

NOTAT



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Den 24. november 2020

Redegørelse for sagsforløb vedrørende dispensationer til vandværker

Departementet har i forbindelse med afdækningen af sagen om mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet vedr. dispensationer meddelt vandforsyninger, manglende handling på baggrund af EU-kommissionens udmeldinger samt manglende notificering af EU-Kommissionen, bedt Miljøstyrelsen om en fuld redegørelse, inklusiv en tidslinje for alle relevante punkter i håndteringen af sagen siden 2012, samt en beskrivelse af, hvem der var orienteret om disse punkter og hvornår.

Redegørelsen skal indeholde alle relevante informationer, og skal som minimum adressere en forvaltningsmæssig gennemgang, herunder:

- Beskrivelse af forvaltning og procedurer, samt vurdering af, hvorvidt disse er opfyldt i sagsbehandlingen, herunder hvorfor der ikke er forvaltet efter Miljøstyrelsens allerede gældende procedurer
- Baggrund for, at kommunikation fra Kommissionen tilsyneladende ikke er bragt videre og implementeret i sagsbehandlingen
- Beskrivelse af relevante møder og orienteringer nationalt og med Kommissionen. Det skal herfra fremgå, hvem der har været bekendt med Kommissionens fortolkning af dispensationsadgangen og hvornår. Der ønskes ligeledes svar på, hvem der har været bekendt med den aktuelle sag, hvilke orienteringer der er sket og hvornår.

Departementet har desuden bedt om en beskrivelse af problemets omfang med en afklaring af, hvorvidt alle relevante dispensationer er identificeret.

Endelig har departementet bedt om en redegørelse for styrelsens planer for genopretning af området, herunder iværksættelse af konkrete tiltag, dels for at bringe orden over den nuværende situation, og dels for at sikre, at en sådan situation ikke gentager sig.

Det er aftalt, at redegørelsen udarbejdes på organisatorisk niveau, og med vægt på at beskrive det faktuelle forløb. Redegørelsen skal ligeledes beskrive sammenhængen til Rigsrevisionens beretning fra december 2019 om overvågning af grundvandet, og Miljøstyrelsens forvaltning og udstedelse af dispensationer til anvendelse af pesticidmidler og den efterfølgende opfølgning i styrelsen. Redegørelsen er på den baggrund opdelt i 3 kapitler omhandlende en forvaltningsmæssig gennemgang, en beskrivelse af problemets omfang samt en plan for genopretning.

Miljøstyrelsens redegørelse er udarbejdet med afsæt i skriftlige kilder, samt samtaler med de relevante medarbejdere, funktionsledere og kontorchefer, herunder tidligere medarbejdere i det omfang det har været muligt. Styrelsen har i den forvaltningsmæssige gennemgang lagt departementets juridiske vurderinger af regelgrundlaget til grund således som de fremgår af notat om dispensationer til drikkevand af 29. oktober 2020. Tidslinje fremgår af bilag 2, bilagsoversigt af bilag 1.

1. Forvaltningsmæssig gennemgang af dispensationssager og notifikationer

Kapitlet præsenterer indledningsvist implementeringen af drikkevandsdirektivet i drikkevandsbekendtgørelsen fsva. regler om dispensationer til vandværkerne. Herefter gennemgås relevante forvaltningsmæssige aktiviteter vedr. dispensationer. Gennemgangen er opdelt i fire afsnit omhandlende følgende aktiviteter af relevans for den forvaltningsmæssige situation:

- Møder i ekspertgruppen 2013-16
- Evaluering af drikkevandsdirektivet (REFIT) i 2016
- Opdatering af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017
- Forløbet efter Rigsrevisionens beretning fra december 2019 om overvågning af grundvandet og Miljøstyrelsens forvaltning og udstedelse af dispensationer til *anvendelse* af pesticidmidler.

Kapitlet gennemgår dernæst drikkevandsdirektivets krav til notificering af EU-Kommissionen om givne dispensationer og dernæst Miljøstyrelsens forvaltningen heraf.

Den forvaltningsmæssige gennemgang fokuserer på de dispensationsbestemmelser, der gælder efter drikkevandsdirektivet.

Miljøstyrelsens opsummering fremgår efter hvert af de to afsnit.

1.1. Dispensationer

1.1.1. Reglerne om dispensationer til vandværker

Drikkevandsdirektivet af 98/83 trådte i kraft ultimo 1998 med frist for implementering i national ret efter to år og efter en overgangsperiode på 5 år efter ikrafttrædelse, dvs. ultimo 2003. Direktivet har til formål at beskytte menneskers sundhed og indeholder regler om kvaliteten af drikkevand. Drikkevandsdirektivet er senest ændret ved opdatering af bilag II og III om kontrolprogrammer og analysekvalitet den 6. oktober 2015.

Drikkevandsdirektivets artikel 9 fastlægger, at medlemsstaterne kan dispensere fra de grænseværdier (kravværdier) for en række stoffer, som er fastsat i direktivets bilag 1, del B, hvis dispensationen ikke indebærer sundhedsfare, og drikkevandsforsyningen ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Derudover fremgår det, at dispensationer skal gælde så kort tid som muligt og ikke længere end 3 år. Inden dispensationen udløber, skal der foretages en revision for at fastslå, om der er gjort tilstrækkeligt fremskridt. Hvis medlemsstaterne ønsker at give endnu en dispensation, skal de sende denne samt en begrundelse for deres beslutning om den anden

dispensation til EU-kommissionen. Denne anden dispensation må heller ikke gælde mere end højst 3 år. En tredje dispensation på højst 3 år kan først gives, hvis kommissionen godkender dispensationen. Dispensationer til større vandværker (> 1.000 m³/dag) skal altid notificeres til kommissionen.

Det betyder, at der efter 9 år dvs. i december 2012 ikke kan dispenseres fra kravværdierne på bilag I, del B, i direktivet eller fra nationalt fastsatte værdier for andre stoffer efter direktivets artikel 5 stk. 3. Medlemsstaterne skal fastsætte sådanne værdier, hvis de vurderer, at det er nødvendigt for at beskytte menneskers sundhed.

Drikkevandsdirektivet er implementeret i drikkevandsbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af vandforsyningsloven. Bekendtgørelsens §§16-19 implementerer tekstnært direktivets artikel 9 om dispensationer. Det er kommunerne, der er myndighed og i praksis forvalter bekendtgørelsens bestemmelser om dispensationer til vandværkerne.

Når der konstateres et indhold af pesticider i drikkevandet, som overskrider de gældende kvalitetskrav, har kommunen som tilsynsmyndighed ansvar for, at der hurtigst muligt træffes udbedrende foranstaltninger, så drikkevandets kvalitet kan genoprettes, jf. Vandforsyningslovens § 62.

Ifølge bekendtgørelsens § 16 kan kommunen også meddele dispensation til en vandforsyning. Det skal ske på baggrund af en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed, og der må kun meddeles dispensation, hvis dispensationen ikke indebærer sundhedsrisiko, og hvis det vurderes, at der ikke umiddelbart er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning. Det fremgår af drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 2 og § 18, stk. 2, at kommunerne skal orientere Miljøstyrelsen om dispensationer til vandværker. Hvis der ikke kan dispenseres, skal reglerne i drikkevandsdirektivets artikel 8 følges, dvs. at man hurtigst muligt skal træffe udbedrende foranstaltninger til at genoprette drikkevandets kvalitet.

I drikkevandsbekendtgørelsen fremgår det ikke, at overgangsperioden i direktivet betyder, at der ikke kan gives dispensationer til de kravværdier, der er anført i direktivet efter 2013 – svarende til en periode på 3 x 3 år efter fristen for efterlevelse af direktivet den 25. december 2003.

1.1.2. Miljøstyrelsens forvaltning af reglerne om dispensation

En række EU-møder og andre arbejdsopgaver har som anført ovenfor relevans for beskrivelsen af forløbet om den mangelfulde implementering af reglerne i drikkevandsbekendtgørelsen om dispensation.

1.1.2.1. Møder i ekspertgruppen

Ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet benævnt "European Commission Informal Expert Group on the implementation of directive 98/83/EC" er etableret i 2013 og skal jf. forretningsordenen koordinere aktiviteter til støtte for gennemførelse af Drikkevandsdirektivet. Gruppens opgaver består hovedsagligt af:

- at koordinere et arbejdsprogram og overvåge fremdriften i opgaverne
- at koordinere aktiviteter og undergrupper for et etablere forbindelse mellem aktiviteter og undergrupper og diskutere tværgående emner
- at blive enige om resultater fra arbejdsprogrammet og levere vejledning herom

Ekspertgruppen afløser den tidligere drikkevandskomité/udvalg, jf. direktivets art. 12. Til forskel fra den tidligere komité er ekspertgruppen en bredere gruppe, der foruden landenes nationale repræsentanter også inkluderer eksterne eksperter, herunder WHO og repræsentanter fra den europæiske vandforsyningsbranche.

De nationale repræsentanter i ekspertgruppen varetager samtidig udvalgsproceduren, jf. direktivets art. 12. Udvalgsproceduren bruges, når der skal ske opdateringer af de tekniske bilag til direktivet og til at beslutte vejledninger om drikkevandskontrol. Der har kun én gang siden ekspertgruppens etablering i 2013 været iværksat en udvalgsprocedure, hvilket var i forbindelse med beslutning om opdatering af direktivets tekniske bilag II og III om kontrolprogrammer og analysekvalitet i 2015. I dette tilfælde var der således tale om en situation, hvor Danmark på baggrund af et konkret forslag fremsat af EU-kommissionen skulle afgive stemme på baggrund af et på forhånd indhentet nationalt regeringsmandat.

Den danske repræsentation i ekspertgruppen har været varetaget af medarbejdere i den daværende Naturstyrelsen til primo 2017, herefter Miljøstyrelsen indtil april 2018. Herefter og i forbindelse med beslutning om Miljøstyrelsens udflytning til Odense og nyt opdrag med fokus på forvaltning og overvågning har departementet overtaget ansvaret for opgaven med bidrag fra Miljøstyrelsen ift. tekniske drøftelser.

Drøftelserne i ekspertgruppen har generelt haft karakter af orienteringer, videndeling fx om udviklingsprojekter samt tekniske og faglige drøftelser, herunder særligt om indberetning af data om drikkevandskvalitet mv. I perioden 2013-15 har der været et væsentligt fokus på forberedelse af opdateringen af direktivets bilag II og III, der omhandler kravene til vandforsyningernes kontrolprogrammer og kravene til analysekvalitet af de påkrævede vandanalyser.

Procedurer ved ekspertmøder i EU

Miljøstyrelsen har i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse eftersat kvalitetsledelsessystemer i daværende Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen fra 2013 til i dag for evt. skriftlige procedurer for deltagelse og rapportering fra EU-ekspertmøder. Der fandtes procedurer for deltagelse i komitémøder med beskrivelse af processen for indhentning af mandat forud for forhandlinger og afstemninger, men der er ikke fundet skriftlige procedurer for deltagelse i EU-ekspertmøder generelt set. Det skal ses i lyset af, at EU-ekspertmøder dækker over en lang række forskellige mødefora af meget forskellig karakter.

Det fremgår af Miljø- og fødevareministeriets "Guide til internationalt arbejde" fra 2018, at der er referatpligt fra møder i komitéer og møder i visse ekspertgrupper. Det fremgår således: "Alle møder i komitéer (komiteforslag) og ekspertgrupper (om delegerede retsakter) afrapporteres med et fokuseret kortfattet mødereferat til EU og Internationalt kontoret senest 2 dage efter mødets afholdelse." Den beskrevne referatpligt ses ikke at omfatte andre ekspertgruppemøder, og dermed ikke møder i drikkevandsekspertgruppen, når komitéprocedure ikke har været anvendt. Det kan dog konstateres, at der er udarbejdet interne referater fra EU-ekspertgruppemøder, hvor daværende Naturstyrelsens medarbejdere deltog (møderne i 2013 og 2015). Der har ikke været en nedskrevet procedure i forhold til forberedelse af mødedeltagelse og afrapportering fra møder i den pågældende ekspertgruppe til ledelsen eller andre, når møderne havde en generel faglig karakter og ikke vedrørte komité-/beslutningsprocedure.

Midlertidige dispensationer har været på dagsordenen flere gange i perioden 2013-2016, men ikke efterfølgende og frem til opgavens overdragelse til departementet i april 2018. Danmark har

gennemgående fulgt drøftelserne i ekspertgruppen på teknisk-fagligt sagsbehandlerniveau i hele forløbet med en medarbejder, som også har deltaget i hovedparten af møderne. På mødet i 2013 var Danmark endvidere repræsenteret på funktionsledersniveau¹.

Herunder følger en gennemgang af referaterne og medarbejdernes forståelse heraf på baggrund af interviews.

Møde 29. januar 2013 i EU-ekspertgruppen

Danmark er repræsenteret ved en teknisk-faglig sagsbehandler og en funktionsleder. Dispensationer var sat på dagsordenen som et selvstændigt punkt med det formål at minde medlemsstaterne om forståelsens af artikel 9, herunder om udløbsfristen efter de 3 gange 3 år og mulige situationer, hvor der fortsat ville kunne gives dispensationer efter fristen. Kommissionen præciserer, at de med gennemgangen ville sikre en fælles forståelse af beslutningsprocessen ift. dispensationer, og lige vilkår for alle medlemsstater i tilfælde af tredje gangs dispensationer.

Af referatet fremgår følgende, idet det originale referat på engelsk er vedlagt (bilag 3):

"Kommissionen mindede om de vigtigste krav i direktivets artikel 9 vedrørende dispensationer, herunder udløbsfrist og mulige situationer, for hvilke der stadig kunne tillades dispensationer efter disse frister, hvorefter en diskussion fandt sted (se præsentation for detaljer).

Formanden præciserede, at Kommissionen dermed ønskede at sikre fastlæggelse af en fælles forståelse af beslutningsprocessen bag meddelelse af dispensationer samt lige vilkår for alle medlemsstater (i tilfælde af tredje gangs dispensationer).

Medlemsstaterne var generelt enige i den fortolkningslinje, som Kommissionen havde foreslået, men flere medlemsstater bemærkede, at specifikke særlige tilfælde muligvis ikke var omfattet af den præsenterede begrundelse, og at der selv om muligheden for dispensationer i teorien udløber i maj 2013, stadig kan være en behov for dispensationer i specifikke tilfælde (f.eks. nyetablerede vandforsyninger).

Det blev også bemærket, at nye analysemetoder er blevet tilgængelige, og at flere stoffer end dem, der er anført i direktivet, kan analyseres, og hvis de findes relevante for menneskers sundhed, så vil de også udløse muligheden for at give dispensationer.

Formanden præciserede, at den præsenterede begrundelse for meddelelse af dispensationer ikke tog stilling til nye vandforsyninger og kun omfattede bilag I-parametre. Nye stoffer, der er relevante for sundheden, kan vurderes anderledes, når man beslutter at give dispensationer. Desuden var tilfældet med den kemiske parameter "pesticider" en særlig situation på grund af den godkendelsesprocedure, der var indført.

Kommissionen præciserede, at hvis problemet kan påvises og er berettiget som ekstraordinære omstændigheder, kan der gives en yderligere undtagelse og satte pris på udvekslingen af ideer og opfordrede medlemsstaterne til yderligere at reflektere over spørgsmålet med henblik på at fortsætte diskussionen på det næste møde."

¹ Stillingen som funktionsleder er en mellemliderfunktion i lønramme 35/36 med et fagligt ledelsesansvar (souschefignende stilling).

Kommissionens evt. skriftlige præsentation findes hverken på Kommissionens hjemmeside eller på sagens akter i Miljøstyrelsen.

På baggrund af samtaler med de to danske repræsentanter, der deltog i mødet og som efterfølgende har læst EU-Kommissionens skiftlige referat kan det konstateres, at den danske repræsentant på teknisk-fagligt sagsbehandlerniveau på mødet har opfattelsen af, at der fortsat kan gives dispensation i særlige situationer, uden at det på mødet gøres helt klart, hvilke ekstraordinære omstændigheder der skal til, for at der kan gives dispensation. Dog fås det indtryk, at problemer med pesticider og udvikling af nye analysemetoder, som gør at det bliver muligt at måle for nye stoffer, er blandt de situationer, som kan give anledning til, at der kan gives dispensation. Det var på sagsbehandlerniveau den helt grundlæggende opfattelse, at dispensationer fortsat kunne anvendes, når udgangspunktet var en situation, hvor direktivet var efterlevet inden for fristen, hvilket generelt var opfattelsen i Danmark. Det var opfattelsen, at Kommissionen ønskede at tydeliggøre, at dispensationer under alle omstændigheder ikke fortløbende kunne gives i mere end maksimalt 3 gange 3 år. Det var desuden opfattelsen, at Kommissionens udmeldinger på møderne var af generel karakter, og at udmeldingerne var rettet mod de lande, som havde væsentlige udfordringer med kvaliteten af drikkevandet, og derfor ikke efterlevede direktivet inden for tidsfristen. Den danske repræsentant på funktionslederniveau har tilsvarende ikke haft en opfattelse af, at den danske implementering af dispensationsreglerne var problematisk. Der findes på sagen et internt referat udarbejdet af den pågældende funktionsleder (bilag 4), der ligeledes indikerer, at mødet ikke blev vurderet at være anledning til en videre opfølgning vedrørende dispensationsreglerne i Danmark. Det interne referat er journaliseret på sagen, men det kan ikke af sagen ses, om det har været delt med kontorchef eller andre. Kontorchefen erindrer ikke at være blevet orienteret om drøftelser om dispensationer.

Møde 27. juni 2014 i EU-Kommissionen

Danmark var ikke repræsenteret på mødet. Det fremgår af referatet (bilag 5), at EU-Kommissionen under punktet "Possible DWD review process, Reporting Exercise 2011-2013" bl.a. henviste til, at landene i forbindelse med indberetning af drikkevandsdata for perioden 2011-2013 ikke behøver at informere om dispensationer givet til små vandforsyninger, da indberetning af data for disse forsyninger er frivillig.

Informationen om dispensationer på dette møde vurderes ikke at være centralt for nærværende redegørelse.

Møde 27. maj 2015 i EU-ekspertgruppen

Danmark var repræsenteret med en teknisk-faglig sagsbehandler. Det fremgår af referatet fra 2015, at Kommissionen under punktet "Eventuelt" opsummerede proceduren for dispensationer, og der henvises til en præsentation, som efterfølgende vil blive tilgængelig på Kommissionens hjemmeside (CIRCABC).

Af referatet fremgår følgende, idet det originale referat på engelsk er vedlagt (bilag 6):

"Kommissionen opsummerede proceduren for dispensationer. Præsentationen, der forklarer proceduren, vil snart være tilgængelig på CIRCABC. Alle første gangs dispensationer skulle starte fra tidsplanen for efterlevelse (25. december 2003). Der var en maksimal periode på 9 år for undtagelser og dette indebærer, at der for EU15

ikke længere kan indrømmes nogen tredje gangs dispensationer. Der er nogle undtagelser for medlemsstater, der kom ind i EU på et senere tidspunkt. Under visse omstændigheder er sene dispensationer tilladt, men skal være behørigt begrundede. Kommissionen er meget hård med hensyn til dispensationer.

Der var en vis diskussion om potentielle juridiske aspekter ved at udelade artikel 9 fra national lovgivning, da vandleverandører undertiden mener, at dispensationer stadig er mulige. Kommissionen udtrykte sit ønske om, at medlemsstaterne informerede leverandører og myndigheder op til lokalt niveau om Kommissionens holdning i overensstemmelse hermed. Kommissionens hjemmeside opdateres om dette emne."

Af Kommissionens præsentation om dispensationer på mødet (bilag 7) fremgår, at den første dispensation skal begynde ved fristen for efterlevelse af direktivet, dvs. den 25. december 2003, og at dette gælder i sager, hvor vandforsyningen *ikke* overholdt kravene på dette tidspunkt. Det fremgår også af præsentationen, at den "normale" tidslinje for dispensationer slutter i december 2012, da der på dette tidspunkt er gået i alt ni år fra direktivets frist for efterlevelse. Endvidere fremgår, at der tales om dispensationer ift. stoffer anført i bilag I, del B (kemiske parametre), og at der ikke længere kan gives tredjegang dispensation. Præsentationen anfører desuden følgende årsager til "sene" dispensationer, herunder at sådanne dispensationer skal begrundes behørigt. Begrundelserne er a) etablering af ny vandforsyning, b) vandforsyningen overholdt kvalitetskravene den 25. december 2003 eller c) kvalitetskrav for ny parameter eller ny værdi for en eksisterende parameter. Præsentationen anfører, at en situation, hvor vandforsyningen lever op til direktivet efter fristen i artikel 14, er et specialtilfælde, hvor dispensationer kan tillades efter de nævnte deadlines. Det er specialtilfældet med overholdelse af kvalitetskravene, som den teknisk-faglige sagsbehandler opfatter er situationen i Danmark. Det forklarer samtidig, at sagsbehandleren ikke gik videre i forhold til at orientere kommuner og vandforsyninger, jf. Kommissionens opfordring.

Præsentationen uddyber, at "sene" dispensationer i denne sammenhæng skal begrundes og at "burden of proof" ligger hos medlemsstaterne. Det fremgår endvidere af præsentationen, at "sene" dispensationer ikke kan gives, hvis årsagen til dispensationen skyldes dårlig implementering af anden relevant EU-regulering. Her nævnes bl.a. nitratdirektivet, grundvandsdirektivet og pesticidreglerne.

På baggrund af samtale med den danske repræsentant, der deltog i mødet og som efterfølgende har læst det skriftlige referat kan det konstateres, at den danske repræsentant på mødet har opfattelsen af, at der fortsat kan gives dispensation i særlige situationer, herunder af særlig relevans for Danmark, at dette bl.a. gælder, hvis vandforsyningen overholdt kvalitetskravene til drikkevandet den 25. december 2003 og på et senere tidspunkt overskrider et kvalitetskrav. Der findes på sagen et internt referat (bilag 8), der er sendt fra sagsbehandler til kontorchef, som reflekterer de forhold, som fremgår af det officielle referat, herunder at alle førstegangsdispensationer umiddelbart skulle starte fra tidspunktet for overholdelse af direktivet (December 25, 2003), og at der er en periode på maksimum 9 år for dispensationer, hvilket indebærer, at der på nuværende tidspunkt ikke længere kan gives en tredje dispensation. Dette gælder dog ikke lande, der er kommet ind i EU på et senere tidspunkt. Det anføres i referatet, at senere dispensationer under visse omstændigheder kan gives, men at de skal begrundes grundigt. Det fremgår endvidere af referatet, at der var en diskussion om de juridiske aspekter af at udelade artikel 9 i direktivet fra den nationale lovgivning (for at undgå at vandforsyninger tror, at dispensation stadig er muligt), men at der ikke kom en klar konklusion på, om en sådan udeladelse er mulig, samt at Kommissionens hjemmeside vil blive opdateret angående

dette emne. Det interne referat og fremsendelse heraf har karakter af en orientering og indeholder således ikke fx indstilling om behov for nærmere afklaring. Den ansvarlige kontorchef på det pågældende tidspunkt fandt ikke anledning til at drøfte sagen med overordnede ledelseslag eller med styrelsens juridiske kontor.

Møde 22. september 2016 i EU-ekspertgruppen

Danmark var ikke repræsenteret på mødet pga. stort opgavepres af hastende karakter. Af det udsendte referat fremgår overordnet den samme opsummering af proceduren for dispensationer, som i referatet fra 27. maj 2015.

Af referatet fremgår følgende, idet det originale referat på engelsk er vedlagt (bilag 9):

"Kommissionen mindede deltagerne om diskussionen om artiklen om dispensationer, der fandt sted på ekspertgruppens møde den 27. maj 2015 og mindede om, at der ikke længere kunne meddeles dispensationer. Kommissionen forklarede, at artikel 9 ikke skulle bruges til at forsinke implementeringen urimeligt. Som forklaret også på det foregående møde kunne dispensationer uden for de 'normale' tidslinjer på 3 + 3 + 3 år efter direktivets ikrafttræden eller efter tiltrædelse accepteres i behørigt begrundede situationer i tilfælde af nyopstået forhold (f.eks. hvis der er defineret en ny vandforsyningszone eller en værdi for en ny parameter identificeres i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, eller der oprettes en ny værdi for eksisterende parametre). En deltager undrede sig over, hvorfor artikel 9 i direktivet ikke kunne bruges, mens det nye bilag 2 tillader dette til at finde nye parametre.

Alle medlemsstater blev opfordret til at give et kort mundtligt resumé om dispensationer, der var meddelt i rapporteringsperioden 2011-13, samt om de nuværende. Nogle medlemsstater rapporterede om et par igangværende dispensationer, og andre rapporterede, at der i øjeblikket ikke blev givet dispensationer. "

Kommissionens præsentation på mødet (bilag 10) var mestendels en gengivelse af præsentationen fra mødet den 27. maj 2015, idet enkelte slides om bl.a. forståelsen af "sene" dispensationer var udeladt og enkelte nye slides med data for meddelte dispensationer og notifikationer var tilføjet.

På baggrund af samtaler med den teknisk-faglige sagsbehandler på området kan det konstateres, at modtagelse og gennemgang af referatet på sagsbehandlerniveau ikke ændrer opfattelsen af, at der fortsat kan gives dispensation i særlige situationer, hvis de er behørigt begrundet. Der findes ikke på sagen oplysninger om, at sagsbehandler på baggrund af referatet har orienteret funktionsleder eller kontorchef om indholdet af mødet.

Opsummering af den daværende retsopfattelse og opfattelse af drøftelserne i ekspertgruppen i perioden 2013-16

Sagsbehandler og funktionsleder, der har deltaget i møderne i EU's ekspertgruppe har ikke på noget tidspunkt koblet orienteringer eller drøftelser på møderne, de efterfølgende skriftlige referater og præsentationer fra EU-Kommissionen til et spørgsmål om, hvorvidt den danske implementering af direktivet i drikkevandsbekendtgørelsen og kommunernes forvaltning af området var korrekt.

Medarbejderne vurderede ikke, at EU-Kommissionens gentagne signaler om, at dispensationsadgangen i artikel 9 udløb fra 2013 havde relevans for Danmark, da det var

opfattelsen, at Danmark generelt var i overensstemmelse med direktivet og havde gennemført den nødvendige beskyttelse af drikkevandsressourcerne. Dette understøttes af de ganske få dispensationer, der er givet i perioden 2013-16, jf. afsnittet om problemets omfang nedenfor. Sagsbehandlerens udgangspunkt var, at der i 2013 generelt ikke var et behov for dispensationer i Danmark, men at behovet kunne opstå sporadisk fx som følge af ændrede indvindingsforhold eller nye analyseparametre, der kunne give ny viden om vandkvaliteten.

Det har endvidere været sagsbehandlerens og funktionslederens opfattelse, at der ikke var en udløbsdato for muligheden for at give dispensationer i tilfælde af en nyligt opstået situation, hvor kvalitetskravene ikke længere var overholdt, men hvor direktivet tidligere havde været efterlevet.

Det har været opfattelsen, at Kommissionens tilkendegivelser vedrørende dispensationer var udtryk for, at Kommissionen ønskede at tydeliggøre, at der skulle handles hurtigt, hvis der allerede var konstateret problemer med direktivets krav til drikkevandskvalitet, og at dispensationer derfor ikke fortløbende kunne anvendes som anledning til ikke at implementere den nødvendige beskyttelse af drikkevandsressourcerne. Det var opfattelsen, at dispensationer, der var påbegyndt ved fristen for efterlevelse af direktivet i 2003, havde en udløbsdato senest 9 år herefter.

1.1.2.2. Refit af drikkevandsdirektivet 2016

EU-Kommissionen udgav i december 2016 en evaluering af drikkevandsdirektivet som led i Kommissionens REFIT-processer, der bl.a. har til formål at undersøge om reguleringen virker efter hensigten. Rapporten beskriver landenes erfaringer med direktivet i forhold til effektivitet, relevans og sammenhæng til andre regelsæt og gengiver et sted i rapporten EU-kommissionens vurdering af dispensationer efter artikel 9. Det er ikke et formål med evalueringsrapporter, at de skal medvirke til at sikre korrekt implementering af direktiverne i national lovgivning, og derfor behandles rapporter af denne type ikke efter en fast procedure indeholdende fx en nærmere juridisk vurdering.

REFIT evalueringsrapporten beskriver to steder forhold vedrørende dispensationer.

Af indledningen fremgår følgende (her oversat til dansk):

"Under ekstraordinære omstændigheder kan medlemsstaterne meddele midlertidige dispensationer, forudsat at potentielle farer for menneskers sundhed er udelukket. Drikkevandsdirektivet begrænser disse dispensationer til maksimalt tre gange tre år (dvs. en maksimumsperiode på ni år) og derefter at efterleve direktivet."

Af kapitlet om status for implementering fremgår følgende beskrivelse, der svarer til indholdet af referatet fra ekspertmødet i 2015 (her oversat til dansk):

"Med hensyn til dispensationer, så skulle alle første dispensationer starte fra tidsplanen for efterlevelse (25. december 2003). Der var en maksimumsperiode på 9 år for dispensationer, og dette indebærer, at der for EU15-medlemsstater ikke længere kan indrømmes yderligere dispensationer. Der er nogle undtagelser for medlemsstater, der kom ind i EU på et senere tidspunkt. Under visse omstændigheder er sene dispensationer tilladt, men de skal være behørigt begrundede (dvs. hvis en ny vandforsyningszone er defineret, eller en eller en ny værdi for eksisterende parametre er etableret), og kan kun gives, hvis de ikke udgør en potentiel fare for menneskers sundhed. Selv om dispensationsbestemmelsen udløber, blev der stadig rapporteret

om nogle igangværende undtagelser inden for rapporteringsøvelsen 2011-2013. De vedrører for det meste små forsyninger og dermed relativt få indbyggere, og antallet er faldende."

Der blev på sagsbehandlerniveau udarbejdet et internt resumé af rapporten på foranledning af kontorchefen. Dispensationer var ikke omhandlet i det interne resumé, og emnet indgik heller ikke i den efterfølgende interne drøftelse af rapporten i fagenheden, der fandt sted blandt en gruppe medarbejdere og chefer primo 2017. Kontorchefen for området husker mødet som en relativ kort drøftelse af indholdet af rapporten og derefter et fokus på mulighederne for i lyset af rapporten og status for arbejdet med et nyt drikkevandsdirektiv at udvikle en dansk holdning som indspil til det nye drikkevandsdirektiv bl.a. vedrørende vandeffektivitet og afsmitning fra produkter i kontakt med drikkevand.

1.1.2.3. Revision af drikkevandsbekendtgørelse i 2017

Drikkevandsbekendtgørelsen blev i oktober 2017 opdateret i forbindelse med implementering af opdaterede tekniske bilag II og III til drikkevandsdirektivet fra 2015 om kontrolprogrammer og analysekvalitet. I den forbindelse blev gennemført nødvendige opdateringer i overensstemmelse med henblik på minimumsimplicitering. Der blev konkret indhentet ministermandat forud for implementeringen. Mandatet fastlagde, at EU's ændrede regler om kontrol af drikkevand skulle implementeres med det mål at forenkle de danske regler om kontrol af drikkevand og opnå, at reglerne blev mere direktivnære. Samtidig skulle de danske regler om kontrol af drikkevand ændres, så en undtagelsesbestemmelse i drikkevandsdirektivet kunne udnyttes, hvorefter små vandforsyninger undtages fra direktivets regler.

Af Miljø- og Fødevareministeriets bekendtgørelsesprocesvejledning fra maj 2017 fremgår en nærmere beskrivelse af de forskellige trin i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelser, herunder om et juridisk kvalitetstjek af bekendtgørelsesudkastet (såkaldt "nye-øjne-tjek"), om forelæggelse for direktion og minister før høring, om udarbejdelse af økonomisk datakort og høring af Implementeringsudvalget/-sekretariatet, om interessentinddragelse og om offentlig høring og udarbejdelse af høringsnotat mv.

I gældende drikkevandsbekendtgørelse nr. 1070 af 28/10/2019 er reglerne vedrørende dispensation implementeret tekstnært til direktivets artikel 9 og er for så vidt angår dispensationsmuligheden indholdsmæssigt i al væsentlighed uændrede fra tidligere versioner af drikkevandsbekendtgørelsen.

Muligheden for anvendelse af dispensationer har været berørt i forbindelse med ændring af Vandforsyningsloven i 2013 og i forbindelse med revisionen af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017.

Det fremgår således af forarbejderne til Vandforsyningsloven fra 2013, at ændringen skyldtes en aftale mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2013, hvorefter der skulle ske en forenkling og afbureaukratisering af den gældende regulering på natur- og miljøområdet. Det fremgår af lovforslaget, at forpligtigelsen til at underrette om dispensationer, der udstedes ved overskridelse af kravene til vandkvaliteten, ikke berøres af lovforslaget.

Det fremgår af sagsforløbet vedrørende opdatering af bekendtgørelse i 2017, at der i forløbet var en vurdering af, at der var behov for at indføre en tydelig lovhjemmel til at fortsætte med de i dag gældende regler, hvorefter kommunerne som led i deres tilsyn med vandkvaliteten bl.a. kunne dispensere fra fastsatte kvalitetskrav. Dette fremgår af en ministerforelæggelse, som blev sendt til

departementet den 3. maj 2017. Det blev den forbindelse foreslået, at Miljøstyrelsen i en overgangsperiode skulle have kompetencen til at give dispensationer, indtil en tydelig hjemmel var etableret til at kommunerne igen kunne varetage opgaven. En efterfølgende juridisk vurdering i styrelsen fastslog dog, at den fornødne hjemmel allerede eksisterede. Det fremgår af en ministersag fra oktober 2017, som Miljøstyrelsen sendte til departementet efter høringen af lovforslaget. Det nærmere grundlag for denne juridiske vurdering er ikke dokumenteret af sagen, men en tidligere medarbejder i fagenheden for vandforsyning har i forbindelse med denne redegørelse i et skriftligt svar til styrelsen forklaret, at der blev foretaget et tjek af de bestemmelser i vandforsyningsloven, som drikkevandsbekendtgørelsen er udstedt i medfør af, og at der i den forbindelse blev tvivl om, hvorvidt der var hjemmel i loven til, at kommunerne kunne meddele dispensation. Indtil dette blev afklaret, blev det vurderet, at dispensationskompetencen skulle ligge hos Miljøstyrelsen. Da afklaringsarbejdet var færdiggjort (i løbet af høringsfasen), blev kommunerne igen indsat som kompetent myndighed. Denne øvelse indebærer ikke en fornyet vurdering af de bagvedliggende bestemmelser i direktivet, men beroede alene på en fortolkning af gældende national ret.

Miljø- og fødevarerudvalget blev i november 2017 tilsvarende orienteret om, at en nærmere juridisk afklaring af lovforslaget havde medført, at lovforslaget var justeret på to punkter, henholdsvis angående hjemmel til dispensationsadgang og hjemmel til underretning af Landbrugsstyrelsen om rådighedsbegrænsninger. Om dispensationer fremgår *"For så vidt angår forslaget om at indføre hjemmel til at fastsætte regler om dispensationsadgang til at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav, har en juridisk afklaring belyst, at der er tilstrækkelig hjemmel i de gældende regler"*. For så vidt angår forslaget om hjemlen til at indføre regler om kommuners underretning af Landbrugsstyrelsen blev det besluttet, at denne hjemmel etableres med et selvstændigt, senere lovforslag, som vil have til formål at muliggøre en smidigere sagsbehandling i forbindelse med ansøgning om støtte. Dette element i lovforslaget havde til formål at sikre, at EU's regler om økologisk arealtilskud kunne overholdes og kontrolleres.

Sagsforløbet vedrørende opdateringen af bekendtgørelsen i 2017 vedrører således alene spørgsmålet om hjemmel i vandforsyningsloven til, at kommunerne kunne varetage opgaven med at meddele dispensationer til vandværker, og dermed ikke det mere grundlæggende spørgsmål, om der i det hele taget var hjemmel i drikkevandsdirektivet til at opretholde dispensationsbestemmelserne uændret i drikkevandsbekendtgørelsen.

Arbejdet med opdatering af drikkevandsbekendtgørelsen og udarbejdelse af lovforslag om ændring af Vandforsyningsloven blev varetaget af et erfarent team bestående af en funktionsleder, to jurister og to teknisk-faglige sagsbehandlere og vurderes på baggrund af en gennemgang af sagsakterne at være sket efter de gældende procedurer for udarbejdelse af hhv. bekendtgørelser og lovforslag. Desuden blev sagen forelagt for kontorchef, direktion, departement og minister både før og efter offentlig høring. Denne vurdering understøttes af et skriftligt svar fra en tidligere medarbejder i fagenheden, der dels fremhæver, at opdateringen af bekendtgørelsen skete under iagttagelse af den interne vejledning om regeludstedelse, og dels at der i overensstemmelse med de interne procedurer blev sendt et bekendtgørelsesudkast, inkl. overvejelser om fortolkning af vandforsyningslovens regler om dispensationshjemler, til et såkaldt "nye øjne-tjek" i Miljøstyrelsens juridiske kontor, som ikke havde bemærkninger i forhold til drikkevandsdirektivet. Det bemærkes i den forbindelse, at denne interne kvalitetssikringsprocedure ikke fratager fagenheden ansvaret for bekendtgørelsesarbejdet.

Den opdaterede bekendtgørelsestekst inkl. bestemmelserne i §§ 16-19 om fortsatte dispensationsmuligheder blev notificeret til Kommissionen i oktober 2017. Kommissionen får

således tilsendt oplysninger om den danske implementering af de opdaterede bilag II og III til direktivet og den samlede opdaterede drikkevandsbekendtgørelse oversendes.

Drikkevandsbekendtgørelsen er siden ændringen i 2017 ændret 4 gange. Ændringerne har i al væsentlighed været gennemført i forbindelse med opdatering af den såkaldte pesticidliste i bilag 2 om pesticider og nedbrydningsprodukter til obligatorisk kontrol i vandforsyningen.

1.1.2.4. Rigsrevisionens beretning fra 2019 og den efterfølgende proces i Miljøstyrelsen

Rigsrevisionen aflagde i 2019 beretning om sikring af grundvandet mod pesticider. Beretningen omhandlede overvågning af grundvandet og Miljøstyrelsens forvaltning og udstedelse af dispensationer til *anvendelse* af pesticidmidler.

Miljøstyrelsen har i forlængelse af Rigsrevisionens beretning i slutningen af 2019 bl.a. gennemgået styrelsens forvaltning efter drikkevandsbekendtgørelsen. Styrelsen træffer ikke konkrete afgørelser eller meddeler dispensation efter bekendtgørelsen, men er i medfør af §16, stk. 2 og § 18, stk. 2 forpligtet til at notificere EU-kommissionen om dispensationer meddelt af kommunerne. Styrelsens gennemgang af forvaltningsprocesserne efter drikkevandsbekendtgørelsen identificerede, at der fandtes et EU-paradigme for gennemførelse af notifikation, men at der ikke fandtes en intern procedure for notifikationsforpligtelsen vedr. større vandforsyninger, som dermed ikke var dokumenteret. Der var derfor behov for at identificere evt. relevante dispensations-sager modtaget fra kommunerne mhp. at få disse notificeret. Dette beskrives nærmere i afsnittet om gennemgang af forvaltningen af notifikation af dispensationer. Det fremgik ikke af opgaven for gennemgangen af forvaltningsprocesserne på drikkevandsområdet som følge af Rigsrevisionens beretning, at lovmæssigheden af den danske implementering af dispensationsreglerne blev taget op til revurdering. Det skal ses i sammenhæng med, at opgaven med at vedligeholde regler overgik til departementet i april 2018.

1.1.3. Opsummering vedr. forvaltningen af regler om dispensation i styrelsen fra 2013-2020

Miljøstyrelsen kan konstatere, at møderne i ekspertgruppen i 2013, 2015 og 2016 ikke har givet anledning til, at den danske implementering af dispensationsreglerne blev taget op til revurdering, således at korrekt implementering blev sikret. Det skyldes hovedsaglig, at der blandt de involverede har været en opfattelse af, at dette ikke var relevant, da der ifølge EU-Kommissionen stadig var mulighed for under særlige omstændigheder at opnå ”sene dispensationer”.

Miljøstyrelsen konstaterer på baggrund af gennemgangen af det skriftlige materiale i sagen og de gennemførte samtaler med medarbejdere og chefer, at samtlige involverede i forløbet omkring EU-ekspertmøderne har haft en opfattelse af, at den danske implementering var i orden. Dermed blev der heller ikke viderebragt oplysninger om det modsatte. Dette vurderes grundlæggende at være forklaringen på, at implementeringen af direktivets regler om dispensation ikke er taget op selvstændigt i 2013, hvor den almindelige dispensationsadgang udløb eller fx , i forbindelse med opdateringen af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017 og udarbejdelse af lovforslag i den forbindelse.

De gentagne tilkendegivelser fra EU-kommissionen i perioden 2013-2016 om forståelsen af, at medlemsstaternes dispensationsadgang udløb med udgangen af 2012 har således ikke givet anledning til at ændre opfattelsen hos den involverede teknisk-faglige medarbejder og funktionslederen af, at Danmark rettidigt havde efterlevet direktivet og Kommissionens fokus på udløb af dispensationsmuligheden derfor ikke var relevant for Danmark.

Udgangspunktet for de involveredes forståelse vurderes at være grundlagt allerede gennem den oprindelige danske implementering af drikkevandsdirektivet i 2001, som ikke har tydeliggjort, at muligheden for dispensationer var en midlertidig foranstaltning.

Det konstateres, at fremsendelse af referat fra mødet i ekspertgruppen i 2015 til kontorchefen ikke gav anledning til, at denne tog spørgsmålet op, da der ikke i referatet eller fremsendelsen blev gjort opmærksom på, at der var en uafklaret problemstilling vedrørende den danske implementering, jf. medarbejdernes forståelse af situationen.

Det kan konstateres, at behandlingen af REFIT evalueringsrapporten af direktivet internt i Miljøstyrelsen ikke har ført til, at der blev identificeret et behov for afklaring af de præcise rammer for dispensationsmuligheden efter direktivet.

Miljøstyrelsen konstaterer desuden, at opgaven med at ændre drikkevandsbekendtgørelsen i 2017 – i lighed med sædvane samt tidligere og senere opdateringer af drikkevandsbekendtgørelsen – ikke omfattede en evaluering af direktivimplementeringen generelt og således ikke gav anledning til at genoverveje implementeringen af dispensationsbestemmelserne.

Miljøstyrelsen konstaterer, at der i oktober 2017 er foretaget sædvanlig notifikation af Kommissionen af den danske implementering af de opdaterede bilag II og III til drikkevandsdirektivet. Fremsendelsen af den opdaterede bekendtgørelsestekst inkl. bestemmelserne om fortsatte dispensationsmuligheder har ikke givet anledning til, at Kommissionen har reageret.

Endelig bemærkes, at reglerne om dispensation i Danmark har været almindeligt kendt blandt interessenter, og at Miljøstyrelsen ikke før Kommissionens svar i juli 2020 har modtaget direkte henvendelser, herunder fra Kommissionen om den danske implementering af drikkevandsdirektivets regler for dispensation.

1.2. Notifikation af EU-Kommissionen om dispensationer til vandværker

1.2.1. Reglerne om notifikation af dispensationer

Det fremgår af art. 9, stk.7 i drikkevandsdirektivet, at Kommissionen inden 2 måneder skal orienteres om dispensationer for så vidt angår vandforsyninger på mere end 1.000 m³ per dag i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5.000 personer. Endvidere fremgår det af artikel 9, stk. 1, at medlemsstater, der ønsker at give en 2. dispensation, skal sende revisionen (dvs. anden gangs dispensationen) samt en begrundelse for deres beslutning til Kommissionen, uden at direktivet fastsætter en frist herfor.

Drikkevandsbekendtgørelsen blev opdateret i oktober 2017 i forbindelse med implementering af opdaterede tekniske bilag II og III til drikkevandsdirektivet fra 2015 om kontrolprogrammer og analysekvalitet, jf. ovenfor.

Notifikationsbestemmelserne blev i forbindelse med opdateringen af drikkevandsbekendtgørelsen i oktober 2017 ændret, således at kravet i direktivet om notifikation af dispensationer over 1.000 m³/dag med en frist på to måneder herefter præcist fremgik af bekendtgørelsen inklusive 2

måneders fristen, som ikke tidligere var anført i bekendtgørelsen. Samtidig udgik bestemmelsen om, at Miljøstyrelsen skulle notificere alle anden gangs dispensationer. Det er formodningen, hvilket understøttes af et skriftligt svar fra en tidligere medarbejder givet i forbindelse med denne redegørelse, at sidstnævnte ændring beroede på en vurdering af, at bestemmelsen var overflødig, fordi den ikke har nogen frist og den fremgår af vejledningen. Det følger af ministeriets nuværende regelvejledning, at der ikke er pligt til at lave en regel om afrapportering fra styrelsen til Kommissionen, men kun en regel om, at vi skal sikre, at vi modtager de afgørende informationer til brug for afrapporteringen.

Direktivforpligtelserne om notifikation af såvel større førstegangs dispensationer, og kravet om notifikation af alle anden gangs dispensationer er anført i styrelsens gældende vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg fra 2014 med følgende beskrivelse:

"Hvor dispensationen gives til en vandforsyning, som har tilladelse til indvinding af mere end 350.000 m³, skal kommunalbestyrelsen straks sende kopi til Naturstyrelsen, nst@nst.dk, som videresender den til Europa-Kommissionen.

...

Kommunalbestyrelsen skal samtidig sende kopi af dispensationen til Naturstyrelsen, nst@nst.dk, som videresender den til Europa-Kommissionen, jf. § 18, stk. 9, uanset om indvindingstilladelsen er under eller over 350.000 m³."

Beskrivelsen af direktivets bestemmelse om at alle anden gangs dispensationer skal notificeres til EU-Kommissionen er udgået i et udkast til en opdateret vejledning, som har været i offentlig høring i 2020, men som endnu ikke er gældende. Den opdaterede vejledning har til formål at opdatere den samlede vejledning på området, hvor de mest centrale ændringer i bekendtgørelsen blev offentliggjort i umiddelbar forlængelse af den opdaterede bekendtgørelse.

Dette forhold vurderes at være forårsaget af, at udkastet til vejledning er baseret på drikkevandsbekendtgørelsen og ikke i nødvendigt omfang ses at have inddraget direktivet.

Det har hverken på baggrund af sagens akter eller samtaler med de involverede medarbejdere og kontorchefen været muligt at konstatere, hvad årsagen til sidstnævnte ændring var.

Miljøstyrelsens procedurer ved modtagelsen af dispensationer fra kommunerne

Miljøstyrelsen har, som det også fremgår ovenfor under afsnit 1.1.5., i forlængelse af Rigsrevisionens beretning gennemgået styrelsens forvaltning efter drikkevandsbekendtgørelsen. I den forbindelse konstaterede fagenheden, at der ikke fandtes en intern procedure for notifikationsforpligtelsen vedr. større vandforsyninger, som dermed ikke var sikret. Der blev derfor i foråret 2020 igangsat udarbejdelse af en intern procedure, der kunne sikre rettidig notifikation af dispensationer til mere end 1.000 m³/dag.

Der fandtes allerede en sag i Miljøstyrelsen, hvor en række forskellige orienteringssager fra kommunerne om afgørelser vedr. vandværkerne blev journaliseret, herunder om vandkvalitet/analysekvalitet, overskridelse, dispensationer og påbud, jf. vandforsyningslovens § 62.

Den interne procedure omfatter en beskrivelse af, hvordan de modtagne dispensationer skal navngives, således at det enkelt kan vurderes, om dispensationen er relevant for notifikation.

Proceduren fastlægger, at en medarbejder hver måned skal sikre korrekt navngivning samt at den relevante fagmedarbejder oplyses om nye sager, således at vedkommende kan sørge for at notificere Kommissionen inden for fristen på 2 måneder. Proceduren omfatter godkendelse fra kontorchefen forud for notifikation.

Selve notifikationen sker i et paradigme til formålet, som findes på Kommissionens hjemmeside om drikkevandsdirektivet.

Styrelsens gennemgang af forvaltningen efter drikkevandsbekendtgørelsen i slutningen af 2019 identificerede, at efterlevelse af notifikationsforpligtelsen vedr. større vandforsyninger ikke var sikret, og at der derfor var behov for at identificere evt. relevante dispensationssager modtaget fra kommunerne mhp. at få disse notificeret. Fraværet af en procedure for notifikation af relevante sager var yderligere aktualiseret af den sidste tids fund af nye pesticid-metabolitter i drikkevandet, heraf relativt udbredte fund af pesticid-metabolitterne DPC og DMS, der blev indført som obligatoriske analyseparametre hos vandværkerne i hhv. 2017 og 2018.

I januar 2020 leverede Miljøstyrelsen oplysninger om antallet af dispensationer for pesticider de sidste 5 år til besvarelse af spørgsmål 309 fra Miljø- og Fødevarerudvalget. Opgørelsen baserede sig på de dispensationer styrelsen havde modtaget fra kommunerne i perioden, jf. kravet i bekendtgørelsens § 16, stk. 2 og § 18, stk. 2. I forbindelse med besvarelse af udvalgsspørgsmålet gjorde departementet i februar 2020 styrelsen opmærksom på notifikationsforpligtelsen for de større forsyninger. Det blev i den forbindelse aftalt i en mailkorrespondance med departementet, at styrelsen skulle notificere disse sager til Kommissionen.

Miljøstyrelsen orienterede derefter i maj 2020 Kommissionen om 5 konkrete dispensationer vedrørende det nationalt fastsatte kvalitetskrav til en såkaldt ikke-relevant pesticid-metabolit, som kommunerne havde givet i 2017-18. Orienteringen af Kommissionen skete på baggrund af en juridisk vurdering i fagenheden for vandforsyning, og ud fra en opfattelse af, at notifikationen havde karakter af dataindsamling. Styrelsen fastlagde ved samme lejlighed en intern procedure for fremover at sikre rettidig notifikation af denne type sager.

Som opfølgning på Miljøstyrelsens notifikation af de 5 dispensationer den 11. maj 2020 (bilag 11) svarede Kommissionen ved brev af 13. juli 2020 (bilag 12), at medlemsstaterne kun kan anvende dispensationsmulighederne i drikkevandsdirektivet i maksimalt 9 år begyndende fra det tidspunkt, hvor direktivet i henhold til artikel 14 skulle have været implementeret. Ifølge Kommissionen kunne Danmark således dispensere fra direktivets kvalitetskrav fra 1. maj 2004² med udløb 1. maj 2010 (2 dispensationer på maks. 3 år hver), hvorefter der var mulighed for, at Kommissionen kunne give en 3. dispensation med udløb 1. maj 2013.

Som eksempler på gyldige dispensationsgrunde efter 2013 angiver Kommissionen, at dispensationsanmodningen kan skyldes en ny parameterværdi, et nyudpeget vandindvindingsområde eller en ny forureningskilde. Kommissionen angiver, at det er medlemsstaterne, der har bevisbyrden for, at dispensationen ligger inden for en af ovennævnte grunde.

² Kommissionen angiver her et lidt andet tidspunkt end i præsentationerne på ekspertgruppemøderne.

Miljøstyrelsen sender den 15. september et notat til departementet om Kommissionens svar og foreslår, at Kommissionen kontaktes med henblik på en nærmere forståelse af dispensationsmuligheden i Drikkevandsdirektivet.

Miljøstyrelsen havde forud for forespørgsel hos alle kommuner i forbindelse med denne redegørelse (se nærmere under afsnit 2.1) kendskab til 65 dispensationer i perioden 2013-2020. Heraf er langt hovedparten givet fra slutningen af 2017 og frem som følge af de udvidede krav til vandværkernes pesticidanalyser. Miljøstyrelsen har blandt de 65 sager ikke kunnet identificere anden gangs dispensationer, der ses at være omfattet af notifikationskravet, da disse anden gangs dispensationer vedrører ikke-relevante pesticid-metabolitter samt en sag om fosfor, hvor et tidligere gældende kvalitetskrav omfattede en nationalt fastsat indikatorparameter uden betydning for sundhed.

På baggrund af samtale med den teknisk-faglige sagsbehandler på området kan det konstateres, at der på sagsbehandlerniveau fandtes en viden om, at der skulle ske notifikation af visse dispensationer, men der var ikke en fast procedure, der kunne sikre efterlevelse. Sagsbehandleren oplyser at have haft specifikke opgaver knyttet til dispensationer i forbindelse med en fast 3-årig dataindrapportering til EU, men at indrapportering om dispensationer formentlig ligger tilbage til perioden 2008-10, og at der i den forbindelse ikke var identificeret dispensationer af relevans for notifikation. Der var således på sagsbehandlerniveau en opfattelse af, at der tidligere alene havde været tale om førstegangsdispensationer for små vandforsyninger, som dermed ikke var omfattet af forpligtigelsen til notifikation. Ingen af de medarbejdere, der er gennemført samtaler med, har opfattet det som deres opgave. Den tidligere kontorchef havde opfattelse af, at notificering af Kommissionen om dispensationer var noget, der skete i forbindelse med den 3-årige afrapportering efter direktivet. Den nuværende kontorchef var ikke før slutningen af 2019 opmærksom på, at der var en opgave omkring notificering, som ikke var entydigt ansvarsplaceret.

1.2.2. Opsummering vedr. styrelsens notifikation af EU-Kommissionen om dispensationer til vandværker

Miljøstyrelsen vurderer, at bekendtgørelsesændringen i 2017, hvor notifikationskravet for anden gangs dispensationer udgik, har vist sig at være uhensigtsmæssig, da det har medført en ufuldstændig beskrivelse af styrelsens forpligtelse i et udkast til en opdateret vejledning.

Miljøstyrelsen vurderer, at der på sagsbehandlerniveau fandtes en viden om, at der skulle ske notifikation af visse dispensationer, men at der ikke var en fast procedure til at sikre, at dette rent faktisk ville finde sted, hvis der var sager, der skulle notificeres.

Der ses ikke konkret at være sket tilsidesættelse af styrelsens notifikationsforpligtigelse.

2. Problemet omfang

2.1. Opgørelse af det samlede antal dispensationer meddelt til vandværker fra 2013-2020

Kommunerne er i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 2 og § 18, stk. 2 forpligtet til at orientere Miljøstyrelsen, når de meddeler en dispensation. Miljøstyrelsen har i sit journalsystem oprettet en samlesag, hvor orienteringssager fra kommunerne om afgørelser vedr. vandværkerne løbende journaliseres. Sagen omfatter bl.a. orienteringer om dispensationer meddelt til vandværkerne efter drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19. En gennemgang af Miljøstyrelsens journalsystem viser, at styrelsen har modtaget orienteringer fra kommunerne om 65

dispensationsafgørelser i perioden 2013 - 2020. Enkelte af afgørelserne omfatter dispensation til overskridelse af kravværdien for mere end ét stof.

Forud for en dispensation skal kommunen indhente en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed, for at sikre, at dispensationen ikke medfører en potentiel sundhedsfare for forbrugerne. Samtidig skal kommunerne forud for en dispensation kunne lægge til grund, at der ikke umiddelbart er mulighed for at fremskaffe alternativ vandforsyning. Alle afgørelser om dispensationer har således været forelagt sundhedsmyndigheden, som har vurderet, at der ikke ved meddelelse af den konkrete dispensation vil være sundhedsrisiko for forbrugerne. Det bemærkes, at der er én dispensation, hvor kommunen har hørt Styrelsen for Patientsikkerhed, men ikke har modtaget svar inden afgørelsen blev truffet. Denne dispensation omfatter stoffet DMS i koncentrationer, der ligger i samme niveau, som andre dispensationer, hvor Styrelsen for Patientsikkerhed tidligere har vurderet, at der ikke er en sundhedsrisiko.

Foranlediget af nærværende redegørelse har Miljøstyrelsen den 5. november 2020 forespurgt samtlige kommuner, om de har givet yderligere dispensationer i perioden 2013 – 2020 ud over de 65, som fremgår af styrelsens journalsystem (bilag 13). Miljøstyrelsen har modtaget svar fra alle 98 kommuner, og dette har identificeret yderligere 22 dispensationsafgørelser. De 22 dispensationer reflekterer alle en udtalelse fra sundhedsmyndigheden om, at de ikke udgør en sundhedsrisiko.

Der er således i perioden meddelt i alt 87 afgørelser om dispensation, jf. vedlagte oversigt (bilag 14), hvoraf 41 dispensationer er gældende. På baggrund af departementets foreløbige juridiske vurdering er 17 af disse afgørelser i strid med direktivet (bilag 15), da de omfatter stoffer på direktivets bilag 1, del B. Det bemærkes dog, at 12 af de 17 afgørelser vedrører stoffet DMS, hvor det pt. er under afklaring i Miljøministeriet, om stoffet er omfattet af direktivet.

Vedlagt redegørelsen findes desuden et overblik over meddelte dispensationer i perioden i form af en oversigt over fordelingen af dispensationer til forskellige stoffer og parametre, samt en oversigt over hvor mange afgørelser om dispensation, der er givet i de enkelte år (bilag 16).

Dispensationerne er primært givet fra 2017 og frem til stofferne DPC og DMS, som er nedbrydningsprodukter (metabolitter) til pesticider. Sagerne omkring fund af netop DPC og DMS i drikkevandet og kommunale dispensationer i den forbindelse har særligt i 2017 og 2018 været hyppigt omtalt i pressen.

I alt omfatter de 17 gældende dispensationsafgørelser, der potentielt er i strid med direktivet, indvinding af ca. 0,95 mio. m³/år, heraf omfatter dispensationer til DMS langt hovedparten med ca. 0,9 mio. m³/år og øvrige dispensationer omfatter i alt ca. 50.000 m³/år. Til sammenligning er den årlige indvinding i Danmark ca. 380 mio. m³, hvilket betyder, at ca. 0,2 % af den årlige indvinding aktuelt er omfattet af disse dispensationer eller ca. 0,01%, hvis det viser sig, at DMS ikke er omfattet af direktivet.³

2.2. Dispensationsafgørelser omfattet af notifikationsbestemmelsen

³ Datagrundlaget for denne beregning er oplyste indvindingsmængder fra de pågældende dispensationsafgørelser, og hvor dette ikke er anført, er data hentet fra Jupiter databasen som mængden angivet i indvindingstilladelsen.

Miljøstyrelsen identificerede i foråret 2020 5 sager omhandlende leverance af mere end 1.000 m³/dag og vurderede, at disse således kunne være omfattet af notifikationsbestemmelsen. De 5 sager blev notificeret i maj 2020, men da alle sagerne vedrører en ikke-relevant pesticid-metabolit (DPC), som ikke er omfattet af direktivets parameterverdier, jf. direktivets bilag 1, del B, er sagerne dermed ikke omfattet af krav om notifikation, jf. departementets notat om dispensationer til drikkevand af 29. oktober 2020. Sagerne er dermed ved en fejl notificeret til EU-Kommissionen.

Miljøstyrelsen har identificeret i alt 87 kommunale dispensationssager. Ingen af første gangs dispensationerne er omfattet af krav om notifikation, idet ingen af dispensationerne omhandler leverance af mere end 1.000 m³/dag, hvor dispensationen er omfattet af direktivets parameterverdier, jf. direktivets bilag 1, del B. De foreliggende anden gangs dispensationer vedrører, bort set fra en, ikke-relevante pesticid-metabolitter, som ikke er omfattet af direktivets parameterverdier jf. direktivets bilag 1, del B, samt en sag om fosfor, hvor et tidligere gældende kvalitetskrav omfattede en nationalt fastsat indikatorparameter uden betydning for sundhed.

Den sidste dispensation vedrører DMS, som kan være omfattet af direktivets parameterverdier jf. direktivets bilag 1, del B og i så fald også vil være omfattet af kravet om notifikation. Kravet om notifikation af anden gangs dispensationer er dog som tidligere nævnt ikke omfattet af en frist for notifikation. Kommunes dispensation er fra oktober 2020 og er fortsat gældende.

2.3. Opsummering vedr. problemets omfang

Der er i perioden 2013-2020 meddelt i alt 87 afgørelser om dispensation, hvoraf langt hovedparten er givet fra 2017 og frem som følge af de udvidede krav til vandværkernes pesticidanalyser.

Kommunerne har, med afsæt i den danske drikkevandsbekendtgørelse, der på dette punkt har vist sig at være en fejlagtig implementering af drikkevandsdirektivet, i perioden meddelt i alt 39 afgørelser om dispensation, som på det foreliggende grundlag vurderes at kunne være i konflikt med dispensationsmuligheden efter direktivet. 17 af disse er fortsat gældende. Det bemærkes dog, at 12 af de 17 afgørelser vedrører stoffet DMS, hvor det er under afklaring i Miljøministeriet, om stoffet er omfattet af direktivet.

Der ses ikke konkret at være sket tilsidesættelse af styrelsens notifikationsforpligtigelse. Det bemærkes at styrelsen har modtaget en anden gangs dispensation meddelt i oktober 2020, der vedrører stoffet DMS. Når det er afklaret om DMS er omfattet af drikkevandsdirektivet, kan Miljøstyrelsen vurdere om der skal ske notifikation til EU-Kommissionen. Der gælder ikke en specifik tidsfrist for styrelsens notifikationsforpligtigelse af anden gangs dispensationer.

3. Plan for genopretning

Miljøstyrelsen er blevet bedt om at redegøre for styrelsens planer for genopretning af området, herunder hvilke konkrete tiltag styrelsen vil iværksætte for at bringe orden over den nuværende situation og for at sikre, at en sådan situation ikke gentager sig.

De opfølgende handlinger i styrelsen skal ses i lyset af de opgavemæssige snitflader mellem departementet og styrelsen, som er besluttet i forbindelse med udflytningen af styrelsen til Odense og har været gældende siden april 2018. Af særlig relevans for kernen i denne redegørelse er, at ansvaret for implementering af direktiver herunder udstedelse af love og bekendtgørelser som

altovervejende hovedregel i dag ligger i departementet. Styrelsen har ansvar for at sikre korrekt vejledning og korrekt forvaltning.

Departementet varetager således national og international planlægning, koordination, forberedelse, regeringskoordination, mandat indhentning, interessent-inddragelse samt mødedeltagelse, og anden dansk repræsentation i EU-regi, vedr. fælleskabslovgivning på Miljøstyrelsens område, og udarbejder materiale til dette brug. Miljøstyrelsen bidrager efter anmodning fra departementet med fagligt baggrundsmateriale og deltager efter aftale med departementet i tekniske møder på fagligt niveau. Det er herefter departementet, der varetager arbejdet i ekspertgruppen vedr. drikkevandsdirektivet med Miljøstyrelsens bistand i tekniske anliggender.

Miljøstyrelsens genopretningsplan afspejler den nuværende ansvarsdeling mellem departement og styrelse. Miljøstyrelsen vurderer i den sammenhæng, at sandsynligheden for, at der i fremtiden kan ske en fejllopfattelse af EU-regler i Miljøstyrelsen med konsekvenser for den danske implementering af direktiver allerede er væsentlig reduceret.

Styrelsens plan for genopretning af området falder i 3 spor:

- Deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéeer
- Forvaltning i forbindelse med modtagelse af dispensation herunder iagttagelse af styrelsens EU-forpligtigelser
- Vejledningsarbejdet

Planen vil dels omfatte en række generelle initiativer som vil blive udrullet på hele styrelsens forvaltningsområde, og dels konkrete initiativer i forhold til dispensationer på drikkevandsområdet.

3.1. Ny procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéeer

Miljøstyrelsen vil sikre, at der udarbejdes skriftlige procedurer om deltagelse i ekspertgrupper o.lign., hvor Miljøstyrelsen enten er selvstændigt ansvarlig eller bidrager til departementet. Proceduren skal stille krav om forudgående kontorchefgodkendelse af kommenteret dagsorden med angivelse af den danske position og potentielle konsekvenser for styrelsens forvaltning og vejledning. Der stilles tilsvarende krav om afrapportering og chefgodkendelse af referat fra mødet, herunder at alle relevante problemstillinger deles med relevante kollegaer og funktionsledere. Ved EU-møder hvor departement ikke deltager sendes referatet til orientering til departementet. Miljøstyrelsen vurderer, at kompetencebehovet for danske repræsentationer i ekspertgrupper skal sikres, herunder særligt at den nødvendige juridiske ekspertise er til stede i repræsentationen eller ved den forudgående og efterfølgende sagsbehandling. Den skriftlige procedure skal indeholde et specifikt krav om at vurdere og afrapportere evt. behov for justering af dansk implementering.

3.2. Styrket fokus på forvaltning af dispensationer

Såfremt det efter den kommende ændring af drikkevandsbekendtgørelsen fortsat bliver muligt for kommunerne at meddele dispensationer til vandværkerne fra de i direktivet fastsatte kravværdier, vil Miljøstyrelsen opdatere den interne procedure for notifikation. Formålet er at sikre, at alle relevante dispensationer efter direktivet notificeres rettidigt. Der skal desuden udarbejdes opdateret vejledning til kommunerne, og i det omfang visse dispensationer efter direktivet fortsat kan tillades, så skal der udarbejdes grundig vejledning og lejlighedsvis opfølgning hos kommunerne for at sikre, at der er den nødvendige opmærksomhed på området.

Styrelsen vil desuden udarbejde en procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensations muligheder på området. Overblikket anvendes til orientering af departement og

interessenter, fx ved en årlig orientering af interessenterne i Vandpanelet. Formålet er at sikre fuld indsigt i forvaltningsområdet og åbenhed om implikationerne af en kommende dispensationspraksis.

Generelt i styrelsen

Bl.a. foranlediget af rigsrevisionens beretning i 2019, er Miljøstyrelsen ved at færdiggøre en gennemgang af alle styrelsens administrationsgrundlag og arbejdsgangsbeskrivelser. Formålet med gennemgangen er at sikre systematisk nedskrevne procedurer der tager afsæt i gældende regler, retningslinjer og lovgivning på forvaltningsområderne i styrelsen. Ved årsskiftet vil der derfor forelægge opdaterede administrationsgrundlag, som sikrer at medarbejderne på tværs af styrelsens forvaltningsområder har et solidt nedskrevet grundlag for at foretage en korrekt sagsbehandling. I 2021 vil Miljøstyrelsen følge op på dette arbejde og foretage en gennemgang af styrelsens forvaltning af væsentlige dispensationsmuligheder for at efterse, om dispensationerne forvaltes i overensstemmelse med regelgrundlaget eller om administrationsgrundlagene skal styrkes yderligere.

3.3. 360^o perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde

Med hensyn til Miljøstyrelsens kerneopgaver med at yde fyldestgørende vejledning og sikre korrekt forvaltning, så vil styrelsen udarbejde en intern procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger, således at det sikres, at disse er i overensstemmelse med den bagvedliggende regulering. Det skal dermed generelt sikres, at udarbejdelse af vejledninger ikke alene baserer sig på danske regler, men i dialog med departementet også sikrer, at relevant fortolkning af de underliggende direktiver inddrages i vejledningsarbejdet.