

DANVA notat

Emne: Forenkling af Natur- og Miljølovgivningen
Modtagere: Miljøministeriet
Udarbejdet af: HSA m. fl.
Dato: 31. januar 2014

DANVA finder Miljøministerens ambition om at skabe en enkel, klar og gennemskuelig lovstruktur, der skaber bedre sammenhæng mellem love og den virkelighed, de regulerer, for både visionær og spændende. Derfor glæder det os også at være involveret i arbejdet.

Afsættet for vores udmeldinger er, at vandsektorens¹ hovedformål er at levere rent drikkevand samt at aflede og rense regnvand og spildevand miljømæssigt forsvarligt og dermed medvirke til at sikre livskvalitet, sundhed, natur og miljø. Samt at sikre at dette sker på en effektiv måde og baseret på et bæredygtigt miljø og hensyn til klimaforandringer. En af visionerne for sektoren er, at Danmark skal være et foregangsland indenfor vandhåndtering, og at denne position bruges til at eksportere viden og teknologi.

Notatets opbygning:

DANVAs indstilling	s. 2
Overordnet hensyn om forenkling	s. 3
Målsætninger for en ændret struktur	s. 3
Vandsektoren og de enkelte målsætninger	s. 4
Helhedstankegang	s. 4
Tilgængelighed og gennemskuelighed	s. 4
Incitamentsunderstøttelse	s. 5
Aktualitet i lovgivningen	s. 5
Overordnet lovstruktur	s. 6
Sverige og Nederlandene	s. 6
Hovedlov	s. 6
Opsamling i forhold til hovedlov	s. 7
Sektorlove	s. 7
Aktivitetsbaseret sektorlov	s. 7
Områdebaseret sektorlov for vandområdet	s. 8
Konklusion i forhold til lovstruktur	s. 8
Sammenhæng med anden regulering	s. 9
Forholdet mellem love og bekendtgørelser	s. 9
Processen	s. 9

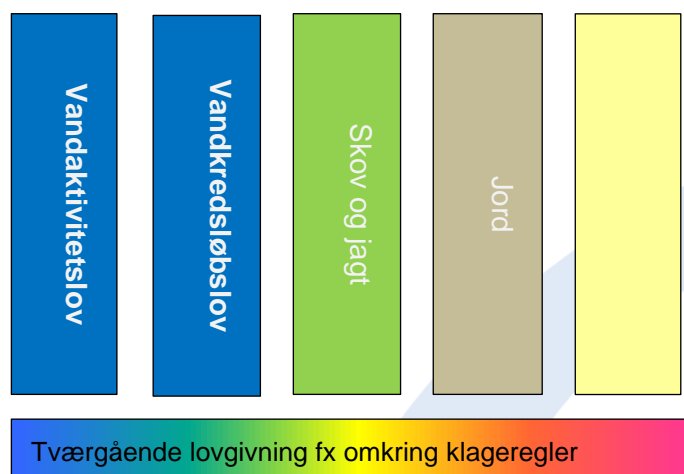
¹ Vandsektorbegrebet dækker over alle vand- og spildevandsforsyningselskaber – også de almene vandforsyninger, der leverer mindre end 200.000 m³ vand årligt.

DANVAs indstilling

DANVA mener, at den bedste struktur for den fremtidige natur- og miljølovgivning er en struktur baseret på sektorlove, i hvert fald når der er fokus på vandområdet og vandsektoren. Konkret er anbefalingen, at der arbejdes videre med et udgangspunkt om 2 love i forhold til vand.

1. En sektorlov, der regulerer aktiviteterne på vand- og spildevandsområdet fra levering af drikkevand over håndtering af regnvand til rensning af spildevand.
2. En sektorlov, der samler den øvrige lovgivning (de ikke aktivitetsbaserede regler) der omhandler vand i en form for hovedlov for vandområdet.

En struktur baseret på sektorlove vil kunne sammenstykkedes med de selvstændige sektorlove, der er nødvendige indenfor de enkelte matricer (vand, luft, jord, affald mv.).



Sektorstrukturen kan overvejes suppleret med tværgående love for enkeltelementer, hvor der ikke er behov for fokus på områder(matricer) eller aktiviteter fx i forhold til klageregler.

For at vandsektoren fortsat kan honorere de mange ønsker og krav, vurderes det som essentielt, at lovgivningen forholder sig særsomt til vandsektoren og dens aktiviteter i en aktivitetsbaseret sektorlov. En aktivitetsbaseret sektorlov for vand- og spildevand vil gøre det muligt at lave en mere fleksibel rammelovgivning med basis i incitamentsunderstøttelse. Samtidig vil det give bedre muligheder for at sammentænke lovgivningen. Ligesom det også vil have den fordel, at de mange aktører kan finde deres fælles regulering ét sted, hvilket vil øge overskueligheden og gennemsigtigheden for dem, som skal sikre virkeliggørelsen af det politiske ønske om beskyttelse af natur og miljø. Samtidig vil det være muligt at harmonisere i større omfang og mindske risikoen for dobbelt eller modstridende regulering.

For at skabe fokus på og sikre en implementering af hensyn og synergier i forhold til det samlede vandkredsløb i lovgivningen, bør det derudover overvejes at samle den øvrige lovgivning (de ikke aktivitetsbaserede regler) der omhandler vand i en samlet vandområdelov/vandkredsløbslov (en områdebaseret sektorlov). Denne lov vil kunne fungere som en hovedlov for vandområdet.

Overordnet hensyn om forenkling.

DANVA mener, at arbejdet på en ny strukturering af natur- og miljølovgivningen bør og kan munde ud i både en kvantitativ og en kvalitativ forenkling.

Den kvantitative forenkling er den nedbringelse af antallet af love og bekendtgørelser, der også er fremhævet af Miljøministeren som en del af arbejdet med reformeringen af natur- og miljølovgivningen.

Den kvalitative forenkling er essentiel og omhandler en harmonisering af regelsættet og en favorisering af ramme- og incitamentsstyring frem for detailstyring, kombineret med at der på udvalgte områder fastsættes detaljerede krav med henblik på at sikre et passende beskyttelsesniveau. Vi anser både en harmonisering af reglerne og mindre detailstyring som vigtige midler til at opnå Miljøministerens vision om en miljølovgivning med større gennemskuelse og fokus på at muliggøre de ting, der ønskes opnået.

DANVA opfordrer således til, at der arbejdes med såvel en kvantitativ som en kvalitativ forenkling af natur- og miljølovgivningen, som minimum når der er fokus på vandsektoren.

Målsætninger for en ændret struktur

DANVA har opstillet nogle helt grundlæggende mål, som vi mener, bør gælde for en reformeret struktur for Natur- og Miljølovgivningen.

Aktualitet i lovgivningen

En opdateret lovgivning, der afspejler virkeligheden i dag og ikke virkeligheden, som den så ud for 10 eller 20 år siden, bør være et mål. Strukturelt er det vigtigt at søge at opnå en regulering, der ikke blot er en frem skrivning til udstedelsestidspunktet, men at der i stedet udarbejdes en regulering med en fleksibilitet, som gør det muligt for reguleringen løbende at afspejle udviklingen i samfundet.

Incitamentsunderstøttelse

En regulering, der er baseret på at give muligheder, og som virker gennem incitamentsunderstøttelse frem for gennem detailregulering og forbud bør være et mål. Strukturelt bør der herunder være fokus på, at lovgivningen kan skabe rum og frie rammer for de aktører, der bidrager positivt til at opnå forskellige mål samtidig med, at der sikres den fornødne kontrol og foranstaltninger overfor de aktører, der ikke kan administrere de frie rammer.

Tilgængelighed og gennemskuelse

Det bør være et mål, at lovgivningen skal være let tilgængelig. Det betyder for eksempel, at lovgivningen bør struktureres således, at så meget som muligt samles. Der vil også være behov for klare definitioner og kompetencefordelinger.

Helhedsperspektiv

Det er essentielt, at der arbejdes ud fra en holistisk tilgang på natur- og miljøområdet, hvilket er helt afgørende indenfor vandkredsløbet, som uvilkårligt hænger sammen. En sådan tilgang vil være nødvendig i forhold til at sikre en helhedstankegang i forvaltningen og beskyttelsen af de enkelte naturressourcer. EU's vandrammedirektiv, som er omdrejningspunktet i forhold til planlægning og miljøbeskyttelsesarbejde, er netop udtryk for den holistiske tilgang vi støtter. En holistisk tilgang vil også være nødvendig, når der skal ses på de enkelte aktørers rollefordeling, muligheder og arbejde for at sikre virkeliggørelse af lovgivningens formål.

Vandsektoren og de enkelte målsætninger

Formålet med dette afsnit er at perspektivere de enkelte mål, der bør tilstræbes opnået ved en strukturændring af natur- og miljølovgivningen i forhold til vandsektoren.

Helhedstankegang

Vandsektorens hovedformål er på en forsvarlig og effektiv måde at bidrage til at sikre borgernes sundhed og beskyttelsen af natur og miljø ved at levere rent drikkevand og håndtere regn og spildevand. Det rene drikkevand, regn og spildevand udgør alle dele af det samlede vandkredsløb og er indbyrdes afhængige i såvel kvalitet som kvantitet. Med andre ord er rent drikkevand ikke blot knyttet til beskyttelsen af grundvandet og håndtering af drikkevand. Ligesom mange natur- og miljøværdier er adgangen til rent drikkevand bl.a. et resultat af håndteringen af spildevand, regnvand og klimaforandringer. Det er således nødvendigt at indtænke såvel beskyttelsen som håndteringen af det samlede vandkredsløb i lovgivningen.

Indarbejdningen af en helhedstankegang har mange facetter, rent spildevand er bl.a. knyttet til regulering af virksomheder, BAT mv., ligesom regulering af regnvand bl.a. er tæt knyttet til den fysiske planlægning.

Vandsektoren i dag er reguleret via et utal af regler i love og bekendtgørelser- endda fra andre ministeriers ressortområder. De talrige regelsæt selv indenfor Miljøministeriets ressort betyder en øget risiko for, at der opstår uforudsete barrierer og modsatrettede regler i reguleringen. Det hindrer eller besværliggør de mange samfundsopgaver, der ønskes løst af vandselskaberne, fordi de reguleringsmæssige rammer ikke er på plads. Et konkret eksempel er vandselskabernes deltagelse i håndtering af udfordringerne grundet klimaforandringer. Der er lovgivningsmæssigt skabt mulighed for, at vandselskabernes kan medfinansiere klimatilpasningsprojekter, men der er ikke indarbejdet et hensyn til håndteringen af det samlede vandkredsløb eller en fleksibilitet i forhold til, hvor fx driften af den konkrete løsning er mest hensigtsmæssigt placeret. Der er således ikke sikret en balance mellem operatører af vandkredsløbet, myndigheder og andre aktører.

Tilgængelighed og gennemskuelighed

Omfanget af og spredningen af den lovgivning, der berører vandsektoren, betyder, at der er en meget stor uklarhed og uigennemskuelighed i lovgivningen. En mere samlet lovgivning i forhold til det, der berører vandselskaberne, vil betyde en mere smidig administration og mere effektiv drift af selskaberne (som den naturlige målgruppe for reguleringen) og være med til at sikre mulighederne for, at selskaberne vil kunne honorere samfundets og politikernes ønsker til selskaberne. En samling af lovgivningen vil betyde, at den relevante regulering kun skal søges et eller enkelte steder. Det vil ikke kun have værdi for vandselskaberne, men også for de mange andre interessenter, der har behov for overblik over vandområdet. Samtidig vil en samling af reguleringen kunne afhjælpe risikoen for indbygning af barrierer og modsatrettede regler i lovgivningen og være med til at sikre en harmonisering af reglerne.

Vandselskaberne ser et stort behov for klarere rollefordelinger. Både i forhold til egen rolle og i forhold til eksempelvis myndigheder og andre aktører. Dette gælder særligt i forhold til samspillet mellem den økonomiske regulator og miljøreguleringen i øvrigt. At der er et særligt behov for tydeliggørelse af rollefordelingen skyldes bl.a., at vandselskaberne er underlagt flere forskellige myndigheder i forskellige sammenhænge, ligesom deres aktiviteter kan have stor geografisk spredning fx over flere kommuner. Endvidere vil en klar og entydig rollefordeling støtte den metodefrihed, selskaberne ser som en nødvendighed for at kunne drive en effektiv og helhedsorienteret forsyning. En samling af forskellige love og indarbejdning af større helheds-tænkning i lovgivningen bør skabe overblik og mulighed for korrektion af rolle- og opgavefordelingen for og mellem vandselskaberne og forskellige andre aktører som fx myndigheder. Det er nødvendigt at få tydeliggjort forskellen mellem myndighedernes rolle med fastsættelse af overordnede rammer og vandforsyningernes rolle ift. til at sikre implementeringen via anlæg og drift og evt. finansiering. Rollefordelingen er afgørende i forhold til krydsfeltet mellem skattefinansiering og takstfinansiering. Men rollefordelingen er ikke blot relevant i forholdet mellem myndigheder og vandforsyninger, men også ift. fx private aktører.

Incitamentsunderstøttelse

Vandsektoren har en særlig samfundsmæssig rolle. Vandsektorens opgaver spænder fra at levere rent vand og håndtere regnvand til rensning af spildevand, og i forlængelse af disse aktiviteter bliver vandsektoren en aktiv og vigtig aktør i forbindelse med klimatilpasning og beskyttelsen af natur- og miljøinteresser og samfundsværdier som eksempelvis bygninger og infrastruktur. Samtidig er der opstillet en række krav til vandsektorens ageren, som ikke i fornødent omfang giver hensigtsmæssige rammer for opgavevaretagelsen, idet de er baseret på fx kontrol frem for incitamentsunderstøttelse. Eksempelvis er der fastsat meget stringente krav til vandsektorens organisering og økonomiske ramme, som står i vejen for udviklingsmulighederne i vandsektoren herunder teknologiudvikling og innovation

På denne måde bliver fælles ambitioner bremsede, som fx regeringens ønske om at udnytte det teknologiudviklingspotentiale, der findes i vandsektoren for derved at understøtte den danske eksport. En ambition, som er helt i overensstemmelse med vandsektorens egen vision om, at Danmark skal være et foregangsland indenfor vand, og at denne position skal bruges til at eksportere viden og teknologi.

Som en del af indarbejdningen af mere incitament i lovgivningen mener vi, at den nye lovstruktur skal tilstræbe en mere rammebaseret og mindre detaljeret lovgivning. Der er således ingen grund til at regulere, hvorledes et udlederkrav opfyldes, det bør være nok at fastsætte selve kravet. Det vil også medvirke til incitamentsunderstøttelsen, hvis der gives mere frihed for de aktører, som overholder gældende rammer og arbejder aktivt for at opnå opstillede mål, mens kontrol og forbud i stedet hovedsageligt anvendes overfor de aktører, der ikke kan finde ud af at administrere denne frihed.

Aktualitet i lovgivningen

Et vigtigt element i arbejdet vil selvfølgelig være at opdatere lovgivningen, som i stort omfang er baseret på, hvordan virkeligheden var i 70'erne. Men et andet element i aktualisering af lovgivningen vil bestå i at sikre, at lovgivningen ikke baseres på et nyt øjebliksbillede, men i stedet gøres så fleksibel som mulig for at kunne følge med og understøtte den ønskede fremtidige udvikling – herunder vandselskabernes fremtidige rolle som vandoperatør og medspiller i forhold til knowhow og teknologiudvikling. I vandsektoren er der stor forskel fra område til område i forhold til, hvilke udfordringer og muligheder håndteringen af vandkredsløbet genererer og dermed også forskel med hensyn til, hvilken håndtering og rollefordeling mellem forsyning og kommune der er hensigtsmæssig. Det vil være nødvendigt at indarbejde en kombination af fleksibilitet og

klarhed i lovgivningen, hvor der opstilles en klar ramme for mulighederne og for kompetence/rollefordeling og dermed også for finansieringsstrukturen.

Overordnet lovstruktur

Den samlede natur- og miljølovgivning består af 53 love med en rækkevidde fra regulering af vandsektorens organisering og økonomiske forhold til regulering af miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med ophugning og skrotning af biler. Derfor vil det være omsonst at overveje en sammenskrivning af samtlige love.

Det vil derimod være relevant at vurdere, om det kan være hensigtsmæssigt at placere den lovgivning som regulerer vandområdet sammen med reguleringen af andre natur og miljøværdier i en samlet lov (en hovedlov) eller om der i stedet bør fokuseres på mere målrettet regulering af vandområdet.

Sverige og Nederlandene

Omdrejningspunktet for Sveriges hovedlov har været en samling af en række (15) overlappende love med henblik på at øge overskueligheden og mindske modstridende regler i lovgivningen. Loven suppleres fortsat af flere love, der har fokus på særlige sektorer eller aktiviteter.

I Nederlandene har man indtil nu integreret 25 forskellige tilladelsesordninger i et samlet regelsæt og 8 love i en samlet vandlov. Senest er der taget initiativ til en yderligere samling af 15 eksisterende love og dertil miljøkrav fra yderligere ca. 25 love. Dette gøres for at sikre større fleksibilitet, sammenhæng og muligheder for regional/ lokal tilpasning. Derudover er tilpasning til EU-lovgivningen nævnt som et centralt princip. Det er en forudsætning, at de lokale, regionale og statslige myndigheder koordinerer deres indsats. Udmøntningen af dette seneste initiativ er dog endnu uvis.

Hovedlov

Helle Tegner Anker anfører i sin rapport "Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning" at erfaringerne fra Nederlandene og Sverige er, at der er visse udfordringer ved at samle al lovgivning under den samme lovgivning, samt at en samlet miljølov ikke nødvendigvis harmonerer med strukturen i og karakteren af EU's miljølovgivning. Det anføres dog samtidig, at det kan være en fordel ved en samlet miljølovgivning, at den kan give en fælles ramme for gennemførelseslovgivningen i forhold til fx grundprincipper samt fælles regler om administration, tilsyn og sanktioner.

Ud over de af Helle Tegner Anker anførte forhold om implementeringen af EU's miljølovgivning, skal DANVA anføre, at en fordel ved en samlet hovedlov vil være, at den umiddelbart opfylder målsætningerne om, at vandselskaberne og andre aktører skal lede forholdsvis få steder for at finde den relevante lovgivning. Ligesom det formentlig vil lette muligheden for en regel koordinering og betyde mindre risiko for modstridende regler.

Imod argumentet om én hovedlov står imidlertid målsætningen om overskuelighed for de aktører, der skal anvende loven, idet en meget stor og omfangsrig regulering ikke i sig selv er gennemskuelig, men i stedet kan være det modsatte. Samtidig vil indarbejdning af fleksibilitet formentlig også vise sig problematisk.

En særlig opmærksomhed i forbindelse med overvejelserne omkring indførelse af en hovedlov må rettes mod behovet for den helhedstankegang og synergier i forhold til miljø og natur, der er helt afgørende i for-

hold til både natur- og miljøbeskyttelsen og håndteringen af det samlede vandkredsløb. (Gør sig formentlig også gældende for andre naturtyper som fx jord eller luft). Varetagelsen af disse hensyn medfører, at det vil være en forudsætning ved en samlet lovgivning, at den regulering, som vedrører vandkredsløbet (og øvrige naturressourcer) samles i selvstændige afsnit med tilhørende struktureret underinddeling, således at alene tværgående regulering som fx klageadgang samles helt i tværgående afsnit.

En tværgående regulering vil dog betyde, at der vil være mange aktører og interesser samlet, hvilket vil have betydning i form af en større proces ved fx lovændringer.

Afgørende for, om det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde en samlet lovgivning, bør være en grundig analyse af, hvilke problemer strukturen af den samlede lovgivning medfører samt en vurdering af, om disse problemer reelt vil kunne løses ved at samle lovgivningen.

Opsamling i forhold til hovedlov

Der kan umiddelbart opnås flere målsætninger ved etablering af en samlet miljølovgivning, men der vil fortsat være flere uindfriede målsætninger. Samtidig er det en forudsætning for en hovedlov, at der indarbejdes en meget tydelig og klar opdeling i forhold til i hvert fald de enkelte naturressourcer. Endelig vil der også være ulemper forbundet med løsningen.

Sammenfattende er det DANVAs vurdering, at omfanget og kompleksiteten af en samlet hovedlov vil være så stor, at det næppe vil øge overskueligheden eller stå mål med indsatsen. Der kan evt. være synergier forbundet med at samle klageregler samt regler om tilsyn.

Sektorlove

DANVA tilslutter sig ikke en sammenblanding af reguleringen af alle områder fra jord over luft til vand. I stedet ønsker vi, at der ydes hvert enkelt område særskilt fokus i reguleringen med henblik på, at der kan tages højde for de naturlige sammenhænge, synergier og behov indenfor hvert enkelt område.

En måde at sikre dette på kunne være at operere med sektorlove efter svensk forbillede. Sverige har valgt at lade en række sektorlove fungere ved siden af hovedloven. Hovedloven indeholder overordnede og tværgående regler og mere specifikke regler omkring forskellige forhold, mens der ved siden af fungerer en række sektorlove med fokus på særlige områder eller aktiviteter.

Aktivitetsbaseret sektorlov

DANVA forslår, at der laves en særskilt lov, der regulerer aktiviteterne på vand- og spildevandsområdet fra levering af drikkevand over håndtering af regnvand til rensning af spildevand.

Baggrunden for en sådan sektorlov for forsyningsaktiviteter er, at reguleringen af aktiviteterne omkring levering af vand og spildevand mv. er særdeles omfattende og spænder fra regulering af supplerende grundvandsbeskyttelse over tilslutning til spildevandforsyninger, til organisering af vandsektorens økonomiske forhold. Dette hænger sammen med, at området er centralt for folkesundheden og infrastruktur samtidig med, at forsyningerne har en rolle i mange forhold som fx den danske natur – og miljøbeskyttelse, klimatilpasning, teknologiudvikling og eksportunderstøttelse. Der er således mange ønsker og krav til vandsektoren, og som eksemplificeret under punktet om målsætninger medfører de mange aspekter af reguleringen en lang række udfordringer. En meget stor del af disse udfordringer skyldes kombinationen af en stor kompleksitet med mange snitflader, der kræver regulering og et stort behov for fleksibilitet i forhold til løsning/håndtering af-

hængig af tid og sted. Samtidig er der behov for en indarbejdning af sammenhæng i reguleringen, således at der opstår fleksibilitet i løsninger og en lettelse i adgangen til deres realisering.

For at vandsektoren fortsat kan honorere de mange ønsker og krav, vurderes det som essentielt, at lovgivningen forholder sig særskilt til vandsektoren og dens aktiviteter i en aktivitetsbaseret sektorlov. En aktivitetsbaseret sektorlov for vand- og spildevand vil gøre det muligt at lave en mere fleksibel rammelovgivning med basis i incitamentsunderstøttelse. Samtidig vil det give bedre muligheder for at sammentænke lovgivningen. Ligesom det også vil have den fordel, at de mange aktører kan finde deres fælles regulering ét sted, hvilket vil øge overskueligheden og gennemsigtigheden for dem, som skal sikre virkeliggørelsen af det politiske ønske om beskyttelse af natur og miljø. Samtidig vil det være muligt at harmonisere i større omfang og mindske risikoen for dobbelt eller modstridende regulering.

Områdebaseret sektorlov for vandområdet

For at skabe fokus på og sikre en implementering af hensyn og synergier i forhold til det samlede vandkredsløb i lovgivningen, bør det derudover overvejes at samle den øvrige lovgivning (de ikke aktivitetsbaserede regler) der omhandler vand i en samlet vandområdelov/vandkredsløbslov (en områdebaseret sektorlov). Denne lov vil kunne fungere som en slags hovedlov for vandområdet.

Formålet hermed skulle være at give bedre muligheder for at sammentænke lovgivningen, således at det ville give mulighed for forenkling og mindske risikoen for dobbelt eller modstridende regulering. Samtidig ville det gøre lovgivningen mere lettilgængelig og overskueligt såfremt regelsættet blev samlet et sted. Afgørende for, om det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde en særskilt lovgivning på vandområdet, bør dog være en grundig analyse af, hvilke problemer strukturen af den ændrede lovgivning medfører samt en vurdering af, om disse problemer reelt vil kunne løses ved at samle lovgivningen.

Konklusion i forhold til overordnet lovstruktur

DANVA mener, at der bør tages hensyn til vandkredsløbet og andre naturlige kredsløb/forhold ved reguleringen. Derfor bør der laves en selvstændig vandkredsløbslov, der kan fungere som en form for hovedlov for vandområdet. (Alternativt er det nødvendigt, at indarbejde selvstændige kapitler herom i en hovedlov).

Derudover er der behov for en særlig sektorlov indenfor vandsektorens aktivitetsområde. Baggrunden herfor er, at omfanget af krav til, hensyn bag og ønskerne omkring disse aktiviteter genererer en så kompleks og omfattende regulering med betydning for mange aktører, at det nødvendiggør en sådan regulering. Eksisterende love, hvis indhold helt eller delvist kunne inddrages er vandsektorloven, vandforsyningsloven og betalingsloven.

Der bør ikke laves en samlet "vandlov", hvor den overordnede regulering af vandområdet og reguleringen af forsyningsaktiviteterne kombineres i en lov, idet kompleksiteten heraf vil være så stor, at de påtænkte fordele forsvinder.

DANVA foreslår, at en tværgående lov ("hovedlove") på natur- og miljøområdet begrænses til en regulering af de overordnede principper og tværgående regler. Som eksempel på elementer kan nævnes miljømål og tilhørende (miljø)planlægning af forskellig karakter suppleret af miljøvurderingskrav, adgang til miljøoplysninger, klage og sanktioner. Mulighed for implementering af EU-lovgivningen bør inddrages i forhold til om enkelte elementer placeres bedst i selvstændige tværgående love for natur- og miljøområdet.

Sammenhæng med anden regulering

Arbejdet og dermed også dette notat er begrænset til strukturering af Miljøministeriets lovgivning. Der findes imidlertid en omfattende regulering med betydning for vandsektoren indenfor andre ministeriers ressortområder fx Skatteministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Transportministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. Denne spredning af reguleringen på flere ministerier udgør ikke et strukturelt problem for Miljøministeriet. Men i praksis opleves alligevel problemer på baggrund af denne struktur, fordi der ikke sker en tilstrækkelig indholdsmæssig koordinering af de forskellige regelsæt på tværs af ressortområderne.

DANVA skal derfor opfordre til, at der søges indarbejdet en bedre koordinering i form af fx krydshenvisninger og regelharmonisering, når den nye struktur skal udmøntes i lovgivning.

Forholdet mellem love og bekendtgørelser

DANVA har i ovenstående hovedsageligt beskæftiget sig med selve strukturen. Med hensyn til forholdet mellem love og bekendtgørelser anføres følgende: Fordelen ved bekendtgørelser er, at disse er forholdsvis lette at ændre i forhold til love. Mens fordelen ved love frem for bekendtgørelser er, at de til lovene knyttede lovbemærkninger udgør et væsentligt fortolkningsbidrag ved den senere anvendelse af lovene. Den store ulempe ved bekendtgørelser er som nævnt de manglende fortolkningsbidrag. Dette kan dog imødegås ved brug af vejledninger og evt. cirkulærer. Hvorvidt love eller bekendtgørelser er at foretrække, er selvfølgelig afhængig af kompleksiteten af den pågældende regulering og afvejningen af de nævnte fordele samt ressourcer til udfærdigelse af vejledninger mv.

Det er DANVAs ønske, at der arbejdes med tilgængeligheden for brugerne af lovgivningen i forbindelse med en ny struktur fx ved, at bekendtgørelser i højere end i dag følges op af vejledninger og cirkulærer

Et særligt fokusområde bør samtidig være det store antal bekendtgørelser, som findes på vandområdet. Disse bør underkastes et kritisk eftersyn med henblik på at afprøve, om de stadig er relevante, og om der er mulighed for at samle nogle af bekendtgørelserne med henblik på at øge overskueligheden i lovgivningen. Det væsentlige som DANVA ser det ved en omlægning af strukturen er at de mange uhenigtsmæssigheder der i dag er i miljølovgivningen fjernes.

Processen

Det er en meget væsentlig forudsætning for en hensigtsmæssig proces omkring en samlet revision af lovgivningen, at der afsættes de nødvendige ressourcer til det meget betydelige lovgivningsarbejde. I modsat fald vil det ikke være muligt samtidig at gennemføre den løbende udvikling af lovreguleringen, der nødvendiggøres af nye politiske initiativer, EU-regulering mv. Alternativt vil det blive nødvendigt at strække lovrevisionerne over så mange år, at den reelt bliver meningsløs.