

Gjennomføring av vannforskriften og vannforvaltningsplaner i kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

Ingrid Wang Larsen

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Gunnhild Storbekkrønning Solli

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Abstract: As a result of the EU Water Framework Directive and Norwegian water regulations, river basin management plans (*vannforvaltningsplaner*) shall be incorporated into municipal, county and state sectors. The main purpose of the river basin management plans is to adapt environmental objectives for chemical, ecological and quantitative conditions for water bodies. At the same time, the planning process shall ensure comprehensive and integrated water management. The aim of this article is to shed light on the significance of river basin management plans and water regulations for municipal spatial planning set forth in the Planning and Building Act: What is the relationship between the river basin management plans and other spatial management plans adopted under the Planning and Building Act? Which instruments in the “local planning toolbox” of the Planning and Building Act can enhance efficient implementation? In addition, we reflect on how the European modelled river basin management plans fit into the landscape of the Planning and Building Act for spatial planning processes.

Keywords: EU Water Framework Directive, Norwegian water regulation, Norwegian Planning and Building Act, environmental objectives, water management plans

Sitering: Larsen, I. W. & Solli, G. S. (2022). Gjennomføring av vannforskriften og vannforvaltningsplaner i kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 9, s. 277–330). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch9>

Lisens: CC-BY 4.0

1 Introduksjon

Hvordan skal vi forene ulike interesser og disponere over areal og ressurser i Norge med best mulig kunnskap og involvering fra berørte interesser? Svaret på spørsmålet er etter norsk rett plan- og bygningsloven (pbl.),¹ som er den viktigste loven og verktøyet for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Plan- og bygningsloven er i utgangspunktet en særnorsk lov med lange historiske linjer i Norge. Loven gjelder hele Fastlands-Norge ut til én nautisk mil og skal forene ulike sektorinteresser ned til kartfestede, rettslig bindende arealplaner.

For forvaltningen av vannressurser er vannressursloven (vrl.)² tradisjonelt blitt sett på som den sentrale loven i Norge. Men også for vannressurser skal planlegging som et utgangspunkt skje gjennom plan- og bygningsloven.³ Plan- og bygningsloven er – til tross for sitt navn – derfor en viktig lov også for forvaltning av vannressurser. Det gjelder likevel viktige unntak for energisektoren. Etablering av energiltak, herunder vannkraftetableringer, er langt på vei unntatt fra plan- og bygningslovens system. For vannkraftetableringer vil konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven (vregl.)⁴ erstatte reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd.⁵

Vannforvaltningsplaner er et forholdsvis nytt planinstrument i Norge. Dette planinstrumentet kom inn i norsk rett i forbindelse med vedtaket av vannforskriften i 2006.⁶ Vannforskriften gjennomfører EUs vanddirektiv i norsk rett,⁷ og har til formål å beskytte og forbedre miljøkvaliteten i alle vannforekomster. I tråd med vanddirektivet fastlegger vannforskriften ambisiøse miljømål for vannforekomsters kjemiske, økologiske og kvantitative miljøtilstand.

1 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.).

2 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vrl.).

3 Jf. vrl. § 22.

4 Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vregl.).

5 Etter forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4-3 første ledd bokstav b er vannkraftetablering også fritatt fra søknadsplikten, og etter pbl. § 6-4 kan konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven gis virkning som statlig plan.

6 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

7 Direktiv 2000/60/EF (vanddirektivet).

Vannforvaltningsplanene er regionale planer forankret i plan- og bygningsloven.⁸ Gjennom vedtakelsen av planene fastsettes konkrete miljømål for alle vannforekomster. Vannforvaltningsplanene skal videre bidra til å koordinere og samordne vannforvaltningen og fastsette tiltak på tvers av sektorer og administrative grenser slik at miljømålene nås.

Kommunene er, på lik linje med statlige myndigheter, forpliktet til å ivareta miljømålene ved vedtakelse av arealplaner som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomster. Det er imidlertid vesentlige forskjeller mellom arealplaner som vedtas etter plan- og bygningsloven og vannforvaltningsplanene som vedtas etter vannforskriften. Planene har ulik bakgrunn, ulike formål, planmyndigheter, pliktsubjekter, saksbehandlingsregler og materielle bestemmelser. Til tross for dette, skal regelverkene samordnes og gli sømløst inn i hverandre. I denne artikkelen stilles spørsmål ved hvor vellykket samordningen er etter en rettslig vurdering av plantypene.

Innledningsvis i punkt 2 gjør vi rede for overordnede trekk ved vanddirektivet, herunder direktivets miljømål, krav til organisering av vannforvaltningen og direktivets plansystem. Deretter går vi i punkt 3 nærmere inn på hvordan vanddirektivet og særlig direktivets plansystem er gjennomført i det norske regelverket og forvaltningssystemet, herunder hvilken rettslig virkning vannforvaltningsplanene har etter norsk rett.

Etter denne presentasjonen av det EU-rettslige og norske systemet, peker vi i punkt 4 på sentrale forskjeller mellom vannforvaltningsplanene og arealplaner og mulige utfordringer i møtet mellom plansystemene. Avslutningsvis i punkt 5 ser vi nærmere på hvordan miljømålene i vannforskriften og vannforvaltningsplanene kan ivaretas gjennom kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

8 Se vannforskriften § 29 første ledd.

2 Om vanddirektivets miljømål, krav til organisering av forvaltningen og plansystem

2.1 En introduksjon til vanddirektivet

EUs vanddirektiv ble vedtatt i 2000.⁹ Direktivet fastlegger et rammeverk for en helhetlig og integrert forvaltning av vann i EU. Direktivets «helhetsambisjon» kommer til uttrykk på flere måter. For det første konsoliderer og samler vanddirektivet EUs tidligere vannlovgivning under en felles paragraf.¹⁰ Gjennom vanddirektivets bestemmelser om såkalte «beskyttede områder», etablerer direktivet også en kobling til andre miljødirektiver som ikke direkte angår vann, herunder fugledirektivet og habitatdirektivet.¹¹ Disse to direktivene er imidlertid ikke inntatt i EØS-avtalen.

Direktivets helhetsambisjon til vannforvaltning kommer også til uttrykk gjennom direktivets geografiske og saklige virkeområde, gjennom valg av rettslige virkemidler (miljømål) og gjennom krav til institusjonell utforming av forvaltningen. Vanddirektivets geografiske virkeområde omfatter alt vann (overflatevann, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen). Med dette reflekterer direktivet at vannet inngår i et sammenhengende hydrologisk system, og at dette også bør være utgangspunktet for vannforvaltningen.

Etter vanddirektivet skal alle vannforekomster forbedres med sikte på å oppnå «god økologisk og kjemisk tilstand» for overflatevann og «god kjemisk og kvantitativ tilstand» for grunnvannforekomster, samtidig som miljøtilstanden skal beskyttes mot ytterligere forringelse. Disse miljømålene er en form for «miljøkvalitetsnormer». Miljøkvalitetsnormer kjennetegnes ved at de stiller krav til hvordan tilstanden i miljøet skal

9 Vanddirektivet er hjemlet i «Treaty on the Functioning of the European Union» (TEUV) artikkel 192.

10 Se også Gabriel Michanek, «EU:s adaptiva vattenplanering och Svenska miljörättsliga traditioner», i *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse, Hilde Indreberg, Arnulf L. Tverberg og Hans Chr. Bugge (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 352–365, på s. 352. Siden 1970-tallet har det blitt vedtatt en rekke direktiv i EU som regulerer ulike aspekter knyttet til vann og vannkvalitet. Dette førte til en omfattende og fragmentert vannlovgivning i EU.

11 Direktiv 92/43/EØF (habitatdirektivet) og direktiv 2009/147/EF (fugledirektivet).

eller bør være.¹² I tråd med direktivets helhetsambisjon, har miljømålene et omfattende saklig virkeområde. De retter seg både mot kjemiske, biologiske og hydromorfologiske forhold i vannmiljøet. Tidligere EU-direktiver med miljøkvalitetsnormer har i all hovedsak begrenset seg til å gjelde for utvalgte vannforekomster til bruk for bestemte formål, og har først og fremst rettet seg mot den kjemiske tilstanden (konsentrasjon av utvalgte miljøgifter og tungmetaller).¹³ Miljømål for alle vannforekomster, som også stiller krav til den *økologiske* tilstanden, er dermed nytt ved vanddirektivet. Med denne tilnærmingen har vanddirektivet som ambisjon å ta hensyn til økosystemet som helhet.¹⁴

Som ledd i oppfyllelsen av miljømålene pålegger direktivet medlemslandene å dele landområdene inn i nedbørfeltdistrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner. Med «nedbørfelt» menes et landområde med avrenning til ett bestemt utløpspunkt i elv, innsjø, fjord eller hav.¹⁵ Direktivet stiller krav til at det gjennomføres en samordnet planleggingsprosess i hvert nedbørfeltdistrikt, med det formål å utarbeide rullerende vannforvaltningsplaner med konkrete miljømål for hver enkelt vannforekomst. Det skal også utarbeides tiltaksprogrammer med beskyttende og forbedrende miljøtiltak som skal sikre at miljømålene nås innen direktivets tidsfrister.

Vanddirektivet er et såkalt minimumsdirektiv, noe som innebærer at medlemslandene selv velger fremgangsmåte og virkemidler for gjennomføring av direktivet i nasjonal rett. Det stilles likevel krav til at gjennomføringen skjer på en spesifikk, presis og klar måte slik at EØS-regelverket får bindende virkning i nasjonal rett, og at det er klart hvilke nasjonale

12 Se Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Gyldendal Akademisk 2012, s. 88–89; Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg., Universitetsforlaget 2022, på s. 46; Ingrid Wang Andersen (Larsen), «EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett» *Kart og Plan* 73 (2013) nr. 5 s. 355–366, på s. 356.

13 Konseptet med kvalitetsmål for vannforekomster ble lansert allerede i EUs første miljøhandlingsprogram fra 1973 (OJ C112 s. 1). Konseptet gikk i korte trekk ut på å identifisere et sett med krav som måtte være oppfylt til enhver tid for at vannforekomster skulle kunne brukes til nærmere bestemte formål (eksempelvis til bading eller som drikkevannskilde) eller for å beskytte vannforekomster som habitat for enkelte vannlevende arter (fisk og skaldyr). Se f.eks. direktiv 76/160/EØF (badevannsdirektivet). Dette direktivet er nå opphevet og erstattet av direktiv 2006/7/EF.

14 Se Staffan Westerlund, *Att förstå vattenramdirektivet*, IMIR 2005, på s. 2.

15 Se vanddirektivets definisjon av «river basin» og «river basin district» i artikkel 2 nr. 13 og nr. 15.

bestemmelser som gjennomfører de ulike bestemmelsene i vanndirektivet.¹⁶ I kraft av å være et minimumsdirektiv, er vanndirektivet heller ikke til hinder for at nasjonale myndigheter stiller strengere krav til miljøkvaliteten i vannforekomster.¹⁷

2.2 Nærmere om direktivets miljømål og unntaksbestemmelser

I dette punktet skal vi gi en oversikt over vanndirektivets materielle bestemmelser; direktivets miljømål og unntaksbestemmelser.

Bestemmelsene om miljømål følger av artikkel 4 i vanndirektivet. Som nevnt er utgangspunktet at alle overflatevannforekomster skal ha «god økologisk tilstand» og «god kjemisk tilstand». For grunnvannsforekomster gjelder miljømålene «god kjemisk tilstand» og «god kvantitativ tilstand.» Direktivets miljømål er komplekse. Dette gjelder særlig miljømålet for økologisk tilstand. Vi vil her nøye oss med å gi et omriss av direktivets system for operasjonalisering av miljømålenes innhold.

Miljømålet «god kjemisk tilstand» tar utgangspunkt i et konsept som var kjent allerede før vedtakelsen av vanndirektivet. En vannforekomst har «god kjemisk tilstand» når konsentrasjonen av utvalgte miljøgifter og tungmetaller i vannet, biota og sediment ligger innenfor miljøkvalitetsstandarder (EQS¹⁸) fastsatt av EU med hjemmel i vanndirektivet.¹⁹ En vannforekomst har enten «god» eller ikke god kjemisk tilstand avhengig av om konsentrasjonen av samtlige relevante stoffer ligger under eller over miljøkvalitetsstandardene fastsatt i datterdirektiver til vanndirektivet. Disse miljøkvalitetsstandardene er i seg selv rettslig bindende miljøkvalitetsnormer som bare kan fravikes dersom overskridelsen av

16 C-648/13 (Kommissjonen mot Polen), avsnitt 74 og 78.

17 For såkalte «harmoniseringsdirektiver», hvor formålet er å ha like regler i EU, stiller dette seg annerledes.

18 Grenseverdiene for utvalgte miljøgifter og tungmetaller betegnes som «environmental quality standards». Se vanndirektivet artikkel 2 nr. 35.

19 Miljøkvalitetsstandarder for utvalgte miljøgifter og tungmetaller er fastsatt i datterdirektiver til vanndirektivet, se direktiv 2008/105/EF og direktiv 2013/39/EU om endring av direktiv 2008/105/EF.

grenseverdiene skyldes langtransportert forurensning.²⁰ Slike grenseverdier for farlige stoffer har vært i bruk i EU-retten allerede siden 1970-tallet,²¹ men har gjennom vanddirektivet blitt videreutviklet og utvidet til å omfatte alle vannforekomster og til også å omfatte sediment og biota.

Ved å fastsette miljømål også for den økologiske tilstanden, har som nevnt vanddirektivet introdusert en ny og mer kompleks form for miljøkvalitetsnormer i sin miljøpolitikk. Mens miljøkvalitetsstandardene for kjemisk tilstand har til formål å definere hva som er forsvarlige konsentrasjoner av farlige stoffer som i utgangspunktet er *uønsket* i miljøet (tungmetaller og miljøgifter), tar miljømålet for økologisk tilstand utgangspunkt i vannmiljøets naturlige sammensetning med hensyn til arter, kjemisk stoffinnhold og hydrologi. Hovedindikatorerne for miljømålet «god økologisk tilstand» er en rekke biologiske kvalitetselementer som for eksempel planteplankton, vannplanter og fiskefauna, i tillegg til kjemiske og hydromorfologiske støtteelementer.

For økologisk tilstand opererer direktivet med fem tilstandsklasser fra «svært dårlig» til «svært god». Disse tilstandsklassene representerer grader av avvik fra en «naturtilstand», hvor tilstandsklassen «svært god» er forbeholdt vannforekomster som er tilnærmet upåvirket av menneskelig aktivitet. Tilstandsklassifiseringen skal gjøres med utgangspunkt i klassegrenser (EQR-verdier²²) som definerer grensene mellom tilstandsklassene (f.eks. mellom «moderat» tilstand og «god» tilstand) for kvalitetselementene. Fordi vannforekomstens «naturtilstand» kan være forskjellig avhengig av blant annet klimatiske, geologiske og biogeografiske forhold både innad i medlemslandene og på tvers av medlemslandene, skal EQR-verdiene fastsettes for nærmere definerte «vanntyper».²³

Vanddirektivet stiller krav om at alle land som har *felles vanntyper* skal interkalibrere grenseverdier mellom tilstandsklassene «svært god»

20 Unntaket for langtransportert forurensning følger ikke av vanddirektivet, men av direktiv 2008/105/EF, artikkel 6.

21 Se f.eks. direktiv om utslipp av farlige stoffer til vann fra 1976 (direktiv 76/464/EØF) og dette direktivets datterdirektiver med emisjonsnormer og miljøkvalitetsnormer for konsentrasjon av forurensning i vannmiljøet.

22 Se vanddirektivets vedlegg V punkt 1.4.1. EQR er i direktivet definert som kvotienten mellom en observert verdi for en parameter for et kvalitetselement, og verdien for naturtilstanden for samme parameter.

23 Se direktivets vedlegg V, punkt 1.4.1.

og «god» tilstand, og mellom «god» og «moderat» tilstand, for alle kvalitetselementer.²⁴ Interkalibreringsarbeidet har pågått gjennom flere år under vanddirektivets «Common Implementation Strategy». Norge har i hovedsak samarbeidet med Sverige og Storbritannia, men også med Danmark, Finland og Irland.²⁵ De interkalibrerte grenseverdiene er fastsatt i kommisjonsbeslutninger.²⁶ For vann typer som er særegne for statene må klassegrensene likevel fastsettes innenfor rammene i direktivets vedlegg V. Når klassegrensene først er fastsatt i tråd med direktivet, er det disse som skal legges til grunn for miljømålets innhold og for tilstandsklassifiseringen av vannforekomstene.

Det er det kvalitetselementet med dårligst tilstand som er styrende for tilstandsklassifisering.²⁷ I EU omtales dette som «one-out, all-out»-prinsippet (i Norge som «det verste styrer-prinsippet»). Dette prinsippet innebærer at dersom for eksempel alle kvalitetselementer har «svært god» tilstand, med unntak av ett som har «moderat» tilstand, skal vannforekomsten klassifiseres som «moderat». Som vi vil komme tilbake til nedenfor, er dette prinsippet sentralt for innholdet i direktivets forbud mot forringelse.

Overflatevannforekomster som er sterkt påvirket av eksisterende fysiske inngrep, kan på de vilkår som fremgår av direktivets artikkel 4 nr. 3, utpekes som «kunstige eller sterkt modifiserte». For slike vannforekomster kan det settes et mindre ambisiøst miljømål for den *økologiske tilstanden*, såkalt «godt økologisk potensial» (på norsk forkortet til «GØP»)²⁸ Også for sterkt modifiserte vannforekomster opererer direktivet med tilstandsklasser. Til forskjell fra «økologisk tilstand», er det ikke avviket fra en «naturtilstand» som er utgangspunktet for tilstandsklassene for «økologisk potensial». Tilstandsklassene for sterkt modifiserte vannforekomster tar høyde for at vannforekomstene har blitt endret som

24 Ibid.

25 Klima- og miljødepartementet, EØS-notat om interkalibrering fase III, 23. januar 2017.

26 Kommisjonsbeslutning (EU) 2018/229 12. februar 2018.

27 Se direktivets vedlegg V, punkt 1.4.2.

28 Om miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster, se bokens kapittel 12 om økosystembasert forvaltning og miljøforsvarlig drift av vannkraftanlegg i et EU-perspektiv.

følge av fysiske inngrep.²⁹ For vannforekomster utpekt som «sterkt modifiserte» gir vanddirektivet medlemslandene et noe større handlingsrom til selv å definere innholdet i miljømålet for den økologiske miljøtilstanden (GØP).

Til forskjell fra overflatevann, inneholder ikke vanddirektivet et eksplisitt krav om «god økologisk tilstand» for grunnvann. Indirekte har økologisk tilstand likevel betydning for hva som utgjør god miljøkvalitet ved bedømmelsen av «kvantitativ tilstand».³⁰ Miljømålet «god kvantitativ tilstand» refererer til en balanse mellom uttak og fornyelse av grunnvann,³¹ det vil si at det ikke tas ut mer vann enn det som naturlig fornyes gjennom nedbør og infiltrasjon.³²

Direktivet oppstiller ambisiøse frister for når miljømålene skal være nådd. Utgangspunktet etter direktivet er at miljømålene skulle være nådd innen 2015.³³ Direktivet åpner imidlertid for at oppfylging av miljømålene kan utsettes til senest 2027.³⁴

Som nevnt stiller direktivet også krav om at ytterligere forringelse av den kjemiske, kvalitative og økologiske tilstanden skal forhindres. Direktivets forbud mot forringelse krever ingen miljøforbedring innen gitte frister, men bare at «status quo»-tilstanden opprettholdes. Forbudet mot forringelse er en selvstendig miljøkvalitetsnorm som gjelder side om side med de øvrige miljømålene. Med dette menes at et nytt tiltak i teorien kan komme i konflikt med forbudet mot forringelse, uten samtidig å komme i konflikt med for eksempel miljømålet «god økologisk tilstand». At forbudet mot forringelse er en selvstendig miljøkvalitetsnorm, ble stått

29 Se vanddirektivets normative definisjoner for tilstandsklassene for økologisk potensial i vedlegg V, punkt 1.2.5

30 European Communities, Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Technical Report No. 6 (2011) s. 10–11.

31 Direktivets artikkel 4 nr. 1 bokstav b pkt 2.

32 Se nærmere om miljøkvalitetskravene for grunnvann i Gunnhild Storbekkrønning Solli, *Ute av syne, ute av sinn. Om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett*, Karnov Group 2021, på s. 300.

33 Dette følger av artikkel 4 som slår fast at miljømålene som hovedregel skal være nådd innen 15 år etter at vanddirektivets trådte i kraft (dvs. i 2000).

34 Se direktivets artikkel 4 nr. 4 bokstav c om at fristen for måloppnåelse kan utsettes til inntil to planperioder (dvs. 12 år). Som vi vil komme tilbake til nedenfor er fristen for EFTA-landene forskjøvet med 7 år. Dette som en følge av at direktivet først ble innlemmet i EØS-avtalen i 2007.

fast av EU-domstolen i Weser-kjennelsen fra 2015.³⁵ I denne saken tok EU-domstolen stilling til hva som utgjør en «forringelse» i direktivets forstand. Domstolen kom til at direktivets uttrykk «forringelse» relaterer seg til de enkelte kvalitetselementenes tilstand, ikke til vannforekomstenes tilstandsklasse. Som vi har sett ovenfor innebærer «det verste styrer-prinsippet» at enkelte kvalitetselementer isolert sett kan ha en bedre tilstand enn vannforekomstens tilstand som sådan. EU-domstolens avklaring i Weser-kjennelsen innebærer derfor at forverringer også innenfor vannforekomstens tilstandsklasse, for eksempel innenfor tilstandsklassen «god økologisk tilstand», kan utgjøre en «forringelse» etter direktivet. Tilsvarende vil en forringelse av vannforekomster fra «svært god økologisk tilstand» til «god økologisk tilstand» ikke komme i konflikt med miljømålet, men likevel utgjøre en «forringelse» som i utgangspunktet ikke er tillatt etter direktivet.

I tillegg til unntaksbestemmelsene som åpner for fristutsettelse, inneholder vanddirektivet en rekke andre unntaksbestemmelser. Bestemmelsene om «sterkt modifiserte» vannforekomster og direktivets unntaksbestemmelser bygger på en erkjennelse om at hensynet til miljøet i noen tilfeller må vike for andre samfunnsinteresser knyttet til bruk og disponering av vann. For det første åpner direktivet i artikkel 4 nr. 5, på nærmere bestemte vilkår, for at det kan settes et såkalt «mindre strengt miljømål». Grunnvilkåret for å gjøre unntak etter artikkel 4 nr. 5 er at påvirkning fra menneskelig virksomhet gjør det «umulig» eller «uforholdsmessig kostnadskreven» å nå målene.³⁶ Vilkårene i artikkel 4 nr. 5 er etter ordlyden forholdvis strenge. Anses vilkårene som oppfylt, gir imidlertid vanddirektivet få føringer for hva innholdet i et slikt «mindre strengt miljømål» kan være.

Direktivet åpner også for at det kan gjøres unntak fra forbudet mot forringelse i artikkel 4 nr. 6 og nr. 7. Mens artikkel 4 nr. 6 åpner for midlertidig forringelse som følge av naturgitte omstendigheter og force majeure, åpner artikkel 4 nr. 7 for permanente forringelser av den økologiske tilstanden som følge av ny menneskelig aktivitet. Artikkel 4 nr. 7 åpner

³⁵ C-461/13.

³⁶ Direktivet oppstiller i artikkel 4 nr. 5 bokstav a til c også tre tilleggsvilkår som alle må være oppfylt.

for unntak i to situasjoner: 1) forringelse fra «svært god» økologisk tilstand til «god» økologisk tilstand som følge av ny bærekraftig aktivitet og 2) forringelser som følge av nye fysiske endringer i vannforekomstene.³⁷ I begge tilfeller må tre kumulative tilleggsvilkår være oppfylt.

Unntaksbestemmelsene etter vanddirektivet må etter vårt syn anses som uttømmende både for overflatevann og for grunnvann.³⁸ Når det gjelder forbudet mot forringelse, er dette uttrykkelig slått fast av EU-domstolen.³⁹ I dette ligger det at medlemslandene ikke er innrømmet noen adgang til å fravike miljømålene, ut over den adgang som direktivet selv åpner for. Det er likevel viktig å merke seg at enkelte av unntaksbestemmelsene i direktivet gir anvisning på vurderinger hvor medlemslandene til en viss grad er innrømmet en skjønnsmargin av EU-domstolen. For enkelte av tilleggsvilkårene i artikkel 4 nr. 7 er dette slått fast av EU-domstolen i Schwarze Sulm-avgjørelsen fra 2016.⁴⁰ Hovedspørsmålet i saken var om et vannkraftprosjekt i Østerrike som medførte en «forringelse» kunne tillates med hjemmel i direktivets unntaksbestemmelse i artikkel 4 nr. 7.⁴¹ Formålet med vannkraftprosjektet var å øke produksjonen av fornybar energi. Et av direktivets tilleggsvilkår for å gjøre unntak for nye fysiske endringer i vannforekomster er at:

37 Artikkel 4 nr. 7 åpner ikke for forringelse av den «kjemiske tilstanden».

38 Om dette, se bl.a. J.J.H van Kempen, «Countering the obscurity of obligations in European environmental law: An analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive» *Journal of Environmental Law*, 24 (2012) 3 s. 499–533, på s. 522 flg.

39 Jf. C-461/13 (Weser-kjennelsen). For grunnvann er dette slått fast i C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen).

40 C-346/14. Avgjørelsen er omtalt av bl.a. Johanna Söderasp og Maria Pettersson, «Before and after the Weser case: Legal application of the Water Framework Directive environmental objectives in Sweden» *Journal of Environmental Law*, 31 (2019) nr. 2 s. 265–290. Se også Sara Kymenvaara mfl., «Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental planning in the Nordic countries» *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (2019) nr. 2 s. 197–209, på s. 200 flg.

41 Tiltaket ble forventet å medføre en forringelse fra «svært god tilstand» til «god tilstand». Saken illustrerer at forbudet mot forringelse også gjelder for vannforekomster som «overoppyller» miljømålet for økologisk tilstand.

... reasons for those modifications or alterations are of overriding public interest and/or the benefits to the environment and to society of achieving the objectives are outweighed by the benefits of the new modifications or alterations to human health, to the maintenance of human safety or to sustainable development.⁴²

I spørsmålet om hva som utgjør en vesentlig samfunnsinteresse («overriding public interest») la EU-domstolen til grunn at statene er innrømmet en «viss skjønnsmargin» («certain margin of discretion»). Med det som utgangspunkt uttaler EU-domstolen:

As part of that margin of discretion, the Republic of Austria was entitled to consider that the contested project, the aim of which is to promote the production of renewable energy through hydroelectricity, is an overriding public interest.

Flere av vilkårene i de andre unntaksbestemmelsene i direktivet et skåret over samme lest som artikkel 4 nr. 7, i den forstand at vilkårene åpner for kost-nytte-analyser eller for å avveie ulike interesser og hensyn. Schwarze Sulm-avgjørelsen kan bære bud om en begrenset prøving fra EU-domstolens side også ved bruk av andre unntak i vanddirektivet.

For å oppsummere vanddirektivets materielle bestemmelser, kjenne- tegnes disse ved at de består av hovedregler som kommer til uttrykk i form av miljøkvalitetsnormer, og unntaksbestemmelser som til en viss grad åpner for kost-nytte-analyser eller for å avveie hensynet til miljø- kvalitet mot andre samfunnshensyn (avveiningsnormer). Det er disse bestemmelsene i artikkel 4 som er utgangspunktet for det neste temaet vi skal behandle: vanddirektivets bestemmelser om vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram.

2.3 Vannforvaltningsplanene i vanddirektivets system

Innenfor vanddirektivets system er vannforvaltningsplanene først og fremst et virkemiddel for å operasjonalisere, konkretisere og sikre

42 Artikkel 4 nr. 7 bokstav c.

oppfyllelse av direktivets miljømål.⁴³ Vannforvaltningsplanene skal bidra til at miljømålene nås for hver enkelt vannforekomst, og til at tiltak for overflatevann, grunnvann og kystvann som tilhører samme økologiske, hydrologiske og hydrogeologiske system, blir samordnet.⁴⁴

Direktivets bestemmelser om vannforvaltningsplaner («river basin management plans») følger av artikkel 13 og vedlegg VII som oppstiller minstekrav til planenes innhold. Det er gjennom planprosessen at miljømål for hver enkelt vannforekomst fastsettes, og vannforvaltningsplanene skal inneholde en liste over miljømålene for alle vannforekomstene innenfor vannområdet.⁴⁵

Som vi har sett ovenfor, inneholder direktivets artikkel 4 ambisiøse miljømål, men også en rekke unntaksbestemmelser. Når miljømål skal fastsettes for hver *enkelt* vannforekomst, må det tas stilling til om det er grunnlag for å utpeke vannforekomster som «sterkt modifiserte» eller grunnlag for å gjøre unntak enten i form av «mindre strenge miljømål» eller utsette fristen for måloppnåelse. Det er gjennom arbeidet med vannforvaltningsplanene at disse spørsmålene avklares og formaliseres. Vanddirektivet stiller krav om at bruk av og grunnlaget for unntaksbestemmelser, eksplisitt omtales i vannforvaltningsplanene.⁴⁶

For forbudet mot forringelse spiller vannforvaltningsplanene en mindre sentral rolle. Ettersom forbudet mot forringelse ikke er knyttet til tidsfrister som kan utsettes, eller kan nedjusteres til et mindre ambisiøst mål, er det ikke tilsvarende behov eller rom for å fastsette et individuelt «forringelsesmål» for hver enkelt vannforekomst. Vannforvaltningsplanene spiller likevel en rolle med hensyn til å kartlegge faktiske forhold som er nødvendige for å kunne anvende forbudet mot forringelse.

Dette bringer oss over til et annet viktig formål med planprosessen, som er å utvikle og fremskaffe nødvendig kunnskap om vannforekomstene. Fastsettelsen av miljømål for hver enkelt vannforekomst og etterlevelse av forbudet mot forringelse forutsetter oppdatert og tilstrekkelig

43 En kort fremstilling av planprosessen etter vanddirektivet er gitt av blant annet Michanek (2016) på s. 353–355. Se Solli (2021) s. 464–479 om vannforvaltningsplaner for grunnvann.

44 Vanddirektivets fortale pkt. 33.

45 Se vedlegg VII, A nr. 5.

46 Ibid.

kunnskap om vannforekomstenes «nå-tilstand» og de påvirkninger vannforekomstene er utsatt for. Gjennom direktivets bestemmelser om karakterisering i artikkel 5 og vedlegg II pålegges hvert vannområdedistrikt å gjennomføre analyser av blant annet miljøstatus og påvirkninger for alle vannforekomstene. Resultatene av disse analysene skal etter direktivets vedlegg VII fremgå av vannforvaltningsplanene.

I tillegg skal planprosessene legge til rette for medvirkning og for integrert forvaltning på tvers av ulike samfunnssektorer og administrative grenser.⁴⁷ Alle vannforvaltningsplaner skal inneholde et sammendrag av tiltak for offentlig informasjon og medvirkning, resultatet av medvirkningen og oppgi eventuelle endringer i planen som følge av innspill.⁴⁸

Tiltaksprogrammene som etter direktivets artikkel 11 skal utarbeides for alle vannområdedistriktene, er vanddirektivets sentrale virkemiddel for å omsette miljømålene til konkrete tiltak og handlinger. Miljømålene gir i seg selv ikke svaret på hvordan forvaltningen, virksomhet eller aktivitet må, eller bør, innrettes for at miljømålene skal nås. Vanddirektivet opererer med et vidt tiltaksbegrep som omfatter alt fra generelle rettslige virkemidler (som f.eks. konsesjonsordninger) til konkrete faktiske handlinger (som f.eks. gjenåpning av en lukket bekk).⁴⁹ Tiltaksprogrammene skal sammenstille og beskrive alle tiltak som er nødvendig for at miljømålene fastsatt for vannforekomstene i det enkelte nedbørfeltdistrikt nås.⁵⁰ En sammenfatning av tiltaksprogrammene skal også fremgå av vannforvaltningsplanene.⁵¹

Som gjennomgangen viser, er hovedformålet med direktivets vannforvaltningsplaner å sikre god kjemisk, økologisk og kvantitativ tilstand i alle vannforekomster, legge til rette for adaptiv og kunnskapsbasert

47 Se direktivets artikkel 14 nr. 1 om offentlig informasjon og medvirkning, som særlig skal ivaretas gjennom arbeidet med vannforvaltningsplanene.

48 Se direktivets vedlegg VII, A nr. 9.

49 Se f.eks. direktivets 11 nr. 3 (g) som slår fast at tiltaksprogrammet skal inneholde krav om regulering som forbyr eller stiller krav om individuell godkjenning for punktutslipp av forurensning til vann. Dette er et tiltak som ivaretas gjennom det generelle kravet om utslippstillatelse i forurensningsloven § 11.

50 Se artikkel 11 nr. 1.

51 Se direktivets vedlegg VII, A nr. 7.

forvaltning og for medvirkning. Med dette som hovedfokus, skiller vannforvaltningsplanene seg på flere områder fra «ordinære» arealplaner. I retningslinjene som EU-kommisjonen, EU-medlemslandene og Norge utarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av vanndirektivet, er betydningen av koblingen til arealplanlegging understreket:

Although WFD contains no explicit provisions in relation to land-use planning, the arrangements for implementation will need to ensure that bodies responsible for land use planning take account of the objectives which it creates. Therefore, it will be advisable to ensure that the land use and water planning processes support one each other as far as possible.⁵²

Videre påpekes det at vannplanlegging etter direktivet har særtrekk som skiller det fra annen arealplanlegging ved at vannforvaltningsplanene prioriterer vannkvalitet og vannbalanse på en annen måte enn arealplanlegging som ofte skal balansere ulike hensyn og interesser.⁵³ Fordi den geografiske inndelingen i nedbørfelt avviker fra andre administrative enheter, ble det videre antatt at «spatial conflicts will occur with other policy sectors that have a significant impact on water, but are structured along administrative and political boundaries».⁵⁴

Direktivet krever likevel en «coordination across administrative and political borders».⁵⁵ Koordineringen mellom vannforvaltningsplanene og arealplanlegging vil være avhengig av flere forhold, blant annet hvor store områder nedbørfeltene dekker og ikke minst eksisterende administrative strukturer i de enkelte medlemslandene. Med dette som bakteppe skal vi i fortsettelsen se på gjennomføringen av vanndirektivet og vannforvaltningsplanene i norsk rett.

52 European Communities, *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance document no. 11 Planning process*, s. 15.

53 Op.cit. s. 16.

54 Op.cit. s. 17.

55 Op.cit. s. 17.

3 Implementeringen av vanndirektivet i norsk rett og vannforvaltningsplanene i plan- og bygningslovens system

3.1 Kort om modellen for gjennomføringen av vanndirektivet i norsk rett

Vanndirektivet ble først innlemmet i EØS-avtalen i 2007.⁵⁶ Av tilpasningsavtalen for EFTA-landene følger det at tidsfristene for måloppfyllelse og for ferdigstilling av vannforvaltningsplaner er forskjøvet med 7 år i forhold til tidsfristene for EU-landene.⁵⁷

Prosesen med gjennomføring av vanndirektivet i norsk rett ble igangsatt allerede i 2001.⁵⁸ Begrunnelsen for å forskuttere gjennomføringen av direktivet i Norge er omtalt i høringsnotatet til vannforskriften. Her pekes det blant annet på at det å følge EU-landenes frister i en uforpliktende første fase ville kunne gi verdifull erfaring og bidra til en mer effektiv gjennomføring av direktivet inn i de forpliktende fasene etter EØS-avtalen.⁵⁹ Den praktiske gjennomføringen av vanndirektivet har vært ledet av Direktoratgruppen for vannforvaltning, hvor Miljødirektoratet har en koordinerende funksjon.

Miljø- og arealretten i Norge blir ofte beskrevet som fragmentert og sektorisert.⁶⁰ Den modellen som ble valgt for gjennomføring av vanndirektivet i norsk rett, bekrefter at disse beskrivelsene langt på vei er treffende også for vann- og vassdragsforvaltningen. Vi har ingen lov som alene dekker hele det saklige og geografiske virkeområde for vanndirektivets miljømål, heller ingen lov som alene dekker virkemiddelapparatet i vanndirektivet. Løsningen ble å gjennomføre hoveddelen av vanndirektivet ved en forskrift (vannforskriften) med hjemmel i flere lover:

56 EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

57 Op.cit., artikkel 1 bokstav b.

58 I 2001 utarbeidet en direktoratsgruppe bestående av berørte direktorater en rapport om konsekvensene ved å implementere vanndirektivet i norsk rett, jf. Direktoratgruppen, *Vurdering av konsekvenser av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF*, 2001.

59 Jf. Høringsbrevet til vannforskriften 24. november 2005, s. 3 (upaginert).

60 Se Bugge (2022), s. 26 og Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget 2013, s. 26.

vannressursloven § 9, forurensningsloven (forurl.) § 9 nr. 2⁶¹ og plan- og bygningsloven. Senere har også naturmangfoldloven (nml.)⁶² § 26 a blitt tilføyd som hjemmelsgrunnlag for forskriften.

Det er forankringen i vannressursloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven som utgjør hjemmelsgrunnlaget for de materielle bestemmelsene – miljømålene og unntakene som i vannforskriften følger av §§ 4-12.⁶³ Både vrl. § 9 og forurl. § 9 er etter forarbeidene myntet på forskrifter med rettslig bindende miljøkvalitetsnormer.⁶⁴ Naturmangfoldloven § 26 a ble vedtatt i 2018 og har til formål å dekke hele det saklige og geografiske virkeområdet for vannforskriftens miljømål.⁶⁵

Vannforskriftens bestemmelser om miljømål og unntak er ment å reflektere vanddirektivets bestemmelser i artikkel 4, og må tolkes i lys av direktivet og avgjørelser avsagt av EU-domstolen. Hovedreglene om minst «god kjemisk og økologisk tilstand» for overflatevann og minst «god kjemisk og kvantitativ tilstand» for grunnvann, samt forbudet mot forringelse, følger av forskriften §§ 4 og 6, jf. vedlegg V.

I tråd med vanddirektivet er det etter forskriften anledning til å fastsette mindre ambisiøse miljømål, som for eksempel «godt økologisk potensial» etter forskriften § 5 dersom en vannforekomst er sterkt modifisert, eller et «mindre strenge miljømål» etter § 10 dersom en vannforekomst er så påvirket av menneskelig virksomhet at det er umulig eller

61 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurl.).

62 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml.).

63 Miljøkvalitetstandarder vedtatt av EU og de interkalibrerte klassegrensene fastsatt ved kommisjonsbeslutning følger av vannforskriften vedlegg V, mens de nasjonale klassegrensene følger av en veileder, Direktoratgruppen, *Klassifisering av miljøtilstand i vann*, veileder 2, 2018. Det er etter vårt syn uheldig at ikke samtlige klassegrenser er fastsatt i forskriften ettersom det gir inntrykk av at de nasjonalt fastsatte klassegrensene er mindre rettslig forpliktende enn de som er fastsatt i direktiver eller kommisjonsbeslutninger til vanddirektivet. Denne todelingen gjør dessuten den norske gjennomføringen uoversiktlig og mindre tilgjengelig.

64 I vannressursloven følger dette direkte av ordlyden i § 9 og av Ot.prp. nr. 39 (1998–1999), på s. 329. At også forurensningsloven § 9 nr. 2 er myntet på «bindende» miljøkvalitetsnormer fremgår av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–1980), på s. 103.

65 Se Prop. 93 L (2017–2018), på s. 6. Før vedtakelsen av nml. § 26 a, manglet vannforskriften hjemmelsgrunnlag for rettslig bindende miljømål for biologiske kvalitetselementer i kystvann som ikke dekkes av vannressurslovens geografiske virkeområde eller forurensningslovens saklige virkeområde. Nml. § 26 a sier ikke noe annet enn at den åpner for at Kongen kan gi de forskrifter som er nødvendig for å gjennomføre vanddirektivet i norsk rett. Før vedtakelsen av nml. § 26 a, manglet også hjemmelsgrunnlag for å innføre rettslig bindende kvantitative miljømål for grunnvann, se Solli (2021) s. 25 note 24.

uforholdsmessig kostnadskrevende å nå de ordinære miljømålene etter §§ 4-7. Unntakene fra forbudet mot forringelse som følge av ny menneskelig aktivitet følger av forskriften § 12.

Vannforskriften inneholder ingen hjemler for å kontrollere aktivitet, gjennomføre tiltak eller for å styre arealbruken som berører vannforekomster. Virkemidler for dette formålet finner vi i sektorlovgivningen og annen lovgivning, herunder i konsesjonslovgivningen og i plan- og bygningsloven.

Siden plan- og bygningsloven er den sentrale, sektorovergrepene loven for areal- og ressursplanlegging i Norge, ble det besluttet at vannforvaltningsplanene skulle innlemmes i plansystemet etter plan- og bygningsloven. Dette nødvendiggjorde en kobling mellom vannforskriftens vannforvaltningsplaner og plan- og bygningslovens plansystem. Grepet som ble gjort, var at vannforvaltningsplanene skal vedtas som *regionale planer* etter pbl. § 8-4 av berørte fylkesting, jf. vannforskriften § 29.

3.2 Nærmere om vannforvaltningsplanene etter vannforskriften

Vannforvaltningsplanene skal etter vannforskriften være et rammerverk for å fastsette konkrete miljømål for hver enkelt vannforekomst. Godkjente vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer revurderes og oppdateres hvert sjette år, jf. forskriften § 1. Planperiodene for de norske vannforvaltningsplanene er 2016–2021, 2022–2027 og 2028–2033. De nærmere kravene til vannforvaltningsplanene er regulert særlig i forskriften kapittel 5 og vedlegg VII.

Vannforvaltningsplanene er knyttet til *vannregioner*, som er definert som ett eller flere tilstøtende nedbørfelt med tilhørende grunnvann og kystvann som til sammen utgjør en hensiktsmessig forvaltningsenhet, jf. forskriften § 3 første ledd bokstav q. Vannregionene er etablert etter vannforskriften § 20 og er angitt i et kart som vedlegg I til forskriften. Etter vanddirektivet skal det kun være én designert vannregionmyndighet per nedbørfelt.⁶⁶ Rollen som vannregionmyndighet ble først lagt til

⁶⁶ Vanddirektivet artikkel 3 nr. 2.

statsforvalteren, men kompetansen er senere overført til fylkeskommunen, som er den myndighet som har kompetanse til å vedta regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8.⁶⁷ Fylkeskommunen har også hjemmel til å samordne vannplanleggingen mellom ulike kommuner etter pbl. § 3-6.

Vannregionmyndigheten er en særegen forvaltningsmyndighet for gjennomføring av forpliktelsene etter vanndirektivet.⁶⁸ I dag er det ni vannregioner i Norge, i tillegg til to internasjonale vannregioner på grensen til Sverige og Finland. Siden inndelingen av vannregioner er basert på nedbørfeltdistrikter, korresponderer ikke grensene med fylkeskommunenes geografiske grenser. For eksempel dekker «Vannregionen Innlandet og Viken» areal tilhørende tre fylker, og Viken fylkeskommune er vannregionmyndighet.⁶⁹ Vannregionmyndigheten kan i samarbeid med vannregionutvalget dele vannregionen opp i avgrensede deler, såkalte «vannområder», som særlig følger opp og støtter arbeidet med vannforskriften på kommunalt nivå.⁷⁰

Hovedoppgaven til vannregionmyndigheten er å koordinere arbeidet med å oppdatere og revidere eksisterende vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram i samsvar med vannforskriften og nasjonale føringer.⁷¹ Dette arbeidet skal skje i nært samarbeid med vannregionutvalget, som skal være sammensatt av ulike offentlige myndigheter med ansvar for oppgaver knyttet til vannforvaltning, herunder kommunene i vannregionen.⁷² Vannforvaltningsplanene skal lages etter en felles «mal» som er utarbeidet av Direktoratgruppen for gjennomføring av vanndirektivet. Ifølge Direktoratgruppens veiledningsmaterieell bør vannregionmyndighetene følge malene nøye. Dette fordi mange instanser bruker dem noe som forenkler samarbeidet mellom ulike aktører og forenkler

67 Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) s. 72.

68 Vanndirektivet artikkel 3 nr. 2.

69 Vedtak 18. desember 2019 fra Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet om endringer i vannforskriften vedlegg I mv., s. 2.

70 Vannforskriften § 23.

71 Se vannforskriften § 21.

72 Se vannforskriften § 21 jf. § 22.

rapporteringen av vannforvaltningsplanene til overvåkningsorganet etter EØS-avtalen – EFTA Surveillance Authority (ESA).⁷³

Vannforvaltningsplanene skal i utgangspunktet være et omforent dokument, og vannregionmyndigheten har etter forskriften § 26 fjerde ledd en plikt til å forsøke å oppnå enighet om utkastet i vannregionutvalget. Eventuell uenighet kan kreves gjengitt i planen av utvalgets medlemmer.

Det er ikke adgang til å fremme innsigelse til vannforvaltningsplanene slik det er for andre planer etter pbl. § 5-4. Vannforvaltningsplanene skal imidlertid sendes på høring etter vannforskriften § 28. Etter forskriften § 29 vedtas vannforvaltningsplanene i fylkestingene i de berørte områdene senest seks måneder før påfølgende planperiode begynner.

Etter behandling i fylkestingene sendes vedtatt plan til Miljødirektoratet, som i samråd med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og andre direktorat skal sørge for at nasjonale føringer følges opp og at vannforskriftens krav er fulgt. Deretter skal Miljødirektoratet sende sin tilråding til oppdatert plan til Klima- og miljødepartementet (KLD), som godkjenner planen i samråd med Olje- og energidepartementet (OED), jf. vannforskriften § 29 femte ledd og pbl. § 8-1 andre ledd.

Av vannforskriften § 29 femte ledd følger det at KLD i forbindelse med godkjenningen kan fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser. I den første «uforpliktende» planfasen ble det i forbindelse med KLDs godkjenning av planene lagt til grunn at biologiske påvirkningsfaktorer fra oppdrett ikke skulle tas hensyn til ved karakteriseringen av kystvannforekomster før i neste planperiode.⁷⁴ Dette er ikke i tråd med verken vannforskriften eller vanndirektivet,⁷⁵ og illustrerer hvordan departementene gjennom godkjenningen kan korrigere innholdet i vannforvaltningsplanene.

73 Direktoratgruppen, *Regional vannforvaltningsplan etter vannforskriften og plan- og bygningsloven*, veileder 1, 2013, på s. 11.

74 Kongelig resolusjon av juni 2010 om godkjenning av planen for første planperiode.

75 Påpekt av ESA i brev til norske myndigheter av 6. oktober 2014 (saknummer 68789). Brevet er tilgjengelig på vannportalen.no.

Ulike myndigheter har ansvar for å bidra inn i arbeidet med vannforvaltningsplanene.⁷⁶ Viktig regional samordning skal skje i selve vannforvaltningsplanene og tiltaksprogrammet. For eksempel skal fylkeskommunen sikre at drikkevannshensynet ivaretas i vannforvaltningsplanene, jf. drikkevannsforskriften § 27 andre ledd.⁷⁷ Statsforvalter i hvert fylke er miljøfaglig ansvarlig og rådgiver for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og koordinere overvåkning og registrering av overvåkingsdata i Vann-nett. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres ansvarsområde, jf. pbl. § 8-3 og vannforskriften § 22.

Kommunene har sektoransvar for mange av oppgavene knyttet til vannforvaltning. Som planmyndighet har kommunene en viktig rolle i vannforvaltningen, og spørsmålet blir da hvordan vannforvaltningsplanene er innlemmet i plan- og bygningslovens system.

3.3 Vannforvaltningsplanenes rolle og rettsvirkning i plan- og bygningslovens system

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. pbl. § 1-1 andre ledd. Flere rettslige grunnlag gir kommunene plikt til å hensynta vann i planleggingen etter plan- og bygningsloven, som pbl. § 3-1 første ledd bokstav i, drikkevannsforskriften § 26, naturmangfoldlovens regler om vernede og beskyttede områder og bestemmelsen om infiltrasjon etter vrl. § 7.⁷⁸

Vannforvaltningsplanene utgjør et selvstendig rettsgrunnlag for en plikt til å innlemme hensyn til vann i plansystemet etter plan- og

76 Myndighetsområdene fremgår av vannforskriften §§ 15,18, 22 og 23 og er videre utdypet i *Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene* fra Klima- og miljødepartementet, 19. mars 2019.

77 Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften). Vannforvaltningsplanene har rettslig betydning ved forvaltning av regelverket, f.eks. ved at tiltak som inngår i vannforvaltningsplanen også vil prioriteres ved søknad etter forskrift 25. november 2014 nr. 1533 om tilskudd til generell vannforvaltning § 2.

78 Se nærmere om plikten til å planlegge grunnvann i Solli (2021) s. 485 flg.

bygningsloven.⁷⁹ Etter vannforskriften § 29 sjette ledd skal godkjente vannforvaltningsplaner «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningslovens § 8-2». Et vesentlig spørsmål er hvordan denne bestemmelsen skal forstås.⁸⁰

Hva som ligger i begrepet «legges til grunn», er nærmere utdypet i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Det er presisert at en regional plan ikke har direkte rettsvirkninger verken for offentlige myndigheter eller for private personer.⁸¹ Formuleringen «legge til grunn» innebærer derfor «ikke absolutte forpliktelser av rettslig art» for kommunal eller statlig planlegging.⁸² Ut fra ordlyden må formuleringen likevel forstås som en *klar forventning* om en lojal oppfølging ved at vannforvaltningsplanene skal tas inn i arbeidet og beslutninger til offentlige myndigheter, som i kommunale planer, enkeltvedtak og budsjettarbeid. Ifølge forarbeidene er det bare endringer i forutsetningene i regional plan eller «særlige grunner» som kan tilsi at regionale planer fravikes av offentlige myndigheter.⁸³ Dersom offentlige myndigheter likevel ikke legger regionale planer til grunn ved vedtakelsen av kommunale arealplaner, kan det gi grunnlag for å fremme innsigelse til planforslag etter pbl. § 5-4.⁸⁴ Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner kan ikke reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan.⁸⁵ Det er gjennom implementeringen i rettslig bindende planer og enkeltvedtak at vannforvaltningsplanene gis direkte virkninger overfor private rettssubjekter. Planer eller enkeltvedtak blir likevel ikke ugyldige eller

79 Hensyntagen til vann og vannforvaltningsplaner er omfattet av *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

80 Rettsvirkningene av vannforskriftens regionale vannforvaltningsplaner er behandlet av Schütz i to artikler fra henholdsvis 2014 og 2016. Se Sigrid Eskeland Schütz, «Vassdirektivet – konsekvensar for næringsverksemd» *Tidsskrift for eiendomsrett* (2014) s. 11–47; Sigrid Eskeland Schütz, «Sjødeponi – utfylling av ei lakune i vassreguleringa?», i *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse mfl., (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 446–461, på s. 454.

81 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200–201.

82 Op.cit.

83 Op.cit.

84 Etter Klima- og miljødirektoratets rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*, på s. 7, skal miljømyndighetene vurdere å fremme innsigelse når et planforslag vil komme i konflikt med godkjent regional vannforvaltningsplan.

85 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200.

uten rettsvirkninger alene av den grunn at de er i strid med regionale vannforvaltningsplaner.

Denne generelle forståelsen av virkningene av regional vannforvaltningsplan som et ikke-rettslig bindende instrument, er gjentatt i veilederne knyttet til hvordan vannforvaltningsplanene skal gjennomføres i planer etter plan- og bygningsloven.⁸⁶ I «Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene» omtales virkningene av vannforvaltningsplanene på følgende måte:

Vedtatt regional vannforvaltningsplan og tilhørende tiltaksprogram skal være alle sektormyndigheters og kommuners omforente dokumenter med felles miljømål og forslag til tiltakstyper for å nå miljømålene.⁸⁷

Miljødirektoratet utdypet i 2015 hvilken virkning vannforvaltningsplanene skal ha når sektormyndigheter innarbeider dem:

I sektormyndighetenes saksbehandling vil det bli foretatt ytterligere avklaringer og konkrete vurderinger av fordeler og ulemper ved de enkelte tiltak før endelig beslutning om tiltaksgjennomføring blir tatt. Her vil det også legges vekt på andre hensyn enn de som er vektlagt i planene. Sektormyndighetene har derfor adgang til å fatte vedtak som ikke er i samsvar med planen (Referanse: Kongelig resolusjon, juni 2010). Dersom det i oppfølgingsarbeidet blir aktuelt å fravike forutsetningen i den godkjente planen, skal vedkommende myndighet sørge for at vannregionmyndigheter er informert.⁸⁸

Men er dette generelle utgangspunktet for regionale planer som «soft law» riktig når det gjelder vannforvaltningsplaner vedtatt etter vannforskriften til gjennomføring av vanndirektivet? For å svare på spørsmålet, må en først se nærmere på vannforvaltningsplanenes innhold, og hva i disse som eventuelt «skal legges til grunn».

Vannforskriften § 26 andre ledd inneholder en oversikt over hva vannforvaltningsplanene skal inneholde: miljømål for vannforekomstene,

86 F.eks. Direktorsgruppen, *Regional vannforvaltningsplan etter vannforskriften og plan- og bygningsloven*, veileder 1, 2013, på s. 1–2; Direktorsgruppen, *Sammen for vannet, oppdatering av regional vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram*, 28. november 2018, på s. 15.

87 Brev fra Klima- og Miljødepartementet 19. mars 2019.

88 *Presisering fra Miljødirektoratet om regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer*, brev 16. april 2015 fra Miljødirektoratet.

sammenfatning av karakteristika i vannregionen, en analyse av menneskeskapte påvirkninger i vannregionen, en oversikt over beskyttede områder, en oversikt over overvåkning og resultatene av denne og en sammenfatning av tiltaksprogrammet. Innholdsoversikten i § 26 er ikke uttømmende, og det er viktig å merke seg at vanddirektivets vedlegg VII stiller mer detaljerte minimumskrav til vannforvaltningsplanenes innhold enn det som følger av vannforskriften § 26.⁸⁹

Ut fra listen i vannforskriften § 26 alene, kan det trekkes den slutning at innholdet i vannforvaltningsplaner er ulikt fra innholdet i kommunale planer vedtatt etter plan- og bygningsloven. Dette er dels knyttet til at vannforvaltningsplanene inneholder informasjon av utpreget deskriptiv karakter som har betydning for vannforvaltningen, men som ikke er av en slik art at informasjonen kan tas inn direkte i kommunale planene etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder sammenfattende karakteristika i vannregionen, analyser av menneskeskapte påvirkninger i vannregionen og oversikten over overvåkning. Denne informasjonen kan ikke uten videre overføres til kommuneplanens arealdel med plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, jf. pbl. § 11-5, eller til reguleringsplanene som består av et plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelse, jf. pbl. § 12-1. Når det gjelder «beskyttede områder», gir vannforvaltningsplanene oversikt over områder som allerede er beskyttet etter sektorlovverk, og som derfor allerede skal være gjennomført i planverket etter plan- og bygningsloven.⁹⁰

Vannforvaltningsplanene inneholder derimot to hovedelementer som etter sin art legger føringer for arealbruk i planer etter plan- og bygningsloven: miljømålene for de ulike vannforekomstene og oppsummeringen av tiltaksprogram. Spørsmålet om disse virkemidlene inneholder rettslig bindende forpliktelser for kommunal planlegging vurderes hver for seg i det følgende.

Når det i vannforskriften § 24 slås fast at det i vannforvaltningsplanene skal fastsettes konkrete miljømål, gjelder ikke dette forbudet mot

89 Vanddirektivet artikkel 13 nr. 4 og vedlegg VII. Etter vedlegg VII til vannforskriften pkt. 1 skal kartlegging av vannforekomstene med beliggenhet og grenser tas inn i vannforvaltningsplanene med en liste over miljømålene for grunnvannsføremønstrene, jf. pkt. 5.

90 Vannforskriften § 16.

forringelse. Som nevnt skal det ikke fastsettes et individuelt mål for forringelse for hver enkelt vannforekomst. Plikten til å forhindre forringelse og unntakene fra denne plikten følger direkte av vannforskriften, ikke av vannforvaltningsplanene. Om nye tiltak kommer i konflikt med forbudet mot forringelse avklares ikke gjennom vannforvaltningsplanene, men må vurderes i forbindelse med konsesjonsbehandling eller planavklaring av enkelttiltak eller planer etter annet regelverk. Når vi her stiller spørsmål om rettsvirkningene av miljømålene i de regionale vannforvaltningsplanene, sikter vi altså til miljømålene som enten vil være forskriftens «standard miljømål» for økologisk og kjemisk tilstand, godt økologisk potensial eller et mindre strengt miljømål.

Bestemmelsene om miljømål og unntak i forskriften §§ 4–12 er som nevnt ment å reflektere vanndirektivets bestemmelser i artikkel 4 som beskrevet i punkt 2 over. Som vi alt har påpekt er unntakene i vanndirektivet etter vårt syn uttømmende. Etter vanndirektivet må dermed manglende oppfyllelse av miljømålene ha et rettslig grunnlag i direktivets egne unntaksbestemmelser. Dette tilsier at en gjennomføring av vanndirektivet i norsk rett som gir nasjonale myndigheter et videre handlingsrom til å fravike miljømålene enn det direktivet selv åpner for, ikke er i tråd med EØS-avtalen. I tråd med presumsjonsprinsippet innebærer dette etter vårt syn at når miljømålene først er fastsatt (og unntak eller fristutsettelse i den forbindelse vurdert), plikter alle offentlige myndigheter å legge miljømålene til grunn for utøvelse av offentlig myndighet, inntil en eventuell ny vurdering av det rettslige grunnlaget for å gjøre unntak gjøres i forbindelse med rulling av planene etter 6 år.

Fastsettelse av miljømål for hver enkelt vannforekomst i vannforvaltningsplanene forutsetter at det er foretatt en karakterisering av vannforekomstene. Disse dataene fra karakteriseringen og gjeldende miljømål er lagt direkte inn som kartfestet informasjon på nettsiden Vann-nett etter vannforskriften § 14. Dersom karakterisering av vannforekomster etter vannforskriften ikke er gjennomført eller er mangelfull, vil de grunnleggende miljømålene og forbud mot forringelse etter §§ 4–6 legges til grunn for vurderingen av hvilke tiltak og planer som kan igangsettes. Dette innebærer at heller ikke manglende gjennomføring av vanndirektivets og vannforskriftens plikt til å karakterisere vannforekomstene fritar

offentlige myndigheter fra plikten til å oppfylle miljømålene, eller fra å forhindre forringelse av miljøtilstanden.

Når det gjelder spørsmålet om den rettslige virkningen av tiltaksprogrammene sammenfattet i vannforvaltningsplanene, er situasjonen en annen enn for miljømålene. Selve tiltaksprogrammet vedtas etter vannforskriften § 25 av vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget. Tiltaksprogrammet i vannforvaltningsplanene er som nevnt en *oppsummering* av tiltak som er fastsatt eller foreslått for å oppfylle miljømålene i de regionale vannforvaltningsplanene. Mens miljømålene fastsettes på vannregionnivå, er tiltaksprogrammet basert på innspill fra de ulike sektormyndighetene og lokale myndigheter. Dette er tiltak som skal bidra til å nå miljømålene. Det er sektormyndighetene som har myndighet etter relevant lovverk som et tiltak er knyttet til, som er virkemiddeleiere. Disse har dermed et ansvar for at tiltakene som er registrert i Vann-nett faktisk blir gjennomført.

Innenfor kommunenes ansvarsområder er tiltakene i tiltaksprogrammene basert på hva kommunene selv melder inn. Mange av tiltakene tar i bruk pedagogiske virkemidler, som informasjon og rådgivning, mens andre virkemidler innebærer betydelige budsjett-disponeringer, som for eksempel etablering av nye avløpsanlegg.⁹¹ Få av de foreslåtte tiltakene i tiltaksprogrammet legger direkte føringer på arealbruken i kommunene.⁹²

Etter vannforskriften § 25 åttende ledd skal tiltakene beskrevet i tiltaksprogrammet være operative senest 3 år etter at tiltaksprogrammet er vedtatt, og etter § 25 sjettede ledd skal vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning. Men innebærer dette at sektormyndigheten har en plikt til å gjennomføre tiltakene når de er vedtatt som en del av vannforvaltningsplanene? Slik vannforskriften praktiseres i dag er dette

91 Ved arbeid med revidert vannforvaltningsplan for Glomma 2022–2027 ble særlig to tiltak løftet frem som ville få betydning for Ås kommune: avløpstiltak (anslått kostnad totalt kr 239 750 000) og reduksjon av tilførsler av næringsalter til vassdragene og jorderosjon (sum kr 11 887 700), Ås kommune. Hovedutvalg for næring og miljø, møte 25. mai 2021 i saksnr. 21/01589-1 Pura-vannområdet Bunnefjorden med Årungen og Gjersjøvassdraget. Uttalelse til høringsdokumentene Regional vannforvaltningsplan 2022–2017 med tiltaksprogram for innlandet og Viken Vannregion, rådmannens saksutredning, s. 8.

92 Se f.eks. handlingsplaner for tiltak i vannområdet Pura: <https://pura.no/publikasjoner/handlingsplaner-for-tiltak/>

neppe tilfelle. Vannforvaltningsplanen for Glomma 2016–2021 utdyper dette i følgende avsnitt om forholdet mellom vannforvaltningsplan med tiltaksprogram og gjennomføringen av dem i praksis:

Tiltaksprogrammet skal inneholde forslag til typer av tiltak, men ikke ha et detaljeringsnivå som foregriper sektormyndighetenes påfølgende saksbehandling av det enkelte tiltak. Tiltaksprogrammet skal derfor bare inneholde et overslag over kostnader, mens en mer konkret vurdering vil komme i sektormyndighetenes påfølgende saksbehandling av det enkelte tiltak. Forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet skal følges opp sektorvis og med sektorenes eksisterende virkemidler. Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak treffes av ansvarlig myndighet i påfølgende saksbehandling etter relevant lovverk. Tiltaksprogrammet gir ikke juridiske hjemler til å gjennomføre tiltakene. Det stiller heller ikke juridiske krav til berørte sektormyndigheter om å gjennomføre nødvendige vedtak. Det er imidlertid nasjonale forventninger om at de nødvendige grepene gjøres for at målene skal nås og Norges forpliktelser gjennom implementeringen av EUs vannrammedirektiv i norsk rett skal oppfylles.⁹³

Etter forvaltningspraksis skal vedtatt forvaltningsplan ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene for de enkelte tiltakene blir vesentlig redusert.⁹⁴ Men ettersom vanddirektivet inneholder minimumskrav til tiltaksplaner som skal legges til grunn i kommunene,⁹⁵ kan det likevel argumenteres for at sektormyndighetene ikke har et *reelt handlingsrom* til å fravike tiltaksplanene – de skal gjennomføres for at tiltaksplanene skal være i samsvar med direktivets krav. Dette blir likevel et politisk ansvar som sektormyndigheten må ta konsekvensen av dersom egne innspill til tiltak ikke følges opp – ikke et rettslig påbud.

Oppsummeringsvis er det lagt til grunn at vannforvaltningsplanene ikke har juridisk bindende virkning for kommunal arealplanlegging i likhet med regionale planer ellers. For vannforvaltningsplanene er denne konklusjonen etter vårt syn unyansert og dels feilaktig. De konkrete miljømålene for vannforekomstene i vannregionen skal fastsettes

93 Vannregion Glomma, *Regionalt tiltaksprogram etter vannforskriften 2016–2021*, på s. 84.

94 Likelydende Kongelige resolusjoner for vannforvaltningsplanene, juni 2010, på s. 3.

95 Vanddirektivet artikkel 11 nr. 3.

gjennom vannforvaltningsplanene, og disse må etter vårt syn anses rettslig bindende for offentlig myndighetsutøving hva gjelder planer, tiltak og budsjett. *Hvordan* miljømålene kan ivaretas gjennom plan- og bygningslovens virkemidler for kommunal arealplanlegging, vil vi komme tilbake til i punkt 5.

3.4 Et lite, nordisk sideblikk til valg av samordningsmodell mellom plantypene

Siden vanddirektivet er et minimumsdirektiv, er den nasjonale gjennomføringen ulik i EU/EØS-medlemslandene – også i en nordisk sammenheng.⁹⁶ Til forskjell fra norsk rett, er det i svensk og dansk rett gitt samordningsmodeller som gir vannforvaltningsplaner og miljøkvalitetsnormer direkte rettslig virkning for kommunal planlegging. Løsningene er imidlertid noe ulike, og vi vil her nøye oss med kort å peke på hovedtrekkene i modellene i henholdsvis Danmark og Sverige.

I dansk rett er vannforvaltningsplanene (vandområdeplan) ikke direkte juridisk bindende, men selve miljømålene og tiltaksprogrammene («indsatsprogram») er uttrykkelig materielle begrensninger i den kommunale planfriheten. Det følger av planloven § 11 fjerde stk. nr. 3 at kommuneplanen ikke må stride mot regler om «indsatsprogram udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning».⁹⁷ Følgen av at en kommuneplan strider mot § 11 fjerde ledd, er at det foreligger at rettslig feil kan få betydning for om kommuneplanen er gyldig.⁹⁸ Den positive forpliktelsen til å gjennomføre «indsatsplanene» følger av forskrift gitt etter lov om vandplanlægning, hvor kommunene er forpliktet til å gjennomføre tiltakene som er fastlagt i indsatsplanen senest 3 år etter at de er fastlagt.⁹⁹ I samme forskrift følger det eksplisitt at offentlige myndigheter ved

96 Se nordisk komparasjon i Lasse Baaner, «Programmes of measures under the Water Framework Directive – a comparative case study» *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* (2011) nr. 1 s. 35–51; Lena Gipperth og Martina Ekelund-Entson, *Mot samma mål? – implementeringen av EU:s ram-direktiv för vatten i Skandinavien*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Juridiska institutionens skriftserie, 2010, 6.

97 Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157 om planlægning.

98 Se f.eks. MAD2021.73 og MAD 2017.448, hvor kommuneplanene ble opphevet.

99 Bekendtgørelse 2019-04-11 nr. 449 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter § 5.

anvendelse av lovgivningen skal sikre at miljømål nås og forhindre forringelse av miljøkvaliteten til vannforekomster.¹⁰⁰

I svensk rett følger det direkte av miljöbalken kapittel 5 § 3 at myndigheter og kommuner har ansvaret for at miljøkvalitetsnormer følges. Videre er myndigheter og kommuner forpliktet til å vedta de tiltak og beslutninger som er nødvendige for å gjennomføre en vannforvaltningsplan («åtgärdsprogram») som er vedtatt etter miljöbalken kapittel 5, jf. kapittel 5 § 11. Koblingen er gjennomført i plan- og bygglagen kapittel 2 § 10 ved at miljøkvalitetsnormene i miljöbalken kapittel 5 eller forskrifter gitt i medhold av kapitlet, skal følges ved planlegging og andre avgjørelser etter loven. I oversiktsplanene skal kommunene redegjøre for hvordan miljøkvalitetsnormene er overholdt i planen, jf. kapittel 3 § 4. Konsekvensen av at en kommune ikke overholder en miljøkvalitetsnorm etter miljöbalken kapittel 5, er at Länsstyrelsen skal overprøve kommunens beslutninger, jf. kapittel 11 § 10.

I lys av andre skandinaviske lands gjennomføring av vanndirektivet, kan det etter vårt syn stilles spørsmål ved om gjennomføringen av vanndirektivet i norsk rett gir vannforvaltningsplanene tilstrekkelig bindende virkning ift. de krav som EU-retten stiller.

4 Noen utfordringer ved dagens samordningsmodell mellom vannforvaltningsplaner og planer etter plan- og bygningsloven

Vannforvaltningsplaner og planer etter plan- og bygningsloven er, som vi har sett, ulike rettslige instrument med ulike rettslige virkninger.

Arealplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven skal ivareta en rekke oppgaver og hensyn gjennom planleggingen, og vannforvaltningsplanens formål – helhetlig vannforvaltning – er bare én av flere oppgaver etter pbl. § 3-1. Plan- og bygningsloven er en klassisk samordningslov, hvor formålet er bærekraft og hvor ulike hensyn må avstemmes mot hverandre. Vannforskriften skal derimot fremme en mest

¹⁰⁰ Op.cit. § 8.

mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Miljømålene i vannforskriften er av absolutt karakter i den forstand at det ikke er mulig å avvike dem uten at det er hjemmel for det i forskriftens uttømmende unntaksbestemmelser i §§ 8-12. Denne forskjellen mellom regelverkene kan gjøre samordningen utfordrende ved at vannforvaltningsplanen og vannforskriften gir mindre rom for fleksibilitet enn ved samordning av andre regler og interesser.

Vannforvaltningsplanene og forventningen til at disse gjennomføres i kommunal planlegging innebærer et innhugg i det lokale selvstyrete kommunene ellers har ved arealforvaltning etter plan- og bygningsloven.¹⁰¹ Dette «innhugget» omfatter for det første rammene for hvilket *materielt innhold* planer og vedtak etter plan- og bygningsloven kan ha.¹⁰² Miljømålene stiller for det andre *prosessuelle* krav ettersom hvordan miljømål hensyntas og eventuelle unntak fra dem må begrunnes og fremgå av avgjørelsesgrunnlaget.

Denne utfordringen styrkes også av at den demokratiske deltakelsen ved vannforvaltningsplanene ligger på det regionale nivået, som kan gi mindre muligheter for lokal påvirkning fordi systemet med de regionale planene forutsetter at de skal innarbeides på regionalt og kommunalt nivå. Både vannforvaltningsplaner og planer etter plan- og bygningsloven har høring og offentlig medvirkning som viktige elementer ved forberedelse av planene.¹⁰³ Når først de regionale planene er vedtatt, er utgangspunktet at de skal vedtas videre i systemene. Etter vannforskriften § 29 «skal» oppdatert vannforvaltningsplan vedtas som regional plan, noe som avviker fra rollen fylkestinget ellers har, hvor regionale planer vedtas etter eget initiativ, etter egen regional planstrategi og med det innholdet fylkestinget ellers ønsker.

Staten ved KLD har en sterkere grad av styring av vannforvaltningsplanene enn ved andre regionale planer. Dette er en konsekvens av at det er staten som er ansvarlig for gjennomføring av direktivet overfor

101 Se nærmere Ingunn Myklebust, «Handlerrommet for skjønn i plan- og byggesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette N. Tøssebro (red.), Universitetsforlaget 2019, på s. 283 flg.

102 Se pkt. 2.1 om hvilke begrensninger miljømålene legger på forvaltningen.

103 Det omfatter medvirkning fra statlige organ, kommuner, regionalt planforum, jf. pbl. § 3-2 tredje ledd og § 5-3 vannforskriften.

ESA, og dermed har et behov for kontroll for å ivareta Norges forpliktelser og for å sikre at nasjonale interesser ivaretas ved gjennomføringen av vannforskriften.¹⁰⁴ En kan derfor si at vannforvaltningsplanene medfører et lokaldemokratisk underskudd når vannforvaltningsplanene skal inkorporeres i kommunal arealforvaltning etter plan- og bygningslovens system, men med begrenset grad av mulighet for innvirkning på innholdet. Dette er i så fall en konsekvens av et valg som er gjort av den norske stat ved gjennomføringen av vanndirektivet når det er valgt en «top-down-tilnærming».

Selv om vannforvaltningsplanene skal innarbeides lokalt, gir verken plan- og bygningsloven eller veiledere til loven klart uttrykk for at kommunene er rettslig forpliktet til å legge miljømålene i vannforvaltningsplanene til grunn. Denne mangelen på rettslig klarhet kan være problematisk når det er staten som er forpliktet etter EØS-avtalen, men kommunene som i realiteten må gjennomføre forpliktelsene i praksis. Det forutsetter en lojal oppfølging fra kommunenes side, hvor kommunene må akseptere at de fratras politisk handlingsrom ved oppfølgingen av vannforvaltningsplanene.

I forlengelsen av spørsmålet om demokratisk underskudd, er det en begrenset adgang til å overprøve vannforvaltningsplanene. Som vi har sett i punkt 3.2, er det etter forarbeidene ikke mulig å bringe en vannforvaltningsplan inn for domstolene. Vannforvaltningsplanene er i utgangspunktet heller ikke enkeltvedtak. Dersom noen er berørt av en vannforvaltningsplan slik at de har klagerett som part eller har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven, vil en klage i teorien kunne gå til Kongen i statsråd.¹⁰⁵ Det kan i så fall stilles spørsmål ved hvor reell en overprøving vil være når innholdet i vannforvaltningsplanene allerede er koordinert først i vannregionutvalget, i fylkestinget, i direktorat og til sist i samråd mellom to departement. Det kan videre stilles spørsmål ved om denne begrensede overprøvingsadgangen er i samsvar med *allmennhetens* adgang til å overprøve vedtak etter Århus-konvensjonens artikkel 9.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) s. 71.

¹⁰⁵ Se f.eks. Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019, på s. 488.

En annen utfordring ligger i at vannforvaltningsplanene er adaptive – det skal skje en forbedring i vannmiljøet, og det skal oppdateres tiltak for å nå miljømålene. Etter vannforskriften skal som nevnt vannforvaltningsplanene revideres hvert sjettede år regnet fra 2015. Også regionale og kommunale planer skal endres i takt med samfunnsbehov, men disse er ikke like progressive. Regionale planer skal vurderes jevnlig – behov for rullering skal vurderes årlig etter pbl. § 8-1 fjerde ledd. For kommunale arealplaner og reguleringsplaner stiller ikke loven tilsvarende krav til hyppig revisjon eller revurdering. Det har tvert imot vist seg svært problematisk i praksis for kommunene å revidere arealplaner og reguleringsplaner jevnlig, noe som har bidratt ytterligere til en omfattende bruk av dispensasjoner fra plan i flere kommuner. I tillegg gjelder rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven *fremover i tid*, jf. pbl. § 11-6 første ledd og § 12-4. Slik sett gir ikke planer etter plan- og bygningsloven hjemmel for fleksibel og adaptiv tilpasning slik vanddirektivet krever.¹⁰⁶ Disse bestemmelsene om kommunale arealplaners rettsvirkninger vil vi komme nærmere tilbake til i punkt 5 når vi skal se på plan- og bygningslovens virkemidler for å forbedre miljøtilstanden i vannforekomster.

En siste utfordring vi vil fremheve, er at karakteriseringen i Vannnett ikke gir en fullstendig oversikt over vannforekomster i kommunene (ikke alle vannforekomster er identifisert). Vannnett gir heller ikke en fullverdig karakterisering av miljøtilstanden i alle vannforekomstene, en fullstendig oversikt over alle fastsatte miljømål eller oversikt over alle identifiserte risikofaktorer og påvirkninger slik vannforskriften og vanddirektivet krever. Dette gjelder særlig for grunnvannsforkomster. Svært få grunnvannsforkomster er karakterisert i samsvar med kravene etter vannforskriften.

For kommunene som skal bruke vannforvaltningsplanene og Vannnett som verktøy i vannplanlegningen, kan dette representere en utfordring. For kommunene stiller det større krav både til faktisk og juridisk kunnskap i kommunene når vannforvaltningsplanene ikke gir

¹⁰⁶ Den samme kritikken er fremsatt overfor norske omgjøringsregler etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og forvaltningsloven, som etter forfatternes synspunkter ikke hjemler en alminnelig revisjonsadgang for vassdrags- og grunnvannskonsesjoner, se Wang Andersen (Larsen) (2013) s. 362 flg. og Solli (2021) s. 330 flg.

tilstrekkelig informasjon – særlig om hvilke miljømål som «skal legges til grunn» og hvilken informasjon som må innhentes som et supplement til vannforvaltningsplanene.¹⁰⁷

5 Virkemidler for å ivareta vannforskriften og miljømålene fastsatt i vannforvaltningsplanene i kommunal planlegging

5.1 Innledning

Som nevnt må miljøforbedrende tiltak for å oppfylle miljømålene og virkemidler for å ivareta forbudet mot forringelse hjemles i annet regelverk enn vannforskriften. I dette punktet skal vi se nærmere på plan- og bygningslovens virkemidler for å ivareta miljømålene og forbudet mot forringelse gjennom arealplanlegging.

Ivaretakelse av miljømålene i vannforskriften og vannforvaltningsplanene i kommunal arealplanlegging reiser flere og forskjelligartede spørsmål. For det første må en skille mellom kommunens plikt etter vannforskriften til å sikre at vannforekomsters tilstand ikke forringes ytterligere som følge av nye påvirkninger, og kommunens ansvar for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak der miljømålet ikke er nådd og dette skyldes eksisterende påvirkninger (igangværende aktivitet).

Vannforskriftens forbud mot nye tiltak som fører til en forringelse eller til at miljømålene ikke nås, følger som nevnt direkte av vannforskriften og gjelder for alle myndigheter som treffer beslutninger som kan påvirke miljøkvaliteten i vannforekomster.¹⁰⁸ For kommunens del må denne forpliktelsen ivaretas når det vedtas planer som legger til rette for arealdisponeringer (f.eks. nye byggetiltak) som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomstene.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Om krav til kunnskapsgrunnlaget for grunnvann, se bokens kapittel 13.

¹⁰⁸ Se også Bugge (2022) s. 365. Tilsvarende er også lagt til grunn i veilederen til vannforskriften, jf. Klima- og miljødepartementet, *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering*, 9. juli 2021, på s. 2.

¹⁰⁹ Forpliktelsene etter vannforskriften begrenser seg imidlertid ikke til arealplanlegging. Vedtatte miljømål og forbudet mot forringelse vil også utgjøre en skranke for kommunenes vedtaksmyndighet i andre sammenhenger, f.eks. i dispensasjonssaker etter pbl. § 19-2. Vi vil ikke gå nærmere inn på vannforskriftens betydning for kommunenes dispensasjonskompetanse her.

Dersom de konkrete miljømålene fastsatt for hver enkelt vannforekomst i vannforvaltningsplanene *ikke* er nådd, må det gjennomføres miljøforbedrende tiltak. Som redegjort for ovenfor er det tiltaksprogrammene som skal utarbeides og vedtas for hvert vannområdedistrikt som omsetter miljømålene til konkrete tiltak. På lik linje med statlige sektormyndigheter, skal kommunene foreslå tiltak som bidrar til miljøforbedring innenfor sine ansvarsområder. Kommunen har flere roller i forvaltningen av aktivitet som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomster. I tillegg til å være planmyndighet etter plan- og bygningsloven, er kommunen også sektormyndighet på flere områder. Kommunene er blant annet vegmyndighet for kommunale veger etter veglova,¹¹⁰ forurensningsmyndighet for mindre sanitære avløpsanlegg etter forurensningsloven og landbruksmyndighet etter jordlova.¹¹¹

Som vi har sett, kan tiltak omfatte alt fra pedagogiske virkemidler til omfattende investeringer i avløpsinfrastruktur. Vi vil ikke her gå nærmere inn på hvilke typer tiltak som er blitt spilt inn fra kommunen til de regionale tiltaksprogrammene. Vårt fokus her er hvilket handlingsrom plan- og bygningsloven gir for å regulere aktivitet med det formål å *forbedre* miljøtilstanden i vannforekomster som står i fare for ikke å nå miljømålene fastsatt i de regionale vannforvaltningsplanene.

5.2 Virkemidler for miljøforbedrende tiltak innenfor plan- og bygningslovens system

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at kommunene står forholdsvis fritt til å styre arealbruken gjennom rettslig bindende planer. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for arealbruken i kommunene. Når det gjelder kommunenes adgang til å vedta planer med det formål å forbedre miljøtilstanden i utbygde områder, ligger det likevel en klar begrensning i plan- og bygningslovens plansystem.

¹¹⁰ Se lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar § 9.

¹¹¹ Se lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord § 3.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i pbl. §§ 11-6 og 12-4 slår fast at planene «fastsetter framtidig arealbruk for området» og er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6».¹¹² Som det fremgår, begrenser rettsvirkningene av begge plantypene seg som den klare hovedregel til nye tiltak og til utvidelser av eksisterende tiltak. I forarbeidene er det presisert at verken kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner griper inn i eksisterende virksomhet, og at lovlig etablert bruk kan fortsette som før uavhengig av en ny plansituasjon.¹¹³ I forarbeidene til både pbl. § 11-6 og § 12-4 er det likevel åpnet for at det i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner kan gis bestemmelser som kan innebære at virksomheten må utøves på en «noe annen måte enn tidligere». I den forbindelse vises det særlig til skjerpede krav til støv og utslipp, men også til restriksjoner på ferdsel og virksomhet i områder som er lagt ut til nedbørfelt for drikkevann.¹¹⁴

Har kommunene behov for å fremtvinge en ny arealbruk på bekostning av lovlig etablerte tiltak, må kommunene som den klare hovedregel ty til gjennomføringsvirkemidlene i pbl. kapittel 16. Etter pbl. § 16-2 kan reguleringsplaner gjennomføres ved ekspropriasjon mot at grunneier og rettighetshavere som berøres tilkjennes full erstatning i tråd med Grl. § 105. Ekspropriasjon kan være kostbart både økonomisk og politisk, og er nok et virkemiddel som kommunene sjeldent bruker i praksis ut over når det er nødvendig for å etablere infrastruktur, offentlige anlegg eller sikre drikkevannskilder.¹¹⁵

Dersom miljøtilstanden ikke oppfyller miljømålene fastsatt i de regionale vannforvaltningsplanene og dette helt eller delvis skyldes

112 Rettsvirkningene gjelder både overfor private og offentlige myndigheter.

113 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 231.

114 Op.cit. s. 212 og s. 231.

115 Rådighetsinnskrenkninger rundt kommunale drikkevannskilder er etter praksis vurdert som ekspropriasjon, jf. Rt. 1986 s. 430 (Bjørheim), som gjaldt klausulering av utmark med dyrkingsjord ved utbygging av et vannverk. Ytterligere restriksjoner på arealbruk ved eksisterende drikkevann kan også utløse ekspropriasjon dersom restriksjonene er strengere enn det som følger av en alminnelig samfunnsutvikling, se Frostating lagmannsretts avgjørelse i LF-2017-35956. Det er hjemmel til å ekspropriere til drikkevannsformål etter både oreigningslova § 2 nr. 47 og ved reguleringsplaner etter pbl. § 16-2. Plan- og bygningsloven har også egen hjemmel i § 16-4 for å gjennomføre ekspropriasjon for vann- og avløpsanlegg, og rehabilitering av avløpsanlegg vil kunne være et viktig tiltak etter vannforvaltningsplanene for å redusere diffus forurensning.

påvirkninger fra lovlig etablert bruk, har plan- og bygningsloven, ut over ekspropriasjon, begrensede virkemidler for å korrigere eller styre utøvelsen av virksomheten/aktiviteten. En bestemmelse i plan- og bygningsloven som etter ordlyden likevel gir grunnlag for å stille spørsmål ved dette utgangspunktet, er pbl. § 12-7 nr. 3. Plan- og bygningsloven § 12-7 angir hvilke bestemmelser som kan gis til reguleringsplaner. Planbestemmelser fastsatt i medhold av pbl. § 12-7 er rettslig bindende på samme måte som arealformål. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 slår fast at det i reguleringsplan kan gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om

grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.

Det er formuleringen «pågående virksomhet» vi her skal merke oss. Isolert sett indikerer ordlyden at det i reguleringsplaner kan stilles miljøkrav for å forebygge eller begrense forurensning også overfor «pågående virksomhet». Det vil i så fall bryte med plan- og bygningslovens system for øvrig, som etter § 12-4 begrenser rettsvirkningene av reguleringsplaner til nye tiltak og utvidelser. I proposisjonen er bestemmelsen omtalt på følgende måte:

Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forureningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene.¹¹⁶

Som det fremgår av sitatet, forutsetter departementet at kommunene har hjemmel for å stille miljøkrav i medhold av andre regler, især forurensningsloven. Det kan da stilles spørsmål ved om pbl. § 12-7 nr. 3 er ment som en selvstendig hjemmel. Etter forurensningsloven er kommunene delegert myndighet blant annet for lokal støyforurensning og for mindre

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

sanitære avløpsanlegg.¹¹⁷ Som vi har sett ovenfor, er det også i forarbeidene til pbl. § 12-4 forutsatt at det kan stilles skjerpede krav til støy og utslipp også overfor igangværende virksomhet. Spørsmålet er om forarbeidene her sikter til de tilfeller hvor kommunene i kraft av å være forurensningsmyndighet har hjemmel til å omgjøre utslippstillatelse gitt etter forurl. § 11, eller stille nye krav til virksomhet som blir utøvd innenfor rammene av forskrifter etter forurl. § 9 (forskriftsregulert forurensning). At bestemmelsen ikke er ment som en selvstendig hjemmel, forsterkes både av uttalelser i proposisjonen,¹¹⁸ og av planlovutvalgets utredning. I planlovutvalgets opprinnelige lovforslag fulgte bestemmelsen av § 11-5 nr. 3. Utvalgets forslag til spesielle merknader er identisk med særmerknaden i proposisjonen (jf. ovenfor), men med en tilføyelse om at «bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensningssaker til kommunene i forbindelse med plan».¹¹⁹

Det er ingen holdepunkter i forarbeidene for at lovgiver ved å vedta pbl. § 12-7 nr. 3 har ment å gi kommunene en selvstendig hjemmel for å gripe inn i lovlig etablert bruk, som bryter med prinsippet om arealplaners rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven. I tråd med det som har blitt lagt til grunn av enkelte i teorien,¹²⁰ mener vi at det er tvilsomt om bestemmelsen i § 12-7 nr. 3 kan tas på ordet, og at den trolig må tolkes innskrenkende i lys av pbl. § 12-4. Det innebærer i så fall at miljøkrav i nye planer vil være rettslig bindende i forbindelse med nye tiltak og *utvidelse av eksisterende virksomhet*. For pågående virksomhet kan det stille strengere krav også for igangværende virksomhet i den utstrekning forurensningsloven eller andre lover åpner for det.

Det at plan- og bygningsloven i svært begrenset grad åpner for å gripe inn i etablert virksomhet, skiller plansystemet fra konsesjonslovgivningen. Som nevnt gir forurl. § 18 forvaltningen hjemmel til å

117 Se bl.a. forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften), kap. 12 og 13.

118 Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 156–158 om samordning mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

119 NOU 2003: 14 s. 318.

120 Se bl.a. Frode Innjord mfl., *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, Gyldendal 2020, bind 1, s. 355; se også Svein Kornerud, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner» *Kart og plan* 113 (2020) nr. 1 s. 41–58, på s. 47.

omgjøre utslippstillatelser av hensyn til miljøet. Også vannressursloven har i § 28 bestemmelser som åpner for omgjøring av vassdragskonsesjoner av hensyn til miljøet.¹²¹ Videst adgang til omgjøring gir omgjøringsbestemmelsen i forurl. § 18. Etter forurl. § 18 kan utslippstillatelser omgjøres etter ti år, uten at loven oppstiller andre materielle vilkår for omgjøringsadgangen.¹²²

Kravet om utslippstillatelse etter forurl. § 11 gjelder imidlertid i all hovedsak for punktkildeutslipp. Av forurl. § 8 følger det at vanlig forurensning fra fiske, jordbruk og skogbruk, boliger, fritidshus (med unntak av utslipp fra sanitært avløpsvann som er punktkilder), er unntatt fra plikten til å unngå forurensning i lovens § 7. Forurensning fra diffuse kilder som «vanlig» avrenning fra jordbruk og bebyggelse er dermed ikke avhengig av utslippstillatelse, som senere kan være gjenstand for omgjøring av hensyn til miljøet etter forurl. § 18. Dersom heller ikke arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven åpner for å stille nye krav for eksempel til lovlig etablert landbruksvirksomhet, kan dette være problematisk med tanke på å sikre oppfyllelse av miljømålene fastsatt i vannforvaltningsplanene.

Arbeidet med vannforvaltningsplanene i Norge, har avdekket at avrenning fra landbruket og andre diffuse kilder (f.eks. fra veianlegg) i flere tilfeller er en viktig årsak til at miljømålene enda ikke er nådd.¹²³ I mangel av rettslige virkemidler for å pålegge miljøforbedrende tiltak i landbruket, har forvaltningen i stor grad basert seg på «frivillige tiltak». Om slike frivillige tiltak vil være tilstrekkelig for å sikre at miljømålene nås, vil tiden vise. Det er likevel et tankekors at forvaltningens mulighet til å styre aktivitet som bidrar til miljøproblemer (hvor kildene til miljøproblemene lar seg identifisere), er klart mer begrenset innenfor enkelte sektorer i samfunnet. Vanddirektivet (og vannforskriften) skiller ikke like

121 Det er ikke dermed sagt at vassdragslovgivningen nødvendigvis gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for omgjøring og revisjon av konsesjoner til vassdragstiltak for å ivareta miljømålene i vanddirektivet. Spørsmålet kommer særlig på spissen for vannkraftetableringer som behandles etter vassdragsreguleringslovens revisjonsbestemmelser i § 8. Se note 106 ovenfor med videre henvisninger.

122 Se Rt. 1995 s. 738 (Norsk fett- og limindustri). Etter forurl. § 18 fjerde ledd må det alltid gjøres en forholdsmessighetsvurdering.

123 Se f.eks. *Regional plan for vannforvaltning for Vest-Viken 2016–2021*, 2. november 2015, på s. 80.

skarpt mellom påvirkning som skyldes punktkilder og «diffuse kilder». Vi mener på denne bakgrunn at lovgiver bør rette fokus mot hvordan en kan sikre en sterkere styring av aktivitet som bidrar til forurensning. Gitt de økonomiske rammebetingelsene for landbruket i Norge, kan sterkere styring gjennom tilskuddsordningene etablert i forskrifter til jordlova være et nærliggende alternativ.

Oppsummeringsvis kan vi slå fast at rettslig bindende planer vedtatt etter plan- og bygningsloven – slik regelverket fortolkes i dag – ikke er et egnet styringsverktøy for å korrigere lovlig *etablert* virksomhet med det formål å redusere eller eliminere uheldige miljøpåvirkninger.

For arealer som enda ikke er utbygd eller tatt i bruk i tråd med rettslig bindende plan, stiller dette seg annerledes. Plan- og bygningsloven inneholder flere virkemidler som kan brukes for å beskytte vannforekomster mot forringelser som følge av *nye* tiltak.¹²⁴ Dette bringer oss over til kommunenes plikt til å ivareta vannforskriftens forbud mot ytterligere forringelser som følge av nye tiltak eller arealdisponeringer.

5.3 Miljømålene og forbudet mot forringelse som materielle skranker for å vedta planer som legger til rette for *nye* påvirkninger

Innledningsvis kan vi slå fast at kommunene alltid kan velge ikke å legge til rette for ny utbygging eller aktivitet i områder med sårbare vannforekomster. Plan- og bygningsloven bygger i utgangspunktet på kommunalt selvstyre. På den andre siden står ikke kommunene fritt til å vedta planer som åpner for utbygging. Kommunenes kompetanse til å vedta planer for arealbruken kan være begrenset både gjennom rettslig bindende planbestemmelser på regionalt og statlig nivå og gjennom annen lovgivning enn plan- og bygningsloven.¹²⁵ I tillegg skal som nevnt de regionale vannforvaltningsplanene «legges til grunn» for kommunal planlegging.

¹²⁴ Se også Miljødirektoratets veileder *Vannmiljø i arealplanlegging*, som er tilgjengelig digitalt på etatens hjemmeside.

¹²⁵ Kommunal planfrihet vil for eksempel være begrenset/avskåret i områder som er vernet etter naturmangfoldloven.

I kraft av å være en forskrift vedtatt med hjemmel i forurensningsloven, vannressursloven og naturmangfoldloven, utgjør vannforskriftens miljømål og forbud mot forringelse en materiell skranke for vedtakskompetansene både etter sektorregelverket og etter plan- og bygningsloven. I det ligger det at kommunene etter vårt syn ikke har kompetanse til å vedta planer som medfører enten en forringelse eller at miljømålene ikke nås, uten at det er grunnlag for å gjøre unntak etter vannforskriften § 12.

Det er viktig å merke seg at også de vedtatte miljømålene for hver enkelt vannforekomst kan utgjøre en selvstendig skranke for kommunens arealplanlegging. Det kan være aktuelt der en ny påvirkning ikke medfører så omfattende negative endringer i kvalitetselementenes tilstand at en står overfor en «forringelse», men der påvirkningen likevel er av en slik karakter at det vil vanskeliggjøre oppfyllelse av det fastsatte miljømålet innen tidsfristene.¹²⁶

Vannforskriften § 12 er som nevnt ment å gjenspeile unntakene og vilkårene som fremgår av vanddirektivets artikkel 4 nr. 7. Som vi har sett i punkt 2, åpner vanddirektivet og vannforskriften § 12 for å gjøre unntak for nye påvirkninger som kommer i konflikt med forbudet mot forringelse eller som medfører at miljømålene ikke nås i to situasjoner: når forringelsen skyldes nye *fysiske endringer* eller når vannforekomstens tilstand i utgangspunktet er «svært god». Det siste unntaket er bare aktuelt for en liten andel av vannforekomstene i Norge, mens det andre begrenser seg til tiltak som påvirker vannforekomstets hydromorfologiske egenskaper, som for eksempel endring av vannstand, vannføring og lignende.¹²⁷

I dette avsnittet vil vi først se på spørsmålet om *når* vannforskriftens forbud mot forringelse bør adresseres. Vi vil deretter peke på noen aktuelle *virkemidler* innenfor plansystemet som kan bidra til å sikre at planlegging ikke legger til rette for ny aktivitet som kommer i konflikt med vannforskriften. Avslutningsvis stiller vi spørsmål om vannforskriften kan gi grunnlag for å oppstille en betinget *planplikt* for kommunene.

126 Et sentralt spørsmål vil i så fall være om den negative påvirkningen kan kompenseres for gjennom senere miljøforbedrende tiltak slik at miljømålet likevel nås innen fristen.

127 For vassdrag vil slike tiltak ofte være konsesjonspliktig etter vrl. § 8 eller vregl. § 3. Vurderingen av forholdet til vannforskriften må da gjøres i konsesjonsbehandlingen etter disse lovene.

De fleste arealplaner berører ett eller flere vassdrag, grunnvannsforekomster eller sjøområder – direkte eller indirekte. Kommuneplanens arealdel avklarer vanligvis arealbruken på et overordnet nivå, mens reguleringsplaner avklarer detaljene og vilkårene for arealbruken. For å sikre et konsistent plansystem, bør detaljregulering gjennom reguleringsplaner være i tråd med kommuneplanens arealdel. Kravet om reguleringsplan gjelder etter pbl. § 12-1 tredje ledd for «større bygge- og anleggsarbeider og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

Reguleringsplanplikten etter loven vil ikke nødvendigvis omfatte alle arealdisponeringer som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomster. Dertil kommer det at en negativ utvikling i vannforekomster kan skyldes summen av isolert sett små tiltak og arealdisponeringer som i seg selv ikke utløser krav om reguleringsplan.

De aller fleste byggetiltak er også søknadspliktige etter plan- og bygningslovens byggesaksdel. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner har rettsvirkninger for byggesaksbehandlingen, jf. § pbl. § 11-6 og § 12-4. Plansituasjonen vil legge begrensninger for hvilke tiltak som kan godkjennes, og vilkårene for å dispensere fra plan er forholdsvis strenge, jf. pbl. § 19-2. På den andre siden har søker rettskrav på tillatelse dersom tiltaket er i tråd med plan. Dette følger av pbl. § 21-4.

Plan- og bygningslovens system med planavklaring, ofte på to nivåer, og etterfølgende byggesaksbehandling, reiser spørsmål om når forholdet til vannforskriftens miljømål og bestemmelser om forringelse skal adresseres. For å begynne i den siste enden, er det etter vårt syn åpenbart for sent å vurdere forholdet til vannforskriften for første gang i byggesaksbehandlingen. Etter vårt syn må de vedtatte miljømålene og forbudet mot forringelse alltid vurderes ved rulling av kommuneplanens arealdel og/eller ved vedtakelsen av reguleringsplaner. KLD har i veileder til vannforskriften lagt til grunn at vannforskriftens forbud mot forringelse og unntakene som følger av § 12, må vurderes så tidlig som mulig i planprosesser etter plan- og bygningsloven.¹²⁸ Vi deler denne oppfatningen.

128 Klima- og miljødepartementet, *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering*, 9. juli 2021.

Vurderingstemaet etter vannforskriften er om en ny påvirkning fører til en «forringelse» av miljøtilstanden eller til at de fastsatte miljømålene ikke nås.¹²⁹ For å kunne ta stilling til dette spørsmålet må planprosessen gi tilstrekkelig avklaring med hensyn til hvilken aktivitet som skal drives ut fra arealene, plassering av eventuelle tiltak, hvilke påvirkninger som er aktuelle og om disse er av en slik karakter at det kan føre til en forringelse av relevante kvalitetselementer i berørte vannforekomster. Resultatene av karakteriseringen som blant annet skal avklare vannforekomstenes miljøtilstand, publiseres fortløpende i Vann-nett. Selv om karakteriseringen i dag ikke er komplett for alle vannforekomster, skal informasjon om vannforekomstenes miljøtilstand på lengre sikt være tilgjengelig i Vann-nett uavhengig av planprosessene på kommunalt nivå.

Ettersom kommuneplanens arealdel ofte er mindre detaljert enn reguleringsplaner med hensyn til hvilken konkret aktivitet eller tiltak som skal drives ut fra arealene, kan kommuneplanens arealdel i noen tilfeller være et for tidlig tidspunkt for *endelig* å ta stilling til om arealbruken kommer i konflikt med vannforskriftens forbud mot forringelse eller med oppfyllelse av de fastsatte miljømålene.

Fastlegges derimot arealbruken eller andre rammer for tiltaket allerede i kommuneplanens arealdel, er det klart at forholdet til vannforskriften må vurderes og avklares i forbindelse med vedtakene av kommuneplanene. Dette gjelder særlig når arealer legges ut til formål som etter sin art ikke utløser senere reguleringsplanplikt, men som likevel kan påvirke miljøtilstanden i nærliggende vannforekomster. Vi kan her merke oss nye (eller utvidelser av) områder til landbruksformål (LNF(R)-områder).

Plan- og bygningslovens bestemmelser om hensynssoner og planbestemmelser gir forholdsvis vide hjemler til å ivareta miljøet i kommuneplanens arealdel. For å sikre vannmiljøet særlig mot avrenning i forbindelse med nydyrking, kan det til arealformålet LNF(R) vedtas hensynssoner hvor det skal «tas særlig hensyn til bevaring av naturmiljø»,¹³⁰

129 Når kommuneplanens arealdel legger til rette for ny utbygging skal planen konsekvensutredes etter pbl. § 4-2. For planer som er konsekvensutredningspliktige følger det av konsekvensutredningsforskriften § 21 at det skal gis en beskrivelse av forholdet til «vannmiljøet, jf. vannforskriften». Vi går ikke nærmere inn på konsekvensutredningsplikten og kravene til innhold her.

130 Se pbl. 11-8.

eller gis planbestemmelser om blant annet beskyttelse av kantvegetasjon.¹³¹ En generell plikt for grunneier til å opprettholde kantvegetasjon langs vassdrag med årssikker vannføring følger av vrl. § 11. Etter vrl. § 11 andre ledd kan kommunen fastsette bredden på kantvegetasjonsbeltet i enkeltvedtak eller rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.¹³² Hensynssoner brukes i praksis regelmessig for å redusere forurensende aktivitet nær drikkevannskilder, og hensynssoner kan være et godt virkemiddel for å kontrollere aktivitet som ellers ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningslovens bygningsdel.¹³³

I tilfeller hvor det gjennom kommuneplanens arealdel vurderes å legge ut arealer til formål som etter loven alltid må følges opp gjennom detaljregulering (f.eks. bebyggelse og anlegg eller samferdselstiltak), kan det være nødvendig å adressere forholdet til vannforskriften både i forbindelse med vedtakelsen av kommuneplanens arealdel og i forbindelse ved vedtakelsen av reguleringsplan. For planer som omfatter allerede sårbare vannforekomster, er det god grunn til å beskytte disse mot ytterligere påvirkninger i kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel (eller delplaner) omfatter ofte større områder slik at arealdisponeringer og belastninger til vannressursene og miljøet for øvrig, kan ses i sammenheng. For eksempel kan hensynssoner etter pbl. § 11-8 bokstav c) – «sone med særlig hensyn til naturmiljøet» – og/eller planbestemmelser etter pbl. § 11-9, ivareta sårbare vannforekomster allerede i kommuneplanens arealdel, og samtidig sikre at eventuelt senere detaljreguleringen skjer innenfor rammen av vannforskriften.

Kommunene står alltid fritt til å ikke vedta en reguleringsplan som kan komme i konflikt med vannforskriften. Dette gjelder også der reguleringsplanpliktige tiltak er i tråd med kommuneplanens arealdel. Som siste ledd i planavklaringsprosessen etter plan- og bygningsloven, må vedtakelse av

131 Se pbl. § 11-11.

132 Etter forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking § 6 skal det ved nydyrking av areal til jordbruksformål settes av en vegetasjonssone på minst 6 meter mot vassdrag med årssikker vannføring og 2 meter mot vassdrag uten årssikker vannføring. Forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket har i § 4 minstekrav for vegetasjonssone som grenser til vassdrag med årssikker vannføring for å få areal- og kulturlandskapstilskudd.

133 For eksempel har Oslo kommune vedtatt en hensynssone som forbyr brønnboring i sentrale strøk uten at tiltaket først omsøkes. Dette har bakgrunn i en tolkningsuttalelse fra KLD om at brønnboring ikke er «vesentlig terrenginngrep etter pbl. § 20-1», se Solli (2021) s. 220 flg.

reguleringsplaner for bygge- og anleggstiltak alltid skje innenfor rammene av vannforskriftens materielle skranker. Reguleringsplaner vedtatt i strid med vannforskriftens forbud mot forringelse, uten at det er grunnlag for unntak etter vannforskriften § 12, vil etter vårt syn kunne kjennes ugyldig dersom planen påklages.¹³⁴

Som for kommuneplanens arealdel, gir plan- og bygningsloven vide rammer for å ivareta miljøhensyn i reguleringsplaner. Etter pbl. § 12-6 kan hensynssoner videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen. Et illustrerende eksempel på planbestemmelser for å ivareta miljøhensyn i reguleringsplaner, er den tidligere omtalte bestemmelsen i pbl. § 12-7 nr. 3 som blant annet åpner for å fastsette planbestemmelser med krav til miljøkvalitet i og utenfor planområdet.

Etter vårt syn gir systemet og virkemidlene i plan- og bygningsloven i utgangspunktet kommunene et godt redskap for å sikre at arealplaner som legger til rette for nye påvirkninger ikke kommer i konflikt med oppfyllelsen av miljømålene eller vannforskriftens forbud mot forringelse. Kommunene har ingen plikt til å vedta planer som legger til rette for *nye påvirkninger*, og kommunene har gjennom arealformål, hensynssoner og planbestemmelser både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner virkemidler for å styre arealbruken på en slik måte at vannmiljøet ivaretas gjennom arealplanleggingen.

Eldre arealplaner som legger til rette for nye påvirkninger, men hvor arealene enda ikke er utbygd i tråd med planen, reiser særlige spørsmål i forhold til vannforskriften. Som nevnt har tiltakshaver rettskrav på å få byggetillatelse til tiltak som er i tråd med vedtatt plan. Ved søknad om byggetillatelse som er i tråd med eldre planer (f.eks. planer vedtatt før vannforskriften ble vedtatt i 2006) og hvor forbudet mot forringelse ikke er vurdert, rett og slett fordi planen er for gammel, kan det nedlegges midlertidig byggeforbud i påvente av ny planbehandling av området, jf. pbl. 13-1. Midlertidig forbud er også en mulighet dersom kommunen får ny kunnskap om skadelig påvirkning.

134 Reguleringsplaner anses som et «enkeltvedtak» etter fvl. § 2 første ledd bokstav b, og kan følgelig påklages etter fvl. § 28 av parter og andre med rettslig klageinteresse.

Er det enda ikke søkt om byggetillatelse i tråd med en eldre plan, står kommunen fritt til å vedta en ny plan slik at utbygging (helt eller delvis) ikke lenger vil være en lovlig arealdisponering.¹³⁵ For eldre, «ikke-realisererte» arealplaner som medfører en «ferringelse» dersom planen realiseres, er det ikke bare et spørsmål om kommunene *kan* vedta en ny plan, men også et spørsmål om kommunene har en *plikt* til å vedta en ny plan.

Utgangspunktet etter både vanddirektivet og vannforskriften er at forringelser som følge av nye påvirkninger skal forhindres. Det at en arealplan eventuelt er vedtatt *før* vannforskriften ble vedtatt, innebærer etter vårt syn ikke at selve påvirkningen som planen legger til rette for kan anses som en «eksisterende» påvirkning. Forutsatt at arealene enda ikke er bygd ut i tråd med plan, og det heller ikke er grunnlag for å gjøre unntak etter vannforskriften § 12, vil kommunene etter vårt syn kunne ha en plikt til å endre planene dersom utbygging i tråd med planen vil føre til en forringelse.

I hvilken grad vannforskriften og miljømålene fastsatt i vannforvaltningsplanene faktisk følges opp av kommunene i praksis, er et annet spørsmål som vi ikke har grunnlag for å besvare her. Etterlevelse av vannforskriften forutsetter at kommunene har god kunnskap om vannforekomster, påvirkningsfaktorer og hvilke reguleringsmuligheter som finnes. Det er derfor grunn til å anta at vannforskriften og de regionale vannforvaltningsplanene foreløpig ikke er like godt innarbeidet i planprosessene i alle landets kommuner.

5.4 Virkemidler for å styrke den rettslige betydningen av vannforvaltningsplaner

I punkt 5.2 og punkt 5.3 har vi sett på hvordan miljømålene og forbudet mot forringelse kan ivaretas gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om kommunal arealplanlegging. Men hva hvis kommunene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar vannforskriften og vannforvaltningsplaner; hvilke virkemidler er da tilgjengelige? Vi har allerede pekt på at

¹³⁵ Begrensingen i arealplaners rettsvirkning gjelder, som vi har sett i punkt 5.2, bare for igangværende virksomhet.

reguleringsplaner, i kraft av å være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse.

Ved gjennomføringen av vanddirektivet ble innsigelse etter pbl. § 5-4 løftet frem som et sentralt virkemiddel for kontroll dersom kommuner fraviker vannforvaltningsplanene i kommunale planer.¹³⁶ Innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven er et av de viktigste virkemidlene som staten og fylkeskommunene har for å sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas av kommunene i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Etter rundskrift fra KLD skal innsigelse vurderes når et planforslag vil komme i konflikt med godkjent regional forvaltningsplan og/eller kravene i vannforskriften § 12 for å tillate ny aktivitet og nye inngrep i strid med miljømålene og forbundet mot forringelse.¹³⁷ Det vil da være opp til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å vurdere hvilken faktisk virkning vannforvaltningsplanene skal ha.

Riksrevisjonen har undersøkt bruken av innsigelser i plansaker. I denne undersøkelsen fremkommer det at det fremmes innsigelser knyttet til temaet vann i ca. 25 plansaker i året på landsbasis.¹³⁸ Riksrevisjonen har på bakgrunn av dette kritisert praktiseringen av innsigelsesinstituttet, ettersom praktiseringen ikke sikrer at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt i planprosessene.¹³⁹ Det ble særlig vist til at KDD har strammet inn innsigelsesinstituttet ved å sende signaler om at innsigelser skal fremmes med varsomhet og at det skal legges vekt på lokalpolitiske hensyn ved vurderingen av dem, samt at få innsigelser tas til følge. Det kan derfor stilles spørsmål ved om innsigelsesinstrumentet, slik det praktiseres i dag, er et godt egnet virkemiddel for kontroll med at hensynene som vannforvaltningsplanene skal ivareta følges opp i praksis.

¹³⁶ Direktoratgruppen, *Regional vannforvaltningsplan etter vannforskriften og plan- og bygningsloven*, veileder 1, 2013, på s. 1.

¹³⁷ Klima- og miljødepartementet, *Rundskriv T-2016-2 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*, 2016.

¹³⁸ Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument 3:7 (2018–2019), Riksrevisjonen (2019), tallene er hentet fra tabellen på s. 61. Undersøkelsen omfattet perioden 2013–2017.

¹³⁹ Op.cit. s. 8–10.

En annen mulig løsning kan være å gi deler av vannforvaltningsplanene bindende virkning ved at regional planmyndighet fastsetter regionale planbestemmelser etter pbl. § 8-5 som sikrer at det ikke foretas arealbruksendringer i strid med vannforvaltningsplanene. I medhold av denne bestemmelsen kan det fastsettes at det for et tidsrom av inntil 10 år kan nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter plan- og bygningsloven. En regional plan med planbestemmelse vil være rettslig bindende både for private parter og offentlige myndigheter. Kommunene vil få tid til å endre de kommunale planene, og forbudet etter pbl. § 8-5 vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen.¹⁴⁰

Alternativt kan statlige og regionale myndigheter starte opp plan-samarbeid etter reglene i pbl. § 3-6, med sikte på å få frem samordnede kommunale planer for å ivareta vannforvaltningsplanene. Bestemmelsen gir ikke i seg selv hjemmel for statlige og regionale myndigheter til å gi planer etter loven. Den er primært ment å være hjemmel for et koordinert arbeid, og vannforskriften er gitt i medhold av også denne bestemmelsen. Staten har imidlertid mulighet til å gripe inn i det kommunale planarbeidet gjennom statlige planretningslinjer etter pbl. § 6-2, statlige planbestemmelser etter § 6-3 eller statlig arealplan etter § 6-4.

6 Avslutning

Som denne artikkelen belyser, er vanndirektivet og vannforvaltningsplanene gjennomført som et sektorregulert regime i norsk rett. Dette er en konsekvens av hvordan norsk forvaltning i utgangspunktet er organisert med hensyn til ansvar og oppgaver som berører vannforvaltningen. I praksis gjør det gjennomføringen sårbar når vannforvaltningsplanene skal innlemmes i plan- og bygningslovens regime.

140 Se nærmere omtale av pbl. § 8-5 i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*, 2022.

I tråd med vanddirektivets intensjon skal vannforvaltningsplanene samordne myndigheter på ulike nivåer, og de skal deretter realiseres gjennom annet sektorregelverk. Til forskjell fra andre regionale planer etter plan- og bygningsloven, er deler av innholdet i vannforvaltningsplanene etter vårt syn rettslig bindende for offentlige myndigheter uavhengig av om vannforvaltningsplanene er gjennomført eller ikke i planer etter plan- og bygningsloven. Rettsvirkningen av vannforvaltningsplanene er derfor at miljømålene har umiddelbar rettslig bindende virkning for offentlig myndighetsutøving, men at de fremdeles må gjennomføres i planer og enkeltvedtak for å oppnå rettslig bindende virkning overfor private. En akilleshæl ved effektiviteten av systemet er at dersom vannforvaltningsplanene ikke gjennomføres eller hensyntas i samfunnsutviklingen, har det i utgangspunktet ingen direkte effekt for gyldigheten av planene eller tiltakene.

Det er et tankekors når staten er ansvarlig for mangelfull håndhevelse av vanddirektivet, mens den viktige håndhevelsen gjennom arealforvaltningen ligger på kommunalt nivå. Denne utfordringen forsterkes ved at det verken i lov eller veiledere er klart kommunisert at miljømålene som fastsettes i vannforvaltningsplanene er rettslig bindende for kommunal arealplanlegging.

Etter vårt syn er det en svakhet med den norske gjennomføringen at sektormyndighetene ikke er forpliktet til å gjennomføre tiltak som de selv har spilt inn som nødvendige for å nå miljømålene. Tiltak for miljøforbedring må hjemles i annet regelverk enn vannforskriften og vannforvaltningsplanene. Som vi har påpekt er ikke rettslige bindende planer vedtatt etter plan- og bygningsloven egnet for å korrigere lovlig *etablert* virksomhet med det formål å redusere eller eliminere uheldige miljøpåvirkninger. For arealer som ikke enda er utbygd, gir derimot plan- og bygningsloven flere virkemidler som kan brukes for å beskytte vannforekomster mot forringelser som følge av nye tiltak.

Vanddirektivets fortale slår fast at fellesskapets vannpolitikk krever en klar, effektiv og enhetlig rettslig ramme.¹⁴¹ Det stilles ikke krav til hvordan det gjennomføres i nasjonal rett, men det stilles krav til effektiv

141 Direktivets fortale pkt. 18.

gjennomføring. Vanddirektivet er i seg selv et komplisert regelverk.¹⁴² Den norske modellen for gjennomføring med en forskrift hjemlet i mange lover og som i stor grad baserer seg på veiledere, instruksjoner og såkalte «nasjonale føringer», gjør gjennomføringen av regelverket uoversiktlig og med uklare ansvarsforhold. Det bidrar til at regelverket blir komplisert å anvende i kommunene og krevende å innlemme i planer etter plan- og bygningsloven.

Kilder

Litteratur

- Baaner, Lasse, «Programmes of measures under the Water Framework Directive – a comparative case study» *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2011 nr. 1, s. 35–51.
- Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Gyldendal Akademisk 2012.
- Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg., Universitetsforlaget 2022.
- Gipperth, Lena og Martina Ekelund-Entson, *Mot samma mål? – implementeringen av EU:s ram-direktiv för vatten i Skandinavien*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Juridiska institutionens skriftserie nr. 6, 2010.
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019.
- Innjord, Frode mfl., *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, Gyldendal 2020.
- Kempen, Jasper J. H. van, «Countering the obscurity of obligations in European environmental law: An analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive» *Journal of Environmental Law* 24 (2012) nr. 3 s. 499–533.
- Kornerud, Svein, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner» *Kart og plan* 113 (2020) nr. 1 s. 41–58.
- Kymenvaara, Sara mfl., «Variations on the same theme: Environmental objectives of the Water Framework Directive in environmental planning in the Nordic countries» *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 28 (2019) nr. 2 s. 197–209.
- Michanek, Gabriel, «EU:s adaptiva vattenplanering och Svenska miljörättsliga traditioner», i *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse mfl. (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 352–365.

142 Direktivet har fra flere hold blitt kritisert for å være for komplisert, se bl.a. Michanek (2016) s. 355 med videre henvisninger.

- Myklebust, Ingunn E., «Handlerrommet for skjønn i plan- og byggjesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette N. Tøssebro (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 279–315.
- Solli, Gunnhild S., *Ute av syne, ute av sinn. Om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett*, Karnov Group 2021.
- Soderasp, Johanna og Maria Pettersson, «Before and after the Weser case: Legal application of the Water Framework Directive environmental objectives in Sweden» *Journal of Environmental Law* 31 (2019) nr. 2 s. 265–290.
- Schütz, Sigrid E., «Vassdirektivet – konsekvensar for næringsverksemd» *Tidsskrift for eiendomsrett* (2014) nr. 1, s. 11–47.
- Schütz, Sigrid E., «Sjødeponi – utfylling av ei lakune i vassreguleringa?», i *Liv, lov og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse mfl. (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 446–461.
- Wang Andersen (Larsen), Ingrid, «EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett» *Kart og plan*, 73 (2013) nr. 5, s. 355–366.
- Winge, Nikolai K., *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget 2013.
- Westerlund, Staffan, *Att förstå vattenramdirektivet*, Uppsala, Institutet för miljörett (IMIR) 2005.

Lover og forskrifter

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven).
- Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking (nydyrkingsforskriften).
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).
- Forskrift 25. november 2014 nr. 1533 om tilskudd til generell vannforvaltning.
- Forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.
- Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

Offentlige dokumenter, lovforarbeider og rundskriv

Offentlige dokumenter

- Direktoratsgruppen, *Regional vannforvaltningsplan etter vannforskriften og plan- og bygningsloven*, veileder 1, 2013.
- Direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet, *Vurdering av konsekvenser av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF*, 2001.
- Direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet, *Sammen for vannet, oppdatering av regional vannforvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram*, 28. november 2018.
- Direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet, *Klassifisering av miljøtilstand i vann*, veileder 2, 2018.
- Klima- og miljødepartementet, *EØS-notat om interkalibrering fase III, opprettet 23. januar 2017*, 3. juli 2018.
- Klima- og miljødepartementet, *Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene*, 19. mars 2019.
- Klima- og miljødepartementet, *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering*, brev, 9. juli 2021.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, 14. mai 2019.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*, 15. mars 2022.
- Kongelig resolusjon av juni 2010 om godkjenning av planen for første planperiode.
- Miljødirektoratet, *Høringsbrevet til vannforskriften 24. november 2005*, 2005.
- Miljødirektoratet, *Presisering fra Miljødirektoratet om regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer*, brev, 16. april 2015.
- Miljødirektoratet, *Vannmiljø i arealplanlegging*, tilgjengelig digitalt på etatens hjemmeside, hentet 15. desember 2021.

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*, dokument 3:7 (2018–2019), 2019.

Vannregion Glomma, *Regionalt tiltaksprogram etter vannforskriften 2016–2021*, 20. desember 2015.

Vannregion Vest-Viken, *Regional plan for vannforvaltning for Vest-Viken 2016–2021*, 2. november 2015.

Ås kommune, *Hovedutvalg for næring og miljø, møte 25. mai 2021 i saksnr. 21/01589-1 Pura-vannområdet Bunnefjorden med Årungen og Gjersjøvassdraget. Uttalelse til høringsdokumentene Regional vannforvaltningsplan 2022–2017 med tiltaksprogram for innlandet og Viken Vannregion, rådmannens saksutredning*, 2021.

Forarbeider, utredninger mv.

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.*

Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).*

Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).*

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).*

Prop. 93 L (2017–2018) *Endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vanndirektivet).*

Rundskriv

Klima- og miljødepartementet, *Rundskriv T-2016-2 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*, 2016.

Direktiver, kommisjonsbeslutninger m.m.

Direktiv 76/160/EØF om kvaliteten av badevann (badevannsdirektivet).

Direktiv 76/464/EØF om forurensning forårsaket av utslipp av visse farlige stoffer i fellesskapets akvatiske miljø.

Direktiv 92/43/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (habitatdirektivet).

Direktiv 2000/60/EC om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet).

Direktiv 2006/7/EF om forvaltning av badevannskvalitet og om opphevelse av direktiv 76/160/EF.

Direktiv 2008/105/EC om miljøkvalitetsstandarder på området vannpolitikk og om endring og senere oppheving av rådsdirektiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF, 86/280/EØF og om endring av europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF.

Direktiv 2009/147/EC om beskyttelse av ville fugler (fugledirektivet).

Direktiv 2013/39/EU om endring av direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF med hensyn til prioriterte stoffer på området vannpolitikk

EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (miljø).

Kommisjonsbeslutning (EU) 2018/229 av 12. februar 2018 om fastsettelse av verdiene for klassifiseringene i medlemsstatenes overvåkingssystemer som et resultat av interkalibreringen, i samsvar med europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF, og om oppheving av kommisjonsbeslutning 2013/480/EU.

Rettspraksis

- Høyesterett: Rt. 1986 s. 430 (Bjørheim).
 Rt. 1995 s. 738 (Norsk fett- og limindustri).
 Lagmannsrett: LF-2017-35956 (Frostating lagmannsrett).

Avgjørelser fra EU-domstolen

- Weser (C-461/13).
 Kommisjonen mot Polen (C-648/13).
 Schwartze Sulm (C-346/14).
 Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18).

Veiledningsmaterieell fra EU

- European Communities, Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document No 11 Planning process, 2003.
 European Communities, Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Technical Report No. 6, 2011.

Konvensjoner

- Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV).
 Konvensjon 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen).

Danske rettskilder

Lover og forskrifter

- Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157 om planlægning.
- Bekendtgørelse 2019-04-11 nr. 449 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter § 5.

Avgjørelser fra Miljø- og Fødevareklagenævnet

- MAD 2021.73.
- MAD 2017.448.

Svenske rettskilder

Lover

- Plan- och bygglag (2010:900).
- Miljöbalk (1998:808).