



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Miljø- og Fødevareklagenævnet
Nævnens Hus
Toldboden 2
8800 Viborg
Cvr. nr. 37795526

Virksomheder
J.nr. 2024 - 95793
Ref. [REDACTED]
Den 17. december 2024

Sendt til [REDACTED]@naevneneshus.dk

**Miljøstyrelsens bemærkninger til klagesag 24/11139, klagenummer 1067695 –
Miljøgodkendelse af Skærbækværket (udledning af rensset spildevand til Kol-
ding Fjord)**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 28. november 2024 anmodet Miljøstyrelsen om at uddybe styrelsens bemærkninger til klagens enkelte klagepunkter. I det følgende er Miljøstyrelsens uddybende bemærkninger for overblikkets skyld fremsat med samme nummerering som i klagen.

I Miljøstyrelsens uddybende bemærkninger henviser styrelsen til følgende vedlagte bilag:

- | | |
|---------|--|
| Bilag A | Internt notat af 14. marts 2024 om Miljøministeriets fortolkning af EU-rettens mulighed for at udpege blandingszoner i overfladevandområder i laveste tilstandsklasse. |
| Bilag B | Udkast til notat af januar 2024 om den retlige ramme for og hjemmel til anvendelse af blandingszoner ved meddelelse af tilladelse til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder. |
| Bilag C | Notat af 6. oktober 2023 om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023. |
| Bilag D | Notat af 2. december 2024 om Miljøministeriets dialog med EU-Kommis-sionen om forpligtelsen i vandrammedirektivets artikel 4 til at forebygge "forringelse af tilstanden" på baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023. |

Klagepunkt 1 – rettet mod den konkrete tilladelse

1. Miljøstyrelsen har forstået dette klagepunkt sådan, at klager mener, at der ikke kan gives en tilladelse til mertilledning af metaller til det berørte vandområde, hvor miljøkvalitetskrav/kriterier fastsat i en eller flere matricer for de pågældende metaller i forvejen er overskredet i vandområdet, da det vil hindre målopfyldelse.

Miljøstyrelsen kan oplyse, at det modtagende vandområde **Kolding Fjord, Ydre** ifølge den gældende vandområdeplan (2021-2027) er i dårlig økologisk tilstand og i ikke-god

kemisk tilstand, men at årsagen hertil ikke skyldes metaller. Det tilstødende vandområde, Lillebælt, Snævringen er ligeledes i ikke-god kemisk tilstand, hvilket derimod skyldes overskridelse af miljøkvalitetskrav i biota for metallerne cadmium og bly.

Miljøstyrelsen har herudover i den påklagede afgørelse foretaget en vurdering af, om nye nationalt fastsatte kvalitetskriterier for metallerne nikkel, krom og arsen i biota og i sediment er overskredet, jf. Miljøstyrelsens notat i afgørelsen¹. I vurderingen heraf har styrelsen desuden inddraget de nyeste overvågningsdata senest fra 2022. Vurderingen viser, at der i det modtagne vandområde **Kolding Fjord, ydre bl.a.** er overskridelse af kvalitetskriterierne i sediment for nikkel, krom og arsen. De forventede tilførte stofmængder og koncentrationer i udledningen fra Skærbækværket fremgår af tabel 3 i klagepunktet. Beregningerne af stofmængderne er foretaget på baggrund af de fastsatte kravværdier for stofkoncentrationen i udledningen samt den tilladte årlige udledte spildevandsmængde.

Den påklagede afgørelse indeholder som følge heraf konkrete vurderinger af påvirkningen fra udledning af metallerne. Vurderingerne følger gældende vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer², herunder FAQ43. Miljøstyrelsen har derudover foretaget en konkret vurdering af, om udledningen vil kunne tillades i overensstemmelse med § 8 stk. 2 og stk. 3, i bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter³ og vejledningen til bekendtgørelsen⁴.

Miljøstyrelsen har således til grund for afgørelsen beregnet, hvilke koncentrationsstigninger udledningen vil medføre i blandingszonens rand og i udvalgte repræsentative målepunkter for de pågældende metaller, hvor miljøkvalitetskrav/kvalitetskriterier i forvejen er overskredet i vandområdet i et eller flere matricer. Miljøstyrelsen har også foretaget en vurdering af, om udledningen i sig selv vil kunne give anledning til overskridelse af miljøkvalitetskrav. På baggrund heraf, er det Miljøstyrelsens samlede vurdering, at de beregnende koncentrationsstigninger af de pågældende metaller, som følge af den tilladte merudledning, ikke vil påvirke opfyldelse af miljøkvalitetskrav og kvalitetskriterier i overfladevandsområdet/r uden for de udpegede blandingszoner og ikke vil være til hinder for opfyldelse af miljømålet om god tilstand eller medføre en forringelse af tilstanden i det modtagende eller i de tilstødende vandområder⁵.

¹ Miljøstyrelsens notat af 3. oktober 2024 om overholdelse af bestemmelserne i indsatsbekendtgørelsens §8 for påvirkning fra miljøfarlige forurenende stoffer (MFS) i udledning af rensset røggaskondensatvand fra SKV40, afsnit 4 *Supplerende vurdering af overholdelse af miljøkvalitetskrav- og kriterier for biota* og afsnit 5 *Supplerende vurdering af overholdelse af miljøkvalitetskrav- og kriterier i sediment* (Vedlagt afgørelsen som Bilag E)

² Vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024 til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til overfladevand og havområder med ofte stillede spørgsmål og svar.

³ Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter

⁴ Vejledning nr. 9210 af 18. april 2024 til bekendtgørelsen om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

⁵ Miljøgodkendelse af 3. oktober 2024 om tilladelse til direkte udledning af spildevand fra etableret vandrensningsanlæg til Kolding Fjord, *Samlet konklusion*, side 59. Samt Miljøstyrelsens notat af 3. oktober 2024 (Bilag E), *Overordnet konklusion*, side 31

Klagepunkter rettet mod anvendelse af FAQ'erne

2. Miljøstyrelsen har i afgørelsen om udledningen af rensset spildevand fra Skærbækværket fulgt gældende vejledninger, dvs. navnlig vejledningen til bekendtgørelse om indsatsprogrammer og vejledningen til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. Vejledningen til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, hvorefter der udpeges blandingszoner er udarbejdet på baggrund af Miljøministeriets fortolkning af artikel 4 i direktivet om miljøkvalitetskrav⁶ og blandingszoner og Kommissionens vejledning til bestemmelsen, jf. bilag A, B og C.
3. Miljøstyrelsen har fulgt den gældende vejledning på området, hvor der i FAQ 43 er angivet, at hvis udlederkrav fastsættes under forudsætningerne i FAQ 43, så vil udledningen ikke give anledning til yderligere forringelse af overfladevandet eller hindre målopfyldelse for overfladevandet. Se evt. bilag A, B, C og D for redegørelse for Miljøministeriets fortolkning af reglerne for udpegning af blandingszoner og forståelse af forringelsesbegrebet samt fortolkning af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023.

Det fremgår af FAQ 43, at udlederkravet altid skal vurderes konkret i forhold til udledningen og overfladevandet, og at det skal kunne eftervises ved beregninger, at der er sikkerhed for, at udledningen ikke vil medføre påvirkning af opfyldelsen af miljøkvalitetskravene i overfladevandet uden for blandingszonen. Omfanget af den samlede påvirkning (kumulative effekter) af overfladevandet fra øvrige kilder skal inddrages. Hvis udlederkrav fastsættes under forudsætningerne fastsat i FAQ 43, vurderer Miljøstyrelsen, at udledningen ikke vil medføre påvirkning af opfyldelsen af miljøkvalitetskravene i overfladevandet uden for blandingszonen.

Miljøstyrelsen er ikke enig med klager i, at FAQ 43 medfører en forskydelse af punktet, hvor miljøkvalitetskrav skal være overholdt, eftersom miljøkvalitetskravet i forvejen er overskredet i overfladevandet. Beregningen i blandingszonens rand er med til at sikre, at udledningen ikke vil medføre yderligere forringelse af overfladevandet.

4. Vejledningen til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer er udarbejdet på baggrund af Miljøministeriets fortolkning af reglerne for udpegning af blandingszoner og forståelse af forringelsesbegrebet og tolkningen af klagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 se bilag A, B, C og D. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at vejledningen er i overensstemmelse med nævnets afgørelse af 23. februar. 2023.

Hertil kommer, at miljømyndigheden altid skal foretage en konkret vurdering af udledningens påvirkning af det konkrete overfladevand. Se også bemærkningen til klagepunkt 3.

⁶ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF med senere ændringer

Miljøstyrelsen bemærker derudover, at det fremgår af udledningsbekendtgørelsens⁷ § 6 stk. 1, pkt. 5, at miljømyndigheden skal fastsætte vilkår i en udledningstilladelse, der sikrer, at stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota, *ikke stiger i væsentlig grad* i sediment og biota. Bestemmelsen i bekendtgørelsen er en del af gennemførelse af bestemmelsen i artikel 3, stk. 6, 2. pkt., i direktiv om miljøkvalitetskrav. Efter Miljøstyrelsens opfattelse er der således mulighed for at tillade udledning af stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota, hvis det ikke medfører en *væsentlig* akkumulering af stoffet/stofferne i sediment og biota.

5. Miljøstyrelsen har fulgt den gældende vejledning på området, som er udarbejdet på baggrund af Miljøministeriets fortolkning af Vandrammedirektivets regler og klagenævnssafgørelsen af 23. februar 2023. Se evt. bilag D om Miljøministeriets dialog med EU-Kommissionen om forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden".

Miljøstyrelsen er ikke enig med klager i, at FAQ 43 medfører en forskydelse af punktet, hvor miljøkvalitetskrav skal være overholdt, eftersom miljøkvalitetskravet i forvejen er overskredet i overfladevandet. Beregningen i blandingszonens rand er med til at sikre, at udledningen ikke vil medføre yderligere forringelse af overfladevandet. Se bemærkning til klagepunkt 3.

Miljøstyrelsen bemærker, at det i udledningsbekendtgørelsens⁸ § 7, stk. 1, og Bilag D er angivet, at miljømyndigheden skal fastsætte vilkår til en udledning på baggrund af beregninger, som sikrer, at udledningen ikke påvirker de berørte overfladevandes opfyldelse af miljøkvalitetskrav. Vurderingen af udledningens påvirkning af overfladevande skal udføres ved en beregning - og ikke ved måling i overfladevandet, hvilket også fremgår af FAQ 43.

Miljøstyrelsen står gerne til rådighed til uddybning af yderligere spørgsmål eller behov for teknisk gennemgang.

Med venlig hilsen

V
+45
@mst.dk

⁷ BEK nr. 1433 af 21. nov. 2017 Om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder

⁸ BEK nr. 1433 af 21. nov. 2017 Om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder

NOTAT

INTERN



Miljøministeriet
Departementet

Ref. [redacted]

Den 14. marts 2024

Miljøministeriets fortolkning af EU-retten mulighed for at udpege blandingszoner i overfladevandområder i laveste tilstandsklasse

1. Indledning

Miljøministeriet suspendede, som følge af en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 23. februar 2023, dele af Ministeriets vejledninger om miljøfarlige forurenende stoffer. Afgørelsen angår udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (tungmetaller, lægemidler, pesticid- og biocidmidler, PFOS mv.) til vandløb, søer, overgangsvande og kystvande.

Afgørelsen vedrører tilførsel af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder, som i forvejen er i "ikke-god tilstand". Mange danske vandområder er i "ikke-god tilstand", det vil sige laveste tilstandsklasse, på grund af overskridelser af miljøkvalitetskrav. Miljøministeriet har i lyset af Klagenævnets afgørelse foretaget en fornyet analyse af EU-Domstolens praksis og vil på denne baggrund præcisere ministeriets vejledninger. Der henvises til Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023.

Klagenævnets forholdte ikke til, om der kunne udpeges en blandingszone i den konkrete sag.

Det følger af § 8 i bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer, at miljømyndigheden kan udpege blandingszoner omkring udledningpunkter. Bestemmelsen, der er en tekstnær implementering af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (direktiv om miljøkvalitetskrav), finder også anvendelse på vandområder, som i forvejen er i laveste tilstandsklasse.

I de følgende redegøres for Miljøministeriets fortolkning af EU-retten for så vidt angår mulighederne for at udpege blandingszoner efter direktiv om miljøkvalitetskrav¹ i situationer, hvor der tilføres miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, som i forvejen er i "ikke-god tilstand" på grund af overskridelse af miljøkvalitetskrav.

I nærværende notat forholder Miljøministeriets sig ikke til Miljøstyrelsens vurdering i "Vejledning 9053 af 21. december 2021 Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet (FAQ'erne)", herunder FAQ 43 om blandingszoner og den heri nævnte forhøjelse af koncentrationen ved blandingszonens rand på mere end 5 %.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken.

2. EU-retlig regulering af blandingszoner

2.1. Vandrammedirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet) fastlægger en retlig ramme for beskyttelse og forbedring af alt overfladevand (vandløb, søer, overgangsvande og kystvande) og grundvand med det formål at sikre god tilstand i vandmiljøet og en bæredygtig benyttelse af vandressourcerne. Et væsentligt element i denne beskyttelse er fastsættelse af miljømål efter direktivets artikel 4 for alle væsentlige vandforekomster, overfladevandområder og grundvandsforekomster i medlemsstaterne.

Den nævnte bestemmelse opstiller i øvrigt to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne mål, hvoraf det første er forpligtelsen til at i forebygge forringelse.²

2.1.1. Forringelse af tilstanden

Forpligtelsen til at "forebygge forringelsen af tilstanden" for overfladevandområder følger af direktivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i). Af denne forpligtelse følger, at myndigheder er forpligtet til at nægte at godkende et projekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde.³

Tilstanden for overfladevandområder er defineret i direktivets artikel 2, nr. 17, hvoraf det fremgår, at overfladevandområdetilstanden "er det samlede udtryk for et overfladevandområdes tilstand bestemt ved enten vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest".⁴

"Økologisk tilstand for overfladevand" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 21, som "et udtryk for kvaliteten af de med overfladevandet forbundne vandøkosystemers struktur og funktion, som klassificeret i henhold til bilag V".

"God økologisk tilstand for overfladevand" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 22, som "tilstand for et overfladevandområde, som klassificeret i henhold til bilag V".

"God kemisk tilstand for overfladevand" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 24, som "den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for overfladevand i artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. den kemiske status, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag IX og i medfør af artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan".

"Miljøkvalitetskrav" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 35, som "den koncentration af et bestemt forurenende stof eller gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota, som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet".

"Forurenende stof" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 31, som "ethvert stof, der kan forårsage forurening, herunder navnlig stoffer nævnt i bilag VIII".

"Forurening" er defineret i direktivets artikel 2, nr. 33, som "direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af vandøkosystemer eller terrestriske økosystemer, som er direkte afhængige af

² Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 39.

³ Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 51.

⁴ Se også EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 55, hvor denne sammenhæng fremhæves.

vandøkosystemer, eller medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og anden legitim anvendelse af miljøet”.

EU-Domstolen har forholdt sig til, hvornår der foreligger en ”forringelse af tilstanden” efter artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), på baggrund af overfladevandområdets økologiske tilstand. Her udtalte EU-Domstolen, at der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetsselementerne som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en ”forringelse af tilstanden”.⁵

Miljøministeriet antager, at samme forståelse af reglerne skal anvendes ved vurdering af, om der foreligger en ”forringelse af tilstanden” efter artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), for overfladevandområdets kemiske tilstand.

De relevante ”kvalitetsselementer”, som defineret i EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 70, er derfor for kemisk tilstand for overfladevand de nævnte miljøkvalitetskrav i direktivets artikel 2, nr. 24.

Det betyder, at der foreligger en ”forringelse af tilstanden” efter artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), for så vidt angår overfladevandområdets kemiske tilstand, når mindst et af de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i direktivets bilag IX og i medfør af direktivets artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan, forventes overskredet, og enhver forventet stigning i det forurenende stof, når den fastsatte tærskel (miljøkvalitetskrav) allerede er overskredet.⁶

De nævnte miljøkvalitetskrav i direktivets artikel 2, nr. 24, er:

1. De ”grænseværdier” og ”kvalitetsmål”, der er fastlagt i datterdirektiverne til direktiv 76/464/EØF, betragtes i dette direktiv som emissionsgrænseværdier og miljøkvalitetskrav.⁷
2. Kvalitetskrav for forurenende stoffer omfattet af retsakter udstedt i medfør af vandrammedirektivets artikel 16, stk. 7, hvilket omfatter Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (direktiv om miljøkvalitetskrav), jf. artikel 1 i direktiv om miljøkvalitetskrav.
3. anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan.

På baggrund af ovenstående bliver miljøkvalitetskravene i direktiv om miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag I, Del A, i direktiv om miljøkvalitetskrav, af afgørende betydning for, hvorvidt vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), er opfyldt for de deri opregnede stoffer.

⁵ Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 70.

⁶ Se på samme måde EU-Domstolens argumentation i EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), præmis 102-110 og 119.

⁷ De er fastlagt i følgende direktiver: i) direktivet om udledninger af kviksølv (82/176/EØF) (1) ii) direktivet om udledninger af cadmium (83/513/EØF) (2) iii) kviksølvdirektivet (84/156/EØF) (3) iv) direktivet om udledninger af hexachlorcyklohexan (84/491/EØF) (4), og v) direktivet om udledninger af farlige stoffer (86/280/EØF) (5). Dette følger af vandrammedirektivets bilag IX.

Forpligtelsen til at "forebygge forringelsen af tilstanden" for overfladevand efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), angår overfladevandområdet.⁸

Vurderingen af, om et projekt forventes at medføre en forringelse af tilstanden for overfladevandområde på baggrund af forurenende stoffer, der kan påvirke den kemiske tilstand, må derfor tage udgangspunkt i tilstanden for vandområdet, og hvordan projektet forventes at påvirke tilstanden. Det afgørende er derfor, hvordan tilstanden for vandområdet vurderes.

Som det fremgår af Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023, hvor ministeriets bl.a. redegør for ministeriets forståelse af EU-Domstolens forringelsesbegreb, lægger ministeriet til grund, at det afgørende for denne vurdering er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet.⁹

En tilførsel af et forurenende stof medfører ikke automatisk, at der sker en stigning i koncentrationen af det pågældende stof. Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er lavere end eller lig den koncentration, der i forvejen er i vandområdet, medfører således som udgangspunkt ikke en stigning i koncentrationen.

Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er højere end den koncentration, der er i forvejen i vandområdet, kan medføre en stigning i koncentrationen, som dog ikke nødvendigvis vil være målbar i et for vandområdet repræsentativt målepunkt.

Det afhænger af koncentrationen af det tilførte stof, den i forvejen forekommende koncentration i vandområdet, vandudvekslingen med tilstødende vandområder og stoffets skæbne i miljøet, herunder eventuel omdannelse eller nedbrydning.

Fører en udledning af et forurenende stof til en målbar stigning i koncentrationen i et repræsentativt målepunkt i et overfladevandområde, sådan at koncentrationen herefter påviseligt vil overskride miljøkvalitetskrav for stoffet i målepunktet, eller i de tilfælde, hvor kvalitetskrav for et eller flere stoffer allerede er overskredet i punktet, påviseligt stiger yderligere, sker der en forringelse af det pågældende vandområdes tilstand. Dette vil stride mod forpligtelsen til at forebygge forringelser.

2.2. Direktiv om miljøkvalitetskrav

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (direktiv om miljøkvalitetskrav) fastlægger miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 16 med henblik på at opnå god kemisk tilstand for overfladevand og i overensstemmelse med bestemmelserne og målene i vandrammedirektivets artikel 4, jf. direktivets artikel 1.

Som nævnt ovenfor er direktiv om miljøkvalitetskrav, og de heri fastsatte krav, af afgørende betydning for, hvorvidt vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), er opfyldt for så vidt angår de stoffer,

⁸ Fx EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 61 og 70, samt omtale af tilstanden i vandområdet i EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), præmis 101 og EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20 (Association France Nature Environnement), præmis 45.

⁹ Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023: "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)".

der er opregnede i direktivets bilag I, Del A.¹⁰ Direktiv om miljøkvalitetskrav har derfor en direkte betydning for beskyttelsen af overfladevand mod udledning af disse stoffer, idet direktivet fastsætter koncentrationerne for disse stoffer, der ikke må overskrides.

Direktivet fastlægger også en mulighed for, at medlemsstater under visse retlige begrænsninger, kan udpege såkaldte "blandingszoner", jf. artikel 4 og straks nedenfor.

2.2.1. Artikel 4 om blandingszoner

Artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav giver mulighed for, at medlemsstater anvender blandingszoner i forhold til udledning af de stoffer, der er oplistet i direktivets bilag I, Del A. Efter bestemmelsen må koncentrationerne af et eller flere af de i bilag I, Del A, anførte stoffer overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner under nogle nærmere angivne kriterier. Artikel 4, stk. 2 og 3 opstiller yderligere krav til de medlemsstater, der udpeger blandingszoner.

Artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav har følgende ordlyd:

"Artikel 4 Blandingszoner

1. Medlemsstaterne kan udpege blandingszoner omkring udledningspunkter. Koncentrationerne af et eller flere af de i bilag I, del A, anførte stoffer kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav."

Det fremgår ikke direkte af bestemmelsen, om medlemsstater kan udpege blandingszoner i situationer, hvor zonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i "ikke-god tilstand" på grund af overskridelse af miljøkvalitetskravet for stoffet, zonen udlægges for. Medlemsstaternes må derfor fortolke de nærmere rammer for udpegning af blandingszoner i lyset af direktivets formål og sammenhæng til øvrige regler

EU-Domstolen har ikke forholdt sig til fortolkningen af bestemmelsen, hvorfor der for nuværende ikke er opnået klarhed over udpegning af blandingszoner i situationer, hvor zonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i "ikke-god tilstand".

Miljøministeriets afklaring af bestemmelsen beror derfor på EU-Domstolens faste praksis for fortolkning af fællesskabsbestemmelseres rækkevidde. Bestemmelsen skal derfor vurderes ud fra sit indhold, sin kontekst og sine målsætninger.¹¹

Ifølge ordlyden af artikel 4, stk. 1, er det en betingelse for at udpege en blandingszone, og dermed overskride miljøkvalitetskravet inden for zonen, at "de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav". Efter ordlyden er det altså koncentrationerne af det konkrete stof, der udledes og overskrider miljøkvalitetskravet inden for zonen, der ikke må påvirke det øvrige overfladevandområdets opfyldelse af miljøkvalitetskravene.

¹⁰ Listen i bilag I, Del A, i direktiv om miljøkvalitetskrav blev med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioritære stoffer inden for vandpolitikken blev udvidet til at omfatte flere stoffer.

¹¹ Se bl.a. EU-Domstolens dom af 8. december 2005, sag C-280/04 (Jyske Finans A/S mod Skatteministeriet), præmis 34 (og henvisningerne heri).

I en situation som beskrevet ovenfor, hvor miljøkvalitetskravet for stoffet er overskredet i hele overfladevandområdet, er ordlyden af artikel 4, stk. 1, ikke tilstrækkelig klar til at afklare spørgsmålet om muligheden for udpegning af blandingszoner i disse situationer. Ordlyden er dog umiddelbart ikke til hinder for, at der udpeges en blandingszone for det stof, og dermed lokalt yderligere overskrider miljøkvalitetskravet inden for blandingszonen, hvis det ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskravene. Om en udledning i en sådan situation vil påvirke opfyldelsen af miljøkvalitetskravene vil bero på en konkret vurdering.

Som det fremgår af afsnit 2.1.1. ovenfor følger det af EU-Domstolens retspraksis, at hvis et miljøkvalitetskrav er overskredet i hele overfladevandområdet, udgør enhver forringelse af dette miljøkvalitetskrav en "forringelse af tilstanden", hvilket ikke er tilladt efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i).¹² Miljøministeriet antager på den baggrund, at en enhver påvirkning af det overskredne miljøkvalitetskrav uden for en udpeget blandingszone, der forsages af udledningen inden for blandingszonen, som udgør en forringelse i strid med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i), også vil være i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav. Vurderingen af hvorvidt en blandingszone vil påvirke det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskravene og dermed kan udlægges efter artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav, har derfor nær sammenhæng med vurderingen af, om en udledning vil medføre en "forringelse af tilstanden" i overensstemmelse med vandrammedirektivet og EU-Domstolens retspraksis.

Som redegjort for i afsnit 2.1.1., og som det fremgår af Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023,¹³ lægger ministeriet til grund, at det afgørende for denne vurdering er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet.

Af artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav, kan det altså ikke udledes, at betingelserne i bestemmelsens stk. 1 udgør en skærpelse af det miljømål, og herunder forpligtelsen til at "forebygge forringelsen af tilstanden", der er fastlagt i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i). Miljøministeriet mener derfor, at en udlægning af bestemmelsen, hvorefter det ikke vil være muligt at udpege blandingszoner i situationer, hvor zonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i "ikke-god tilstand" på grund af overskridelse af miljøkvalitetskravet for stoffet, zonen udlægges for, ikke er den korrekte fortolkning af bestemmelsen, uanset at ordlyden ikke er klar og direktiverne i øvrigt ikke direkte tager stilling hertil.

Afklaringen af hvorvidt en blandingszone kan tillades i sådanne situationer vil i sidste ende være den samme som ved vurderingen af, om et projekt kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, der foretages efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i).

Ovenstående udlægning er umiddelbart ikke i strid med Kommissionens tekniske baggrundsdokument,¹⁴ der blev udarbejdet samtidigt med Kommissionens offentliggørelse af de tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner.¹⁵ Følgende fremgår nemlig herom i Kommissionens tekniske baggrundsdokument, side 4:

¹² Se EU-Domstolens dom af 1. juli 2015, sag C-461/13 (Weser), præmis 70.

¹³ Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023: "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)".

¹⁴ Technical Background Document on Identification of Mixing Zones (CIS-WFD 2010a), december 2010, s. 4.

¹⁵ Tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner i henhold til art. 4, stk. 4, i direktiv 2008/105/EF 22. december 2010 K(2010) 9369 endelig.

“2) What should Member States do if there is already an exceedence of the EQS in the receiving water body?”

This is a consenting policy issue rather than a mixing zone question and while it is recognised as a real problem it should be dealt with under the River Basin Management Planning process directly. In plain terms this means that in circumstances where the upstream quality exceeds the EQS just upstream of the point of discharge a fundamental review of all permits above this point may be required.”¹⁶

Det er uklart, hvordan svaret præcis udtrykker Kommissionens fortolkning af artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav. Miljøministeriet mener, at svaret kan forstås sådan, at medlemsstaternes EU-retlige forpligtelser, når miljøkvalitetskravet allerede er overskredet i en recipient, hvor der påtænkes at udlægge en blandingszone, ikke reguleres af direktiv om miljøkvalitetskrav, herunder artikel 4 om blandingszoner, men i stedet alene følger af vandrammedirektivet, herunder forvaltningen af vandområdeplanerne samt forpligtelserne til at forbedre og forebygge forringelse, jf. artikel 4 i vandrammedirektivet.

Miljøministeriet har noteret sig, at Flemming Elbæk og Ellen Margrethe Basse i deres artikel i Tidsskrift for Miljø, anfører, at det fremgår af det citerede, at der ikke i en situation, hvor der allerede er for høje koncentrationer i recipienten, kan anvendes blandingszoner.¹⁷ Det er Miljøministeriets vurdering, at Kommissionens FAQ ikke skaber en sådan klarhed over spørgsmålet.

Artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav skal endvidere vurderes ud fra bestemmelsens kontekst og direktivets formål.

Direktivet fastsætter miljøkvalitetskrav i henhold til bestemmelserne og målene i vandrammedirektivet. Vandrammedirektivet etablerer de overordnede rammer og styringsinstrumenter for beskyttelsen af vandområder, og gør det samtidigt muligt at kombinere indsatser med andre direktiver, herunder de direkte afledte direktivet som fx direktiv om miljøkvalitetskrav.

Direktiv om miljøkvalitetskrav, herunder artikel 4, stk. 1, fastslår ikke, hvad der udgør en forringelse af tilstanden, men fastsætter reglerne for de miljøkvalitetskrav, der er nødvendige for at afklare, om en udledning vil medføre en forringelse af tilstanden efter vandrammedirektivet.

Miljøministeriet finder derfor, at der ikke ud fra bestemmelsens kontekst eller formål er grundlag for at forstå artikel 4, stk. 1, sådan, at den forhindrer udpegning af blandingszoner i situationer, hvor zonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i ”ikke-god tilstand” på grund af overskridelse af miljøkvalitetskravet for stoffet, der udledes.

3. Konklusion

Miljøministeriet konkluderer, at ordlyden af artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav, ikke direkte regulerer medlemsstaternes mulighed for at udpege blandingszoner, hvor der tilføres miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, som i forvejen er i ”ikke-god tilstand” på grund af overskridelse af miljøkvalitetskrav. Medlemsstaternes må derfor fortolke de nærmere rammer for udpegning af blandingszoner i lyset af EU-Domstolens faste praksis for fortolkning af fællesskabsbestemmelser rækkevidde.

¹⁶ EQS er EU's miljøkvalitetskrav (environmental quality standards).

¹⁷ Flemming Elbæk og Ellen Margrethe Basse i Tidsskrift for Miljø, De retlige rammer for anvendelse af blandingszoner, april 2023, s. 147.

EU-Domstolen har ikke forholdt sig til fortolkningen af bestemmelsen, hvorfor der for nuværende ikke er opnået klarhed over udpegning af blandingszoner i situationer, hvor zonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i "ikke-god tilstand".

Miljøministeriet finder i øvrigt, at Kommissionen ikke har taget direkte stilling til spørgsmålet.

På baggrund af en analyse af bestemmelsens ordlyd, kontekst og direktivets formål, og særligt sammenhængen med vandrammedirektivet, mener Miljøministeriets, at artikel 4, stk. 1, i direktiv om miljøkvalitetskrav, skal forstås sådan, at bestemmelsen ikke til hinder for, at der udpeges en blandingszone, og dermed lokalt overskrider miljøkvalitetskravet inden for denne zone, hvis det ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskravene, uanset at blandingszonen udlægges i et overfladevandområde, som i forvejen er i "ikke-god tilstand" på grund af overskridelse af miljøkvalitetskravet for stoffet, der udledes.

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

UDKAST

Januar 2024

Den retlige ramme for og hjemmel til anvendelse af blandingszoner ved meddelelse af tilladelse til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder

Sammenfatning

Ved meddelelse af tilladelse til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (MFS) i højere koncentrationer end stoffernes miljøkvalitetskrav til et overfladevandområde skal det kunne eftervises, at de højere koncentrationer af MFS ved udledningspunktet kan falde til et så lavt niveau inden for et lille afgrænset område – en blandingszone – i overfladevandområdet, at der ikke kan påvises en stigning i koncentrationen af de pågældende stoffer i vandområdet i øvrigt.

Meddelelse af tilladelse til udledning af MFS i koncentrationer over miljøkvalitetskrav for stofferne ved anvendelse af udpegningsaf blandingszoner kan ske både til udledning af MFS, hvor det "modtagende" overfladevandområde er i god tilstand for de pågældende MFS, og hvor vandområdet er i ikke-god tilstand for disse MFS. I begge tilfælde betinget af, at tilladelsen til udledning ikke vil indebære en forringelse af vandområdets tilstand eller hindre målopfyldelse i vandområdet som helhed. Det betyder, at tilladelse til og udpegningsaf en blandingszone for en udledning af MFS til et vandområde i ikke-god tilstand for samme MFS, kun er en mulighed, hvis det kan eftervises ved beregninger, at der ikke vil kunne påvises en stigning i koncentrationen af disse MFS i de repræsentative overvågningspunkter i vandområdet.

Udpegningsaf en blandingszone ved meddelelse af tilladelse til udledning af MFS er hjemlet i §§ 7- 8 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer¹. Disse bestemmelser gennemfører artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav² om medlemsstaternes adgang til at tillade en udledning til overfladevandområder af MFS i koncentrationer over de i direktivet fastsatte miljøkvalitetskrav ved anvendelse af udpegningsaf en blandingszone ved udledningspunktet. Bestemmelserne hjemler derudover anvendelse af blandingszoner ved meddelelse af tilladelse til udledning af MFS i koncentrationer over de fastsatte miljøkvalitetskrav for nationalt specifikke stoffer.

1. Den EU retlige ramme for og hjemmel til anvendelse af blandingszoner

Bestemmelser om muligheden for at meddele tilladelse til udledning af MFS i koncentrationer over EU fastsatte miljøkvalitetskrav ved udpegningsaf en blandingszone er fastsat i artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav. Direktivet om miljøkvalitetskrav er en udmøntning af Kommissionens og medlemsstaternes forpligtelser til at beskytte overfladevand mod forurening efter vandrammedirektivets³ artikel 16.

¹ Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder

² EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF med senere ændringer

³ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EF af 23. oktober 2000

1.1. Vandrammedirektivet og forbuddet mod forringelse

Vandrammedirektivet fastlægger en ramme for beskyttelse af alt overfladevand (vandløb, søer, overgangsvande og kystvande) og grundvand med det formål at sikre god tilstand i vandmiljøet og en bæredygtig benyttelse af vandressourcerne. Et væsentligt element i denne beskyttelse er fastsættelse af miljømål efter direktivets artikel 4 for alle væsentlige vandforekomster, overfladevandområder og grundvandsforekomster i medlemsstaterne.

Det følger af vandrammedirektivets artikel 4, at miljømålet for en vandforekomst i udgangspunktet er god tilstand (i 2015), og at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af vandforekomsternes tilstand, og at de skal beskytte, forbedre og restaurere vandforekomsterne, hvor dette er nødvendigt for at opfylde miljømålene. Forebyggelse af forringelse og forbedring af tilstanden i vandforekomsterne skal ske gennem de indsatsprogrammer, som medlemsstaterne skal fastsætte efter direktivets artikel 11.

Miljømålene er for overfladevandområderne i udgangspunktet god tilstand, dvs. god økologisk og god kemisk tilstand⁴. De kriterier, herunder de kvalitetselementer, der er afgørende for økologisk tilstand, og metoden til vurdering af økologisk tilstand er fastlagt i vandrammedirektivets bilag V. Blandt disse kvalitetselementer er MFS med nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav (fastsat for forurenende stoffer, der udledes i signifikante mængder i et eller flere vandløbsoplandet eller deloplande i medlemsstaten)⁵. De kriterier, herunder de kvalitetselementer, der er afgørende for kemisk tilstand, og metoden til vurdering af kemisk tilstand er dels fastlagt i vandrammedirektivets bilag V, dels i direktiv om miljøkvalitetskrav⁶.

1.1.1. Forbuddet mod forringelse

EU Domstolen har i dom i sagen C 559/19 (Donana) fastslået, at medlemsstaternes forpligtelse til at forbedre henholdsvis deres forpligtelse til at undgå forringelse af vandforekomsternes tilstand (og mulighed for målopfyldelse) er komplementære forpligtelser. Forpligtelserne til at iværksætte de nødvendige forbedringer af vandforekomsterne skal som udgangspunkt være opfyldt senest december 2027⁷. Forpligtelsen til at undgå forringelsen af en vandforekomst er gældende fra det tidspunkt, hvor der er fastsat miljømål eller burde være fastsat miljømål for forekomsten, dvs. i udgangspunktet fra december 2009⁸.

EU Domstolen har i flere domme⁹ fastslået, at forpligtelsen til at undgå forringelse af vandforekomsternes tilstand indebærer, at medlemsstaterne (og staternes myndigheder) har pligt til at vurdere, hvorvidt et projekt, en plan eller et program indebærer en forringelse og til at undlade at tillade projektet eller vedtage programmet eller planen, hvis dette skulle være tilfældet. Vurderingen skal gennemføres før tilladelse eller vedtagelse. Dommene har også fastlagt de generelle principper for hvad, der vil udgøre en forringelse:

"Der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i dette direktivs bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som

om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger med senere ændringer

⁴ Vandrammedirektivets artikel 2, jf. bilag V

⁵ Disse miljøkvalitetskrav fastsættes efter bestemmelserne i vandrammedirektivets bilag V, afsnit 1.2.6.

⁶ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013

⁷ Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4

⁸ EU Domstolens dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 50).

⁹ EU Domstolens domme i følgende sager C 461/13 (Weser), C 535/18 (Land Nordrhein-Westfalen), C 559/19 (Donana) og C 525/20 (Association France E.N.)

omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).»¹⁰

EU Domstolen har ikke taget stilling til, hvilke kriterier, der vil være afgørende for vurdering af hvilke påvirkninger, der må antages at udgøre en forringelse af tilstand og mulig målopfyldelse for MFS i overfladevandområder

Miljøministeriet har i notat af 23. juni 2023 om den retlige ramme for fortolkning af "stigning i koncentration" redegjort for ministeriets vurdering af hvilke kriterier, der må antages at skulle anvendes vurdering af, om en påvirkning vil indebære en forringelse af tilstand og mulig målopfyldelse for MFS i overfladevandområder.

1.2. Direktiv om miljøkvalitetskrav

Direktivet om miljøkvalitetskrav "fastlægger miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, jf. artikel 16 i direktiv 2000/60/EF, med henblik på at opnå en god kemisk tilstand for overfladevand og i overensstemmelse med bestemmelserne og målene i artikel 4 i nævnte direktiv"¹¹.

Overholdelse af miljøkvalitetskrav fastsat i direktivet om miljøkvalitetskrav definerer et overfladevandområdes gode kemiske tilstand, jf. vandrammedirektivets artikel 2, nr. 24. Direktivets artikel 3, stk. 1 og bilag I, Del A fastsætter miljøkvalitetskravene. Direktivets artikel 3, stk. 3b, og bilag I Del B indeholder bestemmelser om, hvorledes miljøkvalitetskravene anvendes ved vurdering af analyseresultater fra overvågningen for MFS i et overfladevandområde - og i fortsættelse heraf klassifikationen af vandområdets tilstand for de overvågede MFS¹². Direktivets artikel 3 indeholder endvidere bestemmelser med krav til overvågningen af forekomster af MFS i overfladevandområder herunder valg af analysemetoder og statistisk behandling af analyseresultater.

Artikel 4 i direktivet om miljøkvalitetskrav indeholder bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne kan tillade udledning af MFS i koncentrationer over de i direktivet fastsatte miljøkvalitetskrav til overfladevandområder. Tillades en sådan udledning af MFS (EU-prioriterede stoffer) omfattet af direktivet følger det af selv samme, at der skal udpeges en blandingszone. Det følger således, at medlemsstaten er forpligtet til at udpege en blandingszone, såfremt der udledes MFS i koncentrationer over de fastsatte miljøkrav. Se nærmere herom i afsnittet 1.2.1. nedenfor.

Direktivet om miljøkvalitetskrav indeholder derudover bestemmelser med yderligere krav til oplysninger og vurderinger som grundlag for vandplanlægningen, herunder krav om overvågning af MFS uden miljøkvalitetskrav, men under observation, og præciseringer af vandrammedirektivets krav til overvågningen af overfladevandområder.

1.2.1. Artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav

Bestemmelserne i artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav reflekterer, at der lige ved udledninger fra punktkilder til overfladevandområder kan være MFS i højere koncentrationer, der imidlertid kan nå at falde til et acceptabelt niveau inden for et relativt lille område af det samlede vandområde. Følgende fremgår af

¹⁰ EU Domstolens domme i følgende sager C 461/13, præmis 70

¹¹ Artikel 1 i direktiv EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken med senere ændringer.

¹² Se også notat om betydningen af de enkelte overvågningspunkter ved vurderingen af forringelse af overfladevandområder er det beskrevet, hvorledes overvågningsresultater anvendes ved vurdering af kemisk tilstand i overfladevandområder

direktivets præambel (19):

"I nærheden af udledninger fra punktkilder er koncentrationen af forurenende stoffer sædvanligvis højere end koncentrationen i det omgivende vand. Derfor bør medlemsstater have mulighed for at gøre brug af blandingszoner, så længe de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af de relevante miljøkvalitetskrav. Udstrækningen af blandingszoner bør begrænses til udledningens punkters umiddelbare nærhed og bør være rimelig. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 4, i direktiv 2000/60/EF bør medlemsstaterne på passende vis sikre, at kravene til opnåelse af miljømålene i artikel 4 i nævnte direktiv koordineres for hele vandområdedistriktet, herunder også udpegning af blandingszoner i grænseoverskridende vandområder."

På den baggrund bestemmer artikel 4 i direktivet, at der kan udpeges blandingszoner omkring punktkildeudledning, dvs. zoner hvor der sker en fortynding af koncentrationen af forurenende stoffer. Artikel 4 har følgende ordlyd:

"1. Medlemsstaterne kan udpege blandingszoner omkring udledningens punkter. Koncentrationerne af et eller flere af de i bilag I, del A, anførte stoffer kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav.

2. De medlemsstater, der udpeger blandingszoner, indfører i de vandområdeplaner, der fremlægges i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2000/60/EF, en beskrivelse af:

a) de fremgangsmåder og metoder, der er anvendt til at definere disse zoner, og

b) de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszonerne i fremtiden, som f.eks. foranstaltninger omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra k), i direktiv 2000/60/EF, eller en revurdering af de i direktiv 2008/1/EF omhandlede godkendelser eller af forudgående regler omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra g), i direktiv 2000/60/EF.

3. De medlemsstater, der udpeger blandingszoner, skal påse, at udstrækningen af de enkelte zoner er:

a) begrænset til udledningens punkters umiddelbare nærhed

b) afpasset efter koncentrationerne af forurenende stoffer ved udledningens punkt og efter de betingelser for udledning af forurenende stoffer, der er fastsat i de forudgående reguleringer, såsom godkendelser og/eller tilladelser, der er omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra g), i direktiv 2000/60/EF og enhver anden relevant fællesskabsforskrift, i overensstemmelse med anvendelsen af de bedste tilgængelige teknikker og artikel 10 i direktiv 2000/60/EF, navnlig efter at disse forudgående reguleringer er blevet revideret."

Som det fremgår oven for, er betingelsen for at udpege en blandingszone, hvor udledningens indhold af MFS kan overskride relevante miljøkvalitetskrav (for vand de generelle miljøkvalitetskrav), at udledningen "ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav".

Ordlyden af artikel 4 i direktivet om miljøkvalitetskrav er således ikke til hinder for, at der udpeges blandingszoner i overfladevandområder, hvor relevante miljøkvalitetskrav er overskredet, men det er en betingelse, at udledningen ikke leder til en forringelse af et overfladevandområdes tilstand og ikke påvirker

muligheden for at opnå målopfyldelse i vandområdet. Artikel 4 om udpegning af blandingszoner hjemler således ikke en undtagelse fra vandrammedirektivets forbud mod forringelse.

Vurdering af muligheden for at udpege en blandingszone bliver således en metode til at sikre, at en udledning, der ved udledningspunktet indebærer overskridelser af miljøkvalitetskrav kun gør det i et så begrænset – lille - område af det samlede overfladevandområde, at udledningen ikke påvirker det samlede vandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskravene, altså vandområdets tilstand og mulighed for målopfyldelse for MFS.

EU Domstolen har ikke afsagt domme, der fastlægger fortolkning af bestemmelser i artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav.

Om Kommissionens tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner

Til brug for medlemsstaternes implementering af direktivet om miljøkvalitetskrav offentliggjorde Kommissionen i december 2010 tekniske retningslinjer om udpegning af blandingszoner¹³. Disse retningslinjer var udarbejdet i regi af medlemsstaternes samarbejde om at implementere vandramme- og oversvømmelsesdirektiverne, det såkaldte CIS-samarbejde¹⁴. Retningslinjerne for udpegning af blandingszoner efter direktivets artikel 4 indeholder anvisninger til brug for at gennemføre de vurderinger, der skal understøtte en afgørelse om, hvorvidt det vil være muligt at udpege blandingszoner i en acceptabel størrelse for en udledning af MFS til et overfladevandområde. I retningslinjerne er der anvendt følgende definition af blandingszoner:

"En **blandingszone** er udpeget af den kompetente myndighed som del af et område med overfladevand omkring udledningspunktet med koncentrationer af en eller flere problematiske forurenende stoffer, som kan overstige det relevante MKK, forudsat at resten af overfladevandets opfyldelse af MKK ikke påvirkes."

Denne definition er reflekteret i retningslinjernes beskrivelse af hvilke vurderinger, der skal foretages ved fastlæggelse af en blandingszone. Retningslinjerne indeholder ingen tydelig sondring mellem udlæg af blandingszoner i overfladevandområder i god henholdsvis ikke-god kemisk tilstand for de MFS, der ønskes udledt. Der er enkelte afsnit¹⁵, der synes at forudsætte, at miljøkvalitetskrav for de relevante stoffer vil være opfyldt i vandområdet, når der udpeges en blandingszone, og andre afsnit, der synes at forudsætte, at udpegning også vil ske i vandområder, hvor der ikke er god kemisk tilstand for de udledte MFS¹⁶. Det vurderes i fortsættelse heraf, at der ikke i de tekniske retningslinjer er konkluderet - eller forudsat en fortolkning, hvorefter - "at resten af overfladevandets opfyldelse af miljøkvalitetskrav af MKK ikke påvirkes" skal forstås som "miljøkvalitetskrav er opfyldt i resten af overfladevandet".

¹³ TEKNISKE RETNINGSLINJER FOR UDPEGNING AF BLANDINGSZONER
i henhold til art. 4, stk. 4, i direktiv 2008/105/EF

¹⁴ CIS – Common Implementation Strategy - er i retningslinjerne beskrevet således:

"The Water Directors of the European Union (EU), Accessing Countries, Candidate Countries and EFTA Countries have jointly developed a common implementation strategy (CIS) for supporting the implementation of the Directive 2000/60/EC, "establishing a framework for Community action in the field of water policy" (the Water Framework Directive). Focus is on methodological questions related to a common understanding of the technical and scientific implications of the Water Framework Directive. In particular, one of the objectives of the strategy is the development of non-legally binding and practical Guidance Documents on various technical issues of the Directive. These Guidance Documents are targeted to those experts who are directly or indirectly implementing the Water Framework Directive in river basins. The structure, presentation and terminology are therefore adapted to the needs of these experts and formal, legalistic language is avoided wherever possible. "

¹⁵ Se f.eks. afsnit 8.1., side 32, andet afsnit på siden

¹⁶ Se f.eks. afsnit 11, side 50-51 og afsnit 13, side 55-56

De tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner indeholder anvisninger på, hvorledes udpegning af blandingszoner kan gennemføres på grundlag af vurderinger, der gennemføres i en eller flere faser, afhængigt af hvor komplekse omstændighederne ved udledningen er. Retningslinjerne afspejler den store variation, der er i de fysisk-kemiske og biologiske forhold i de målsatte overfladevandområder i EU, og de indeholder i den sammenhæng henvisninger til flere digitaliserede modeller inklusive software, der muliggør simulering af udledninger af MFS og deres fortynding i forskellige typer af vandområder og beregninger af forventede koncentrationer af MFS i forskellige punkter i vandområderne. Det fremgår således af retningslinjerne, at der er flere egnede metoder til udpegning af blandingszoner.

Teknisk baggrundsdokument til de tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner

Samtidigt med Kommissionens offentliggørelse af de tekniske retningslinjer blev der i regi af CIS-samarbejdet imidlertid offentliggjort et såkaldt teknisk baggrundsdokument¹⁷, udarbejdet af en mindre arbejdsgruppe, som indeholdt en række FAQ, yderligere praktiske anvisninger til brug for udpegning af blandingszoner m.v. Dette dokument blev offentliggjort med følgende disclaimer:

"This technical document has been developed through a collaborative programme involving the European Commission, all the Member States, the Accession Countries, Norway and other stakeholders and Non-Governmental Organisations. The document should be regarded as presenting an informal consensus position on best practice agreed by all partners. However, the document does not necessarily represent the official, formal position of any of the partners. Hence, the views expressed in the document do not necessarily represent the views of the European Commission."

I det tekniske baggrundsdokument findes følgende FAQ om blandingszoner:

"What should Member States do if there is already an exceedance of the EQS in the receiving water body?

This is a consenting policy issue rather than a mixing zone question and while it is recognised as a real problem it should be dealt with under the River Basin Management Planning process directly. In plain terms this means that in circumstances where the upstream quality exceeds the EQS just upstream of the point of discharge a fundamental review of all permits above this point may be required."

Der svares dermed, at det er et reelt problem, men at det ikke er et spørgsmål, der henhører under blandingszoner, men i stedet i forvaltningen af vandområdeplanerne og dermed de forpligtelser deri til at forbedre og sikre, at der ikke sker yderligere forringelse. Der er i dette baggrundsdokument dermed heller ikke taget stilling til, om det er muligt at udpege en blandingszone i den situation, hvor miljøkvalitetskravet i forvejen er overskredet.

Som nævnt ovenfor er de tekniske retningslinjer og baggrundsdokumentet offentliggjort i 2010 dvs. formentligt med en underliggende forudsætning om jf. direktivforpligtelserne, at et flertal af overfladevandområderne ville være i god kemisk tilstand i 2015¹⁸, hvilket har vist sig ikke at være tilfældet. I baggrundsdokumentet blev det endvidere lagt til grund, at en ikke-god kemisk tilstand vil kunne ændres til

¹⁷ Technical Background Document on identification of mixing zones.

¹⁸ I de tekniske retningslinjer indledes resumeet således:

"Water quality in Europe has improved dramatically in recent years aided by the adoption of an underpinning philosophy to reduce, or where possible, eliminate pollution at source. At a European level, this so called "combined approach", forms the basis for Water Framework Directive (2000/60/EC)."

god tilstand ved revision af eksisterende udledningstilladelser til industrielle anlæg og anlæg til behandling af spildevand. For en række MFS vil dette kun undtagelsesvist være tilfældet. De tekniske retningslinjer og baggrundsdokumentet er også udarbejdet før forslag til og vedtagelse af ændringerne af direktiv om miljøkvalitetskrav med ændringsdirektivet 2013/39/EU. Tolkning og anvendelse af materialet må derfor ske med respekt af dels materialets egne forbehold for dets grundlag og udarbejdelse, dette gælder særligt for det tekniske baggrundsdokument. Det er i fortsættelse heraf Miljøministeriets vurdering, at det oven for gengivne spørgsmål-svar i det tekniske baggrundsdokument ikke er udtryk for en retlig vurdering.

2. Den danske implementering af den EU retlige ramme for og hjemmel til anvendelse af blandingszoner

Den danske gennemførelse af vandrammedirektivet og direktiv om miljøkvalitetskrav er direktivnær. Væsentlige dele af gennemførelsen er sket i regler i eller efter lov om vandplanlægning¹⁹. Særligt for de grundlæggende foranstaltninger i de indsatsprogrammer, der skal fastlægges efter vandrammedirektivets artikel 11, gælder imidlertid, at foranstaltningerne i vidt omfang er gennemført i anden miljølovgivning, herunder miljøbeskyttelsesloven og regler efter denne lov.

Der er forbud mod at forurene overfladevand uden en tilladelse²⁰. Udledning af MFS til overfladevand er således forbudt, medmindre der indhentes en tilladelse. Tilladelse meddeles enten efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 og/eller i spildevands-bekendtgørelsen²¹ eller efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, godkendelses-bekendtgørelsen²² og spildevandsbekendtgørelsen. Disse regler er en del af de grundlæggende foranstaltninger i vandplanlægningens indsatsprogrammer.

Tilladelse til udledning af MFS kan ikke meddeles, hvis udledningen ikke vil være i overensstemmelse med Natura 2000- og artsbeskyttelsen²³, vandplanlægningen²⁴ og havstrategien²⁵. Vurdering heraf vil altid være en del af grundlaget for afgørelse om at meddele eller ikke meddele tilladelse til udledning af MFS. I de tilfælde, hvor udledning af MFS er en del af et projekt, der skal miljøvurderes efter VVM-reglerne i miljøvurderingsloven indgår disse vurderinger i myndighedernes samlede miljøvurdering af projektet forud for tilladelse.

For tilladelse til punktkilders udledning med et forventet indhold af MFS (og påbud om revision af eksisterende tilladelser) gælder endvidere, at de skal meddeles efter reglerne i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer²⁶.

2.1. De fastsatte miljømål og forbuddet mod forringelse af vandforekomster

Miljømålene er i Danmark fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster²⁷ i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelse om fastlæggelse af

¹⁹ Bekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 af lov om vandplanlægning

²⁰ Dengang § 17 i lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse, nu § 27 i lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023

²¹ Bekendtgørelse nr. 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4

²² Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed

²³ Vurderinger efter §§ 6 og 10 i bekendtgørelse af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter

²⁴ Vurderinger efter § 8 i bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter

²⁵ Vurderinger efter § 18 i lov om havstrategi, jf. lovbekendtgørelse nr. 1161 af 25. november 2019 med senere ændringer

²⁶ Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder

²⁷ Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster

miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand²⁸. Derudover er der fastlagt indsatsprogrammer, der indeholder de foranstaltninger, der skal sikre, at de målsatte overfladevandområder og grundvandsforekomster når og/eller fastholder de fastsatte miljømål. Indsatsprogrammerne skal dermed sikre opfyldelse af forpligtelserne til henholdsvis at forebygge forringelse af vandforekomsternes tilstand og at forbedre den, hvor det er nødvendigt for at opnå målopfyldelse.

Bekendtgørelse om indsatsprogrammer er udstedt efter lov om vandplanlægning og gennemfører dele af vandrammedirektivets artikel 4 om miljømål, herunder forpligtelsen til at forebygge forringelse af vandforekomsterne, og direktivets artikel 11, jf. bilag VI, om indsatsprogrammer.

Som beskrevet oven for, har EU Domstolen fastslået, at forpligtelsen til at forebygge forringelse gælder ved såvel vedtagelse af lovgivning, planer og programmer, som når myndigheder træffer afgørelse om konkrete projekter og aktiviteter²⁹. Forpligtelse for myndighederne til at forebygge forringelse som følge af konkrete afgørelser er implementeret i § 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer. Bestemmelserne er formuleret med udgangspunkt i præmisserne i EU Domstolens dom af 1. juli 2015 i sagen C 471/13 (Weser), hvor Domstolen fastlagde de generelle principper for, hvad der vil udgøre en forringelse af et målsat overfladevandområdes (økologiske) tilstand.

§ 8 i indsatsbekendtgørelsen har følgende ordlyd:

”§ 8. Statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.

Stk. 2. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand.

Stk. 3. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen

- 1) ikke vil kunne medføre en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand, og
- 2) ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.

Stk. 4. Hvis myndigheden vurderer, at der ikke kan meddeles tilladelse eller godkendelse til udledning af kvælstof eller fosfor i henhold til stk. 3, kan myndigheden indbringe sagen for Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen kan i særlige tilfælde og efter en konkret vurdering tillade, at myndigheden i henhold til lovgivningen, meddeler tilladelse eller godkendelse til den ansøgte udledning. I sager, hvor Miljøstyrelsen er den kompetente myndighed til at meddele tilladelse eller godkendelse til udledningen, træffer styrelsen tillige afgørelse efter denne bestemmelse.

Stk. 5. I vurderingen af, om der kan træffes afgørelse efter stk. 2-4, skal omfanget af den samlede påvirkning af overfladevandområdet eller grundvandsforekomsten fra øvrige kilder, herunder fra godkendte, endnu ikke gennemførte projekter og aktiviteter, tages i betragtning.

²⁸ Bekendtgørelse nr. 796 af 13. juni 2023 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

²⁹ EU domstolens domme i følgende sager C 471/13 (Weser), C 535/18 (Land NordRhein-Westfalen), C 539/19 (Donana) og C 525/20 (Association France E.N.)

2.2. Regler om den kombinerede fremgangsmåde og udpegning af blandingszoner i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer

Bekendtgørelsen om krav til udledning af visse stoffer har hjemmel i miljøbeskyttelsesloven³⁰ og gennemfører dele af vandrammedirektivet, herunder direktivets artikel 10 om den kombinerede fremgangsmåde, og dele af direktiv om miljøkvalitetskrav, herunder dette direktivs artikel 4 om udpegning af blandingszoner.

Den kombinerede fremgangsmåde er gennemført i § 5 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer:

Den kombinerede fremgangsmåde

§ 5. Udledning af forurenende stoffer skal begrænses ved hjælp af bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. lovens § 3, stk. 1.

Stk. 2. Hvis miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, kræver overholdelse af strengere vilkår end dem, som følger af anvendelse af bedste tilgængelige teknik, fastsættes der i overensstemmelse hermed strengere vilkår i tilladelsen, godkendelsen eller påbuddet.

De vilkår, der skal sikre implementeringen af den kombinerede fremgangsmåde i de enkelte udledningstilladelser fastsættes efter § 6 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer. Fastsættelse af disse vilkår er baseret på beregninger, gennemført efter bekendtgørelsens § 7:

Beregninger

§ 7. Ved fastsættelsen af vilkår i henhold til § 6 skal det sikres ved beregning, at udledningen ikke påvirker berørte overfladevandområders eller havområders opfyldelse af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Hvis der efter reglerne i § 8 er udpeget en blandingszone omkring udledningsstedet, skal det sikres ved beregningen i stk. 1, at udledningen ikke påvirker opfyldelse af miljøkvalitetskravene i det øvrige overfladevandområde uden for blandingszonen.

Stk. 3. Hvis det eller de forurenende stoffer, som udledningen omfatter, findes i forvejen i det eller de berørte overfladevandområder eller havområder, skal koncentrationen i overfladevandområderne eller havområderne af stoffet eller stofferne indgå i beregningen i stk. 1.

Stk. 4. For forurenende stoffer, for hvilke der ikke er fastsat miljøkvalitetskrav i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, skal kvalitetskriterier, der er endeligt udarbejdet eller foreligger som forslag, jf. § 4, stk. 3, anvendes ved beregningen i stk. 1-3, indtil miljøkvalitetskrav er fastsat.

§ 8 i bekendtgørelsen om krav til udledning af visse stoffer indeholder de danske bestemmelser om udpegning af blandingszoner, der kan udpeges for udledninger af MFS med EU-fastsatte miljøkvalitetskrav og/eller stoffer med nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav (stoffer som f.eks. kobber). Bekendtgørelsens § 8 har en ordlyd, der stort set svarer til ordlyden af artikel 4 i direktivet om miljøkvalitetskrav:

Blandingszoner

§ 8. Miljømyndigheden kan udpege blandingszoner omkring udledningspunkter. Med forbehold for § 6, stk. 1, nr. 2 og 3, kan koncentrationerne af et eller flere af de i tabel 3-5 i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand anførte stoffer overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse

³⁰ Bekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 af lov om miljøbeskyttelse med senere ændringer

af disse krav. Miljømyndigheden fastsætter nærmere, hvilke miljøkvalitetskrav der kan overskrides, herunder i hvilket omfang.

Stk. 2. Udpegningen af blandingszoner skal ske, så udstrækningen af de enkelte zoner er
1) begrænset til udledningens punkters umiddelbare nærhed, og

2) afpasset efter koncentrationerne af forurenende stoffer ved udledningens punkt og efter de betingelser for udledning af forurenende stoffer, der er fastsat i de forudgående reguleringer om udledning fra punktkilder i overensstemmelse med anvendelsen af de bedste tilgængelige teknikker.

Stk. 3. Ved fastsættelse af vilkår, der baseres på udpegnings af en blandingszone i medfør af stk. 1, skal der indgå foranstaltninger med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszonen i fremtiden.

Kravene i §§ 7 og 8 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer skal sikre, at myndighederne kan vurdere, om der kan meddeles en tilladelse til en udledning af MFS med en blandingszone og på hvilke vilkår til et overfladevandområde. Med de krævede beregninger skal en myndighed kunne eftervise, at en tilladelse til udledning ikke medfører, at der kan påvises en stigning i koncentrationen af MFS i overvågningspunkter, der er repræsentative for det samlede vandområde. Beregningerne skal altså eftervise, at en påtænkt udledning af MFS ikke vil forringe det modtagende overfladevandområdes tilstand og mulighed for målopfyldelse.

For et vandområde i ikke-god tilstand for de MFS, der ønskes udledt, betyder det, at beregningerne skal eftervise, at der ikke vil kunne påvises en stigning af koncentrationerne af disse MFS i de repræsentative overvågningspunkter i vandområdet. Vurdering af påvirkning af de eksisterende koncentrationer af MFS skal ske i respekt af den retlige ramme for, hvordan en påvirkning kan konstateres, se miljøministeriets notat af 23. juni 2023 om betydningen af de enkelte overvågningspunkter ved vurderingen af forringelse af overfladevandområder.

I de danske vandområdeplaner 2021-27 er der i overensstemmelse med § 1, nr. 16, i bekendtgørelse om indholdet af vandområdeplaner redegjort for, at artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav om udpegnings af blandingszoner er gennemført i dansk ret og hvordan:

"Miljømyndighederne kan i henhold til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer udpege blandingszoner omkring udledningens punkter for punktkilder. En blandingszone er et område omkring et udledningens punkt, hvori koncentrationen af et eller flere forurenende stoffer i udledningen må overskride de fastsatte miljøkvalitetskrav. Udledningen må ikke påvirke opfyldelse af miljøkvalitetskravene i den del af vandområdet, som ligger uden for blandingszonen. Det forudsættes, at udledningen af forurenende stoffer forinden er nedbragt mest muligt gennem anvendelse af bedste tilgængelige teknik. De udlagte blandingszoner er vist på kort i MiljøGIS med tilhørende oplysninger om deres udstrækning, fremgangsmåde og metode til definition heraf samt beskrivelse af foranstaltninger, som er truffet med henblik på at formindske udstrækningen. Kortet vil løbende blive opdateret i planperioden, når Miljøstyrelsen orienteres om ændringer og nye udpegnings af blandingszoner."

Med denne redegørelse opfyldes kravet i artikel 4, stk. 2, i direktiv om miljøkvalitetskrav om, at:

"De medlemsstater, der udpeger blandingszoner, indfører i de vandområdeplaner, der fremlægges i overensstemmelse med artikel 13 i direktiv 2000/60/EF, en beskrivelse af:

a) de fremgangsmåder og metoder, der er anvendt til at definere disse zoner, og

b) de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszonerne i fremtiden, som f.eks. foranstaltninger omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra k), i direktiv 2000/60/EF, eller en revurdering af de i direktiv 2008/1/EF omhandlede godkendelser eller af forudgående regler omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra g), i direktiv 2000/60/EF. ”

3. Konklusion

Det følger af artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav, at medlemsstaterne kan ”udpege blandingszoner omkring udledningspunkter”, og at koncentrationerne af et eller flere MFS med EU fastsatte miljøkvalitetskrav kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for en sådan blandingszone, hvis udledningen ”ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav”.

Miljøministeriet vurderer, at udtrykket ”ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav” skal fortolkes som en betingelse om, at der kun kan tillades udledning af og udpegning af blandingszoner for MFS, hvis udledningen ikke vil føre til en forringelse af det berørte vandområdes tilstand eller hindre målopfyldelse for de MFS, der udledes.

Det følger heraf, at

- 1) Tilladelse til en udledning af MFS med en udpeget blandingszone til et overfladevandområde i god tilstand for samme MFS er betinget af, at det ved beregninger kan eftervises, at efterfølgende overvågning ikke vil påvise overskridelser af miljøkvalitetskravene for disse MFS i repræsentative overvågningspunkter i vandområdet, og vandområdets tilstand dermed vil falde fra god til ikke-god tilstand for MFS'erne.
- 2) Tilladelse til en udledning af MFS med en udpeget blandingszone til et overfladevandområde i ikke-god tilstand for samme MFS er betinget af, at det ved beregninger kan eftervises, at efterfølgende overvågning ikke vil påvise yderligere stigninger i koncentrationerne for disse MFS i de repræsentative overvågningspunkter i vandområdet, og at opfyldelse af miljøkvalitetskrav for MFS'erne i vandområdet dermed ville blive påvirket negativt (forringet).

Artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav om udpegning af blandingszoner ved tilladelse til udledning af MFS er tekstnært gennemført i § 8 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. Bestemmelserne i bekendtgørelsens § 8 hjemler også udpegning af blandingszoner ved tilladelse til udledning af MFS med national fastsatte miljøkvalitetskrav. Det følger samtidigt af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, at hvis der udpeges en blandingszone ved udledningspunktet, skal det sikres ved beregninger, at den tilladte udledning ikke vil påvirke opfyldelse af miljøkvalitetskravene i det øvrige overfladevandområde uden for blandingszonen. Miljøministeriet vurderer, at den danske gennemførelse er i overensstemmelse med den EU retlige ramme for udpegningen af blandingszoner.

Miljøministeriets vurderinger er forbundet med en vis usikkerhed, da EU Domstolen ikke har forholdt sig til kriterierne for vurdering af hvilke påvirkninger, der vil indebære en forringelse af tilstanden for MFS, eller til anvendelse af bestemmelserne om udpegning af blandingszoner. Det kan ikke udelukkes, at EU-domstolen vil nå til andre konklusioner ved vurdering af disse spørgsmål.

Afgørelser, hvor klagenævnet enten har taget stilling til udpegning af blandingszone i de forelagte sager eller har haft bemærkninger til udpegning af blandingszone ved en fornyet behandling af forelagte sager ved første-instansen

"Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis"

Miljøministeriet har gennemgået muligt relevante afgørelser for udpegning af blandingszoner, truffet af Miljø- og Fødevareklagenævnet og det tidligere Natur- og Miljøklagenævn. På grundlag af denne gennemgang er det ministeriets vurdering, at der ikke i relevant nævnspraksis er taget stilling til, om det er muligt at udpege en blandingszone ved udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskrav for et eller flere af disse stoffer allerede er overskredet.

Miljøministeriets gennemgang og vurdering af muligt relevante afgørelser for udpegning af blandingszoner, truffet af Miljø- og Fødevareklagenævnet og det tidligere Natur- og Miljøklagenævn, ses nedenfor.

De muligt relevante klagenævnsafgørelser

Miljøministeriet har fremsøgt afgørelser, hvor udtrykket "blandingszone" er anvendt, i Miljø- og Fødevareklagenævnets database over afgørelser truffet af nævnet eller af det tidligere Natur- og Miljøklagenævn. Ved søgningen er identificeret følgende otte afgørelser:

NMK-10-00534

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juni 2013 i sag om godkendelse af nyt forbrændingsanlæg. Nævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 17. april 2012.

NMK-10-00080

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 13. juni 2013 i sag om deponeringsanlæg ved Køge Havn. (Formandsafgørelse). Nævnet stadfæster Roskilde Amts afgørelse af 20. november 2006

NMK 10-00908, NMK 334-00448

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. december 2016. Nævnet ophæver og hjemviser Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens afgørelser om miljøgodkendelse og VVM-tilladelse, der omfattede tilladelse til udledning af spildevand fra gaskaverner til Hjarbæk Fjord.

MFKN 21/06169

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juli 2021. Nævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse 9. april 2021 om ikke miljøvurderingspligt for en ændring af Baltic Pipe projektet. (Formandsafgørelse)

MFKN 18/05348 (tidl. NMK 10-010 54)

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver med afgørelse af 14. december 2021 Frederikshavn Kommunes afgørelse af 14. december 2015 om revurdering og tillægsgodkendelse af en affaldsbehandlende virksomhed og hjemviser den til fornyet behandling. Ophævelsen sker med virkning fra 1 år fra nævnets afgørelse. (Formandsafgørelse)

MFKN 21/0530

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster med afgørelse af 22. december 2022 København Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse til byudvikling på Stejlepladsen af 12. februar 2021. (Formandsafgørelse).

MFKN 22/20461

Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 ophæver Horsens Kommunes afgørelse af 14. januar 2022 om VVM-tilladelse til en omfartsvej, og hjemviser til fornyet behandling.

Klagenævnets afgørelsernes relevans for vurdering af gældende nævnspraksis

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i sagerne **NMK-10-00534** og **NMK-10-00080** er fsva. udpegning af blandingszoner (i allerede forurenede områder) i de forelagte sager truffet efter reglerne i den *dagældende bekendtgørelse nr. 1022 af 25. august 2010 om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet*. Denne bekendtgørelses bestemmelser om muligheden for at udpege blandingszoner og acceptere overskridelser af miljøkvalitetskrav i udlagte nærområder med mindre strenge miljømål i et overfladevandområde indebar et lavere beskyttelsesniveau end de nugældende regler om muligheden for udpegning af blandingszoner i overfladevandområder. Afgørelserne er derfor ikke relevante for en vurdering af gældende nævnspraksis.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i sagerne **NMK 10-00908**, **NMK 334-00448** ophæver og hjemviser Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens afgørelser om miljøgodkendelse og VVM-tilladelse. Nævnet begrundet bl.a. afgørelsen med, at vurderingerne af påvirkningerne af fiskearter på udpegningsgrundlag for berørte N-2000 områder er utilstrækkelige, herunder at beregning og anvendelse af udlederkrav (og dermed udpegning af blandingszone) ikke er gennemført i overensstemmelse med § 15 i den *dagældende bekendtgørelse nr. 921 af 27. juni 2016 om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet*.

I klagenævnets afgørelser fremhæves det i den sammenhæng, at det følger af § 15, stk.1, bekendtgørelse nr. 921 af 27. juni 2016 om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet, at beregninger skal eftergive, at "miljøkvalitetskrav for forurenende stoffer for det berørte vandområde kan opfyldes." Nævnet påpeger, at udpegning af en blandingszone ikke ville være mulig i sagen, da miljøkvalitetskrav for en række af de stoffer, der ønskedes udledt, allerede var overskredet i vandområderne.

Bekendtgørelse nr. 921 af 27. juni 2016 om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet blev ophævet og erstattet af den nugældende bekendtgørelse nr. 1433 af 22. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder. Bestemmelserne i § 15, stk. 1 og 4, bortfaldt, og dermed bortfaldt også bestemmelsernes krav om, at det ved beregning skal sikres, at miljøkvalitetskrav i det overfladevand, der berøres af en ansøgt udledning, kan opfyldes – i hvert tilfælde uden for en udpeget blandingszone. Disse bestemmelser blev erstattet af bestemmelser i §§ 7 og 8 i 2017-bekendtgørelsen, hvorefter, at det ved beregninger skal sikres, at, at den ansøgte udledning ikke påvirker opfyldelsen af miljøkvalitetskrav i det overfladevand, der berøres af udledningen, uden for en eventuelt udpeget blandingszone. De nye bestemmelser i 2017-bekendtgørelsen er udtryk for en mere direktivnær gennemførelse af bestemmelserne i direktiv om miljøkvalitetskrav og en mindre absolut beskyttelse af overfladevand og havområder.

På den baggrund er det vurderet, at Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i sagerne **NMK 10-00908**, **NMK 334-00448** ikke er relevante for gældende nævnspraksis efter de nugældende regler om nødvendige beregninger og udpegning af blandingszoner i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet fire afgørelser, hvor klagenævnet har haft bemærkninger til (mulig) udpegning af blandingszoner, der i givet fald ville skulle ske efter reglerne i den *gældende bekendtgørelse nr. 1433 af 22. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder*:

MFKN 21/06169, MFKN 18/05348 (tidl. NMK 10-010 54), MFKN 21/0530 og MFKN 22/20461.

I sagen **MFKN 21/06169** ophævede Miljø- og Fødevareklagenævnet Miljøstyrelsens afgørelse om ikke miljøvurderingspligt for en ændring af et projekt, da det projekt, der skulle ændres ikke længere havde en tilladelse efter miljøvurderingsloven. Tilladelsen til projektet havde nævnet kort før denne afgørelse ophævet og hjemvist til fornyet behandling.

Der er i afgørelsen følgende bemærkninger fra nævnet til udpegning af blandingszoner for kobber ved korttids-udledning til Lillebælt og Faxe Bugt, hvor tilstand for kobber da er ukendt.

"Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger efter det anførte i screeningsafgørelsen til grund, at Miljøstyrelsens vurdering af projektets miljøpåvirkning fra udledning af kobber beror på konkrete beregninger for udstrækningen af blandingszoner, for så vidt angår udledningerne til Faxe Bugt og Lillebælt. Nævnet bemærker, at der i givet fald ikke er tale om, at styrelsens vurdering af projektets miljøpåvirkninger vedrørende disse forhold udskydes til et senere tidspunkt. Det kan i givet fald heller ikke give nævnet anledning til bemærkninger, at blandingszonernes udstrækning ligeledes skal fastsættes i vilkårene for den meddelte udledningstilladelse i henhold til spildevandsbekendtgørelsen. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at styrelsens vurdering udtrykkeligt ikke afhænger af, hvornår udledningen finder sted."

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sagen **MFKN 18/05348 (tidl. NMK 10-010 54)** ophæver Frederikshavn Kommunes afgørelser om revurdering og tillægsgodkendelse af en affaldsbehandlende virksomhed og hjemviser den til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse og hjemvisning er begrundet i, at Frederikshavn Kommune havde fastsat for lempelige udlederkrav i afgørelsernes tilladelse til udledning af spildevand til kystvand i og ved et havneområde. Kystvandet var i ikke-god tilstand for flere miljøfarlige forurenende stoffer. Der var ikke anvendt BAT ved fastsættelse af vilkår, og de beregninger, der var anvendt ved fastsættelse af udlederkrav var mangelfulde.

Der var ikke udpeget en blandingszone i de ophævede afgørelser, men Miljø- og Fødevareklagenævnet gør i sin afgørelse opmærksom på, at Frederikshavn Kommune ved fornyet behandling af sagskomplekset bør afklare, om det er muligt at udpege en blandingszone i overensstemmelse med reglerne om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder. Nævnet tager ikke i den sammenhæng stilling til, om det vil være muligt at udpege en blandingszone efter reglerne.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse **MFKN 21/0530** stadfæster nævnet København Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse til byudvikling. Der er ikke i hverken nævnets eller kommunens afgørelse taget endelig stilling til, om der i forbindelse med projektet skal meddeles tilladelse til direkte udledning af (forurenende) grundvand i forbindelse med en grundvandssænkning og/eller af almindeligt belastet overfladevand til kystvand. Det fremgår imidlertid af begge afgørelser, at det antages, at der vil kunne meddeles sådanne tilladelser. I den sammenhæng har nævnet ikke bemærkninger til, at der er beregnet blandingszoner for disse mulige direkte udledninger. Det er ikke fuldt oplyst, hvad tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer er i det berørte kystvand.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse **MFKN 22/20461** ophæver nævnet Horsens Kommunes afgørelse om VVM-tilladelse efter miljøvurderingsloven til en omfartsvej og hjemviser sagen til fornyet behandling. Nævnets afgørelse er (især) begrundet i, at kommunens VVM-tilladelse indebar tilladelse til en udledning af belastet overfladevand med indhold af bl.a. kobber fra de nye vejearealer til et målsat vandløbsvandområde, hvor miljøkvalitetskravet for kobber allerede var overskredet, og hvor den tilladte udledning ville medføre en stigning i koncentration af kobber i vandområdet. Nævnet vurderer, at

udledningstilladelsen dermed er meddelt i strid med forbuddet mod forringelse af tilstand og mulig målopfyldelse i § 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer.

Horsens Kommune havde ikke udpeget en blandingszone for den tilladte udledning af belastet overfladevand til det målsatte vandløbsvandområde, men Miljø- og Fødevareklagenævnet udtaler følgende:

"Nævnet konstaterer, at der i miljøkonsekvensrapporten desuden er henvist til Miljøstyrelsens FAQ spørgsmål 43 om, at en merudledning ikke må medføre en forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration ved blandingszonens rand på mere end 5 %, men at der i den konkrete sag ikke er udpeget en blandingszone. Efter nævnets opfattelse er FAQ spørgsmål 43 derfor ikke relevant i denne sag. Nævnet bemærker, at nævnet ikke med denne afgørelse har taget stilling til anvendelsen af Miljøstyrelsens FAQ spørgsmål 43 i forhold til afgørelser om udpegning af blandingszoner."

Ved denne gennemgang af Miljø- og Fødevareklagenævnets fire afgørelser med relevans for udpegning af blandingszoner efter de gældende regler i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder, ses det, at nævnet ikke har taget stilling til, om det er muligt at udpege en blandingszone ved tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven til udledning af et forurenende stof til overfladevand eller havområde, hvis miljøkvalitetskrav for dette stof er overskredet i det vand, der udledes til, og miljøkvalitetskravet også vil være det i det vand, der skal udledes.

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Den 6. oktober 2023

Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)

Miljøministeriet har som følge af en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 23. februar 2023 haft suspenderet dele af ministeriets vejledninger. Afgørelsen vedrører udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (tungmetaller, lægemidler, pesticid- og biocidmidler, PFOS mv.) til vandløb, søer og kystvande. Pga. usikkerheden om fortolkning af EU-reglerne har mange miljømyndigheder de facto sat tilfælde til udledning af miljøfarlige stoffer i bero.

Berørte aktiviteter er den grønne omstilling, som f.eks. etablering af PtX-anlæg, vindmøller og solceller. Derudover er infrastrukturprojekter, generel virksomhedsproduktion, havbrug, medicinalindustrien, forbrændingsanlæg og rensningsanlæg mm. omfattet. Det er en EU-forpligtelse at forebygge forringelse af vandområders tilstand.

Afgørelsen vedrører tilførsel af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder, som i forvejen er i "ikke-god tilstand". Mange danske vandområder er i "ikke-god tilstand" pga. overskridelser af miljøkvalitetskrav. Miljøministeriet har i lyset af Klagenævnets afgørelse foretaget en fornyet analyse af EU-Domstolens praksis og vil på denne baggrund præcisere ministeriets vejledninger. I de følgende afsnit redegøres for den konkrete sag, Miljøministeriets fortolkning af afgørelsen og de reviderede vejledninger, som ministeriet vil sende i høring på baggrund heraf.

1. Sammenfatning

Miljøministeriet vurderer, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 kan læses således, at Klagenævnet alene har forholdt sig til en situation, hvor et projekt vil føre til en stigning i koncentrationen af et forurenende stof i et vandområde, og at Klagenævnets præmis om, at "enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden" i den forbindelse skal læses som "enhver stigning i koncentrationen vil betyde en forringelse."

Afgørelsen kan endvidere læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning, i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en forventet koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig") og herefter kan tillades, hvis det vurderes ikke at være tilfældet.

Nævnet udtaler dermed ikke andet og mere, end hvad der kan siges allerede at følge af EU-Domstolens praksis.

Miljøministeriet har på baggrund af denne fortolkning revideret sine vejledninger således, at det afgørende for, om der kan tillades en udledning af et forurenende stof til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof allerede er overskredet, er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet. Det bliver i vejledningen nærmere præciseret, hvorledes denne vurdering skal foretages i praksis.

2. Nærmere om Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet (Klagenævnet) har i en afgørelse af 23. februar 2023 i sagen 22/02461 fortolket EU-Domstolens praksis om forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet i forhold til forurenende stoffer således, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i det lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med direktivets artikel 4, stk. 1. Miljøministeriet kan tilslutte sig denne fortolkning.

Klagenævnet udtalte imidlertid i samme afgørelse, at *"størrelsen af mertilførslen [af kobber] ikke er afgørende, når kvalitetskravet allerede er overskredet, idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden"*.

Denne udtalelse har givet anledning til tvivl, idet det ikke er klart, hvad Klagenævnet mener med "enhver mertilførsel" i denne sammenhæng.

Sagen ved Klagenævnet vedrørte konkret en udledning af kobber. Det er Miljøministeriets vurdering, at Klagenævnets vurdering som udgangspunkt må overføres på øvrige forurenende stoffer, uanset om der er fastsat et miljøkvalitetskrav nationalt, eller om miljøkvalitetskravet følger af direktiv om miljøkvalitetskrav.

En isoleret naturlig sproglig forståelse af en enhver "mertilførsel" af et stof vil være en enhver "udledning" af et forurenende stof. Imidlertid synes Klagenævnet i afgørelsen at anvende begreberne "mertilførsel" og "merudledning" som synonym for "stigning i koncentrationen".

Idet en udledning af et forurenende stof i en given koncentration (f.eks. i spildevand) ikke nødvendigvis vil føre til en stigning i koncentrationen af det pågældende forurenende stof i vandområdet, er det væsentligt at afklare, hvad Klagenævnet mener med "enhver mertilførsel" i relation til forringelse. Nedenfor gennemgås på den baggrund de væsentligste præmisser i Klagenævnets afgørelse og Miljøministeriets læsning heraf. Understregninger og fremhævelser er foretaget her.

3. Den konkrete sag og det faglige grundlag for Klagenævnets vurdering

Sagen vedrørte konkret etablering af en forbindelsesvej i Horsens, som ville blive ført over Bygholm Å. Tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer i Bygholm Å var i forvejen "ikke-god", hvilket bl.a. skyldes en overskridelse af kobber i vandet. Der ville i forbindelse med vejprojektet ske en udledning af vejvand fra vejanlæggets regnvandsbassiner til Bygholm Å indeholdende kobber.

Under Klagenævnets gennemgang af miljøkonsekvensrapporten, side 24 under overskriften "Kobber", fremgår bl.a., at:

"... den beregnede middel stofkoncentration af kobber i udløbsvandet fra vejbasiner er opgjort til 0,028 mg/l."

"... miljøkvalitetskravet for kobber i vand er 1,66 µg/l, og at data fra basisanalysen 2021-2027 viser en overskridelse af dette stof i Bygholm Å, idet koncentrationen er 1,717 µg/l".

I forhold til betydningen for Bygholm Å fremgår det videre af Klagenævnets reference til miljøkonsekvensrapporten, side 25, at:

"... den resulterende koncentration af kobber ved en middelvandføring på 1.600 l/s i Bygholm Å og en udledning på 2,1 l/s fra bassinerne i et worst-case-scenario vil resultere i en koncentration af kobber i Bygholm Å på 1,751 µg/l ved en udledningskoncentration på 28 µg/l total kobber. Selvom en stigning fra 1,717 µg/l til mindre end 1,751 µg/l er en meget begrænset påvirkning, er grænseværdien dog overskredet."

Den konkrete udledning, som sagen drejer sig om, vil ifølge dette føre til en stigning i koncentrationen af kobber i Bygholm Å på 0,034 µg/l (fra 1,717 µg/l til 1,751 µg/l).

Klagenævnet udtaler herefter:

"Videre fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, at den meget lille merpåvirkning af kobber, som her er 0,034 µg/l i en middelsituation svarende til en 2 % påvirkning af grænseværdien, ikke vil være afgørende for, om der opnås målsætningsopfyldelse på de økologiske parametre (fisk, smådyr og planter), der ligeledes skal vurderes under den økologiske tilstand. Videre fremgår det, at påvirkningen er så lille, at den kan defineres som ikke betydende i overensstemmelse med den grænse for mertilførsel af miljøfremmede stoffer på 5 %, som fremgår af Miljøstyrelsens FAQ om udledning af miljøfremmede stoffer.

Samlet er det vurderet i miljøkonsekvensrapporten, at afløbet fra regnvandsbassinerne til Bygholm Å ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets tilstand eller hindrer opfyldelse af de fastlagte miljømål."

Klagenævnet benytter her begrebet "merpåvirkning" som synonym for "en stigning i koncentrationen", idet den omtalte "merpåvirkning" af kobber på 0,034 µg/l, er den stigning i koncentrationen, som udledningen vil medføre (fra 1,717 µg/l til 1,751 µg/l), jf. ovenfor.

4. Klagenævnets bemærkninger og afgørelse

Klagenævnets bemærkninger og afgørelse vedrørende påvirkningen af målsatte overfladevandområder fremgår af afgørelsen s. 47 og frem.

Klagenævnet gennemgår indledningsvis målsætningen for Bygholm Å, forpligtelsen til at forebygge forringelse af overfladevand som fortolket af EU-Domstolen, de danske gennemførelsesbestemmelser og Miljøstyrelsens vejledninger.

Klagenævnet udtaler herefter følgende på side 52:

"Det er et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse på baggrund af navnlig Weser- og Land Nordrhein-Westfalen-dommene, at forringelse af tilstanden i forhold til forurenende stoffer skal forstås således, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i den lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver efterfølgende stigning af koncentrationen af stoffet anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med vandrammedirektivets art. 4, stk. 1."

Klagenævnet konstaterer her, at forringelse af tilstanden i forhold til et forurenende stof, hvor grænseværdien i forvejen er overskredet, skal forstås således, at enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet anses som forringelse.

Klagenævnet udtaler i forlængelse heraf på side 52:

"Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at § 25-tilladelsen ikke er i overensstemmelse med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, idet projektet vil medføre en forringelse af Bygholm Å's økologiske tilstand i form af en forringelse af kvalitetsselementet for miljøfarlige forurenende stoffer. § 25-tilladelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel.

Klagenævnet har lige ovenfor defineret forringelse som enhver efterfølgende stigning i koncentrationen. Når Klagenævnet på den baggrund konkluderer, at tilladelsen er i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, idet projektet vil medføre "en forringelse", må det i denne sammenhæng forstås således, at det er fordi, at projektet vil medføre "en stigning i koncentrationen".

Klagenævnet udtaler herefter på side 52:

"Flertallet har lagt vægt på, at miljøkvalitetskravet for kobber er overskredet, at tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer dermed er ikke-god, hvilket er det lavest mulige tilstandsniveau, samt at projektet ifølge miljøkonsekvensvurdering vil medføre en merudledning af kobber til vandløbet på op til 0,034 µg/l svarende til ca. 2 % af det generelle kvalitetskrav for kobber i en middelsituation. Flertallet bemærker i den forbindelse, at der ikke i sagen er grundlag for at tilside-sætte Horsens Kommunes vurdering af, at projektet vil medføre en mertilførsel af kobber til vandløbet, hvorfor flertallet har lagt dette til grund for sagen.

Den "merudledning" af kobber på op til 0,034 µg/l, som flertallet lægger vægt på i første punktum, skal som det fremgår ovenfor forstås som en "stigning i koncentrationen" på 0,034 µg/l.

Flertallet har således lagt vægt på, at projektet vil medføre en stigning i koncentrationen (på 0,034 µg/l).

Klagenævnet henviser i præmissen desuden til kommunens vurdering af, at projektet vil medføre en "mertilførsel" af kobber. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens vurdering, som refereret i Klagenævnets afgørelse, side 9, også knytter sig til koncentrationsstigninger:

"Da koncentrationsstigningerne i kumulation med andre kendte kilder er ganske lille, vurderes udledningen ikke at have nogen signifikant samlet betydning for vandløbet. [...] Horsens Kommune har derfor vurderet, at afløbet fra bassinerne til Bygholm Å ikke medfører en forringelse af overflade-

vandområdets tilstand, ikke medfører risiko for fald i nogen af kvalitetselementerne, eller hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål i forhold til de stoffer, hvor der i dag er overskridelser jf. Miljøstyrelsens undersøgelser fra 2015."

Klagenævnet udtaler som begrundelse for sin afgørelse videre på side 53:

"Endvidere har flertallet lagt vægt på, at det følger af EU-Domstolens praksis, at også midlertidige og lokalt afgrænsede forringelser af tilstanden for et overfladevand er i strid med forpligtigelsen til at forebygge forringelse af tilstanden, og at den tærskel, over hvilken der konstateres en tilsidesættelse af forpligtigelsen til at forebygge forringelser af et vandområdets tilstand, skal være så lav som muligt.

Derudover har flertallet lagt vægt på, at størrelsen af mertilførslen af kobber ikke er afgørende, når kvalitetskravet allerede er overskredet, idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden, når tilstandsniveauet er det lavest mulige. Videre har flertallet lagt vægt på, at mertilførslen af kobbers påvirkning af de andre økologiske parametre ikke i sig selv er afgørende for, om der er tale om en forringelse af tilstanden, idet en overskridelse af kvalitetskravet i sig selv må anses som en forringelse af vandløbets tilstand, jf. EU-Domstolens dom i Land Nordrhein-Westfalen. At det i miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at mertilførslen af kobber ikke vil være afgørende for, om der opnås målopfyldeelse for kvalitetselementerne for fisk, smådyr og vandplanter, kan ikke føre til, at mertilførslen kan tillades, idet mertilførslen af kobber medfører en selvstændig forringelse i forhold til kvalitetselementet for miljøfarlige forurenende stoffer."

Når Klagenævnets udtalelse om "størrelsen af mertilførslen af kobber ikke er afgørende" læses i sammenhæng med de foregående præmisser, hvor Klagenævnet dels definerer forringelse som "enhver stigning i koncentration", dels anvender begrebet "mertilførsel" som synonym for "stigning i koncentrationen" (som i sagen var vurderet til 0,034 µg/l), kan udtalelsen forstås således, at størrelsen af koncentrationsstigningen ikke er afgørende, idet enhver stigning i koncentrationen, som fastslået ovenfor, vil betyde en forringelse af tilstanden. Denne konklusion er i overensstemmelse med EU-Domstolens udtalelse i Land Nordrhein-Westfalen.

Klagenævnet udtaler herefter på side 53:

"Som konsekvens af ovenstående bemærker flertallet endvidere, at det efter flertallets vurdering ikke er i overensstemmelse med forpligtigelsen til at forebygge forringelser af tilstanden af overfladevand at tillade en mertilførsel af kobber efter en konkret væsentlighedsvurdering som anført i Miljøstyrelses vejledning til indsatsbekendtgørelsen, når kvalitetskravet allerede er overskredet. Vejledningen er ikke i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af et forurenende stof udgør en forringelse, når kvalitetskravet allerede er overskredet, hvorfor der i sagen ikke kan lægges vægt på, at Horsens Kommune har fulgt vejledningen. Nævnet konstaterer, at der i miljøkonsekvensrapporten desuden er henvist til Miljøstyrelsens FAQ-spørgsmål 43 om, at en merudledning ikke må medføre en forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration ved blandingszonens rand på mere end 5 %, men at der i den konkrete sag ikke er udpeget en blandingszone. [...]"

Klagenævnets udtalelser om "mertilførsel" må på baggrund af ovenstående forstås som en "stigning i koncentrationen". Klagenævnet må i det lys forstås at læse Miljøstyrelsens vejledning om indsatsbekendtgørelsen således, at den giver mulighed for en konkret vurdering af, hvorvidt en stigning i koncentrationen er "væsentlig". Vejledningsteksten (refereret i afgørelsen, side 51) lyder bl.a. således:

"Hvorvidt der for disse vandområder kan træffes afgørelse, der medfører en tilførsel af MFS [miljøfarlige forurenende stoffer], beror på en helt konkret vurdering af påvirkningens betydelighed (signifikans) for vandområdets tilstand. [...] Vurderes påvirkningen at være ubetydelig, kan der som udgangspunkt gives tilladelse til påvirkningen."

Klagenævnet fastslår således, at det ikke er i overensstemmelse med forpligtelsen til at forebygge forringelse at tillade en stigning i koncentrationen ("påvirkning") efter en konkret væsentlighedsvurdering, som anført i Miljøstyrelsens vejledning.

Klagenævnet udtaler herefter i forhold til Miljøstyrelsens vejledning, jf. 2. punktum i Klagenævnets udtalelse ovenfor, at vejledningen ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at enhver stigning i koncentrationen udgør forringelse.

Afgørelsen kan dermed læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning, i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig"/"signifikant") – idet dette ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, særligt Land Nordrhein-Westfalen, som fastslår, at "enhver stigning i koncentrationen" skal anses for en forringelse.

5. Konklusion – Miljøministeriets vurdering af Klagenævnets afgørelse fsva. betydningen af et absolut forbud mod "mertilførsel"

Klagenævnets afgørelse kan på baggrund af ovenstående analyse læses således, at Klagenævnet alene har forholdt sig til en situation, hvor et projekt vil føre til en stigning i koncentrationen af et forurenende stof, og at Klagenævnets præmis om, at "enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden" i den forbindelse skal læses som "enhver stigning i koncentrationen vil betyde en forringelse."

Afgørelsen kan i det lys endvidere læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en forventet koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig") og herefter kan tillades, hvis det vurderes ikke at være tilfældet.

Nævnet udtaler dermed ikke andet og mere, end hvad der kan siges allerede at følge af EU-Domstolens praksis.

Miljøministeriets forståelse af forringelsesbegrebet understøttes endvidere af EU-Kommissionens skriftlige tilkendegivelse over for Miljøministeriet, hvoraf bl.a. fremgår, at Kommissionen fortolker vandrammedirektivet således, at det afgørende for, om der indtræder forringelse, er, hvorvidt der sker en stigning i koncentrationen i vandområdet. Miljøministeriets nabotjek viser tillige, at flere nabolande, som vi sammenligner os med, generelt har en tilsvarende forståelse af vandrammedirektivet og EU-Domstolens afgørelser.

Det kan dog uanset ovenstående ikke udelukkes, at Miljøministeriets udlægning af afgørelsen og den nærmere udmøntning af ministeriets fortolkning i Miljøstyrelsens nye vejledning kan blive underkendt i nye sager ved Klagenævnet.

Ovenstående læsning af Klagenævnets afgørelse og Miljøministeriets udmøntning heraf ændrer endvidere ikke på, at det afgørende i sidste ende er, hvorledes EU-Domstolen vil fortolke begrebet "enhver forringelse" i denne sammenhæng.

6. Nærmere om udmøntningen af Miljøministeriets fortolkning

På baggrund af ovenstående fortolkning af Klagenævnets afgørelse har Miljøministeriet nu revideret dele af vejledningerne, som var suspenderet. Ovenstående fortolkning er dermed udmøntet i revideret udkast til vejledning til indsatsbekendtgørelsen og til Miljøstyrelsens spørgsmål og svar om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet. Det er bl.a. præciseret, hvordan forringelsesbegrebet skal forstås, og hvilke elementer der skal inddrages i den konkrete vurdering af, om en udledning vil medføre en forringelse.

Miljømyndighederne skal altid foretage en konkret vurdering af, om en udledning af et givet forurenende stof vil medføre en stigning i koncentrationen og dermed udgøre en forringelse. Miljøministeriet lægger til grund, at det afgørende for denne vurdering er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet.

En tilførsel af et forurenende stof medfører ikke automatisk, at der sker en stigning i koncentrationen af det pågældende stof. Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er lavere end eller lig den koncentration, der i forvejen er i vandområdet, medfører således som udgangspunkt ikke en stigning i koncentrationen.

Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er højere end den koncentration, der er i forvejen i vandområdet, *kan* medføre en stigning i koncentrationen, som dog ikke nødvendigvis vil være målbar i et for vandområdet repræsentativt målepunkt.

Det afhænger af koncentrationen af det tilførte stof, den i forvejen forekommende koncentration i vandområdet, vandudvekslingen med tilstødende vandområder og stoffets skæbne i miljøet, herunder eventuel omdannelse eller nedbrydning.

Fører en udledning af et forurenende stof til en målbar stigning i koncentrationen i et repræsentativt målepunkt i et overfladevandområde, sådan at koncentrationen herefter påviseligt vil overskride miljøkvalitetskrav for stoffet i målepunktet, eller i de tilfælde, hvor kvalitetskrav for et eller flere stoffer allerede er overskredet i punktet, påviseligt stiger yderligere, sker der en forringelse af det pågældende vandområdes tilstand. Dette vil stride mod forpligtelsen til at forebygge forringelser.

De reviderede vejledningerne offentliggøres endeligt efter høringsperioden.

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

J.nr. [REDACTED]
Ref. [REDACTED]
Den 2. december 2024

Miljøministeriets dialog med EU-Kommissionen om forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet på baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023

1. Indledning

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 23. februar 2023 en afgørelse i sagen 22/02461. Afgørelsen vedrører udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (tungmetaller, lægemidler, pesticid- og biocidmidler, PFOS mv.) til vandløb, søer og kystvande (vandområder), som i forvejen er i "ikke-god tilstand" efter vandrammedirektivet.¹ Miljøministeriet (nu Miljø- og Ligestillingsministeriet men i det følgende omtalt som Miljøministeriet) suspenderede den 6. marts 2023 dele af ministeriets vejledninger som følge af afgørelsen.²

Miljøministeriet har i lyset af klagenævnets afgørelse foretaget en fornyet analyse af EU-Domstolens praksis, herunder forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet, og på den baggrund præciseret ministeriets vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter og vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, offentliggjort henholdsvis den 18. april 2024 og den 24. marts 2024.

Som led i dette arbejde har Miljøministeriet været i dialog med EU-Kommissionen v/ EU-kommissæren for miljø, hav og fiskeri, Virginijus Sinkevičius, om forståelsen af forringelsesbegrebet i vandrammedirektivet. Miljøministeriet modtog den 10. august 2023 svar fra EU-Kommissionen på miljøministerens henvendelse af 30. juni 2023.

EU-Kommissionens svar af 10. august 2023 blev inddraget i Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023, hvor Miljøministeriets fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 fremgår. Notatet blev første gang oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023 og dannede grundlag for ministeriets præcisering af ministeriets vejledninger den 24. marts 2024 og den 18. april 2024.

I dette notat redegøres for, hvilken betydning dialogen med EU-Kommissionen, dvs. svaret af 10. august 2023, har haft for forståelsen af forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet i lyset af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, som dannede baggrund

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).

² Den 6. marts 2023 suspenderede Miljøstyrelsen dele af "Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter" og "Vejledningen til bekendtgørelsen om krav til udledning af visse forurenende stoffer".

for Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023. I nævnte notat på side 6 konkluderer Miljøministeriet følgende om forringelsesbegrebet i vandrammedirektivet på baggrund af dialogen med EU-Kommissionen:

"Miljøministeriets forståelse af forringelsesbegrebet understøttes endvidere af EU-Kommissionens skriftlige tilkendegivelse over for Miljøministeriet, hvoraf bl.a. fremgår, at Kommissionen fortolker vandrammedirektivet således, at det afgørende for, om der indtræder forringelse, er, hvorvidt der sker en *stigning i koncentrationen i vandområdet*."

2. Sammenfatning

På baggrund af dialogen med EU-Kommissionen har Miljøministeriet i notatet af 6. oktober 2023 vurderet, at forringelsesbegrebet i vandrammedirektivet skal fortolkes således, at det afgørende for, om der indtræder forringelse, er, hvorvidt der sker en *stigning i koncentrationen i vandområdet*.

Miljøministeriet vurderer desuden ud fra dialogen med EU-Kommissionen, at vandområdet skal forstås i overensstemmelse med vandrammedirektivets definitioner, således at alle vurderinger af overfladevandområder skal foretages ud fra vandområdet, det vil sige en afgrænset og betydelig mængde overfladevand.

Endelig vurderer Miljøministeriet på baggrund af dialogen, at det afgørende for målingerne til brug for tilstandsvurderingen er, om der vil ske en *målbart* stigning i koncentration af stoffet på et *repræsentativt målepunkt*, hvilket ikke nødvendigvis omfatter alle *beregnelige* eller *målbare* stigninger i koncentrationen.

Der henvises i øvrigt til Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023 side 2, hvoraf det fremgår af ministeriets sammenfatning på analysen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023:

"Miljøministeriet har på baggrund af denne fortolkning revideret sine vejledninger således, at det afgørende for, om der kan tillades en udledning af et forurenende stof til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof allerede er overskredet, er, om der vil ske en målbart stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet. Det bliver i vejledningen nærmere præciseret, hvorledes denne vurdering skal foretages i praksis."

3. Miljøministeriets dialog med EU-Kommissionen om forståelsen af forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet efter Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023

I brev af 30. juni 2023 anmodede miljøministeren EU-kommissæren Virginijus Sinkevičius om EU-kommissærens forståelse og fortolkning af forringelsesbegrebet i vandrammedirektivet i lyset af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023. Anmodningen blev sendt som opfølgning på et møde mellem ministeren og EU-kommissæren den 27. juni 2023.

I brev af 30. juni 2023 beskriver miljøministeren kort retstilstanden i Danmark efter klagenævnets afgørelse og henviser til de spørgsmål, som Miljøministeriet den 16. maj 2023 havde sendt til DG ENV.³ DG ENV har ikke besvaret Miljøministeriets henvendelse af 16. maj 2023. Det bemærkes, at spørgsmålene i miljøministerens brev af 30. juni 2023 ikke er helt enslydende med de tidligere oversendte spørgsmål i Miljøministeriets henvendelse af 16. maj 2023, da spørgsmålene blev præciseret yderligere i brevet

³ Directorate General for Environment, som er den afdeling i EU-Kommissionen, der er ansvarlig for EU's miljøpolitik.

af 30. juni 2023. Det bemærkes endvidere, at en uofficiel engelsk oversættelse af klagenævnets afgørelse var vedhæftet Miljøministeriets henvendelse af 16. maj 2023.

Den 10. august 2023 svarede EU-Kommissionen på miljøministerens henvendelse af 30. juni 2023. I EU-Kommissionens følgebrev henvises til et vedlagt bilag om besvarelse af miljøministerens henvendelse, og EU-Kommissionen noterer samtidig, at det alene er EU-Domstolen, der bindende kan fastlægge fortolkningen af indholdet og rækkevidden af EU-retten. Miljøministeriet er af den opfattelse, at ministeriets henvendelse af 16. maj til DG ENV også er besvaret ved EU-Kommissionens brev af 10. august.

Bilaget til brevet af 10. august 2023 tager udgangspunkt i de tre spørgsmål, som miljøministeren havde stillet i brev af 30. juni 2023. I besvarelsen forholder EU-Kommissionen sig ikke konkret til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 eller den danske gennemførelse af EU-reglerne, herunder danske vejledninger.

Nedenstående redegørelse tager derfor udgangspunkt i EU-Kommissionens besvarelse af de enkelte spørgsmål, som de er gengivet i bilaget til brevet af 10. august 2023.

4. EU-Kommissionens brev af 10. august 2023

4.1. EU-Kommissionens besvarelse af det første spørgsmål

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt i nævnets afgørelse af 23. februar 2023, at forpligtelsen til at forebygge "forringelse af tilstanden" i vandrammedirektivet i forhold til forurenende stoffer skal forstås således, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i det lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med direktivets artikel 4, stk. 1. Miljøministeriet tilslutter sig denne fortolkning.⁴

Imidlertid fandt klagenævnet i samme afgørelse, at *"størrelsen af mertilførslen [af kobber] ikke er afgørende, når kvalitetskravet allerede er overskredet, idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden"*.

Denne udtalelse gav anledning til tvivl, idet det ikke er klart, hvordan "enhver mertilførsel" skal forstås.

Ud fra ren ordlydsfortolkning vil enhver "mertilførsel" af et stof være en enhver "udledning" af et forurenende stof. Imidlertid synes klagenævnet i afgørelsen at anvende begreberne "mertilførsel" og "merudledning" som synonym for "stigning i koncentrationen".

Idet en udledning af et forurenende stof i en given koncentration (f.eks. i spildevand) ikke nødvendigvis vil føre til en stigning i koncentrationen af det pågældende forurenende stof i vandområdet, var det væsentligt at søge afklaring på, hvordan klagenævnets formulering om "enhver mertilførsel" i relation til forringelse skal forstås.

På den baggrund fandt Miljøministeriet anledning til at stille det første spørgsmål til EU-Kommissionen, der består af to underspørgsmål.

EU-Kommissionen oplyser følgende i sit svar:

⁴ Der henvises i øvrigt til Miljøministeriets notat af 6. oktober 2023, hvor Miljøministeriets fortolkning af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 fremgår.

“Question 1: “When the EQS for a substance has already been exceeded and the water body has thus been classified in the lowest class.

o Does any addition of a given substance to a water body constitute deterioration (regardless of the amount/concentration) or

o Will it only constitute deterioration contrary to Article 4 if the discharge will lead to an increase in the concentration of a given substance in the water body”?

According to Article 2(35) of the WFD, ‘environmental quality standards’ (EQS) mean “the **concentration** of a particular pollutant or group of pollutants in water, sediment or biota which should not be exceeded in order to protect human health and the environment.” EQS exceedances are therefore always to be measured based on the **concentration** of that substance in the water body in question. Therefore, where the measured concentration of a given substance already exceeds the relevant EQS, additional discharges of that substance to a water body would lead to a deterioration in breach of Article 4 of the WFD if they would lead to a further increase in concentration of that substance in that water body.”

EU-Kommissionen har ikke forholdt sig direkte til det første underspørgsmål om, hvorvidt enhver mertilførsel (uanset mængde/koncentration) er en forringelse af tilstanden, men har gjort det indirekte ved besvarelse af det første underspørgsmål.

EU-Kommissionen oplyser, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i det lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver *efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet* anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med direktivets artikel 4, stk. 1.

Med støtte i EU-Kommissionens besvarelse ovenfor har Miljøministeriet fastholdt sin vurdering af, at forringelsesbegrebet i vandrammedirektivet knytter sig til koncentrationen, således at det ikke er enhver ”mertilførsel”, der vil betyde en forringelse, da det afhænger af, om mertilførslen udgør en stigning i koncentrationen.

4.2. EU- Kommissionens besvarelse af det andet spørgsmål

Baggrunden for Miljøministeriets andet spørgsmål var, at EU-Domstolen ikke har forholdt sig direkte til, hvordan det mere konkret skal vurderes, om en tilførsel af et forurenende stof udgør en stigning i koncentrationen.

En tilførsel af et forurenende stof medfører ikke nødvendigvis, at der sker en stigning i koncentrationen af det pågældende stof i vandområdet. Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er lavere end eller lig den koncentration, der i forvejen er i vandområdet, medfører således umiddelbart ikke en stigning i koncentrationen.

Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er højere end den koncentration, der er i forvejen i vandområdet, *kan* medføre en beregnet stigning i koncentrationen, men det medfører ikke nødvendigvis, at tilførslen vil være *målbart* i et for vandområdet repræsentativt målepunkt. Sidstnævnte spørgsmål om målbart afhænger af koncentrationen af det tilførte stof, den i forvejen forekommende koncentration i vandområdet, vandudvekslingen med tilstødende vandområder og stoffets skæbne i miljøet, herunder eventuel omdannelse eller nedbrydning.

På den baggrund fandt Miljøministeriet anledning til at stille det andet spørgsmål til EU-Kommissionen, hvor der først spørges til, om det er et krav, at stigningen i koncentrationen er målbar/påviselig. Der spørges endvidere til, om situationer, hvor det er muligt at beregne ubetydelige forøgelser, udgør en stigning og dermed en forringelse.

EU-Kommissionen oplyser følgende i sit svar:

“Question 2: *“In order to establish an increase in concentration is it a requirement that it must be measurable/detectable? In most situations, it will be possible to calculate even negligible additions - does that constitute an increase and therefore a deterioration?”*

Under Directive 2008/105/EC⁵ (EQSD), EQS are set, for each listed substance, as both maximum allowable concentration which can never be exceeded at any point in time, and as thresholds of allowable concentrations averaged over one year (see Annex I, part A).

This means that, in order to assess over time whether the status of a water body has deteriorated, it is necessary not only to carry out regular sampling activities to check whether the maximum allowable concentrations are exceeded at any point in time, but also to assess whether the measured concentration values, averaged over one year, exceed the threshold of allowable annual averages (see Annex V, point 1.3 WFD and Article 3 EQSD).

This also means that, in order to prevent possible deterioration of the chemical status of a water body, e.g., in relation to new projects, it is necessary to estimate the expected increase in concentration resulting from their implementation. It is clear from recent jurisprudence of the EU Court of Justice⁶ that, *“where, in the context of the authorisation procedure for a programme or project, the competent national authorities determine that it is likely to cause such deterioration, that programme or project may, even if that deterioration is of a temporary nature, be authorised only if the conditions laid down in Article 4(7) of that Directive are fulfilled”*.

The conditions laid out by Article 4(7) WFD need to be cumulatively fulfilled and are as follows:

- (a) all practicable steps are taken to mitigate the negative impact of the project on the status of the relevant water body;
- (b) the reasons for the project have been specifically set out and explained in the river basin management plans (RBMPs) which Member States have to adopt and subsequently report to the Commission every six years;
- (c) the project is justified on the basis of an overriding public interest and/or its benefits to human health, maintenance of human safety or sustainable development outweigh the benefits of reaching good water status; and
- (d) the objective pursued by the project cannot be achieved through alternative measures which would be a significantly better environmental option, for reasons of technical feasibility or disproportionate cost.

⁵ Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy, OJ L 348, 24.12.2008, p. 84.

⁶ Case C-525/20 ‘Association France Nature Environment contre Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire’, conclusions.

As set out in CIS Guidance n° 36⁷, for an Article 4(7) exemption to be applicable, the deterioration needs to result from activities falling within the scope of Article 4(7), i.e. new modifications to the physical characteristics of a surface water body, alterations to the level of groundwater and/or new sustainable human development activities. If a project does not fall within the scope of Article 4(7) (e.g. because it cannot be considered as a new human sustainable development activity), it cannot be allowed if it is expected to result in breaches to the EQS. Such projects can only be allowed if further deterioration of the chemical status can be prevented, amongst others through mitigation measures which may include nature based solutions.

Finally, it is of utmost importance to secure, in line with Article 4(8) WFD, that the longer term objective of achieving good water status is not permanently excluded or compromised in other water bodies within the same river basin district and that consistency is ensured with other EU environmental law.”

EU-Kommissionen oplyser indledningsvist, med henvisning til vandrammedirektivet og direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav, at for at kunne vurdere, om et vandområde er blevet forringet over tid, er det ikke kun nødvendigt at udføre regelmæssig prøvetagning for at undersøge, om de højeste tilladte koncentrationer er overskredet på ethvert givet tidspunkt, men det skal også vurderes, om de *målte* koncentrationsværdier, i gennemsnit over et år, overstiger de tilladte årlige koncentrationer.

Herefter oplyser EU-Kommissionen, at det er nødvendigt at vurdere den forventede stigning i koncentrationen fra fx et nyt projekt, for at forhindre mulig forringelse af den kemiske status for et vandområde.

Miljøministeriet har på den baggrund vurderet, at det afgørende er, om stigningerne kan måles ved den overvågning, som kræves efter vandrammedirektivet, og definerer vandområdets tilstand, og at overvågningsresultaterne sammenholdes med de miljøkvalitetskrav, som er fastlagt for de relevante forurenende stoffer.

Miljøministeriet bemærker, at EU-Kommissionen i sit svar henviser til vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3, og artikel 3 i direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken.

Det fremgår bl.a. af vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3, at overvågningsnettet for overfladevand udformes på en sådan måde, at det giver et sammenhængende og generelt overblik over den økologiske og kemiske tilstand inden for hvert vandløbsopland og giver mulighed for klassificering af vandområderne i fem klasser i overensstemmelse med de normgivende definitioner i punkt 1.2 i bilag V. Punkt 1.3.1 i dette bilag præciserer, at overvågningen sker på punkter, som er *signifikante* for vandområdedistriktet med hensyn til vandføring og vandvolumen.

Det fremgår af artikel 3 i direktiv 2008/105, stk. 1, 1. led, at medlemsstaterne anvender de miljøkvalitetskrav, som er fastlagt i bilag I, del A, på overfladevandområder, og anvender disse miljøkvalitetskrav i overensstemmelse med de krav, som er fastlagt i bilag I, del B.

Det fremgår bl.a. af bilag I, del B, vedrørende anvendelse af de i del A anførte miljøkvalitetskrav (EQS), at for et givet overfladevandområde betyder anvendelse af parameteret årgennemsnit af miljøkvalitetskrav, at det aritmetiske gennemsnit af koncentrationer, der er målt på forskellige tidspunkter af året ved hvert *repræsentativt* målepunkt inden for vandområdet, ikke overstiger kravværdien.

⁷ See in particular pages 30 og 52 of Guidance n° 36 established in the framework of the Common Implementation Strategy.

EU-Kommissionens henvisning understøtter således, at målingerne til brug for tilstandsvurderingen skal foretages på *repræsentative* punkter i vandområdet.

I forhold til den anden del af spørgsmålet oplyser EU-Kommissionen, at hvis et projekt skal tillades, er det nødvendigt at vurdere, om et projekt vil medføre en forventet stigning i koncentrationen. Tilladelser til projekter skal således bero på *forudgående* vurderinger, da kravet skal være opfyldt forud for tilladelsen.

En forudgående vurdering af, hvad et projekt kan forventes at medføre, vil altid bero på en beregning, da målinger af projektets påvirkning i sagens natur først kan udføres efter projektet er iværksat.

EU-Kommissionen forholder sig ikke til, om denne forudgående vurdering skal tage højde for *alle* beregnelige forøgelse, også dem, der ikke vil kunne måles efterfølgende.

Miljøministeriet vurderer, at EU-Kommissionens svar må ses i lyset af EU-Kommissionens forudgående beskrivelse af, hvad der udgør en forringelse, hvor der lægges vægt på, at stigninger skal *måles* med henvisning til direktivets bestemmelse om *repræsentative* målepunkter.

Med støtte i EU-Kommissionens besvarelse ovenfor har Miljøministeriet vurderet, at det afgørende for vurderingen er, om der vil ske en *målbart* stigning i koncentration af stoffet på et *repræsentativt målepunkt*, hvilket ikke nødvendigvis omfatter alle *beregnelige* eller *målbare* stigninger i koncentrationen. I forhold til de enkelte projekter vil der dog i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder.

EU-Kommissionen henviser endvidere til EU-Domstolens dom af 5. maj 2022 i sagen C-525/20, Association France Nature Environnement, og citerer dele heraf. Konklusionen i EU-Domstolens engelske oversættelse har følgende ordlyd (Miljøministeriets fremhævnings i fed):

“Article 4 of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy must be interpreted as requiring Member States, when they assess the compatibility of a particular programme or project with the objective of preventing the deterioration of water quality, to take into account temporary, short-term impacts which are without lasting consequences, unless it is clear that such impacts have, by their nature, little effect on the status of the bodies of water concerned and cannot lead to a ‘deterioration’ of that status, within the meaning of that provision. Where, as part of the authorisation procedure for a programme or project, the competent national authorities determine that that programme or project could lead to such a deterioration, that programme or project may be authorised only if the conditions set out in Article 4(7) of that directive are met, even if the deterioration is temporary in nature.”

Miljøministeriet forstår EU-Kommissionens henvisning sådan, at hvis en myndighed konkluderer, at en udledning udgør en *forringelse* i direktivet forstand, kan en sådan forringelse kun tillades, hvis betingelserne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt.

EU-Kommissionen gennemgår herefter betingelserne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, med henvisning til CIS Guidance Document No. 36.⁸

⁸ CIS Guidance Document No. 36: Exemptions to the Environmental Objectives

EU-Kommissionen oplyser afslutningsvist, at vandrammedirektivets artikel 4, stk. 8, forpligter medlemsstater til at sørge for, at anvendelsen af bl.a. direktivets artikel 4, stk. 7, ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i vandrammedirektivet i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at anvendelsen af bestemmelsen er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet.

Miljøministeriet bemærker, at denne del af svaret om vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7 og 8, ikke er relevant i forhold til rammerne i nærværende notat om fortolkning af forringelsesbegrebet, hvorfor disse bestemmelser og EU-Kommissionens svar ikke er nærmere behandlet i notatet.

4.3. EU-Kommissionens besvarelse af det tredje spørgsmål

Baggrunden for Miljøministeriets tredje spørgsmål var at afklare, om vandrammedirektivet kræver, at det er hele vandområdet, der skal tages i betragtning, når det skal vurderes, om en udledning vil medføre forringelse. Dette skal ses i lyset af, at inddragelse af et mindre eller større område end det pågældende vandområde i vurderingen vil have væsentlig betydning for resultatet.

EU-Kommissionen har oplyst følgende i sit svar:

"Question 3: "At what scale shall the assessment be conducted at? (water body level or other units?) Is there a distinction between surface water and bodies of ground water?"

Under the WFD, the obligation to achieve good status and avoid deterioration is set at the level of the water body and thus any assessment should be made at the level of the water body. However, it is necessary to take account of the obligation set out in Article 4(8) WFD and avoid compromising the achievement of good status in (downstream) water bodies in the wider river basin district.

The Directive takes this approach for both groundwater and surface water bodies."

EU-Kommissionen oplyser, at alle vurderinger skal foretages ud fra vandområdet, dog med inddragelse af eventuelle hensyn til øvrige vandområder (eller grundvandsforekomster), der er forbundet med det vandområde, som udledning sker til.

Med støtte i EU-Kommissionens besvarelse ovenfor har Miljøministeriet vurderet, at vandområder i denne sammenhæng skal forstås i overensstemmelse med vandrammedirektivets definitioner, således at alle vurderinger af overfladevandområder skal foretages ud fra vandområdet, det vil sige en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, jf. artikel 2, nr. 10 i vandrammedirektivet.

according to Article 4(7) (teknisk dokument om en fælles forståelse udarbejdet i samarbejde med bl.a. medlemsstater, EFTA-medlemmer og EU-kommissionen).