



NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

6. december 2012 • J.nr.: NMK-400-00063, NMK-400-00067 og NMK-400-00069 • Ref.: ssc/nyape

AFGØRELSE

i sagerne om vedtagelse af de statslige vandplaner

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, om de statslige vandplaners tilvejebringelse¹.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver afgørelsen om at vedtage de 23 statslige vandplaner, fordi fristen på 8 dage i forbindelse med den supplerende høring var for kort, og dermed i strid med miljømålslovens § 30. Sagerne hjemvises til fornyet behandling i Naturstyrelsen.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljømålslovens § 58.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 932 af 24. september 2009 om lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven) med senere ændringer

² Lov nr. 483 af 11. maj 2010 om Natur- og Miljøklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Advokat Håkun Djurhuus har på vegne af lodsejer Nicolai Hansen, Bredebro, lodsejer Christian Teisen, Regstrup og lodsejer Henrik Sunke, Hårlev påklaget planvedtagelsen. Klagen på vegne af de tre lodsejere er omfattende (39 sider med tilhørende bilag 1-29). Advokaten repræsenterer også tre andre lodsejere, som Landbrug & Fødevarer har anlagt retssag for om vedtagelsen af vandplanerne.

Advokaten har indledende anført, at Naturstyrelsen har overimplementeret vandrammedirektivet med ødelæggende konsekvenser for op mod 25 % af landbrugsarealerne. Styrelsens vejledning er i strid med Kommissionens vejledning om direktivet. Det er også anført, at der på det videnskabelige niveau er betragtelige uenigheder om, hvorfra udgangspunktet for hele indsatsen over for vandområderne starter, den såkaldte baseline, og at der ikke er foretaget en konsekvensvurdering af de mange tiltag.

Herefter følger en beskrivelse af de tre lodsejere og deres ejendomme samt de relevante dele af vandplanerne og hvilke konsekvenser planerne må påregnes at få for lodsejerne. Om de konkrete ejendomme er det bl.a. anført,

- at vandløb er klassificeret forkert,
- at den korte frist for den supplerende høring gjorde det umuligt at gennemføre en kvalificeret stillingtagen til konsekvenserne af den ændrede vedligeholdelse af vandløb, og
- at vandløb, der ikke oprindeligt var en del af forslaget til vandplan, blev inddraget i forbindelse med den supplerende høring, hvorfor lodsejeren ikke fik afgivet høringssvar om den ændrede indsats, da lodsejeren ikke påregnede en sådan ændring. Nogle lodsejere har således haft 6 måneder, andre 5 hverdage til at kommentere de samme forhold (indsatser for vandløb).

Med henvisning til miljømålslovens oprindelige udformning og forarbejderne til efterfølgende ændringer har advokaten bl.a. anført, at nævnets prøvelse i disse sager må omfatte retlige spørgsmål i bred forstand, dvs. også de forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Det må navnlig være de politisk fastsatte målsætninger, som nævnet er afskåret fra at behandle. Det er advokatens opfattelse, at den faktiske kategorisering af vandløbene på de enkelte ejendomme hviler på en urigtig regel anvendelse, hvilket er en tilblivelsesmangel. Endvidere er det anført, at ethvert hjemmelsspørgsmål må være et retligt spørgsmål, som nævnet kan prøve i klagesagerne. I forlængelse heraf er der henvist til, at kategoriseringen af vandløb i strid med vandrammedirektivet og Kommissionens vejledning må være et retligt spørgsmål.

Advokaten har anført, at det retlige grundlag for høringsprocessen er vandrammedirektivets artikel 14, der bl.a. fastsætter en frist på 6 måneder for at fremsætte skriftlige kommentarer til dokumenterne om vandplanlægningen (planforslaget). Men henvisning til artikel 14, stk. 3, er det anført, at fristen også gælder for ajourføring af vandområdeplaner.

De omfattende ændringer i vandplanerne, der er gennemført siden vedtagelsen af planforslaget, er sket i strid med miljømålslovens § 30, og der burde være gennemført en ny høring i overensstemmelse med lovens §§ 28, 29 og 31. Som begrundelse er der henvist til, at det fremgår af Naturstyrelsens meget omfattende høringsnotat (på 391 sider), at vandplanerne er ændret i væsentligt omfang, da vandløb i oplande, der er mindre end 10 km² helt er udeladt, hvis vandløbene ikke har høj naturværdi eller allerede har opnået god økologisk tilstand. Naturstyrelsen har også oplyst, at ændringerne indebærer, at der samlet er udtaget ca. 6.000 km vandløb fra vandplanerne, og at der er sket en

væsentlig reduktion i vandløb, hvor de fysiske forhold skal forbedres (fra ca. 7.300 km til ca. 5.300 km). Endelig er der sket omkategorisering af en række vandløb.

Advokaten har om den supplerende høring også anført, at der alene var tale om en "kosmetisk lynhøring". Den supplerende høring krævede særlig it-mæssig indsigt og er bl.a. derfor i strid med god forvaltningsskik og sædvaner for gennemførelse af offentlige høringer på det planretlige og naturbeskyttelsesmæssige område. Der blev ikke udsendt breve til de konkret berørte og høringsberettigede lodsejere. Det materiale, der blev offentliggjort, var alene kortbilag uden særskilt tekst. Der var således ingen forklaring på, hvilke ændringer der var gennemført eller efter hvilke principper ændringerne var sket. Det var derfor ikke muligt at forholde sig til materialet. En høringsberettiget part kunne (ved at klikke sig igennem de mange kortbilag), end ikke ved særskilt markering eller lignende se, hvilke ændringer der var sket på dennes ejendom. Dette ville kræve, at lodsejeren havde et "screen dump", der viste den oprindelige karakterisering af vandløbene på ejendommen.

Lynhøringen resulterede i ca. 1.800 høringssvar, men ifølge styrelsens oplysninger var der for hovedpartens vedkommende tale om genfremsendelse af tidligere indsigelser og høringssvar. Styrelsen modtog kun ca. 120 høringssvar om de konkrete ændringer, hvoraf ca. 80 førte til justering af den endelige plan. I klagen med bilag er der også en omfattende beskrivelse af de it-mæssige problemstillinger og af advokatens anmodning om aktindsigt i bl.a. materiale og oplysninger, som lå til grund for den supplerende høring. Aktindsigtsanmodningen er indgivet på vegne af organisationen Landbrug & Fødevarer, der ikke er klageberettiget i disse sager.

Sammenfattende er det på vegne af lodsejerne anført, at der ikke har været tale om en reel høring, og at fristen på 8 dage er uhørt kort til trods for, at ændringerne i vandplanerne vil få betydelige konsekvenser for en lang række landmænd i hele landet. I forlængelse heraf er der henvist til forpligtelserne i Århuskonventionens artikel 6, stk. 3. Det er åbenlyst, at den supplerende høring er i strid med bestemmelsen om en "rimelig tidsmæssig ramme" og om at "opnå reel deltagelse" under beslutningsprocessen. Vedtagelsen af vandplanerne er derfor i strid med konventionen og dermed i strid med EU-retten.

Advokaten har henvist til praksis om Århuskonventionen og til den omfattende praksis om planlovens § 27, stk. 2, der svarer til miljømålslovens § 30. Sammenfattende er det anført, at vedtagelsen af vandplanerne må tilsidesættes som ugyldig, da styrelsen skulle have gennemført en helt ny planprocedure.

I klagen er der anført en række forhold om den danske overimplementering af vandrammedirektivet. Her er det med henvisning til miljømålslovens § 15 bl.a. anført, at det har betydelige konsekvenser, at vandløb, som i dag er kunstige eller stærkt modificerede, kategoriseres som naturlige vandløb. Retsvirkningerne af en forkert kategorisering af vandløbene vil være meget byrdefulde, hvilket skærper kravet til hjemlen for udpegningen. Danmark har udpeget ca. 90 % af alle vandløb som naturlige. I Tyskland er ca. 10 % udpeget som naturlige, og samme vandløb er på hver sin side af grænsen udpeget som henholdsvis naturligt og stærkt modificeret.

Det er advokatens opfattelse, at Naturstyrelsen i sin vejledning om, hvordan vandløbene skal kategoriseres, reelt har påtaget sig rollen som lovgiver. Der er bl.a. henvist til, at styrelsen kun *"i begrænset omfang specifikt har benyttet 'landbrugsmæssig dræning' som begrundelse for at udpegning af vandløb som stærkt modificerede"*, hvilket er i strid med Kommissionens vejledning om direktivet.

Styrelsen har i et vist omfang erkendt fejlen, hvorfor der i forbindelse med den supplerende høring også var sket en omfattende omkategorisering af vandløb forud for den endelige vedtagelse af vandplanerne. Men der er stadig mange vandløb i planerne, som er forkert kategoriseret.

Advokaten har også anført en række betragtninger om implementeringen af begreberne "kunstigt overfladevandområde" og "stærkt modificeret overfladevandområde" i vandrammedirektivet. Begreberne er implementeret med et forkert indhold i kategoriseringsbekendtgørelsen, til skade for landbrugserhvervet, fordi alene drænedede byområder og ikke drænedede landbrugsarealer, er anført som eksempler på årsager til at udpege vandområder som stærkt modificerede.

Sammenfattende er det i klagen anført, at vedtagelsen af vandplanerne er en forvaltningsretlig afgørelse, der skal overholde forvaltningsretlige grundsætninger, herunder officialprincippet og proportionalitetsprincippet, hvilket vandplanerne ikke gør. Der er navnlig henvist til den forkerte kategorisering af vandløbene og de manglende konsekvensvurderinger for landbrugsarealerne (oversvømmelse, økonomi m.v.) som følge af vandplanernes udpegninger og indsatser. Vandplanerne er en bebyrdende forvaltningsakt for lodsejerne, da kommunerne er bundet af planen i deres kommende planlægning og administration, også efter andre love end miljømålsloven.

I klagen har advokaten beskrevet et forløb, der handler om aktindsigt i sager hos Naturstyrelsen på vegne af Landbrug & Fødevarer. Den første anmodning om aktindsigt af 8. november 2011 handler om grundlaget for vandløbsklassifikation i vandplanerne. Senere anmodninger handler om tilblivelsen af en vejledning fra 2008 og om styrelsens journalark om sagskomplekset. Aktindsigtsanmodningerne blev ikke besvaret før udløbet af klagefristen. Naturstyrelsen har i juli og september 2012 besvaret advokatens anmodninger om aktindsigt på vegne af Landbrug & Fødevarer. Klagerne har derfor først haft mulighed for at vurdere og kommentere det modtagne materiale herefter.

Naturstyrelsens oplysninger

Miljøministeren har 22. december 2011 vedtaget de statslige vandplaner for hele landet. Fristen for at indgive en klage over vedtagelsen til Naturstyrelsen var 19. januar 2012.

Naturstyrelsen har oversendt de enkelte klager til nævnet i en række mails, hvori der bl.a. er vedhæftet den enkelte klage, klagers evt. tidligere høringsvar, link til den relevante del af vandplanerne, og styrelsens brev af 21. maj 2012, der vedrører alle klagerne. Styrelsen har også sendt andet materiale, eksempelvis høringsvar fra landboorganisationer, de omtalte stævninger, et notat om driften af styrelsens hjemmeside og kopi af annonceringen fra de to høringsperioder. Styrelsen har *ikke* kommenteret klagerens indhold og anbringender enkeltvist.

Naturstyrelsen har i brev af 21. maj 2012 *bl.a.* skrevet følgende:

"Miljøministeren vedtog den 22. december 2011 vandplanerne ved bekendtgørelse nr. 1208 af 15. december 2011 om ikrafttræden af miljømål og indsatsprogrammer og prioriteringer m.v. i vandplanerne for planperiode 2010-2015. Vandplanernes miljømål, indsatsprogrammer og prioriteringer, retningslinjer samt bilag 2 om gennemførelse af indsats i forhold til forbedret spildevandsrensning i det åbne land er således udstedt af miljøministeren i medfør af ministerens lovgivningskompetence, jf. miljømålslovens § 29, stk. 5.

I medfør af miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, kan afgørelser efter lovens § 29 om vandplanens tilvejebringelse påklages til Natur- og Miljøklagenævnet. Klageadgangen omfatter spørgsmål om, hvorvidt reglerne om tilvejebringelse i miljømålslovens § 27 a-§ 31 er efterlevet.

... ..

Offentlig annoncering af forslag til vandplaner

I et antal klager anføres at høringsprocessen har været utilstrækkelig, idet lodsejere burde have fået direkte information om vandplanerne.

Naturstyrelsen bemærker, at det følger af miljømålslovens § 29, stk. 1, at miljøministeren skal sørge for offentlig annoncering af forslag til vandplan. En tilsvarende bestemmelse om offentlig annoncering fremgår også af den oprindelige miljømålslov § 29, stk. 1, hvorefter vanddistriktsmyndigheden skal sørge for offentlig annoncering af forslag til vandplan. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at: "*Efter stk. 1, skal der ske en offentlig annoncering af forslagene. Annoncen skal indeholde oplysninger om, at der er udarbejdet forslag, og hvor forslagene kan rekvireres, eventuelt mod betaling. Selve offentliggørelsen bør ske i lokale dag- og/eller ugeblade, der har almindelig udbredelse i vanddistriktet, på amtets hjemmeside og i øvrigt på den måde, det er almindeligt brugt.*"

Styrelsen kan oplyse, at udkast til vandplaner var i offentlig høring i perioden 4. oktober 2010 til 6. april 2011. Høring af forslag til vandplan blev annonceret for offentligheden i adskillige landsdækkende aviser samt i et antal lokale aviser. Annoncen er vedlagt. Som det ses, fremgik det af annoncen bl.a., at der var udarbejdet forslag til vandplan, hvor forslagene kunne findes og høringsperiodens længde fra den 4. oktober 2010 til den 6. april 2011. Samtidig blev høringen også annonceret på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside.

Det er på den baggrund Naturstyrelsens vurdering, at miljømålslovens krav til offentlige annoncering er efterlevet.

Offentlig tilgængelighed af forslag til vandplan

Der klages bl.a. over, at høringsmaterialet ikke var let tilgængeligt. Det anføres at opbygningen af Naturstyrelsens hjemmeside var vanskeligt tilgængelig, og at det ikke var muligt at forstå hvilke indsatser, der skal udføres hvor og hvornår. Desuden anføres det, at oplysningerne om planerne alene var tilgængelige på internettet og på GIS-kort, som var vanskelige at anvende.

Naturstyrelsen bemærker, at miljømålslovens krav om offentlig tilgængelighed af forslag til vandplan følger af § 29, stk. 1. En tilsvarende bestemmelse om offentlig tilgængelighed fremgår også af den oprindelige miljømålslov § 29, stk. 1. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at: "*Forslagene skal være offentligt tilgængelige, hvilket betyder, at der skal være adgang til at læse dem, f.eks. i amtets forvaltning, på biblioteker eller lignende. Dokumenterne skal også kunne udleveres, eventuelt mod betaling.*"

Naturstyrelsen kan oplyse, at udkast til vandplaner og mulighed for at afgive høringssvar var offentlig tilgængeligt på By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside i seks måneder; 4. oktober 2010 til 6. april 2011. På hjemmesiden findes udførlige vejledninger i anvendelse af WebGis. Alternativt kunne høringssvar sendes med almindelig post til styrelsen. Samtidig lå planforslagene til gennemsyn hos By- og Landskabsstyrelsens lokale enheder. Styrelsen modtog mere end 4.200 høringssvar.

På den baggrund er det Naturstyrelsens vurdering, at miljømålslovens krav om offentlig tilgængelighed af forslag til vandplaner er efterlevet.

Offentliggørelse af forslag til vandplan senere end den 22. december 2008 og offentliggørelse af vedtaget vandplan senere end 22. december 2009

Enkelte klagere bemærker, at forslag til vandplan og vedtaget vandplan var forsinkede.

Naturstyrelsen kan oplyse, at forslag til vandplan blev offentliggjort den 4. april 2010, mens den vedtagne vandplan blev offentliggjort ved ikrafttræden den 22. december 2011. Styrelsen bemærker, at kravene om offentliggørelse af henholdsvis forslag til vandplan senest den 22. december 2008 og vedtaget vandplan senest den 22. december 2009 ikke er efterlevet.

Supplerende høring over ændringer til forslag til vandplaner

Et antal klagere anfører, at der i perioden mellem høringen af det offentliggjorte forslag til vandplan frem til den supplerende høring over ændringer til forslag til vandplan skete så væsentlige ændringer i forslag til vandplan, at en fornyet høring på seks måneder var påkrævet. Yderligere anfører nogle klagere, at de ikke fik kendskab til høringen, før den var overstået. Samtidig bemærkes det, at lodsejerne burde have været orienteret individuelt om høringen. Videre anføres det, at høringsperioden på 10 dage var for kort, bl.a. fordi en del klagere først blev omfattet af forslag til vandplan ved den supplerende høring. Desuden bemærker flere, at høringsmaterialet var uoverskueligt, og at det ikke var muligt at afgive høringssvar på Naturstyrelsens hjemmeside pga. driftsproblemer på denne.

Naturstyrelsen oplyser, at styrelsen i overensstemmelse med miljømålslovens § 30 gennemførte en supplerende høring over ændringer til forslag til vandplan i perioden den 3. december til den 10. december 2011. ...

... ..

Styrelsen bemærker, at der ikke var tale om en bred offentlig høring over de samlede reviderede forslag til vandplaner men alene en fokuseret høring med det formål, at enkelte myndigheder og borgere fik lejlighed til at udtale sig om ændringer i det omfang, de blev væsentligt berørt heraf. Det vil i praksis sige, at den enkelte lodsejer fik lejlighed til at udtale sig om ændringer, der ville få indvirkning på den pågældendes ejendom men som udgangspunkt ikke andre ændringer.

Styrelsen kan oplyse, at den supplerende høring blev annonceret for offentligheden den 3. december 2011 i følgende aviser: Bornholms Tidende, Fyens Stiftstidende, Fyns Amts Avis, Helsingør Dagblad, JydskeVestkysten, Nordjyske Stiftstidende, Dagbladet Holstebro, Dagbladet Ringkøbing/Skjern, Morsø Folkeblad, Randers Amtsavis, Skive Folkeblad, Viborg Stifts Folkeblad, Århus Stiftstidende, Dagbladet Ringsted+Roskilde+Køge, Frederiksborg Amts Avis mandag-fredag, Holbæk Amts Venstreblad, Kalundborg Folkeblad, Lolland Falsters Folketidende, Sjællandske, Herning Folkeblad, Horsens Folkeblad, Midtjyllands Avis og Vejle Amts Folkeblad. Annoncen er vedlagt. Som det ses, fremgik det af annoncen, at der var foretaget ændringer i forslag til vandplan, hvor forslagene kunne findes og høringsperioden frem til 10. december. Samtidig blev høringen også annonceret på Naturstyrelsens hjemmeside den 2. januar 2011.

Naturstyrelsen kan oplyse, at kort over ændringerne, yderligere informationsmateriale og mulighed for at afgive høringssvar var offentlig tilgængelig på styrelsens hjemmeside fra den 3. december til 10. december 2011. Alternativt kunne høringssvar sendes med almindelig post til styrelsen. Samtidig kunne Miljøministeriets Informationscenter kontaktes for oplysninger om en lokal enhed af Naturstyrelsen, hvor besigtigelse af kortmaterialet kunne foregå. Der indgik ca. 1.650 høringssvar i forbindelse med den supplerende høring. Vedrørende driftsproblemer med hjemmesiden i forbindelse med den supplerende høring henvises til vedlagte notat af 12. januar 2012 udarbejdet af Kort & Matrikelstyrelsen.

Det er derfor Naturstyrelsens vurdering, at den supplerende høring over ændringer til forslag til vandplaner, herunder høringsperiode, den offentlige annoncering og den offentlige tilgængelighed af høringsmaterialet, lever op til miljømålslovens bestemmelser.

Øvrige bemærkninger

Naturstyrelsen gør opmærksom på, at et antal klagerne med forskellige formuleringer samtidig har berørt spørgsmålet om aktindsigt. Styrelsen har vurderet, at der ikke er tale om egentlige aktindsigtsanmodninger og har derfor ikke foretaget sig videre i denne henseende.

Afslutningsvist bemærker styrelsen, at udover ovennævnte temaer ønsker klagerne at få prøvet vandplanernes indhold, herunder miljømål og indsatsprogram, hvilket efter Naturstyrelsens vurdering ligger udenfor klageadgangen. Da vandplanernes miljømål, indsatsprogrammer og prioriteringer, retningslinjer samt bilag 2 om gennemførelse af indsats i forhold til forbedret spildevandsrensning i det åbne land er udstedt af miljøministeren i medfør af ministerens lovgivningskompetence, er det Naturstyrelsens opfattelse, at det alene er miljøministeren, der kan ændre eller helt eller delvis ophæve vandplanen med hensyn hertil. Styrelsen har derfor ikke medtaget bemærkninger til disse temaer.

Naturstyrelsen henviser til <http://www.naturstyrelsen.dk/Vandet/Vandplaner/> for information om høringerne, høringsnotater, baggrundsmateriale og vandplanerne i øvrigt."

Supplerende indlæg

Naturstyrelsen har 4. oktober 2012 sendt en supplerende redegørelse til nævnet om klagerne. Redegørelsen er på 22 sider. Emnerne i redegørelsen er:

1. De statslige vandplaners retlige status og karakter
2. Miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1 – rammen for klagerne
3. Supplerende sagsfremstilling om den supplerende høring i december 2011
4. Ændringer i vandplanerne var efter Naturstyrelsens opfattelse ikke omfattende
5. Om individuel underretning og høring af de væsentligt berørte
6. Høringsperioden fra den 3. december 2011 til den 10. december 2011
7. Natur- og Miljøklagenævnets reaktionsmuligheder
8. Sammenfatning af Naturstyrelsens synspunkter

Ad punkt 1) De statslige vandplaners retlige status og karakter

Efter Naturstyrelsens opfattelse har de statslige vandplaner karakter af planer, som er kendt fra planloven, og vandplanerne indgår i rammestyringsprincippet, der kendetegner lovgivningen om den fysiske planlægning. De statslige planer adskiller sig imidlertid fra de planer, der i øvrigt er en del af rammestyringssystemet ved at være vedtaget af miljøministeren (ved delegation til Naturstyrelsen), og ved at planens miljømål, indsatsprogrammer og prioriteringer er omsat til bekendtgørelse. Når planen er udmøntet i bekendtgørelse er det styrelsens opfattelse, at vandplanerne tilhører det øverste lag i retskildehierakiet og rangerer lige under loven på samme måde som bekendtgørelser.

Naturstyrelsen har videre *bl.a.* anført, at styrelsen ikke er enig med klagerne i, at vandplanerne er udtryk for en konkret forvaltningsretlig afgørelse. Derfor er vedtagelsen af planen heller ikke omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse. Styrelsen opfatter vandplanerne som udtryk for en generel statslig regulering, og henviser til, at det af lovens § 3 fremgår, at andre myndigheder er bundet af vandplanerne. Vandplanerne henvender sig således til og forpligter myndigheder, men ikke lodsejere langs de vandløb, der er omfattet af planen. Styrelsen har også henvist til, at vandplanernes indsatser skal udmøntes konkret af kommunerne ved vurdering af det enkelte vandløb i handleplanerne og i relevante vandløbsregulativer samt at der i den forbindelse skal udarbejdes konsekvensvurderinger af indsatsen. Det er således de konkrete (kommunale) afgørelser om udmøntning af vandplanerne, der efter styrelsens opfattelse kan betragtes som forvaltningsretlige afgørelser.

Ad punkt 2) Miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1 – rammen for klagerne

Naturstyrelsen forstår lovens § 53 således, at der ikke kan klages over vandplanernes indhold, herunder karakterisering og udpegning af vandløb, målsætning og vandløbsindsatsen. Begrebet tilvejebringelse omfatter efter styrelsens vurdering lovens §§ 29-30.

Ad punkt 3) Supplerende sagsfremstilling om den supplerende høring i december 2011

Ændringerne i vandplanerne (som var genstand for den supplerende høring) omfattede:

Vandløbsstrækninger:

- der ikke længere indgår i planlægningen
- med ændret karakterisering
- med nye indsats
- med indsats, der er justeret i forhold til tidligere
- der er kommet ind i planlægningen
- der er saltvandspåvirkede
- med ændret indsats i forhold til vandindvinding

Spærringer i vandløb:

- der udgår af planlægningen
- med justeret indsats i de kommende vandplaner
- med indsats undtaget i de kommende vandplaner

Søer:

- hvor restaurering ikke længere indgår i planlægningen
- med nye eller ændrede restaureringsindsatser

Mere konkret medførte det, at

- Der udgik 5.900 km vandløb omfattet af et miljømål af vandplanerne
- Indsatsen bortfaldt for 1.637 km vandløb omfattet af vandplanerne
- 3.273 km vandløb fik fastsat en ændret indsats. Dette tal omfatter både de vandløb, hvor indsatsen blev ændret fra restaurering til ændret vedligeholdelse, eller hvor indsatsen blev reduceret til enten ændret vedligeholdelse eller restaurering
- 105 km vandløb blev omfattet af vandplanen, og for ca. 12 km af disse blev der fastsat en indsats,
- 960 km vandløb omfattet af vandplanerne, hvor der ikke tidligere var planlagt en indsats, fik fastsat en indsats.

Om den supplerende høring har Naturstyrelsen også oplyst, at der i annonceringen af den supplerende høring var en vejledning om, hvor den enkelte kunne se, om vedkommende var berørt af ændringerne, og hvordan den pågældende elektronisk kunne afgive et høringssvar. Det oprindelige forslag til vandplan (som var offentliggjort i 6 måneder) fremgik også af styrelsens hjemmeside. Hvis den enkelte havde problemer med at forstå vejledningen eller det elektroniske kortmateriale på hjemmesiden eller ikke havde netadgang, kunne ministeriets informationscenter kontaktes med henblik på en fysisk besigtigelse af kortmaterialet hos den nærmeste lokale enhed, og det var også muligt at komme med bemærkninger pr. brev.

Høringssystemet bestod af to websystemer (kortdel og blanketdel). Begge systemer var tilgængelige før og efter fristen på de 8 dage udløb (fra 2. til og med 13. december 2012). Naturstyrelsen har redegjort for perioderne med driftsproblemer under høringen med bl.a. lange svartider. Styrelsen modtog i alt 1.648 høringssvar, heraf 1.080 elektroniske svar. Alle høringssvar blev gennemgået af styrelsen, der således ikke foretog en nærmere vurdering af, om de afgivne høringssvar kom fra

myndigheder eller fra borgere, der var væsentligt berørte. 110 af hørings svarene rejste efter styrelsens opfattelse "væsentligt nye spørgsmål", og 82 af disse gav anledning til justeringer i vandplanerne efter den supplerende høring.

Ad punkt 4) Ændringer i vandplanerne var efter Naturstyrelsens opfattelse ikke omfattende
Ændringerne i vandplanerne var efter Naturstyrelsens opfattelse ikke omfattende, jf. lovens § 30, stk. 1, 3. punktum. Derfor var der ikke behov for en ny, bred offentlig høring efter lovens § 29.

Naturstyrelsen forstår høringsreglen i § 30 således, at der opereres med tre former for ændringer af det offentliggjorte vandplanforslag forud for den endelige vedtagelse: 1) uvæsentlige 2) væsentlige og 3) omfattende. *Uvæsentlige* ændringer kan indarbejdes uden supplerende høring. *Væsentlige* ændringer for de berørte myndigheder eller borgere kræver en supplerende høring. *Omfattende* ændringer forudsætter at alle vandplanerne skal i en ny, bred offentlig høring (6 måneder).

Naturstyrelsen har henvist til, at det af forarbejderne til loven fra 2003 fremgår, at væsentlige ændringer (som forudsætter høring) bl.a. kan omfatte "inddragelse af nye områder og udtagning af områder, der var omfattet af forslaget til indsatsprogrammet". Omfattende ændringer er i samme forarbejder eksemplificeret ved "omfattende omprioriteringer i forhold til den indsats, der var anført i forslaget".

I redegørelsen under punkt 4 har styrelsen henvist til den gældende planlovs § 27, stk. 2, og praksis herom. Det er fremhævet, at vandplanernes områdeafgrænsning ikke er ændret (omfatter stadig hele landet). Det er i øvrigt styrelsens vurdering, at ordlyden af § 30 og forarbejderne hertil synes at forudsætte, at der skal meget til, før ændringer i planen kan anses som *omfattende*. Der er bl.a. også henvist til, at de samme 5 generelle virkemidler (bl.a. kravet om efterafgrøde og om randzoner) og de samme 5 konkrete virkemidler er anvendt i vandplanerne i forhold til vandløb og søer både i planforslagene og i forbindelse med den supplerende høring.

Ændringerne mellem den oprindelige og supplerende høring medførte, at ca. 27 % af vandløbsstrækninger fik en ændret indsats, en ny indsats eller bortfald af indsats. Ca. 3.273 km vandløb fik fastsat en ændret indsats. 960 km vandløb der var omfattet af planforslaget, men ikke havde fastlagt en indsats, fik fastsat en indsats, og for 1.637 km vandløb bortfaldt indsatsen. Disse ændringer var efter Naturstyrelsens opfattelse væsentlige og krævede en supplerende høring, men ikke så omfattende, at der reelt forelå et nyt planforslag.

Kopi af annonceringen af den supplerende høring er vedlagt styrelsens udtalelse af 4. oktober 2012. Heraf fremgår, at det ikke er helt de samme vandløb, som oprindeligt blev foreslået i den første høring. Efter den første høring har styrelsen vurderet svarene og fundet, at der er grund til at prioritere indsatsen anderledes af flere årsager:

- Visse vandløb viste sig at være i bedre kvalitet end først antaget.
- Ny viden viste, at også andre vandløb havde behov for en indsats.
- De første udpegninger af vandløb var baseret på vurderinger fra amterne, der havde meget uens kriterier. Vandløbene vurderes nu mere ensartet i hele landet, hvilket giver en mere ensartet indsats.
- Man er blevet klogere på de enkelte vandløbs reelle funktioner. Visse vandløb var udpeget som naturlige, men viste sig at være kunstige.
- Også for enkelte søer er der sket en revurdering, der bliver omfattet af høringen.

Efter ændringerne omfatter de endeligt vedtagne vandplaner ca. 21.900 km vandløb, hvoraf ca. 5.150 km har fastsat en indsats i første planperiode.

Ad punkt 5) Om individuel underretning og høring af de væsentligt berørte

Det er Naturstyrelsens opfattelse, at der i forbindelse med den supplerende høring ikke gælder et krav om individuel høring og underretning om ændringerne af vandplanerne, jf. det tidligere anførte om, at vandplanerne ikke er en almindelig forvaltningsretlig afgørelse. Miljømålsloven stiller i § 30 krav om, at de berørte myndigheder eller borgere skal "have haft lejlighed til at udtale sig", hvilket efter styrelsens opfattelse var muligt under den supplerende høring. I denne del af redegørelsen er også henvist til planlovens § 27, stk. 2, og praksis herom. Styrelsen har fremhævet, at lokalplaner er bindende på en anden måde end mere overordnede planer som vandplanerne.

Naturstyrelsen har også anført, at vandplanerne vedrører meget store områder, hvor det ikke i samme omfang er muligt at identificere, hvem der konkret blev væsentligt berørt af ændringerne. Eksempelvis ville en ændret indsats på bare én vandløbsstrækning kunne berøre mange lodsejere, såfremt disse har afvandingsmæssige interesser knyttet til vandløbet. Det var således ikke muligt for styrelsen på forhånd at vurdere, hvor mange der konkret ville blive væsentligt berørt af de ændringer, der blev foretaget i vandplanerne.

Ad punkt 6) Høringsperioden fra den 3. december 2011 til den 10. december 2011

Naturstyrelsen har henvist til, at det af lovens § 30 fremgår, at det er ministeren (delegeret til Naturstyrelsen), der fastsætter fristen for en supplerende høring. Der er således fra lovgivers side givet et meget vidt skøn for fastsættelsen af en frist. Denne bemyndigelse kan kun være overskredet, hvis fristen var så kort, at det reelt ikke har været muligt at nå at forholde sig til ændringerne i vandplanforslaget, hvilket også må sammenholdes med ændringernes omfang.

Naturstyrelsen har også anført, at det må kræve sikre holdepunkter, hvis det skal fastslås, at bemyndigelsen i § 30 er overskredet. Det er styrelsens opfattelse, at høringsperioden på 8 dage lever op til lovens § 30. Det er også anført, at den enkelte lodsejer skulle have lejlighed til at udtale sig om ændringer, der fik indvirkning på den pågældendes ejendom, men som udgangspunkt ikke andre ændringer. I denne del af redegørelsen er der også henvist til praksis efter planloven. Desuden har styrelsen beskrevet og kommenteret Århuskonventionen og praksis, som klagerne også har henvist til. I forhold til konventionen er det styrelsens opfattelse, at styrelsen på en gennemsigtig og retfærdig måde, herunder med rimelige tidsrammer, har inddraget offentligheden i udarbejdelsen af vandplanerne.

Ad punkt 7) Natur- og Miljøklagenævnets reaktionsmuligheder

Naturstyrelsen finder ikke, at der generelt er grundlag for at tilsidesætte hele eller dele af vandplanernes vedtagelse. Hvis nævnet måtte komme frem til, at der konkret i forhold til en eller flere af klagerne er tale om en retlig mangel, f.eks. fordi vedkommende som følge af sine personlige forhold ikke fik lejlighed til at udtale sig i tilstrækkelig grad under den supplerende høring, kan det ikke føre til, at nævnet ændrer eller retter i vandplanerne. Det er således styrelsens opfattelse, at nævnet må kunne hjemvise til fornyet behandling i Naturstyrelsen. Styrelsen finder det vanskeligt for nævnet at statuere vandplanerne ugyldige over for konkrete lodsejere, fordi nævnet ikke kan tage stilling til vandplanernes indhold. Det kan overvejes, om nævnet kan hjemvise planen som uvirksom i forhold til klagerne, indtil styrelsen har taget stilling til, hvilke konsekvenser den manglende mulighed for at

udtale sig skal have. Endvidere er det anført, at nævnet må kunne godkende styrelsens behandling af sagen, fordi det på trods af en (mulig) høringsmangel ikke ses at ville kunne føre noget med sig, hvis vandplanerne hjemvises til fornyet behandling.

Advokaten har ved breve af 31. august, 10. og 20. september, 8., 10. og 12. oktober samt mail af 3. november og brev af 16. november 2012 suppleret den indgivne klage på vegne af de tre lodsejere.

Som det fremgår af de supplerende indlæg fra advokaten, har nævnets sekretariat holdt et møde med embedsmænd fra Naturstyrelsen. Mødet blev holdt på styrelsens foranledning, hvor ønsket om at komme med en supplerende udtalelse blev rejst. Det er advokatens opfattelse, at nævnet og sekretariatet som følge af mødet med styrelsen er inhabile i forbindelse med prøvelsen af sagerne om vandplanerne. Natur- og Miljøklagenævnet har ved delafgørelse af d.d. behandlet spørgsmålet om habilitet selvstændigt, hvortil der henvises.

De første sider af indlægget handler om mødet med styrelsen og den efterfølgende brevveksling. De øvrige dele af indlægget handler om og uddyber advokatens klage på vegne af de tre lodsejere, idet der navnlig kommenteres på styrelsens brev af 4. oktober 2012 om klagerne og om det svarskrift af 9. november 2012, som styrelsen er kommet med i retssagerne. Emnerne i denne del af indlægget handler i det væsentlige om indholdet af vandplanerne, og den valgte implementeringsmodel, herunder også styrelsens (mis)forståelse af vandrammedirektivet. Det er i hovedtræk anført:

Det retlige udgangspunkt for regulering af landbrugets afledningsmuligheder er vandløbsloven, der sikrer den grundlæggende afvejning mellem på den ene side erhvervsmæssige og samfundsøkonomiske interesser og på den anden side miljømæssige interesser. Denne afvejning er også tiltænkt i miljømålsloven, og kommer tydeligst til udtryk i miljømålslovens bestemmelser om kunstigt og stærk modificerede overfladevandområder. Herefter er emnerne fra den oprindelige klage uddybet, navnlig for så vidt angår det anførte om fejlklassificering af vandløb og landbrugets driftsbetingelser samt om styrelsens vejledning om miljømålslovens § 15 og begrebet dræning i bynære områder kontra drænedede arealer med henblik på landsbrugsdrift. Det er sammenfattende anført, at det er en væsentlig mangel ved vandplanernes tilblivelse, at de konkrete klassificeringer af vandløbene er foretaget på baggrund af en åbenbart mangelfuld og direkte fejlbehæftet vejledning fra Naturstyrelsen, hvilket har ledt til en betragtelig overimplementering af direktivet. Dette anbringende er uddybet flere steder i det supplerende indlæg.

Advokaten har også ved en beskrivelse og gennemgang af bestemmelser i Århuskonventionen gentaget, at den supplerende høring af berørte lodsejere i december 2011 ikke gav disse en realistisk mulighed for at få reel indflydelse på planernes indhold.

Advokaten har desuden uddybet anførte, at der er sket så omfattende ændringer i de oprindelige planforslag, at der er tale om en hel ny samlet vandplan, som burde være sendt i 6 måneders høring, jf. miljømålslovens § 30. Der er henvist til praksis efter planlovens § 27, stk. 2, og til forarbejderne til miljømålsloven. I forarbejderne er det anført, at væsentlige ændringer, der forudsætter høring, bl.a. kan være *inddragelse af nye områder og udtagning af områder, der var omfattet af forslaget til indsatsprogrammet*.

Om Naturstyrelsens indlæg af 4. oktober 2012 har advokaten bl.a. anført, at det er påfaldende, at indlægget først kommer ca. 9 måneder efter klagerne indgivelse. Advokaten har fastholdt, at vand-

planerne udgør en forvaltningsretlig afgørelse over for de enkelte lodsejere, der er samlet i en række dokumenter (de 23 planer). Emnet er uddybet med henvisning til lovens §§ 53 og 55 og det tidligere anførte om klassificering af vandløb.

Afslutningsvis har advokaten henvist til et lovforslag, som miljøministeren har haft sendt i høring. Lovforslaget er ikke fremsat i Folketinget. Forslaget ville, hvis det havde været fremsat og vedtaget, have ændret på konsekvenserne af den prøvelse Natur- og Miljøklagenævnet har i klagesager om miljømålsloven.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer deltaget: Mikkel Schaldemose (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Marion Pedersen, Poul Søgaard, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Klagen fra advokaten på vegne af de tre lodsejere er behandlet på Natur- og Miljøklagenævnets møde 3. december 2012, hvor klager fra to andre lodsejere, Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd også blev forelagt nævnet.

De 7 klager indeholder flere principielle problemstillinger i relation til vedtagelsen af de 23 statslige vandplaner.

Miljømålsloven implementerer bl.a. vandrammedirektivet. Kravet om at tilvejebringe en vandplan med et bestemt indhold, mål og procedurer for, hvordan offentligheden skal inddrages, fremgår af direktivet. Vandplanlægningen i miljømålsloven er derfor et meget centralt element i opfyldelsen af vandrammedirektivet. Miljømålslovens bestemmelser vedrører både procedurer og frister for vandplanlægningens gennemførelse, herunder offentlighedens inddragelse, og indholdsmæssige krav til vandplanlægningen, bl.a. pligten til at fastsætte bestemte mål.

Afgørelserne træffes efter miljømålslovens § 53, stk. 1, nr. 1, om den statslige vandplans tilvejebringelse.

Natur- og Miljøklagenævnet har også med udgangspunkt i bl.a. forarbejderne³ vurderet, at lovens bestemmelser om krav til planforslag, endelige planer og procedurer for de statslige planer kan påklages til nævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Vandplanerne er bindende for myndighederne. Det fremgår af miljømålslovens § 3, stk. 2.

Natur- og Miljøklagenævnets prøvelse

I klagerne er der rejst spørgsmål om den prøvelse Natur- og Miljøklagenævnet har i forbindelse med vedtagelsen af de 23 vandplaner.

Af lovens § 53 fremgår, at *afgørelser efter § 29, for så vidt angår vandplanens tilvejebringelse* kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet. Det følger heraf, at nævnet kan og skal prøve afgørelsen om at vedtage vandplanerne endeligt, når der er klaget rettidigt.

³ Se navnlig L/15 2003/I fremsat 8. oktober 2003 og L/165 2010/I fremsat 5. marts 2011 (Grøn Vækst)

Det forhold, at der efter vandplanernes vedtagelse er udstedt bekendtgørelser om dele af vandplanernes indhold, som binder kommunernes videre planlægning, ændrer ikke ved Natur- og Miljøklagenævnets pligt til at efterprøve afgørelsen om at vedtage planerne.

Prøvelsen omfatter alene de formelle krav til vandplanernes indhold. Det vil sige Natur- og Miljøklagenævnet efterprøver, om vandplanerne indeholder de elementer som ifølge miljømålsloven skal være omhandlet i planerne, herunder kravene i bl.a. § 28 om en basisanalyse, statusrapport m.v. Endvidere er der krav om at gennemføre visse særlige analyser. Nævnet vil alene kunne underkende indholdet af vandplanerne, hvis indholdet er helt utilstrækkeligt, fordi der eksempelvis ikke er gennemført en basisanalyse, mangler en statusrapport osv. Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke efterprøve omfanget, kvaliteten og indholdet af de foretagne analyser, men alene konstatere, om analyserne er foretaget og indgår som en del af vandplanerne.

Flere klager har anført, at vandplanerne burde indeholde konsekvensvurderinger af en række emner, herunder om bl.a. de økonomiske konsekvenser af målsætninger, indsatser og virkemidler.

Miljømålsloven stiller ikke specifikke krav om konsekvensvurderinger i vandplanerne, men der er krav om en basisanalyse (§ 5), en analyse af overfladevandets og grundvandets karakteristika (§ 6), en økonomisk analyse af vandanvendelsen (§ 6), en økonomisk analyse af indsatsprogrammet (§ 25), og et resumé af den økonomiske analyse af vandanvendelsen, som krævet efter lovens § 6 (lovens bilag 2). Hertil kommer, at der efter miljøvurderingsloven og efter reglerne i habitatdirektivet kan være krav om yderligere konsekvensvurderinger.

De 23 vandplaner er opbygget efter samme model. I vandplanerne er der bl.a. en *Omkostningsanalyse af virkemidler, foranstaltninger og økonomi*, en *Sammenfattende redegørelse for vandplaner (miljøvurderingsloven)* og som bilag til planerne et *Notat om den økonomiske analyse af vandanvendelsen*.

Natur- og Miljøklagenævnet finder, at de formelle krav i miljømålsloven til at tilvejebringe analyser ikke er tilsidesat i de statslige vandplaner.

I klagerne fra såvel lodsejere som organisationer er det også anført, at vandplanerne er vedtaget i strid med bestemmelserne i miljømålsloven om udpegning af kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder (§ 15), om fastsættelse af mindre strenge miljømål, navnlig spørgsmålet om påvirkning af menneskelig aktivitet (§ 16), om begrundelserne for at forlænge fristen for at opnå miljømålet *god tilstand* (§ 19) og om kravene til minimumsindholdet i et indsatsprogram (§ 25).

Der er forskelle på, hvor omfattende og detaljerede vandplanernes begrundelser for at forlænge fristen for at opnå *god tilstand* i de forskellige vandområder er. Tilsvarende gør sig gældende for beskrivelserne af indsatserne for de enkelte vandområder i vandplanerne.

Natur- og Miljøklagenævnet vurderer, at de formelle krav i lovens §§ 19 og 25 ikke er tilsidesat i de statslige vandplaner.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker, at lovens §§ 15 og 16 handler om planernes indhold, herunder kategorisering af vand og vandkvalitet, hvilket nævnet er afskåret fra at behandle.

I klagerne er der fra flere sider rejst kritik af den valgte model og tilgang til implementering af vandrammedirektivet. Natur- og Miljøklagenævnet har vurderet, at direktivets bestemmelser er implementeret i miljømålsloven. Spørgsmål om indholdet af lovgivningen kan derudover ikke efterprøves af nævnet.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke tage stilling til, om vandplanerne i øvrigt har et for natur, vandmiljø, lodsejere og foreninger hensigtsmæssigt og/eller tilstrækkeligt indhold. Tilsvarende gælder for planernes målsætninger, indsatser og virkemidler.

Nævnet er efter miljømålsloven afskåret fra at behandle klager over de statslige planers indhold. Det betyder også, at nævnet ikke kan ændre eller rette i vandplanernes indhold. Det kan alene Naturstyrelsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at Naturstyrelsen i et svarskrift til retten af 9. november 2012 har tilkendegivet, at der pågår en tilretning af vandplanerne, da der er konstateret fejl og unøjagtigheder i planerne. Styrelsen er blevet opmærksom på, at nogle vandløb, der er udpeget som *naturlige*, skulle have været udpeget *kunstige*. Det er samtidig oplyst, at styrelsen iværksætter en gennemgang af alle 22.000 km vandløb i vandplanerne for at sikre, at der ikke er yderligere vandløb, der skulle have været udpeget som kunstige.

Vedtagelse efter miljømålslovens frister

Det er utvivlsomt, at vandplanerne er udarbejdet for sent i forhold til miljømålslovens frister, idet planerne er vedtaget med 2 års forsinkelse.

Hvis en for sen vedtagelse af vandplanerne førte til ophævelse af planvedtagelsen, ville det betyde, at der først kunne vedtages en vandplan for den næste 6-årige planperiode. En sådan konsekvens vil efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse være i strid med miljømålslovens formål og formålet med det bagvedliggende vandrammedirektiv.

Den sene vedtagelse er i strid med miljømålslovens frister i § 29, stk. 2, nr. 3, og § 31, stk. 1, nr. 6, men det medfører ikke i sig selv, at vedtagelsen er ugyldig.

Annoncering

Det fremgår bl.a. af miljømålslovens § 29, stk. 1, at den offentlige annoncering af forslag til vandplan kan ske udelukkende digitalt. Der er også hjemmel i miljømålsloven til digital offentliggørelse af afgørelse om bl.a. at vedtage forslag til vandplan og endelig vedtagelse af vandplanen, jf. lovens §§ 27a, 29, 31, 31b og 31c.

På tidspunktet for planforslagets første høringsfase var der ikke hjemmel til udelukkende at annoncere digitalt. Naturstyrelsen har valgt både at annoncere den oprindelige offentlighedsperiode på 6 måneder og den supplerende høring i en række større dagblade/aviser.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke give klagerne medhold i, at der er annonceret i for få eller forkerte aviser, hverken under den første offentlighedsperiode eller under den supplerende høring.

Orientering af lodsejere – forvaltningslovens § 19 (partshøring)

Lodsejerne har argumenteret for, at vandplanerne er så indgribende, at lodsejerne burde være hørt individuelt som parter forud for vedtagelsen af de ændrede planer. Naturstyrelsen har anført, at vedtagelsen af vandplanerne ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse, bl.a. fordi vandplanerne henvender sig til og forpligter myndigheder, men ikke lodsejere langs de vandløb, der er omfattet af planen. Styrelsen har også anført, at en ændret indsats på en vandløbsstrækning vil kunne berøre mange lodsejere, hvis de har afvandingsmæssige interesser knyttet til vandløbet.

Kerneområdet i partsbegrebet er adressaten for en afgørelse, men også andre kan være part i en sag. Afgørende er, om personer kan siges at have en *væsentlig og individuel interesse* i sagens afgørelse og udfald.

Det følger af forvaltningslovens § 19, at hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for at afgive udtalelsen.

Der er undtagelser til forvaltningslovens § 19, stk. 1, bl.a. når den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, jf. § 19, stk. 2, nr. 5. Denne bestemmelse sigter bl.a. på miljø- og planlægningsager.

Udgangspunktet i nævnets hidtidige praksis om vedtagelse af planer efter planloven har været, at vedtagelsen af en plan er en forvaltningsretlig afgørelse af generel eller mere overordnet karakter. Efter omstændighederne kan planen have et sådan indhold og betydning, at en eller flere personer må anses for parter i forbindelse med planvedtagelsen.

De statslige vandplaner har en vis overordnet karakter, og er først retligt bindende i forhold til lodsejerne, når de efterfølgende udmøntes i kommunale handleplaner. Samtidig må det erkendes, at råderummet i forhold til ændringer, når de statslige vandplaner skal udmøntes i kommunale handleplaner, er begrænset.

Natur- og Miljøklagenævnet lægger enstemmigt til grund, at der som følge af de statslige vandplaners detaljerede udpegninger af indsatser for bl.a. vandløb og søer, og planernes bindende virkning i forhold til de kommunale handleplaner, kan være lodsejere, der må anses som individuelt og væsentligt berørt af planerne. Disse lodsejere er dermed parter i forhold til afgørelsen om at vedtage vandplanerne. En sådan vurdering synes også at være i overensstemmelse med forarbejderne til miljømålslovens § 30, som flere af klagerne har henvist til.

Et flertal på 7 af Natur- og Miljøklagenævnets medlemmer udtaler herefter:

Spørgsmålet om partsstatus må vurderes generelt i forhold til afgørelsen om at vedtage de statslige vandplaner og konkret i forhold til de lodsejere, der har klaget til nævnet.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, omfatter den situation, hvor en afgørelse berører en videre, ubestemt kreds af personer. Efter flertallets opfattelse er vedtagelsen af vandplanerne undtaget fra udgangspunktet om partshøring i situationer som den aktuelle, hvor lodsejere bliver omfattet af statslige vandplaner, der indeholder de samme generelle og konkrete virkemidler i forhold til vandmiljøet over hele landet, planer som i udgangspunktet har en overordnet karakter som retningsgivende for de kommunale handleplaner. Den endelige vurdering af, hvordan virkemidler og indsatser konkret skal realiseres for at nå målsætningen, skal afklares i handleplanerne.

Flertallet bemærker i tilslutning hertil, at alle berørte lodsejere er omfattet af miljømålslovens § 30, der fastsætter bestemmelser som skal sikre, at bl.a. væsentligt berørte borgere får lejlighed til at udtale sig om væsentlige ændringer i planerne.

Ud fra klagerne og sagernes oplysninger er der ikke i øvrigt fundet grundlag for konkret at konstatere, at der blandt klagerne er lodsejere som skulle være berørt af planernes indhold på en sådan måde, at planerne er mere til ugunst for klagerne end andre lodsejere, hvis ejendomme også er omfattet af vandplanerne.

Mindretallet (Per Larsen, Marion Pedersen og Jens Vibjerg) finder, at der på grundlag af vandplanernes meget detaljerede karakter og indgribende virkning i forhold til lodsejerne burde være sket individuel partshøring af alle væsentligt berørte lodsejere.

Spørgsmålet er herefter, om miljømålslovens regler om inddragelse af offentligheden i øvrigt er iagttaget i forbindelse med vedtagelsen af vandplanerne.

Er der er tale om en ny plan

Efter den første offentlighedsperiode på 6 måneder blev der på baggrund af hørings svarene ændret i vandplanerne. Flere af klagerne har anført, at vandplanerne er ændret i så væsentlig grad, at der er tale om helt nye planer, der skal sendes i 6 måneders høring. Naturstyrelsen har vurderet, at der ikke er tale om nye planer.

Miljømålslovens § 30 har følgende ordlyd:

”Hvis der i forbindelse med vedtagelsen af den endelige vandplan foretages ændringer af det offentliggjorte forslag, som på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse har foranlediget ændringen, kan vedtagelsen af vandplanen ikke ske, før de pågældende har haft lejlighed til at udtale sig. Miljøministeren fastsætter en frist herfor. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt forslag til vandplan, skal proceduren i § 28, § 29 og § 31 følges, jf. § 30.”

Vandplanernes karakter, omfang og indhold er anderledes end eksempelvis planer efter planloven. Vandplanerne har ophæng i et EU-direktiv, og omfatter vandområder på tværs af de eksisterende administrative grænser. Der er pligt til at udarbejde planerne på vandområdeniveau i hele landet og revidere planerne hver 6. år. Vandplanerne adskiller sig som plantype også ved, at der er pligt til at opnå en bestemt miljøtilstand i 2015, og ved at de udarbejdes og revideres for hele landet samtidig. Der er tale om et sæt meget omfattende planer for så vidt angår indhold og kompleksitet i forhold til påvirkning af vandløb, søer, kystvande og grundvand.

Forud for den endelige vedtagelse udgik ca. 5.900 km målsatte vandløb i forhold til det offentliggjorte planforslag. De blev udtaget, fordi visse vandløb viste sig at være i bedre kvalitet end først antaget; ny viden viste, at også andre vandløb havde behov for en indsats; der skete yderligere ensretning af kriterierne for udpegning af vandløbene, og styrelsen havde fået ny viden om de enkelte vandløbs reelle funktioner (visse vandløb var udpeget som naturlige, men viste sig at være kunstige). Samlet set fik ca. 27 % af vandløbsstrækningerne en ændret indsats, en ny indsats eller en indsats bortfaldt forud for den supplerende høring.

Natur- og Miljøklagenævnet udtaler:

Et flertal på 7 af Natur- og Miljøklagenævnets medlemmer finder, at ændringerne i vandplanerne efter den første offentlighedsfase ikke er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt forslag til vandplan.

Flertallet finder, at der må kunne ske ændringer som dem der er beskrevet i disse sager på baggrund af hørings svar og ny viden, der fremkommer i forbindelse med en høring om planer af denne karakter uden at der er tale om nye planer. Ændringerne om vandløb må ses i sammenhæng med planernes øvrige indhold. Det er også indgået i vurderingen, at der ikke er tale om at indføre nye generelle eller konkrete virkemidler for disse strækninger, men derimod de samme virkemidler, som forslaget til vandplanerne i øvrigt indeholdt. Det er således de samme virkemidler, som skal anvendes på andre vandløbsstrækninger (omprioritering af indsatsen).

Flertallet vurderer derfor, at ændringerne i dette tilfælde ikke betyder, at procedurerne i miljømålslovens § 28, § 29 og § 31 skal iagttages på ny.

Mindretallet (Per Larsen, Marion Pedersen og Jens Vibjerg) finder, at de ændringer, der er indarbejdet i vandplanerne efter den første høring, er så omfattende, at der reelt er tale om nye forslag til vandplaner, og som konsekvens heraf, at procedurerne i miljømålsloven skal iagttages på ny. Det vil sige, at de ændrede planer skulle være sendt i fornyet høring i 6 måneder.

I overensstemmelse med flertallets tilkendegivelser går Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse herefter ud på, at ændringerne i vandplanerne er så væsentlige, at berørte borgere og myndigheder skal have lejlighed til at udtale sig, men at ændringerne ikke er så omfattende, at der reelt er tale om nye vandplaner.

Den supplerende høring – høringssystemet

En række af klagerne har anført, at det teknisk var meget vanskeligt at afgive hørings svar under den supplerende høring. Det er anført, at ændringerne for de enkelte ejendomme var vanskelige og/eller umulige at identificere, hvilket betød, at de enkelte lodsejere skulle kunne huske, hvad der stod i det oprindelige planforslag for at vurdere, om ændringerne af vandplanerne ville have konsekvenser for lodsejerens ejendom.

Naturstyrelsen har i sin supplerende redegørelse bl.a. oplyst om mulighederne for at afgive hørings svar (elektronisk såvel som med almindelig post), og om kortbilagene over ændringerne samt hvilke vejledninger, der var om systemet på styrelsens hjemmeside.

Om end høringssystemet og vejledningen hertil er kompliceret, finder Natur- og Miljøklagenævnet, at systemet må anses for at være i overensstemmelse med miljømålslovens § 30 om, at væsentligt berørte myndigheder og borgere *skal have haft lejlighed til at udtale sig* sammenholdt med miljømålslovens §§ 29 og 31, hvorefter *offentlig annoncering kan ske udelukkende digitalt*.

Der er i vurderingen af tilgængeligheden af information om ændringerne i vandplanerne lagt vægt på, *at* det var muligt via kortbilag at få vist, hvad der for de enkelte ejendomme fremgik af det oprindelige forslag til vandplan og hvilke ændringer den supplerende høring medførte for de enkelte ejendomme, *at* det var muligt at kontakte ministeriet med henblik på at få adgang til at se relevante kortbilag og få hjælp, og *at* der var mulighed for at indgive såvel elektroniske høringssvar som høringssvar på papir.

Den supplerende høring – fristen på 8 dage

Mange af klagerne har fremhævet den korte frist i forbindelse med den supplerende høring. Fristen, der var på 8 dage (heraf 5 hverdage), skal vurderes ud fra miljømålslovens § 30 om at berørte myndigheder og borgere skal have *haft lejlighed til at udtale sig*, før ændrede planer vedtages endeligt.

Det fremgår af lovens § 30, at det er miljøministeren, der fastsætter en frist for at komme med bemærkninger til ændringer i planerne, som skal sikre, at vandplanerne først bliver vedtaget, når berørte myndigheder og borgere har haft lejlighed til at udtale sig.

Forarbejderne til miljømålslovens § 30, der implementerer vanrammedirektivets artikel 14, giver ikke nærmere retningslinjer om, hvad der bør gælde i forbindelse med en supplerende høring.

På baggrund af ordlyden i § 30 lægger Natur- og Miljøklagenævnet til grund, at de berørte skal have en reel mulighed for at komme med en begrundet udtalelse, hvilket bl.a. forudsætter tid til at sætte sig ind i ændringernes omfang og konsekvenser. Vandplanerne vil også kunne få konsekvenser for andre end de lodsejere, hvis jorde grænser op til et vandområde.

I vurderingen af om fristen på 8 dage er tilstrækkelig i forhold til de ændringer, som er sket i planerne, vil også miljømålslovens formål og hensigt, øvrige frister for at komme med indsigelser og det bagvedliggende direktivs formål og bestemmelser om offentlighed skulle inddrages. Det samme gælder for forpligtigelserne efter Århuskonventionens artikel 6, stk. 3, 4 og 8, og erfaringer med bl.a. frister for at inddrage offentligheden (artikel 6, stk. 3). Det følger også af den almindelige forvaltningsret, at en høringsfrist skal give berørte rimelig tid til at udtale sig. Disse forhold skal sammenholdes med den store mængde af data, vandplanerne omhandler.

I Natur- og Miljøklagenævnets vurdering af fristens længde er der lagt vægt på, at vandplanerne tidligere har været sendt i høring i 6 måneder, og at der i begyndelsen af den supplerende høring var driftsproblemer på hjemmesiden, således at mulighederne for at komme med høringssvar såvel som at læse vandplanerne var vanskeliggjort. Naturstyrelsen har redegjort for, at det var muligt at få adgang til oplysningerne på anden vis, men nævnet vurderer ikke, at der dermed kan ses bort fra den korte høringsfrist.

Berørte borgere og myndigheder skulle – når de ikke fik direkte underretning, fordi styrelsen valgte at annoncere generelt og dermed overlod det til den enkelte lodsejer at undersøge, om lodsejeren

måtte være berørt – bruge de 8 dage til *både* at finde ud af, om de var berørte, *og* til at sætte sig ind i på hvilken måde.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse må en frist på 8 dage (heraf 5 hverdage) i almindelighed anses for at være en utilstrækkelig kort frist til at komme med en begrundet udtalelse, medmindre der er tale om enkle forhold, de berørte skal forholde sig til.

Sammenfattende er det Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse, at fristen for den supplerende høring har været væsentlig for kort henset til vandplanernes omfang, indhold og kompleksitet.

Spørgsmålet er herefter, om der er tale om en væsentlig retlig mangel ved vandplanernes tilvejebringelse, og dermed hvilken retsvirkning manglen skal have.

Bestemmelserne om offentlighedens inddragelse har en central placering i miljømålsloven og må anses for at være en vigtig retssikkerhedsgaranti og samtidig en garanti for planernes demokratiske legitimitet.

Såvel miljømålsloven som vandrammedirektivet er karakteriseret ved bestemmelser om betydelig inddragelse af offentligheden. Det underbygges bl.a. af de lange frister for høringer og bestemmelserne om, hvornår i planprocessen bestemt materiale skal være tilvejebragt forud for offentlighedens inddragelse. Det må også indgå, at der i vandplanerne er tale om indholdsmæssigt komplicerede emner og store mængder af data om vandløb, søer, kystvande og grundvand.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse må det lægges til grund, at der kunne være fremkommet relevante argumenter og informationer om indholdet af vandplanerne, hvis der havde været fastsat en længere frist, og det kan ikke afvises, at det havde ført til yderligere ændringer af planerne. Det er også oplyst, at de indsigelser, som kom under den supplerende høring, førte til ændringer i vandplanerne.

Natur- og Miljøklagenævnet kan ikke høre alle berørte borgere og myndigheder og efterfølgende vurdere, hvilke konsekvenser indsigelserne evt. måtte have for vandplanernes indhold.

Nævnet bemærker herved, at det henset til planernes indhold, samlede omfang og karakter ikke er muligt for nævnet at træffe afgørelse om delvis ophævelse af planvedtagelsen i forhold til de lodsejere, som har klaget over planvedtagelsen.

En sådan vurdering ville bl.a. forudsætte, at nævnet kunne vurdere, at alene de lodsejere, som har klaget til nævnet, har relevante indsigelser at komme med i forhold til ændringerne i vandplanerne. Denne form for vurdering vil svare til at efterprøve indholdet af vandplanerne, hvilket nævnet er afskåret fra. Det vil heller ikke være i overensstemmelse med hensigten om en bred og reel offentlig inddragelse i planlægningen.

Det Naturstyrelsen har anført om, at der kom mange hørings svar i forbindelse med den supplerende høring, og at alle henvendelser er læst, uanset om de kom efter fristens udløb, og uanset om de var fra høringsberettigede parter eller ej, kan ikke føre til et andet resultat.

Sammenfattende er det Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at den korte høringsfrist må anses som en væsentlig retlig mangel ved vandplanernes tilvejebringelse, og at denne mangel skal medføre planvedtagelsernes ugyldighed.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser går herefter ud på, at afgørelsen af 22. december 2011 om at vedtage de 23 vandplaner for hele landet ophæves, fordi den korte frist for den supplerende høring er i strid med miljømålslovens § 30.

Sagerne hjemvises til fornyet behandling i Naturstyrelsen.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker i øvrigt, at Naturstyrelsen i det videre arbejde med vandplanerne må vurdere, om ændringerne i vandplanerne giver anledning til, at der træffes en afgørelse i henhold til lov om miljøvurdering af planer og programmer. Spørgsmålet er ikke rejst af klagerne. Da planvedtagelsen er ophævet, har nævnet ikke fundet anledning til at behandle dette spørgsmål.

Det af advokaten anførte spørgsmål om habilitet er behandlet på Natur- og Miljøklagenævnets møde 3. december 2012 forud for behandlingen af klagesagerne om de statslige vandplaner. Nævnets afgørelse herom fremgår af en delafgørelse, hvortil der henvises.

Advokatens klage over styrelsens (sene) besvarelse af anmodningen om aktindsigt på vegne af Landbrug & Fødevarer er endnu ikke endeligt uddybet. Natur- og Miljøklagenævnet vil behandle spørgsmålet om aktindsigt senere, hvis denne del af klagen opretholdes.

På nævnets vegne



Susanne Spangsberg
Specialkonsulent

Denne afgørelse er sendt til:

- Naturstyrelsen, nst@nst.dk, j.nr.: NST-4208-00017
- Bech-Bruun v/ advokat Håkun Djurhuus, info@bechbruun.com, djur@bechbruun.com, JAB@bechbruun.com og GSC@bechbruun.com, sagsnr. 052030-0002