

## MRF 2025.137

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af den 11. juli 2025, j.nr. 24/04283

***Ophævet Norddjurs Kommunes screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at kommunens vandforsyningsplan 2024-2034 ikke kræver miljøvurdering, da vandforsyningsplanen fastsætter bindende rammer for projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1(c) og pkt. 2(d)(iii) for hele kommunen, hvorfor vandforsyningsplanen er omfattet af lovens § 8, stk. 1, nr. 1, om obligatorisk miljøvurdering.***

Norddjurs Kommune traf i februar 2024 screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at forslag til kommunens vandforsyningsplan 2024-2034 ikke krævede miljøvurdering, da kommunen fandt, at planen ikke havde væsentlige virkninger. Afgørelsen blev i marts 2025 påklaget af en forening, der bl.a. gjorde gældende, at forslaget til vandforsyningsplan vil ændre rammerne for grundvandsbeskyttelsen, erhvervs-mæssigt procesvand og bibeholdelse af borer. Den 18. juni 2025 vedtog kommunen vandforsyningsplanen. Som svar på spørgsmål fra klagenævnet oplyste kommunen bl.a., at kommunen vurderede, at vandforsyningsplanen ikke fastsatte bindende ramme for tilladelse til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, men har karakter af en overordnet plan, hvorfor kommunen afviste, at planen var omfattet af obligatorisk miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at kommunens vandforsyningsplan ikke kan påklages, jf. vandforsyningslovens § 76, mens miljøvurdering af vandforsyningsplanen kan påklages efter

miljøvurderingslovens § 48, stk. 3. Herefter lagde nævnet til grund, at vandforsyningsplanens retningslinjer udgør det overordnede beslutningsgrundlag for tilladelser efter vandforsyningsloven § 14, hvilket kun kan fraviges, hvis der er konkret væsentlige hensyn, og at vandforsyningsplanen dermed kan udelukke projekter, der kan vise sig mere gunstige for miljøet, og at der ikke må nedlægges ledninger i modstrid med vandforsyningsplanen. Klagenævnet afviste derfor, at der var tale om en vejledende plan som omhandlet i sag C-9/22 (**MRF 2023.10**). Herefter lagde nævnet til grund, at vandforsyningsplanen fastsætter rammer for bl.a. vandingsprojekter inden for landbruget og vandforsyningsboringer, hvilket er projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 2, pkt. 1(c) henholdsvis pkt. 2(d)(iii), hvorfor vandforsyningsplanen er omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt. Nævnet ophævede derfor kommunens screeningsafgørelse med bemærkning om, at hvis ændringer af en vandforsyningsplan kan henføres som en mindre ændring, kan en screening være tilstrækkelig.

***Kommentar:*** Afgørelsen følger praksis for bl.a. spildevandsplaner som **MRF 2024.33 Mfk**, men er den første sag, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet har taget stilling til, at en kommunal vandforsyningsplan er omfattet af miljøvurderingsloven og mere præcist af obligatorisk miljøvurdering, fordi den kommunale vandforsyningsplan omfatter hele kommunens område og regulerer projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. På linje med spildevandsplaner er klageret over vandforsyningsplaner afskåret, hvormed klagenævnets prøvelse er begrænset til miljøvurderingslovens regler. Som følge heraf har Miljø- og Fødevareklagenævnet med afgørelsen ikke kunnet ophæve den kommunale vandforsyningsplan, der dog næppe kan anses for retligt bindende, hvilket formentlig betyder, at den tidligere vandforsyningsplan 2011-2017 fortsat er gældende. Når der er gennemført en miljøvurdering af forslag til vandforsyningsplan, har kommunen nok pligt til at vedtage en ny vandforsyningsplan 2024-2034. Dette kan rejse tvivl om retsvirkningen af vandforsyningslovens § 14 a, stk. 2, hvorefter almene vandforsyningsselskaber ikke må nedlægge ledninger i modstrid med vandforsyningsplanen. Spørgsmålet er således, om § 14 a, stk. 2, sammenholdt med den foreliggende afgørelse betyder, at der alene kan nedlægges ledninger, som er i overensstemmelse med den tidligere kommunale vandforsyningsplan.

---



# Ophævelse og hjemvisning af afgørelse i sag om ikke miljøvurderingspligt for Vandforsyningsplan 2024-2034 i Norddjurs Kommune

Sag: 24/04283

Dato: 11. juli 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10, jf. § 48, stk. 3.<sup>[1]</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Norddjurs Kommunes afgørelse af 23. februar 2024 om, at Vandforsyningsplan 2024-2034, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>[2]</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.<sup>[3]</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 7. marts 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af [Forening1] (herefter klager).

Klager har anført, at Norddjurs Kommune har vurderet, at vandforsyningsplanen ikke får negative miljøkonsekvenser, men efter klagers opfattelse udgør fremtidige tilladelser til brug af private åbne borer, uden myndighedskontrol, en risiko for forurening af grundvandet.

Klager har endvidere anført en række betragtninger vedrørende selve vandforsyningsplanen, herunder i forhold til erhvervsmæssigt procesvand, sløjfning af borer, opretholdelse af sekundære borer, nødforsyning og tværkommunale vandressourceplaner.

## 2. Sagens oplysninger

### *2.1 Forslag til vandforsyningsplan 2024-2034*

Det fremgår af forslaget til vandforsyningsplanen, at der siden vedtagelsen af vandforsyningsplan 2011-2017 har været ændringer i vandforsyningsstrukturen i kommunen, den relevante lovgivning og omfanget af grundvandsbeskyttelsen. Derfor har der været et behov for gennemgang og justering af vandforsyningsplanens målsætninger og retningslinjer.

Formålet med planen er bl.a. at sikre en hensigtsmæssig struktur og udbygning af vandforsyningen i kommunen til brug for vandværkernes planlægning og investeringer. Desuden er planen et vigtigt administrativt værktøj i forvaltningens daglige arbejde. Herudover beskriver planen kommunens vandforsyninger og oplyser om placering, ydeevne og kvalitet af vandforsyningsanlæggene samt oplyser om den nuværende og fremtidige forsyningsstruktur. Planen beskriver også den fremtidige indvindingsstruktur med hensyn til de udfordringer, vandforsyningerne kan forvente de kommende år for at sikre en så robust plan som muligt. Vandværkerne må ikke anlægge vandledninger i strid med vandforsyningsplanen.

Vandforsyningsplanen udlægger bl.a. rammerne, som den fremtidige forsyningsstruktur kan udvikle sig indenfor. Rammerne omfatter forsynings- og indvindingsstruktur, forsyningsområder, forsynings- og drikkevandssikkerhed og lokalisering af nye kildepladser. Til hvert af disse områder er der målsætninger, som kommunen ønsker realiseret i planperioden. For at opnå dette er der tilknyttet retningslinjer, som udgør administrationsgrundlaget for sagsbehandlingen på vandforsyningsområdet. Kommunen må som udgangspunkt ikke træffe beslutninger i strid med disse retningslinjer.

I afsnittet om forsynings- og indvindingsstruktur fremgår det, at kommunen bl.a. har en målsætning om, at vandindvindingen skal ske decentralt for at sikre forsyningssikkerhed og naturtilstand. En decentral indvinding vil reducere påvirkningen af de enkelte grundvandsmagasiner og derved mindske indvirkningen på natur- og vådområder. Hertil fremgår det bl.a. af retningslinjerne, at indvindingen i videst muligt omfang skal ske fra områder med særlige drikkevandsinteresser, og at grundvandsressourcen skal udnyttes på en måde, der begrænser påvirkning af vandkvalitet, vådområder og recipienter. Derudover gives indvindingstilladelser efter konkret og individuel vurdering af behovet for vand. Yderligere indeholder planen en målsætning om, at der skal skabes rammer for et styrket administrativt og teknisk samarbejde mellem vandværkerne. Ifølge retningslinjerne vil kommunen fremme tiltag, der kan styrke dette samarbejde mellem vandværkerne. Videre fremgår det af redegørelsen, at i forhold til klimaudfordringer er det af afgørende betydning, at grundvandsressourcen udnyttes fornuftigt, hvilket bl.a. kan løses ved, at tilladelserne ved fornyelser skal holdes på et acceptabelt niveau, hvor indvindingsmængderne generelt tildeles  $750 \text{ m}^3/\text{ha}$  til almindelige afgrøder og  $1.000 \text{ m}^3/\text{ha}$  til special afgrøder, og det aktuelle behov tillægges som udgangspunkt 20-25 %, med mindre særlige grunde godtgør en større indvindingsmængde.

I forhold til forsyningsområder fremgår det bl.a. af retningslinjerne, at det er muligt for ejendomme og virksomheder at bibeholde eksisterende borer til erhvervsmæssigt vandbehov og procesvand ved tilslutning til almene vandværker. Hvis en ejendom eller virksomhed allerede er tilsluttet et alment vandværk, er de forpligtet til at forblive herpå. Desuden kan etablering af en ny boring eller meddelelse af ny, ændret eller udvidet indvindingstilladelse fra eksisterende egen boring kun tillades, hvis der er et erhvervsmæssigt vandbehov på over  $1.000 \text{ m}^3$  om året, som ikke allerede leveres af vandværket. Herudover har ejendomme i landzone mulighed for at bibeholde eksisterende borer til hobbybrug og havevanding efter tilslutning til almene vandværker. Videre skal der ansøges om tilladelse til ændret formål ved behov for ændret anvendelse af eksisterende borer, og overflødige borer og brønde skal sløjfes.

Yderligere fremgår det af vandforsyningsplanen, at ejere af ejendomme inden for et forsyningsområde kan forvente krav om tilslutning til alment vandværk, hvis der opstår vedvarende tekniske eller kvalitetsmæssige problemer med vandforsyningen til vand af drikkevandskvalitet i et omfang, hvor det udgør en sundhedsrisiko. Derimod skal ejendommene uden for forsyningsområder sikre,

at der er adgang til rent drikkevand. Dette kan være ved tilladelse af ny drikkevandsboring, uddybning af eksisterende boringer eller tilladelse til tilslutning til naboejendom, hvor der kan forekomme krav om regelmæssig drikkevandskontrol. Herudover kan en ejendom i landzone beholde en eksisterende boring til hobbybrug og havevanding ved tilslutning til et alment vandværk på baggrund af en ansøgning om ændret anvendelse og efterfølgende tilladelse. Dette er dog betinget af, at boringen ikke udgør en forureningsrisiko af grundvandsmagasinet og kan efterleve anlægsmæssige forskrifter. Herefter vil der blive ført tilsyn med boringens tilstand. Derimod vil der blive meddelt et sløjfningspåbud, hvis der ikke ansøges om ændret anvendelse, eller hvis anlægget ikke udbedres forskriftsmæssigt.

Endvidere fremgår det i forhold til forsyningssikkerhed, at der er en målsætning om, at vandværker skal levere en stabil forsyning og drikkevand af god kvalitet til sine forbrugere. Efter retningslinjerne skal vandværker bl.a. sikre en høj forsyningssikkerhed, herunder nødforsyning, have fokus på vedligehold af vandforsyningsanlæg, herunder ledningsnet, og have en beredskabsplan til afhjælpning af akutte driftsforstyrrelser. Herudover fremgår det af målsætningerne til drikkevandssikkerhed, at vandforsyningen skal levere den bedst mulige vandkvalitet, og at forsyningen skal baseres på grundvand, der alene skal gennemgå simpel vandbehandling. Det følger bl.a. af retningslinjerne hertil, at vandværker skal have beredskabsplaner, hvor følsomme forbrugere og forureningsrisici er kortlagt, og at Norddjurs Kommune gennem dialog og tilsyn med vandværkerne skal hjælpe med at fremme drikkevandssikkerheden.

Det fremgår herudover af vandforsyningsplanen i forhold til lokalisering af nye kildepladser, at som en målsætning bør nye boringer til almene vandværker placeres, hvor der findes mest mulig naturlig beskyttelse i form af lerlag med en betydende mægtighed og reduktionskapacitet, eller alternativt placeres i områder, hvor påvirkning af grundvand er mindst, som f.eks. skovområder. Efter retningslinjerne hertil bør nye kildepladser i videst muligt omfang etableres inden for de udlagte særlige drikkevandsområder (OSD), og hvis det er til almene vandværker, bør de etableres i det åbne land med præference til naturlig beskyttelse af grundvandsmagasinet.

## *2.2 Den påklagede afgørelse*

Norrdjurs Kommune har den 23. februar 2024 i medfør af miljøvurderingslovens § 10 truffet afgørelse om, at vandforsyningsplan 2024-2034 ikke er omfattet af krav om miljøvurdering.

Det fremgår af afgørelsen, at det er Norrdjurs Kommunes vurdering, at vandforsyningsplanen ikke vil påvirke miljøet væsentligt. Videre er det kommunens vurdering, at planen grundlæggende er en fortsættelse af den allerede eksisterende vandindvinding og vandforsyningsstruktur. Derfor forventes der ikke væsentlige ændringer i relation til påvirkninger af miljøet.

I forhold til Natura 2000-områder vurderer Norrdjurs Kommune, at planen ikke vil påvirke Natura 2000-områder i forhold til den eksisterende indvinding, da planen generelt fortsætter denne. I forbindelse med forøgelse af eksisterende vandindvinding og meddelelse af nye tilladelser vil der blive foretaget en miljøscreening og vurdering af indvindingens påvirkning af Natura 2000-områder. Der er i alt fire Natura 2000-områder i tilknytning til kommunen.

Desuden fremgår det af screeningsafgørelsen, at vandforsyningsplanen omfatter indvinding, behandling og distribution af drikkevand samt en prognose for det fremtidige vandbehov. Herudover indeholder planen målsætninger om at reducere vandforbrug og have fokus på vandspild. Videre er der en målsætning om at udarbejde en vandressourceplan for hele Norrdjurs Kommune, eftersom vandindvindingen ikke må overstige ressourcernes størrelse og kvalitet.

Yderligere er det en overordnet plan med retningslinjer om, at grundvandsressourcen skal udnyttes på en måde, hvor negative effekter på vandkvalitet, vådområder og recipienter minimeres. Planen har også en målsætning om en spredt vandindvinding, hvorved der ikke vil være en væsentlig påvirkning på naturen. Herudover vil der blive foretaget en miljøscreening ved forøgelse og/eller fornyelse af eksisterende vandindvinding og meddelelse af nye tilladelser.

I screeningsafgørelsen er det samlet vurderet, at vandforsyningsplanen ikke kan antages at få væsentlig negativ indflydelse på miljøet. Derudover er det en overordnet plan, og der vil blive foretaget nærmere vurderinger ved et konkret projekt. Det fremgår desuden, at planforslaget ikke fastlægger rammer, som må antages at få en væsentlig indflydelse på natur og miljø, og planen påvirker hverken Natura 2000-områder eller bilag IV-arter. På den baggrund er det sammenfattende konkluderet, at der ikke skal udarbejdes en miljøvurdering.

## *2.3 Den endeligt vedtagne vandforsyningsplan 2024-2034*

Norddjurs Kommune har den 18. juni 2024 vedtaget vandforsyningsplan 2024-2034 endeligt.

## *2.4 Norddjurs Kommunes bemærkninger til klagen*

Norddjurs Kommune har til klagen bemærket, at klagen vedrører en retningslinje i forslaget til vandforsyningsplanen, der omhandler bibeholdelsen af private boringer, efter at en ejendom er tilsluttet almene vandværk.

Yderligere har Norddjurs Kommune bemærket, at det er en ændret anvendelse af en boring, når en husholdningsboring ikke længere anvendes til husholdningsvand, men ønskes anvendt til havevanding, procesvand eller andet på ejendommen. I planen er der to retningslinjer, som præciserer, at der skal søges om ændret anvendelse af en boring. Det følger også af vandforsyningslovens § 33, at ved væsentlige ændringer i formålet med vandindvinding skal spørgsmålet om fortsat indvinding indbringes for kommunalbestyrelsen. Videre har kommunen bemærket, at en ansøgning om ændret anvendelse vil blive vurderet af forvaltningen, hvorefter der vil blive ført tilsyn med boringen samt stillet krav om indretning i henhold til brøndborerbekendtgørelsen.<sup>[4]</sup> Forvaltningen skal desuden godkende indretningen af boringen, inden der bliver meddelt tilladelse til anden anvendelse. Hvis boringen ikke kan godkendes, skal den sløjfes.

Herudover er en boring overflødig, når den ikke anvendes til noget, og der ikke er søgt om ændret anvendelse og meddelt tilladelse hertil, efter ejendommen er tilsluttet et alment vandværk. Overflødige boringer skal sløjfes i henhold til vandforsyningslovens § 36 og efter en retningslinje i planen.

## *2.5 Nye oplysninger under sagens behandling*

Norddjurs Kommune har den 1. maj 2025 på foranledning af en høring fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet oplyst, at vandforsyningsplanen 2024-2034 overordnet er en videreførelse af den tidligere vandforsyningsplan 2011-2017 med undtagelse af retningslinjerne i afsnit 2.2 "forsyningsområde". Hertil har kommunen oplyst, at ændringen er en følge af et politisk ønske om et ændret

administrativt grundlag for havevanding og hobbybrug og erhvervsmæssigt vandbehov for dele af en ejendom, hvor der ikke er krav om drikkevandskvalitet. Efter retningslinjerne i den tidligere plan kunne der ikke forventes nye tilladelser til vandforsyning af dyrehold, industri eller tilsvarende fra markvandsboringer, ligesom der normalt ikke kunne meddeles tilladelse til havevanding, kreaturvanding eller anden sekundær brug. Derimod kan der efter den nye vandforsyningsplan meddeles tilladelse til etablering af ny boring, eller meddeles ny, udvidet eller ændret indvindingstilladelse til en eksisterende boring, hvis der opstår et erhvervsmæssigt vandbehov på over 1.000 m<sup>3</sup> om året, som ikke allerede leveres af vandværker.

Videre har Norddjurs Kommune oplyst, at kommunen har vurderet, at vandforsyningsplanen ikke sætter bindende rammer for fremtidige anlægsarbejde i henhold til miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Det er derfor kommunens vurdering, at planen ikke er underlagt en obligatorisk miljøvurderingspligt efter lovens § 8, stk. 1, nr. 1. Desuden har kommunen foretaget en screening af planen, som viser, at der ikke vil være en negativ indvirkning på de vurderede forhold, som kan påvirke miljøet væsentligt, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 2. I screeningen har kommunen også vurderet, at vandforsyningsplanen ikke vil påvirke internationale naturområder, jf. § 8, stk. 1, nr. 2. I forlængelse heraf har kommunen derfor truffet en screeningsafgørelse efter § 10.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 7. maj 2025 på baggrund af Norddjurs Kommunes høringssvar fremsendt en høring til kommunen for en præcisering af kommunens vurdering af, at planen ikke fastlægger rammer for fremtidige anlægstilladelser omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. I samme høring har nævnet desuden bedt kommunen om at oplyse, om kommunen har vurderet, at planen er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1 eller nr. 2.

Norddjurs Kommune har den 26. maj 2025 oplyst, at i vandforsyningsplanen er der angivet en plan for det enkelte vandværk for, at det kan leve op til vandforsyningsplanens målsætninger om forsynings- og drikkevandssikkerhed og levering af rent drikkevand i forsyningsområder ved eksempelvis anlæg af nye boringer, kildepladser og etablering af nødforbindelse til nabovandværk. Imidlertid opstiller planen ingen bindende retningslinjer for disse anlæg, som der skal ansøges efter de relevante punkter i miljøvurderingslovens bilag 1 og 2. Videre har kommunen oplyst, at i det første høringssvar er der redegjort for, at

vandforsyningsplanen ikke medfører en væsentlig indvirkning på miljøet, jf. miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3, ligesom der er redegjort for, at planen ikke påvirker et internationalt naturbeskyttelsesområde, jf. § 8, stk. 1, nr. 2. Kommunen har derfor vurderet, at vandforsyningsplanen ikke er omfattet af en miljøvurderingspligt efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 2.

## 3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle om vandforsyningsplanen er omfattet af krav om miljøvurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

#### *3.2.1 Indledende bemærkninger*

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 48, stk. 3, at er en plan eller et program eller ændringer deri ikke udarbejdet i henhold til lov, eller giver den pågældende lov ikke mulighed for klage, kan afgørelsen efter § 10 om, at myndigheden ikke skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer eller ændringer deri, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Vandforsyningsplan 2024-2034 er udarbejdet i henhold til vandforsyningslovens § 14. Det følger af vandforsyningslovens § 76, nr. 1, at kommunalbestyrelsens afgørelser efter kapitel 3, herunder vedtagelse af vandforsyningsplaner, ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed. Nævnet har derfor ikke

kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører vandforsyningsplanens indhold og hensigtsmæssigheden af selve vandforsyningsplanen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets behandling af retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglige hensyn, lighed og proportionalitet. Klager over retlige spørgsmål skal ses i modsætning til klager over skønsmæssige spørgsmål, som omfatter myndighedernes konkrete vurdering og afvejning af hensyn ved behandling af en sag om tilvejebringelse af en miljøvurdering af en plan eller et program.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan dermed ikke tage stilling til, om en afgørelse er hensigtsmæssig eller rimelig i forhold til f.eks. omboendes interesser. Endvidere fastlægger miljøvurderingsloven ikke i sig selv grænser for, hvad myndighederne kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Det er et retligt spørgsmål, om vandforsyningsplanen er en plan i miljøvurderingslovens forstand.

### *3.2.2 Miljøvurderingslovens anvendelsesområde*

Det fremgår af SMV-direktivets artikel 2, litra a, at:

I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

— som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

— som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

Det følger endvidere af direktivets artikel 3, stk. 2, litra a, at:

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

Miljøvurderingsloven implementerer SMV-direktivet i dansk lovgivning.<sup>[5]</sup>

Miljøvurderingslovens regler om miljøvurdering af planer og programmer finder efter § 2, stk. 1, litra a, bl.a. anvendelse på planer og programmer, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller medfører krav om vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde.

Følgende fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 2: <sup>[6]</sup>

”Lovforslagets § 2 har til formål at fastlægge lovforslagets anvendelsesområde for såvel planer og programmer som projekter.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, litra a og b, der omhandler planer og programmer, vil der for det første være tale om sådanne planer og programmer, som enten fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, jf. det foreslåede stk. 1, litra a. Det vil således være uden betydning, hvilken sektor planen eller programmet regulerer. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvorvidt planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser eller kan påvirke et udpeget internationalt naturbeskyttelsesområde.

Det er hensigten med den foreslåede bestemmelse, at den indholdsmæssigt svarer til miljøvurderingsdirektivets artikel 2, litra a, og at bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-domstolens praksis, jf. nedenfor.

Med hensyn til begrebet »fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser« skal der tillægges betydning, om planen eller programmet fastlægger rammerne for den fremtidige konkrete arealanvendelse således, at ansøgninger om anlægstilladelser vil kunne tillades eller afvises med henvisning til planen eller programmet uden, at planen eller programmet dog nødvendigvis er tilstrækkeligt

hjemmelsgrundlag for en tilladelse eller afvisning. Begrebet er således centralt ved vurderingen af, om en plan eller et program er omfattet af loven. Se endvidere bemærkninger til lovforslagets § 8, stk. 1."

Miljøvurderingslovens § 8 har følgende ordlyd:

"§ 8. Myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, hvor disse

1. udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2,
2. medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger eller
3. vurderes at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. stk. 2.

Stk. 2. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, når disse

1. er omfattet af stk. 1, nr. 1, og kun fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i sådanne planer eller programmer eller
2. i øvrigt fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser og kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet."

Det fremgår af forarbejderne til miljøvurderingslovens § 8:

"Med hensyn til det anvendte udtryk 'fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser' sigtes der til, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer rammerne for indholdet af en myndigheds behandling af en ansøgning om anlægstilladelse. Kriterierne kan f.eks. sætte grænser for, hvilke type aktivitet eller virksomhed, der kan tillades i et bestemt område, eller indeholde betingelser, som ansøgeren skal opfylde for at få tilladelse, eller planen eller programmet kan fastholde et områdes særlige kendetegn og derved stille krav til de tilladelser, der vil blive givet.

Såvel planer og programmer, der angår konkrete projekter som dem, der har et generelt/overordnet indhold, kan være omfattet af bestemmelsen. Det bemærkes, at 'planer for fysisk planlægning og arealanvendelse' sigter til den måde, hvorpå området skal anvendes, selvom den ene term kan have en bredere betydning end den anden."

Af Kommissionens vejledning om direktivet 2001/42 fremgår det, at:

"Betydningen af "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" er afgørende for fortolkningen af direktivet, selv om der ikke findes nogen definition i teksten. Udtrykket vil normalt betyde, at planen eller programmet indeholder kriterier eller vilkår, der bestemmer, hvorledes den bevilgende myndighed behandler en ansøgning om anlægstilladelse. Sådanne kriterier kunne sætte grænser for, hvilken type aktivitet eller anlægsvirksomhed der er tilladt i et givet område; eller de kunne indeholde betingelser, der skal opfyldes af ansøgeren, hvis tilladelsen skal gives; eller de kunne være udformet således, at de bevarer bestemte kendetegn ved det pågældende område (f.eks. en blanding af arealanvendelser, der fremmer områdets økonomiske levedygtighed).

Arealanvendelsesplaner indeholder normalt kriterier til bestemmelse af, hvilken type anlægsaktiviteter der kan iværksættes i bestemte områder, og er et typisk eksempel på planer, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser. Hvorvidt særlige kriterier eller betingelser danner grundlag i de enkelte tilfælde vil afhænge af omstændighederne i hvert af tilfældene, idet en enkelt begrænsende faktor kan være så væsentlig, at den har en dominerende indflydelse på fremtidige tilladelser. På den anden side vil en række forholdsvis ubetydelige eller upræcise faktorer formentlig ikke have nogen indflydelse på meddelelsen af tilladelser."

Efter EU-domstolens praksis anses betingelsen "fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser" for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.[7]

EU-domstolen har i sag C-9/22, An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens) fastlagt, at rent vejledende planer ikke opfylder betingelsen, som forudsætter, at planen er bindende for den kompetente myndighed og begrænser myndighedens skøn.[8] Det fremgår nærmere af EU-dommen, at:

"49. Det skal bemærkes, at i henhold til retspraksis opfylder bestemmelser af rent vejledende værdi ikke den anden betingelse, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For at opfylde denne betingelse skal bestemmelserne i hvert fald være bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 76 og 77).

50. Det er nemlig kun retsakter af bindende karakter, der kan begrænse det skøn, som disse myndigheder råder over, og således udelukke de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af projekter, der kan vise sig at være mere gunstige for miljøet, hvorfor sådanne retsakter skal undergives en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42. "

Det følger af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis,<sup>[9]</sup> at vandforsyningsplanens retningslinjer skal anvendes som et overordnet beslutningsgrundlag ved administration af vandforsyningslovens regler om etablering af vandindvindingsanlæg og om vandindvinding. Retningslinjerne bør kun fraviges, hvis der konkret er væsentlige hensyn herfor.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Vandforsyningsplan 2024-2034 er omfattet af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, idet den udarbejdes inden for vandforvaltning og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af bilag 1 og 2. Planen er således omfattet af obligatorisk miljøvurderingspligt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at vandforsyningsplanen indeholder en retningslinje om, at der kun kan gives tilladelse til at etablere nye borer eller meddeles nye, udvidede eller ændrede indvindingstilladelser fra eksisterende egen boring, hvis der opstår et nyt erhvervsmæssigt vandbehov på over 1.000 m<sup>3</sup>/år, som ikke allerede leveres af det tilsluttede vandværk. Derudover fremgår det, at tilladelserne ved fornyelser skal holdes på et acceptabelt niveau, hvor indvindingsmængderne generelt tildeles 750 m<sup>3</sup>/ha og 1.000 m<sup>3</sup>/ha til henholdsvis almindelige og special afgrøder af hensyn til klimaudfordringer for at udnytte grundvandsressourcen fornuftigt. Det er således nævnets opfattelse, at vandforsyningsplanen indeholder kriterier, der bestemmer, hvordan Norddjurs Kommune skal behandle visse ansøgninger inden for vandforvaltning.

Desuden har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at formålet med vandforsyningsplanen er at fastlægge de planmæssige rammer, som Norddjurs

Kommune skal administrere efter på vandforsyningsområdet, ligesom planen beskriver, hvordan vandforsyningen i kommunen skal tilrettelægges. Nævnet har i forlængelse heraf lagt vægt på, at vandværker ikke må anlægge vandledninger i strid med vandforsyningsplanen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herudover lagt vægt på, at vandforsyningsplanen indeholder flere retningslinjer for tilladelser til nye indvindingstilladelser og vandforsyningsboringer. Nævnet henviser i den forbindelse til, at vandforvaltningsprojekter inden for landbruget, herunder vandingsprojekter, er omfattet af bilag 2, pkt. 1, litra c, og vandforsyningsboringer er omfattet af bilag 2, pkt. 2, litra d, nr. iii.

### *3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger*

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at såfremt ændringer af en vandforsyningsplan henføres under reglen om mindre ændringer i miljøvurderingslovens § 8, stk. 2, nr. 1, forudsætter det, at kommunen i en eventuel screeningsafgørelse konkret begrundet, hvorfor der udelukkende er tale om mindre ændringer.<sup>[10]</sup>

### *3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Norddjurs Kommunes afgørelse af 23. februar 2024 om, at Vandforsyningsplan 2024-2034, ikke er omfattet af krav om miljøvurdering, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Bekendtgørelse nr. 1260 af 28. oktober 2013 om udførelse og sløjfning af borer og brønde på land.

[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet.

[6] LFF-2016-03-03 nr. 147 om Miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM).

[7] Sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. mod Landkreis Rosenheim, afsagt den 22. februar 2022, præmis 62 og den deri nævnte praksis.

[8] Sag C-9/22, NJ og OZ mod An Bord Pleanála m.fl. (Site de St Teresa's Gardens), afsagt den 9. marts 2023.

[9] Se herunder bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 21/06518, 21/02939 og NMK-42-00533. Afgørelserne kan fremsøges på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal: <https://mfkn.naevneneshus.dk/>.

[10] Miljøministeriets vejledning til lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM): Planer og programmer, september 2023, s. 35.

---

#### Lovområder:

Miljøvurdering af planer og programmer