

2. SAMMENFATNING

I rapporten påpeger vi forskellige kritiske forhold vedrørende den hidtidige håndtering af drikkevandsområdet, herunder navnlig vedrørende håndteringen af dispensationer fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen, ligesom vi har fundet anledning til at påpege visse kritiske forhold vedrørende den aktuelle håndtering af området. Der er dog ikke fremkommet afgørende nye forhold, som giver anledning til nævneværdigt at skærpe den kritik af Miljøstyrelsen, der allerede blev udtrykt af Miljøministeriets departement i dets notits af 26. november 2020 om Miljøstyrelsens redegørelse for hændelsesforløbet vedrørende sag om drikkevandsdirektivet. Vi uddyber imidlertid i rapporten hændelsesforløbet, hvilket kan give grundlag for en mere nuanceret læring med henblik på den fremadrettede håndtering af området.

Endvidere bemærkes det, at der under udarbejdelsen af rapporten har været en løbende dialog mellem os, Miljøstyrelsen og Miljøministeriets departement, og at myndighederne som konsekvens af den dialog på visse punkter har tilpasset gældende procedurer mv. eller givet udtryk for en hensigt om at gøre dette. Der har således været en særdeles konstruktiv tilgang fra myndighedernes side til at forbedre og optimere den fremadrettede håndtering af drikkevandsområdet.

Hvad angår de fem spørgsmål, som fremgår af det aftalte kommissorium, kan følgende fremhæves:

Kommissoriets spørgsmål 1 angår, om EU-lovgivningen på drikkevandsområdet er korrekt implementeret. Spørgsmålet er behandlet i rapportens kapitel 3, og som det anføres heri er det vores konklusion, at drikkevandsdirektivet i dag er korrekt implementeret i nationale regler. Det bemærkes i den forbindelse, at den drikkevandsbekendtgørelse, der var gældende, da vores undersøgelse blev iværksat i januar 2021 (bekendtgørelse nr. 1070 af 28. november 2019) ("2019-bekendtgørelsen"), ikke indeholdt en korrekt implementering af drikkevandsdirektivets artikel 9 (som omhandler dispensationer), men at den nye drikkevandsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021) ("2021-bekendtgørelsen"), som trådte i kraft den 1. juli 2021, indebærer en sådan ændring af bekendtgørelsen, at direktivets artikel 9 nu må betragtes som korrekt implementeret. Det bemærkes i øvrigt, at vores vurdering er behæftet med det naturlige forbehold, at vi ikke har vurderet, om implementeringen er korrekt, i det omfang en sådan vurdering afhænger af faglige, ikke-juridiske vurderinger (f.eks. sundhedsfaglige vurderinger).

Kommissoriets spørgsmål 2 angår, om der er udarbejdet korrekt administrationsgrundlag for danske regler på drikkevandsområdet. Spørgsmålet er behandlet i rapportens kapitel 4, der indeholder en omfattende gennemgang af de opgaver, hvor Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence i henhold til regler på drikkevandsområdet. Generelt er det vores opfattelse, at der er udarbejdet administrationsgrundlag for de områder, hvor det er relevant at udarbejde sådanne grundlag. For en række områder er der imidlertid ikke udarbejdet administrationsgrundlag, men på disse områder er det som det altovervejende udgangspunkt vores vurdering, at der ikke er behov for administrationsgrundlag. Vurderingen er begrundet i, at styrelsen har få eller ingen sager inden for områderne, eller i at myndighedsopgaven ikke har en sådan karakter, at et administrationsgrundlag er påkrævet. Hvad angår de udarbejdede administrationsgrundlag, har vi fremsat anbefalinger til nogle af administrationsgrundlagene. F.eks. har vi til procedurebeskrivelse for behandling af sager efter drikkevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, anført, at den kan forstås således, at beslutningskompetencen er delegeret fra Miljøstyrelsen til Fødevarestyrelsen, hvilket ville være uheldigt. Derfor foreslås en omformulering, se nærmere afsnit 4.3.2.3. Endelig skal nævnes, at vi fremsætter visse anbefalinger til proceduren for udarbejdelse af afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lignende, som skal medvirke til at sikre, at viden fra sådanne møder viderefremmes i tilstrækkeligt omfang,

se nærmere afsnit 4.11.2.2. Samlet set er der dog alene tale om anbefalinger til mindre justeringer og tilføjelser til administrationsgrundlagene.

Kommissoriets spørgsmål 3 angår, om der er sket korrekt forvaltning i overensstemmelse med lovgivningen på drikkevandsområdet. Som det fremgår af afsnit 1.3.3, er det aftalt med Miljøministeriets departement, at spørgsmålet besvares i forhold til, om der er sket korrekt forvaltning fra 2013 til 2020 med hensyn til muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d. Spørgsmålet er behandlet i rapportens kapitel 5, og der angives heri en række problemer, der efter vores opfattelse har været med forvaltningen af dispensationsmuligheden. Det anføres bl.a., at det er vores opfattelse, at udmeldinger fra Kommissionen burde have ledt til, at Miljøstyrelsen havde foretaget en fornyet juridisk vurdering af direktivets dispensationsmulighed sammenholdt med de danske regler på området, og hvis styrelsen havde reageret herpå, må det forventes, at den danske direktivstridige implementering ville være konstateret allerede på et tidspunkt i årene 2013-2016. Vi kritiserer desuden, at det af Miljøstyrelsen oplyste om, at styrelsen var af den opfattelse, at Danmark (dvs. kommunerne) generelt administrerede dispensationsmuligheden i overensstemmelse med Kommissionens udmeldinger, ikke førte til, at styrelsen foretog sig yderligere for at få bekræftet, at styrelsens opfattelse var korrekt. Vi bemærker i den forbindelse, at styrelsen hverken gennemgik de dispensationer, som kommunerne havde truffet eller indhentede oplysninger om kommunernes praksis. Vi bemærker også, at styrelsen burde have viderebragt Kommissionens forståelse af dispensationsmuligheden til departementet eller selv havde undersøgt sagen nærmere, før styrelsen vurderede, om de danske regler og praksis var i overensstemmelse hermed. Endvidere bemærker vi, at Miljøstyrelsen den 13. juli 2020 modtog Kommissionens brev vedrørende fortolkningen af dispensationsmuligheden i drikkevandsdirektivets artikel 9, hvori Kommissionen oplyste, at muligheden for at meddele dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt var udløbet, men at styrelsen først den 3. november 2020 sendte en orientering til kommunerne om den reviderede forståelse af dispensationsmuligheden med den følge, at der i den mellemliggende periode blev givet seks dispensationer i henhold til 2019-bekendtgørelsen. Herudover anfører vi, at Miljøstyrelsen burde have ført en oversigt over de dispensationer, der blev modtaget, bl.a. med henblik på, at styrelsen havde kunne iagttage sin eventuelle notifikationsforpligtelse over for Kommissionen.

Kommissoriets spørgsmål 4 angår, om der er sket korrekt orientering af minister og Folketing. Som det fremgår af afsnit 1.3.4, er det aftalt, at spørgsmålet besvares i forhold til muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d. Spørgsmålet er behandlet i rapportens kapitel 6. Overordnet har vi konkluderet, at de sager, som er tilgået departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget, ikke indeholder oplysninger, der afviger fra Miljøstyrelsens forståelse af reglerne forud for Kommissionens brev af 13. juli 2020, hvori Kommissionen som anført oplyste, at muligheden for at meddele dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt var udløbet. Miljøstyrelsen har som følge heraf i sine departements- og ministerforelæggelser viderebragt en fejlagtig forståelse af direktivets artikel 9 og således også 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19. Departementet har derved modtaget en fejlagtig beskrivelse af reglerne, som i visse tilfælde er blevet viderebragt til ministeren samt i visse tilfælde også til Folketinget. Intet tyder på, at Miljøstyrelsen har været opmærksom på den fejlagtige forståelse og derved administration af reglerne, og derfor heller ikke har haft til hensigt at ville skjule den fejlagtige forståelse af reglerne. I rapporten påpeger vi dog forskellige tidspunkter i forløbet, hvor styrelsen burde have reageret på Kommissionens udmeldinger om fortolkningen af artikel 9. Miljøministeriets departement overtog i april 2018 opgaven med deltagelse i EU-rådsmøder på miljøområdet fra Miljøstyrelsen, herunder forhandlinger om det nye drikkevandsdirektiv og deltagelse i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet. I den forbindelse har departementet ved flere tilfælde

modtaget forslaget til nyt drikkevandsdirektiv, som bl.a. omfattede en ophævelse af direktivets artikel 9 om dispensationer, og hvori det bl.a. står anført, at dispensationer efter direktivets artikel 9 oprindeligt blev brugt til at ”indrømme medlemsstaterne op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameterværdi”. Det er vores vurdering, at indikationen af, at adgangen til at dispensere var tidsbegrænset, burde have været undersøgt yderligere af departementet. Det er desuden på grundlag af de foreliggende oplysninger vores vurdering, at ingen ministre på noget tidspunkt er blevet bibragt en konkret viden om den ukorrekte forståelse og administration af reglerne, ligesom de skiftende ministre ikke er blevet bibragt en viden, som skulle have ført til, at ministrene blev opmærksomme på, at overensstemmelsen mellem 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 og direktivets artikel 9 burde undersøges nærmere. Tilsvarende er Folketinget ikke blevet bibragt en viden, der skulle have ført til, at Folketinget blev opmærksom på, at problemstillingen burde undersøges nærmere.

Kommissoriets spørgsmål 5 angår vores vurdering af, om de påtænkte initiativer til fremover at sikre sagsbehandlingen på drikkevandsområdet er tilstrækkelige. Spørgsmålet er behandlet i rapportens kapitel 7. Det er vores helt umiddelbare vurdering, at Miljøstyrelsens initiativer til fremover at sikre sagsbehandlingen på drikkevandsområdet er tilstrækkelige. Det bemærkes dog samtidig, at initiativerne enten er ved at blive implementeret eller endnu ikke er iværksat, og at det derfor er for tidligt at foretage en endelig vurdering af initiativernes tilstrækkelighed. Vi finder samtidig, at den nye drikkevandsbekendtgørelse, som trådte i kraft den 1. juli 2021¹, indeholder en tilstrækkelig tilpasning af reglerne på området – herunder navnlig ved bekendtgørelsens tydelige opdeling mellem på den ene side kvalitetskrav, som følger af drikkevandsdirektivet, og på den anden side kvalitetskrav, som er nationalt fastsat. Desuden er det vores umiddelbare vurdering, at udkastet til ny drikkevandsvejledning opfylder det behov for vejledning om den nye drikkevandsbekendtgørelses regler, som navnlig kommunerne måtte have, idet det dog fortsat udestår at behandle eventuelle høringsvar til udkastet, herunder fra kommunerne. Hvad i øvrigt angår de konkrete initiativer på drikkevandsområdet (procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéeer, styrket fokus på forvaltningen af dispensationer og 360° perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde) er der efter vores opfattelse tale om hensigtsmæssige initiativer. Hvad angår de bredere initiativer, som Miljøstyrelsen har iværksat, og som er af særlig relevans for drikkevandsområdet (udarbejdelse af fyldestgørende administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser, styrkelse af Jura-enheden til brug for intern kontrol af forvaltningsprocesser samt systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt anvendelse af forvaltningspraksis i Miljøstyrelsen), er det ligeledes vores helt umiddelbare opfattelse, at der er tale om hensigtsmæssige initiativer.

¹ Jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, som i det følgende også omtales som ”2021-bekendtgørelsen”.