligtelser tilkendegav vi, at vi tilsluttede os Grimeaud, Anker og projektgruppen nedsat under Miljøstyrelsens fortolkning af direktivet, hvor medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger med henblik på opnåelse af direktivets målsætninger samt beskyttelse af vandforekomsterne mod yderligere forurening. Med hensyn til det sidste element omhandlende hvorvidt medlemsstaterne er retligt forpligtet til at opnå direktivet målsætninger om en ”god tilstand” for medlemsstaternes vandforekomster mener vi, at den påviste tvivl om direktivets retlige forpligtelser i dette tilfælde skal komme miljøet til gode, hvilket overført betyder, at vi mener, at medlemsstaterne også er retligt forpligtet til at opnå og dermed realisere direktivets målsætninger om en ”god tilstand”.

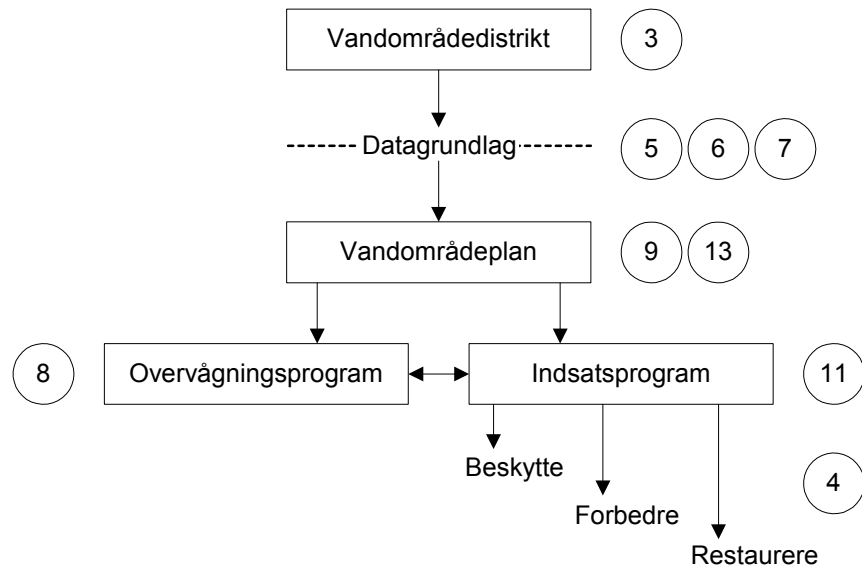
En sådan fortolkning kan umiddelbart synes voldsom i forhold til de konsekvenser opfyldelsen af direktivets målsætninger formentligt vil resultere i for mange af medlemsstaterne, men vi mener som nævnt, at tvivlen om fortolkningen i dette tilfælde bør afgøres til fordel for miljøet. Dette skal naturligvis sammenholdes med dels selve direktivet formål om at alle vandforekomsterne i medlemsstaterne skal forbedres og dels selve præambelen, der også i meget brede vendinger udtrykker, at der er et meget stort behov for at iværksætte drastiske initiativer, hvis vandforekomsterne skal sikres og forbedres.

Til brug for den resterende del af projektrapporten har vi udarbejdet følgende tabel, hvis formål er, på en kort og oversigtlig måde, at redegøre for vores fortolkning af direktivets bestemmelser og dermed dets retlige indhold i forhold til medlemsstaterne forud for analysen af de nuværende virkemidler i dansk plan- og reguleringslovgivning.

Artikel	Miljømål og krav
Artikel 3	Medlemsstaterne skal afgrænse de enkelte vandløbsoplande inden for deres territorium og inddele dem i vandområdedistrikter.
Artikel 4	Medlemsstaterne skal begrænse udledningen af forurenende stoffer samt beskytte, forbedre og restaurere vandforekomsternes tilstand således at en god tilstand opnås inden år 2015.
Artikel 5	Medlemsstaterne skal foretage analyse af de enkelte vandområder mht. deres karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på miljøet og økonomisk analyse af vandanvendelsen.
Artikel 6	Medlemsstaterne skal sørge for, at der oprettes et eller flere registre over alle områder inden for hvert vandområdedistrikt, der kræver særlig beskyttelse.
Artikel 7	Medlemsstaterne skal inden for hvert vandområdedistrikt udpege alle forekomster af vand, der anvendes til indvinding af drikkevand eller som det er hensigten at anvende hertil.
Artikel 8	Medlemsstaterne skal sørge for, at der opstiles programmer for overvågning af alt overfladevand og grundvandsforekomster samt beskyttede områder.
Artikel 9	Medlemsstaterne skal sikre, at prissætningspolitikken giver brugerne en passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vandressourcerne og derved bidrager til opfyldelse af direktivets miljømål.
Artikel 11	Medlemsstaterne skal sørge for, at der for hvert vandområdedistrikt udarbejdes et indsatsprogram for derved at opnå direktivets miljømål.
Artikel 13	Medlemsstaterne skal udarbejde en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt.

Tabel 4: Vores fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser til medlemsstaterne. [VRD]

Til en opfølgning på ovenstående tabel, har vi desuden opstillet følgende figur hvis formål er, at præsentere den strukturelle opbygning af direktivets indhold i form af vandområdedistrikter, vandområdeplaner osv. Udover at vise den strukturelle opbygning af direktivets opbygning har vi af overskuelighedsmæssige årsager tilføjet markeringer for de enkelte artikler hvori de enkelte planer og programmer mv. har deres udspring.



Figur 8: Vandrammedirektivets grundlæggende struktur sammenholdt med de artikler hvori de enkelte elementer har deres udspring.

6 Virkemidler

Formålet med dette kapitel er at analysere determinanten *virkemidler* jf. projektets metode. Når determinanten virkemidler er analyseret, er det muligt at sammenholde virkemidlerne med de tre determinanter målsætning, organisation og adressat, som er fastlagt i de forrige kapitler, hvilket vil gøre os i stand til at svare på projektets problemformulering. I projektets fremgangsmåde jf. afsnit 2.2.2, *Nuværende virkemidler* blev der foretaget en afgrænsning til, at de nuværende virkemidler kun vil blive analyseret mht. grundvandsbeskyttelse.

I forrige kapitel 5, *Vandrammedirektivet* lokaliserede vi tre begreber i VRD, der hhv. skulle *beskytte*, *forbedre* og *restaurere* grundvandet. Disse tre begreber blev karakteriseret som værende tre væsentlige elementer til opnåelse af VRD's målsætninger for en god vandtilstand. I den forbindelse er det relevant at definere, hvad vi forstår ved begreberne beskytte, forbedre og restaurere. Begrebet *beskytte* ser vi som værende foranstaltninger, der træffes for at sikre, at grundvandet ikke kan blive truet af forurening. Det vil sige, at der træffes foranstaltninger der kan forebygge, at der sker aktiviteter på jordoverfladen, som er grundvandstruende. Begrebet *forbedre* ser vi som den foranstaltning, der går lidt videre end beskyttelse og mere aktivt skal sikre, at vandtilstanden bliver bedre således, at målet om god grundvandstilstand kan opfyldes. Begreberne forbedring og beskyttelse hænger tæt sammen, idet en varig beskyttelse af grundvandet også kan føre til, at det på sigt bliver forbedret. Begrebet *restaurering* er mere diffust med hensyn til grundvand. For at drage en parallel til overfladevande kan man tale om restaurering i forbindelse med genopretning af søer og vandløb som f.eks. genopretningen af Skjern Å⁴². Det kan være svært på samme måde at tale om restaurering af grundvandsforekomster, men et eksempel ville være, at man begrænsede eller helt stoppede pumpningen af grundvand i et givent område for derigennem, at hæve grundvandsspejlet tilbage til det normale. Herefter kunne man så indvinde grundvandet på en sådan måde, at der skabes balance mellem grundvandsforekomsten og indvindingen.

Inden for den danske plan- og reguleringslovgivning findes et stort antal virkemidler, der alle på hver sin måde kan være medvirkende til at skabe en bedre grundvandstilstand. Formålet med dette afsnit er ikke at komme med en udtømmende beskrivelse af

⁴² Formålet med Skjern Å-projektet var at genskabe et stort sammenhængende naturområde, og forbedre levevilkårene for vilde planter og dyr. Samtidigt var målet, at genskabe ådalens selvrensende effekt og derved forbedre vandkvaliteten i Ringkøbing Fjord. [www.sns.dk e]

alle de virkemidler, der findes, men derimod at udvælge de ”mest oplagte” virkemidler som set med gruppens øjne ud fra vores studiemæssige viden kan anvendes til at opfylde VRD’s målsætninger på grundvandsområdet.

Dette kapitel skal analysere plan- og reguleringslovgivningens muligheder og begrænsninger med hensyn til VRD’s mål på grundvandsområdet, hvilke er lokaliseret i forrige kapitel 5, *Vandrammedirektivet*, dvs. med hensyn til *beskyttelse, forbedring og restaurering* af grundvandet. Virkemidlernes muligheder og begrænsninger til at gennemføre VRD’s mål skal primært findes i den relevante lovgivning som, ud fra gruppens studiemæssige viden inden for plan- og reguleringsområdet, er:

- Planloven (PL)
- Vandforsyningsloven (VFL)
- Miljøbeskyttelsesloven (MBL)
- Jordforureningsloven (JFL)
- Råstofloven (RL)
- Jordfordelingsloven (JFDL)
- Jordkøbsloven og bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn (JKL)
- Naturbeskyttelsesloven (NBL)
- Landbrugsloven (LL)
- Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder (BMVJ)
- Kommunalfuldmagten

Udover de nævnte love mv. findes der også en række miljøpolitiske handlingsplaner, der alle har haft en væsentlig indflydelse på ovenstående. Disse handlingsplaner bliver indledningsvist kort præsenteret med henblik på at forklare, i hvor høj grad disse handlingsplaner udmønter sig i ny lovgivning mv.

Efterfølgende er kapitlet delt op således, at hvert af de ovenstående punkter analyseres med hensyn til deres muligheder og begrænsninger ift. gennemførelse af VRD’s målsætninger. Til sidst i kapitlet udarbejdes en delkonklusion, hvori der svares på, om de nuværende virkemidler er tilstrækkelige til at opfylde målene vedr. grundvand i VRD, hvilket også er svaret på projektets problemformulering.

Der tages udgangspunkt i lovgivningen, som den ser ud primo juni 2003.

6.1 Miljøpolitiske handlingsplaner

Staten har siden 1985 vedtaget en række miljøpolitiske handlingsplaner⁴³, som alle har haft en væsentlig indflydelse på ovenstående lovgivning, og på nogle områder rækker videre end EU-grundlaget. Miljøhandlingsplanernes formål er bl.a. at beskytte og forbedre de danske vandressourcer, hvilket primært skal gøres ved at reducere udledningen af farlige stoffer fra landbruget. Nedenstående tabel opstiller en kronologisk oversigt over de forskellige miljøhandlingsplaner med betydning for grundvandet, der er vedtaget siden 1985.

Handlingsplan	Årstal
NPo - handlingsplanen	1985
Pesticidhandlingsplanen	1986
Vandmiljøhandlingsplan I (VMP I)	1987
Marginaljordstrategien	1987
Handlingsplan for et bæredygtigt landbrug	1991
Ti-punktsplan for beskyttelse af grundvand og drikkevand	1994
Vandmiljøplan II (VMP II)	1998

Tabel 5: Kronologisk oversigt over miljøhandlingsplaner. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 12]

En handlingsplan indeholder sædvanligvis, hvilke målsætninger planen indeholder, og hvilke foranstaltninger der skal træffes for at realisere de opstillede målsætninger. Foranstaltningerne, der skal træffes, kan udgøres af en bred vifte af såvel praktiske såvel som retlige midler f.eks. i form af lovændringer, udstedelse af nye bekendtgørelser, praksisskærpeder mv. Handlingsplaner kan således give retningslinier for udfyldelsen af eksisterende bemyndigelsesbestemmelser, eller endda udmønte sig i egentlige lovændringer, hvorved der skabes nye bemyndigelsesbestemmelser⁴⁴. Handlingsplanerne retter sig primært mod forvaltningen og indebærer dermed ikke nogen direkte regulering af den enkelte borgers adfærd. Borgerne bliver dog indirekte berørt ved, at der i handlingsplanen dels er angivet, hvilke reguleringsinitiativer der skal iværksættes og dels ved, at handlingsplanen i sig selv kan motivere til en adfærd, der er i tråd med de opstillede målsætninger. Ofte relaterer handlingsplanerne sig til et afgrænset regelsæt, hvilket kan eksemplificeres ved at f.eks. vandmiljøplanerne i overvejende grad relaterer sig til miljøbeskyttelsesloven. [Anker, 1996, s. 22, 68 og 76]

⁴³ Den første miljøhandlingsplan, NPo-planen fra 1985 er resultatet af en undersøgelse, der blev sat i gang i forbindelse med revisionen af MBL i 1981 af den daværende miljøminister. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 12]

⁴⁴ I dette tilfælde kan handlingsplanerne tage karakter af lovforarbejder. [Anker, 1996, s. 76]

Målsætningerne i handlingsplanerne kan altså udmønte sig i, at der opstår en række nye virkemidler til netop at opfylde handlingsplanerne. Virkemidlerne kan både være retlige (generelle regler) såvel som økonomiske (støtteordninger).

6.2 Planloven

Det fysiske plansystem i Danmark består af forskellige typer af planer, landsplaner, regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner. Den sammenfattende planlægning skal forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirke til at værne landets natur og miljø, herunder også til forebyggelse af forurening af vandressourcerne. Planlovens § 1, stk. 2 litra 4 fastsætter, at loven særlig tilsigter, at forurening af luft, vand, jord og støj skal forebygges. Ved siden af de fysiske planer varetager sektorlovgivningen også en række hensyn mht. grundvandsbeskyttelse f.eks. vandforsyningsloven.

I det følgende beskrives de enkelte dele af det fysiske plansystem, lands-, region-, kommune- og lokalplanlægning med hensyn til dens muligheder og begrænsninger ift. opnåelse af VRD's målsætninger på grundvandsområdet.

6.2.1 Landsplanlægning

Der laves ikke nogen egentlig landsplan i Danmark, men landsplanpolitikken kommer i stedet til udtryk via meddelelser fra miljøministeren, hvilket bl.a. kan ske gennem landsplanredegørelser, natur- og miljøpolitisk redegørelse mv. Landsplanredegørelserne indeholder regeringens prioriteringer vedrørende den fysiske planlægning og redegørelserne er ikke retligt bindende overfor amter og kommuner, men skal danne udgangspunkt for synspunkter vedrørende den samlede planlægning. Natur- og miljøpolitisk redegørelse indeholder en samlet status over den danske miljøpolitik og miljøindsats, og skal fremlægge de nationale strategier og politikker inden for miljøplanlægningen. [www.dcue.dk]

Landsplanlægningen kan således være med til at udstikke de nationale målsætninger for vandmiljøpolitikken, herunder grundvand, men redegørelserne er ikke retligt bindende for amter og kommuner [www.dcue.dk]. De nationale mål og politikker afspejles ofte gennem regionplanens retningslinier, hvilket er beskrevet i nedenstående afsnit.

6.2.2 Regionplanlægning

Regionplanen er amtets overordnede ramme for den regionale udvikling i amtet indeholdende langsigtede politiske mål og retningslinier. Udover at regionplanen afspejler

de nationale mål og politikker, danner den rammen for den kommunale planlægning. Regionplanens primære opgave er at forene de erhvervsmæssige interesser i arealanvendelsen og beskyttelsen af natur og miljø således, at planlægningen foregår på et bæredygtigt grundlag. Det er vigtigt at bemærke, at regionplanen kun kan regulere fremtidige forhold. Retningslinierne i regionplanen er efter lovteksten kun direkte bindende for amtsråd og kommunalbestyrelser, og dermed ikke bindende for den private borger⁴⁵ [Vaaben, 1995, s. 334]. Regionplanen kan håndhæves af amtet eller kommunalbestyrelsen i det omfang den ønskede anvendelse eller bebyggelse kræver landzonetilladelse⁴⁶ eller tilladelse i henhold til anden lovgivning, som administreres af amtsrådet eller kommunalbestyrelsen. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 20]

Beskyttelsen af vandmiljøet og især grundvandsressourcen har i de senere år været et af de højt prioriterede emner ved revisionen af regionplanerne. Amterne skal ved revisionen af regionplanen udpege områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser samt udarbejde retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande jf. PL § 6 stk. 3, litra 12 og 13. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 20] [

Retningslinierne, der skal udarbejdes efter PL § 12, stk. 3 litra 12, fungerer endvidere som en regional vandressourceplan i kraft af VFL's regler, der endvidere forpligter amtsrådet til at udarbejde og vedtage indsatsplaner for hvert af de indsatsområder, der er udarbejdet i regionplanen⁴⁷. Dette er beskrevet mere uddybende i afsnit 6.3, *Vandforsyningsloven*.

”Virke for” bestemmelsen i PL § 9 indeholder, som følge af ordet ”skal”, ikke blot en ret, men en pligt for de amtslige og kommunale myndigheder til at tage hensyn til regionplanen ved udøvelse af skønsbeføjelser efter anden lovgivning. Det vil sige at hensyn, der er varetaget igennem regionplanens retningslinier, skal være styrende i skønsafvejningen, når myndighederne behandler tilladelser mv. I den forbindelse er det interessant at bestemmelsen i PL § 9 ikke indeholder nogen direkte eller klar hjemmel, der åbner adgang til at gå imod anden lovgivning for at følge regionplanen. Netop denne problemstilling har været diskuteret en del, og stadig er det sådan, at der ikke findes præcise regler for, hvor langt myndighederne ved udøvelse af skønsbefø-

⁴⁵ Det er PL § 9 der fastlægger regionplanens retsvirkninger, idet amtsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens retningslinier, herunder udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Deres planlægning og anlægsvirksomhed må ikke stride imod regionplanlægningen (rammestyringsprincippet).

⁴⁶ De fleste byggerier og ændringer af arealanvendelsen i landzone til andet formål end landbrug og fiskeri er omfattet af kravet om landzonetilladelse. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 20]

⁴⁷ Indsatsplaner kan også udarbejdes af kommunalbestyrelsen og ejeren af et alment vandforsyningsanlæg inden for regionplanens rammer. Mere om dette i afsnit 6.3, *Vandforsyningsloven*.

jelser kan/skal gå for at gennemføre regionplanen. Retningslinierne i regionplanen er normalt udformet sådan, at de efterlader et vist råderum for den kommunale planlægning. Dette gør, at det ved enkeltsagsafgørelser efter PL eller andre love, vil være muligt at tage hensyn til andre forhold, samtidig med at man virker for en realisering af regionplanen. Der må ikke ske forskydninger i den overordnede interesseafvejning som regionplanretningslinierne er udtryk for, hvilket indikerer, at regionplanen skal indgå i vurderingen når der træffes skønmæssige beføjelser efter anden lovgivning. [Vaaben, 1995, s. 337]

Amtet kan herefter karakteriseres som den instans, der foretager den overordnede planlægning til beskyttelse af grundvandet, idet regionplanen og indsatsplanerne (mere om disse i afsnit 6.3, *Vandforsyningsloven*) er under amtets ressort.

Et af de væsentligste elementer i VRD er målsætningen om, at vandkvaliteten for grundvand skal være af god kemisk tilstand. Vi har tidligere fastslået at begrebet ”god tilstand” er en vag formulering, og derfor ikke er en præcis bestemmelse. Vandrammedirektivet fastlægger imidlertid klart, at der ikke må ske en forringelse af den eksisterende tilstand, og at der ikke må iværksættes foranstaltninger, som kan forringe den nuværende vandkvalitet, og dermed hindre opfyldelse af VRD’s overordnede målsætning. Vandrammedirektivet indeholder derfor, i henhold til ovenstående, en retlig binding der er mere forpligtende end planlovens bestemmelser. [Anker, 2001, s. 325]

Med andre ord, så er regionplanen alene ikke egnet til at gennemføre VRD’s vandkvalitetsmålsætninger, da regionplanen ikke kan betragtes som retligt bindende for den enkelte borger.

Regionplanen kan derimod i andre sammenhænge være medvirkende til at opfylde visse af VRD’s krav, hvilket er tilladt. Artikel 7 i VRD stiller krav om, at medlemsstaterne inden for hvert vandområdedistrikt skal udpege alle forekomster af vand, der anvendes til indvinding eller som det er hensigten at anvende hertil. Dette krav er allerede en del af regionplanlægningen, idet PL § 6, stk. 3 litra 12 indeholder en pligt for amtsrådet til i regionplanen at udpege områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser. Vandrammedirektivet opererer ikke med denne opdeling af vandforekomster, men kun noget der ligner jf. VRD’s artikel 7.

VVM (Vurdering af virkninger på miljøet)

Som en del af regionplanlægningen i form af et tillæg til regionplanen skal der udføres en vurdering af virkningerne på miljøet af større anlæg, der må antages at påvirke mil-

jøet væsentligt jf. PL §§ 6 stk. 3 og 8, 6c, 7 stk. 3 og § 8⁴⁸. Efter PL § 6, stk. 3 litra 4 skal der fastlægges regionplanretningslinier for de i § 6c nævnte anlæg, som omfatter større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad. For sådanne anlæg skal der tilvejebringes retningslinier, der er ledsaget af en redegørelse, der indeholder en vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM-pligt). Efter samlebekendtgørelsens bilag 4 skal VVM-redegørelsen bl.a. indeholde en række oplysninger om et projekt eller anlægs kortsigtede såvel som langsigtede virkninger på miljøet som følge af påvirkning af overflade- og grundvandssystemer.

Bestemmelser om VVM-tilladelser er fastsat i samlebekendtgørelsens § 8. Alle VVM-pligtige anlæg er omfattet af et krav om særlig tilladelse eller en af de tilladelser der fremgår af samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3⁴⁹. Af samlebekendtgørelsens bilag 1 og 2 fremgår det endvidere, hvilke anlæg der hhv. obligatorisk er omfattet af VVM-bestemmelserne og, hvilke anlæg der kan være VVM-pligtige, hvis de på grundlag af en konkret vurdering må antages at kunne påvirke miljøet væsentligt. Et anlæg er endvidere VVM-pligtigt hvis det på grund af dets art, dimensioner eller placering kan få en væsentlig indvirkning på miljøet jf. samlebekendtgørelsens § 3, stk. 2. Amtet kan vurdere (screene) et projekt eller et anlæg for, om det overhovedet er omfattet af VVM-kravet. En screening anvendes oftest i forbindelse med vurderinger hvortil der er knyttet særlige kriterier efter samlebekendtgørelsens bilag 2 og 3. En screening kan i princippet medføre at man allerede tidligt kan bremse en udvikling ved at afvise et politisk uønsket projekt. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 55]

VVM-proceduren kan indirekte være et redskab til at sikre grundvandsinteresser, idet VVM-redegørelsen skal indeholde et projekt eller anlægs kortsigtede såvel som langsigtede virkninger på miljøet herunder grundvandet. VVM-tilladelsen kan dog kun være med til at beskytte grundvand og ikke forbedre eller restaurere grundvandsforekomster.

6.2.3 Kommuneplanlægning

En kommuneplan er den sammenfattende plan for arealanvendelsen og bebyggelsesforholdene i en kommune. Kommuneplanen består af en hovedstrukturdel, en rammedel og en redegørelsesdel, og kommuneplanens retningslinier er ikke umiddelbart

⁴⁸ VVM-proceduren er en tilladelsesprocedure, og omfatter derfor kun opførelsen af nye projekter/anlæg, eller ændret anvendelse på eksisterende anlæg.

⁴⁹ De tilladelser der fremgår af samlebekendtgørelsens § 8, stk. 3 er omfattet af Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed og bekendtgørelse om tilladelse m.v. til de anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger i henhold til lov om planlægning (VVM).

bindende for den enkelte grundejer eller bruger af fast ejendom, men retningslinierne er bindende for lokalplanlægningen og enkeltsagsadministrationen. Ligesom regionplanen kan kommuneplanen kun regulere fremtidige forhold. [Boeck, 2002, s. 131-132]

Planlovens § 11, stk. 5 angiver kommuneplanens rammer for indholdet af lokalplaner, og heraf fremgår det ikke, at kommunen kan fastlægge rammer for grundvandsbeskyttelsen. Derimod kan kommunen i kommuneplanens hovedstruktur frit angive mål for grundvandsbeskyttelsen, og ligeledes kan der fastlægges retningslinier ud fra grundvandshensyn i kommuneplanens rammedel, idet der kan optages ”andre forhold” af betydning for arealanvendelsen jf. PL § 11, stk. 4 og 6⁵⁰. De forhold, der reguleres i kommuneplanen, skal desuden være begrundet i planlægningsmæssige (saglige) hensyn, og i øvrigt skal de omhandle forhold af kommunal betydning, hvilket grundvandsbeskyttelsen umiddelbart hører under. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 56]

Planloven indeholder flere muligheder for, at kommunalbestyrelsen kan nægte eller modsætte sig en uønsket udvikling i henhold til kommuneplanen. Planlovens § 12, stk. 1 indeholder en ”virke for” bestemmelse der gør, at kommunalbestyrelsen skal virke for regionplanens gennemførelse. Det medfører, at kommunalbestyrelsen f.eks. kan nægte at meddele landzonetilladelse. Yderligere har kommunalbestyrelsen efter PL § 12, stk. 3 mulighed for, at modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Efter denne bestemmelse vil det umiddelbart være muligt for kommunalbestyrelsen at forbyde grundvandstruende erhverv, uden at skulle nedlægge et § 14 forbud med efterfølgende krav om udarbejdelse af lokalplan. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 56]

Det er endvidere muligt at udarbejde evt. temaorienterede tillæg til kommuneplanen med hensyn til grundvandsbeskyttelsen, både i by- og landzone, der har karakter af en handlingsplan og sammen med kommunens økonomiske og sektorielle planlægning, fremstår som en helhedsplan for kommunens indsats på grundvandsbeskyttelsesområdet. Et sådant temaorienteret kommuneplantillæg skal også tilvejebringes i den efterfølgende lokalplanlægning, hvori der er bindende bestemmelser for grundejerne om den tilladte arealanvendelse. Det vil sige, at et tematiseret kommuneplantillæg omhandlende grundvandsbeskyttelse kan være med til at sikre at grundvandhensynet bliver tilvejebragt i lokalplanlægningen og i enkeltsagsbehandlingen.

⁵⁰ PL § 11, stk. 6 kan karakteriseres som en ”opsamlingsbestemmelse” idet den kan regulere alle fysiske forhold der ikke udtrykkeligt er nævnt i PL § 11, stk. 5, hvilket giver kommunerne et stort spillerum med hensyn til at regulere arealanvendelsen. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 56]

Ligesom regionplanen er kommuneplanen ikke egnet til alene at sikre de mål, der er opstillet i VRD, dels fordi at den ikke er direkte bindende overfor den enkelte borger, og dels fordi, at der er begrænsninger for, hvor detaljeret en kommuneplan kan udarbejdes. Vandkvalitetsmålsætningerne i VRD stiller f.eks. en række krav mht. beskyttelse, forbedring og restaurering, der er mere forpligtende end de krav, der kan optages bestemmelser om i en kommuneplan.

6.2.4 Lokalplanlægning

Af de tre fysiske planer, region-, kommune-, og lokalplaner er lokalplanen den mest detaljerede. I modsætning til de to første er lokalplanen direkte bindende for den enkelte ejer og bruger af fast ejendom. Lokalplanen består af bindende retningslinier i form af tekst og kortbilag, formålsbestemmelse og oplysning om planens retsvirkninger. Lokalplanen skal også være ledsaget af en redegørelse om forholdet til anden lovgivning og planlægning. Lokalplanen er, ligesom regionplanen og kommuneplanen, en del af den erstatningsfrie regulering, og lokalplanen indebærer ikke handlepligt for den enkelte ejendoms ejer eller bruger, men fastlægger kun rammer for fremtidige dispositioner. [Boeck, 2002, s. 157]

I en lokalplan kan der optages bestemmelser om de forhold der er nævnt PL § 15, stk. 2⁵¹ (lokalplankataloget). Lokalplanens rækkevidde er dog begrænset i landzonearealer, der er beliggende uden for de i regionplanen udpegede landsbyer efter PL § 15, stk. 5. Ved lokalplanlægning af arealer, der er omfattet af PL § 15, stk. 5, kan lokalplanen ikke regulere forhold, der er omfattet af PL § 15, stk. 2, litra 3, 6, 8 og 9⁵², da dette ellers ville medføre indgreb i landbrugets ejendoms- og driftsforhold. Derved afklarer PL § 15, stk. 5 den interessekonflikt, der evt. måtte opstå mellem landbrugsloven og planlovens bestemmelser, idet LL § 3 og 7a har til formål at værne landbrugets arealinteresser og dyrkbare jord overfor andre interesser. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 58]

Der er i planloven ingen hindringer for at lokalplanlægge til fordel for grundvandsbeskyttelsen, f.eks. ved at udlægge landbrugsarealer til rekreative formål (offentligt for-

⁵¹ At lokalplanen ikke kan indeholde andre forhold end de der er nævnt i PL § 15, stk. 2 skal tages som et udtryk for, at lokalplanen indeholder vidtrækkende indgrebsmuligheder overfor grundejere, og derfor må der være begrænsninger i lokalplanmyndighedens reguleringsmuligheder af hensyn til retsbeskyttelsen af de enkelte grundejere. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 57]

⁵² Planlovens § 15, stk. 2, litra 3, 6, 8 og 9 indeholder bestemmelser om ejendommens størrelse og afgrænsning, bebyggelsers beliggenhed på grundene, anvendelse af de enkelte bygninger og udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer.

mål) eller byformål forudsat, at der findes den nødvendige planlægningsmæssige (saglige) begrundelse. En sådan lokalplan vil medføre, at udviklingsmulighederne på de pågældende landbrugsbedrifter, der er omfattet af lokalplanen, begrænses. I den forbindelse rejser der sig et interessant spørgsmål om en lokalplan kan forbyde anvendelse af pesticider, som et led i grundvandsbeskyttelsen. Ud fra en fortolkning af PL § 15, stk. 2 litra 9, der bl.a. kan regulere anvendelsen af ubebyggede arealer, virker det umiddelbart ikke som om, at en lokalplanbestemmelse om pesticidforbud skulle savne hjemmel. Et pesticidforbud synes heller ikke at savne planlægningsmæssig begrundelse, idet planlovens formålsparagraf bl.a. særligt tilsigter at forurening af bl.a. vand og jord skal forebygges. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der ikke kan optages bestemmelser om pesticidforbud i lokalplaner, der er omfattet af PL § 15, stk. 5 (landzone). [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 59]

Efter PL § 47, stk. 1 kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan. Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde, jf. PL § 47, stk. 2. Ekspropriationens lovlighed forudsætter, at ekspropriationsgrundlaget (i dette tilfælde lokalplanen) og ekspropriationsbeslutningen kan begrundes i saglige planlægningsmæssige hensyn efter lovens formål, og samtidig skal reguleringen have hjemmel i PL § 15, stk. 2. Af proportionalitetsprincippet følger endvidere, at der ikke må eksproprieres, hvis det der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde⁵³. I MBL § 26a og i VFL findes der særskilt lovhjemmel til sikring af grundvandsinteresser, hvorfor grundvandsbeskyttelse ofte bliver varetaget gennem disse love. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 60-61].

Da lokalplanen er direkte bindende overfor den enkelte borger og samtidig kan regulere fremtidige forhold, kan den være velegnet til at beskytte fremtidige drikkevandsinteresser, hvilket også er en af intentionerne i VRD. Lokalplanen kan dog ikke anvendes til at ekstsivere landbrugsbedrifter, men derimod kan den være med til at foretage et skift i arealanvendelsen, f.eks. kan den udlægge landbrugsejendomme til rekreative formål, hvilket kan være et varigt middel til sikring af grundvandsinteresser.

⁵³ F.eks. må der ikke eksproprieres større areal, end det er nødvendigt for realiseringen af formålet, ligesom pålæg af servitutter er mindre indgribende end fuldstændig ekspropriation af ejendomsretten. Endvidere skal ekspropriationen være af væsentlig betydning, hvorfor tvangsmæssig afståelse af jord kun kan komme på tale, når de samfundsmæssige hensyn er af sådan en vægt, at de klart tilsidesætter individuelle grundejerinteresser. [Tophøj Sørensen og Friis-Jensen, 2002, s. 60-61]

6.3 Vandforsyningsloven

Vandforsyningsloven skal jf. formålsparagraffen (§ 1) sikre:

- at udnyttelsen og beskyttelsen af vandforekomster sker efter en samlet planlægning,
- en samordning af den eksisterende vandforsyning med henblik på en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne, og
- en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning.

Allerede i formålsparagraffen fremgår det, at VFL er et væsentligt retligt grundlag mht. sikring af de danske vandressourcer, og at disse ressourcer er af tilfredsstillende kvalitet. Lovens § 10 dikterer, at amtsrådene med bistand fra kommunalbestyrelserne skal foretage en kortlægning og planlægning af vandressourcerne. Vandressourcekortlægningen omfatter vandressourcernes beliggenhed, størrelse, kvalitet og den naturlige beskyttelse mod forurening. Desuden skal amtsrådet identificere vandressourcer, der er særligt følsomme over for forurening.

På baggrund af denne kortlægning gennemfører amtsrådet en vandressourceplanlægning af den fremtidige anvendelse og beskyttelse af regionens vandressourcer. Kortlægningen anvendes i planlægningen til at udpege områder i regionplanen med særlige drikkevandsinteresser, drikkevandsinteresser, begrænsede drikkevandsinteresser, følsomme indvindingsområder, indsatsområder samt en prioriteret udpegning af indsatsområderne. Vandressourceplanlægningen skal desuden koordineres med amtets indsats på jordforureningsområdet, og med andre relevante aktiviteter som amtet udfører, i forbindelse med planlægningen. Ved udarbejdelsen og realiseringen af vandressourceplanlægningen opretter amtsrådet et koordinationsforum til at bistå sig ved planlægningen. Dette forum består af repræsentanter for amtet, kommunerne i amtet, vandforsyninger i amtet, andre berørte myndigheder og andre relevante parter i amtet. [VFL §§ 11 og 12]

Indsatsplaner

I de områder, hvor der skal ske en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne for at sikre nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser (indsatsområder), skal amtsrådet, for hvert af de indsatsområder der er udpeget i regionplanen, vedtage en indsatsplan, som skal følge den prioritering, der er fastlagt i regionplanen. Indsatsplanerne skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer. Ligeledes skal indsatsplanen indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinier og tidsplan for myndighedernes indsats til opnåelse af denne beskyttelse.

For at gennemføre en indsatsplan kan amtsrådet indgå aftale med ejeren eller indehaveren af andre rettigheder over en ejendom. En sådan aftale kan indeholde ændringer i dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen, og aftalen kan endvidere omhandle salg af hele eller dele af ejendommen til amtet. [VFL §§ 13 og 13d]

Indsatsplanen er ikke retligt bindende overfor den enkelte grundejer, men den har indirekte betydning i kraft af at den er administrationsgrundlag ved enkeltstatsbehandlingen og kan betragtes som en handlingsplan for de foranstaltninger, der skal gennemføres inden for området. Amtsrådet skal gennemføre indsatsplaner vedtaget efter VFL § 13, i det omfang de relevante beslutninger ligger inden for dets beføjelser. Det betyder, at amtet ikke blot skal tillægge indsatsplanen betydelig vægt ved de skønmæssige beføjelser (miljøgodkendelse, landzonetilladelse mv.), men de skal endvidere søge indsatsplanen gennemført ved at udnytte sine beføjelser efter lovgivningen⁵⁴. [VFL § 13c]

Indsatsplan som ekspropriationsgrundlag

Indsatsplanen fungerer som ekspropriationsgrundlag efter MBL § 26a, hvilket medfører, at der skal stilles forskellige krav til indsatsplanens indhold. For at ekspropriationen overhovedet er lovlig, skal indholdet af indsatsplanen opfylde de krav, der er opstillet i relevant lovgivning og bekendtgørelser. Indholdet af indsatsplaner er, som nævnt ovenfor, specificeret i bek. 494/2000, men udover det skal de krav, der opstilles i indsatsplanen være udtryk for en saglig vurdering. Spørgsmålet herefter er hvornår indholdet i en indsatsplan kan anses for at være sagligt? Med hensyn til nitratgrænsen på 50 mg/L⁵⁵ vil en skærpelse af denne grænse i en indsatsplan næppe være usaglig, idet beskyttelsesniveauet i et vandindvindingsområde kan sættes ekstremt lavt med henblik på at fortynde vand, der er mere forurenet. En indsatsplan der indeholder disse krav, vil kunne danne grundlag for frivillige aftaler om restriktioner i arealanvendelsen, men indsatsplanen vil næppe kunne danne grundlag for en ekspropriation, når det overordnede kvalitetskrav på 50 mg/L er overholdt. [Tophøj Sørensen og Friis-Jensen, 2002, s. 67]

Derimod kan det være mere kompliceret at begrunde saglighed med hensyn til pesticider. For det første kan det være vanskeligt at udpege, hvilke arealer der er pesticidfølsomme, idet arealer der er nitratfølsomme ikke nødvendigvis også er pesticidfølsomme. For det andet er der taget stilling til pesticidernes farlighed fra Miljøstyrelsens side, idet de godkender eller forbyder farlige stoffer, jf. bek. om kemiske stoffer og produk-

⁵⁴ Dvs. beføjelser i medfør af de love der yderligere er beskrevet i dette kapitel 6, *Virkemidler*.

⁵⁵ Grænseværdier for vandkvaliteten er opstillet i drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1a. [Bek. 871/2001]

ter⁵⁶. Et spørgsmål i denne forbindelse er, om det overhovedet kan sagligt begrundes, at pesticider, der er godkendt af Miljøstyrelsen, rammes af restriktioner i indsatsplaner? Besvarelsen af dette spørgsmål bygger på en risikovurdering, som allerede findes i MBL § 26a, der hjemler restriktioner med hensyn til brugen af pesticider, herunder også godkendte pesticider. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 67-68]

På den baggrund må det sammenfattes, at hvis indsatsplanernes indhold og kvalitetsmål kan begrundes ud fra saglige hensyn og i øvrigt overholder den relevante lovgivning, så er der intet til hinder for, at selv stramme kvalitetsmål mht. nitrat og pesticider i indsatsplanen kan medføre rådighedsindskrænkninger på de berørte ejendomme.

Udover de amtslige indsatsplaner, som er beskrevet ovenfor, kan en kommunalbestyrelse eller ejeren af et alment vandforsyningsanlæg, hvis de finder, at retningslinierne eller prioriteringen i vandressourceplanlægningen er utilstrækkelige til at sikre kommunens eller vandforsyningsens interesser, vedtage en kommunal indsatsplan for et område. Vedtagelsen af en sådan indsatsplan må dog ikke stride imod regionplanlægningen, vandressourceplanlægningen, vandforsyningsplanen eller indsatsplaner vedtaget af amtet. Kommunalbestyrelsen har pligt til at lægge den amtslige indsatsplan til grund ved skønmæssige beføjelser, hvor kommunalbestyrelsen er myndighed (f.eks. tilladelser til nedsivning af spildevand i medfør af MBL). Men kommunerne har hverken pligt til aktivt eller økonomisk at bidrage til gennemførelse af amternes indsatsplaner, men kommunerne er forpligtiget til at gennemføre indsatsplaner som den selv har vedtaget efter VFL § 13a. [VFL § 13a, stk. 1 og 2 og § 13c, stk. 2] [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 63]

Vandforsyningsplaner udarbejdes af kommunalbestyrelsen i henhold til VFL § 14. Planen skal angive forsyningsstrukturen af drikkevand i den enkelte kommune således, at den viser, hvilke anlæg forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte anlæg skal have. Vandforsyningsplanen må ikke stride mod regionplanlægningen, vedtagne indsatsplaner eller forudsætninger der er fastsat af miljøministeren⁵⁷ efter § 16, stk. 2. Amtsrådet påser, at den kommunale vandforsyningsplan er i overensstemmelse med regionplanen og ovennævnte forudsætninger. Amtsrådet sammenholder ligeledes vandforsyningsplanens indhold med vandressourceplanlægningen og indsatsplanerne, hvorefter det vurderes, om planen i øvrigt tilgodeser hensynet til beskyttelsen af vandområder og grundvandet. [VFL §§ 14 og 14 a]

⁵⁶ LBK. nr. 21/1996

⁵⁷ Miljøministeren kan endvidere, efter VFL § 15, udarbejde landsplaner for vandindvinding, beskyttelse af vandressourcerne og vandforsyning, som skal ligges til grund ved behandling af sager efter VFL.

Indvinding af grundvand må ikke finde sted uden amtsrådets tilladelse⁵⁸. Tilladelsen skal angive indvindingens mængde og formål og fastlægge omfanget af de undersøgelser anlæggets ejer skal foretage, for at kunne bedømme evt. ændringer af grundvandsstanden, vandføringen i vandløb eller vandstanden i søer mv. En tilladelse skal endvidere angive en tilladelig vandspejlssænkning eller evt. en tilladelig vandmængde pr. time. Denne bestemmelse kan bl.a. være med til at sikre, at der ikke sker en overpumpning af grundvand. [VFL § 22, stk. 3 og 4]

Vandforsyningslovens kapitel 9 indeholder bestemmelser om, hvad der kan indregnes i vandprisen, herunder fastsættelse af gebyrer. Bestemmelserne i VFL kapitel 9 kan have betydning ift. VRD artikel 9, der bygger på princippet om fuld omkostningsdækning og princippet om ”forureneren betaler”. Vandrammedirektivet fastsætter krav om, at miljø- og ressourcerelaterede omkostninger skal indregnes i brugerbetalingen. Ligeledes indeholder VRD krav om, at forsyningspligtigheder skal sektoropdeles ud på, som minimum, sektorerne husholdning, industri og landbrug. I forhold til dette krav om brug af økonomiske virkemidler i VRD begrænses VFL af, at den ikke i dag indeholder nogen hjemmel til at indregne miljø- og resourceomkostninger, ligesom den heller ikke sektoropdeler omkostningerne ved forsyningsydelser i Danmark. Endvidere foregår prisfastsættningen på vand i dag ud fra et ”forbrugeren betaler” princip, hvilket ikke er overensstemmende med VRD’s ”forureneren betaler” princip. Det vil formentlig være et omfattende arbejde, at sektoropdele og differentiere vandforsyningsydelserne i Danmark, da der bl.a. skal udarbejdes nye modeller for, hvor meget grundvandet er forurenet, og hvor denne forurening stammer fra.

Kortlægningen, vandressource- og vandforsyningsplanlægningen, som der findes i medfør af VFL, har stor betydning for hvordan beskyttelsesindsatsen bør tilrettelægges i samspil med MBL, og VFL indeholder således et væsentligt instrument til iværksættelse af særlige indsatser til sikring af vandressourcerne. Især indsatsplanlægningen kan betragtes som værende et væsentligt instrument til at beskytte grundvand, der er udlagt til drikkevand, og dermed beskytter grundvandsressourcerne i indsatsområderne mod forurening, hvilket stemmer godt overens med VRD’s målsætninger.

6.4 Miljøbeskyttelsesloven

Det er primært i MBL kapitel 3, at der findes bestemmelser, som omhandler beskyttelse af jord og grundvand (§§ 19-26). Disse bestemmelser, der stammer fra vandforsy-

⁵⁸ Kommunalbestyrelsen kan dog meddele tilladelser i tilfælde hvor et anlæg ikke indvinder mere end 3000 m³ årligt, eller hvor indvindingsanlægget forsyner mindre bebyggelser på landet. [VFL § 19]

ningsloven blev, med mindre justeringer, overført til den første miljøbeskyttelseslov, som trådte i kraft i 1974. [Thaysen & Sørensen, 2001, s. 18]

I MBL § 19, stk. 1 er det fastlagt at stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund ikke uden tilladelse fra amtsrådet⁵⁹ må nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på jorden eller afledes til undergrunden. Det må antages, at der ikke skal meddeles tilladelse til lovlig anvendelse af godkendte pesticider, ligesom det må antages, at kravet i § 19, stk. 1 ikke omfatter landbrugets almindelige udsprejning af husdyrgødning. Tilladelser efter MBL § 19 kan til enhver tid og uden erstatning tilbagekaldes af bl.a. fare for forurening af vandforsyningsanlæg eller af hensyn til miljøbeskyttelsen i øvrigt jf. MBL § 20, stk. 1. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 19]

Miljøministeren har en væsentlig kompetence til at fastsætte nærmere regler om beskyttelse af grundvandsressourcerne. Blandt andet bestemmer MBL § 19, stk. 5-7 at miljøministeren kan fastsætte regler, der skal sikre at jord og grundvand ikke forurenes eller udsættes for fare for forurening. Ligeledes kan ministeren fastsætte godkendelsesordninger for etablering eller udvidelser af husdyrhold, der kan medføre forøgelse af risiko for en grundvandsforurening. Endvidere kan ministeren fastsætte regler til begrænsning eller forbud mod tilførsel af husdyrgødning og affaldsprodukter til jordbrugsformål i områder, der i regionplanen er udpeget til indsatsområde mht. nitrat⁶⁰, hvilket bl.a. er fastsat i husdyrgødningsbekendtgørelsen. Husdyrgødningsbekendtgørelsen tager sigte på at begrænse forurening og gener fra dyrehold, ved at der i § 28 er fastsat nærmere regler for, hvor mange dyreenheder der må være pr. ha landbrugsjord (harmonireglerne⁶¹). Harmonireglerne skal være med til at sikre, at der ikke sker en overgødsning af landbrugsjorderne med fosfor ved at stille som betingelse, at landmændene til enhver til har tilstrækkelig udbringningsareal til rådighed, hvilket også er en fordel mht. til grundvandsbeskyttelsen. Harmonikravene i medfør af MBL er dog ikke egnede til at skabe harmoni på den enkelte ejendom i form af krav om, at udbringningsarealet rent faktisk hører til samme ejendom som husdyrholdet. Her synes landbrugslovens arealkrav i højere grad at være anvendelig til at sikre en mere harmonisk bedriftsstruktur, se afsnit 6.10, *Landbrugsloven*. [Anker, 1996, s. 133-134]

Når amtsrådet efter VFL § 20 giver tilladelse til et vandforsyningsanlæg til indvinding af grundvand, kan det erstatningsfrit fastlægge et beskyttelsesområde iht. MBL § 22, inden for hvilket, anlæg, der afleder spildevand til undergrunden eller andre af de § 19 omfattede forhold, skal være forbudt efter udløbet af en fastsat frist. Udstrækningen af

⁵⁹ Miljøministeren kan fastsætte andre regler efter MBL § 19, stk. 4.

⁶⁰ Indsatsområde mht. nitrat benævnes også nitratfølsomt område, og disse områder udpeges i regionplanen jf. PL § 6, stk. 3 nr. 12.

⁶¹ Harmonikravene er et vigtigt led i implementeringen af nitratdirektivet. [www.sns.dk d]

dette beskyttelsesområde fastlægges som udgangspunkt efter spildevandsbekendtgørelsens kapitel 12, f.eks. mindst 300 m i forhold til nedsivningsanlæg, hvis vandforsyningsanlægget skal levere vand af drikkevandskvalitet. Hvis et nedsivningsanlæg giver anledning til problemer, kan der blive tale om et krav om kloakering. Kloakeringsprojektet indarbejdes efterfølgende i et forslag til spildevandsplan udarbejdet af kommunalbestyrelsen efter MBL § 32. Amtet kan endvidere give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand jf. MBL § 24. Bestemmelsen i § 24 kan ses som et supplement til de beskyttelsesområder, der er fastlagt iht. bestemmelsen i MBL § 22. Hovedsageligt har bestemmelsen i MBL § 24 været anvendt til (mod erstatning) at fastlægge såkaldte fredningsbælter, typisk med en radius på 10 m, omkring vandindvindingsboringer. Inden for dette ”fredningsbælte” må der ikke gødes, bruges gifte eller bekæmpelsesmidler, der kan udsætte anlægget for forurening. [Miljøstyrelsen, 1998, s. 51]

Miljøbeskyttelsesloven har endvidere stor betydning for de indsatsplaner, der kan vedtages efter VFL, idet disse indsatsplaner kan danne grundlag for ekspropriation efter MBL § 26a⁶². Ifølge § 26a:

...kan amtsrådet og kommunalbestyrelsen, når der er vedtaget en indsatsplan efter VFL §§ 13 eller 13a og hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider.

Denne ekspropriationshjemmel skal fungere som et væsentligt redskab for amterne og kommunerne til at sikre de nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser. Hjemmelen er imidlertid uklar, idet den er underlagt proportionalitetsprincippet. Der må kun eksproprieres, hvis det er ”strengt nødvendigt”, for at sikre kvaliteten af grundvandet. Det kan være svært i en konkret situation at afgøre, hvad der er nødvendigt, f.eks. må der være pesticidrester i grundvandet og i så fald i hvor store mængder? Efter ordlyden i MBL § 26a ligger det fast, at der ikke er adgang til at ekspropriere fuldstændig ejendomsret til et areal, idet bestemmelsen kun er begrænset til ”rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger”. Disse rådighedsindskrænkninger kan endvidere kun finde sted med hensyn til nitrat eller pesticider og kun med grundvandsbeskyttelse som formål. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 18] [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 66]

For at ekspropriationshjemmelen skal få den tiltænkte gennemslagskraft, skal der stilles nogle klarere retningslinier for, hvad ovenstående proportionalitetsprincip indebæ-

⁶² Ekspropriationshjemmelen blev indført i MBL i forbindelse med vedtagelsen af VFL 1. juli 1998.

rer. Uklarhederne er søgt afklaret gennem bekendtgørelse nr. 494/2000 om indsatsplaner, idet den fastsætter krav om grundlaget for og indholdet af indsatsplaner, hvilket er beskrevet i ovenstående afsnit 6.3, *Vandforsyningsloven*.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder derfor, med dens tilladelses- og godkendelsesordninger og sågar en ekspropriationshjemmel, en række virkemidler, der alle kan bidrage til en beskyttelse af grundvandet, og derfor også kan anvendes til at gennemføre VRD's målsætninger. Udover at beskytte grundvandet kan MBL yderligere bidrage til en forbedring i vandkvaliteten ved at den bl.a., når der er vedtaget en indsatsplan for et område, kan pålægge ejeren restriktioner i arealanvendelsen alene mht. nitrat og pesticider for at sikre fremtidige drikkevandsinteresser. Et forbud mod tilførsel af nitrat og pesticider kan netop medføre, at grundvandet bliver beskyttet og på sigt bliver forbedret.

6.5 Jordforureningsloven

Det væsentligste formål med JFL er ifølge § 1 at forebygge, fjerne eller begrænse jordforurening og forebygge skadelig virkning fra jordforurening på grundvand, menneskers sundhed og miljøet i øvrigt⁶³. Efter § 1, stk. 2 tilsigter loven særligt at beskytte bl.a. drikkevandsressourcer.

Amtsrådet foretager, i samarbejde med kommunalbestyrelsen, en kortlægning og forureningsundersøgelser af forurenede arealer. Det er endvidere amtsrådets opgave at udarbejde oversigter over de steder, hvor der bør foretages undersøgelser eller træffes afværgeforanstaltninger, såsom oprydninger, for at sikre at en given punktforureningskilde ikke medfører en risiko for forurening af omgivelserne herunder grundvandet. Hvis en lokalitet udgør en risiko for grundvandet i indsatsplanområdet, og hvis amtet har kortlagt lokaliteten på vidensniveau 2⁶⁴, så skal der hurtigst muligt træffes afværgeforanstaltninger, hvorved truslen fjernes. Udgangspunktet er, at det er amtet der udfører undersøgelser eller iværksætter afværgeforanstaltninger efter fornøden underretning af ejeren. Afværgeforanstaltningen er altså afhængig af, at ejeren underretter amtsrådet ved en konstateret jordforurening. Selve afværgeforanstaltningen kan, hvis det er den økonomisk mest fornuftige løsning, endvidere bestå af opkøb eller ekspropriation af rettigheder over fast ejendom. [JFL §§ 3, 17, 21 og 22] [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 73-74]

⁶³ Loven omfatter ikke jord, der er påvirket af jordbrugsmæssig spredning af slam, gødning og pesticider mv. jf. JFL § 2, stk. 2.

⁶⁴ Et areal betegnes som kortlagt på vidensniveau 2, hvis der er tilvejebragt et dokumentationsgrundlag der gør, at der med stor sikkerhed kan lægges til grund, at jordforureningen er af en sådan karakter, at forureningen kan have en skadelig virkning på mennesker og miljø. [JFL § 5]

Amtet kan meddele et påbud til forurenere om at fjerne en konstateret forurening og genoprette den hidtidige tilstand eller foretage tilsvarende afhjælpende foranstaltninger jf. JFL § 41, stk. 1.

Hvis der sker en jordflytning af forurenede jord uden for en kortlagt ejendom, skal det anmeldes til kommunalbestyrelsen, af den der foretager jordflytningen. Anmeldelse af jordens anvendelse skal ligeledes ske til det pågældende amtsråd og den pågældende kommunalbestyrelse, hvor jorden ønskes anvendt. Disse regler skal bl.a. være med til at sikre, at jordflytningen ikke giver anledning til en skadelig virkning på grundvand. Endvidere er det forbudt at tilføre forurenede såvel som uforurenede jord til råstofgrave eller tidligere råstofgrave, medmindre at amtsrådet meddeler dispensation fra forbuddet. [JFL § 50, stk. 1 og 2 og § 52, stk. 1 og 2] [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 74]

Bestemmelserne i JFL er nyttige til at reducere en forureningstrussel mod grundvandet, især i indsatsplanområder, hvilket må karakteriseres som værende en beskyttelsesforanstaltning, idet afværgeforanstaltningerne har til formål at eliminere trusler mod grundvandet. Formålsparagraffen siger direkte, at loven skal anvendes til at forebygge forurening af grundvandet, hvilket må dække over alle forekomster af grundvand. Dette stemmer godt overens med de mål, der er opstillet mht. til beskyttelse af grundvand i VRD, hvorimod afværgeforanstaltningerne næppe kan bidrage til en forbedring af grundvandet, da der ikke ligger noget forbedrende i selve afværgeforanstaltningen.

6.6 Råstofloven

Råstofferne i undergrunden har en væsentlig betydning for miljøet, herunder vandmiljøet. Staten administrerer RL på havet og kontinentalsokkelen mens amterne administrerer RL på land. Ved lovens anvendelse skal der bl.a. lægges vægt på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, og udnyttelsen af råstoffer på havet og land skal ske som et led i en bæredygtig udvikling. [RL §§ 1 og 3]

Erhvervsmæssig indvinding af råstoffer kræver tilladelse fra amtsrådet, mens mindre ikke-erhvervsmæssige indvindinger blot kræver en anmeldelse til amtsrådet. Amtet kan dog i tilladelsen stille vilkår⁶⁵ til indvindingen og på strandbredder og kyststrækninger kan amtet endvidere forbyde indvinding. En tilladelse kan f.eks. indeholde vilkår om virksomhedens drift og om efterbehandling af arealet med henblik på at begrænse miljømæssige gener og forebygge forurening af grundvand og jord, og at indvindingen

⁶⁵ Råstofforekomster og drikkevandsressourcer kan ofte i regionplanen være udpeget inden for samme geografiske område, hvorfor der kan fastsættes skærpede vilkår i indvindingstilladelsen mhp. at forebygge forurening af grundvandet jf. RL § 10. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 75]

og efterbehandlingen sker efter en plan, der er godkendt af amtsrådet og som indeholder hovedelementerne for indvindingen og efterbehandlingen. Miljøministeren kan i visse tilfælde fastsætte nærmere regler for amternes administration, fastsætte regler for samarbejdet mellem amtsrådet og andre myndigheder eller helt overtage amtets beføjelser efter loven, hvis sagen har større betydning. [RL §§ 7, 10, 35 og 36]

Råstofgrave anvendes ofte som deponeringssteder for overskudsjord fra diverse bygge- og anlægsarbejder. Dette kan give anledning til forurening, særlig da deponeringen, som følge af råstofgravningen, sker tæt på grundvandsspejlet. For at forebygge, at foruren jord såvel som uforuren jord tilføres råstofgrave, og som dermed udgør en trussel mod grundvandet, er der i jordforureningslovens § 52 hjemmel til, at amtsrådet kan udstede forbud mod tilførsel af overskudsjord i råstofgrave, se også afsnit 6.5, *Jordforureningsloven*.

Amtsrådet fører tilsyn med, at lovens bestemmelser overholdes på landjorden, og miljøministeren påser, at lovens bestemmelser overholdes på søterritoriet jf. RL § 31, stk. 1 og 2.

Råstofloven indeholder ikke mange virkemidler til at beskytte grundvandet, men tilladelsesproceduren i RL § 7 indebærer, at amtet har mulighed for at fastsætte skærpede vilkår i indvindingstilladelsen med henblik på at beskytte grundvandet mod forurening, hvilket også harmonerer med VRD's mål om at beskytte grundvandet.

6.7 Jordfordelingsloven

Jordfordeling kan indirekte være et middel til at beskytte grundvandet. Jordfordelingslovens § 1 dikterer, at ved jordfordeling skal det tilstræbes, at arealer i det åbne land fremover er beliggende så hensigtsmæssigt som muligt i forhold til deres anvendelse. Det skal således tilstræbes, at ejendommens arrondering og struktur forbedres ved jordfordelingen med henblik på at opnå en bedre udnyttelse af ejendommene. Jordfordeling kan bl.a. anvendes i forbindelse med køb og salg af arealer til naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning og rekreative områder og større anlægsprojekter mv. Når jordfordelingen kan anvendes i forbindelse med køb og salg af arealer til rekreative områder og større anlægsprojekter mv. må det også kunne anvendes som et virkemiddel til grundvandsbeskyttelse. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 78]

Når jordfordelingen kan anvendes som virkemiddel til at foretage forbedrende foranstaltninger ift. beskyttelse af grundvandet, er jordfordelingen ligeledes et middel, der er i god overensstemmelse med VRD's intentioner om, at grundvandet skal beskyttes.

Jordfordelingssager kan rejses af alle med en retlig interesse, herunder også myndigheder med væsentlige arealinteresser i det åbne land. Jordfordelingssager behandles af Direktoratet for FødevarerErhverv og jordbrugskommissionen jf. JFDL § 1, stk. 2. En

jordfordeling skal som udgangspunkt ske på frivillig basis. Men lovens § 2, stk. 5 indeholder dog begrænsede muligheder for at tvinge lodsejere med i en jordfordeling. Direktoratet for FødevarerErhverv udarbejder efter forhandling med de enkelte lodsejere en hensigtsmæssig jordfordelingsplan med oplysninger om vilkår, kontante vederlag og betingelser for jordfordelingsplanens gennemførelse. Når jordbrugskommissionen har godkendt jordfordelingsplanen, forelægges den for de berørte lodsejere. Hvis der er lodsejere, som ikke skriftligt giver deres tilslutning til planen, indkaldes de berørte parter til et offentligt møde for kommissionen. Hvis halvdelen af de ejere som jordfordelingsplanen vedrører, tilslutter sig planen, enten skriftligt eller ved møde, og de tiltrædende lodsejere repræsenterer mindst 2/3 af de arealer der omlægges efter planen, kan jordbrugskommissionen ved foreløbig kendelse bestemme, at jordfordelingen skal gennemføres for de på planen omfattede arealer jf. JFDL § 2, stk. 6.

6.8 Jordkøbsloven og bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn

Jordopkøb sker ofte i samspil med jordfordeling, og derfor er det relevant også at præsentere jordkøbsloven. Bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn er ligeledes relevant at inddrage, idet staten og de regionale jordkøbsnævn⁶⁶ jf. JKL § 18 har mulighed for at købe fast ejendom efter aftale med ejeren når:

- der skal fremskaffes jord til oprettelse eller supplerung af jordbrug eller tilvejebringes en jordfordeling som led i en strukturudvikling,
- det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt med hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø,
- det skal bruges for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige gener i landbrugsområder i forbindelse med jordomlægninger, og
- det skal bruges som led i oprettelsen af havekolonier.

Ud fra de ovenstående punkter fremgår det, at JKL primært omhandler jordopkøb til agrare formål, hvilket yderligere er præciseret i bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn § 5, stk. 3 og 4. Ifølge disse bestemmelser er det ikke en opgave for de regionale jordkøbsnævn, at opkøbe arealer til skovrejsning og ikke-jordbrugsmæssige formål. De regionale jordkøbsnævn kan således kun købe arealer, der kan udnyttes jordbrugsmæssigt, herunder også til ekstensiv drift, mens arealer uden jordbrugsmæssig værdi kun

⁶⁶ Et regionalt jordkøbsnævn er nedsat af amtsrådet, og kan efter aftale med ejeren købe fast ejendom i amtet jf. bekendtgørelse om regionale jordkøbsnævn §§ 1 og 5, der er udstedt i henhold til § 30a, stk. 1,2,5,7 og 8 i JKL.

kan opkøbes, hvis de er en del af et areal med jordbrugsmæssig værdi. At jordkøbsnævnene efter JKL kun har begrænset adgang til at opkøbe jord skal ikke betragtes som et problem, idet amterne og kommunerne også har kompetence til jordopkøb efter kommunalfuldmagten, hvilket er beskrevet i afsnit 6.12, *Kommunalfuldmagten*. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 79-80]

Jordkøbsloven kan ikke direkte anvendes til hverken at beskytte, forbedre eller restaurere grundvandsforekomster jf. VRD, men fordi at JKL kan anvendes i forbindelse med jordfordeling, kan den være medvirkende til at jordfordelingen gennemføres, og dermed have en indirekte indflydelse på beskyttelsen af grundvandet, i det omfang at jordfordelingen vil have beskyttende effekt på grundvandet.

6.9 Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven tager, ligesom LL, ikke direkte sigte på at beskytte grundvandsressourcerne, men der er bestemmelser i NBL, som indirekte kan være med til at sikre beskyttelsen af grundvand. Loven tilsigter særligt:

- at beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier,
- at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser, samt
- at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

[NBL § 1, stk. 2]

Lovens beføjelser skal endvidere anvendes med sigte på at bekæmpe sandflugt, forøge skovområdet samt at genoprette vådområder, som skal medvirke til at beskytte vandmiljøet jf. NBL § 2.

Efter NBL § 3, stk. 2 er der forbud mod at foretage ændringer i tilstanden af heder, moser og lignende, strandenge og strandsumper samt ferske enge og overdrev. Lovens § 65, stk. 3 indeholder dog en dispensationsbestemmelse, der gør, at der kan dispenseres fra reglerne i § 3, stk. 2. Forbuddet i § 3 kan indirekte have en positiv indvirkning på grundvandet, idet det sikrer, at de beskyttede naturtyper ikke udlægges til traditionel dyrkning og dermed heller ikke udsættes for aktiviteter, der kan skade grundvandet.

Selv om der i NBL § 2 står at loven bl.a. skal anvendes med sigte på at forøge skovarealet, så giver loven ikke amter og kommuner kompetence til at forøge skovarealet, hvilket de derimod har kompetence til i henhold til kommunalfuldmagten, se afsnit 6.12, *Kommunalfuldmagten*. Amterne har i regionplanen udpeget de områder, hvor skovrejsning er hhv. ønsket og uønsket, men der er ikke hjemmel til at sikre, at skovrejs-

ningen rent faktisk sker, hvor det er ønsket. Hvis det efter en nærmere vurdering viser sig, at det vil være hensigtsmæssigt, af hensyn til drikkevandsinteresser, at rejse skov i et område, der ikke er udpeget i regionplanen, har amtet mulighed for at ændre regionplanens områdeudpegning. [Miljøstyrelsen, 1998, s. 61]

Forøgelsen af skovarealet er desuden en national målsætning, som også indirekte kan have en gavnlig effekt på grundvandet. Folketinget vedtog i 1989 at skovarealet skal fordobles i løbet af de næste 80-100 år, hvilket svarer til rejsning af 4-5000 hektar ny skov om året. Heraf skal halvdelen være statskov og halvdelen privat skov, hvilket vil ske i overensstemmelse med regionplanens områdeudpegning [www.skovognatur.dk]. Udover at skovrejsningen kan anses som et virkemiddel til at sikre rekreative områder, kan det altså også ses som en varig sikring af drikkevandsinteresser, hvilket er helt i tråd med VRD's målsætninger mht. beskyttelse og på sigt også forbedring af grundvandet.

I NBL § 60 findes desuden en ekspropriationshjemmel, der fastlægger, at miljøministeren kan ekspropriere ejendom i landzone eller sommerhusområder, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at gennemføre foranstaltninger på grundlag af planlægning til fremme af lovens formål, herunder til genopretning af vådområder, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet⁶⁷.

6.10 Landbrugsloven

Det er reelt ikke muligt at opfylde intentionerne om prioritering af grundvand og vandkvalitet gennem LL, hvilket igen vil sige at LL ikke indeholder nogen aktive virkemidler, der kan sikre grundvandshensyn. Loven er blot med til at understrege den betydning, de jordbrugsmæssige interesser har i det åbne land. Normalt er det sådan, at der er dyrkningspligt på landbrugsjord, men bestemmelsen i LL § 7a, stk. 2, litra 3 indebærer, at det er muligt for ejeren af landbrugsjord, at udtage landbrugsjorder, etablere våde enge, foretage naturgenopretning eller lignende. Hvis lodsejeren ønsker at udtage jord til vådområdeetablering, kan han søge om tilskud til en miljøvenlig jordbrugsforanstaltning (se nedenstående afsnit 6.11), og ad den vej kan bestemmelsen i § 7a være med til at sikre grundvandsinteresser. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 77]

Landbrugslovens § 7a indeholder altså en bestemmelse, der kan fjerne nogle af de barrierer, der ligger i LL (dyrkningspligten), hvis en landmand ønsker at gøre brug af

⁶⁷ I bemærkningerne til lovforslaget står, at ekspropriationer kan benyttes, hvis en enkelt eller nogle få lodsejere forhindrer et projekt, som der er stor tilslutning til blandt de øvrige lodsejere. [www.sns.dk c]

f.eks. MVJ-støtte, og dermed beskytte grundvandsinteresser, hvilket stemmer godt overens med VRD's krav om beskyttelse af grundvand.

I medfør af LL § 7, stk. 5 kan ministeren fastsætte regler for landbrugsejendommens og landbrugsbedrifters forsvarlige drift, hvilket bl.a. har udmøntet sig i bek. 824/2002 (husdyrbekendtgørelsen). Husdyrbekendtgørelsen indeholder i § 6 bl.a. nogle arealkrav, hvor den enkelte landmand skal eje en vis procentdel af de udbringningsarealer, som er påkrævet iht. MBL's harmonikrav, hvilket bidrager til, at der ikke sker overgødskning af landbrugsarealerne.

Fortrinsstillingen i LL § 13, stk. 3-5 finder ikke sted ved jordomlægninger efter JFDL, dvs. at fortrinsstillingen ikke gælder ved jordomlægninger der gennemføres i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovtilplantning og rekreative områder og større anlægsprojekter mv. Reglerne om fortrinsstilling finder heller ikke anvendelse ved ekspropriation, hvis jordomlægningerne sker i forbindelse med afståelse af landbrugsarealer til offentlige anlæg mv. [LL § 13, stk. 6]

6.11 Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder

En af de væsentligste ordninger, der indirekte kan være medvirkende til at beskytte grundvandet, er tilskudsordningen om miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-ordningen⁶⁸). Formålet med de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ) er, at beskytte og forbedre vandmiljøet og naturen og dermed bidrage til at fremme den biologiske mangfoldighed inden for de af amtsrådet udpegede særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder) jf. bekendtgørelsens § 1. MVJ-ordningen indebærer, at ejere af arealer, der er beliggende i SFL-områder, kan jf. bekendtgørelsens § 2 søge om tilskud⁶⁹ til følgende miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger:

- Nedsættelse af kvælstoftilførslen.
- Etablering af efterafgrøder.
- Miljøvenlig drift af græs- og naturarealer.
- Etablering af ekstensive randzoner.

⁶⁸ MVJ er oprindeligt ikke skabt til at beskytte grundvandet, men at hjælpe med at udtage jord fra landbrugsproduktion, så overproduktion af korn i EU mindskes. [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 27]

⁶⁹ Tilskud kan ydes inden for rammerne af de årlige finanslove. [BMVJ § 2, stk. 1]

- Etablering af vådområder.

Det er amtsrådets opgave at udpege SFL-områder efter retningslinier udstedt af Direktoratet for FødevarerErhverv. Efter at SFL-områderne er udpeget i regionplanen, kan lodsejere i SFL-områder indgive en ansøgning til amtsrådet om tilskud til MVJ, hvorefter Direktoratet for FødevarerErhverv træffer afgørelse i sagen. [BMVJ §§ 11 og 13-15]

Der er forskellige tilsagnsperioder for de ovennævnte foranstaltninger, dvs. perioden hvori der kan opnås tilskud varierer, alt efter hvilke foranstaltninger der er tale om. Tilsagnsperioden for etablering af vådområder er 20 år, og tilsagnsperioden for de øvrige foranstaltninger er 5 eller 10 år. [BMVJ § 16]

MVJ-ordningen skal ses som en frivillig aftaleordning, hvor landmænd kan få udbetalt støtte mod at ekstensivere udnyttelsen af deres arealer. MVJ-ordningen kan have en gavnlig effekt i forhold til beskyttelse af grundvandet, idet aftalerne f.eks. regulerer tilførslen af nitrat på de arealer, der bliver indgået aftale for. Selv om MVJ-ordningen indeholder muligheder for beskyttelse af grundvandet, så bliver mulighederne stærkt reduceret ved, at MVJ-aftalerne ikke er varige men tidsbegrænsede. Der er altså ikke nogen garanti for, at en MVJ-aftale på sigt kan sikre varig beskyttelse af grundvandet, hvilket er et minus i forhold til VRD's målsætninger, der netop sigter mod en varig beskyttelse. Endvidere viser en undersøgelse af MVJ-ordningens implementering i perioden 1994-1996, at de miljømæssige effekter af MVJ har været stærkt begrænsede [Thaysen og Sørensen, 2001, s. 39].

6.12 Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten er det afgørende indenfor den kommunale selvstændighed, og bygger på princippet om, at amter og kommuner selv har rådigheden over ressourcerne i amtet eller kommunen. Det indebærer, at amter og kommuner, såfremt krav om lovhjemmel ikke følger af legalitetsprincippet, har ret til på egen hånd at stille ydelser til rådighed for sine borgere med de begrænsninger, der følger af de almindelige retsgrundsætninger. [www.retssal.dk]

Det indebærer, at amter og kommuner har ret til at bruge penge af kommunekassen til dispositioner, der er kommunale og tjener almene formål.

Kommunalfuldmagtens rammer udgøres af en række begrænsninger, som er opstillet nedenunder:

- Den pågældende aktivitet skal være i almenhedens interesse, og der må ikke være tale om favorisering eller forskelsbehandling.
- Aktiviteten skal komme borgerne til gode.

- Amternes og kommunernes skattemidler må ikke anvendes til konkurrenceforvridning på det private marked.
- Sagsområdet må ikke kunne karakteriseres som udtømmende reguleret i lovgivningen.

[Berg, 2002, s. 110]

Under det sidste punkt ligger også, at lovgivningen kan fordele arbejdsopgaver mellem stat, amter og kommuner, hvorfor der ikke kan gribes ind i andre amter og kommuners kompetence. [Berg, 2002, s. 110]

Amter og kommuner kan således efter kommunalfuldmagten tage opgaver op, hvis de ønsker det. Hvilke opgaver der lovligt kan tages op og behandles af amter og kommuner afhænger dels af en tradition eller kommunal interesse. F.eks. har amterne og kommunerne en lang tradition for at foretage ejendomsdispositioner, herunder jordopkøb og jordsalg. Det er dog ikke lovligt, at amtet eller kommunen opkøber jord på baggrund af spekulationer, hvorimod det er lovligt, at kommunen opkøber og videresælger jord af hensyn til grundvandsbeskyttelse⁷⁰. Lovligheden bestyrkes af at amterne eller kommunerne i forvejen administrerer en stor del af de forskellige love inden for miljølovgivningen, og at miljøhensynene bliver forfulgt i kommunalfuldmagtsdispositionerne. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 81]

Efter kommunalfuldmagten kan amter og kommuner frit indgå aftaler med grundejere, der er nødvendige for en forsvarlig og saglig drift af kommunen eller med henblik på at fremme en kommunal interesse. Aftaler anvendes i stort omfang som middel til at realisere de kommunale opgaver. En aftale kan f.eks. bestå i, at kommunen, mod erstatning, indgår aftale med grundejeren om servitutpålæg på ejendommen. Efter kommunalfuldmagten kan kommunen endvidere, hvis de ejer eller erhverver jord, pålægge en ejendom servitutter eller deklARATIONER⁷¹. Dette betyder, at hvis kommunen råder over arealer der ønskes videresolgt til f.eks. byggegrunde, kan kommunen frit pålægge byggegrundene en deklARATION, som sikrer grundene som sprøjtefrit område. [Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002, s. 83] [Garde og Mathiassen, 1991, s. 57]

Kommunalfuldmagten indeholder altså virkemidler som jordkøb og –salg samt servitutpålæg efter aftale og mod kompensation, hvilket kan ses som virkemidler, der kan bidrage til beskyttelse af grundvandet. Kommunalfuldmagten er dog begrænset af, at den skal bygge på tradition eller kommunal interesse, hvorfor amter og kommuner ikke bare kan opkøbe jord og pålægge servitutter efter behag. Men såfremt grund-

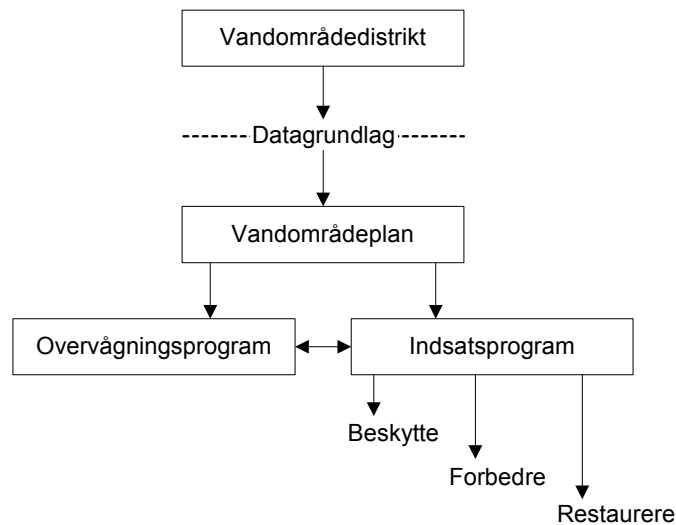
⁷⁰ Jorden kan f.eks. være pålagt dyrkningsrestriktioner inden videresalg.

⁷¹ Der er i realiteten ikke meget forskel på en servitut eller en deklARATION. En deklARATION bruges ofte om det dokument som hjemler en servitut. [Eyben, 1996, s. 60]

vandsbeskyttelse kan begrundes i en kommunal interesse, så kan det være anvendeligt til at sikre grundvandsinteresser i tråd med VRD's intentioner.

6.13 Delkonklusion

Denne delkonklusion har til formål at sammenholde de mål og krav, der er lokaliseret i kapitel 5, *Vandrammedirektivet* med de virkemidler, som der på nuværende tidspunkt eksisterer til at opfylde VRD's mål om opnåelse af en god grundvandstilstand. Dermed kan vi svare på, om de nuværende virkemidler inden for plan- og reguleringslovgivningen er tilstrækkelige til at opfylde VRD's målsætninger mht. beskyttelse, forbedring og restaurering af grundvandsforekomsterne, og dermed giver vi et bud på, om det vil få den ønskede effekt iht. VRD's målsætninger. For overskuelighedens skyld inddrager vi endnu engang figuren, indeholdende de forskellige delelementer i VRD.



Figur 9: De forskellige delelementer af vandrammedirektivet.

Delkonklusionen er bygget op således, at den gennemgår hver af delelementerne i ovenstående figur med henblik på, at vurdere om de nuværende virkemidler er tilstrækkelige til at gennemføre de enkelte delelementer af VRD. I de tilfælde hvor det kan konkluderes, at de nuværende virkemidler ikke er tilstrækkelige, fremsætter vi et bud på, hvilke foranstaltninger der kan iværksættes, for at gøre virkemidlerne tilstrækkelige.

Vandområdedistrikter

Selve udpegningen og fastlæggelsen af vandområdedistrikter, og hvem der skal fungere som koordinerende myndighed i vandområdedistrikterne, er foretaget af artikel 3-

udvalget, et udvalg nedsat under Miljøstyrelsen. I Danmark er der således udpeget 12 vandområdedistrikter, hvor amtsrådet skal fungere som den koordinerende administrative myndighed. Dermed ligger den geografiske udstrækning for vandområdedistrikterne på plads, hvori amtet, med bistand fra kommunerne, skal anvende de virkemidler de har til rådighed for at gennemføre VRD's mål. Vandområdedistrikternes geografiske udstrækning følger ikke de nuværende administrative grænser (amtsgrænser), hvorfor der åbnet mulighed for, at der kan opstå koordinationsproblemer i de områder hvor amtsgrænserne overlapper vandområdedistrikterne. Koordinationsproblematikken kan især give sig til kende ved, at den ansvarlige vandområdedistriktsmyndighed tillægges kompetencer til f.eks. at udstede tilladelser i et andet amt.

Datagrundlag

Til at frembringe det datagrundlag der er krav om i VRD's artikel 5, 6 og 7, har vi allerede i Danmark en stor mængde data til rådighed, idet amterne efter VFL, med bistand fra kommunerne, kortlægger vandressourcernes beliggenhed, kvalitet og naturlige beskyttelse mod forurening samt de forureningstrusler, der kan påvirke vandressourcernes kvalitet. Endvidere skal der, som et led i denne kortlægning, foretages en identifikation af de områder, som er særligt følsomme overfor forurening. Dette datagrundlag bruger vi i Danmark i regionplanen, hvor der sker en udpegning af de områder, der tænkes anvendt til drikkevandsindvinding og en udpegning af de særligt følsomme indvindingsområder. Vi har altså på nuværende tidspunkt, igennem VFL og regionplanlægningen, en række virkemidler, som langt hen ad vejen kan bidrage til opfyldelse af VRD's mål mht. datagrundlaget. Men VRD stiller yderligere nogle krav, som ikke indgår i vores datagrundlag i dag. Kravene om økonomisk analyse af vandanvendelsen indgår i dag ikke som en obligatorisk del af datagrundlaget, hvorfor vi finder det oplagt, at udbygge VFL's kapitel 13 til også at indeholde krav om udarbejdelse af økonomisk analyse af vandanvendelsen. Denne økonomiske analyse skal tage højde for VRD's bilag III, hvilket bl.a. indeholder krav om, at analysen skal indeholde overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningsydelser. Selve analysen skal anvendes i det datagrundlag, der skal bruges til udarbejdelsen af vandområdeplaner, se nedenstående.

Vandområdeplan

Vandrammedirektivets artikel 13 fastsætter krav om, at der skal udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, som skal omfatte de oplysninger der er nævnt i direktivets bilag VII. I Danmark er der ikke tradition for at udarbejde vandområdeplaner, selvom der ganske vist udarbejdes andre planer vedrørende grundvand, såsom indsatsplaner. Vandområdeplanerne skal indeholde faktorer såsom kortlægning af grundvandsforekomsternes beliggenhed og grænser og kortlægning af grundvandets

kemiske og kvantitative tilstand, samt en lang række resumeer af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktivets øvrige mål.

I Danmark har vi allerede, i kraft af en effektiv dataindsamling, en stor del af det datagrundlag, der er nødvendigt for at kunne udarbejde en vandområdeplan. Men selve udarbejdelsen af vandområdeplanen vil stille krav til øget koordinering, både med hensyn til myndigheder og med hensyn til øvrige planer, som amtet varetager. Efter som vandområdeplanen skal udarbejdes på vandområdedistriksniveau, vil det være nødvendigt at koordinere planlægningen med de, til vandområdedistriktet, tilstødende vandområdedistrikter, da vandområdedistrikterne ikke er sammenfaldende med amtsgrænserne. Dette betyder, at vandområdedistriktsmyndigheden får kompetencer inden for et andet amt, hvilket stiller krav til et øget myndighedssamarbejde for at undgå, at vandområdeplanen ikke kommer i konflikt med regionplanlægningen. Selve indholdet af vandområdeplanen må også koordineres med regionplanen, idet der i vandområdeplanen skal ske en udpegning af vandområderne, som minder meget om den udpegning, der finder sted i regionplanlægningen i dag. Så det kan konkluderes, at Danmark har de midler der skal til for at udarbejde en vandområdeplan, men der skal altså ske en ændring i amternes praksis, idet de nu skal til at udarbejde en ny type plan samtidig med, at der skal ske en øget myndighedskoordinering mellem de amter, som vandområdedistriktet involverer.

Overvågningsprogrammer og indsatsprogrammer

Til udarbejdelsen af overvågningsprogrammer og indsatsprogrammer for Danmarks vandområdeplaner, er der allerede inden for plan- og miljøreguleringsområdet en lang række eksisterende virkemidler og løsninger som kan tages i anvendelse ved udarbejdelsen af disse programmer, jf. VRD artikel 8 og 11. Faktisk viser det sig, at der er mange lighedstræk mellem direktivets krav til udarbejdelsen af de nævnte programmer og den måde vi allerede på nuværende tidspunkt foretager overvågning af grundvands kvaliteten, samt iværksætter indgreb med henblik på beskyttelse af grundvandsforekomsterne som, anvendes, eller kan tænkes anvendt, til indvindingen af drikkevand.

I forhold til overvågningsprogrammerne har flere af virkemidlerne i VFL en betydelig rolle. Ved udarbejdelsen af overvågningsprogrammer for vandområdeplaner vil det være oplagt, at videreføre den nuværende overvågning af vandboringers indvindingsmængder og analyser af vandkvaliteten, for derved at opfylde direktivets krav om foretagelsen af kontrolovervågning af grundvandsforekomsterne. Direktivet stiller imidlertid krav om, at der også udføres en operationel overvågning, som har til formål at belyse effekten af specifikke foranstaltninger for de enkelte grundvandsområder. En sådan overvågningsfunktion er på nuværende tidspunkt ikke indeholdt i VFL, men kunne formentligt blive en realitet via en udbygning af analysepligten for vandforsyningsanlæg, for derved at kunne vurdere effekten og konsekvenserne af beskyttende foranstaltninger og forureningsulykker.

Virkemidlerne i VFL har også overfor indsatsprogrammerne en væsentlig betydning i forhold til de grundlæggende foranstaltninger, som et indsatsprogram skal indeholde. De grundlæggende foranstaltninger er de foranstaltninger, der som minimum skal indgå i indsatsprogrammerne med henblik på at opnå direktivets miljømål. I VFL er fastlagt et forbud mod indvinding af grundvand uden tilladelse samt krav om redegørelse for indvindingens indvirkning på grundvandsstanden og eventuelle følgevirkninger på vandføringen i vandløb eller vandstanden i søer. Forbuddet mod vilkårlig indvinding samt redegørelse for indvindingens effekt synes imidlertid ikke at være tilstrækkelig i forhold til direktivets krav om balance mellem indvinding og grundvandsdannelsen, da der med de nuværende regler tillades grundvandspejlsænkning i forbindelse med indvindingen af drikkevand. Uoverensstemmelsen mellem direktivets krav og virkemidlet i VFL kunne formentligt løses via en stramning af reglerne således at indvindingstilladelser kun blev udstedt under forudsætning af, at indvindingens omfang ikke overskred grundvandsdannelsen, men dette kan igen rejse problemer såsom, at vandforsyningen ikke vil slå til.

Udover de virkemidler i VFL, som til dels opfylder de grundlæggende foranstaltninger, er der en række andre grundlæggende krav i VRD om kontrol med udledning af forurening og andre aktiviteter, som kan forringe grundvandets tilstand. Disse krav er gennem virkemidler i form af forbud og tilladelsesprocedurer varetaget gennem MBL, JFL, RL og husdyrbekendtgørelsen da lovene og bekendtgørelserne sikrer, at der ikke foregår aktiviteter som kan true grundvandet. Der kan dog sættes spørgsmål ved effekten af harmonikravene indeholdt i husdyrbekendtgørelsen, da kravene er generelle krav gældende for hele landet, og der derfor ikke er taget højde for regionale forskelle på grundvandets følsomhed overfor udbringningen af husdyrgødning. Problemstillingen kan dog imidlertid løses ved, at anvende muligheden for at fastsætte skærpede krav til udbringning af husdyrgødning i områder, der i regionplanen er udpeget til særligt følsomme landbrugsområde, især mht. nitrat.

Udover de grundlæggende foranstaltninger til beskyttelse af grundvandet skal indsatsprogrammerne tillige indeholde supplerende foranstaltninger, der mere aktivt har til formål, at opfylde direktivets miljømål om beskyttelse, forbedring og restaurering af medlemsstaternes grundvandsforekomster. Til dette formål er der flere af de nuværende virkemidler i form af frivillige aftaler, indsatsplaner, VVM-reglerne, udpegning af naturbeskyttelsesområder, støtteordninger i forbindelse med MVJ-aftaler, region-, kommune- og lokalplaner samt tilladelsesordninger og beskyttelsesforanstaltninger i MBL, som kan være mere eller mindre oplagte at tage i anvendelse for herigennem at realisere direktivets miljømål.

Et oplagt virkemiddel til en aktiv beskyttelse af grundvandet mod forurening er indsatsplanerne, som kan udarbejdes i områder, der i regionplanen er udlagt som særlige indsatsområder mht. drikkevandsbeskyttelse, og kan gå ind og regulere dyrkningsforholdene enten via frivillige aftaler eller i sidste ende gennem ekspropriation. Indsats-

planerne har imidlertid visse begrænsninger, som bevirker, at de ikke fuldt ud vil være anvendelige til at opfylde direktivets krav om en aktiv indsats med henblik på beskyttelse, forbedring og restaurering af grundvandsforekomsterne. Begrænsningerne for indsatsplanen ligger i, at den kun kan anvendes i områder, hvortil der er knyttet særlige drikkevandsinteresser og altså ikke mere generelt og overordnet kan anvendes til ændring af eks. dyrkningsforholdene i landbrugsområderne for derved at beskytte grundvandet i områder, hvor det måske er meget udsat for, eller særligt følsomt overfor nitrat. Desuden er selve ekspropriationshjemmelen i MBL § 26a for snæver i forhold til en hensigtsmæssig indsats for beskyttelsen af grundvandet, da der kun er hjemmel til at ekspropriere med hensyn til nitrat og pesticider i de nuværende ekspropriationsbestemmelser i MBL. At der kun kan eksproprieres til beskyttelse mod nitrat og pesticider er, efter vores opfattelse, for snæver set i lyset af de mange nye giftstoffer, som optræder i grundvandet. Ekspropriationshjemmelen i MBL burde derfor udvides ved at gøre den mere fleksibel, f.eks. ved at det burde være muligt at revidere indholdet af bestemmelsen, efterhånden som der opnås en grundlæggende viden om miljøgiftens farlighed og potentielle trussel mod grundvandet. I denne forbindelse er det væsentligt at påpege, at der skal iværksættes en stor indsats med henblik på at få et solidt vidensgrundlag, således at grundlaget for at ekspropriere ikke kan anfægtes retssikkerhedsmæssigt af den eksproprierede part. Dette skyldes, at der i dansk retsopfattelse lægges stor vægt på ejendomsretten jf. grundlovens § 73, og at forsigtighedsprincippet, som i høj grad skal anvendes i forbindelse med en udvidelse af MBL § 26a, som følge deraf træder lidt i baggrunden.

I MBL §§ 22 og 24 er der udover ekspropriationshjemmelen tillige mulighed for, mod erstatning, at fastsætte meget afgrænsede dyrkningsrestriktioner indenfor 10 m fra vandindvindingsanlæg. Yderligere er der mulighed for at fastlægge et erstatningsfrit beskyttelsesområde, på normalt 300 m fra et vandindvindingsanlæg, som forbyder en række forurenende aktiviteter.

Andre virkemidler, som kunne tages i anvendelse til at beskytte, forbedre og restaurere grundvandsforekomster, er det traditionelle fysiske plansystem i form af region-, kommune- og lokalplaner. Disse planer indeholder en række foranstaltninger, som kan bidrage til en beskyttelse af grundvandet. Planerne indeholder imidlertid ikke det fornødne aktive element til, fra den ene dag til den anden, at beskytte mod grundvands-truende forhold, da planerne kun kan regulere fremtidige forhold og således ikke kan gribe ind i lovlig eksisterende anvendelse. Der er dog mulighed for at kunne ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan, som f.eks. omlægning af arealer fra jordbrugsformål til ikke-jordbrugsformål. Lokalplanerne kan dermed anvendes til ændring af arealanvendelsen i et område. Dette forudsætter, at lokalplanen foreligger, er lovligt vedtaget og yderligere at ekspropriationen kan begrundes i planlægningsmæssige saglige hensyn. Der er dog visse begrænsninger i forhold til reguleringen af dyrkningsforholdene i landzonen, hvor der ikke kan lokalplanlægges for forhold vedrørende dyrk-

ningsforholdene. En løsning på denne begrænsning kunne være en ændring af lokalplanernes begrænsede anvendelse, hvad angår mulighed for omlægning af dyrkningsforholdene.

Et ikke uvæsentligt element til en aktiv beskyttelse af grundvandet mod forurening er MBL's mulighed for til enhver tid, at tilbagekalde tilladelser til udledning, nedgravning og nedsivning af produkter, materialer og stoffer, som efterfølgende viser sig at kunne udgøre en forureningsrisiko for grundvandet. Muligheden har dog visse begrænsninger i forhold til en effektiv beskyttelse af grundvandet, da virkemidlet ikke kan forbyde brugen, og dermed udledningen, af godkendte pesticider og gødskningsprodukter på eksempelvis landbrugsjord, hvorfor virkemidlets anvendelse virker meget begrænset.

Samlet set er de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøreguleringsområdet til en vis udstrækning tilstrækkelige til at realisere de krav og miljømål, som VRD stiller til medlemsstaterne. Men som analyserne i projektet har vist, er der flere områder, hvor der er behov for større eller mindre justeringer af de nuværende virkemidler, hvis disse fuldt ud skal kunne leve op til de krav og målsætninger, som direktivet indeholder. En af de væsentligste mangler i denne forbindelse, er de nuværende virkemidlers rækkevidde til aktivt at beskytte, forbedre og restaurere grundvandsforekomsterne. Det viser sig, at vi har virkemidlerne til at beskytte grundvandet de steder, hvor det er direkte truet. Men hvor dette ikke er tilfældet, er der på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at gennemtvinge aktive forbedringer og restaureringer af grundvandsforekomsten, såsom i større omfang at forbyde brugen af kunstgødning og sprøjtemidler i landbruget, eller differentieret prisfastsættelse af vandforsyningsydelse således at ”forureneren betaler”, medmindre dette sker af frivillighedens vej.

7 Tidligere implementerede EU-direktiver

Formålet med at undersøge en række allerede implementerede direktiver er, at prøve at belyse, hvorvidt direktivernes teoretiske målsætninger faktisk bliver virkeliggjort, og hvilke barrierer, der evt. kan medføre at direktivet ikke får den tiltænkte effekt. I det omfang det er muligt, vil barriererne blive vurderet i de tilfælde, hvor der er sammenfald mellem mål og midler i VRD og i de allerede implementerede direktiver, med henblik på at komme mulige barrierer i forkøbet.

De tidligere direktiver, som vi har valgt at inddrage, er VVM-direktivet og habitatdirektivet. Disse to direktiver har en række fællestræk med VRD, hvor de væsentligste er, at de begge også omhandler miljøområdet, og dermed bygger direktiverne på samme principper som VRD. Begge direktiver indeholder som VRD også et bredt miljøsyn, hvilket vil sige, at de søger at samordne en lang række faktorer til et helhedssyn. VVM-direktivet er endvidere interessant, da det er fuldt implementeret hvilket gør det muligt at vurdere, med hvilken effekt det er blevet implementeret. Habitatdirektivet er endnu ikke fuldt implementeret, men der er alligevel vedtaget en række foranstaltninger, som vi kan vurdere effekten af. Grunden til at habitatdirektivet er særligt interessant er, at det på flere områder kan sammenlignes med VRD. Det er i samme omfang et meget ambitiøst og omfangsrigt direktiv, som forpligter den danske naturbeskyttelse gennem udpegninger af områder og beskyttelse af disse områder og dets arter. Der er en række lighedspunkter, både hvad angår udpegning af indsatsområder, fastlæggelse af et beskyttelsesniveau og heraf følgende forpligtelser til medlemsstaterne. Disse forpligtelser omfatter bl.a. krav om aktive foranstaltninger, hvilket vi også mener at VRD indeholder, jf. afsnit 5.5.1, *Fortolkning af vandrammedirektivets retlige forpligtelser*.

7.1 Supplerende teori

Som nævnt i kapitel 2, *Projektets teori og metode*, vil relevant teori blive inddraget i det omfang, det kan bidrage til at nuancere determinanterne, herunder samspillet mellem dem, i EMB's model. Vi mener, at Søren Winters (SW) politologiske implementeringsteori indeholder netop sådanne muligheder for at understøtte den valgte teori i projektet. Dette begrundes i teoriens hovedtese som bygger på, at lovgivning og politiske

beslutninger kun er papir, og den virkelige gennemslagskraft er afhængig af, hvad der sker under implementeringen. [Winter, 1998, s. 15]

Den politologiske implementeringsteori behandler den proces, hvormed lovgivning og andre politiske processer føres ud i livet. Processen omhandler forløbet fra en målsætning formuleres, realiseres gennem lovgivningen og implementeres. Implementeringsprocessen spiller en væsentlig rolle i SW's teori, og det er også i denne del at vi mener teorien kan bruges til at nuancere barriererne i EMB's model. Søren Winter fremhæver to årsager, som implementeringens succes afhænger af: Incitament og kapacitet. Problemer ved implementeringen kan ofte skyldes, at en eller flere af aktørerne f.eks. har et økonomisk incitament til at modarbejde processen, og det samme gælder, i høj grad, også for manglende kapacitet hos aktørerne [Winter, 1998, 62-63]. I sin implementeringsmodel opererer SW med en række årsagsfaktorer, som har indflydelse på, hvorvidt implementeringen af en ønsket politik får den tiltænkte effekt. Disse årsagsfaktorer er: *Politikformulering, organisatorisk- og interorganisatorisk adfærd, markarbejderadfærd, målgruppearadfærd og feed-back* [Winter, 1998, 60-62]. Indholdet i disse vil blive gennemgået i det følgende.

Politikformulering

Politikformuleringen har stor betydning for implementeringens muligheder for at opnå en stor effekt, idet der i denne fase foretages en række valg, som influerer på de andre årsagsfaktorer. Disse valg er bl.a. en fordeling af fordele og omkostninger, hvor en koncentration af omkostninger med spredte fordele, som miljøpolitikken er eksponent for, kan medføre en modvilje hos dem der bliver underlagt omkostningerne. Et andet valg består i at udvælge de instrumenter, der skal anvendes til implementeringen. Instrumenterne kan bestå af regler, information, eller økonomiske styringsmidler, og omfanget og kompleksiteten har stor betydning for implementeringens succes. Valget af hvilken struktur, der vælges til implementeringen, er ligeledes relevant. Søren Winter opstiller fire variationer, som strukturen omkring implementeringen kan opbygges på, og som har betydning for effekten af lovgivning. Implementeringen kan placeres således at aktørerne, der har udarbejdet lovgivningen, selv får adgang til at deltage i implementeringen. Implementeringen kan placeres i organer, som man anser for venligtsindede. Implementeringen kan blive afskærmet fra politisk indflydelse ved at placere administrationen i uafhængige råd og nævn. Endelig kan man udvikle et helt nyt organ til forvaltning af lovgivningen. [Winter, 1998, s. 33-50]

Organisatorisk- og interorganisatorisk adfærd

Organisatorisk- og interorganisatorisk adfærd påvirker implementeringen af lovgivningen gennem bl.a. organisationens egne interesser, der kan være i modstrid med de mål der angives, og dermed kan hæmme realiseringen. Omfanget af organer kan også have en vis indflydelse. Hvis der er mange organer, kan der f.eks. opstå et politisk spil, hvor

arbejdet omkring implementeringen tilsidesættes i forhold til en kamp om ressourceallokering. [Winter, 1998, s. 63-72]

Markarbejderadfærd

Markarbejderadfærd omhandler den gruppe aktører, der kan betegnes som de virkelige politiske beslutningstagere i kraft af, at en stor del af forvaltningen beror på et skøn, når de er i kontakt med målgruppen for implementeringsprocessen. Markarbejderne kan opleve en grad af utilstrækkelighed i forhold til deres arbejdsopgaver, som skyldes, at der kan ligge et stort arbejdspress kombineret med begrænsede ressourcer. Dette kan resultere i en række afværgemekanismer i forhold til udførelsen af implementeringsopgaverne, og de kan bestå i følgende forhold:

- Efterspørgslen på service fra målgruppen søges reduceret.
- Lette og rutineprægede arbejdsopgaver opprioriteres.
- Opgaver med størst mulighed for succes opprioriteres.
- Klienten forsøges kontrolleret gennem distancering og manglende informationsadgang, så sagens omfang minimeres.

[Winter, 1998, s. 78-85]

Målgruppeadfærd

Målgruppeadfærden, herunder denne aktørgruppes villighed til at efterleve målsætningerne, er ligeledes afgørende for realiseringen af lovgivning. En årsag til denne manglende villighed kan være, at målgruppen ikke har mulighed for at følge lovgivningen, fordi markarbejderne modarbejder lovgennemførelsen eller, at målgruppen ikke har modtaget tilstrækkelig information om lovgivningen. Endvidere kan målgruppens generelle interesser og politiske overbevisning, herunder tilfredshed med systemet, være afgørende for om målgruppen aktivt vil indgå i implementeringen af lovgivningen. Forholdet omkring hvilke incitament er målgruppen har til at overholde lovgivningen spiller også ind. Her indvirker forholdet mellem fordele, omkostninger og hvilke sanktionsmuligheder, der eksisterer hvis lovgivningen ikke overholdes. Endelig spiller målgruppens socioøkonomiske baggrund også en stor rolle for implementeringen. Jo bedre uddannelse, desto større er chancen, for at kunne modarbejde de forhindringer, der kan komme i systemet, især overfor afværgemekanismerne hos markarbejderne. [Winter, 1998, s. 87-102]

Feed-back

Feed-back-faktoren skal søge at samle op på erfaringerne, som man har gjort sig i forbindelse med implementeringsprocessen. Denne evalueringsprocedure skal lokalisere svagheder og dysfunktioner (barrierer), som efterfølgende kan søges korrigeret.

I den følgende gennemgang af tidligere direktiver vil der blive anvendt en række evalueringer af direktivernes implementering i det danske system, og ud fra disse evalueringer vil vi søge at trække de barrierer frem, som kan påvirke implementeringen af et direktiv i en negativ retning.

Direktiverne vil blive præsenteret overordnet, herunder en fremstilling af de mål og efterfølgende krav som de stiller til medlemsstaterne, og med baggrund i evalueringerne vil vi primært se på, hvad der gik galt, og hvilke årsagsfaktorer der har indvirket på resultatet. Med udgangspunkt i den effekt som implementeringen af direktivet har haft, her forstået som i hvor høj grad de retlige tiltag har bidraget til at opfylde de målsætninger, som direktivet indeholder, vil vi søge at belyse eventuelle barrierer som påvirker implementeringen og anvendelsen af direktivet i en negativ retning. Der vil primært blive fokuseret på, hvor effekten ikke har været tilstrækkelig, men i det omfang hvor der er særlige positive elementer i implementeringen af et direktiv, vil dette også blive fremhævet.

7.2 VVM-direktivet

Direktivets formål

VVM-direktivet⁷² har til formål at forebygge og begrænse visse offentlige og private projekters negative effekter på miljøet. Dette skal ske gennem et krav om, at disse projekter skal gennemgå en vurdering af miljømæssige konsekvenser. Det er desuden et mål, at vurderingen skal ske gennem en åben beslutningsproces, hvilket betyder at offentligheden skal inddrages, og dennes reaktion skal inddrages i beslutningstagerens afgørelse.

Krav til medlemsstaterne

VVM-direktivet er et minimumsdirektiv, hvilket vil sige, at det er op til medlemsstaterne selv, at fastlægge skærpede bestemmelser i forhold til de krav direktivet foreskriver⁷³. Disse minimumskrav og medlemsstaternes eventuelle skærpedelser skal bidrage til at opfylde målsætningerne med direktivet, og de er i hovedpunkter som følger:

- At medlemsstaterne skal fastlægge, hvilken myndighed der administrerer direktivet, jf. artikel. 1, stk. 3.

⁷² Rådets direktiv 85/337/EF af 27. juni 1985 og som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997.

⁷³ Dette sker i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

- At medlemsstaterne hver for sig fastlægger hvilke projekter, der er omfattet af reglerne, jf. artikel 2, stk.1. Projekterne er delt op i to kategorier. Dem hvor VVM-proceduren er obligatorisk, jf. artikel. 4, stk. 1 og bilag I, og dem som efter en screening vurderes at kunne indvirke på miljøet i en væsentlig grad, jf. artikel. 4 stk. 2 og bilag II.
- At de VVM-pligtige projekter er underlagt et krav om tilladelse, og en tilladelse først kan meddeles efter en VVM-procedure er gennemført, jf. artikel. 2, stk.1 og note 5 i præamblen.
- At den administrerende myndighed skal fastlægge bygherrens pligt til at give oplysninger om projektet og tidspunkt for afgivelse af oplysningerne, jf. artikel. 5, stk. 1. Direktivet indeholder en række mindstekrav til oplysningernes indhold i bilag IV, hvilke medlemsstaterne kan fastlægge yderlige krav til.
- At alle berørte myndigheder skal have mulighed for at udtale sig om det ansøgte projekt, og de oplysninger der er blevet indsamlet, jf. artikel. 6, stk. 1.
- At berørte medlemsstater skal orienteres og have mulighed for at deltage i proceduren, jf. artikel. 7.
- At den kompetente myndighed i sin vurdering skal tage hensyn til høringer og indhentede oplysninger, jf. artikel. 8.
- At der skal ske en offentliggørelse af afgørelser om VVM-pligt, uanset om der meddeles pligt til VVM-undersøgelse eller ej, herunder skal relevant materiale stilles til rådighed for den berørte offentlighed, jf. artikel. 4, stk. 4 og artikel. 9.

7.2.1 Implementering i Danmark

Implementeringen af VVM-direktivet fra 1985 er sket i flere tempi, hvilket først og fremmest skyldes, at Danmark, ligesom en række andre lande, ikke har formået at implementere direktivet på tilfredsstillende vis i første omgang. I det følgende gennemgås de tiltag, som blev gennemført i Danmark med henblik på at implementere VVM-direktivet og det følgende ændringsdirektiv fra 1997, som indeholdt en række forskellige ændringer.

I Danmark blev direktivet først gennemført i 1989 via en ændring i lands- og regionplanloven. Kravene til VVM blev tilknyttet regionplanlægningen, dels fordi man på denne måde kunne leve op til kravene om offentlighedens inddragelse, og dels fordi man mente, at amterne var i stand til at indhente de oplysninger, der var krav om i forbindelse med en VVM-procedure. VVM-reglerne blev indføjet i planlovens § 6, stk. 3, nr. 4, § 6, stk. 8 og § 7, stk. 3. [Basse, 1995, s. 27-28]

I 1994 blev der vedtaget en ændring i samlebekendtgørelsen⁷⁴ indeholdende nye regler for screening ud fra fem kriterier. Dette skete som følge af en henvendelse fra EU-Kommissionen, der indeholdt en påpegning af, at dele af direktivet ikke var tilfredsstillende implementeret [Christensen et al., 2003, s. 24]. Samme tendens viste sig senere også i de andre medlemsstater, hvor der var problemer med at få direktivet implementeret således, at det levede op til de fremsatte mål. Problemet var især, at den fleksible ramme som var indeholdt i direktivet, i kraft af dets status som minimumsdirektiv gjorde, at direktivet på en række områder blev for løst implementeret. Som resultat heraf vedtog EU i 1997 ændringsdirektivet, der havde til formål at forbedre det oprindelige direktiv fra 1985. I Danmark blev ændringerne gennemført ved en ændring af PL og en ny samlebekendtgørelse⁷⁵ (SBK), der indeholder supplerende regler i medfør af PL. [Christensen et al., 2003, s. 21]

Danmark har foretaget en række tiltag med henblik på, at efterleve direktivets krav til medlemsstaterne. Da det første VVM-direktiv blev vedtaget i 1985, var den danske lovgivningsinstans af den opfattelse, at den overordnede målsætning i en vis udstrækning var tilgodeset i den danske plan- og miljølovgivning. Det vil sige, at man ikke ønskede nogen reform af det bestående system, men i stedet skulle implementeringen ske indenfor de bestående rammer. I henhold til kravet om at medlemsstaterne skal fastlægge, hvilken myndighed der administrerer direktivet, vurderedes det, at regionplanlægningen bedst kunne opfylde de mål, der blev fremsat i direktivet, og dermed blev VVM-reglerne implementeret som en del af dette planlægningsområde. [www.mem.dk d]

I PL § 8, stk. 1 og SBK §§ 3 og 4 samt SBK bilag 1-3 er det blevet nærmere fastlagt, hvilke anlæg mv. der er omfattet af direktivets regler. Her er der redegjort for, hvilke anlæg, der obligatorisk er underlagt VVM-reglerne, jf. SBK bilag 1, hvilke anlæg der skal gennemgå proceduren såfremt det på baggrund af en screening vurderes at have væsentlig indvirkning på miljøet, jf. SBK bilag 2, samt hvilke anlæg der er undtaget en VVM-vurdering. Undtaget er anlæg, der tager sigte på det nationale forsvar hvis Forsvarsministeriet skønner at anvendelsen af VVM-reglerne i relation til det konkrete anlæg vil have skadelige virkninger for nationens sikkerhed. Undtaget er endvidere de anlæg, der vedtages i enkeltheder ved særlig lov typisk anlægslove - jf. PL § 8, stk. 1. I disse tilfælde sker tilvejebringelsen af oplysningerne om anlæggets virkninger på miljøet og inddragelsen af offentligheden under anlægsmyndighedens forberedelse af lovforslaget. [Vej. nr. 12392, 2001]

Med hensyn til direktivets krav om at VVM-pligtige anlæg skal være undergivet et krav om tilladelse, og denne tilladelse først må gives, når VVM-proceduren er gennemført,

⁷⁴ Bekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994.

⁷⁵ Bekendtgørelse nr. 428 af 2. juni 1999.

har fået virkning i PL § 6c, som bemyndiger miljøministeren at fastlægge sådanne regler. Dette sker i henhold til SBK § 8, hvor regionplanmyndigheden skal give en sådan tilladelse⁷⁶.

For at få det bedste vurderingsgrundlag for beslutningstagerne skal der fastlægges en oplysningspligt for bygherren, og dertil følgende tidspunkt for afgivelse af oplysningerne. Gennemførelsen af disse krav er sikret ved PL §§ 5 og 7, stk. 1 og 3. Oplysningerne spiller en væsentlig rolle i forbindelse med regionplanlægningen og de skal ligge til grund for en VVM-redegørelse. Denne skal i henhold til SBK bilag 4 indeholde:

- en beskrivelse af det påtænkte anlæg,
- alternativer, herunder 0-alternativet⁷⁷,
- beskrivelse af omgivelserne,
- en beskrivelse af anlæggets såvel kortsigtede som langsigtede virkninger på miljøet, herunder vandmiljøet, luftforurening, støjbelastning, anvendelse af råstoffer, beskrivelse af metoder til at beregne virkningerne mv.,
- et ikke-teknisk resumé på grundlag af ovennævnte oplysninger,
- en oversigt over eventuelle mangler ved oplysningerne og vurderingen af miljøpåvirkningerne.

Kravene til indholdet af ovenstående redegørelse pålægger også myndighederne at udlevere relevante oplysninger til bygherren, såfremt han behøver disse til at udarbejde projektansøgningen.

Målsætningen og dertil hørende krav i direktivet om en åben beslutningsproces, hvor beslutninger skal offentliggøres, og berørte myndigheder og borgere skal have mulighed for at udtale sig, er søgt gennemført i PL kapitel 6, som omhandler offentlighedsreglerne. Offentliggørelsen af beslutninger omkring VVM-proceduren indeholder dog krav, som rækker ud over, hvad der kræves af offentlighedsreglerne i regionplanlægningen. Dette er fastlagt i SBK §§ 6, 7 og 8. Heri fremgår det at beslutninger, uanset om der meddeles tilladelse eller afslag, skal offentliggøres med en ledsagelse af begrundelsen for beslutningen.

⁷⁶ Undtaget fra bestemmelserne i SBK § 8, stk. 1, er anlæg, der er omfattet af Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, bek. 807/1999, og bekendtgørelse om tilladelse m.v. til de anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger i henhold til lov om planlægning, bek. 849/1994. For disse anlæg gælder bestemmelserne i de nævnte bekendtgørelser.

⁷⁷ 0-alternativet er det scenario, hvor det projekterede anlæg slet ikke bygges.

7.2.2 Vurdering af effekten

Som beskrevet i projektets afsnit 2.2, *Metode*, ser vi på tidligere direktiver med henblik på at beskrive relationerne mellem determinanterne i EMB's model, for herigennem at fremhæve de barrierevirkninger, der kan forekomme. VVM-direktivet blev valgt på baggrund af, dels det brede miljøspektrum, og dels at det allerede er implementeret, og dermed kan der drages nogle erfaringer heraf. På baggrund af en rapport fra Miljøvurderingsgruppen⁷⁸ vil der blive taget udgangspunkt i den effekt, målt ud fra VVM-direktivets målsætninger, som direktivet har haft.

Ovenstående gennemgang af VVM-direktivets mål og krav redegør for, at det skal være et åbent og helhedsorienteret værktøj, som skal danne et godt beslutningsgrundlag med henblik på at mindske virkningerne på miljøet. Til at sikre denne målsætning er der indført to reguleringsformer i form af screeninger og egentlige VVM-procedurer.

Effekten af screeninger

Hvis effekten af screeningerne vurderes ud fra miljøbelastningen, må denne siges at have levet op til målsætningen i direktivet. I den dialog der finder sted mellem bygherre og sagsbehandler allerede inden screeningen foretages og under selve screeningen, er der et stort antal sager, hvis indhold ændres til miljøets fordel. Oftest fordi projektet antager et sådant omfang, at det ville blive underkastet en VVM-procedure, og på denne måde er både bygherren og miljøet vindere. Bygherren, fordi han undgår en tids- og økonomisk krævende VVM-procedure, og miljøet fordi belastningen af dette nedbringes. [Christensen et al., 2003, s. 78]

Dermed er det ikke sagt, at der ikke er plads til forbedringer, for det er ikke alle de projekter, der optræder i SBK bilag 2, og heraf undergivet screeningspligt, som bliver indfanget af amterne. Dette skyldes, at kommunerne ikke altid sender alle projekter omfattet af bilag 2 til amterne. [Christensen et al., 2003, s. 78]

Et andet ankepunkt ved screeningsproceduren er amternes manglende evne til at vurdere kumulative effekter, det naturlige miljø bæreevne og de potentielle miljøpåvirkninger, som også er en del af bilag 3 i SBK. Nogle amter undlader det helt i screeningsproceduren mens andre, der har det systematisk indbygget i sagsbehandlingen, ofte kun behandler det yderst overfladisk. Denne negligering er rent faktisk i strid med de principper, som VVM-direktivet er baseret på, og det medfører et snævert syn, der ikke lever op til VVM-reguleringens brede miljøbegreb. Amternes egne forklaringer på

⁷⁸ Arbejdsgruppe fra Aalborg Universitet nedsat af Landsplanafdelingen med henblik på at evaluere det danske VVM-arbejde. [Christensen et al., 2003]

denne barriere er en manglende metodik, usikkerhed i form af mangel på viden og data samt erfaring. [Christensen et al., 2003, s. 80]

Effekten af VVM-proceduren

Hvis effekten af VVM-proceduren skal måles ud fra reducere af miljøpåvirkningen, må denne siges at leve op til målsætningen. Mere end 90 % af de projekter som underkastes en VVM-procedure, får gennemført ændringer i større eller mindre omfang til fordel for påvirkningen af miljøet. [Christensen et al., 2003, s. 153]

Hvad angår målsætningen om en åben beslutningsproces med inddragelse af offentligheden er denne også gennemført med en høj grad af effekt. Offentlighedsfasen er vigtig for VVM-processen, da en stor del af diskussionerne foregår her, og er en vigtig kilde til andre perspektiver og vurderinger og heraf følgende ændringer. For at få det optimale ud af inddragelsen af offentligheden viser det sig dog, at der stilles visse krav til det materiale som er tilgængeligt eller udleveres. En mangelfuld offentliggørelse kan resultere i udelukkelse af vurderinger og perspektiver, hvilket igen kan mindske påvirkningen af miljøet. [Christensen et al., 2003, s. 152]

Med hensyn til målsætningen om, at VVM-proceduren skal foregå ud fra et helhedsorienteret aspekt, kan det pointeres, at inddragelsen af bygherren, forvaltningen og den øvrige offentlighed skulle medføre et bredt miljøbegrebsmæssigt sigte. Trods det, at VVM-proceduren giver beslutningstageren (politikkerne) et godt beslutningsgrundlag, viser der sig alligevel en række problemer i arbejdet med VVM-proceduren. Som det var tilfældet med screeningen, antages der for en række projekter i VVM-proceduren et snævert miljøsyn, som kun ser på de ”traditionelle” miljøforhold, på trods af at der er en væsentlig længere sagsbehandlingstid for den egentlige VVM-procedure end for screeningsager. Ofte ender vurderingen med at behandle de ”traditionelle” miljøbelastninger, eksempelvis i forbindelse med vejbyggeri bliver virkningerne af støj- og luftforurening og vandafledning vurderet i tilfredsstillende grad, mens anlæggets yderligere påvirkning af naturen og landskabet kan halte efter. Endvidere ville indarbejdelsen af kumulative vurderinger, kulturelle aspekter, potentielle miljøpåvirkninger samt det naturlige miljø bæreevne, som alle er en del af det brede miljøsyn, i regionplanlægningen medvirke, at fremtidige VVM-procedurer ville kunne foregå hurtigere og mere fleksibelt. Det fremhæves igen at usikkerhed i form af manglende viden og erfaring, data, nytænkning er den væsentligste faktor for at undlade at inddrage det brede miljøsyn. Det brede miljøsyn møder også en barriere i form af udstedelse af VVM-tilladelser i forbindelse med vurdering af et projekts miljøkonsekvenser. I SBK § 8 må et anlæg, der er omfattet af reglerne om en vurdering af anlæggets virkning på miljøet, ikke påbegyndes uden en tilladelse fra regionplanmyndigheden. Dette skulle udgøre en sikkerhed for at alle forhold blev inddraget i denne tilladelse, men i SBK § 8, stk. 3 fremgår det, at hvis et anlæg allerede er omfattet af andre godkendelser/tilladelser træder disse i stedet for en VVM-tilladelse. Dette kan komplicere sags-

behandlingen, da amterne er afskåret fra at regulere i forhold til det brede miljøbegreb på baggrund af sektorlovgivningen. [Christensen et al., 2003, s. 157-161]

Der har fra både amternes og bygherrens side været et ønske om, at VVM-proceduren skulle gøres mere ensartet. Dette gælder især i husdyrsager, som udgør en stor del af VVM-sagerne, og det skyldes, at der kan være stor variation på metoderne og afgørelserne fra amt til amt. Denne variation skyldes dels det skøn, der er overladt til sagsbehandlerne og dels det faktum, at en VVM-afgørelse i sidste ende er en politisk proces hvor andre faktorer end de miljømæssige indgår. [Christensen et al., 2003, s. 158 og 162]

Hvad angår valget for de organisatoriske rammer, hvor VVM-kompetencen ligger hos regionplanmyndighederne, har dette, som tidligere nævnt, været gunstigt for offentlighedens inddragelse. Men denne organisatoriske ramme kolliderer til en vis grad med intentionerne i direktivet ved vurderinger af alternativer til VVM-projekterne, hvor disse spiller en væsentlig rolle. I Naturklagenævnets (NKN) afgørelse af 14/9 1993 i sagen om Nordjyllandsværket blev Nordjyllands Amt pålagt at udarbejde et nyt regionplantillæg som følge af, at det første var behæftet med væsentlige mangler, herunder væsentlige mangler ved overvejelse af alternativer. Amtet anførte fejlagtigt, at de efter den dagældende bekendtgørelse, kun skulle udarbejde en beskrivelse af alternativer for og udformninger af det konkrete projekt og kun i den udstrækning, hvori alternativer faktisk har været undersøgt af amtet. Udover dette anførte amtet også, at det ikke havde kompetence til at behandle alternative placeringer udenfor amtet. I sin udtalelse afviser NKN amtets postulat om kun at være forpligtet til at udarbejde alternativer til det konkrete projekt og udtaler:

Bkg. fra 1991 stiller ... krav om, at en VVM-redegørelse indeholder en oversigt over både de væsentligste "alternativer" og de væsentligste "alternative placeringer". Kravet må forstås således, at oversigten skal angå både eventuelle alternativer til det pgl. VVM-pligtige anlæg og eventuelle alternative placeringer af anlægget.

[NKN, 14/9 1993]

Med hensyn til amtets muligheder for at behandle alternativer uden for amtsgrænserne viser denne afgørelse, at som følge af de gældende forvaltningsretlige grundsætninger om iagttagelse af de kompetencemæssige begrænsninger, der gælder for den stedligt kompetente myndighed, vil de organisatoriske rammer i praksis kunne gøre det umuligt at vurdere alternative løsninger [Basse, 1995, s. 34]. Det må i stedet pålægge staten, som følge af beføjelserne i PL § 3, at varetage vurderingerne af alternativerne, hvis hensigten i direktivet skal efterleves. Disse beføjelser går på, at miljøministeren kan overtage amternes og kommunernes beføjelser i særlige tilfælde. I en sag som denne, hvor Nordjyllandsværket er vedtaget som følge af en overordnet energipolitik, kunne denne beføjelse være anvendt. [NKN, 14/9 1993]

7.3 Habitatdirektivet

Direktivets formål

Habitatdirektivet⁷⁹, som omhandler bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, har som hovedformål at bidrage til at sikre den biologiske mangfoldighed i medlemsstaterne. Dette skal ske gennem en udpegning af en række naturbeskyttede områder, som skal indgå i Natura 2000 netværket⁸⁰, hvor der skal vedtages en række foranstaltninger, som opretholder eller genopretter en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning. Disse foranstaltninger skal træffes under hensyntagen til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg. [Habitatdirektivet artikel. 2]

Krav til medlemsstaterne

Forpligtelserne i habitatdirektivet består grundlæggende i krav om tilpasning af lovgivning, gennemførelse af beskyttelse af levesteder for truede naturtyper og levesteder for truede arter samt krav om artsfredninger.

Medlemsstaterne skal, jf. artikel. 3, udpege særlige habitatområder, som gælder for de naturtyper, der er udpeget i direktivets bilag I og de arter, der er udpeget i direktivets bilag II.

Artikel 4 i direktivet beskriver den fremgangsmåde, som medlemsstaterne skal følge når habitatområderne udpeges. På baggrund af en række kriterier i direktivets bilag III fremsætter medlemsstaterne et udkast til en national liste over mulige områder, som er omfattet af direktivets bestemmelser. Ved udpegelsen skal der alene tages økologiske hensyn i betragtning. Der må derfor ikke skeles til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg [Pagh, 2001c, s. 10]. Denne liste skal evalueres af Kommissionen, hvorefter denne fremsætter et forslag til udvælgelse af områder med fællesskabsbetydning, som er udvalgt på baggrund af kriterierne i direktivet. Så snart en lokalitet er optaget på Kommissionens liste, er den omfattet af en beskyttelse mod forringelse og forstyrrelse, jf. artikel. 4, stk. 5. Medlemsstaterne har derefter 6 år til endeligt at udpege habitatområderne og iværksætte nødvendige aktive foranstalt-

⁷⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992.

⁸⁰ Sammenhængende europæisk økologisk net af beskyttede områder, der også indbefatter de særligt beskyttede områder, der er udpeget i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979, også kaldet fuglebeskyttelsesdirektivet.

ninger⁸¹, der skal medvirke til at sikre den gunstige bevaringstilstand. Der skal i denne fase gives fortrin til områder med naturtyper og arter, der i direktivet er klassificeret som prioriterede.

Kommissionen har, jf. artikel. 5, efterfølgende mulighed for at udpege yderligere områder som indeholder prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, som ikke optræder på den endelige liste over udpegede områder af fællesskabsinteresse. Dette kan ske på baggrund af relevante og pålidelige videnskabelige oplysninger og i samråd med medlemsstaten.

Til at sikre den gunstige bevaringstilstand, herunder at beskytte, bevare og om nødvendigt genoprette status for de udvalgte områder og dyre- og plantearter, er der i direktivets artikel. 6 en række bestemmelser med dette formål. Disse bestemmelser lægger vægt på, at der ikke må ske en forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne, og, at der heller ikke må ske en forstyrrelse af arterne, jf. artikel. 6, stk. 2. Endvidere skal forslag om planer og projekter, som kan komme i berøring med habitatområderne, underkastes en vurdering for mulige konsekvenser i forhold til områdets bevaringsmålsætning og prioritering. Hvis der er tale om en forringelse af området, kan planen eller projektet ikke gennemføres, jf. artikel. 6, stk. 3. Medlemsstaterne har mulighed for at dispensere fra bestemmelserne om, at der ikke må ske en forringelse, hvis der ikke er noget alternativ, hvis der er bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og hvis medlemsstaterne foretager nødvendige kompensationsforanstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel. 6, stk. 4. Hvor artikel. 6, stk. 2-4 allerede træder i kraft ved Kommissionens udpegning af habitatområder med fællesskabsinteresse, træder artikel. 6, stk. 1 først i kraft ved medlemsstaternes endelige udpegning af habitatområderne. Artikel 6, stk. 1 indeholder et krav om at vedtage aktive foranstaltninger, som skal medvirke til at opnå en gunstig bevaringstilstand.

Artikel 7 i direktivet erstatter forpligtelserne i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel. 4, stk. 4, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede områder, med bestemmelserne i artikel. 6, stk. 2-4.

Direktivets artikel. 11 pålægger desuden medlemsstaterne at overvåge de naturtyper og arter, som er omfattet af artikel. 2, hvor der især skal tages hensyn til de prioriterede naturtyper og prioriterede arter.

Der er endvidere i artikel. 12 og 13 optaget bestemmelser om streng beskyttelse af de dyre- og plantearter, der er nævnt i direktivets bilag IV, herunder forbud mod jagt, salg, ødelæggelse, mv.

⁸¹ Dette kan f.eks. være forvaltningsplaner, relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, jf. artikel 6, stk. 1.

7.3.1 Implementering i Danmark

Implementeringen af habitatdirektivet skal, som tidligere beskrevet, foregå i tre stadier: Medlemsstaternes udpegning af habitatområder, Kommissionens godkendelse og endelig vedtagelse i medlemsstaterne. Ifølge direktivet skulle medlemsstaterne have udpeget og indsendt deres forslag til evaluering i Kommissionen inden juli 1995. Denne evaluering skulle være tilendebragt i 1998, hvor Kommissionen, i samråd med medlemsstaterne, skulle opstille en liste over habitatområder af fællesskabsbetydning. Disse områder skulle på det tidspunkt være sikret mod forringelser og forstyrrelser. Danmark opfyldte, som så mange andre medlemsstater, ikke kravet om at fremsende den første liste indenfor tidsrammen. Dette skete først i 1998, og som følge af en påtale fra Kommissionen. Kommissionen fandt Danmarks forslag til habitatområder i 1998 utilstrækkeligt, hvad angik visse arter og naturtyper, og godkendte således ikke forslaget. På baggrund heraf lavede Skov- og Naturstyrelsen et nyt og udvidet forslag, der blev sendt i høring i foråret 2001. Den supplerende udpegning er blevet fastlagt midtvejs i 2002 efter offentlige høringsrunder. Senest i 2004 skal områderne udpeges endeligt, og for de udpegede områder skal der iværksættes aktive foranstaltninger for at etablere en gunstig bevaringsstatus, som sker på baggrund af fastlagte bevaringsmål-sætninger for den enkelte lokalitet. [www.sns.dk b] [www.sns.dk g]

Med henblik på at opfylde forpligtelserne i direktivet i Danmark blev der udarbejdet en bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder⁸² (habitatbekendtgørelsen). Habitatbekendtgørelsen omfatter, udover habitatområder, også områder, der udpeges som fuglebeskyttelsesområder samt Ramsarområder⁸³, og dette ambitiøse og brede miljøspektrum søger den at koordinere gennem indlemmelsen af en række miljølove, herunder planloven, naturbeskyttelsesloven mv. Habitatbekendtgørelsen fastlægger både krav til planlægningen med hensyn til de internationale naturbeskyttelsesområder, krav til administrationen af enkeltsagsbehandling, vedrørende aktiviteter der kan påvirke områderne, og endelig krav om konsekvensvurdering mv. [Anker, 2001, s. 290]

Hvor habitatdirektivet indeholder krav om både aktive og passive foranstaltninger med henblik på at opnå en gunstig bevaringsstatus for de udpegede arter og områder, retter habitatbekendtgørelsen sig alene mod fremtidige forhold, der skal planlægges for eller som er underkastet enkeltsagsbehandling. Den giver ikke mulighed for at gribe ind i eksisterende eller aktuelle forhold, og såfremt et sådan indgreb ønskes, må dette ske gennem de beføjelser, der er i den øvrige lovgivning, herunder fredning og natur-

⁸² Bek. 782/1998.

⁸³ Ramsarkonventionen af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle.

forvaltning. Disse foranstaltninger vil dog som oftest medføre erstatning, med mindre de kan foregå på frivillig basis. [Anker, 2001, s. 290-291]

I habitatbekendtgørelsens § 2 er selve udpegningen af de internationale beskyttelsesområder fastlagt, og denne udpegning skal, jf. § 3, optages i region- og kommuneplanerne ved førstkommende revision. Desuden indeholder habitatbekendtgørelsens § 3 en pligt til at fastlægge retningslinjer i disse planer, som generelt skal sikre og genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for. Der er i habitatbekendtgørelsens § 3, stk. 2 også optaget bestemmelser vedrørende indskrænkninger i arealanvendelsen i de udpegede områder⁸⁴, som har retsvirkning som regionplaner, jf. § 3, stk. 5. Disse indskrænkninger består af et forbud mod at udlægge nye arealer til byzone eller sommerhusområde, planlægning af nye større vej-anlæg med tilhørende sideanlæg og andre større anlæg samt udlægge nye områder til råstofindvinding. Der er to undtagelser fra forbudene, som er planlægning af linieføringer af luftledningsanlæg, såfremt der alene er tale om habitatområder, og hvis der er tale om foranstaltninger, der har karakter af forbedringer af naturforholdene, jf. § 3, stk. 3 og 4.

Der er med henblik på enkeltsagsbehandlingen optaget en række bestemmelser i habitatbekendtgørelsens § 4, som skal sikre, at der ikke sker en forringelse af et områdes naturtyper og levesteder, eller kan medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter området er udpeget for. Denne sikring går på, at den, i medfør af givne lovgivning, bemyndiget myndighed ikke må udstede en tilladelse, dispensation, godkendelse mv., som er opregnet i § 4, stk. 3, hvis det har negative konsekvenser i forhold til det ovenstående.

I habitatbekendtgørelsens § 5 er områder, som på habitatbekendtgørelsens ikrafttrædelsestidspunkt er udlagt til byzone, lokalplanlagt sommerhusområde eller omfattet af landzonelokalplan, ikke omfattet af bestemmelserne i §§ 3 og 4, som omhandler begrænsning af aktiviteter, såfremt disse aktiviteter er omhandlet i pågældende planer.

Der er i habitatbekendtgørelsen pligt til at udføre en konsekvensvurdering af et givent planforslags virkning på de udpegede områder. Denne konsekvensvurdering består i, at planens redegørelsesdel, under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætning, skal indeholde en vurdering af hvorvidt planens dispositioner vil have en negativ virkning⁸⁵ på det udpegede område. Er dette tilfældet, kan planen ikke gennemføres med mindre betingelserne i habitatbekendtgørelsens § 7 er opfyldt, jf. § 6, stk. 1-3. Undtagelsesbe-

⁸⁴ Disse består bl.a. af et forbud mod at udlægge nye arealer til byzone eller sommerhusområde samt planlægning af nye større vejanlæg med tilhørende sideanlæg.

⁸⁵ Med negativ virkning forstås påvirkning af områdets naturtyper og levesteder samt de arter, området er udpeget for, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1.

tingelsen i § 7 bygger på, at der skal foreligge bydende, nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, for at indgreb kan accepteres. [Anker, 2001, s. 297]

Der foreligger nu et arbejde for den danske lovgivningsinstans med henblik på at opfylde habitatdirektivets artikel 6, stk.1, som pålægger medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger, der aktivt går ind og sikrer en gunstig bevaringstilstand. Dette er dog et krav, som først skal opfyldes i 2004 som følge af medlemsstaternes endelige frist til at udpege habitatområderne.

Den overvågning, som medlemsstaterne blev pålagt at udføre i henhold til direktivets artikel 11, er gennemført ved, at amterne og forskningsinstitutioner leverer data til Danmarks Miljøundersøgelser (DMU). På baggrund af de data, og i øvrigt i samarbejde med amterne og faglige eksperter, udarbejder DMU en rapport, som skal danne grundlag for den videre administration og overvågning efter habitatdirektivet, herunder rapportering til Kommissionen. [www.sns.dk c]

Beskyttelsen, som er påkrævet i direktivets artikel 12 og 13, er gennemført i NBL §§ 3 og 4, der omhandler henholdsvis naturtyper og diger indenfor beskyttelseslinjer.

7.3.2 Vurdering af effekten

Som beskrevet i projektets afsnit 2.2, *Metode*, ser vi på tidligere direktiver med henblik på at beskrive relationerne mellem determinanterne i EMB's model for herigennem at fremhæve barrierevirkningerne, der kan forekomme. Habitatdirektivet blev valgt på baggrund af en på flere områder sammenlignelig struktur i forhold til VRD, og dermed øges muligheden for at anvende de påviste barrierer med henblik på, at vurdere den mulige effekt VRD vil få. På baggrund af dels Naturrådets evaluering af den danske gennemførelse af habitatdirektivet og dels et notat fra kammeradvokaten om implementering af habitatdirektivet vil der blive taget udgangspunkt i den effekt, målt ud fra habitatdirektivets målsætninger, som direktivet har haft.

Ovenstående gennemgang af habitatdirektivets mål og krav redegør for, at det er et direktiv med et bredt perspektiv, som i kraft af dets umiddelbare krav og dets muligheder for at vedtage skærpede foranstaltninger, skal bidrage til at sikre bevarelsen af den europæiske naturarv. Dette vidtfavnende perspektiv har imidlertid vist sig at medføre en række problemstillinger ved implementeringen af direktivet, og til en vis grad vist sig at have negative indvirkninger på effekten. Disse negative indvirkninger udmønter sig dels i en række organisatoriske barrierer og dels i en række mangler i virkemidlerne til at gennemføre målsætningerne i direktivet.

Hvad angår de organisatoriske barrierer bygger habitatdirektivet på et beskyttelsesbegreb, der går på tværs af den traditionelle opdeling i Danmark af den statslige miljøadministration i en miljø- og i en naturbeskyttelsestilgang. Naturbeskyttelsen i Danmark kan siges at:

"...været orienteret efter en matrikular opdeling af landet: den geografiske afgrænsning bestemmer ikke alene beskyttelsesområdet - men i betydelig udstrækning også virkningsområdet. Dette synes at være forklaringen på, at de danske regler kun i begrænset omfang tillægger en udpeget lokalitet beskyttelse fra aktiviteter uden for området. Modsat er det virkningen - og ikke årsagens geografiske placering - der er målestokken for beskyttelsen efter habitatdirektivet".

[Pagh, 2001c, s.35]

Den fysiske udstrækning af beskyttelsesområderne går også på tværs af de fysiske administrationsgrænser, og dermed kan de samme problemer på dette område, som beskrevet i gennemgangen af VVM-direktivet, også få betydning for effekten af habitatdirektivets forvaltning. Modsat naturbeskyttelsen har den danske miljøbeskyttelse været orienteret mod regulering af forurening og stofstrømme. [www.sns.dk b]

Habitatdirektivet bygger endvidere på en mellemeuropæisk naturbeskyttelsestradition baseret på meget detaljerede naturtypedefinitioner. Dette er et område, indenfor hvilket forvaltningssystemet i Danmark hverken har tilstrækkelig med erfaring eller viden. Det danske naturovervågningssystem er på visse områder forholdsvis dårligt udviklet, hvorfor det er forventeligt, at den viden, som burde ligge til grund for direktivets implementering, ikke har været til stede. Disse omstændigheder er uheldige set ud fra det perspektiv, at habitatdirektivet lægger op til en naturforvaltningstilgang, der kræver betydelig national koordinering og omfattende viden om forekomst og tilstand for en lang række arter og naturtyper. [www.sns.dk b]

Koordinering bliver også aktuel for forvaltningen, idet habitatdirektivet rækker på tværs af forskellige forvaltningsområder og omfatter således både skovene, halvnaturområderne i det åbne land og havet. Disse tre områder er i Danmark bygget op omkring tre forskellige forvaltningstraditioner. Skovene reguleres primært igennem skovlovgivningen via en udpræget statslig struktur. Det åbne land forvaltes igennem adskillige love (f.eks. planlov, landbrugslovgivningen, miljøbeskyttelseslovgivning, naturbeskyttelseslovgivning) og en tilsvarende række af offentlige institutioner. Havområderne forvaltes primært igennem havmiljøloven, miljøbeskyttelseslovgivningen, naturbeskyttelseslovgivningen, fiskerilovgivningen og via statens højhedsret, og dermed ligeledes bredt omfang af offentlige institutioner. [www.sns.dk b]

Den danske naturbeskyttelse og habitatdirektivet bygger på helt forskellige traditioner i opfattelsen af statslige institutioners rolle. I Danmark er der tradition for

"... at det er tilstrækkeligt at give myndighederne kompetence til at beskytte naturen. Modsat forudsætter EU-retten, at der stilles krav til myndighederne om at sikre en bestemt beskyttelse. Eller kort udtrykt: Hvor dansk ret giver myndighederne en mulighed, pålægger EU-retten myndighederne en pligt".

[Pagh, 2001c, s. 35]

Denne tradition viser sig også i en afgørelse fra Naturklagenævnet i 2001⁸⁶, hvor det kan udledes, at også de administrative myndigheder er bundet af direktivet, også selv om lovgivningen som sådan ikke tager særskilt hånd om alle ting.

Sagen omhandler Frederiksborg Amts udarbejdelse af et forslag til regionplantillæg med VVM-redegørelse for udvidelse af en eksisterende svineproduktion. Ejendommen lå ved Esrum Sø, der er udpeget som habitatområde og berørte yderligere en række lokaliteter udpeget som habitatområder og fuglebeskyttelsesområder. I offentlighedsfasen påpegede Miljø- og Energiministeriet en række nærmere konkretiserede mangler ved forslaget. På baggrund af drøftelser med ministeriet udarbejdede amtet en række supplerende vurderinger navnlig vedrørende belastning af og konsekvensvurdering for de internationale beskyttelsesområder. Amtsrådet vedtog imidlertid regionplantillægget, der nu indeholdt retningslinier for en udvidelse til et mindre, men dog stadig væsentligt antal dyreenheder, endeligt uden fornyet offentliggørelse. Sagens omdrejningspunkt var, at det første regionplanforslag var behæftet med så mange mangler, at der med den efterfølgende tilføjelse reelt var tale om et nyt forslag, som skulle være underkastet en ny offentlighedsperiode. En af de væsentligste mangler var den ufuldstændige redegørelsesdel i regionplanforslaget, som ikke levede op til de forpligtelser den var underlagt, som følge af at regionplanforslaget omhandler et internationalt beskyttelsesområde. Det er ikke beskrevet konkret i SBK bilag 4, der indeholder de krav en VVM-redegørelse som minimum skal indeholde, at redegørelsen skal inddrage anden lovgivning i relation til EU-retten, men det ændrer ikke ved administrationsmyndighedernes pligt til at inddrage denne alligevel. Dette fremgår også af Naturklagenævnets udtalelse i afgørelsen:

Naturklagenævnet gav ved enstemmig afgørelse (10 medlemmer) klagerne medhold i, at VVM-redegørelsen i forslaget ikke opfyldt de indholdsmæssige krav i planloven og naturbeskyttelsesområdebekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 782 af 1. november 1998), der fastsætter særlige krav til planer, der berører internationale beskyttelsesområder. Nævnet udtalte, at den omstændighed, at en plan, der er uforenelig med beskyttelsen af et internationalt naturbeskyttelsesområde, ikke kan gennemføres, må inddebære, at der stilles særlige krav til indholdet af planforslagets VVM-redegørelse. Opfattelsen af, at forslaget var behæftet med væsentlige mangler, blev understøttet af de omfattende ændringer, amtet havde foretaget efter forhandlinger med Skov- og Naturstyrelsen. Manglerne fandtes så væsentlige, at den endelige vedtagelse måtte ophæves som ugyldig.

Endelig bør der lægges vægt på, at indholdet af en VVM-redegørelse, der berører vigtige, internationale naturbeskyttelsesområder af følsom karakter, bør afspejle, at VVM-vurderingen hviler på et forsvarligt og rimeligt sikkert grundlag. Hermed skæbnes der sikkerhed for, at der ikke alene med henvisning til indholdsmæssige mangler kan rejses spørgsmål om, hvorvidt en senere vedtagelse af planen er i overensstemmelse

⁸⁶ Naturklagenævnets afgørelse af 23. maj 2001.

med Danmarks forpligtelser i henhold til habitatdirektivet, jf. naturbeskyttelsesområdebekendtgørelsens § 1, stk. 2, og § 6, stk. 3.

[NKN, 23/5 2001]

Sagen viser endvidere, at det skøn, som de administrative myndigheder er blevet overdraget i forbindelse med at vurdere et områdes eller en arts gunstige bevaringstilstand, kan være til skade for en lokalitet. Dette skal ses på baggrund af Frederiksborg Amts udeladelse af en væsentlig merbelastning af kvælstoftilførsel til Esrum Sø helt blev udeladt i VVM-redegørelsen.

Naturrådet har bl.a. på baggrund af et responsum fra Peter Pagh⁸⁷ om gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6 udtalt i sin evaluering, at der er væsentlige svagheder i den danske lovgivning, og at den eksisterende beskyttelse ikke lever op til bestemmelserne i direktivet. Disse svagheder kan bidrage til usikkerhed hos markarbejderne som følge af manglende kendskab til, i hvilken grad, de er forpligtet til at anvende bestemmelserne i direktivet, såfremt den danske lovgivning ikke slår til i forhold til direktivets målsætninger. [www.sns.dk b]

Den danske lovgivning indeholder ikke regler, der tilnærmelsesvis modsvarer artikel 6, stk. 2's krav til generel beskyttelse af udpegede lokaliteter. Hvad angår indholdet af den danske lovgivning, giver den et indtryk af, at den danske regering ikke har ment, at der var behov for at vedtage nye regler for at gennemføre den beskyttelse, der kræves i direktivet [Pagh, 2001c, s. 34]. Den afgørende svaghed er, at der ikke i dansk ret er krav om at gribe ind af hensyn til naturbeskyttelse over for igangværende lovlige aktiviteter, som ikke er undergivet regler om tilladelse. Hertil kommer, at myndighederne kun i beskeden udstrækning har mulighed for at gribe ind over for sådanne aktiviteter, medmindre dette sker gennem fredning. En af årsagerne hertil er, at de udpegede lokaliteters retlige status kun har regionsplansvirkning og derfor ikke er umiddelbart bindende for borgerne ud over de tilfælde, hvor forholdet omfattes af habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3. Sådanne lovlige aktiviteter kan blandt andet formodes at være landbrug, og da artikel 6, stk. 2 efter sin ordlyd gælder for både tidligere, nuværende og fremtidige aktiviteter og begivenheder, som kan skabe forringelser eller være forstyrrende, må det antages, at medlemsstaterne også er forpligtet til at træffe foranstaltninger, som begrænser den landbrugsmæssige drift, såfremt disse har en negativ effekt på områderne. [Hagel-Sørensen, 2002, s. 20]

Ovenstående kan få stor relevans i Danmark på baggrund af en nyligt afsagt dom ved EF-Domstolen. Den 13. juni 2002 afsagde EF-Domstolen den første dom⁸⁸, hvor en medlemsstat blev dømt for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdi-

⁸⁷ Professor, dr. jur., Københavns Universitet, Juridisk Fakultet.

⁸⁸ Sag C-117/00, Kommissionen mod Irland.

rektivets artikel. 6, stk.2. Det var Kommissionen, som anklagede Irland for ikke at have truffet nødvendige foranstaltninger for at hindre, at levestederne i et udpeget habitatområde blev beskadiget af overgræsning, og dermed betød en forringelse af levevilkårene for en fugleart, for hvilken området var blevet udlagt. Dommen kan få betydning for de landbrug, som helt eller delvis indgår i et beskyttelsesområde, da visse aktiviteter, som indgår i landbrugsdriften, kan tænkes at forringe eller forstyrre en udpeget lokalitet. Der er ikke i den danske naturbeskyttelseslovgivning, mulighed for at gribe ind overfor igangværende lovlige aktiviteter, som forringer eller forstyrrer de udpegede arter og områder. Lovgivningen kan dermed siges at halte efter i forhold til kravene i direktivets artikel. 6, stk. 2, især når man ser på EF-Domstolens afgørelse fra Irland.

De danske regler for projekter og planer, der kan påvirke en udpeget lokalitet, har et mere snævert anvendelsesområde end, hvad der kræves efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Habitatbekendtgørelsens § 4 indeholder ikke alle de tilfælde, hvor der efter dansk ret kræves forudgående tilladelse eller anmeldelse før en aktivitet iværksættes. Endvidere er projektbegrebet i dansk ret opfattet som noget, der refererer til anlægsaktiviteter og råstofindvinding, mens det efter EU-retten også omfatter ”andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskabet”. Af dette kan man slutte, at bl.a. intensiv landbrugsmæssig drift uden for en lokalitet og beslutning om offentlighedens adgang til en udpeget lokalitet er omfattet af krav om undersøgelse af virkning. Hvorvidt en løbende drift af landbrugsvirksomhed efter direktivets artikel. 6, stk. 3 kan betragtes som et projekt afhænger af om denne virksomhed påvirker habitatområdet væsentligt [Hagel-Sørensen, 2002, s. 24]. Det kan også anføres, at Danmark har en for snæver geografisk afgrænsning af, hvilke projekter og planer som omfattes af beskyttelsen mod negativ virkning. Dette følger af habitatbekendtgørelsens § 3, som kun omfatter planer indenfor den udpegede lokalitet. Der er her en modstrid i forhold til direktivet, som ser på selve påvirkningen af området, ikke på placeringen af kilden til påvirkningen.[Pagh, 2001c, s. 46, 58] [Anker, 2001, s. 296]

Graden af beskyttelse af de udpegede områder og arter, som er inddraget i direktivet, beror først og fremmest på de områder, der er blevet udpeget. Men eftersom de kriterier, der er anført i direktivets bilag III, ikke er blevet indarbejdet i den danske lovgivning, er der reelt ved udpegningen af beskyttelsesområderne anvendt andre kriterier, herunder erhvervsøkonomiske og offentlig økonomiske interesser [Pagh, 2001c, s. 19]. Dette er i klar modstrid med direktivet, jf. en afgørelse ved EF-Domstolen⁸⁹ den 7. november 2000. I denne afgørelse anfægtede WWF UK⁹⁰ den britiske udpegning af et

⁸⁹ Sag C 371/98, The Queen mod Secretary of State for the Environment.

⁹⁰ Den engelske afdeling af Verdensnaturfonden (World Wide Fund for Nature UK).

beskyttelsesområde i nærheden af Bristol havn, idet der indgår økonomiske interesser, herunder en planlagt udvidelse af havnen, i afgrænsningen. EF-Domstolen udtaler:

"For at Kommissionen kan opstille et udkast til en liste over udvalgte lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder, må den have en udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved levestedsdirektivet... og dermed skal artikel 4, stk. 1 i levestedsdirektivet fortolkes således, at en medlemsstat ved valget og afgrænsningen af lokaliteter, som den skal foreslå Kommissionen som lokaliteter, der kan udpeges af fællesskabsbetydning, ikke må tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg".

[EFD C 371/98, Præmis 22 og Konklusion]

Som det fremgår af sagen, skal der alene tages økologiske hensyn ved udpegelsen med henblik på at sikre formålet i direktivet. Det kan medvirke til, at graden af beskyttelsen overfor arterne og områderne nedsættes, idet der ved den danske udpegning er anvendt andre hensyn end økologiske. Det kritisable ligger i, at der ved den efterfølgende forvaltning af beskyttelsesområderne er mulighed for at inddrage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg, og dermed kan disse interesser i flere omgange påvirke de beskyttede områder og arter, jf. artikel. 2, stk. 3.

Krænkelser af beskyttelsen af udpegede lokaliteter er i habitatbekendtgørelsen ikke strafsanktioneret, medmindre andre lovregler herved krænkes. Beskyttelseskravene i habitatdirektivet forudsættes at være retligt bindende, og de heraf følgende regler som vedtages i medfør af direktivet, skal som minimum håndhæves på samme måde som sammenlignelige danske regler. Dette er ikke opfyldt, eftersom en overtrædelse af beskyttelsen af udpegede naturtyper under naturbeskyttelseslovens § 3, som kan siges at være sammenlignelig, er strafsanktioneret. [Pagh, 2001c, s. 46]

I forbindelse med vedtagelsen af habitatdirektivet blev det diskuteret, hvorvidt der skulle knyttes økonomiske virkemidler til direktivet. Der blev ikke indført økonomiske virkemidler i direktivet, hvilket betyder at medlemslandene i det store hele selv skal finansiere bevaringsforanstaltninger, dog suppleret af støtteordninger i EU [www.sns.dk b]. Men disse støtteordningers midler er ret symbolske i forhold til, at det er anslået, at koste Danmark 1-2 mia. kr. over de næste 10 år bare at leve op til den del af direktivets krav, der vedrører etableringen af en gunstig status inden for de udpegede områder [www.sns.dk b]. Naturbeskyttelseslovgivningen, hvori bestemmelser til opfyldelse af habitatdirektivets krav indgår, gør på nuværende tidspunkt fortrinsvis brug af erstatningsfri regulering af ejendomsrettens udnyttelse. En årsag til dette ligger i den danske lovgivnings stærke beskyttelse af ejendomsretten, og at indgreb i en bestående lovlig aktivitet må forventes at udløse krav om ekspropriation med erstatning til følge. Problemet er imidlertid at beskyttelsen i habitatdirektivet forudsætter aktive

foranstaltninger, som vanskeligt lader sig indpasse i den erstatningsfri naturbeskyttelsesregulering. Årsagen til, at den erstatningsfri regulering er bibeholdt i forhold til i højere grad at anvende konkrete fredninger af områderne, skyldes store omkostninger for staten i medfør af erstatningsudbetalinger. [Pagh, 2001c, s. 35]

Hvad angår kravet om overvågning af naturtyper og arter, som er omfattet af direktivet, vurderer Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), at der er et udtalt behov for naturovervågning af disse arter. Det gælder, at der på nuværende tidspunkt foreligger et for ufuldstændigt kendskab til naturtypernes og arternes tilstand. Dette er et problem, da overvågningen skulle spille en stor rolle for den videre administration af habitatområderne herunder en indsatsprioritering. [www.sns.dk b]

7.4 Delkonklusion

Ovenstående gennemgang af VVM-direktivet og habitatdirektivet er foretaget med det formål at se, hvorledes målsætninger og krav fra EU's side er blevet implementeret i dansk ret og forvaltningspraksis. Undersøgelserne af de tidligere direktiver skal, ved fremhævelse af de barrierer som er blevet påvist, bidrage til at give et mere realistisk bud på, om de danske virkemidler er tilstrækkelige til at gennemføre VRD i den danske forvaltning.

Begge direktiver antager et bredt miljøperspektiv, hvor en lang række faktorer skal inddrages og koordineres. Dette har vist sig at være en stor udfordring for især de danske myndigheder, som skal administrere bestemmelserne i direktiverne. Ofte skyldes dette, at lovgivningsmyndighederne har skønnet, at allerede eksisterende organisationer og virkemidler har været tilstrækkelige til at opfylde direktivernes krav om henholdsvis at forebygge, begrænse og beskytte miljøet. Disse allerede eksisterende virkemidler er efter dansk tradition placeret i flere afgrænsede enheder, der besværliggør koordinationsprocessen for de administrative myndigheder, idet det viser sig, at de ikke har megen erfaring og tilstrækkelig viden til at koordinere arbejdsopgaverne således, at der arbejdes med et bredt miljøsyn. Denne barrierevirkning gav sig til kende i "Esromgård-sagen", hvor amtet ikke havde inddraget hensynet til et udpeget habitatområde i deres VVM-redegørelse. Den manglende viden udmønter sig desuden i en række afværgemekanismer fra de administrative myndigheder angående VVM-processen, hvor de lette og rutineprægede opgaver blev opprioriteret. Der vurderes som regel kun i henhold til kendte miljøbelastninger, og dermed udelades processer som er vigtige elementer i henhold til at komme med en bred vurdering, hvilket i flere tilfælde har medført, at der er forskel på resultatet af vurderingerne. Yderligere ligger der i den geografisk afgrænsede myndighedsinddeling en barriere, som gør sig gældende for forvaltningen af bestemmelserne, der udspringer af direktiverne. Dette gav sig til kende i sagen om "Nordjyllandsværket", hvor amtet ikke havde kompetencen til at vurdere alternative placeringer. Det samme kan gøre sig gældende for forvaltningen af

habitatområder, da de er udpeget efter økologiske hensyn og ikke efter matrikulære administrative grænser.

Der er ligeledes i begge direktiver overladt et vist skøn til de administrative myndigheder, som i visse tilfælde kan forfordle andre interesser frem for de miljømæssige interesser, også selvom det er i modstrid med intentionerne i direktiverne. Problematikken omkring den ”økonomiske fortrinsstilling” i forhold til miljøhensynet er rejst i forbindelse med udpegningsen af beskyttelsesområderne, hvor den danske udpegnings bærer præg af en sådan fortrinsstilling. Dette aspekt blev belyst i sagen fra England, hvor EF-Domstolens afgørelse lagde vægt på at dette ikke måtte ligge til grund for udpegningsen. Det har ikke været muligt umiddelbart at påvise at den danske udpegnings har inddraget andre forhold end de økologiske, men i en sammenfattende vurdering fra Naturrådet om habitatdirektivets implementering, påpeger en række eksperter inden for hvert deres fagområde, at der er indikatorer som peger i retning af dette [www.sns.dk b]. Denne problematik kan yderligere forstærkes i forbindelse med VVM-proceduren, da det er et værktøj, som skal tjene som beslutningsgrundlag, men om hvorvidt tilladelsen skal gives eller nægtes, i sidste ende er en politisk proces. Det skøn, der foretages i forbindelse med selve forvaltningen af de foranstaltninger, som er vedtaget i forbindelse med habitatdirektivet, viser sig ligeledes ikke altid at tilgodese de miljømæssige interesser. Dette viste sig i ”Esromgårdsagen”, hvor amtets udeladelse af en påvist høj påvirkning af Esrum Sø blev udeladt.

Trods målsætningen i begge direktiver om, henholdsvis indirekte og direkte, at beskytte miljøet, og hvor habitatdirektivet indeholder krav om forbedrende foranstaltninger, bliver de foranstaltninger, som faktisk findes, ikke anvendt. Dette skyldes oftest, at det vil indebære store omkostninger, og dermed er det en politisk upopulær beslutning, enten at foretage eksempelvis fredninger eller ved forbud at gribe ind i en landbrugsdrifts lovlige aktiviteter. Denne holdning kan vise sig at få konsekvenser for den danske stat i det omfang, der ikke sker forbedringer, hvis man ser på afgørelsen i ”Irlandsagen”. Her skred EF-Domstolen ind overfor Irlands manglende initiativ til at vedtage foranstaltninger, som kunne være med til at sikre beskyttelsesområdet.

8 Konklusion

Med udgangspunkt i projektets to delkonklusioner, er formålet med projektets endelige konklusion, at forene indholdet i de gennemførte analyser for herigennem at fremsætte en større forståelse for den problematik, der knytter sig til den forestående implementering af vandrammedirektivet i Danmark. Ud fra projektets problemformulering omhandlende hvorvidt rækkevidden af de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet var tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets krav, blev der gennemført tre analyser, der hver især beskæftigede sig direkte eller indirekte med en del af svaret på problemformuleringen. Disse analyser var: For det første en nærmere analyse af vandrammedirektivet med henblik på at kunne fortolke de krav, som direktivet stiller til medlemsstaterne. For det andet en analyse af de eksisterende virkemidler inden for grundvandsområdet, med henblik på at se om virkemidlerne var tilstrækkelige. For det tredje en analyse af den effekt som implementeringen af tidligere direktiver har haft, for at tilføje en mere virkelighedstro dimension til det mere teoretiske bidrag som de to forrige analyser repræsenterer.

Analyserne bygger på det vidensgrundlag som blev anlagt via:

- En historisk gennemgang af miljøområdet.
- En gennemgang af EU som institution.
- En nærmere gennemgang af vandrammedirektivet.
- En gennemgang af eksisterende virkemidler på grundvandsområdet.
- En gennemgang af effekten af tidligere direktivers implementering.

Den historiske gennemgang giver, sammen med fremstillingen af de eksisterende virkemidler på grundvandsområdet, et godt indblik i det danske forvaltningssystem, og dets kompleksitet, på miljøområdet. Dette indblik viser, sammen med gennemgangen af de tidligere direktiver, at det danske forvaltningssystem er opbygget på baggrund af en sektoriel opdeling, og at det er svært foreneligt med helhedsorienterede retsakter fra EU på miljøområdet. Dette faktum problematiseres yderligere i kraft af den rækkevidde som retsakter fra EU har overfor medlemsstaterne. Gennemgangen af EU som institution samt gennemgangen af de tidligere direktivers implementering giver et indblik i, hvilke forpligtelser medlemsstaterne har overfor Fællesskabet, og hvilke sanktionsmuligheder Fællesskabet har i de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke lever op til deres forpligtelser. Gennemgangen af de tidligere direktiver giver endvidere et indblik i, hvilke barrierer der kan forekomme i et beslutningssystem, når dette faktisk skal tages i anvendelse.

Analyserne blev struktureret i to overordnede analysefelter, hvor konklusionen på den første reelt var tilstrækkelig til at svare på projektets problemformulering, mens den anden blev medtaget for at underbygge og supplere indholdet i den første analyse.

Kortfattet udmøntede de to analysefelter, på baggrund af en afgrænsning til grundvandsområdet, sig i følgende delkonklusioner:

- Der eksisterer på nuværende tidspunkt en lang række velegnede virkemidler til implementeringen af vandrammedirektivet inden for grundvandsområdet i Danmark, men disse er ikke fuldt ud tilstrækkelige til opfyldelse af alle de krav, vandrammedirektivet stiller til medlemsstaterne.
- Der eksisterer udover problemet med virkemidlernes tilstrækkelighed en række faktorer i form af barrierer, som i forskellig grad kan være med til at modarbejde en vellykket implementering og dermed realisering af direktivers målsætninger.

Sammenholdes indholdet i de to delkonklusioner, bliver det meget tydeligt, hvor kompleks en situation implementering af nye retsakter i eksisterende reguleringssystemer er. Situationen bliver ikke mindre kompleks af, at et eksisterende system tilnærmelsesvis varetager samme opgave, som den nye retsakt er tiltænkt at varetage, og den samtidigt gør det ud fra bredere og mere helhedsorienterede betragtninger og derved inddrager flere forhold i reguleringen, end det er tilfældet med det eksisterende system. En situation der kan karakteriseres som værende særdeles aktuel i forbindelse med implementeringen af vandrammedirektivets bestemmelser på grundvandsområdet i Danmark. Implementeringen af sådanne retsakter viser sig desuden at sætte store krav til lovgivningsmyndighedernes vurdering af, hvorvidt de eksisterende myndigheder overhovedet er egnede og dermed i stand til, at varetage opgaven med administration af reguleringsbestemmelser, som kan vise sig at være vanskelige at håndtere. Desuden forudsætter en succesfuld implementering, at lovgivningsmyndigheden er i stand til at vurdere, hvorvidt de nuværende virkemidler til realiseringen af reguleringens målsætning er tilstrækkelige, samt i hvilket omfang man overhovedet ønsker at anvende disses potentiale fuldt ud.

Den nuværende danske regulering af grundvandet har væsentlige lighedstræk med den regulering, som vandrammedirektivet foreskriver, men der er visse mangler i forhold til den helhedsorienterede og tværsektorielle tilgang, som vandrammedirektivet lægger op til. Hvad angår virkemidlernes tilstrækkelighed eller udbygning, kan det konstateres, at disse på nuværende tidspunkt ikke har en tilstrækkelig rækkevidde til realiseringen af vandrammedirektivets målsætninger, hvilket i sidste ende vil medføre, at visse af direktivets målsætninger ikke vil blive realiseret. Disse mangler udmønter sig først og fremmest i form af manglende foranstaltninger, der lever op kravet om aktivt at forbedre grundvandets tilstand.

Ved den forestående implementering af vandrammedirektivet kan det konstateres, at der vil blive sat meget store krav til myndighedernes evne til at koordinere og samar-

bejde, da direktivet forlanger langt flere interesseafvejninger på tværs af forskellige reguleringsområder, end myndighederne tidligere har håndteret i forbindelse med reguleringen af grundvandet.

Erfaringerne fra gennemgangen af de tidligere direktiver, viser at der kan være en række problemer forbundet med administrationen af bestemmelserne. Disse indeholder i samme omfang som vandrammedirektivet flere interesseafvejninger med henblik på at tilgodese et bredt miljøsyn, og der optræder en række barrierer både rent kompetencemæssigt, men også på baggrund af administrationens incitament til at forvalte i henhold til direktivets mål. Vandrammedirektivet overlader et skøn til de administrative myndigheder, der skal forvalte de bestemmelser, som vedtages i forbindelse med direktivets implementering. Gennemgangen af de tidligere direktiver viste, at dette skøn både kunne påvirke målsætningerne i direktivet negativt, hvis den administrerende myndighed ikke havde den fornødne viden, kompetence, eller hvor der var mulighed for at opveje andre interesser.

Samlet set kan det konstateres, at der ved den forestående implementering venter lovgivningsmyndighederne store overvejelser. Især da vi har påpeget at de nuværende virkemidler til sikringen af kravene i vandrammedirektivet ikke fuldt ud er tilstrækkelige. Herudover skal der udformes klare retningslinjer for amterne som administrerende myndighed i henhold til at forvalte direktivets bestemmelser. Dette skal ske hvis staten vil undgå retssager ved EF-Domstolen for traktatbrud.

8.1 En vurdering af projektets metode, synsvinkel og materiale

Det har været projektets hovedformål at bidrage til en afklaring af, hvorvidt de nuværende virkemidler inden for det danske plan- og reguleringssystem er anvendelige til at opfylde vandrammedirektivets målsætninger. Selve projektet fokus er bygget op over en ”mål-middel-effekt” kontekst, og valget af metode, til at svare på projektets problemstilling, faldt på Ellen Margrethe Basses model for beslutningssystemers kompleksitet. Denne model klarlægger de elementer, man som forsker skal være opmærksom på ift. en regulerings- og styringstankegang.

Selve modellen har, som en del af gruppens metode, bidraget til at holde ”den røde tråd” i projektet og dermed bevare projektets fokus, og samtidig har modellen bidraget til at definere de forskellige analyseområder, der er relevante til en adækvat besvarelse af projektets problemstilling. Da vandrammedirektivet først skal være implementeret i den danske lovgivning til december 2003 og fuldt operationelt i 2015, har det ikke været muligt for os, at analysere selve effekten af vandrammedirektivets implementering. Vores problemstilling har dog bidraget til, at vi fremlægger et ”bud” på en mulig

effekt af vandrammedirektivets implementering ved, at vi undersøger de virkemidler, der eksisterer på nuværende tidspunkt til at gennemføre vandrammedirektivets mål.

Til at klarlægge nogle af de barrierer der er til stede eller kan opstå, som følge af implementering af direktiver fra EU, valgte vi at inddrage to direktiver, der helt og delvist er implementeret, og som indeholder nogle væsentlige lighedstræk med vandrammedirektivet. Til at foretage denne analyse fandt vi, at regulerings- og styringstankegangen kunne suppleres ved at inddrage dele af Søren Winters politologiske implementeringsteori, der bidrager med en nuancering af, hvilke faktorer en succesfuld implementering afhænger af. Vi anvender ikke hele implementeringsteorien, men kun den del af teorien, der kan være med til at forklare de årsagsfaktorer, som har indflydelse på, hvorvidt en implementering får den ønskede effekt. Dette valg ser vi som værende fornuftigt, da årsagsfaktorerne på systematisk vis fortæller os, hvad det er vigtigt at fokusere på i forbindelse med en analyse af implementeringens succes. Analysen har ikke indflydelse på den overordnede projektstruktur, men bidrager med en udbyggende analyse af de barrierer, der kan lokaliseres i en implementeringsproces. Suppleringen af de to teorier viste sig i projektets endelige konklusion at være anvendelig til at bidrage med et mere ”realistisk” bud på hvorledes vandrammedirektivet vil have mulighed for at blive succesfuldt implementeret.

Undervejs i projektet blev der foretaget nogle afgrænsninger, der dog ikke har haft nævneværdig betydning ift. besvarelsen af projektets problemstilling, men som i det følgende vil blive vurderet kritisk med henblik på at synliggøre, hvad det ville have betydet for projektets endelige resultat.

Det væsentligste kritikpunkt går på, at vi reelt set kun svarer halvt på selve problemstillingen, idet vandrammedirektivet både omfatter grundvand og overfladevand og, at vandforvaltningen skal ske ud fra nogle helhedsorienterede betragtninger. Af tidsmæssige årsager valgte vi i analysen af virkemidlerne kun at fokusere på grundvand og ikke overfladevand. En behandling og analyse af begge vandforekomster ville kræve, at tidsrammen for dette afgangsprøve skulle udvides betragteligt. Ved at vi har valgt at afgrænse os fra overfladevand, har vi heller ikke foretaget en nærmere analyse af det samspil, der er mellem overfladevand og grundvand, hvilket også er et af de væsentlige elementer i vandrammedirektivet, og som vi nok i større grad burde have inddraget. En del af de analyser vi foretager på grundvandsområdet ville imidlertid også være anvendelige ved en analyse af overfladevandsområdet, da der ganske givet vil være fælles lighedstræk i forbindelse med beskyttelses-, forbedrings- og restaureringsindsatsen, især når vandforvaltningen skal foregå ud fra en helhedsorienteret vinkel.

Et andet kritikpunkt er, at der gennem projektarbejdet ikke er taget dybere stilling til, hvorvidt vandrammedirektivets mål og krav om ”god tilstand” overhovedet kan realiseres inden for den tidshorisont, som direktivet fastlægger. I rapporten har vi ganske vist antydnet, at realiseringen af målene inden for projektets tidsramme kan blive pro-

blematisk at opfylde. Det problematiske består i, at den udveksling der sker mellem overfladevand og grundvand foregår over meget lang tid, hvorfor ”fortidens synder” med udledning af store mængder af kvælstoffer og pesticider først når grundvandet lang tid efter at kvalitetsmålene i vandrammedirektivet skal være opfyldt, dvs. lang tid efter år 2015. Men udover dette, kan der også ligge en række problemstillinger mht. om de stedligt kompetente myndigheder (amter og kommuner) både har ressourcerne, viljen og kompetencen til at skabe det øgede myndighedssamarbejde, som vandrammedirektivet ligger op til. En uddybende analyse af vandrammedirektivets tidshorisonter ville dog kræve, at vi havde fortaget en nærmere analyse af udvekslingen mellem overfladevand og grundvand, hvilket er beskrevet ovenover.

Et tredje kritikpunkt går på, at vi i analysen af de tidligere direktiver ikke inddrager de tidligere EU-direktiver, som er vedtaget inden for vandområdet. Årsagen til, at vi ikke har inddraget disse direktiver er, at vi har fundet dem for snævre i deres synsvinkel i forhold den mere helhedsorienterede synsvinkel, som vandrammedirektivet indeholder. Derfor vil det, efter vores opfattelse, være svært at drage en sammenligning mellem de tidligere direktiver på vandområdet og vandrammedirektivet. En analyse af et tidligere direktiv på vandområdet kunne måske have været med til at klarlægge nogle af de mere tekniske problemstillinger, der måtte forekomme inden for vandmiljøområdet. Disse tekniske problemstillinger kan f.eks. bestå af overholdelse af kvalitetskrav til vandet samt et mere indgående kendskab til de processer af fysisk og kemisk karakter, som forekommer i naturen. På den måde kunne analysen af tidligere direktiver været blevet mere nuanceret. Det skal dog i den forbindelse nævnes, at EU’s medlemsstater selv har haft problemer med håndtere vandrammedirektivets krav af mere teknisk karakter, hvilket også er fremhævet i projektet.

Selve det empiriske materiale, der har været anvendt i projektet, bygger udelukkende på teori og praksisundersøgelser, og ikke på artikler eller egne interviews. Trods det, at vi har valgt at svare på problemstillingen på baggrund af teori og praksisundersøgelser, kunne vi også have anvendt artikler og måske også egne interviews til, at nuancere nogle af de diskussioner vi tager op rundt omkring i projektet og evt. gøre dem mere ”tidssvarende”. Interviewene kunne måske yderligere have bidraget til at understøtte vores vurdering, om hvorvidt virkemidlerne er tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets målsætninger. Artikler og interviews kan på den anden side være med til at fjerne det objektive fokus, som vi har forsøgt at holde, på projektet, da artikler og interviews er meget præget af selvstændige holdninger og standpunkter, og derfor give et upræcist billede af virkeligheden.

På trods af de mangler, der er påpeget i det ovenstående, har vi gennem det metodisk opbyggede projektarbejde fået en god forståelse for det fremadrettede perspektiv, som EMB’s model bygger på. Vi har fået et dybere indblik i den kompleksitet, der hersker inden for miljøområdet, og hvilke problemstillinger der følger af, at samordne to forskelligt konstruerede beslutningssystemer. Denne samlede indsigt har gjort os i stand

til fremover, at kunne administrere lignende problemstillinger inden for plan- og miljøområdet.

9 Perspektivering

Med afsæt i projektet og de problemstillinger vi har behandlet deri, sammenholdt med den undervisning vi har modtaget på studiet, tegner der sig et billede af, at det i Danmark ikke er så nemt at implementere direktiver fra EU, specielt ikke når direktiverne antager det mere helhedsorienterede og brede aspekt, som tilfældet er med vandrammedirektivet.

Direktiver fra EU antager især på miljøområdet et mere helhedsorienteret fokus, der især lægger vægt på, at direktivets emneområde, som udgangspunkt ikke er bundet og underlagt medlemsstaternes geografisk administrative og ejendomsræssige opbygning. I stedet skal der tages økologiske og miljømæssige hensyn, som kan være tværsektorielle i deres fokus, hvilket kan vanskeliggøre implementeringen i et land som Danmark, hvor reguleringen af miljøområdet er meget sektoropdelt.

I Danmark er traditionen inden for i miljøforvaltningen, at den er organiseret som sektorielt afgrænsede enheder, forstået på den måde, at miljøhensyn, økonomihensyn og planhensyn mv. som udgangspunkt varetages hver for sig. Denne organisering har dybe rødder ned gennem udviklingen af det danske plan- og miljøområde, og trods planreformer, som skulle søge at koordinere og forenkle forvaltningen af miljøområdet, fremstår det på en række områder stadig som administrativt afgrænsede enheder. Problemstillingen omkring den kompetencemæssige afgrænsning bliver yderligere forstærket af, at der i Danmark er en meget stærk beskyttelse af ejendomsretten via grundlovens § 73, som kun i yderste tilfælde lader sig fortrænge af andre hensyn og i så fald kun mod fuld erstatning for det afståede.

Set i lyset af de mange problemer, der opstår og kan opstå med implementeringen af retsakter fra EU i dansk lovgivning, ville det være nærliggende inden for en overskuelig fremtid at rejse en diskussion om, hvorvidt vi i Danmark fortsat skal blive ved med at sektoropdele administrationen af de forskellige miljømæssige opgaver så stringent, som det er tilfældet i dag. I diskussionen ville det naturligvis være oplagt tillige at inddrage, hvorvidt vi på bekostning af miljøet fortsat skal vægte hensynet til ejendomsretten højere end hensynet til beskyttelse af miljøet gennem eksempelvis beskyttelsen af grundvandsforekomsterne i landet.

Et nærliggende og måske mere visionær diskussion i forhold til implementeringen af direktiver inden for specielt miljøområdet ville være, om der ikke efterhånden er grundlag for en større eller mindre reformering af det nuværende plansystem. Denne reformering skulle naturligvis have til formål at skabe en langt større naturlig sam-

menhæng mellem de elementer, der håndteres i planlægningen, end det er tilfældet i dag. Et eksempel kunne i denne forbindelse være, at der i regionplanlægningen i større grad blev fokuseret på at skabe en naturlig sammenhæng mellem de forhold, der indgår i planlægningen.

En oplagt løsning eller udfald på en reformation af plansystemet kunne være formuleringen af en ny model for opbygningen af plansystemet med henblik på indførelsen af en mere naturlig sammenhæng mellem de elementer, der indgår i planlægningen. Ved opbygningen af en sådan model ville det være oplagt, at modellen opbygges så fleksibelt, at fremtidige implementeringer af retsakter fra EU i højere grad vil udmønte sig i gennemgående justeringer af planlægningen og dennes lovgrundlag, i stedet for de ad hoc løsninger som synes at være den fremtrædende fremgangsmetode i dag.

Forkortelser

ADL	Affaldsdepotloven
BEK.	Bekendtgørelse
BMVJ	Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder
Cirk.	Cirkulære
EF	Europæiske fællesskab
EU	Europæiske Union
EØF	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
JFL	Jordforureningsloven
JFDL	Jordfordelingsloven
JKL	Jordkøbsloven
KSL	Den kommunale styrelseslov
LBK.	Lovbekendtgørelse
LL	Landbrugsloven
MBL	Miljøbeskyttelsesloven
NBL	Naturbeskyttelsesloven
NKN	Naturklagenævnet
NKO	Naturklagenævnet Orienterer
NPo	NPo-planen
PL	Planloven
RL	Råstofloven
VFL	Vandforsyningsloven
VMP I	Vandmiljøplan I
VMP II	Vandmiljøplan II
VMP III	Vandmiljøplan III
VRD	Vandrammedirektivet
VRD-D	Datterdirektiv til vandrammedirektivet

Litteraturliste

Bøger mv.

Agger et al, 2002

Agger, Per; Christensen, Per og Aaby, Bent
Det fede landskab – landbrugets næringsstoffer og naturens tålegrænser
Vismandsrapport
Naturrådet 2002

Andersen, 2001

Andersen, Jørgen Als
EU's retskilder og fælles bestemmelser, artikel i EU-Karnov, kapitel 48
Red. Bo Vesterdorf
Forlaget Thomson A/S 2001

Anker, 1996

Anker, Helle Tegner
Miljøretlig regulering på landbrugsområdet
Jurist- og Økonomforbundets forlag 1996

Anker, 2001

Anker, Helle Tegner
Beskyttelse og udnyttelse af vandressourcer, artikel i Miljøretten bind III: Affald, jord, råstoffer og undergrund
Red. Ellen Margrethe Basse
Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Basse, 1991

Basse, Ellen Margrethe
Modernisering af miljølovgivningen set i et retssikkerhedsperspektiv – artikel i Juristen 1991
Red. Professor Lars Nordskov Nielsen
Årgang 73
Danmarks Jurist- og Økonomforbund 1991

Basse, 1992

Basse, Ellen Margrethe

Regulering og styring som forskningsteoretisk og -metodisk synsvinkel, artikel i Regulering og styring III

Red. Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen

GEC Gad 1992

Basse, 1995

Basse, Ellen Margrethe

Dansk implementering af VVM-direktivet

Red. Miljø- og Energiministeriet

Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1995

Basse, 2001

Basse, Ellen Margrethe

Miljørettens udvikling og grundlag, artikel i Miljøretten bind I: Almindelige emner

Red. Ellen Margrethe Basse

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Basse og Anker, 2001a

Basse, Ellen Margrethe og Anker, Helle Tegner

Miljøprincipper og traditionelle retlige principper, artikel i Miljøretten bind I: Almindelige emner

Red. Ellen Margrethe Basse

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Basse og Anker, 2001b

Basse, Ellen Margrethe og Anker, Helle Tegner

Benyttelse og beskyttelse, artikel i Miljøretten bind II: Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse

Red. Ellen Margrethe Basse

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Basse og Jensen, 1992

Basse, Ellen Margrethe og Jensen, Vibeke

Forord til artikelsamlingen Regulering og styring III

Red. Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen

GEC Gad 1992

Berg, 2002

Berg, Bendt

Almindelig forvaltningsret

2. udgave/1. oplag

Forlaget Thomson 2002

Biering, 2001

Biering, Peter

Introduktion til fællesskabsretten, artikel i EU-Karnov, kapitel 1

Red. Karsten Hagel-Sørensen

Forlaget Thomson A/S 2001

Bjerring og Møller, 1998

Bjerring, Jørgen og Møller, Gorm

Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer

1. udgave/1.oplag

Jurist- og Økonomforbundets forlag 1998

Boeck, 2002

Boeck, Anne Birte

Lov om planlægning med kommentarer

2. reviderede udgave

Jurist- og Økonomforbundets forlag 2002

Christensen, 2000

Christensen, Per

Kampen om vandet

Aalborg Universitetsforlag 2000

Christensen et al., 2003

Christensen, Per; Elsborg, Karen; Kørnøv, Lone; Nielsen, Eskild Holm; Schmidt, Jannick og Christensen, Hanne Stensen, alle Aalborg Universitet

Udbyttet af VVM – Evaluering af VVM i Danmark, Hovedrapport

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen 2003

EF/EU-Håndbog 1, 1994

INNO/EU-Information ©

Retsakter

Red. Gunnar Fredslund

INNO/EU-Information 1994

Eyben, 1996

Eyben, W.E. von

Juridisk ordbog

10. udgave/1.oplag

Gadjura 1996

Gaardmand, 1993

Gaardmand, Arne
Dansk Byplanlægning 1938-1992
Arne Gaardmand og Arkitektens Forlag 1993

Garde og Mathiassen, 1991

Garde, Jens og Mathiassen, Jørgen
Kommunalret
Jurist- og Økonomforbundets forlag 1991

GD Miljø, 1999

Europa-kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø
EU sætter fokus på rent vand
Luxembourg: Kontoret for de Europæiske fællesskabers Officielle publikationer
De Europæiske Fællesskaber 1999

Grant et al, 2002

Grant, Ruth; Paulsen, Irene; Jørgensen, Villy; Kyllingsbæk, Arne
Vandmiljøplan II – baggrund og udvikling
Danmarks Miljøundersøgelser og Danmarks JordbrugsForskning 2002

Grimeaud, 2001a

Grimeaud, David
Reforming EU Water Law: Towards Sustainability? – Artikel i European Environmental Law Review, volume 10, issue 2
Kluwer 2001

Grimeaud, 2001b

Grimeaud, David
Reforming EU Water Law: Towards Sustainability? – Artikel i European Environmental Law Review, volume 10, issue 3
Kluwer 2001

Hagel-Sørensen, 2002

Hagel-Sørensen, Karsten
Notat om implementering af habitatdirektivet
Kammeradvokaten 2001

Miljøstyrelsen, 1998

Miljøstyrelsen
Drikevandsudvalgets betænkning
Miljø- og Energiministeriet 1998

Nielsen, 1999

Nielsen, Ruth
EU RET
2. udgave
Forlaget Thomson A/S 1999

Olsen og Basse, 2001

Olsen, Birgitte Egelund og Basse, Ellen Margrethe
Danske myndigheder og kompetencer, artikel i Miljøretten bind I: Almindelige emner
Red. Ellen Margrethe Basse
Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Pagh, 1996

Pagh, Peter
EU miljøret
Christians Ejlers' Forlag 1996

Pagh, 2001a

Pagh, Peter
EF's institutionernes ramme og betydning, artikel i Miljøretten bind I: Almindelige emner
Red. Ellen Margrethe Basse
Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Pagh, 2001b

Pagh, Peter
Implementeringslovgivning m.v., artikel i Miljøretten bind I: Almindelige emner
Red. Ellen Margrethe Basse
Jurist- og Økonomforbundets forlag 2001

Pagh, 2001c

Pagh, Peter
Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6
Naturrådet 2001

Rasmussen, 1998

Rasmussen, Hjalte
EU-ret i kontekst
Gadjura, Thomson Information A/S 1998

Revsbech, 2002

Revsbech, Karsten

Lærebog i miljøret

3. udgave

Jurist- og Økonomforbundets forlag 1996

Thaysen & Sørensen, 2001

Thaysen, Jan Nymark og Sørensen, Esben Munk

Det retlige grundlag for udvikling af planlægningsredskaber til brug for beskyttelse af grundvand

By- og Landsplanserien nr. 9, Skov & Landskab (FSL)

Hørsholm 2001

Toftegård-Nielsen, 2001

Toftegård-Nielsen, Christina

Miljø, artikel i EU-Karnov, kapitel 39

Red. Nina Holst-Christensen

Forlaget Thomson A/S 2001

Tophøj Sørensen og Friis Jensen, 2002

Madsen, Lene Møller; Sørensen, Michael Tophøj; Jensen, Orla Friis; Bransager, Kristian og Ramhøj, Gitte

Evaluering og opsamling af planlægningen i Drastrup-pilotprojekt – et eksempel på et projekt om grundvandsbeskyttelse og skovrejsning

Aalborg Kommune og Skov & Landskab (FSL) 2002

Vaaben, 1995

Vaaben, Inger

Artikel i retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen

Miljø- og Energiministeriet 1995

Winter, 1998

Winter, Søren

Offentlig forvaltning i Danmark - Implementering og effektivitet

Systeme 1998

Winter et al, 1998

Winter, T.C., Harvey, J.W., Franke, O.L. and Alley, W.M.

Ground water and surface water: A single resource

USGS Circular 1139

USGS 1998

Zahle, 2002

Zahle, Henrik
EU og danske statsforfatningsret
Red. Søren Dosenrode
Systeme 2002

Internetsider**www.arf.dk**

23/4 2003

Strukturkommissionen – fakta om kommissionen<http://www.arf.dk/Strukturkommissionen/Kommissionen/Index.htm>**www.dcue.dk**

23/5 2003

Dansk Center for Byøkologi – Landsplanlægning<http://www.dcue.dk/Default.asp?ID=346>**www.dn.dk**

9/4 2003

Vandmiljøet og planerne for at gøre det bedre<http://www.dn.dk/sw1169.asp>**www.eu-oplysningen.dk**

10/3 2003

Danske folkeafstemninger om EU<http://www.eu->[oplysningen.dk/upload/application/3a2ff5df/3_folkeafstemninger_web.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/3a2ff5df/3_folkeafstemninger_web.pdf)**www.europa.eu.int a**

10/3 2003

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 - om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirda.htm>**www.europa.eu.int b**

8/4 2003

Dom af 19.1.1982, sag 8/81 (Becker), Sml. s. 53, præmis 25 fra EF-Domstolen om direktivers virkning.http://europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=da&nb_docs=25&domain=Caselaw&in_force=NO&type_doc=CaseLaw&an_doc=1981&nu_doc=8

www.europa.eu.int c

8/5 2003

Plantebeskyttelsesmiddeldirektivet 91/414/EØF

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=da&numdoc=391L0414

www.europa-kommissionen.dk

25/3 2003

Strukturen i EU

<http://www.europa-kommissionen.dk/eu-politik/struktur/>

www.fm.dk

03/4 2003

Det Europæiske Råd

<http://www.fm.dk/1024/visArtikel.asp?artikelID=1066>

www.folketinget.dk

14/4 2003

Forberedelse af Vandmiljøplan III

http://www.folketinget.dk/Samling/20021/udvtilag/FLF/Almdel_bilag42.htm

www.forum.europa.eu.int

24/3 2003

Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive

http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kfefA5J_mmGA_o6XEqCp84p3YFlsLMq9/dxhyMk4t10mDV-fZU-Z-bYJu8voqznZp/5sVuUTR4vghvHY5tBUq6YFfb5C_/Common%20Implementation%20Strategy.pdf

www.ft.dk

10/4 2003

§ 20 spørgsmål til miljøministeren

http://www.ft.dk/Samling/20021/spor_sv/S2098.htm

www.geus.dk a

30/03 2003

Borearkivet har 75 års jubilæum

http://www.geus.dk/publications/geo-nyt-geus/gi013_01.htm

www.geus.dk b

15/6 2003

Udbredt pesticidforurening i små vandforsyninger - ny rapport fra GEUS[http://www.geus.dk/cgi-](http://www.geus.dk/cgi-bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1034149686&cgifunction=form)[bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1034149686&cgifunction=form](http://www.geus.dk/cgi-bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1034149686&cgifunction=form)**www.geus.dk c**

8/5 2003

Pressemeddelelse om drikkevandsressourcerne[http://www.geus.dk/cgi-](http://www.geus.dk/cgi-bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1052375666&cgifunction=form)[bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1052375666&cgifunction=form](http://www.geus.dk/cgi-bin/webbasen_pressemeddelelser.pl?id=1052375666&cgifunction=form)**www.leksikon.org**

10/3 2003

Leksikonopslag på "Gro Harlem Brundtland"<http://www.leksikon.org/art.php?n=2838>**www.mem.dk a**

8/4 2003

Vandmiljøplanerne<http://www.mem.dk/faktuelt/Artikler/faktuelt16.htm>**www.mem.dk b**

14/4 2003

Integrationen af miljøbetydning i energipolitikken<http://www.mem.dk/ministeriet/jubilskrift/integra.htm>**www.mem.dk c**

6/5 2003

Grundvandet, vandløbene og søerne<http://www.mem.dk/publikationer/nmpr99/kapitel10.htm>**www.mem.dk d**

28/5 2003

VVM-reglerne - Rapport fra VVM-arbejdsgruppen<http://www.mem.dk/lpa/landsplan/VVM/VVMendudg.doc>**www.mim.dk**

12/5 2003

Miljøministeren bremser EU-vejledning om pesticider – pressemeddelelse<http://www.mim.dk/nyheder/presse/Dep/metabolitter.htm>

www.mst.dk a

4/3 2003

Mere om vandrammedirektivet

<http://www.mst.dk/vand/06010000.htm>

www.mst.dk b

15/6 2003

Bam-forurening

<http://www.mst.dk/default.asp?Sub=http://www.mst.dk/vand/02090000.htm>

www.mst.dk c

6/3 2003

Redegørelse om vandrammedirektivet

<http://www.mst.dk/vand/spildevand/05050000-Redegorelse1-korr.doc>

www.mst.dk d

12/3 2003

Baggrundsnotat til brug for udvalgsarbejdet om vandområdedistrikter

<http://www.mst.dk/vand/spildevand/05050200-Baggrundsnotat.doc>

www.mst.dk e

12/3 2003

Redegørelse om vandområdedistrikter i Danmark

<http://www.mst.dk/vand/06020300.htm>

www.mst.dk f

2/4 2003

Vidensstatus for sammenhængen mellem tilstanden i grundvand og overfladevand

<http://www.mst.dk/udgiv/publikationer/2002/87-7972-157-5/html/samfat.htm>

www.mst.dk g

8/5 2003

NOVA-2003

<http://www.mst.dk/udgiv/publikationer/2000/87-7909-884-3/html/>

www.retssal.dk

14/6 2003

Kommunalretten generelt

<http://www.retssal.dk/emneindex.php3?vis=n&side=98>

www.skovognatur.dk a

31/3 2003

Alle tiders natur – Perspektiver omkring årtusindeskiftet - Strand til alle<http://www.skovognatur.dk/publikat/netpub/altidnat/page/6.htm>**www.skovognatur.dk b**

11/6 2003

Lidt om skovrejsning<http://www.skovognatur.dk/aktuelleemner/skovrejsning/om.htm>**www.sns.dk a**

31/3 2003

Udvalgte indikatorer - Land<http://www.sns.dk/publikat/netpub/indikator2000/kap3/>**www.sns.dk b**

31/5 2003

Naturrådets vurdering af og forslag til Habitatdirektivets gennemførelse i Danmark<http://www.sns.dk/wilhelm/m5/mp54naturraadetsvurd.htm>**www.sns.dk c**

12/6 2003

Vandmiljøplan II – Genopretning af vådområder<http://www.sns.dk/landhav/vandmilplan/sns-web/Haefte1/haefte1.htm#1>**www.sns.dk d**

12/6 2003

Notat om harmonikrav<http://www.sns.dk/landbrug/vandmpl2/notata58.htm>**www.sns.dk e**

15/6 2003

Skjern Å naturprojekt – kort fortalt<http://www.sns.dk/natur/netpub/Skjernaa/kort.htm>**www.sns.dk f**

30/5 2003

Implementering af Habitatdirektivet i Danmark<http://www.sns.dk/wilhelm/naturkvalitet/moede2/moede242.htm>

www.sns.dk g

17/6 2003

Afslutning af supplerende udpegning af EF-habitatområder

<http://natura2000.sns.dk/23072002/afslutning.htm>

www.trae.dk

24/3 2003

Skovrejsning i Danmark

<http://www.trae.dk/index.asp?page=/Dokumenter/Dokument.asp%3FDokumentID%3D185>

www.vandmodel.dk

3/4 2003

Ferskvandets Kredsløb, NOVA 2003 Temarapport

<http://vandmodel.dk/ferskvand-kap3a.pdf>

www.voresdebat.dk

10/3 2003

Bæredygtig udvikling - en historisk oversigt

<http://www.voresdebat.dk/hvad/baggrund/historie.asp>

Love, direktiver mv.

Lbk. nr. 21/1996

Bekendtgørelse af lov om kemiske stoffer og produkter

LBK nr. 21 af 16/01/1996

Bek. nr. 511/1997

Bekendtgørelse om regionale jordkøbsnavn

BEK nr. 511 af 18/06/1997

Bek nr. 782/1999

Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder

BEK nr. 782 af 01/11/1998

Bek. nr. 428/1999

Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning

BEK nr. 428 af 02/06/1999

Bek. nr. 501/1999

Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (spildevandsbekendtgørelsen)

BEK nr. 501 af 21/06/1999

Bek. nr. 604/2002

Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, busdyrgødning og ensilage

BEK nr. 604 af 15/07/2002

Bek. nr. 187/2003

Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder.

BEK nr. 187 af 20/03/2003

Fuglebeskyttelsesdirektivet

Rådets direktiv af om beskyttelse af vilde fugle 79/409/EØF

Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 25.04.1979

Habitatdirektivet

Rådets direktiv om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter 92/43/EØF

Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 22.07.1992

JFL

Lov om forurenet jord (Jordforureningsloven)

LOV nr. 370 af 02/06/1999

JFDL

Bekendtgørelse af lov om jordfordeling mellem landejendomme (Jordfordelingsloven)

LBK nr. 318 af 25/04/1996

JKL

Bekendtgørelse af lov om offentlig fremskaffelse af jord til jordbrugsmæssige formål m.m. (Jordkøbsloven)

LBK nr. 493 af 13/06/1997

KSL

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse (Kommunestyrelsesloven)

LBK nr. 629 af 29/06/2001

LL

Bekendtgørelse af landbrugslov (Landbrugsloven)

LBK nr. 598 af 15/07/1999

MBL

Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse (Miljøbeskyttelsesloven)
LBK nr. 753 af 25/08/2001

NBL

Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse (Naturbeskyttelsesloven)
LBK nr. 85 af 04/02/2002

PL

Bekendtgørelse af Lov om planlægning (Planloven)
LBK nr. 763 af 11/09/2002

RL

Bekendtgørelse af lov om råstoffer (Råstofloven)
LBK nr. 569 af 30/06/1997

TEF

Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab
C 325 af 24. december 2002

Vej. nr. 12392, 2001

VVM-Vejledning om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet.
VEJ nr. 12392 af 10/10/2001

VFL

Bekendtgørelse om lov om vandforsyning m.v. (Vandforsyningsloven)
LBK nr. 130 af 26/02/1999

VRD

Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger 2000/60/EF (Vandrammedirektivet)
Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 22.12.2000

VRD-D

Rådets direktiv om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik og om ændring af direktiv 2000/60/EF (Datterdirektiv til vandrammedirektivet)
Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 15.12.2001

VVM-direktiv

Rådets direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet 85/337/EØF
Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 05.07.1985

Ændring af VVM-direktiv

Rådets direktiv om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet 97/11/EF

Offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende 14.03.1997

KFE 01.350

Naturklagenævnets afgørelse af 23. maj 2001

Afgørelse i sagen om udvidelse af svineproduktionen på Esromgård i Græsted-Gilleleje Kommune

Sag C-117/00

Domstolens Dom af 13. juni 2002

Kommissionen mod Irland, Traktatbrud, Beskyttelse af vilde fugle og særligt beskyttede områder

Sag C-371/98

Domstolens Dom af 7. november 2000

The Queen mod Secretary of State for the Environment

NKN, 14/9 1993

Naturklagenævnets afgørelse af 14. september 1993

Sagen om Nordjyllandsværket

Øvrige kilder**Villumsen, 2002**

Villumsen, Bente

Tiltag til bedre beskyttelse af drikkevandet – vandrammedirektivet og de nationale regler for indsatsplaner

Oplæg ved seminar om drikkevand og fysisk planlægning

Gæsteforelæsning på Aalborg Universitet, 22. maj 2002

Bilag A

A.1 Miljøprincipper

I de internationale konventioner, deklARATIONER og beslutninger er der udviklet en række miljøprincipper, som skal bidrage til at sikre en bæredygtig udvikling. Princippernes væsentligste funktion er at fungere som retningslinier for de beslutningstagere, der træffer afgørelser. Hvis man anvender de traditionelle retlige principper og fortolkningsmetoder, uden inddragelse af de miljøretlige principper, der ligger bag miljølovgivningens reguleringsform, vil dette kunne begrænse mulighederne for en opfyldelse af miljølovenes formål. [Basse og Anker, 2001, s. 101]

I det omfang principperne indgår i retsakter såsom forordninger og direktiver, så forpligtes medlemsstaternes myndigheder til at iagttage dem ved udstedelse af regler og ved anvendelse af virkemidler. Dette gælder tillige for de principper, der ikke er nævnt i EF-Traktaten som f.eks. BAT-princippet og råstofhusholdningsprincippet.

I det følgende beskrives de miljøprincipper, som er opstillet i TEF artikel 174, hvilket omfatter principperne *forsigtighedsprincippet*, *princippet om forebyggende indsats*, *princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden* og *forureneren betaler princippet*. Endvidere beskrives BAT-princippet⁹¹ selvom det ganske vist ikke kommer til udtryk i TEF, men princippet indgår hyppigt i mange af EF's retsakter og indgår også som en del af VRD's artikel 10.

A.1.1 Forsigtighedsprincippet

Forsigtighedsprincippet var oprindeligt formuleret som et miljøpolitisk princip, der primært rettede sig mod muligheden for at mindske risikoen for forurening og ulykker. Imidlertid har princippet fået et bredere indhold. I Rio-deklarationen fra 1992 fastslås det i princip 15, at landende skal bruge forsigtighedsprincippet til at beskytte miljøet. Princippet skal anvendes til at forhindre miljøskader i situationer, hvor de kan være trusler om alvorlig skade eller uoprettelig skade på miljøet. Princippet blev indbygget i Maastricht traktaten i 1992, hvor det indebærer et krav for myndighederne til, at iværksætte forebyggende foranstaltninger for at hindre alvorlige og uoprettelige

⁹¹ BAT ~ Best Available Technology / Bedst tilgængelige teknologi.

miljøskader – også hvis der bare er risiko herfor. Hvis der er tvivl, skal det komme miljøet til gode. [Basse og Anker, 2001a, s. 109] [Basse og Anker, 2001b, s. 27]

A.1.2 Princippet om forebyggende indsats

Princippet om forebyggende indsats benævnes undertiden også forebyggelsesprincippet. Princippet blev første gang præsenteret på Stockholm-konferencen i 1972 som udtryk for, at staterne var forpligtet til, at forbygge eller minimere risikoen for, at aktiviteter udøvet på stateres eget territorium, medfører skader på andres territorier. Princippet blev indført i den europæiske politik med det første miljøhandlingsprogram i 1973, og blev en del af traktaten med Det Indre Marked i 1987. [Basse og Anker, 2001a, s. 113]

I sig selv angiver princippet ikke noget om, hvordan forebyggelsen skal ske, hvilket medfører, at det kan være svært at udlede nogle retlige implikationer af princippet. Forebyggelsesprincippet er først og fremmest kommet til udtryk ved en række regler om offentlig kontrol, hvor der kræves tilladelse før igangsættelse af miljøtruende aktiviteter eller markedsføring af miljøfarlige produkter. [Pagh, 1996, s. 58]

Et vidtgående eksempel på anvendelse af forebyggelsesprincippet er VVM-direktivet idet VVM-direktivet kræver, at påtænkte projekters indvirkning på miljøet undersøges inden indgivelse af ansøgning (miljøkonsekvensvurdering). Denne ansøgning skal efterfølgende, sammen med resultatet af undersøgelserne, sendes til høring hos de berørte myndigheder og øvrige med interesse i sagen. VVM-direktivet er dermed et udtryk for, at man forud for opførelsen af et givent anlæg klarlægger mulige miljømæssige konsekvenser, frem for at opstille vilkår for de følger et anlæg kan medføre. [Pagh, 1996, s. 59]

A.1.3 Princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden

Dette princip benævnes undertiden også som kildeprincippet. Kildeprincippet blev præsenteret samtidig med den første egentlige internationale miljølovgivning ved Stockholm-konferencen i 1972, og indgik tillige i EF's første miljøhandlingsprogram fra 1973. Princippet blev introduceret sammen med forebyggelsesprincippet, som var det princip man interesserede sig mest for, selvom kildeprincippet er nært tilknyttet hertil. [Basse og Anker, 2001a, s. 114]

I dansk ret benævnes princippet også forureningsbegrænsningsprincippet, hvilket bl.a. kommer til udtryk i miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 1 og 2. Heri fastlægges at ”den der påbegynder eller udøver virksomhed, der kan give anledning til forurening skal vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren begrænses mest muligt” og, at ”der skal tages hensyn til områdets beskaffenhed,

herunder den nuværende og fremtidige udnyttelse, samt til mulighederne for hensigtsmæssig bortskaffelse af spildevand og affald". [Basse og Anker, 2001a, s. 115]

A.1.4 Forureneren betaler princippet

Forureneren betaler princippet er lanceret af såvel FN og OECD⁹² i forbindelse med Stockholm-konferencen i 1972. Princippet blev en del af EF-traktatens miljøbestemmelser i forbindelse med Traktaten om Det Indre Marked fra 1987. Princippet er formuleret som et princip om, at forureneren er forpligtet til at betale eller indarbejde de omkostninger, som er forbundet med miljøbeskyttende foranstaltninger. Princippet skulle ved dets introduktion ses som et middel til at undgå konkurrenceforvridninger ved fastsættelse af miljømål. [Christensen, 2000, s. 81] [Anker, 1996, s. 46.]

Forureneren betaler princippet skal primært fungere som en retningslinie for, hvordan de økonomiske rettigheder og pligter skal fordeles samt en pligt til at iagttage de konkurrenceretlige kriterier ved udformning af miljøpolitiske virkemidler. Princippet skal endvidere sikre, at de nationale myndigheder som udgangspunkt må afholde sig fra at yde direkte eller indirekte finansiel støtte til de investeringer, der må gennemføres for at begrænse forureningen. [Basse og Anker, 2001, s. 104] [Anker, 1996, s. 47]

Indholdet af forureneren betaler princippet kan forekomme uklart. En af uklarhederne vedrører afgrænsningen af begrebet "forureneren", idet det kan være vanskeligt, at afgrænse den personkreds som skal være forpligtet til at betale omkostningerne. En anden uklarhed omhandler størrelsen af det beløb, der skal betales, samt de kriterier, der kan udløse en betalingsforpligtelse. [Basse og Anker, 1996, s. 105]

Princippet er en bestanddel af dansk ret, bl.a. gennem MBL § 4, stk. 3 hvori det bl.a. fremgår, at en virksomhed skal begrænse ressourceanvendelse og forurening bedst muligt. Ligeledes kan planlovens miljøkonsekvensvurderinger (VVM) være i overensstemmelse med forureneren betaler princippet, hvis f.eks. foretagelsen af selve miljøkonsekvensvurderingen påhviler bygherren (den potentielle forurener). [Anker, 1996, s. 47.]

A.1.5 Renere teknologi og bedst tilgængelige teknologi (BAT-princippet)

BAT-princippet indebærer, at der inden for en given sektor skal anvendes den mest effektive og avancerede teknologi i produktionen, hvilket også betyder, at princippet

⁹² OECD ~ Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling.

skal sikre et så højt beskyttelsesniveau som muligt, forudsat at teknikken er anvendelig eller teknisk tilgængelig. BAT-princippet indgår som en central del af miljølovgivningen, både på internationalt, EF og nationalt niveau. I MBL § 1, stk. 2 nr. 4 fremgår bl.a., at loven særligt skal tilsigte at fremme anvendelsen af renere teknologi, ligesom MBL's kapitel 7 fastlægger, at miljøministeren har kompetence til at fastsætte en række foranstaltninger til fremme af renere teknologi. [Basse og Anker, 2002a, s. 116-118]

BAT-princippet indeholder en ambitiøs målsætning, hvilken typisk modificeres ved at omkostningerne skal være rimelige, dvs. gennem princippet om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi på et økonomisk rimeligt grundlag (BATNEEC-princippet⁹³). I lovgivningen anvendes BAT-princippet ofte i en så bred betydning, at et omfatter BATNEEC-princippet. [Basse og Anker, 2002, s. 117]

⁹³ BATNEEC ~ Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs / Bedst tilgængelige teknologi på et økonomisk rimeligt grundlag.

Bilag B

Gældende lovgivning og andre retsgrundlag, der bliver berørt af vandrammedirektivet

Lov eller retsakt	Berørte paragraffer
Planloven	
Råstofloven	Bestemmelser i mange love: MBL, VFL, PL, NBL, RL, SL og ADL.
Havmiljøloven	§§ 30, 31 og 33 (off-shore virksomhed) §§ 26, 50 og 51 (klapning) §§ 34-36, 38, 42-45, 47a, 55 + kgl. resolution af 11. juni 1999 (beredskab)
Miljøbeskyttelsesloven	§§ 28, 33 og 39 – saltvandsbaseret fiskeopdræt
Bkg. nr. 921 af 8/10 1996 om kvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer eller havet	
Vandforsyningsloven	
Grundvandsbeskyttelse	
Vandløbsloven	
Okkerloven	
Lov om jagt- og vildtforvaltning	
Lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.	
Afledning af spildevand til jorden efter MBL og spildevandsbekendtgørelsen	MBL kap. 3 Spildevandsbekendtgørelsens kap. 10, 12-15 og 17
Afledning af spildevand til vandløb, søer eller havet efter MBL og spildevandsbekendtgørelsen	MBL kap. 4 og 5 Spildevandsbekendtgørelsens kap. 3-5, 7-9 og 17
Det nationale overvågningsprogram	Aftale mellem amter og staten i Aktstykke nr. 46 af 19. oktober 1987. Siden 1987 er der truffet en række uddybende og præciserende aftaler mellem parterne
Badevand	MBL § 16

Tabel B1: Lovgivning mm. der berøres af VRD. [www.mst.dk d]

Direktiver, som forbliver i kraft, og direktiver, som ophæves som følge af vedtagelsen af vandrammedirektivet

Direktiver, der forbliver i kraft	Direktiver der skal ophæves
Direktiv om kvaliteten af badevand (76/160/EØF)	Direktiv om farlige stoffer (76/464/EØF)
Direktiv om kvaliteten af drikkevand (80/778/EØF) og ændringen heraf (98/83/EF)	Overfladevandsdirektivet (75/440/EØF) og dets datterdirektiv (79/869/EØF)
Direktiv om rensning af byspildevand (91/27/EØF)	Fiskevandsdirektivet (78/659/EØF)
Nitratdirektivet (91/676/EØF)	Skaldyrvandsdirektivet (79/923/EØF)
	Grundvandsdirektivet (80/68/EØF)
	Beslutning om udveksling af oplysninger (77/795/EØF)

Tabel B2: Direktiver der forbliver i kraft, og direktivet, der ophæves som følge af vedtagelsen af vandrammedirektivet. [GD Miljø, 1999, s. 16]



Miljøministeriets pressechef, Mohammed Saeed al-Sharif, medio juni 2003

Dette afgangsprøjekt omhandler EU-vandrammedirektivet og dets forestående implementering i Danmark.

Projektet tager udgangspunkt i en problemstilling om, hvorvidt de nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet er tilstrækkelige til at opfylde vandrammedirektivets krav inden for grundvandsområdet.

Til at svare på problemstillingen er der som metode valgt at anvende en regulerings- og styringstankegang, der fokuserer på samspillet mellem de overordnede faktorer i en beslutningsproces.

Via en gennemgang af EU og dens opbygning analyseres vandrammedirektivets indhold samt rækkevidden af nuværende virkemidler inden for plan- og miljøområdet med henblik på at klarlægge, hvilke krav direktivet indeholder, og hvad rækkevidden af de nuværende virkemidler er.

For at klarlægge eventuelle barrierer, der kan hindre eller modarbejde en succesfuld implementering af EU-direktiver, analyseres to allerede implementerede direktiver – habitatdirektivet og VVM-direktivet.

Samlet set viser det sig, at der på nuværende tidspunkt er mange anvendelige virkemidler, men disse er ikke tilstrækkelige til fuldt ud at opfylde de krav, som direktivet stiller til en succesfuld implementering, og at der tillige findes mange potentielle barrierer, der kan modvirke en succesfuld implementering af vandrammedirektivet i Danmark.

