



Natur- og Miljøklagenævnet
Rentemestervej 8
2400 København NV

nmkn@nmkn.dk

Vandplaner og havmiljø
J.nr. NST-4208-00017
Ref. metbr
Den 4. oktober 2012

Klager over vandplanerne - supplerende redegørelse til Natur- og Miljøklagenævnet

Naturstyrelsen sendte ved brev af 21. maj 2012 til Natur- og Miljøklagenævnet de klager, som styrelsen havde modtaget over de 23 vandplaner for planperioden 2010-2015, til nævnet. Samtidig fremskom styrelsen med overordnede bemærkninger til klagerne. Til brug for nævnets behandling af klagerne uddyber styrelsen i denne supplerende redegørelse sine bemærkninger, særligt i relation til klagerne over den supplerende høring i december 2011. Hvis redegørelsen giver anledning til spørgsmål, eller der måtte være behov for yderligere oplysninger, vil styrelsen af hensyn til sagernes vigtighed prioritere at bistå nævnet hurtigst muligt.

1. DE STATSLIGE VANDPLANERS RETLIGE STATUS OG KARAKTER

1.1 Vandplaner er planer, der på nogle punkter adskiller sig fra andre planer

Danmark er efter miljømålsloven § 2, stk. 1, med tilhørende bilag 1, opdelt i 4 vanddistrikter: (1) Sjælland/Lolland-Falster, (2) Bornholm, (3) Jylland/Fyn med øer med undtagelse af de grænseoverskridende vandløbsoplande i Sønderjylland, og (4) De grænseoverskridende vandløbsoplande i Sønderjylland. For hvert vanddistrikt skal der foreligge en vandplan, jf. § 3 i miljømålsloven.

Vandplanen skal bl.a. indeholde miljømål for alle vandforekomster i et vanddistrikt, en samlet fremstilling af vandforekomsternes tilstand, herunder oplysning om, hvor målene ikke er opfyldt, og et indsatsprogram med de nødvendige tiltag for at opfylde målene.

Naturstyrelsen har af administrative årsager underopdelt de 4 vanddistrikter i 23 hovedvandoplande, og for hvert hovedopland er der udarbejdet en vandplan. Dette var ikke en retlig nødvendighed, men er som nævnt sket af

administrative grunde. Der kunne også være udarbejdet én vandplan for hvert af de 4 vanddistrikter.

De statslige vandplaner har efter Naturstyrelsens opfattelse karakter af planer, som de kendes fra planloven. Vandplanerne indgår således i det rammestyringssystem, der kendetegner lovgivningen om den fysiske planlægning. F.eks. fremgår det af planlovens § 11, stk. 4, at kommuneplanen ikke må stride mod de statslige vandplaner.

Samtidigt må det erkendes, at de statslige vandplaner på nogle punkter adskiller sig fra andre planer i rammestyringssystemet. De statslige vandplaner er vedtaget endeligt af miljøministeren (kompetence delegeret til Naturstyrelsen) på baggrund af lovgivningsmagtens bemyndigelse til ministeren til at vedtage planerne. Vandplanernes miljømål, indsatsprogrammer og prioriteringer mv. er på den baggrund sat i kraft ved bekendtgørelse den 22. december 2011, jf. bekendtgørelse nr. 1208 af 15. december 2011.

Når vandplanerne på den måde vedtages i bekendtgørelsesform direkte på baggrund af en bemyndigelse i lov med offentliggørelse i Lovtidende, er det Naturstyrelsens opfattelse, at de tilhører det øverste lag i retskildehierarkiet og rangerer lige under love på samme måde, som det er tilfældet med bekendtgørelser.

1.2 Vandplanerne er ikke anset for forvaltningsretlige afgørelser

Der er fra nogle klageres side argumenteret for, at de statslige vandplaner er udtryk for konkrete forvaltningsretlige afgørelser med den konsekvens, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring (§ 19) og begrundelse (loven kap. 6) skulle have været tilgodeset, jf. Landbrug & Fødevarers klage af 19. januar 2012 til nævnet, side 38.

Naturstyrelsen anser ikke de statslige vandplaner for at være udtryk for konkrete forvaltningsretlige afgørelser, men for at være udtryk for en generel statslig regulering.

Det er i miljømålslovens § 3, stk. 2 reguleret, hvem de statslige vandplaner henvender sig til:

1. *"Statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser er ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af vandplanen og den kommunale handleplan og skal herunder sikre gennemførelsen af indsatsprogrammet og den kommunale handleplan."* (fremhævet her)

Styrelsen finder, at der heri ligger en lovgiverbestemt forudsætning om, at vandplanerne henvender sig til og forpligter de nævnte myndigheder. Det synes samtidigt forudsætningsvis at fremgå, at vandplanerne ikke henvender sig til og forpligter lodsejere langs vandløb, der er omfattet af vandplanerne.

Naturstyrelsen kan i den forbindelse henvise til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. i "Forvaltningsret", 2. udgave, 2003, side 41, hvori det beskrives, hvordan en sådan lovgiverforudsætning medfører, at der ikke er tale om forvaltningsretlige afgørelser.

I den forbindelse bemærkes, at den konkrete indsats - f.eks. indsatsen "ændret vandløbsvedligeholdelse" - skal udmøntes konkret af kommunerne ved en vurdering af hvert enkelt vandløb i forbindelse med de kommunale vandhandleplaner og navnlig de efterfølgende tilretninger af de relevante kommunale vandløbsregulativer.

Før kommunerne igangsætter en vandløbsindsats, skal konsekvenserne vurderes for de nærliggende arealer. Her skal man blandt andet se på, om arealer bliver vådere på grund af forhøjet vandstand i dræn på grund af nedsat funktion af drænsystemerne.

Det fremgår således af lovforslaget til Grøn Vækst-loven (lov nr. 553 af 1. juni 2011), jf. lovforslag nr. L 165 af 4. marts 2011, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3, at der for hver enkelt udpeget vandløbsstrækning, hvor der skal gennemføres en indsats for ændret vandløbsvedligeholdelse, af kommunerne skal udarbejdes konkrete konsekvensvurderinger og konsekvenskort, dvs. vurderinger og kort, der konkret beskriver, hvilke arealer der forventes at blive påvirket af den ændrede vedligeholdelse og i hvilken udstrækning.

I disse vurderinger skal også indgå konsekvenser i forhold til omfanget af vådere arealer som følge af en eventuelt forhøjet vandstand i dræn på grund af nedsat funktion af drænsystemerne. Naturstyrelsen udarbejder en landsdækkende metodebeskrivelse, der skal anvendes i forbindelse med disse konsekvensvurderinger, men det er kommunerne som vandløbsmyndighed, der konsekvensvurderer og gennemfører de nødvendige indsatser, så vandløbenes tilstand forbedres i henhold til vandplanerne. På baggrund af disse konsekvensvurderinger udbetales der kompensation til berørte landmænd inden for rammerne af landdistriktsprogrammet.

Der vil i forbindelse med den konkrete kommunale udmøntning blive truffet konkrete forvaltningsretlige afgørelser i kommunerne.

Det er Naturstyrelsens opfattelse, at det vil være svært at tale om konkrete forvaltningsretlige afgørelser i "to lag" for samme strækning af samme vandløb.

At de statslige vandplaner har karakter af generel regulering, støttes efter styrelsens opfattelse af den almindelige definition på forvaltningsretlige afgørelser.

Af forarbejderne til forvaltningsloven fremgår det, at der med udtrykket 'truffet afgørelse' i forvaltningsloven sigtes til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115).

De statslige vandplaner har, som styrelsen ser det, ikke til hensigt at fastlægge, hvad der er eller skal være ret i forhold til de berørte lodsejere. Dette skyldes, at vandplanerne ikke pålægger handlepligter for lodsejere. De konkrete afgørelser, som får retsvirkning for den enkelte borger, træffes først på et senere tidspunkt af kommunerne. De statslige handleplaner forudsætter således en mellemkommende retsakt - de kommunale vandhandleplaner og afgørelserne i kommunerne - før lodsejeres retsstilling fastlægges.

2. MILJØMÅLSLOVENS § 53, NR. 1 - RAMMEN FOR KLAGERNE

Miljømålslovens § 53, nr. 1, regulerer, i hvilket begrænset omfang man kan klage til Natur- og Miljøklagenævnet over de statslige vandplaner. Det fremgår af bestemmelsen, at afgørelser truffet efter lovens § 29 kan påklages til nævnet "*for så vidt angår vandplanernes tilvejebringelse*".

Dette står i kontrast til klagemulighederne vedrørende de kommunale vandhandleplaner, jf. § 53, nr. 2, hvorefter der kan klages over kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 31 c "*for så vidt angår handleplanernes indhold og tilvejebringelse, jf. § 31 a-31 e.*"

Naturstyrelsen forstår sammenhængen mellem miljømålslovens § 53, nr. 1 og § 53, nr. 2 således, at der kan klages til nævnet over den inddragelse af offentligheden, der er foreskrevet i lovens §§ 29-30.

Omvendt forstår styrelsen sammenhængen derhen, at der ikke klages over vandplanernes indhold, herunder karakterisering og udpegning af vandløb, målsætning og vandløbsindsats.

3. SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING OM DEN SUPPLERENDE HØRING I DECEMBER 2011

Forslag til vandplanerne for de 23 hovedvandoplande blev af Naturstyrelsen i overensstemmelse med proceduren i miljømålslovens § 28 og § 29 sendt i en bred offentlig høring i perioden 4. oktober 2010 til den 6. april 2011.

For en generel beskrivelse af vandplanernes indsatsprogram henleder Naturstyrelsen opmærksomheden på vandplanernes afsnit 1.3.1.

På vandløbsområdet omfattede de oprindelige vandplansforslag ca. 27.800 km vandløb omfattet af et miljømål, herunder ca. 7.300 km med indsatser i første planperiode (2011-2015).

Efter udløbet af høringsfristen den 6. april 2011 var der indkommet over 4.200 hørings svar.

De indkomne hørings svar medførte en række ændringer i de oprindelige forslag til vandplaner, og en del af ændringerne fandt Naturstyrelsen skulle sendes i supplerende høring i december 2011 hos dem, der var væsentligt berørt heraf.

Overordnet bestod de ændringer, der blev sendt i supplerende høring, af følgende:

Vandløbsstrækninger:

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

Spærringer i vandløb:

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

Søer:

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

Mere konkret medførte dette følgende ændringer mellem den oprindelige og supplerende høring:

- at der udgik 5.900 km vandløb omfattet af et miljømål af vandplanerne,
- at indsatsen bortfaldt for 1.637 km vandløb omfattet af vandplanerne,
- at 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,
- at 105 km vandløb blev omfattet af vandplanerne, og for ca. 12 km af disse blev der fastsat en indsats, samt
- at 960 km vandløb omfattet af vandplanerne, hvor der ikke tidligere var planlagt en indsats, fik fastsat en indsats.

Den supplerende høring blev annonceret på Naturstyrelsens hjemmeside fredag den 2. december 2011 (vedlagt), hvoraf det samtidig fremgik, at høringen ville vare fra lørdag den 3. december 2011 til og med lørdag den 10. december 2011.

Videre blev den supplerende høring lørdag den 3. december 2011 bredt annonceret i følgende 20 aviser: Bornholms Tidende, Fyns Stiftstidende, Fyns Amts Avis, Helsingør Dagblad, Jydske Vestkysten, Nordjyske Stiftstidende, Dagbladet Holstebro, Dagbladet Ringkøbing/Skjern, Morsø Folkeblad, Randers Amtsaviser, 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 Folke Blad, Horsens Folkeblad, Midtjyllands Avis og Vejle Amts Folkeblad.

Af dagbladsannoncen (vedlagt styrelsens brev af 21. maj 2012 til nævnet) fremgik, at kort over ændringer var tilgængelig på www.naturstyrelsen.dk. Desuden var følgende anført i annoncen:

"Høringsvar afgives på Naturstyrelsens hjemmeside.

På www.naturstyrelsen.dk/Vandplaner ligger link til høringsblanket og vejledning. Alternativt kan høringsvar sendes med brev til Naturstyrelsen, Haraldsgade 53, 2100 København. Såfremt man ikke har adgang til internettet, kan Miljøministeriets Informationscenter tlf. 7012 0211 oplyse om lokal enhed, hvor besigtigelse af kortmateriale kan ske.

Naturstyrelsen skal opfordre til, at myndigheder og borgere i forbindelse med afgivelse af eventuelle bemærkninger angiver, på hvilken måde de anser sig for berørt af ændringen, herunder bl.a. ved angivelse af ejendomsnr. Høringsvar skal være modtaget hos Naturstyrelsen senest den 10. december 2011."

Ud over Naturstyrelsens egen annoncering, gjorde en del landbrugsrådgivere og organisationer, herunder landbrugsorganisationer, af egen drift i starten af december 2011 selv opmærksom på den supplerende høring og den tilhørende frist. Det drejede sig bl.a. om Nordsjællands Landboforening,

LandboForeningen Midt Jylland, Landboforeningen Nordjylland, Østdansk LandbrugsRådgivning, Landbrugsrådgivning Syd, Jysk Landbrugsrådgivning og Bæredygtigt Landbrug. Desuden fremgik den supplerende høring også af Landbrugsavisen.

På Naturstyrelsens hjemmeside var der, som nævnt i styrelsens annonce, jf. ovenfor, en vejledning til, hvor den enkelte kunne se, om vedkommende var berørt af ændringerne, samt hvordan den pågældende elektronisk kunne afgive sit supplerende høringssvar. Vejledningen vedlægges med et uddybende notat af 17. september 2012.

Efter Naturstyrelsens opfattelse var det, når den enkelte lodsejer havde vejledningen ved hånden, forholdsvis simpelt at finde frem til eventuelle ændringer i vandplanerne i forbindelse med den supplerende høring for vedkommendes ejendom. Samtidig kan det oplyses, at høringsmaterialet i forbindelse med den offentlige høring fra den 4. oktober 2010 til den 6. april 2011 kunne findes på styrelsens hjemmeside under menupunktet "Vandplaner". Skærmpoint af styrelsens hjemmeside pr. 2. december 2011 er vedlagt.

Såfremt den enkelte havde svært ved at forstå Naturstyrelsens elektroniske vejledning eller elektroniske kortmateriale på styrelsens hjemmeside, eller den enkelte ikke havde internetadgang, kunne Miljøministeriets Informationscenter kontaktes med henblik på fysisk at besigtige kortmaterialet hos den nærmeste lokale enhed, ligesom det altid var muligt at komme med sine bemærkninger pr. brev.

Den tekniske del af den supplerende høring, der skete via Naturstyrelsens hjemmeside, stod Kort- og Matrikelstyrelsen (KMS) for.

KMS har i den forbindelse oplyst, at indberetningssystemet eller høringssystemet teknisk set bestod af to websystemer:

1. En kortdel (MiljøGIS) til udpegning af det berørte geografiske område, og
2. En blanketdel (flere trin) til afgivelse af kommentarer, vedhæftning af dokumenter m.v.

Videre har KMS oplyst, at begge websystemer var tilgængelige fra den 2. december 2011 kl. 13 og fungerede uden problemer. Fra den 2. december 2011 kl. ca. 16 blev MiljøGIS imidlertid overbelastet, hvilket medførte meget lange svartider. Fra lørdag aften den 3. december 2011 blev svartiderne noget kortere, da et forbedret MiljøGIS-system gik i luften. Fra mandag den 5. december 2011 kl. ca. 13 var systemet tilpasset den høje brugerbelastning, og fra dette tidspunkt fungerede systemet fint. I den resterende del af høringsperioden blev der ikke konstateret overbelastning af

systemet, ud over en enkelt periode af 15 minutters varighed. Der henvises i det hele til KMS' notat af 12. januar 2012 (vedlagt styrelsens brev af 21. maj 2012 til nævnet).

Muligheden for via Naturstyrelsens hjemmeside elektronisk at afgive supplerende høringssvar var åben indtil den 10. december 2011 kl. 24.00. Rent faktisk modtog Naturstyrelsen både fysiske og elektroniske høringssvar til og med 13. december 2011. Høringssvar modtaget efter den 10. december 2012 blev behandlet på samme måde som svar modtaget før fristens udløb.

Der indkom i alt 1.648 høringssvar i den supplerende høring, heraf 1.080 elektroniske og 568 pr. brev. Til sammenligning indkom der som tidligere nævnt efter udløbet af høringsfristen den 6. april 2011 i forbindelse med den oprindelige høring over 4.200 høringssvar.

De 1.080 elektroniske svar var indsendt af 987 private grundejere, herunder landmænd, 50 kommuner, 21 organisationer og foreninger m.v. og 22 erhvervsvirksomheder. De 568 svar, der var modtaget pr. brev, kan ikke umiddelbart henføres til afsendertype.

Samtlige 1.648 svar blev gennemgået af Naturstyrelsen. Naturstyrelsen foretog således ikke en nærmere vurdering af, om de afgivne høringssvar kom fra myndigheder eller borgere, der var væsentligt berørt. Ingen høringssvar blev derfor afskåret på forhånd med henvisning til, at vedkommende ikke var væsentligt berørt af en ændring.

Af de indkomne høringssvar rejste 110 efter Naturstyrelsens opfattelse "væsentlige nye spørgsmål", hvorved menes spørgsmål, der ved en indledende "screenings-øvelse" blev vurderet til potentielt at kunne føre til en ændring. 82 af disse gav anledning til justeringer i de ændrede vandplaner, herunder i forhold til udpegning, målsætning og vandløbsindsats, mens de resterende 28 blev vurderet til ikke at give anledning til ændring i vandplanerne.

Vandplanernes miljømål, indsatsprogrammer og prioriteringer mv. trådte i kraft den 22. december 2011, jf. bekendtgørelse nr. 1208 af 15. december 2011.

På vandløbsområdet omfattede de endelige vandplaner ca. 21.900 km vandløb, herunder ca. 5.150 km med indsatser i første planperiode (2011-2015).

4. ÆNDRINGERNE I VANDPLANERNE VAR EFTER NATURSTYRELSENS OPFATTELSE IKKE OMFATTENDE

Miljømålslovens § 30 lyder som følger:

"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." (fremhævet her)

Naturstyrelsen forstår høringsreglen i miljømålslovens § 30 således, at den reelt opererer med tre former for ændringer af det offentliggjorte vandplansforslag i forhold til det oprindelige forslag: (1) uvæsentlige, (2) væsentlige og (3) omfattende.

Er der tale om en *uvæsentlige* ændringer, kan en sådan foretages uden en supplerende høring. Må ændringen derimod karakteriseres som *væsentlig* for de berørte, finder miljømålslovens regler om supplerende høring i § 30, 1. pkt. anvendelse. Er ændringen *omfattende* må hele vandplanen efter miljømålslovens § 30, 3. pkt., igennem en ny bred offentlig høring.

Af forarbejderne til miljømålslovens § 30 fremgår følgende (jf. de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget, der førte til lov nr. 1150 af 17. december 2003):

"Såfremt ændringerne på væsentlig måde berører andre end de myndigheder eller borgere, hvis indsigelse har foranlediget ændringerne, skal disse høres forud for den endelige vedtagelse af planen. Som væsentlige ændringer, der forudsætter høring, kan blandt andet nævnes inddragelse af nye områder og udtagning områder, der var omfattet af forslaget til indsatsprogrammet. Såfremt der i forbindelse med vandplanens vedtagelse sker så omfattende ændringer af planens indhold, at der reelt er tale om et nyt planforslag, vil procedurerne for vandplanens tilvejebringelse skulle følges. Det vil for eksempel være tilfældet, hvis der i planen foretages omfattende omprioriteringer i forhold til den indsats, der var anført i forslaget." (fremhævet her)

Det er Naturstyrelsens vurdering, at de ændringer, der blev foretaget i forbindelse med vedtagelsen af den endelige vandplan, ikke var *omfattende*, og at det derfor ikke var påkrævet med en ny bred offentlig høring efter miljømålslovens § 29, jf. § 30, 3. pkt. Naturstyrelsen vurderede dog, at visse

ændringer på en *væsentlig* måde kunne berøre andre myndigheder eller borgere end dem, der ved indsigelse havde foranlediget ændringerne, og styrelsen gennemførte derfor den supplerende høring i overensstemmelse med miljømålslovens § 30, 1. og 2. pkt., i december 2011.

Miljømålslovens § 30 svarer ifølge forarbejderne til den gældende planlovs § 27, stk. 2. Naturstyrelsen har overvejet, om og i hvilken udstrækning praksis vedrørende planlovsbestemmelsen kan inddrages ved vurderingen af spørgsmålet om en ændrings karakter.

Praksis efter planlovens § 27, stk. 2, omhandler i vidt omfang lokalplaner, og lokalplaner er - modsat vandplaner - direkte bindende for borgerne. Der synes derfor at skulle mindre til, før en ændring i en lokalplan må betragtes som så omfattende, at der reelt foreligger et nyt lokalplansforslag, end hvis en ændring af samme størrelsesorden blev foretaget i en mere overordnet plan som f.eks. en regionplan eller en vandplan.

Dette er forsøgt udtrykt i planlovsvejledningen (vejledning nr. 187 af 14. november 1996), som at "*vurderingen af ændringens væsentlighed og dens eventuelle betydning for andre end dem der har foranlediget ændringen, må vurderes ud fra, hvad der er væsentligt for henholdsvis lokalplaner, kommuneplaner og regionplaner.*"

Af kommentaren til planlovens § 27 fremgår, at ændringer, der alene har bestået i, at et område blev udtaget af planen, ændringer af de bebyggelsesregulerende bestemmelser og ændringer i forbindelse med trafikregulering, vejlukning og støjafskærmning, som regel ikke er at karakterisere som omfattende, jf. Anne Birte Boeck, Den kommenterede planlov, 2. udgave, 2002, s. 244. Der henvises også til MAD 1996.780 NKN, MAD 2004.1635 NKN.

I modsætning hertil anses udvidelser eller reducering af selve planområdets afgrænsning typisk som omfattende, jf. bl.a. KFE 2000.354 NKN, MAD 2000.800 NKN, MAD 2003.993 NKN og Anne Birte Boeck, Den kommenterede planlov, 2. udgave, 2002, s. 244-245 med henvisning til praksis.

De ændringer, der blev foretaget i forbindelse med vedtagelsen af de endelige vandplaner, medførte ikke ændringer af *vandplanområdets afgrænsning*.

Som nævnt bestod ændringerne mellem den oprindelige og supplerende høring bl.a. i, at der udgik 5.840 km målsatte vandløb af vandplanerne, og at 105 km vandløb blev omfattet af vandplanen.

Der var efter Naturstyrelsens opfattelse ikke hermed tale om udvidelser eller reducering af selve planområdets afgrænsning, da vandplanernes fysiske/geografiske område som nævnt er fastlagt i miljømålsloven. Hele Danmarks areal er - uden udtagelse af noget areal - opdelt i vanddistrikter, jf. miljømålslovens § 2, stk. 1. Som det fremgår af punkt 1 i underbilag 3 til MML's bilag 2, udarbejder Miljøministeriets miljøcentre vandplaner for de hovedvandoplande, der ligger inden for de enkelte centres område. Danmark er på den baggrund opdelt i 23 hovedvandoplade. På den baggrund er der udarbejdet 23 vandplaner, der dækker hele Danmarks territorium.

Naturstyrelsen har heller ikke fundet, at ændringerne medførte det, som i forarbejderne til miljømålslovens § 30, jf. ovenfor, betegnes som omfattende *omprioriteringer i forhold til den indsats, der var anført i det oprindelige forslag til vandplan.*

Ordlyden af § 30 og forarbejderne hertil synes at forudsætte, at der skal meget til, før en ændring er "omfattende". Der skal reelt være tale om et nyt forslag til vandplan, dvs. fundamentale ændringer i indsatsen. Dette gælder ikke mindst set i lyset af, at vandplanerne som nævnt efter Naturstyrelsens vurdering har karakter af generel statslig regulering, der ikke direkte pålægger borgerne pligter.

Der var efter styrelsens vurdering ikke tale om sådanne fundamentale ændringer. De samme 5 generelle virkemidler, bl.a. krav om efterafgrøder og krav om randzoner, og de samme 5 konkrete virkemidler i forhold til f.eks. vandløb og søer blev således overordnet set benyttet i vandplanerne både i forbindelse med den oprindelige og supplerende høring.

Ændringerne mellem den oprindelige og supplerende høring medførte, at ca. 27 % af de samlede antal vandløbsstrækninger på 21.841 km omfattet af vandplanerne under den supplerende høring fik en *ændret* indsats, en *ny* indsats eller *bortfald* af en indsats. Det drejer sig om de 3.273 km vandløb, der fik fastsat en ændret indsats, de 960 km vandløb omfattet af vandplanerne, hvor der ikke tidligere var planlagt en indsats, men hvor en sådan blev fastsat, og de 1.637 km vandløb, hvor indsatsen bortfaldt. (Regnestykket er udregnet således: $((3.273 \text{ km} + 960 \text{ km} + 1.637 \text{ km}) * 100) / 21.841 \text{ km}.$)

Denne ændring af vandløbsindsatsen fandt Naturstyrelsen udgjorde en "væsentlig" ændring, hvorfor styrelsen i overensstemmelse med miljømålslovens § 30, 2 pkt., gennemførte den supplerende høring i december 2011.

Det bemærkes endeligt, at ændringerne i de statslige vandplaner, der blev foretaget efter den oprindelige seks måneders høring, efter styrelsens opfattelse ikke medførte væsentlige ændringer i de miljømæssige

vurderinger for vandplanernes påvirkninger af miljøet, jf. lov om miljøvurdering, som er blevet foretaget for hvert enkelt af de 23 hovedvandoplande, og som blev sendt i høring i forbindelse med ovennævnte oprindelige høring over vandplanerne.

5. OM INDIVIDUEL UNDERRETNING OG HØRING AF DE VÆSENTLIGT BERØRTE

Landbrug & Fødevarer har i sin klage af 19. januar 2012 til nævnet på side 22-23 anført, at de pågældende myndigheder og borgere, der var væsentligt berørt af ændringerne i forbindelse med den supplerende høring i december 2011, skulle have været individuelt underrettet og hørt.

Naturstyrelsen foretog ikke i forbindelse med den supplerende høring en individuel underretning og høring, da det var styrelsens opfattelse, at der ikke gjaldt noget krav herom.

De statslige vandplaner har efter styrelsens opfattelse, som nævnt ovenfor i afsnit 1, ikke karakter af konkrete forvaltningsafgørelser, hvorfor forvaltningslovens regler om partshøring i lovens § 19, herunder individuel underretning af de berørte, ikke finder anvendelse.

Miljømålsloven stiller desuden efter ordlyden af § 30, 1. pkt., ikke noget krav om individuel underretning og høring. Loven stiller krav om, at de pågældende berørte skal have "*haft lejlighed til at udtale sig*", og dette var der efter styrelsens opfattelse mulighed for under den supplerende høring.

Miljømålslovens § 30, 1. pkt. svarer ifølge bestemmelsens forarbejder til den gældende planlovs § 27, stk. 2, 2. pkt., der i nogen udstrækning svarer til den tidligere gældende kommuneplanlovs § 27, stk. 2, 2. pkt.

I forarbejderne til den tidligere kommuneplanlovs § 27, stk. 2, 2. pkt., fremgik, at kommunalbestyrelsen skulle pålægges at give individuel underretning til de direkte berørte ejere eller lejere i tilfælde, hvor ændringer af et lokalplanforslag efter kommunalbestyrelsens skøn ville få væsentlige konsekvenser.

Bestemmelsen i kommuneplanlovens § 27, stk. 2, 2. pkt. omhandlede imidlertid alene lokalplaner i modsætning til planlovens § 27, der ved bestemmelsens affattelse i 1991 kom til også at omfatte de for borgerne ikke bindende kommune- og regionplaner.

Bemærkningerne om individuel underretning i forarbejderne til den tidligere gældende kommuneplanlovs § 27, stk. 2, 2. pkt., kan derfor efter Naturstyrelsens opfattelse ikke overføres på de mere overordnede planer, som ikke er bindende for borgerne. Lokalplaner omhandler et - i forhold til

vandplaner - meget afgrænset område og vedrører typisk meget konkrete faktiske omstændigheder, hvor de berørte er let identificerbare.

I modsætning hertil vedrørte de statslige vandplaner meget store områder, hvor det ikke i samme omfang var muligt at identificere, hvem der konkret blev væsentligt berørt af de ændringer, der blev foretaget i de oprindelige forslag. Eksempelvis ville en ændret indsats på bare én vandløbsstrækning kunne berøre mange lodsejere, såfremt disse har afvandingsmæssige interesser knyttet til vandløbet.

Dette synliggøres også af, at der var 1.648, som i høringssvar mente, at de var væsentligt berørt af de foretagne ændringer.

Efter en gennemgang af samtlige indkomne høringssvar vurderede Naturstyrelsen, at 110 af disse rejste væsentlige nye spørgsmål. Af disse 110 gav 82 anledning til justeringer i de ændrede vandplaner, herunder i udpegning, målsætning og vandløbsindsats. De resterende 28 blev vurderet til ikke at give anledning til ændring i vandplanerne, uagtet at der var tale om nye spørgsmål.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at de resterende 1.538 indkomne høringssvar var uaktuelle, og det er derfor ikke korrekt, når Landbrug & Fødevarer i sin klage af 19. januar 2012 til nævnet på side 20 anfører, at der "*alene indkom ca. 120 reelle høringssvar*".

Som tidligere nævnt, blev alle 1.648 høringssvar gennemgået med henblik på at vurdere, om de rejste nye spørgsmål, der potentielt kunne føre til en ændring. Ingen høringssvar blev således afskåret på forhånd med henvisning til, at høringssparten ikke var væsentligt berørt af en ændring.

Det var ikke muligt for Naturstyrelsen på forhånd at vurdere, hvor mange der konkret ville blive væsentligt berørt af de ændringer, der blev foretaget i de oprindelige vandplaner, og det synes heller ikke at fremgå af miljømålslovens § 30, 1. pkt. eller forarbejderne hertil, at det fra lovgivers side har været hensigten, at Naturstyrelsen skulle foretage en individualisering af disse.

6. HØRINGSPERIODE FRA DEN 3. DECEMBER 2011 TIL DEN 10. DECEMBER 2011

Landbrug & Fødevarer har i sin klage af 19. januar 2012 til Natur- og Miljøklagenævnet på side 22-23 anført, at den supplerende høringsperiode var for kort, og at denne var i strid med Århuskonventionens artikel 6, stk. 3.

6.1 Miljømålslovens § 30, 2. pkt.: ministeren fastsætter fristen

Den supplerende høringsperiode blev den 2. december 2012 officielt meldt ud til at vare fra lørdag den 3. december 2011 til lørdag den 10. december 2011, i alt 8 dage.

KMS' websystemer var dog allerede tilgængelige fra den 2. december 2011 kl. 13, og systemet blev af nogle benyttet allerede fra denne dato, hvilket medførte den af KMS omtalte overbelastning, jf. KMS' notat af 12. januar 2012. Desuden bemærkes, at alle høringsvar, der indkom til og med den 13. december 2011, indgik i den supplerende høring.

Det fremgår af miljømålslovens § 30, 1. og 2. pkt., at de, der er væsentligt berørt af ændringer i det oprindelige vandplansforslag, skal have "*lejlighed til at udtale sig*", og at miljøministeren, hvis beføjelser er delegeret til Naturstyrelsen, har kompetence til at "*fastsætte[r] en frist*" for den supplerende høring.

Hverken den øvrige ordlyd af miljømålslovens § 30 eller forarbejderne til bestemmelsen specificerer nærmere rammerne for ministerens fastsættelse af den frist, som de berørte skal have til at kommentere på en påtænkt ændring. Det samme gælder lovens øvrige bestemmelser og forarbejderne til disse.

Efter miljømålslovens § 30, 2. pkt., er der således, efter lovgivningsmagts bemyndigelse, indrømmet Naturstyrelsen et meget vidt skøn for fastsættelsen af fristen for den supplerende høring. Det er styrelsens opfattelse, at denne bemyndigelse kun kan anses for at være overskredet, hvis høringsfristen har været så kort, at det reelt ikke har været muligt at nå at forholde sig til ændringerne i vandplanforslaget. I den forbindelse må ændringernes omfang tages i betragtning.

Henset til konsekvenserne finder Naturstyrelsen, at det må kræve sikre holdpunkter, hvis det på denne baggrund skal fastslås, at ministeren og Naturstyrelsen har overskredet bemyndigelsen i miljømålslovens § 30, 2 pkt.

Det er Naturstyrelsens vurdering, at høringsperioden i december 2011 levede op til miljømålslovens § 30, 2. pkt. Styrelsen finder ikke, at det generelt set ændrer herved, at der fra den 2. til den 4. december 2011 var visse problemer med overbelastning af KMS' websystem, da selv en periode fra den 5. december 2012 til lørdag den 10. december 2011, i alt 6 dage, må siges at leve op til kravene i miljømålslovens § 30, 2. pkt. Høringsvar kunne i øvrigt altid sendes med fysisk post.

Styrelsen finder, at høringsperioden gav den nødvendige mulighed for, at de, der var væsentligt berørt af de ændringer, der blev foretaget i det oprindelige vandplansforlag, fik "*lejlighed til at udtale sig*", inden vandplanerne endeligt blev vedtaget.

Naturstyrelsen havde bredt oplyst om den supplerende høring både på styrelsens egen hjemmeside og via annoncer i 20 dagblade. Derudover belyses situationen af, at en række landbrugsrådgivere og organisationer,

herunder landbrugsorganisationer, af egen drift havde oplyst om den supplerende høring på deres hjemmesider.

Der var ikke tale om en bred offentlig høring over de samlede reviderede udkast 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 skulle have lejlighed til at udtale sig om ændringer, der fik indvirkning på den pågældendes ejendom, men som udgangspunkt ikke andre ændringer.

KMS, som stod for den tekniske del af den supplerende høring, havde oprettet et it-system, hvor den enkelte borger eller myndighed kunne se, om man var berørt af ændringerne, ligesom it-systemet indeholdt en høringsblanket, hvori man kunne afgive sit supplerende hørings svar elektronisk. Til dette system havde Naturstyrelsen udarbejdet en udførlig vejledning.

Naturstyrelsen havde desuden sikret sig, at de, som enten havde svært ved at forstå styrelsens elektroniske vejledning eller elektroniske kortmateriale på www.naturstyrelsen.dk, eller de, som ikke havde internetadgang, kunne kontakte Miljøministeriets Informationscenter med henblik på fysisk at besigtige kortmaterialet hos den nærmeste lokale enhed, ligesom det altid var muligt at komme med sine bemærkninger pr. brev.

At den supplerende høringsperiode var i overensstemmelse med miljømålslovens § 30, 2. pkt., støttes efter Naturstyrelsens opfattelse af nævnets formandsafgørelse nævnt i KFE 07.127, der omhandler planlovens § 27, stk. 3 (nu stk. 2). Sagen omhandlede en ændring af en lokalplan. Kommunen anmodede den 8. oktober 2005 klager om at komme med sine bemærkninger, da sagen skulle behandles i Teknisk Udvalg, Økonomiudvalget og Byrådet henholdsvis den 15., den 20. og den 21. september 2005. Klager, som holdt ferie, blev først den 20. september 2005 orienteret om kommunens skrivelse. Klager kontaktede straks borgmesteren og meddelte sine indsigelser, som derefter blev sendt til kommunen pr. mail.

Nævnets formand fandt ikke, at længden af den supplerende høringsfrist skulle føre til ugyldighed, selvom klager reelt kun havde haft 2 dage (fra den 20. til den 21. september 2005) til at forholde sig til ændringerne.

Formandsafgørelsen illustrerer efter styrelsens vurdering, at selv ganske kort tid kan være tilstrækkeligt til at opfylde kravet til den supplerende høring i planlovens § 27, stk. 3 (nu stk. 2). På samme måde er også en relativt kort supplerende høringsfrist i overensstemmelse med miljømålslovens § 30, 2.

pkt. og under alle omstændigheder ikke udtryk for, at lovgivningsmagts bemyndigelse heri er overskredet.

I modsætning til de faktiske omstændigheder i formandsafgørelsen gennemførte Naturstyrelsen en høring på 8 dage, og det uanset, at der ikke var tale om en høring over planer, der var direkte bindende for borgerne.

I øvrigt er Naturstyrelsen af den opfattelse, at det forhold, at en berørt lodsejer var på ferie i december 2011 (Landbrug & Fødevarers klage side 19), ikke i sig selv kan medføre, at vedkommende skal anses for ikke i tilstrækkelig grad at have haft lejlighed til at udtale sig. Fordi man var udenlands, var man således ikke forhindret i at holde sig orienteret om høringen og at indgive høringssvar.

6.2 Forholdet til Århuskonventionen

Århuskonventionen består af tre søjler. Den første søjle giver offentligheden ret til at få adgang til miljøoplysninger. Den anden søjle giver offentligheden ret til at deltage i beslutningsprocesser. Endelig giver den tredje søjle offentligheden adgang til klage og domstolsprøvelse.

Den anden søjle, der vedrører offentlighedens deltagelse i beslutningsprocesser, er inddelt i tre dele med henblik på at dække alle relevante statslige beslutningsprocesser. Artikel 6 dækker "*public participation in decisions on specific activities with a potential significant effect on the environment*". Artikel 7 dækker "*public participation in the development of plans, programmes and policies relating to the environment*". Artikel 8 dækker "*public participation in the preparation by public authorities of laws and regulations*". Der henvises i det hele til side 86 i UNECE Implementation Guide fra 2000.

Artikel 6 omhandler offentlig deltagelse i "afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter", herunder særligt forurenende aktiviteter og andre aktiviteter med væsentlig indvirkning på miljøet.

Det betyder hovedsageligt "*specific administrative decisions—in other words, decisions made to permit a particular proposed project, activity or action to go forward*", jf. side 90 i UNECE Implementation Guide fra 2000.

Artikel 6, stk. 2, beskriver en offentlighedsprocedure, hvorefter den "berørte offentlighed", skal informeres om oplysninger, der er nødvendige for effektivt at kunne deltage i en beslutningsproces på miljøområdet.

Efter artikel 6, stk. 3, skal "*offentlighedsprocedurerne...omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan*

forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen."

De statslige vandplaner har ikke umiddelbart karakter af "afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter", og konventionens artikel 6 finder derfor ikke direkte anvendelse på beslutningsprocessen vedrørende disse.

Artikel 7 omhandler imidlertid offentlig deltagelse i bl.a. "planer...vedrørende miljøet", og er sålydende:

"Offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker vedrørende miljøet

Hver part fastsætter passende praktiske og/eller andre foranstaltninger med henblik på offentlighedens deltagelse ved udarbejdelsen af planer og programmer, der vedrører miljøet på en gennemsigtig og retfærdig måde, efter at have stillet de nødvendige oplysninger til rådighed for offentligheden. Inden for rammerne heraf finder artikel 6, stk. 3, 4 og 8 anvendelse. Den relevante offentlige myndighed udpeger den del af offentligheden, der kan deltage i beslutningsprocessen, under hensyntagen til formålet med denne konvention. Hver part bestræber sig på i passende omfang at muliggøre offentlighedens deltagelse ved udarbejdelse af politikker vedrørende miljøet." (fremhævet her)

Århuskonventionen definerer ikke begrebet "planer". Som eksempel på planer, der kan være omfattet af artikel 7, nævnes på side 115 i UNECE Implementation Guide fra 2000: "*Integrated planning based on river basins or other geographical features*".

Artikel 7, 1. pkt., lægger op til, at offentligheden inddrages ved myndighedernes udarbejdelse af planer og programmer, og at dette skal ske på en "*gennemsigtig og retfærdig måde*" (within a transparent and fair framework).

Efter ordlyden af artikel 7, synes landene dog ved planer og programmer at have større frihed i forhold til intensiteten af borgenes inddragelse, end hvad der gælder for konkrete aktiviteter efter artikel 6, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der førte til lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove (Implementering af Århuskonventionen).

Artikel 7 henviser dog i bestemmelsens 2. pkt. til, at artikel 6, stk. 3 "inden for rammerne" ("within this framework") af artikel 7, 1 pkt. skal finde anvendelse.

Dette må efter Naturstyrelsens opfattelse betyde, at for at offentligheden kan deltage ved myndighedernes udarbejdelse af planer og programmer på en

"gennemsigtig og retfærdig måde", må borgerne have en rimelig tidsramme. Dette er udtrykt således på side 117 i UNECE Implementation Guide fra 2000: *"The words 'within this framework' refer back to the transparent and fair framework for public participation established under the previous sentence. The implication is that paragraphs 3, 4 and 8 of article 6 are elements of such a framework."*

Videre er følgende anført i guiden på side 117: *"The different nature of proceedings under article 7 should be taken in to account in the application of article 6, paragraphs 3, 2 (incorporated through article 6, paragraph 3), 4 and 8 to proceedings under article 7."*

Naturstyrelsen er af den opfattelse, at styrelsen på en gennemsigtig og retfærdig måde, herunder med rimelige tidsrammer, har inddraget offentligheden i udarbejdelsen af de statslige vandplaner.

Naturstyrelsen gennemførte således i overensstemmelse med miljømålslovens § 29 og vandrammedirektivets artikel 14 i perioden 4. oktober 2010 til den 6. april 2011, en bred offentlig høring af forslagene til de 23 vandplaner.

Herudover gennemførte Naturstyrelsen en supplerende offentlig høring i perioden fra den 3. december 2011 til den 10. december 2011, hvor de, der var væsentligt berørt af de ændringer i de offentliggjorte vandplansforslag, som allerede havde været i høring i 6 måneder, kunne komme med yderligere bemærkninger.

Den supplerende høring i miljømålslovens § 30 er en nationalt fastsat regel, der ikke bygger på forpligtelser efter vandrammedirektivet. Høringen kunne således være udeladt af miljømålsloven, uden at dette ville have været i strid med direktivet. Bestemmelsen blev imidlertid indsat som en ekstra høring af berørte borgere ud over den brede offentlige høring i lovens § 29. Der henvises i øvrigt til miljøministerens besvarelse af spørgsmål 92 af 10. januar 2012 til Folketingets Miljøudvalg, ligesom det bemærkes, at nævnets formand heller ikke fandt anledning til at inddrage Århuskonventionen i den førnævnte afgørelse nævnt i KFE 07.127 vedrørende den supplerende høring i planlovens § 27.

Den supplerende høringsperiode på de 8 dage, herunder 5 hverdage, i december 2011 levede efter Naturstyrelsens opfattelse op til Århuskonventionens artikel 7, idet det igen bemærkes, at offentligheden allerede havde været inddraget i forbindelse med den oprindelige høring, der affødte mere end 4.200 høringssvar.

Endelig skal nævnes, at afgørelsen fra Compliance Committee nævnt i MAD 2009, side 606, som Landbrug & Fødevarer henviser til i sin klage på side 26, ikke synes relevant.

Sagen vedrørte godkendelsen af opførelsen af et stort affaldsdeponeringsanlæg i Litauen med en kapacitet på 6.8 millioner ton (over en 20 årig periode). Forud for godkendelse var vedtaget to affaldsplaner, herunder en detaljeret affaldsplan, som "offentligheden" i henhold til litauisk lov havde fået 10 arbejdsdage til at forholde sig til. Dette fandt Compliance Committee ikke var i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 6, stk. 2 og 3.

Sagen fra Litauen er efter Naturstyrelsens vurdering usammenlignelig med vedtagelsen af de statslige vandplaner, idet følgende forhold fra denne sag særligt skal fremdrages:

- Sagen vedrørte en direkte anvendelse af artikel 6 (Compliance Committee fandt, at den detaljerede affaldsplan måtte anses for direkte omfattet af konventionens artikel 6).
- Sagen vedrørte ikke en supplerende høring, og de 10 arbejdsdage var derfor den eneste mulighed, offentligheden havde haft for at deltage.
- Information om muligheden for at deltage var alene annonceret i en lokal ugeavis, og ikke et populært dagblad.
- Sagen vedrørte et meget komplekst projekt (a major complex project) vedrørende et stort affaldsdeponeringsanlæg ("a major landfill").

Det kan i øvrigt generelt nævnes, at Århuskonventionens Compliance Committee ikke ensidigt lægger vægt på længden af høringsfristen, når spørgsmålet om "rimelige tidsrammer vurderes". Compliance Committee foretager en samlet vurdering, hvor længden af fristen selvfølgelig indgår, men i vurderingen indgår i lige så høj grad, om offentligheden har haft adgang til de relevante oplysninger, om offentligheden har haft en reel mulighed for at påvirke beslutningsprocessen, om der er foretaget en effektiv orientering vedrørende den offentlige deltagelse, og om hvor omfangsrigt det relevante materiale er.

Endelig bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at Århuskonventionens artikel 8 er den relevante bestemmelse i forhold til offentlig deltagelse ved udarbejdelsen af de statslige vandplaner.

Artikel 8 omhandler "Offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter".

Om artikel 8 fremgår bl.a. følgende på side 119 i UNECE Implementation Guide fra 2000: "*This area of activity is covered by a comparatively soft obligation to use best efforts, and uses indicative rather than mandatory wording for the steps to be taken. Nonetheless, article 8 should be interpreted as obliging the Parties to take concrete measures in order to fulfil the objectives of the Convention.*"

I artikel 8, litra a, fremgår, at der *bør* fastsættes tidsfrister, der er tilstrækkelige til effektiv offentlig deltagelse.

Anvendelse af artikel 8 i forhold til de statslige vandplaner ændrer ikke ved Naturstyrelsens opfattelse af, at styrelsen på en tilstrækkelig måde inddrog offentligheden i udarbejdelsen af vandplanerne, idet der henvises til bemærkningerne ovenfor vedrørende artikel 7.

7. NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNETS REAKTIONSMULIGHEDER

I det omfang nævnet ikke afviser en klage - f.eks. som følge af overskridelse af klagefristen i miljømålslovens § 56, stk. 1 - må nævnet umiddelbart enten kunne stadfæste eller tilsidesætte (helt eller delvis) Naturstyrelsens håndtering af vandplanerne i relation til klagen.

Ovenfor er der redegjort for, hvorfor der efter Naturstyrelsens opfattelse ikke generelt er en retlig mangel ved, at (1) den supplerende høring løb fra den 3.-10. december 2011, at (2) Naturstyrelsen ikke anså ændringerne foretaget forud for den supplerende høring for "omfattende", og at (3) de klageberettigede ikke blev individuelt underrettet i forbindelse med den supplerende høring.

På denne baggrund finder Naturstyrelsen ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte en eller flere af de 23 vandplaner som ugyldige *i deres helhed*.

Såfremt 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 i forbindelse med den supplerende høring i december 2011, kan dette efter Naturstyrelsens forståelse af retsgrundlaget ikke føre til, at nævnet ændrer eller retter i den konkrete vandplan.

Dette skyldes, at Naturstyrelsen som nævnt forstår sammenhængen mellem miljømålslovens § 53, nr. 1 og § 53, nr. 2, derhen, at der ikke kan klages over vandplanernes indhold, herunder karakterisering og udpegning af vandløb, målsætning og vandløbsindsats.

Det er på den baggrund Naturstyrelsens opfattelse, at miljømålsloven giver nævnet to reaktionsmuligheder i en situation, hvor en lodsejer konkret efter nævnets vurdering ikke fik lejlighed til at udtale sig i tilstrækkelig grad.

For det første må nævnet kunne hjemvise klagen til styrelsen til fornyet behandling. Hvis nævnet er enig med styrelsen i, at der ikke er tale om konkrete forvaltningsretlige afgørelser, jf. afsnit 1 oven for, finder styrelsen dog umiddelbart, at der må skulle noget særligt til for at hjemvise.

Det fremhæves i den forbindelse, at det kan være vanskeligt at statuere, at en vandplan er *ugyldig* i forhold til en konkret lodsejer - fordi nævnet ikke kan tage stilling til vandplanernes indhold. Det kan i stedet overvejes i givet fald at hjemvise vandplanen som *uvirksom* i forhold til lodsejeren, *indtil* styrelsen har taget stilling til, hvilken konsekvens den manglende mulighed for at udtale sig skal have, herunder om der skal ændres i den pågældende vandplan.

For det andet må nævnet kunne godkende Naturstyrelsens behandling af sagen, fordi det - på trods af en (mulig) høringsmangel - ikke ses at ville kunne føre noget med sig, hvis den hjemvises til styrelsen til fornyet behandling.

8. SAMMENFATNING AF NATURSTYRELSENS SYNSPUNKTER

De statslige vandplaner er efter Naturstyrelsens opfattelse planer, som - ligesom andre planer - indgår i det planretlige rammestyringssystem. Vandplanerne adskiller sig dog også på visse punkter fra andre planer. Vandplaner indgår i retskildehierarkiet lige under love - på niveau med bekendtgørelser.

Styrelsen har fundet, at vandplanerne ikke er udtryk for konkrete forvaltningsretlige afgørelser, og forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse mv. finder derfor ikke anvendelse.

Nævnet kan i forbindelse med klagesagsbehandlingen tage stilling til tilvejebringelsesmangler og kan således ikke tage stilling til indholdet af planerne, f.eks. om hvorvidt et vandløb, der i vandplanen er udpeget som "naturligt", skulle have været udpeget som "stærkt modificeret".

Naturstyrelsen finder, at der ikke er grundlag for ud fra en *generel* betragtning at anse vandplanerne for ugyldige, da der var hjemmel til, at (1) Naturstyrelsen lod den supplerende høring løbe fra den 3.-10. december 2011, at (2) Naturstyrelsen ikke anså ændringerne foretaget forud for den supplerende høring for "omfattende", og at (3) de klageberettigede ikke blev individuelt underrettet i forbindelse med den supplerende høring.

Nævnet vil kunne hjemvise til styrelsen med henblik på fornyet behandling som følge af *konkrete* forhold, hvis f.eks. en lodsejer på grund af sine personlige forhold ikke fik lejlighed til at udtale sig i tilstrækkelig grad i forbindelse med den supplerende høring i december 2011. Vandplanernes karakter af generel regulering tilsiger dog tilbageholdenhed. Det kan i den forbindelse være vanskeligt at erklære en vandplan for konkret ugyldig i forhold til en lodsejer, fordi klagegrundlaget ikke giver mulighed for at tage stilling til vandplanernes indhold, men vandplanen kan i givet fald erklæres uvirksom i forhold til vedkommende.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Mette Brandt', with a long horizontal line extending to the right.

Mette Brandt
Fuldmægtig