



Klimatilpasning, vandsektor
og grundvand
J.nr. NST-4600-00082
Ref. radko/annrj
Den 17. juni 2016

Høringsnotat vedrørende udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelsen om indsatsplaner

Naturstyrelsen sendte den 18. december 2015 udkast til ændret indsatsplanbekendtgørelse i 6 ugers høring med frist for afgivelse af bemærkninger den 29. januar 2016. Udkastet blev sendt i høring hos alle kommuner, regioner, ministerier samt en række interesseorganisationer.

Ændringsbekendtgørelsen følger bl.a. op på ændringerne af vandforsyningsloven, som følge af vandsektorforliget¹, idet

- Almene vandforsynings kompetence til indsatsplanlægning efter vandforsyningslovens § 13 a ophæves.

Derudover ændres den gældende bekendtgørelse på en række områder:

- Kommunernes 1-års frist til udarbejdelse af et udkast til foranstaltninger i indsatsplanen over for de berørte lodsejere ændres således, at fristen løber fra kortlægningen formelt er udpeget ved bekendtgørelse.
- Der indføres en ny frist på 2 år for, hvornår indsatsplanen skal være vedtaget.
- Der fastsættes kriterier for kommunernes dokumentation for pålæg om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Kommunerne kan anvende dokumentationsgrundlaget til vurderingen af, om en rådighedsindskrænkning er nødvendig og proportional.
- Ændring af "Naturstyrelsen" til "Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning".
- Sproglige ændringer.

Naturstyrelsen har modtaget ni høringssvar til udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om indsatsplaner.

Udover de kommentarer som er sammenfattet i dette høringssvar, indeholder høringssvarene en række mere tekniske og redaktionelle kommentarer til høringssvaret. Disse kommentarer vil blive indarbejdet som ændring i relevant omfang. Endelig foretages en række mindre ændringer, herunder redaktionelle og lovtekniske ændringer i bekendtgørelsen.

Det skal bemærkes, at høringssvarene er gengivet i hovedtræk. Ønskes detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises der til de fremsendte høringssvar.

¹ Forliget om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor af 29. april 2015 indgået af V, K, DF, R, S, SF og EL.

Bæredygtigt Landbrug

Bæredygtigt Landbrug (BL) bemærker, at det er uklart, hvilke EU-regler indsatsplanerne har til formål at implementere, om der i givet fald er tale om minimumsimplementering, og at EU-reguleringen ikke har et strengt fokus på nitrat og sprøjtemidler. BL bemærker, at enhver skærpelse af EU's grænseværdier er udtryk for overimplementering, og at indgreb i dyrknings- og ejendomsretten på overfladearealerne derfor skal bygge på saglige kriterier og proportionalitetsbetragtninger. BL bemærker ligeledes, at det ligger udenfor kommunernes kompetence at skærpe sprøjtemiddelanvendelsen i hver enkelt indsatsplan. BL bemærker, at bekendtgørelsesudkastet lægger op til, at man kun er høringsberettiget, hvis indsatsplanen efter kommunalbestyrelsens skøn *har* væsentlig betydning for ejeren eller lejerens af en ejendom, og ikke om planen *kan have* væsentlig betydning. Videre bemærker BL, at der bør tages højde for høringer på tværs af kommunegrænser.

For så vidt angår den foreslåede regel om dokumentationsgrundlag for kommunernes afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, bemærker BL, at formuleringen af bestemmelsen kan tyde på en udvidelse af anvendelsesområdet for miljøbeskyttelseslovens § 26 a til andre stoffer end nitrat og sprøjtemidler.

Naturstyrelsens bemærkninger:

Reglerne om indsatsplanlægning i vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven samt udkastet til ændret bekendtgørelse følger ikke af EU-regulering. Reglerne om indsatsplaner blev indført i 1998 sammen med regler om kortlægning af grundvandet og udpegning af drikkevandsressourcer. Reglerne supplerer den generelle miljøbeskyttelse gennem bl.a. godkendelsesordningen for pesticider.

Indsatsplanbekendtgørelsen ændrer ikke på kvalitetskravene til drikkevandet, men beskriver proceduren for kommunens udarbejdelse af indsatsplaner og eventuelle meddelelse af pålæg om rådighedsindskrænkninger for nitrat og sprøjtemidler. Alle indgreb skal, som ved øvrige forvaltningsretlige afgørelser, være bygget på saglige kriterier og proportionalitetsbetragtninger.

Kommunerne kan ikke i indsatsplanen uden videre skærpe anvendelsen af sprøjtemidler i et helt område. Kommunen kan dog, forudsat at kommunen dels har vedtaget en indsatsplan, dels forgæves har forsøgt opnået en frivillig aftale, pålægge konkrete rådighedsindskrænkninger for nitrat og sprøjtemidler efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens § 26 a.

Bekendtgørelsesudkastets er ændret således, at bestemmelsen vedrørende kredsen af høringsberettigede ikke ændres i forhold til den tidligere bekendtgørelse. Kommunalbestyrelsen vil således fortsat være forpligtet til at høre alle ejere og lejere, der er omfattet af retningslinjer eller foranstaltninger i indsatsplanen. Herudover skal kommunalbestyrelsen høre øvrige ejere eller lejere, hvis indsatsplanen efter kommunalbestyrelsens skøn har betydning for dem. Alle ejere og lejere, der mødes af konkrete foranstaltninger, er således omfattet af den pligtmæssige høring.

Høringer på tværs af kommunegrænser er reguleret af vandforsyningslovens § 13 b. Kommunalbestyrelsen kan ikke pålægge rådighedsindskrænkninger på ejendomme, der er beliggende udenfor kommunens geografiske område.

Bekendtgørelsens ordlyd angående dokumentationsgrundlaget for kommunernes afgørelser tilsigter ikke at udvide anvendelsesområdet for miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Der kan fortsat alene meddeles pålæg vedrørende

nitrat og sprøjtemidler efter denne bestemmelse. Det kan dog efter styrelsens vurdering være en relevant oplysning, om der findes andre miljøfremmede stoffer i grundvandet, da det kan sige noget om de geologiske forhold i området. Dette kan være ét blandt flere mulige relevante forhold.

Danmarks Naturfredningsforening

Danmarks Naturfredningsforening (DN) fremhæver, at forslaget i § 6, stk. 3, om en 2-årig tidsgrænse vil sætte de frivillige aftaler under tidspres, som kan føre til øget anvendelse af pålæg.

DN bemærker, at § 7, stk. 2, er overflødig og/eller indholdstom, da kravene til den hydrogeologiske kortlægning detaljeret fremgår af vejledning nr. 4/2000 om zoner. DN bemærker desuden, at beskyttelsen af drikkevand bør ske med udgangspunkt i kriterier for:

- tynde, udtørrede opsprækkede og/eller istektonisk påvirkede lerdæklag,
- stor grundvandsdannelse eller
- fund af pesticider, godkendte og/eller forbudte, i grundvandet.

Naturstyrelsens bemærkninger:

Nærværende udkast til bekendtgørelse indeholder en forlængelse af tidsfristen for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer, der foreslås gennemført for at afhjælpe og forebygge forurening af vandressourcen. Fristen gælder i dag fra kortlægningens afslutning, jf. den gældende bekendtgørelses § 4. I udkastet til ny bekendtgørelse gælder fristen fra når det kortlagte indsatsområde formelt er udpeget i bekendtgørelsen. Naturstyrelsen har tilføjet en mulighed for, at styrelsen i helt særlige tilfælde kan træffe afgørelse om forlængelse af 2 årsfristen.

Listen i bekendtgørelsesudkastets § 7, stk. 2, over forhold, som kan lægges til grund ved en samlet vurdering af de hydrologiske forhold og arealanvendelsen, er ikke udtømmende, og udgør forslag til hvilke forhold, som kommunerne kan lægge vægt på i deres vurderinger. Det er kommunernes ansvar at vurdere, hvornår behovet for en konkret indsats i indsatsplanen er tilstrækkeligt dokumenteret. Lokal viden, som supplerer den statslige grundvandskortlægning mht. f.eks. forekomsten og beskaffenheden af lerdæklag, stor grundvandsdannelse eller fund af pesticider i grundvandet, er relevant information, som kan inddrages af kommunen ved sin afgørelse om eventuelle rådighedsindskrænkninger.

DANVA

DANVA bemærker, at hvis forsyningens mulighed for at udarbejde indsatsplaner bortfalder, bør der indføres en pligt for kommunerne til i samarbejde med forsyningerne at gennemføre tilbagevendende revisioner af indsatsplanerne. DANVA fremhæver, at regelsættet bør suppleres, hvis forsyningens hjemmel til at vedtage indsatsplaner fjernes.

Naturstyrelsens bemærkninger:

Det fremgår af Forligsaftalen om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor af 29. april 2015, at det alene er kommuner, der er planlægningsmyndighed for indsatsplanlægning for drikkevandsbeskyttelse. Derfor ophæves almene vandforsyningers kompetence til at vedtage indsatsplaner.

Naturstyrelsen anbefaler generelt, at kommunalbestyrelsen reviderer en vedtagen indsatsplan, når der er væsentlige ændringer i grundlaget for indsatsplanen. Dette kan ligeledes udledes af de almindelige forvaltningsretlige principper.

KL

KL bemærker, at de i § 7, stk. 2, nævnte forhold ikke er fyldestgørende og foreslår derfor, at *vandressourcens udnyttelsesgrad* også nævnes.

Naturstyrelsens bemærkninger:

Listen i bekendtgørelsesudkastets § 7, stk. 2, over forhold, som kan lægges til grund ved en samlet vurdering af de hydrologiske forhold og arealanvendelsen, er ikke udtømmende. På den baggrund kan en kommune lade vandressourcens udnyttelsesgrad indgå i kommunens vurdering af en konkret foranstaltning i indsatsplanen, hvis kommunen vurderer, at det er relevant. På den baggrund fastholder Naturstyrelsen formuleringen af bekendtgørelsesudkastets § 7, stk. 2.

Landbrug & Fødevarer

Landbrug & Fødevarer (LF) bemærker, at der i tilknytning til 2-års fristen i § 6, stk. 3, bør tages højde for, at der kan være praktiske eller tekniske hensyn, der på tidspunktet for udpegning ikke kunne forudsiges. Derfor foreslår LF, at Naturstyrelsen administrerer en mulighed for fristforlængelse i de tilfælde, der særligt taler herfor.

LF bemærker, at miljøbeskyttelseslovens § 26 a kan have karakter af ekspropriation, hvorfor den udøvende myndighed skal redegøre for formålet med indgrebet, og at formålet ikke kan opnås på en mindre indgribende måde. Dette bør præciseres i § 7.

LF bemærker, at der i § 7 bør tilføjes, at kommunen skal kunne dokumentere årsagssammenhæng mellem aktiviteterne på det pågældende areal og de relevante fund. LF bemærker, at eftersom pesticider og kvælstof er reguleret igennem en række generelle regelsæt, skal kommunen konkret angive en begrundelse for, hvorfor den generelle nationale regulering ikke er tilstrækkelig på et pågældende areal. LF ønsker dette fremhævet i § 7. LF bemærker tilmed, at § 7, stk. 2, ikke omfatter alle relevante forhold, så det sikres, at den udøvende kommunes dokumentationsgrundlag for et pålæg om rådighedsindskrænkelse bliver opfyldt.

LF bemærker, at *"væsentligt"* bør udgå af § 5, stk. 1, nr. 2, da der bør ske høring af alle, som forslaget vurderes at kunne have betydning for. LF ønsker teksten suppleret med *"herunder ejere og lejere af ejendomme uden for forslagets gyldighedsområde"*.

LF bemærker, at *"orientering"* bør ændres til *"høring"* i § 6, stk. 1, da det ikke giver mening at forelægge reviderede forslag til indsatsplaner for koordinationsforummet til orientering inden vedtagelse, hvis koordinationsforummet ikke også får mulighed for at kommentere forslaget til kommunalbestyrelsen inden endelig vedtagelse.

LF bemærker, at samtidig vedtagelse og underretning af de berørte parter efter § 6, stk. 2, vanskeligt kan opfyldes i praksis. Underretning skal ske i umiddelbar forlængelse af vedtagelsen.

LF ønsker, at den nuværende § 8 videreføres i den nye bekendtgørelse for så vidt angår kommunalbestyrelserne, så der opretholdes krav om, at eventuelle indsatsplaner i medfør af vandforsyningslovens § 13 a skal hvile på et fagligt grundlag, der svarer til den statslige detaljerede kortlægning, der udgør grundlaget for indsatsplaner i medfør i vandforsyningslovens § 13.

Naturstyrelsens bemærkninger:

Nærværende udkast til bekendtgørelse indeholder en forlængelse af tidsfristen for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer. Fristen gælder i dag fra kortlægningens afslutning, jf. den gældende bekendtgørelses § 4. I udkast til ny bekendtgørelse gælder fristen fra den formelle udpegning af indsatsområdet er sket i en bekendtgørelse. Naturstyrelsen har tilføjet en mulighed for, at styrelsen i helt særlige tilfælde kan træffe afgørelse om forlængelse af 2 års-fristen.

Naturstyrelsen er enig i, at kommunalbestyrelsen skal dokumentere, at en konkret indsats i indsatsplanen er nødvendig og proportional. Det fremgår af den gældende vejledning om indsatsplaner, at de af kommunalbestyrelsen valgte påbudte indsatser ikke må være mere indgribende, end formålet med indsatsen tilsiger (proportionalitetsprincippet), og at indsatsen både skal være nødvendig for at opnå formålet og forholdsmæssig. Det er kommunalbestyrelsens opgave at vurdere, om indsatsernes proportionalitet og nødvendighed er tilstrækkeligt dokumenteret.

Mht. kravet om begrundelse for et eventuelt påbud gælder de almindelige forvaltningsretlige regler ved pålæg af rådighedsindskrænkninger, herunder proportionalitetsprincippet. Som også fremhævet i vejledning om indsatsplaner skal en afgørelse om pålæg således indeholde den konkrete begrundelse, inklusiv de hovedhensyn, der var afgørende for myndighedens vurdering af nødvendigheden af pålægget. På den baggrund fastholder Naturstyrelsen bekendtgørelsens § 7, som foreslået i udkastet. Naturstyrelsen vil dog yderligere uddybe, hvilke kriterier kommunerne kan lægge vægt på i forbindelse med vurderingen af konkrete rådighedsindskrænkninger i vejledning om indsatsplaner, som forventes revideret ultimo 2016.

Bekendtgørelsesudkastets er ændret således, at bestemmelsen vedrørende kredsen af høringsberettigede ikke ændres i forhold til den tidligere bekendtgørelse. Kommunalbestyrelsen vil således fortsat være forpligtet til at høre alle ejere og lejere, der er omfattet af retningslinjer eller foranstaltninger i indsatsplanen. Herudover skal kommunalbestyrelsen høre øvrige ejere eller lejere, hvis indsatsplanen efter kommunalbestyrelsens skøn har betydning for dem.

LF ønsker, at "orientering" ændres til "høring" i § 6, stk. 1. I den forbindelse vurderer Naturstyrelsen, at den gældende formulering i udkast til bekendtgørelse sikrer en tilstrækkelig interessentinddragelse, da udkastet til indsatsplan forud for vedtagelse har været genstand for diskussion, jf. § 4, og for høring, jf. § 5. På den baggrund fastholdes den valgte formulering om, at koordinationsforummet derefter skal orienteres om det reviderede forslag til indsatsplan inden vedtagelse

LF bemærker, at samtidig vedtagelse og underretning efter § 6, stk. 2 vanskeligt kan opfyldes i praksis, og at underretning skal ske i umiddelbar forlængelse af

vedtagelsen. Naturstyrelsen har rettet bekendtgørelsen i overensstemmelse hermed.

LF ønsker, at den nuværende § 8 videreføres i den nye bekendtgørelse, så der opretholdes krav om, at indsatsplaner i medfør af vandforsyningslovens § 13 a skal hvile på et fagligt grundlag, der svarer til den statslige grundvandskortlægning. Naturstyrelsen kan til dette oplyse, at kravet til kortlægning som grundlag for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af indsatsplaner følger af vandforsyningslovens § 13 a, sidste punktum, som henviser til § 13, stk. 2: "Indsatsplanen skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer." Da der således allerede findes et krav om, at indsatsplaner efter § 13 a skal hvile på "en nærmere kortlægning", fastholder Naturstyrelsen udeladelsen af den nuværende § 8 i indsatsplanbekendtgørelsen.

Region Syddanmark

Region Syddanmark (RS) foreslår, at § 2, stk. 1, nr. 3, præciseres med følgende formulering: "... skal omfatte retningslinjer i forhold til byudvikling og anden ændret arealanvendelse i områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande, uanset at disse fremgår af kommuneplanen".

Naturstyrelsens bemærkninger:

I forbindelse med at kommunen i indsatsplanen angiver konkrete foranstaltninger, skal kommunen foretage en samlet vurdering af de hydrologiske forhold og arealanvendelsen på den grund som foranstaltningen vedrører. Dette fremgår af den foreslåede § 7, stk. 2. Kommunen kan i vurderingen medtage alle tilgængelige relevante informationer, herunder informationer om retningslinjer i forhold til byudvikling og ændret arealanvendelse, uanset om disse fremgår af kommunalplanen. Naturstyrelsen fastholder af denne grund den nuværende formulering af § 2 i udkastet til ny bekendtgørelse.

Skanderborg Kommune og Aarhus Kommune

Skanderborg Kommune (SK) ønsker afklaring på, om der foreligger mulighed for at få dispensation fra 1-års fristen i § 3, da SK fremhæver, at der kan være behov for yderligere kortlægning efter kommunen har modtaget statens grundvandskortlægning, før kommunen kan foretage en nødvendigheds- og proportionalitetsvurdering af den målrettede indsats.

Aarhus Kommune (AK) bemærker, at følgende tilføjelse bør foretages i § 3: "Senest 1 år efter at miljø- og fødevarerministeren har udpeget indsatsområdet eller kommunen har foretaget en supplerende kortlægning iht. vandforsyningslovens § 13 a, udarbejder kommunalbestyrelsen...", da AK bemærker, at kommunen kan have behov for at foretage yderligere undersøgelser af de udpegede områder. AK mener, at 1-år er for begrænset, og efterspørger om muligheden for at få dispensation til fristen.

SK ønsker afklaring på, om der kan fås dispensation til 2 års-fristen i § 6, stk. 3, da SK fremhæver, at dette kunne være aktuelt i områder, hvor vandforsyningsstrukturen er under revision eller i områder, hvor kommunen vurderer, at der er behov for yderligere kortlægning.

AK bemærker, at ordlyden i § 6, stk. 3, bør ændres til: ”Kommunalbestyrelsen vedtager forslag til indsatsplan senest 2 år efter miljø- og fødevareministeren har udpeget indsatsområdet eller senest 2 år efter kommunen har foretaget en supplerende kortlægning iht. vandforsyningslovens § 13 a”. AK bemærker, at indsatsplanerne udarbejdes i et tæt samarbejde med berørte parter, hvorfor en 2-års frist er for begrænset. AK efterspørger mulighed for at få dispensation for fristen.

SK fremhæver, at der bør være bedre overensstemmelse mellem dokumentationskravene i § 7, stk. 2 og vejledningen om indsatsplaners side 11-12. SK ser gerne, at vandforsyningslovens § 13, stk. 2 ”... naturlige beskyttelse...” også bliver en del af § 7, stk. 2.

AK bemærker, at § 7, stk. 2, bør ændres til: ”Kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, skal ske ud fra en samlet vurdering af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af et område som helhed, herunder f.eks.:

- 1) stor grundvandsdannelse,
- 2) særlig ringe naturlig beskyttelse af grundvandet, f.eks. tynde jordlag,
- 3) data fra vandanalyser, f.eks. fra den lovpligtige boringskontrol eller
- 4) andre relevante forhold.”

Naturstyrelsens bemærkninger:

Nærværende udkast til bekendtgørelse indeholder en forlængelse af tidsfristen for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer, der foreslås gennemført for at afhjælpe og forebygge forurening af vandressourcen. Fristen gælder i dag fra kortlægningens afslutning, jf. den gældende bekendtgørelses § 4, i udkastet til ny bekendtgørelse gælder fristen fra den formelle udpegning af indsatsområdet. Herved er fristen for udarbejdelse af udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer i forvejen blevet forlænget. Naturstyrelsen bibeholder på denne baggrund formuleringen i bekendtgørelsesudkastets § 3. Naturstyrelsen har tilføjet en mulighed for, at styrelsen i helt særlige tilfælde kan træffe afgørelse om forlængelse af 2 års-fristen i bekendtgørelsesudkastets § 6, stk. 3.

Mht. SK's og AK's ønske om overensstemmelse mellem dokumentationskravene i § 7, stk. 2, og vejledningen om indsatsplaner, s. 11-12, skal Naturstyrelsen oplyse, at listen over forhold, som kan inddrages i kommunens afgørelse, ikke er udtømmende. Videre vurderes grundvandets ”naturlige beskyttelse” at være reflekteret i de anførte forhold, bl.a. fund og stigende indhold af forurenende stoffer i grundvandet. På den baggrund fastholder Naturstyrelsen formuleringen af § 7, stk. 2.