

UNDERSØGELSE AF MILJØSTYRELSENS HÅNDTERING AF DRIKKEVANDSOMRÅDET SOM FASTLAGT I MILJØ- MINISTERIETS KOMMISSORIUM AF 7. DECEMBER 2020



INDHOLD

1.	INDLEDNING	14
1.1	Baggrund for Miljøministeriets bestilling af undersøgelsen	14
1.2	Kommissorium	15
1.3	Forståelse og afgrænsning af kommissoriet	17
1.3.1	Spørgsmål 1 – Korrekt implementering af drikkevandsdirektivet	18
1.3.2	Spørgsmål 2 – Korrekt administrationsgrundlag for drikkevandsdirektivet og danske regler på drikkevandsområdet	18
1.3.3	Spørgsmål 3 – Korrekt forvaltning	19
1.3.4	Spørgsmål 4 – Korrekt orientering af minister og Folketing	21
1.3.5	Spørgsmål 5 – Vurdering af Miljøstyrelsens påtænkte initiativer	21
1.4	Metode og proces	22
1.5	Miljøstyrelsens organisering og drikkevandsområdets placering	23
2.	SAMMENFATNING	25
3.	SPØRGSMÅL 1	29
3.1	Det retlige grundlag	29
3.1.1	Generelt om implementering af direktiver	29
3.1.1.1	Som udgangspunkt ikke et krav om ordlydsimplementering af et direktiv	29
3.1.1.2	Særlige tilfælde, hvor ordlydsimplementering er påkrævet	30
3.1.2	Drikkevandsdirektivet	31
3.1.2.1	Vedtagelse af direktivet og bestemmelser om implementering af direktivet i national ret	31
3.1.2.2	Overordnet om direktivets formål og indhold	31
3.1.2.3	Ændring af drikkevandsdirektivet	34
3.1.2.4	Nyt drikkevandsdirektiv	34
3.1.3	Overordnet vedrørende implementeringen af drikkevandsdirektivet i dansk ret	35
3.1.3.1	Vandforsyningsloven	35
3.1.3.2	Drikkevandsbekendtgørelsen	37
3.1.3.3	Analysekvalitetsbekendtgørelsen	38
3.1.3.4	Mineralvandsbekendtgørelsen	38
3.2	Vurdering af implementeringen af drikkevandsdirektivets enkelte bestemmelser i dansk ret	39
3.2.1	Implementering af artikel 5 – Kvalitetskrav	39
3.2.1.1	Direktivets artikel 5 om kvalitetskrav	39
3.2.1.2	Vandforsyningsloven	40
3.2.1.3	2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d	40
3.2.1.4	Vurdering	41
3.2.2	Implementering af artikel 6 – Sted, hvor kravene skal overholdes	43

3.2.2.1	Direktivets artikel 6 om sted, hvor kvalitetskravene skal overholdes	43
3.2.2.2	2019-bekendtgørelsens bestemmelser om sted, hvor kvalitetskravene skal overholdes	44
3.2.2.3	Vurdering	45
3.2.3	Implementering af artikel 7 – Kontrol	46
3.2.3.1	Direktivets artikel 7 om kontrol	46
3.2.3.2	2019-bekendtgørelsens bestemmelser om kontrol	47
3.2.3.3	Vurdering	50
3.2.4	Implementering af artikel 8 – Udbedrende foranstaltninger og begrænsning af brugen	52
3.2.4.1	Direktivets artikel 8 om udbedrende foranstaltninger og begrænsning af brugen	52
3.2.4.2	Vandforsyningslovens § 62	53
3.2.4.3	2019-bekendtgørelsens § 15	55
3.2.4.4	Vurdering	55
3.2.5	Implementering af artikel 9 - Dispensationer	56
3.2.5.1	Direktivets artikel 9 om dispensationer	56
3.2.5.1.1	Mulighed for meddelelse af dispensation fra kvalitetskrav	56
3.2.5.1.2	Notificering af dispensationer til Kommissionen	58
3.2.5.1.3	Udløb/tidsbegrænsning af mulighed for at meddele dispensationer	59
3.2.5.1.4	EU-lovgivers vedtagelse af drikkevandsdirektivet	61
3.2.5.1.5	Lovgivningsprocessen i forbindelse med vedtagelse af det nye drikkevandsdirektiv	63
3.2.5.2	Drikkevandsbekendtgørelsens bestemmelser om dispensationer	65
3.2.5.2.1	2001-bekendtgørelsen	65
3.2.5.2.2	2006-bekendtgørelsen	68
3.2.5.2.3	2007-bekendtgørelsen	68
3.2.5.2.4	2011-bekendtgørelsen	69
3.2.5.2.5	2014-bekendtgørelsen	69
3.2.5.2.6	2015-bekendtgørelsen	70
3.2.5.2.7	2016-bekendtgørelsen	70
3.2.5.2.8	2017-bekendtgørelsen	71
3.2.5.2.9	Efterfølgende ændringer	73
3.2.5.3	Vurdering	74
3.2.6	Implementering af artikel 10 – Kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer	75
3.2.6.1	Direktivets artikel 10 om kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer	75
3.2.6.2	National ret	76

3.2.6.3	Vurdering	76
3.2.7	Implementering af artikel 13 – Information og rapportering	76
3.2.7.1	Direktivets artikel 13 om information og rapportering	76
3.2.7.2	2019-bekendtgørelsens § 29	77
3.2.7.3	Vurdering	78
3.3	Bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen)	79
3.3.1	Dispensationsmuligheder i 2021-bekendtgørelsen	79
3.3.2	Bestemmelser om information til forbrugerne i den nye drikkevandsbekendtgørelse	82
3.3.3	Øvrige bemærkninger	82
4.	SPØRGSMÅL 2	83
4.1	Bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning	85
4.1.1	Bekendtgørelsens § 8, stk. 1 - Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til dispensation i forbindelse med pålæg om delplaner	85
4.1.1.1	Den retlige ramme	85
4.1.1.2	Modtaget materiale	86
4.1.1.2.1	Indhold af cirkulære nr. 63 af 25. februar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning	86
4.1.1.3	Vurdering	87
4.2	Bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning	88
4.2.1	Bekendtgørelsens § 31 og § 33 – Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens kapitel 8 og § 32	88
4.2.1.1	Den retlige ramme	88
4.2.1.2	Modtaget materiale	89
4.2.1.2.1	Indhold af Vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg i relation til vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8	90
4.2.1.2.2	Indhold af Cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning	90
4.2.1.3	Vurdering	91
4.3	Drikkevandsbekendtgørelsen	93
4.3.1	Bekendtgørelsens § 2, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i relation til tilsynskompetence med vandforsyningssystemer	94
4.3.1.1	Den retlige ramme	94
4.3.1.1.1	Bekendtgørelsens § 2	94
4.3.1.1.2	Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 2	94
4.3.1.2	Modtaget materiale	94

4.3.1.2.1	Indhold af procedurebeskrivelse for sager vedr. uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2, 2. pkt.	95
4.3.1.3	Vurdering	96
4.3.2	Bekendtgørelsens § 4, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til fritagelse af vand til fødevarer virksomhed fra krav om drikkevandskvalitet	98
4.3.2.1	Den retlige ramme	98
4.3.2.1.1	Bekendtgørelsens § 4	98
4.3.2.1.2	Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsens § 4, stk. 2	98
4.3.2.2	Modtaget materiale	98
4.3.2.2.1	Indhold af procedurebeskrivelse for sager vedr. ansøgning om at undtage vandforsyningsanlæg fra kvalitetskravene	99
4.3.2.3	Vurdering	100
4.3.3	Bekendtgørelsens § 10 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til ændring af bekendtgørelsens bilag	102
4.3.3.1	Den retlige ramme	102
4.3.3.1.1	Miljøstyrelsens myndighedsopgave i henhold til bekendtgørelsens § 10	102
4.3.3.2	Modtaget materiale	103
4.3.3.2.1	Indhold af procedurebeskrivelse for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen	104
4.3.3.2.2	Indhold af procedure for årlig revision af bekendtgørelsens bilag, jf. § 10	105
4.3.3.2.3	Indhold af procedurebeskrivelse for årlig revision af pesticidlisten, herunder retningslinje for årlig revision af pesticidlisten	108
4.3.3.2.4	Indhold af procedurebeskrivelse for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning	109
4.3.3.2.5	Indhold af procedurebeskrivelse for udarbejdelse af videnopsamling	111
4.3.3.3	Vurdering	111
4.3.4	Bekendtgørelsens §§ 16-19 – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i relation til dispensationer	114
4.3.5	Bekendtgørelsens § 27, stk. 6 – Miljøstyrelsens fastlægnings af format for indberetning til den nationale boringsdatabase (Jupiter)	115
4.3.5.1	Den retlige ramme	115
4.3.5.2	Modtaget materiale	116
4.3.5.2.1	Indhold af Jupitervejledningen	116
4.3.5.3	Vurdering	116
4.3.6	Bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 2	117
4.4	Bekendtgørelse om indsatsplaner	118
4.4.1	Bekendtgørelsens § 5 – offentliggørelse af forslag til indsatsplaner	118

4.4.1.1	Modtaget materiale	119
4.4.1.1.1	Indholdet af procedurebeskrivelsen for GKO – afslutning	119
4.4.1.2	Vurdering	120
4.4.2	Bekendtgørelsens § 6, stk. 3 – Miljøstyrelsens mulighed for at forlænge kommunalbestyrelsens frist for vedtagelse af indsatsplan	120
4.4.2.1	Modtaget materiale	121
4.4.2.1.1	Indhold af Vejledningen om indsatsplaner for så vidt angår mulighed for forlængelse af frist for vedtagelse af indsatsplan	121
4.4.2.2	Vurdering	121
4.5	Bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger	123
4.5.1	Bekendtgørelsens §§ 6, 12 og 20 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave ift. udpegning af certificeringsorgan og mulighed for at kræve dokumentation for, at akkrediteret laboratorium opfylder kravene i bekendtgørelsen	123
4.5.1.1	Den retlige ramme	123
4.5.1.2	Modtaget materiale	124
4.5.1.2.1	Indhold af det modtagne materiale	125
4.5.1.3	Vurdering	125
4.6	Bekendtgørelse om uddannelse af personer, der udfører borer på land	127
4.6.1	Bekendtgørelsens §§ 6-7 og §§ 9-14 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at give tilladelse til at virke som brøndborer eller svejser af forerør	127
4.6.1.1	Den retlige ramme	127
4.6.1.2	Modtaget materiale	128
4.6.1.2.1	Indhold af procedurebeskrivelse for behandling af sager om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som brøndborer	128
4.6.1.3	Vurdering	128
4.7	Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer	129
4.7.1	Den retlige ramme	129
4.7.1.1	Vandforsyningslovens §§ 11 og 11 a, stk. 1	129
4.7.1.2	Bekendtgørelse nr. 1626 af 1. november 2020	130
4.7.1.3	Miljøstyrelsens myndighedsopgave	130
4.7.2	Modtaget materiale	130
4.7.2.1	Indhold af procedurebeskrivelser GKO	131
4.7.2.1.1	Indhold af procedure for Screening	131
4.7.2.1.2	Indhold af procedure for Opstart	132
4.7.2.1.3	Indhold af procedure for Data	134
4.7.2.1.4	Indhold af procedure for Resultat	135
4.7.2.1.5	Indhold af procedure for Afslutning	135

4.7.2.1.6	Indhold af procedure for Samarbejde	136
4.7.2.2	Indhold af administrationsgrundlag for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020	136
4.7.2.3	Indhold af vejledning om zonerings – detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen	137
4.7.3	Vurdering	138
4.8	Bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse	141
4.8.1	Den retlige ramme	141
4.8.1.1	Vandforsyningslovens § 11 a, stk. 2	141
4.8.1.2	Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016	141
4.8.2	Modtaget materiale	142
4.8.2.1	Indhold af procedurebeskrivelser for plantilsyn	142
4.8.2.2	Indhold af Vejledning om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse	144
4.8.3	Vurdering	144
4.9	Vandforsyningsloven	145
4.9.1	Lovens § 7 – Miljøstyrelsens mulighed for at træffe afgørelse i sager af vidtrækkende betydning	146
4.9.1.1	Modtaget materiale	147
4.9.1.2	Vurdering	147
4.9.2	Lovens § 11 – Miljøstyrelsen myndighedsopgave ved udpegning af drikkevandsressourcer	149
4.9.3	Lovens § 13 b, stk. 5 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave til at træffe afgørelse ved uenighed om indsatsplaner	149
4.9.3.1	Modtaget materiale	149
4.9.3.2	Vurdering	149
4.9.4	Lovens § 14 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave til udstedelse af pålæg om kommunalbestyrelsers udarbejdelse af delplaner og tillæg til planer	150
4.9.5	Lovens § 15, stk. 1 – Miljøstyrelsens udarbejdelse af landsplaner for vandforsyning	150
4.9.5.1	Modtaget materiale	150
4.9.5.2	Vurdering	150
4.9.6	Lovens § 15, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe beslutning om fælles kortlægning og planlægning	151
4.9.6.1	Modtaget materiale	151
4.9.6.2	Vurdering	151

4.9.7	Lovens § 16, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at bestemme at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for vandforsyningsplanlægningen	152
4.9.7.1	Modtaget materiale	152
4.9.7.2	Vurdering	153
4.9.8	Lovens § 16, stk. 4 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave ved uenighed om fordeling af udgifter ved kommunernes planlægning	153
4.9.8.1	Modtaget materiale	153
4.9.8.2	Vurdering	154
4.9.9	Lovens § 25, stk. 1 og stk. 3 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at give tilladelse til indvinding og levering af vand til eller fra udlandet	154
4.9.9.1	Modtaget materiale	155
4.9.9.2	Vurdering	155
4.9.10	Lovens § 27, 2. pkt. – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at afgøre uenigheder om foranstaltninger af hensyn til vandforsyningsforholdene	155
4.9.10.1	Modtaget materiale	156
4.9.10.2	Vurdering	156
4.9.11	Lovens § 29, stk. 2 og stk. 4 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at afgøre eller rejse spørgsmål om gennemførelsen af vandforsyningsanlæg i områder med utilfredsstillende vandforsyning	157
4.9.11.1	Modtaget materiale	157
4.9.11.2	Vurdering	157
4.9.12	Lovens § 32 og kapitel 8 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe afgørelse om tilbagekaldelse af indvindingstilladelser og forsyningspligt	158
4.9.13	Lovens § 40, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe afgørelse om ekspropriation	158
4.9.13.1	Modtaget materiale	159
4.9.13.2	Vurdering	159
4.9.14	Lovens § 41 - Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at bestemme, at ekspropriation skal ske efter reglerne i ekspropriationsprocesloven	159
4.9.14.1	Modtaget materiale	160
4.9.14.2	Vurdering	160
4.9.15	Lovens § 63, stk. 1 og stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence ved kommunalbestyrelsernes tilsyn med vandforsyningen	160
4.9.15.1	Modtaget materiale	161
4.9.15.2	Vurdering	161
4.9.16	Lovens § 64, stk. 1 – Miljøstyrelsens mulighed for adgang til offentlige og private ejendomme uden retskendelse	162
4.9.16.1	Modtaget materiale	163

4.9.16.2	Vurdering	163
4.9.17	Lovens § 67, stk. 1-3 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at påbyde udlevering af oplysninger	164
4.9.17.1	Modtaget materiale	166
4.9.17.2	Vurdering	166
4.9.18	Lovens § 68 g, stk. 1 – Miljøstyrelsens modtagelse af afgørelser om miljøskader eller afgørelser om overhængende fare for en miljøskade	167
4.9.18.1	Modtaget materiale	168
4.9.18.2	Vurdering	168
4.9.19	Lovens § 74 b – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til på eget initiativ at undersøge og træffe afgørelse i vandforsyningssager	169
4.9.19.1	Modtaget materiale	170
4.9.19.2	Vurdering	170
4.10	Miljøbeskyttelsesloven	171
4.10.1	Lovens § 21 c, stk. 5 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at dispensere fra forbuddet i § 21 c, stk. 1, og afstandskrav	171
4.10.1.1	Den retlige ramme	171
4.10.1.2	Modtaget materiale	172
4.10.1.3	Vurdering	173
4.10.2	Lovens § 25 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence ved afgørelser i sager om vandindvinding	173
4.10.2.1	Den retlige ramme	173
4.10.2.2	Modtaget materiale	174
4.10.2.3	Vurdering	174
4.10.3	Lovens § 65, stk. 4	174
4.10.3.1	Den retlige ramme	174
4.10.3.2	Modtaget materiale	175
4.10.3.3	Vurdering	175
4.11	Generelle/tværgående procedurebeskrivelser	176
4.11.1	Procedurebeskrivelse for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger	176
4.11.1.1	Indhold af procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger	177
4.11.1.2	Vurdering	179
4.11.2	Procedure for udarbejdelse og afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lign.	181
4.11.2.1	Indhold af procedure for udarbejdelse af afrapportering på EU-møder i ekspertgruppe, komitéer og lign.	183
4.11.2.2	Vurdering	185
4.11.3	Procedure for departementssager og interne sager til direktionen	186

4.11.3.1	Indhold af procedure for departementssager og interne sager til direktionen	186
4.11.3.2	Vurdering	188
5.	SPØRGSMÅL 3	190
5.1	Baggrund	190
5.1.1	Korrespondance med Kommissionen vedrørende muligheden for at meddele dispensation	190
5.1.2	Opgørelse af dispensationer	194
5.2	Miljøstyrelsens forvaltning	195
5.2.1	Møder i EU-regi, herunder opfølgende (interne) referater	195
5.2.1.1	Generelt om procedurer ved ekspertmøder i EU	195
5.2.1.2	Møder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet	197
5.2.1.2.1	Møde i den tidligere drikkevandskomité den 30. april 2012	198
5.2.1.2.2	Ekspertgruppemøde den 29. januar 2013	199
5.2.1.2.3	Ekspertgruppemøde den 19. november 2013	202
5.2.1.2.4	Ekspertgruppemøde den 27. juni 2014	203
5.2.1.2.5	Ekspertgruppemøde den 18. december 2014	204
5.2.1.2.6	Ekspertgruppemøde den 27. maj 2015	204
5.2.1.2.7	Ekspertgruppemøde den 22. januar 2016	209
5.2.1.2.8	Ekspertgruppemøde den 22. september 2016	209
5.2.1.2.9	Ekspertgruppemøde den 27. marts 2017	210
5.2.1.2.10	Ekspertgruppemøde den 23. februar 2018	210
5.2.1.2.11	Ekspertgruppemøde den 4. juni 2019	211
5.2.1.2.12	Ekspertgruppemøde den 15. oktober 2019 og fælles workshop den 16. oktober 2019	211
5.2.1.2.13	Ekspertgruppemøde den 30. april 2020	212
5.2.1.2.14	Ekspertgruppemøde den 21. januar 2021	213
5.2.1.3	Materiale vedrørende det nye drikkevandsdirektiv	214
5.2.2	Kommissionens evaluering af drikkevandsdirektivet fra december 2016	217
5.2.3	Rapporter om kvaliteten af drikkevand, jf. direktivets artikel 13, stk. 2	219
5.2.4	Revision af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017	219
5.2.5	Opgørelse og indhold af dispensationer	226
5.2.5.1	Opgørelse over antal af dispensationer meddelt i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen	226
5.2.5.1.1	Opgørelse over dispensationer journaliseret hos Miljøstyrelsen forud for november 2020	227
5.2.5.1.2	Gennemgang af dispensationer eftersendt af kommunerne i november 2020	229
5.2.5.1.3	Dispensationer, som ikke fremgår af bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen	230

5.2.5.2	Observationer vedrørende indhold af dispensationerne	233
5.2.5.3	Dispensationer i strid med drikkevandsdirektivet	234
5.2.6	Øvrige henvendelser fra kommuner, organisationer m.v.	235
5.2.7	Øvrigt materiale	237
5.2.7.1	Udkast til revideret vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen	237
5.2.7.2	Materiale vedrørende opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra 2019 om sikring af grundvandet mod pesticider	239
5.3	Vurdering	239
5.3.1	Indledende retlige bemærkninger	240
5.3.1.1	Miljøstyrelsens myndighedsopgaver	240
5.3.1.2	Stoffer og grænseværdier med henholdsvis EU-retligt og nationalt ophæng	241
5.3.2	Miljøstyrelsens forvaltning af muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d	242
5.3.2.1	Kendskab til udløb af dispensationsmulighed i direktivets artikel 9	242
5.3.2.1.1	Strukturelle og organisatoriske mangler	249
5.3.2.2	Miljøstyrelsens udmelding til kommunerne vedrørende en revideret juridisk vurdering af drikkevandsdirektivet	251
5.3.2.3	Notificering af meddelte dispensationer	252
5.3.2.4	Opgørelse og indhold af meddelte dispensationer	255
6.	SPØRGSMÅL 4	258
6.1	Den retlige ramme for korrekt orientering af minister og Folketing	258
6.1.1	Reglerne for korrekt orientering af Folketinget	258
6.1.2	Embedsmænds sandhedspligt	259
6.1.3	Det almindelig sektortilsyn	259
6.2	Materiale	260
6.2.1	Materialebestillinger og materialeleverancer	260
6.2.1.1	Materiale fra Miljøstyrelsen	260
6.2.1.2	Materiale fra Miljøministeriets departement	261
6.2.2	Relevant materiale	262
6.2.2.1	Ministerforelæggelse vedrørende evaluering af drikkevandsdirektivet – dansk interessevaretagelse	262
6.2.2.2	Besvarelse af § 20 spørgsmål den 30. marts 2017	263
6.2.2.3	Ministerforelæggelse vedrørende ændring af drikkevandsdirektivets bilag II og bilag III, herunder ændring af drikkevandsbekendtgørelsen	264
6.2.2.4	Ministerforelæggelse vedrørende lovforslag om ændring af vandforsynings- og miljøbeskyttelsesloven	265
6.2.2.5	Besvarelse af § 20-spørgsmål den 11. oktober 2017	267

6.2.2.6	Ministerforelæggelse af sag om godkendelse af rammenotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv	268
6.2.2.7	Ministerforelæggelse af sag om godkendelse af grundnotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv	270
6.2.2.8	Teknisk gennemgang for Miljø- og Fødevareudvalget af forslag til nyt drikkevandsdirektiv	271
6.2.2.9	Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 25. juni 2018	271
6.2.2.10	ØU-sag om drikkevandsdirektivet	272
6.2.2.11	Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 28. januar 2019	273
6.2.2.12	Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 5. marts 2019	274
6.2.2.13	Orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen	275
6.2.2.14	Besvarelse af spørgsmål nr. 309 fra Miljø- og Fødevareudvalget (spørgsmål nr. 309 (MOF alm. del))	276
6.2.2.15	Besvarelse af spørgsmål nr. 521 fra Miljø- og Fødevareudvalget (spørgsmål nr. 521 (MOF alm. del))	278
6.2.2.16	Øvrige udvalgsspørgsmål	280
6.2.2.17	Miljøstyrelsens notificering af fem dispensationer til Kommissionen og efterfølgende korrespondance og tiltag	281
6.3	Vurdering	282
6.3.1	Indledende betragtninger	282
6.3.2	Oplysninger fra Miljøstyrelsen indeholdt i sager og orienteringer til henholdsvis departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget	283
6.3.3	Departementets viden om fortolkningen af reglerne	285
6.3.4	Oplysninger om dispensationsmuligheden tilgået ministre	287
6.3.5	Oplysninger om dispensationsmuligheden viderebragt til Folketinget	288
7.	SPØRGSMÅL 5	290
7.1	Baggrund	291
7.2	Påtænkte initiativer på drikkevandsområdet	293
7.2.1	Procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéer	293
7.2.1.1	Status	293
7.2.1.2	Implementering	294
7.2.1.3	Indhold	295
7.2.2	Styrket fokus på forvaltningen af dispensationer	295
7.2.2.1	Status	296

7.2.2.2	Implementering	297
7.2.2.3	Indhold	298
7.2.3	360° perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde	298
7.2.3.1	Status	299
7.2.3.2	Implementering	299
7.2.3.3	Indhold af Miljøstyrelsens procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger	300
7.2.3.4	Indholdet af ny vejledning til kommunerne om reglerne for dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen	300
7.3	Yderligere initiativer	301
7.3.1	Fyldestgørende administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser	301
7.3.1.1	Status	303
7.3.2	Styrkelse af Jura-enheden og intern kontrol af forvaltningsprocesser	304
7.3.2.1	Status	305
7.3.3	Systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis	306
7.3.3.1	Status	306
7.4	Samlet vurdering af de påtænkte initiativer	306

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund for Miljøministeriets bestilling af undersøgelsen

Miljøstyrelsen notificerede den 11. maj 2020 Europa-Kommissionen ("Kommissionen") om fem dispensationer fra drikkevandskvalitetskrav meddelt vandforsyninger i henhold til de danske regler i drikkevandsbekendtgørelsen¹. Reglerne om dispensationer fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen implementerer drikkevandsdirektivets artikel 9².

Kommissionen anførte i svar af 13. juli 2020 til Miljøstyrelsen, at muligheden for at meddele dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt var udløbet, idet medlemsstaterne kun havde adgang til at gøre brug af dispensationsmuligheden i op til ni år begyndende fra det tidspunkt, hvor nationale regler skulle have været bragt i overensstemmelse med direktivet³. Dette tidspunkt var for Danmarks vedkommende den 25. december 2003, hvorfor dispensationsmuligheden derfor som udgangspunkt udløb den 25. december 2012. I Danmark har der været givet dispensationer, der gælder efter denne dato⁴.

Miljøstyrelsen orienterede den 15. september 2020 Miljøministeriets departement om Kommissionens brev af 13. juli 2020, hvorefter departementet foretog en juridisk analyse af dispensationsadgangen i drikkevandsdirektivets artikel 9 sammenholdt med de nationale regler samt kontaktede Kommissionen vedrørende sagen. Departementet orienterede herefter den 30. oktober 2020 miljøministeren om sagen.

¹ På tidspunktet for Miljøstyrelsens notificering af dispensationerne i maj 2020 var den gældende drikkevandsbekendtgørelse bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. Denne bekendtgørelse omtales herefter som "2019-bekendtgørelsen".

² Her og i det følgende en henvisning til Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand som senest ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 af 6. oktober 2015 om ændring af bilag II og bilag III til Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand ("drikkevandsdirektivet"), medmindre andet angives.

³ I Kommissionens svar af 13. juli 2020 er der dog angivet nogle undtagelser til udgangspunktet om, at dispensationsmuligheden er udløbet. Følgende fremgår af Kommissionens svar: "*As presented in several meetings of the Drinking Water expert groups, Member States can make use of the derogations from the parametric values for a maximum of 9 years, starting from the timescale for compliance (Art.14) of the Directive. [...] Without evidence that the derogations notified concern a particular case that would justify derogation from the general approach (e.g. the derogation is requested for a new parametric value, a newly designated water supply zone or new source of pollution), the Commission must conclude that the derogations for the five supplies listed above would be in breach of the Drinking Water Directive*". Det falder uden for nærværende rapportens opdrag at vurdere, om Kommissionen har ret i denne antagelse, og de tilfælde, som Kommissionen opstiller som "undtagelser", vurderes derfor ikke nærmere i forbindelse med besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1 om korrekt implementering af drikkevandsdirektivet eller spørgsmål 3 om korrekt forvaltning.

⁴ De dispensationer, der har været gennemgået til brug for vurderingerne i nærværende rapport, er de dispensationer, der er meddelt efter den 25. december 2012. Eventuelle dispensationer, der er meddelt før den 25. december 2012, men som har været gældende efter denne dato, er ikke indgået i materialet til brug for udarbejdelse af rapporten.

Miljøministeriet anmodede på baggrund af Kommissionens svar af 13. juli 2020 desuden Miljøstyrelsen om en fuld redegørelse for hændelsesforløbet i forbindelse med sagsbehandlingen vedrørende dispensationer meddelt vandforsyninger. Den af Miljøstyrelsen udarbejdede redegørelse er dateret den 24. november 2020 (herefter "Drikkevandsredegørelsen"). Miljøministeriets departement foretog efterfølgende en vurdering af Drikkevandsredegørelsen, hvor departementet vurderede, at Miljøstyrelsens hidtidige forvaltning og administration var kritisabel, og at det derfor var den klare forventning, at styrelsen ville prioritere en fuldkommen genopretning af området. Departementet gennemgik desuden den danske implementering af drikkevandsdirektivet. Denne gennemgang ledte til, at departementet konkluderede, at der var tale om en mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet i dansk ret.

Miljøministeriet iværksatte på baggrund af ovenstående en undersøgelse af Miljøstyrelsens håndtering af drikkevandsområdet, som nu er blevet gennemført af Kammeradvokaten. Undersøgelsens nærmere omfang er fastlagt i Miljøministeriets kommissorium af 7. december 2020 og er afrapporteret i nærværende rapport.

1.2 Kommissorium

Følgende fremgår af kommissoriet af 7. december 2020:

"Kommissorium for Kammeradvokatens undersøgelse af Miljøstyrelsens håndtering af drikkevandsområdet"

Baggrund

Miljøstyrelsen har i maj måned 2020 sendt en notificering af 5 dispensationer til EU-Kommissionen. I Kommissionens svar fra den 13. juli 2020 er det angivet, at muligheden for dispensationer efter direktivets krav var udløbet. I september sendes sagen til departementet.

Dette har givet anledning til, at Miljøministeriets departement har gennemgået den danske implementering af drikkevandsdirektivet og administrationen af reglerne. Denne gennemgang peger på, at:

- 1) der har været en mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet fra 1998
- 2) Miljøstyrelsen ikke har reageret på gentagne udmeldinger fra Kommissionen om, at der siden 2013 ikke har været den dispensationsadgang, som fremgår af de danske regler
- 3) der har manglet en procedure for notificering af 2. gangs dispensationer

Miljøstyrelsen anerkender, at der igennem en årrække er sket fejlagtig sagsbehandling på drikkevandsområdet. Det er således Miljøministeriets vurdering, at sagen tegner et klart billede af, at der igennem en årrække er sket strukturelle fejl og mangler, der har præget området, og som har ført til den nuværende situation.

Tilbundsgående undersøgelse af Miljøstyrelsens forvaltning på området

Miljøministeriet har på baggrund af ovenstående iværksat en tilbundsgående, ekstern undersøgelse af Miljøstyrelsens hidtidige forvaltningen af drikkevandsområdet. Undersøgelsen foretages af Kammeradvokaten, der skal vurdere Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag med udgangspunkt i [Drikkevandsredegørelsen].

Undersøgelsen skal kulegrave drikkevandsområdet, herunder dispensation til alle stoffer, reglerne for forsyningerne, kommunernes opgaver (vejledning til kommunerne) samt forvaltning af området.

Undersøgelsen skal afdække følgende spørgsmål:

- Er EU lovgivningen på drikkevandsområdet korrekt implementeret i dansk ret?
- Er der udarbejdet korrekt administrationsgrundlag for direktivet og danske regler på drikkevandsområdet? [fodnotehenvisning til kommissoriets bilag 1]
- Er der sket korrekt forvaltning, i overensstemmelse med lovgivning på drikkevandsområdet?
- Er der sket korrekt orientering af minister og Folketing om forvaltningen af drikkevandsområdet?
- Er Miljøstyrelsens påtænkte initiativer til fremover at sikre sagsbehandlingen på området, jf. styrelsens redegørelse, tilstrækkelige?

Kammeradvokaten kan i sin gennemgang også komme med yderligere anbefalinger til procedurer og retningslinjer fsva. Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag. En evt. gennemførelse af anbefalinger af denne karakter vil dog kunne forudsætte bevillingsmæssig og/eller politisk beslutning herom.

Organisering af arbejdet

Miljøministeriets departement leverer en materialepakke til Kammeradvokaten ved opgaveudførelsens start, herunder endeligt kommissorium samt Miljøstyrelsens egen redegørelse for sagen. Derudover modtager Kammeradvokaten via Miljøministeriets departement alle relevante oplysninger fra Miljøstyrelsen og oplysninger om lovgivningen fra fagkontoret i departementet. Relevante oplysninger er fx vejledninger, notater og interne retningslinjer, procedurebeskrivelser m.v. med beskrivelser af, hvordan forvaltningen på området skal varetages.

Kammeradvokaten kan også anmode om skriftlige oplysninger fra Miljøministeriets departement, hvis dette er nødvendigt for at kunne vurdere Miljøstyrelsens forvaltning af området. Kammeradvokatens kontakt til departementet vil blive udpeget ved undersøgelsens begyndelse.

Kammeradvokaten vil være ansvarlig for at sikre gennemførelsen af den tilbundsgående undersøgelse. Der vil i regi af Miljøministeriets departement blive nedsat en styregruppe, som regelmæssigt er i dialog med Kammeradvokaten om gennemgangen, herunder fremdrift. Styregruppen vil bestå af repræsentanter fra Kammeradvokaten samt repræsentanter fra Miljøministeriets departementet.

Kammeradvokaten afrapporterer til Miljøministeriets departement.

Resultater fra gennemgangen

Kammeradvokatens undersøgelse af Miljøstyrelsens håndtering af drikkevandsområdet skal afrapporteres i en endelig rapport, som oversendes til Folketinget.

Rapporten skal indeholde en vurdering af direktivimplementeringen og sagsbehandlingen på området samt eventuelle anbefalinger og yderligere tiltag fsva. Miljøstyrelsens forvaltning- og administration af drikkevandsområdet.

Tidsplan

Arbejdet med den tilbundsgående undersøgelse forventes at forløbe over 6 måneder. Undersøgelsen skal således afsluttes med en endelig rapport i juni 2021 med efterfølgende afrapportering til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.”

I kommissoriets bilag 1 er anført relevante direktiver, love og bekendtgørelser:

”Love:

Lov om vandforsyning (MFVM)
Miljøbeskyttelsesloven: §21, §24 og § 26

Direktiv:

Drikkevandsdirektivet (98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand) ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 af 6. oktober 2015.

Bekendtgørelser:

Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016 om vandforsyningsplanlægning (NST bekendtgørelse)
Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse
Bekendtgørelse nr. 470 af 26. april 2019 om vandindvinding og vandforsyning
Bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg
Bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner
Bekendtgørelse nr. 1071 af 28. oktober 2019 om kvalitetskrav til miljømålinger
Bekendtgørelse nr. 915 af 27. juni 2016 om uddannelse af personer, der udfører boringer på land
Bekendtgørelse nr. 1153 af 18. november 2019 om udpegning af drikkevandsressourcer”

1.3 Forståelse og afgrænsning af kommissoriet

Forud for opstart samt under gennemførelsen af nærværende undersøgelse har der været behov for nærmere at fastlægge forståelsen og afgrænsningen af kommissoriet af 7. december 2020. Der er således blevet afholdt dels et opstartsmøde den 28. januar 2021 mellem departementet og Kammeradvokaten, dels et møde den 25. februar 2021 vedrørende fastlæggelsen af en fælles forståelse af kommissoriet. I forlængelse af sidstnævnte møde blev der samme dag udarbejdet en skriftlig fælles forståelse af

kommissoriet. Herudover er enkelte forhold afklaret løbende ved mailkorrespondance mellem departementet og Kammeradvokaten.

Kommissoriet indeholder samlet fem spørgsmål, og forståelsen og afgrænsningen af hver af de fem spørgsmål fremgår af afsnit 1.3.1-1.3.5.

1.3.1 Spørgsmål 1 – Korrekt implementering af drikkevandsdirektivet

Det fremgår af kommissoriet, at Kammeradvokaten skal undersøge, om EU-lovgivningen på drikkevandsområdet er korrekt implementeret i dansk ret (kommissoriets spørgsmål 1).

Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 præciseret, at besvarelsen af det første spørgsmål om korrekt implementering af EU-lovgivningen på drikkevandsområdet ikke alene skal beskrive, om bestemmelserne i drikkevandsdirektivet om muligheden for at meddele dispensation er korrekt implementeret, men også om drikkevandsdirektivets øvrige dele er korrekt implementeret.

Det er ved besvarelsen af spørgsmål 1 derfor vurderet, om der er indført de generelle regler i national ret, som en effektiv implementering af drikkevandsdirektivet forudsætter. Der er ikke ved besvarelsen af dette spørgsmål taget stilling til, om f.eks. en konkret administration af eller praksis i henhold til de relevante regler medfører, at implementeringen (alligevel) må anses for mangelfuld. Miljøstyrelsens administrationsgrundlag og forvaltning, herunder om disse indebærer en korrekt gennemførelse af drikkevandsdirektivet, er vurderet i besvarelsene af kommissoriets spørgsmål 2 og 3.

Det bemærkes, som også anført ovenfor i note 3, desuden, at det falder uden for nærværende undersøgelsesopdrag at vurdere, om Kommissionen har ret i sin antagelse om, at der i særlige tilfælde kan meddeles dispensationer efter udløbet af dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9.

1.3.2 Spørgsmål 2 – Korrekt administrationsgrundlag for drikkevandsdirektivet og danske regler på drikkevandsområdet

Kammeradvokaten skal i henhold til kommissoriets spørgsmål 2 undersøge, om der er udarbejdet korrekt administrationsgrundlag for drikkevandsdirektivet og danske regler på drikkevandsområdet.

Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 præciseret, at besvarelsen af spørgsmålet om korrekt udarbejdet administrationsgrundlag ikke alene skal omhandle en vurdering af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag for så vidt angår drikkevandsbekendtgørelsens bestemmelser om dispensationsmuligheder, men også en vurdering af administrationsgrundlag for de opgaver, hvor

Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence i henhold til de bekendtgørelser, der fremgår af kommissoriets bilag 1.

Miljøministeriets departement har som supplement til kommissoriets bilag 1 den 27. januar 2021 fremsendt en bekendtgørelsesoversigt til Kammeradvokaten, hvori der er indsat præcise henvisninger til de myndighedsopgaver, som er tillagt Miljøstyrelsen efter bekendtgørelserne anført på kommissoriets bilag 1 ("bekendtgørelsesoversigten")⁵. Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 aftalt med departementet, at der ved besvarelsen af spørgsmål 2 tages udgangspunkt i bekendtgørelsesoversigten.

Miljøministeriet har i sit høringssvar af 12. maj 2021 til et foreløbigt udkast til besvarelse af spørgsmål 2 herudover anmodet om, at besvarelsen af spørgsmålet også omfatter en vurdering af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag for de opgaver, hvor Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence i henhold til nærmere bestemte regler i vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven. Miljøministeriets departement har den 26. maj 2021 fremsendt en oversigt over Miljøstyrelsens opgaver efter vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven på drikkevandsområdet, som der efter aftale med departementet tages udgangspunkt i ved vurderingen af denne del af besvarelsen ("lovbestemmelsesoversigten")⁶.

1.3.3 Spørgsmål 3 – Korrekt forvaltning

Det fremgår af kommissoriet, at Kammeradvokaten skal undersøge, om der er sket korrekt forvaltning i overensstemmelse med lovgivningen på drikkevandsområdet (kommissoriets spørgsmål 3).

Det blev på opstartsmødet den 28. januar 2021 aftalt, at besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 ikke indebærer en gennemgang af kommunernes sagsbehandling⁷, men at besvarelsen skal omfatte en gennemgang af Miljøstyrelsens generelle procedurer og praksis for håndtering af drikkevandsområdet, herunder om og i så fald hvorledes styrelsen har reageret på henvendelser m.v. fra kommuner, interesseorganisationer m.v., og hvorledes viden fra møder i EU-regi er blevet omsat til praktisk forvaltning.

⁵ [Bilag – Oversigt – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelserne anført på kommissoriets bilag 1.](#)

⁶ [Bilag – Oversigt – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven.](#)

⁷ Kommunalbestyrelsen er i henhold til 2019-bekendtgørelsens § 16, stk. 2, § 18, stk. 1, og § 19, stk. 1, tillagt kompetencen til at meddele dispensation fra de i bekendtgørelsens bilag 1a-1c fastsatte kvalitetskrav samt for parameteren kimalt ved 22° C i bekendtgørelsens bilag 1d.

Det er ved Miljøministeriets e-mail af 10. februar 2021 til Kammeradvokaten⁸ desuden oplyst, at besvarelsen af spørgsmål 3 skal omfatte en vurdering af forvaltningen af drikkevandsområdet fra og med 1. januar 2013, og indtil ministeren blev orienteret om sagen den 30. oktober 2020. Skæringsdatoen 1. januar 2013 er valgt, idet det efter den 25. december 2012 som udgangspunkt ikke længere var muligt for Danmark at meddele dispensation fra drikkevandsdirektivets kvalitetskrav i henhold til direktivets artikel 9⁹.

Det fremgår endvidere af Miljøministeriets e-mail af 10. februar 2021, at undersøgelsen, herunder besvarelsen af spørgsmål 3, også skal omfatte en vurdering af departementets deltagelse i relevante møder i EU-regi, idet departementet medio april 2018 fik overdraget opgaven med deltagelse i møder i EU-regi på Miljøstyrelsens ressortområde¹⁰, herunder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet.

Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 endeligt præciseret, at kommissoriets spørgsmål 3 skal 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, og at forvaltningen af øvrige myndighedsopgaver på drikkevandsområdet fra 2013 til 2020 ikke omfattes af nærværende undersøgelse i relation til besvarelsen af spørgsmål 3. Det bemærkes i den forbindelse, at det ved besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 2 vurderes, om Miljøstyrelsens nuværende administrationsgrundlag (også uden for nævnte dispensationsområde) er tilstrækkeligt til fremover at sikre en korrekt forvaltning af Miljøstyrelsens opgaver efter lovgivningen på drikkevandsområdet.

Det bemærkes, at Kammeradvokaten ikke i undersøgelsen har forholdt os til gyldigheden eller muligheden for at tilbagekalde dispensationer, som kan være meddelt i strid med drikkevandsdirektivet.

Det bemærkes, som også anført ovenfor, desuden, at det falder uden for nærværende undersøgelsesopdrag at vurdere, om Kommissionen har ret i sin antagelse om, at der i særlige tilfælde kan meddeles dispensationer efter udløbet af dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9.

⁸ [Bilag – Miljøministeriets e-mail af 10. februar 2021 til Kammeradvokaten.](#)

⁹ Vurderingen af udløbet af dispensationsmuligheden efter drikkevandsdirektivet fremgår af afsnit 3.2.5.1.3.

¹⁰ [Bilag – Miljøministeriets skrivelse af 16. april 2018](#) vedrørende ”Opgave- og ansvarsfordeling mellem Departement og Miljøstyrelsen pr. 16. april 2018 med særligt henblik på ministerbetjeningsopgaver”, hvor det under pkt. I.8 fremgår, at departementet fra 16. april 2018 varetager ”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.”

1.3.4 Spørgsmål 4 – Korrekt orientering af minister og Folketing

I henhold til kommissoriets spørgsmål 4 skal Kammeradvokaten undersøge, om der er sket korrekt orientering af minister og Folketing om forvaltningen af drikkevandsområdet.

Det blev på opstartsmødet den 28. januar 2021 aftalt, at besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 4 skal fokusere på egentlige ministersager og -orienteringer, som Miljøstyrelsen har sendt til departementet. Hvis der i den forbindelse er relevante sager, der er tilgået departementet, skal der i besvarelsen desuden tages stilling til, om sådanne sager og orienteringer er blevet korrekt håndteret internt i departementet.

Miljøministeriet har ved e-mail af 10. februar 2021 desuden oplyst, at besvarelsen af spørgsmål 4 skal dække perioden fra den 1. januar 2013, og indtil ministeren blev orienteret om sagen den 30. oktober 2020. Skæringsdatoen 1. januar 2013 er som anført ovenfor valgt, idet det fra den 25. december 2012 som udgangspunkt ikke længere var muligt for Danmark at meddele dispensation fra drikkevandsdirektivets kvalitetskrav i henhold til direktivets artikel 9¹¹.

Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 endeligt præciseret, at kommissoriets spørgsmål 4 om korrekt orientering skal besvares i forhold til muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d, men at orienteringer om øvrige myndighedsopgaver på drikkevandsområdet ikke behandles i besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 4.

1.3.5 Spørgsmål 5 – Vurdering af Miljøstyrelsens påtænkte initiativer

Det fremgår af kommissoriet, at Kammeradvokaten skal vurdere, om de påtænkte initiativer til fremover at sikre sagsbehandlingen på området, som Miljøstyrelsen har beskrevet i Drikkevandsredegørelsen, er tilstrækkelige (kommissoriets spørgsmål 5).

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen beskrevet tre overordnede initiativer, som styrelsen påtænker at iværksætte for at sikre genopretning af sagsbehandlingen på drikkevandsområdet, herunder iværksættelse af konkrete tiltag, dels for at bringe orden på den nuværende situation, dels for at sikre, at en sådan situation ikke gentager sig.

Det er i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021 præciseret, at Miljøstyrelsen til brug for Kammeradvokatens besvarelse af kommissoriets femte spørgsmål skal levere en uddybende beskrivelse af de påtænkte initiativer, der fremgår af Drikkevandsredegørelsen.

¹¹ Vurderingen af udløbet af dispensationsmuligheden efter drikkevandsdirektivet fremgår af afsnit 3.2.5.1.3.

1.4 Metode og proces

Nærværende undersøgelse er gennemført på baggrund af en gennemgang af skriftligt materiale, herunder referater fra EU-arbejdsgruppemøder, ministersager, meddelte dispensationer, e-mailkorrespondance, lovforslag, høringsnotater m.v. Undersøgelsen har ikke omfattet interviews med medarbejdere hverken i departementet eller i Miljøstyrelsen. Der har heller ikke været foretaget gennemgang af medarbejders mailbokse.

Kammeradvokaten sendte henholdsvis den 10. februar 2021 og den 12. februar 2021 en første materialebestilling til departementet og Miljøstyrelsen, hvor der blev anmodet om relevant materiale til brug for besvarelsen af kommissoriets spørgsmål. Efter en gennemgang af materialet fremsendt ved de første materialebestillinger samt som følge af konstateringer i løbet af undersøgelsen er de første materialebestillinger efterfølgende suppleret med en række yderligere materialebestillinger. Der er i alt fremsendt fem supplerende materialebestillinger til Miljøstyrelsen og to supplerende materialebestillinger til departementet. Departementet og Miljøstyrelsen har leveret materiale til alle materialebestillinger. Når der i fodnoterne henvises til "Bilag – [...]", henvises der til det materiale, der er modtaget fra departementet og Miljøstyrelsen.

Kammeradvokatens kontakt til Miljøministeriets departementet har været via departementets Jurakon-tor. Departementet har i forbindelse med undersøgelsens udførelse nedsat en styregruppe. Den har bestået af:

- Afdelingschef Christian Vindahl Vind (Departementet)
- Retschef Paolo Perotti (Departementet)
- Specialkonsulent Vivi Johansen (Departementet)
- Partner Stig Grønbæk Jensen (Kammeradvokaten)
- Partner Jens Teilberg Søndergaard (Kammeradvokaten)
- Advokat Daniella Gabris (Kammeradvokaten)

Kammeradvokaten har for så vidt angår kommissoriets spørgsmål 1-4 leveret deludkast med vores foreløbige vurderinger til departementet. Deludkastene er blevet videreformidlet til Miljøstyrelsen. Vi har modtaget samlede høringssvar fra departementet og Miljøstyrelsen. Deludkastene er blevet sendt i høring på følgende datoer (med datoen for departementets og Miljøstyrelsens høringssvar i parentes):

- Foreløbigt udkast til besvarelse af spørgsmål 1 blev fremsendt den 31. marts 2021 (14. april 2021)
 - Foreløbigt udkast til besvarelse af spørgsmål 2 blev fremsendt den 29. april 2021 (12. maj 2021)
 - Foreløbigt udkast til besvarelse af spørgsmål 3 blev fremsendt den 12. maj 2021 (26. maj 2021)
 - Foreløbigt udkast til besvarelse af spørgsmål 4 blev fremsendt den 16. juni 2021 (30. juni 2021)
-

På baggrund af de modtagne høringssvar er rapporten tilpasset med hensyn til uklarheder i eller udeståender for så vidt angår faktum. Hvis Kammeradvokatens vurdering på baggrund af høringssvaret er ændret, f.eks. som følge af modtagelse af nyt eller opdateret materiale eller nye oplysninger i relation til de enkelte spørgsmål, vil det i nødvendigt omfang fremgå af rapporten, dels om høringssvaret har givet anledning til tilpasninger i rapporten, dels om Miljøstyrelsen som følge af det i de foreløbige udkast anførte allerede har foretaget eventuelle ændringer i styrelsens administration.

Kammeradvokaten har den 14. juli 2021 leveret et udkast til samlet rapport, hvori Kammeradvokatens vurdering af kommissoriets spørgsmål 5 tillige indgår, med høringsfrist den 27. august 2021. Kammeradvokaten har den 30. august 2021 modtaget de sidste bemærkninger fra departementet og Miljøstyrelsen, og rapporten er på den baggrund tilpasset i nødvendigt omfang. Vi har afleveret den samlede rapport den 5. september 2021.

Styregruppen har afholdt 8 styregruppemøder, og på disse har styregruppen gennemgået status for de sagsskridt, udarbejdelsen af rapporten har givet anledning til, bl.a. Kammeradvokatens levering af deludkast samt materialeleverancer fra departementet og Miljøstyrelsen. Væsentlige spørgsmål, som f.eks. den endelige dato for aflevering af rapporten samt den præcise afgrænsning af undersøgelsen, er ligeledes blevet afklaret på styregruppemøderne. Herudover har Kammeradvokatens foreløbige vurderinger i et vist omfang været drøftet.

Udover styregruppemøder har der desuden været afholdt arbejdsgruppemøder med deltagelse af repræsentanter fra departementets Jurakontor, Kammeradvokaten samt Miljøstyrelsen og/eller departementets fagkontor. Arbejdsgruppemøderne har navnlig ligget i forlængelse af departementets og Miljøstyrelsens afgivelse af høringssvar til de deludkast, der har været sendt i høring. På arbejdsgruppemøderne har departementet og Miljøstyrelsen haft mulighed for at supplere bemærkningerne i høringssvarene, ligesom Kammeradvokaten har haft mulighed for at uddybe de vurderinger, der er fremgået af de foreløbige udkast.

1.5 Miljøstyrelsens organisering og drikkevandsområdets placering

Til brug for nærværende undersøgelse har Kammeradvokaten anmodet Miljøstyrelsen om at oplyse følgende:

- 1) Hvordan Miljøstyrelsen har været organiseret i perioden 1. januar 2013 til 24. februar 2021,
- 2) hvor i Miljøstyrelsen administrationen af drikkevandsområdet har været placeret i perioden 1. januar 2013 og indtil 24. februar 2021, samt
- 3) hvor i Miljøstyrelsen deltagelsen i arbejdsgruppemøder i EU-regi vedrørende

drikkevandsdirektivet har været forankret i perioden 1. januar 2013 til 24. februar 2021.

Miljøstyrelsen har hertil oplyst¹², at Miljøstyrelsen blev etableret i 1972 under Miljøministeriet med ureningsbekæmpelse som det oprindelige hovedfokus. Drikkevandsområdet lå frem til 2007 i Miljøstyrelsen, hvor området blev flyttet til By- og Landskabsstyrelsen. I 2011 blev By- og Landskabsstyrelsen sammenlagt med Skov- og Naturstyrelsen til daværende Naturstyrelsen. Administrationen af drikkevandsområdet fortsatte i Naturstyrelse frem til 2016. I 2016 blev Naturstyrelsen opdelt i Styrelsen for Vand og Naturforvaltning (SVANA) og nuværende Naturstyrelsen. Drikkevandsområdet blev i den forbindelse placeret i SVANA. I 2017 blev SVANA sammenlagt med daværende Miljøstyrelsen under navnet Miljøstyrelsen. Drikkevandsområdet har således siden 2017 igen været placeret i Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen har fra og med april 2018 ikke længere varetaget ministerbetjeningsopgaver eller ministeriets internationale arbejde. Opgaverne er, som også anført ovenfor i afsnit 1, fra dette tidspunkt overgået til Miljøministeriets departement, som herefter har varetaget bl.a. forhandling og implementering af drikkevandsdirektivet, herunder deltagelse i EU-arbejdsgruppemøder¹³.

For så vidt angår den interne organisering har Miljøstyrelsen herudover oplyst¹⁴, at administrationen af drikkevandsområdet i Naturstyrelsen (i perioden 2011 til 2016) var placeret i den samme enhed, som i perioden var benævnt hhv. Vandforsyning (VFS), Klimatilpasning, Vandsektor og Grundvand (KVG) samt Vandsektor, Byer og Klimatilpasning (VBK). Enheden omfattede ud over drikkevandsområdet også opgaver vedrørende bl.a. spildevand og klimatilpasning.

I perioden fra 2016 til i dag har administrationen af drikkevandsområdet som anført ovenfor været placeret i først SVANA og siden i Miljøstyrelsen, enheden Vandforsyning (VFS). Enheden omfatter ud over drikkevandsområdet også opgaver vedrørende bl.a. spildevand og klimatilpasning.

¹² [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 4. marts 2021 om Miljøstyrelsens organisering og administration af drikkevandsområdet i perioden 1. januar 2013 til d.d.](#)

¹³ [Bilag – Miljøministeriets skrivelse af 16. april 2018 vedrørende ”Opgave- og ansvarsfordeling mellem Departement og Miljøstyrelsen pr. 16. april 2018 med særligt henblik på ministerbetjeningsopgaver”.](#)

¹⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 4. marts 2021 om Miljøstyrelsens organisering og administration af drikkevandsområdet i perioden 1. januar 2013 til d.d.](#)

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 alt

overvejende 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 uhjemlet. 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 2021¹⁵, 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 høringssvar til udkastet, herunder fra kommunerne. Hvad i øvrigt angår de konkrete initiativer på drikkevandsområdet (procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéer, 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.

¹⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, som i det følgende også omtales som ”2021-bekendtgørelsen”.

3. SPØRGSMÅL 1

3.1 Det retlige grundlag

Der er i besvarelsen af spørgsmål 1 taget udgangspunkt i de danske regler på området, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af Miljøministeriets kommissorium den 7. december 2020. Det drejer sig navnlig om bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2019-bekendtgørelsen), som omtales nærmere i afsnit 3.1.3.2. Det bemærkes dog, at der samtidig med udarbejdelsen af nærværende rapport har været igangsat et arbejde i Miljøministeriets departement med at udarbejde en ny drikkevandsbekendtgørelse. En ny drikkevandsbekendtgørelse er således trådt i kraft den 1. juli 2021, jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen”). De relevante ændringer i 2021-bekendtgørelsen i forhold til 2019-bekendtgørelsen er behandlet separat nedenfor i afsnit 3.3.

3.1.1 *Generelt om implementering af direktiver*

I henhold til artikel 288, stk. 3, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten) er et direktiv bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Implementeringen af direktiver overlader dermed et skøn til medlemsstaterne i forhold til, hvordan direktivets mål nærmere skal gennemføres i national ret.

3.1.1.1 *Som udgangspunkt ikke et krav om ordlydsimplementering af et direktiv*

EU-Domstolen har i sag C-50/09, *Kommissionen mod Irland*, præmis 46, udtalt sig generelt om, hvorvidt medlemsstaterne er forpligtet til at foretage en ordlydsimplementering:

”Selv om det fremgår af fast retspraksis, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. bl.a. dom af 16.7.2009, sag C-427/07, *Kommissionen mod Irland*, Sml. I, s. 6277, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), forholder det sig ikke desto mindre således, at i overensstemmelse med fast retspraksis skal direktivbestemmelser gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkelig specifikke, bestemte og klare til, at det er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder (jf. bl.a. dommen i sagen *Kommissionen mod Irland*, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).”

Efter EU-Domstolens praksis er der dermed ikke et krav om, at de nationale myndigheder foretager en nøjagtig implementering af direktivets ordlyd og struktur i national ret, men der stilles krav om, at den nationale implementering er juridisk bindende, klar og præcis. De sidstnævnte to krav gælder særligt, når direktivet pålægger forpligtelser eller indeholder rettigheder for private, jf. f.eks. sag C-96/95, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 35.

Kravet om, at implementeringen skal være klar og præcis, har navnlig til formål at sikre, at direktiver får fuld effektiv virkning i national ret, og at borgerne kan gøres bekendt med deres retsstilling, herunder deres rettigheder og forpligtelser (retssikkerhed).

Kravet om at sikre direktivers effektivitet indebærer bl.a., at medlemsstaterne – såfremt det er nødvendigt for at opfylde et direktivs formål – er forpligtede til at fastsætte egnede og passende administrative eller strafferetlige sanktioner for overtrædelse af bestemmelser i national ret, der implementerer det pågældende direktiv, også selvom det pågældende direktiv ikke selv indeholder sanktionsbestemmelser, jf. bl.a. sag C-14/83, *Von Colson*, præmis 15, og sag C-143/91, *Van der Tas*, præmis 16 og 18.

3.1.1.2 Særlige tilfælde, hvor ordlydsimplementering er påkrævet

EU-Domstolen har i visse tilfælde fundet, at det vil være påkrævet at foretage en ordlydsimplementering af en direktivbestemmelse for, at implementeringen ikke strider mod direktivet. Disse tilfælde vil navnlig være, hvor direktivet indeholder en så specifik definition, at enhver ændring heraf vil ændre definitionens mening. Som eksempel kan nævnes EU-Domstolens dom af 2. august 1993 i sag C-9/92, *Kommissionen mod Grækenland*. I sagen gjorde Kommissionen gældende, at Grækenland havde fejlimplementeret et direktiv. EU-Domstolen udtalte følgende i præmis 8 og 10:

”8. Det følger heraf, at begrebet sædvanlig opholdssted er et fællesskabsbegreb, hvis rækkevidde ikke kan ændres af medlemsstaterne.

10. Følgelig kan artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/182 og artikel 11, stk. 2, i direktiv 83/183 ikke begrunde Den Helleniske Republiks vedtagelse af en betydning af begrebet »sædvanlig opholdssted«, der adskiller sig fra samme begrebs betydning i direktiverne.”

EU-Domstolen har i øvrigt ikke været entydig i sin praksis i forhold til, hvornår medlemsstaterne er forpligtet til at foretage en ordlydsimplementering af et direktiv, jf. herved også Richard Král i ”*on the choice of methods of transposition of EU Directives*”, *European Law Review* (2016), 41 (2), side 220-242.

3.1.2 *Drikkevandsdirektivet*

3.1.2.1 *Vedtagelse af direktivet og bestemmelser om implementering af direktivet i national ret*

Drikkevandsdirektivet blev vedtaget den 3. november 1998 og ophævede samtidig det tidligere gældende drikkevandsdirektiv, Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980.

Det fremgår af direktivets artikel 18, at direktivet træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende ("EF-Tidende"). Direktivet blev offentliggjort i EF-tidende den 5. december 1998¹⁶ og trådte således i kraft den 25. december 1998.

Fristen for implementering i national ret er i direktivets artikel 17, stk. 1, fastsat til senest to år efter direktivets ikrafttræden. Implementeringsfristen var således den 25. december 2000.

I henhold til direktivets artikel 14 er medlemsstaterne desuden forpligtede til senest fem år efter direktivets ikrafttræden at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse ("compliance") med direktivet¹⁷. Denne frist udløb, jf. ikrafttrædelsesdatoen for direktivet, således den 25. december 2003.

3.1.2.2 *Overordnet om direktivets formål og indhold*

Overordnet fastlægger direktivet krav til drikkevand. Direktivets formål er specificeret i artikel 1, stk. 2, hvoraf det fremgår, at direktivets formål er at beskytte menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af enhver forurening af drikkevand ved at sikre, at drikkevandet er sundt og rent.

Direktivet finder anvendelse for drikkevand, der defineres i artikel 2, stk. 1, som vand, der 1) enten ubehandlet eller efter behandling er beregnet til drikkebrug, madlavning, fødevarer tilberedning eller andre husholdningsformål, uanset vandets oprindelse, og uanset om det leveres gennem distributionsnet, fra tankvogn/tankskib eller i flasker eller anden emballage, samt 2) alle former for vand, der anvendes i levnedsmiddelvirksomheder til fremstilling, behandling, konservering eller markedsføring af produkter eller stoffer bestemt til konsum, medmindre de nationale kompetente myndigheder har fastslået, at vandets kvalitet ikke kan påvirke det færdige levnedsmiddels sundhedsmæssige kvalitet.

¹⁶ Jf. EF-Tidende 1998, nr. L 330, side 32.

¹⁷ Dog er der i direktivets bilag I, del B, note 2, 4 og 10, fastsat undtagelser for enkelte kemiske parametre for det vand, der henvises til i artikel 6, stk. 1, litra a), b) og d), således at fristen for at sikre, at værdien blev overholdt, var forlænget ud over de fem år.

Drikkevandsdirektivet gælder ikke for drikkevand fra en individuel vandforsyning, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m³ pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer, medmindre vandet leveres som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet, jf. direktivets artikel 3, stk. 3.

Medlemsstaterne er i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, forpligtede til at sikre, at drikkevandet er sundt og rent. Dette betragtes som opfyldt, hvis drikkevandet er frit for mikroorganismer, parasitter og stoffer i mængder eller koncentrationer, der udgør en potentiel fare for sundheden, hvis det opfylder de minimumskrav, der er fastsat i direktivets bilag I, del A og B, og hvis medlemsstaterne træffer alle andre nødvendige foranstaltninger efter direktivets artikel 5-8 og artikel 10 samt i henhold til traktaten for at sikre, at drikkevandet opfylder kravene i direktivet. Direktivets artikel 4, stk. 2, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at drikkevandet ikke indeholder mikroorganismer, parasitter eller skadelige stoffer i koncentrationer, der udgør en potentiel fare for den menneskelige sundhed, og at det overholder minimumskravene i mikrobiologiske og kemiske standarder.

Vedrørende kvalitetskrav til drikkevandet fremgår det af direktivets artikel 5, stk. 1, at medlemsstaterne for parametrene i direktivets bilag I fastsætter de værdier, der skal gælde for drikkevand. Det fremgår desuden af artikel 5, stk. 2, at de værdier, der fastsættes i overensstemmelse med stk. 1, ikke må være mindre strenge end værdierne i bilag I. For parametrene i bilag I, del C, gælder, at værdierne kun behøver at fastsættes til kontrolformål og til opfyldelse af forpligtelserne i artikel 8. Af artikel 5, stk. 3, fremgår endvidere, at medlemsstaterne fastsætter værdier for supplerende parametre, der ikke er opført i bilag I, hvis sundhedshensyn på deres nationale territorium eller en del af dette gør det nødvendigt. De fastsatte værdier skal i så fald mindst opfylde kravene i artikel 4, stk. 1, litra a¹⁸. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.1.

Kravene skal i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, være overholdt, når vand fra distributionsnettet tappes fra en hane, når vand fra en tankvogn/et tankskib tappes fra tankvognen/tankskibet, når vand aftappes på flasker med henblik på salg aftappes på flaske, og for så vidt angår vand til brug i en levnedsmiddelvirksomhed på det sted, hvor vandet bruges i virksomheden. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.2.

Efter direktivets artikel 7, stk. 1, er medlemsstaterne forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre regelmæssig kontrol af drikkevandskvaliteten for at kontrollere, at det vand, der stilles til rådighed for forbrugerne, opfylder kravene i dette direktiv og især de parameterværdier, der er fastsat

¹⁸ Artikel 4, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd: "Medlemsstaterne træffer, uden at det berører deres forpligtelser i henhold til andre fællesskabsbestemmelser, de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at drikkevandet er sundt og rent. Med henblik på at opfylde minimumskravene i dette direktiv betragtes drikkevand som sundt og rent, hvis det: a) er frit for mikroorganismer, parasitter og stoffer i mængder eller koncentrationer, der udgør en potentiel fare for sundheden, [...]"

i overensstemmelse med artikel 5. Denne kontrolforpligtelse skal ifølge artikel 7, stk. 2, sikres ved, at de kompetente myndigheder opstiller passende kontrolprogrammer for alt drikkevand, som skal opfylde minimumskravene fastsat i direktivets bilag II. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.3.

Direktivet fastsætter i artikel 8, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne straks foretager en undersøgelse ved manglende overholdelse af standarderne og iværksætter udbedrende foranstaltninger. Efter artikel 8, stk. 3, skal medlemsstaterne forbyde eller begrænse en vandforsyning, hvis den anses for at udgøre en mulig trussel mod den offentlige sundhed. Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 8, stk. 4, desuden underrette offentligheden, når der iværksættes udbedrende foranstaltninger. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.4.

Efter direktivets artikel 9 kan medlemsstaterne dispensere fra de parameterværdier, der er fastsat i direktivets bilag I, del B¹⁹, eller som er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3²⁰. En dispensation forudsætter, at dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og at drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.5.

Direktivets artikel 10 omhandler kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer og er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.6.

Artikel 11 fastsætter bestemmelser om Kommissionens revision af bilagene, og artikel 12 omhandler en udvalgsprocedure for et udvalg med repræsentanter fra medlemsstaterne, der bistår Kommissionen.

I artikel 13 er der fastsat bestemmelser om information til forbrugerne og rapportering fra medlemsstaterne til forbrugerne og Kommissionen. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.7.

Artikel 14-19 indeholder bestemmelser om henholdsvis frist for overensstemmelse, særlige tilfælde (som kan begrunde en længere frist for overensstemmelse), ophævelse, gennemførelse i national ret, ikrafttræden og adressater.

¹⁹ Direktivets bilag 1, del B, indeholder kvalitetskrav for følgende kemiske parametre: Acrylamid, antimon, arsen, benzen, benz(a)pyren, bor, bromat, cadmium, chrom, kobber, cyanid, 1,2-dichlorethan, epichlorhydrin, fluorid, bly, kviksølv, nikkel, nitrit, pesticider, pesticider (i alt), polycykliske aromatiske hydrocarboner, selen, tetrachlorethen og trichlorethen, trihalomethaner (i alt) og vinylchlorid.

²⁰ Artikel 5, stk. 3, vedrører de supplerende parametre, som medlemsstaterne fastsætter på baggrund af sundhedshensyn på deres territorium.

I drikkevandsdirektivets bilag I er fastsat parametre og parameterverdier (i det følgende også omtalt som kvalitetskrav) for en række stoffer. I bilag II er fastsat mindstekrav til kontrolprogrammerne for alt drikkevand, og i bilag III er fastsat specifikationer for analyse af forskellige parametre.

3.1.2.3 Ændring af drikkevandsdirektivet

Drikkevandsdirektivet er senest ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 af 6. oktober 2015 om ændring af bilag II og bilag III til Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand ("ændringsdirektivet").

Ændringsdirektivet blev vedtaget den 6. oktober 2015. Af ændringsdirektivets artikel 3 fremgår, at direktivet træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende ("EU-Tidende"). Ændringsdirektivet blev offentliggjort i EU-tidende den 7. oktober 2015²¹ og trådte således i kraft den 27. oktober 2015.

Fristen for implementering i national ret er i ændringsdirektivets artikel 2, stk. 1, fastsat til den 27. oktober 2017.

Ved ændringsdirektivet blev specifikationerne i bilag II (om kontrol) og III (om specifikationer for analyse af parametre) opdateret i lyset af den videnskabelige og tekniske udvikling og for at sikre overensstemmelse med anden EU-lovgivning. Bestemmelserne i selve direktivet blev ikke ændret ved ændringsdirektivet.

3.1.2.4 Nyt drikkevandsdirektiv

Europa-Parlamentet og Rådet har for nylig vedtaget et revideret drikkevandsdirektiv, jf. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv (EU) 2020/2184 af 16. december 2020 om kvaliteten af drikkevand (omarbejdning).

Det nye drikkevandsdirektiv blev offentliggjort i EU-tidende den 23. december 2020²² og trådte i kraft på tyvendedagen herefter, det vil sige den 12. januar 2021, jf. direktivets artikel 27.

Fristen for implementering i national ret er i direktivets artikel 24, stk. 1, fastsat til senest den 12. januar 2023.

²¹ Jf. EU-Tidende 2015, nr. L 260, side 6.

²² Jf. EU-Tidende 2020, nr. L 435, side 1.

Da det nye drikkevandsdirektiv endnu ikke er implementeret i dansk ret, omtales det som udgangspunkt ikke yderligere for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt drikkevandsdirektivet er korrekt implementeret i dansk ret. For så vidt angår muligheden for at meddele dispensation fra det nugældende drikkevandsdirektivs artikel 9 er der dog enkelte dele fra lovgivningsprocessen i forbindelse med vedtagelse af det nye drikkevandsdirektiv, som vurderes relevante, og derfor er omtalt nedenfor i afsnit 3.2.5.1.5.

3.1.3 Overordnet vedrørende implementeringen af drikkevandsdirektivet i dansk ret

Drikkevandsdirektivet er implementeret i den danske lovgivning ved bl.a. vandforsyningsloven²³, ved bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (drikkevandsbekendtgørelsen)²⁴, ved bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger (analysekvalitetsbekendtgørelsen)²⁵ og ved bekendtgørelse om naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand (mineralvandsbekendtgørelsen)²⁶
²⁷.

3.1.3.1 Vandforsyningsloven

Implementeringen af drikkevandsdirektivet i vandforsyningsloven skete ved lov nr. 1273 af 20. december 2000 om ændring af lov om vandforsyning m.v. Det fremgår af ændringslovens § 2, at loven trådte i kraft den 25. december 2000.

Der fremgår bl.a. følgende af bemærkningerne til lovforslaget²⁸:

”1. Lovforslagets baggrund

Formålet med lovforslaget er først og fremmest at sikre den nødvendige lovhjemmel til administrativt at kunne gennemføre Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand [...] -

²³ Den nugældende lovbekendtgørelse er lovbekendtgørelse nr. 1450 af 5. oktober 2020 om vandforsyning mv.

²⁴ Den nugældende drikkevandsbekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen). Som det fremgår flere steder i nærværende rapport, er der i undersøgelsen dog taget udgangspunkt i den drikkevandsbekendtgørelse, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af Miljøministeriets kommissorium af 7. december 2020, jf. bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2019-bekendtgørelsen).

²⁵ Den nugældende analysekvalitetsbekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020 om kvalitetskrav til miljømålinger.

²⁶ Den nugældende mineralvandsbekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 1200 af 26. november 2019 om naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand.

²⁷ Direktivet er efter det af Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen oplyste desuden implementeret i bekendtgørelse nr. 1007 af 29. juni 2016 om markedsføring og salg af byggevarer i kontakt med drikkevand.

²⁸ Jf. forslag nr. L 8 af 5. oktober 2000 til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., de almindelige bemærkninger, afsnit 1 og 2.

herefter benævnt det nye drikkevandsdirektiv.

[...]

Det nye drikkevandsdirektiv er et minimumsdirektiv, der fastsætter kvalitets- og sundhedskrav for vand beregnet til drikkevand samt krav om, at de enkelte medlemsstater fastsætter regler om tilsyn og kontrol med drikkevandskvaliteten.

[...]

2. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder de nødvendige bemyndigelser til miljø- og energiministeren til at kunne fastsætte regler til gennemførelse af det nye drikkevandsdirektiv. Direktivet er som nævnt på mange punkter en justering af det nugældende drikkevandsdirektiv, hvorfor fastsættelsen og justeringen af grænseværdier — mikrobiologiske og kemiske parametre til sikring af drikkevandskvaliteten — kan justeres i den allerede gældende bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (bekendtgørelse nr. 515 af 29. august 1988).

I dette lovforslag fastsættes bemyndigelser til ministeren til at kunne udfærdige krav til vandforsyningerne om at stille de nødvendige ajourførte oplysninger om det leverede vands kvalitet til rådighed for forbrugerne.

[...]

Med lovforslaget foreslås der endvidere præcisering af lovens påbudsbestemmelse, jf. § 62. For det første præciseres, at kommunalbestyrelsen i tilfælde af overskridelser af kvalitetskravene eller sundhedsfare på almene vandværker og andre anlæg m.v., der er omfattet af drikkevandsdirektivet, har pligt til at sørge for, at der træffes foranstaltninger, der skal genoprette drikkevandets kvalitet. For det andet indføres en pligt for kommunalbestyrelsen til at sikre, at forbrugerne informeres i tilfælde af, at drikkevandskvaliteten ikke er i orden.

[...]

Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

Forholdet til EU-retten

Formålet med lovforslaget er først og fremmest at sikre den nødvendige lovhjemmel til administrativt at kunne gennemføre Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand. Lovforslaget indeholder dog også bestemmelser, der i sig selv gennemfører enkelte af direktivets bestemmelser.” (understreget her)

Af bemærkningerne til den foreslåede ændring af lovens § 62, jf. ændringslovens § 1, nr. 6, fremgår bl.a. følgende²⁹:

”Kommunalbestyrelserne har tilsynet med, at lovens bestemmelser overholdes. I forbindelse med tilsynet med overholdelse af kvalitetskravene har kommunalbestyrelsen efter loven en række muligheder for at gribe ind ved konstaterede overskridelser. Det nye drikkevandsdirektiv indeholder mere præcise krav til myndighedernes reaktion i tilfælde af problemer med drikkevandets kvalitet. Ændringerne i § 62 afspejler dette.

[...]

Det foreslåede stk. 2 præciserer, at myndighederne i de tilfælde, der er omfattet af det nye drikkevandsdirektiv, ved deres tilsyn både har pligt til at søge årsagen til overskridelser af kvalitetskrav og til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at genoprette drikkevandskvaliteten. Kvaliteten kan eksempelvis genoprettes ved at der etableres en ny boring,

²⁹ Jf. forslag nr. L 8 af 5. oktober 2000 til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., bemærkningerne til § 1, nr. 6.

etableres avanceret vandbehandling, etableres tilslutning til andet vandværk eller andre tiltag, der kan afhjælpe situationen. I tilfælde, hvor kvaliteten ikke umiddelbart kan forbedres, må der træffes midlertidige foranstaltninger til levering af vand, der opfylder kravene, medmindre der kan meddeles dispensation til overskridelse af kvalitetskravene, indtil de mere langsigtede foranstaltninger får virkning. I bekendtgørelsen, hvor kvalitetskravene bliver fastsat, vil der i overensstemmelse med direktivets bestemmelser herom blive fastsat nærmere regler om, i hvilke tilfælde der kan meddeles dispensation.”

Af bemærkningerne til ændringslovens § 2 om, at ændringslovens ikrafttrædelsesdato var den 25. december 2000, fremgår følgende³⁰:

”Det nye drikkevandsdirektiv fastsætter, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft senest 2 år efter direktivets ikrafttræden. Det vil sige senest den 25. december 2000. Samtidig fastsætter direktivet, at medlemsstaterne senest fem år efter direktivets ikrafttræden skal have truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af drikkevandet er i overensstemmelse med direktivet. Det foreslås derfor, at forslaget s regler træder i kraft den 25. december 2000.

Den reviderede bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg vil ligeledes skulle træde i kraft den 25. december 2000, men med en treårig gennemførelsesperiode, således at de nødvendige kontrol- og tilsynsprogrammer er gennemført senest den 25. december 2003.” (understreget her)

Det bemærkes, at vandforsyningsloven ikke blev ændret i forbindelse med implementeringen af ændringsdirektivet i 2017, men at de nødvendige ændringer alene blev foretaget ved en ændring af bilagene til drikkevandsbekendtgørelsen.

3.1.3.2 Drikkevandsbekendtgørelsen

Som det fremgår af lovbemærkningerne til ændringen af vandforsyningsloven i 2000, indeholdt lovforslaget de nødvendige bemyndigelser til ressortministeren til at kunne fastsætte regler til gennemførelse af drikkevandsdirektivet.

Denne bemyndigelse er bl.a. udnyttet ved drikkevandsbekendtgørelsen, som i vidt omfang implementerer drikkevandsdirektivet. 2019-bekendtgørelsen er udstedt i medfør af vandforsyningslovens § 5, § 8, § 8 a, § 55, stk. 7, § 56, § 57, stk. 2, § 58, stk. 3 og 4, § 59, stk. 1 og 3, § 60, stk. 2, § 62 a, § 69 a, § 71 a og § 84, stk. 2.

³⁰ Jf. forslag nr. L 8 af 5. oktober 2000 til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., bemærkningerne til § 2.

3.1.3.3 *Analysekvalitetsbekendtgørelsen*

Drikkevandsdirektivet er også implementeret i analysekvalitetsbekendtgørelsen. Den nugældende analysekvalitetsbekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020 om kvalitetskrav til miljømålinger.³¹ Denne bekendtgørelse er udstedt i medfør af bl.a. vandforsyningslovens § 60, stk. 2³².

Bekendtgørelsen gælder for målinger i forskellige typer af vand, herunder drikkevand. Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser om, hvordan miljømålinger skal udføres, når målingerne skal indgå som grundlag for myndigheders forvaltningsafgørelser og overvågningsopgaver i medfør af en lang række love og regler på miljøområdet, herunder vandforsyningsloven og regler udstedt i medfør heraf, jf. bekendtgørelsens § 1, nr. 1. Derimod finder bekendtgørelsens regler ikke anvendelse på miljømålinger og prøveudtagninger, som udføres i forbindelse med akutte forureningssituationer og lignende, når det ikke er muligt at opfylde bekendtgørelsens krav, jf. bekendtgørelsens § 2.

3.1.3.4 *Mineralvandsbekendtgørelsen*

Drikkevandsdirektivet er også implementeret i mineralvandsbekendtgørelsen. Den nugældende mineralvandsbekendtgørelse er bekendtgørelse nr. 1200 af 26. november 2019 om naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand.³³ Denne bekendtgørelse er udstedt i medfør af § 7, § 16, § 17, § 49, stk. 1, og § 60, stk. 3, i fødevarerloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018 om fødevarer.

Bekendtgørelsen fastsætter bestemmelser om fremstilling, behandling, kvalitetskrav, mærkning m.v. af naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand.

³¹ Hvor der i denne redegørelse er henvist til ”analysekvalitetsbekendtgørelsen”, er der tale om en henvisning til den nugældende bekendtgørelse, medmindre andet specifikt er angivet.

³² Vandforsyningslovens § 60, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd: ”Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med kvaliteten af vandet i vandforsyningssystemer, herunder de i § 59 a nævnte overvågningsboringer. Stk. 2. Miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om tilsynet, herunder om regelmæssige laboratorieundersøgelser. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om, at der skal ske indberetning af nærmere fastsatte oplysninger. Ministeren kan fastsætte regler om, hvem der skal indberette, herunder form og frister for indberetningen.”

³³ Hvor der i denne redegørelse er henvist til ”mineralvandsbekendtgørelsen”, er der tale om en henvisning til den nugældende bekendtgørelse, medmindre andet specifikt er angivet.

3.2 Vurdering af implementeringen af drikkevandsdirektivets enkelte bestemmelser i dansk ret

Efter en gennemgang af direktivets bestemmelser vurderes det, at der for følgende bestemmelser bør fastsættes generelle bindende nationale regler med henblik på at sikre en effektiv implementering af direktivet:

- Artikel 5 om kvalitetskrav
- Artikel 6 om sted, hvor kravene skal overholdes
- Artikel 7 om kontrol
- Artikel 8 om udbedrende foranstaltninger og begrænsning af brugen
- Artikel 9 om dispensationer
- Artikel 10 om kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer
- Artikel 13 om information og rapportering

I afsnit 3.2 gennemgås de pågældende direktivbestemmelser med henblik på at vurdere, hvordan de er implementeret i generelle bindende nationale regler, idet det bemærkes, at der i vurderingen er et særligt fokus på implementeringen af artikel 9 om dispensationer, som ses at være baggrunden for kommissoriet af 7. december 2020.

3.2.1 *Implementering af artikel 5 – Kvalitetskrav*

3.2.1.1 *Direktivets artikel 5 om kvalitetskrav*

Direktivets artikel 5 om kvalitetskrav har følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne fastsætter for parametrene i bilag I de værdier, der skal gælde for drikkevand.

2. De værdier, der fastsættes i overensstemmelse med stk. 1, må ikke være mindre strenge end værdierne i bilag I. For parametrene i bilag I, del C, behøver værdierne kun at fastsættes til kontrolformål og til opfyldelse af forpligtelserne i artikel 8.

3. Medlemsstaterne fastsætter værdier for supplerende parametre, der ikke er opført i bilag I, hvis sundhedshensyn på deres nationale territorium eller en del af dette gør det nødvendigt. De fastsatte værdier skal mindst opfylde kravene i artikel 4, stk. 1, litra a).”

Medlemsstaterne er således forpligtede til at fastsætte parameterverdier for de parametre, der fremgår af direktivets bilag I. De fastsatte parameterverdier må ikke være mindre strenge end parameterverdierne fastsat i bilag I. Direktivet giver heller ikke mulighed for at lempe de værdier, der fremgår af direktivets bilag I.

I direktivets bilag I, del A, er fastsat parameterverdier for mikrobiologiske parametre. I direktivets bilag I, del B, er fastsat parameterverdier for kemiske parametre. I direktivets bilag I, del C, er fastsat parameterverdier for indikatorparametre.

Hvis en medlemsstat fastsætter værdier for supplerende parametre i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3, skal de supplerende værdier mindst opfylde kravene i direktivets artikel 4, stk. 1, litra a. Det vil sige, at værdierne skal sikre, at drikkevandet er frit for mikroorganismer, parasitter og stoffer i mængder eller koncentrationer, der udgør en potentiel fare for sundheden.

3.2.1.2 *Vandforsyningsloven*

Af vandforsyningslovens § 59, stk. 1, fremgår, at miljø- og fødevareministeren (i dag: miljøministeren) kan fastsætte regler om kvaliteten af grundvand og overfladevand, som anvendes eller skal anvendes til vandindvindingsformål. Af stk. 2 fremgår, at ministeren kan fastsætte regler om, hvilke stoffer der må tilsættes vand, der anvendes til drikkevand, eller som kan komme i berøring med levnedsmidler, og af stk. 3 fremgår, at ministeren kan fastsætte regler om kvaliteten af drikkevand eller vand, som kan komme i berøring med levnedsmidler.

Vandforsyningslovens § 59, stk. 1 og 3, implementerer direktivets artikel 5, stk. 3. Bemyndigelsen i vandforsyningslovens § 59, stk. 1 og 3, er udnyttet i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d.

3.2.1.3 *2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d*

2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d fastsætter parameterverdier til henholdsvis drikkevandets hovedbestanddel (bilag 1a), uorganiske sporstoffer (bilag 1b), organiske mikroforureninger (bilag 1c) og mikrobiologiske parametre (bilag 1d).

Af Miljøstyrelsens udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg af 8. december 2017 (som så vidt ses fortsat kun foreligger som udkast) fremgår følgende vedrørende kvalitetskravene i bilag 1a-1d: *"De fleste kvalitetskrav er fastsat af EU. Enkelte kvalitetskrav er fastsat nationalt. Det gælder følgende parametre: cobolt, zink, fluoranthen, PFAS og pentachlorphenol. Enkelte kvalitetskrav er af sundhedsmæssige hensyn skærpet nationalt i forhold til EU's kravværdier: ammonium, natrium, nitrit,*

pH, arsen, bly, cadmium og chlorholdige opløsningsmidler. I øvrigt er EU's kvalitetskrav for parameteren ledningsevne i bekendtgørelsen suppleret med et nationalt vejledende minimumskrav.”³⁴

Det bemærkes, at der i forlængelse af udstedelsen af 2021-bekendtgørelsen også vil blive udstedt en ny drikkevandsvejledning. Den nye drikkevandsvejledning har været i høring med høringsfrist den 27. august 2021. Relevante passager fra den nye drikkevandsvejledning i relation til 2019-bekendtgørelsens bilag er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 3.3, hvor relevante bestemmelser i 2021-bekendtgørelsen ligeledes er omtalt.

3.2.1.4 Vurdering

Det kan lægges til grund, at der i dansk ret er fastsat kvalitetskrav. Den nationale implementering er dog ikke en direkte overførsel af parametre og parameterværdier fra direktivets bilag I, idet direktivets bilag og 2019-bekendtgørelsens bilag ikke har den samme inddeling eller i øvrigt rækkefølge fsva. de fastsatte parametre. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 14. april 2021 oplyst, at dette skyldes, at drikkevandsbekendtgørelsen eksisterede forud for implementeringen af drikkevandsdirektivet i dansk ret. Bekendtgørelsens bilag blev derfor ikke skrevet grundlæggende om, men kravene fra direktivet blev i stedet indarbejdet i bekendtgørelsens eksisterende bilag.

Det er derfor undersøgt, om alle de påkrævede parametre/stoffer fastsat i direktivets bilag I også fremgår af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d. Det vurderes, at der i bekendtgørelsens bilag 1a-1d er fastsat grænseværdier for en overvejende del af de efter direktivets bilag I påkrævede parametre/stoffer. Det bemærkes dog, at det ved en sammenligning af direktivets bilag I (del A-del C) og 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d er konstateret, at følgende parametre/stoffer ikke ses at fremgå af bekendtgørelsens bilag: pseudomonas aeruginosa (direktivets bilag I, del A), kimaltal ved 37 °C (direktivets bilag I, del A), iltforbrug (direktivets bilag I, del C), total organisk kulstof (TOC) (direktivets bilag I, del C).

Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen har i høringssvar af 14. april 2021 oplyst, at grænseværdierne for henholdsvis pseudomonas aeruginosa og kimaltal 37 er implementeret i bekendtgørelse nr. 1200 af 26. november 2019 om naturligt mineralvand, kildevand og emballeret drikkevand (mineralvandsbekendtgørelsen). Dette skyldes, at de pågældende parametre kun skal måles for vand, der sælges i flaske eller anden emballage, jf. drikkevandsdirektivets bilag 1, del A. Mineralvandsbekendtgørelsen indeholder i bilag 6 grænseværdier for emballeret drikkevand, herunder for både pseudomonas aeruginosa og kimaltal 37.

³⁴ Jf. Miljøstyrelsens udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg af 8. december 2017, afsnit 2.1.

For så vidt angår parametrene iltforbrug for TOC har departementet og Miljøstyrelsen i høringssvaret henledt opmærksomheden på, at der ikke skal måles for iltforbrug, hvis TOC måles, jf. drikkevandsdirektivets bilag 1, del C, note 4. Det oplyses videre, at stoffet NVOC³⁵ udgør den væsentligste del af TOC, og at NVOC i dansk praksis anvendes ækvivalent med TOC. Det er derfor departementets og styrelsens opfattelse, at direktivets parametre for TOC er implementeret som NVOC i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a. Da der måles for NVOC måles der ikke for iltforbrug.

Kammeradvokaten har ikke fagligt grundlag for at vurdere, om det oplyste vedrørende sammenhængen mellem NVOC og TOC er korrekt, og hvorvidt de nævnte danske regler således udgør en tilstrækkelig implementering. Det bemærkes dog, at der hermed er gjort opmærksom på ”uoverensstemmelsen” mellem direktivets bilag og 2019-bekendtgørelsens bilag for så vidt angår TOC, således at Miljøministeriet er bekendt hermed.

Det bemærkes, at det i nærværende undersøgelse ikke er vurderet, om *parameterværdierne* fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d er korrekt fastsat i forhold til bestemmelserne i direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, jf. bilag I, idet der ikke er foretaget en sundhedsfaglig vurdering af værdierne.

Miljøministeriet har i notat af 12. oktober 2020 vedrørende juridisk analyse af dispensationsadgangen i drikkevandsdirektivet fra 1998 sammenholdt med 2019-bekendtgørelsen anført følgende: *”parametrene og parameterværdierne i bekendtgørelsens bilag 1 a-d svarer til parametrene og parameterværdierne i direktivets bilag I [...]”*³⁶. Vi har med henvisning hertil og til det herom anførte i Miljøstyrelsens udkast til vejledning, jf. ovenfor, ikke grundlag for at antage, at parameterværdierne fastsat i bekendtgørelsens bilag 1a-1d ikke er korrekt fastsat i forhold til direktivets bilag I.

Det fremgår ikke af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d, hvilke værdier der eventuelt måtte udgøre supplerende parametre fastsat i medfør af vandforsyningslovens § 59, stk. 1 og stk. 3, men at dette er omtalt i Miljøstyrelsens udkast til vejledning. Det bemærkes herved, at det i nærværende redegørelse ikke er efterprøvet, om eventuelle supplerende parametre, jf. artikel 5, stk. 3, opfylder kravet i direktivet om, at disse kan fastsættes under forudsætning af, at sundhedshensyn på medlemsstatens territorium eller en

³⁵ NVOC er en engelsk forkortelse for Non-Volatile Organic Carbon (”Ikke Flygtigt Organisk Kulstof”).

³⁶ Det bemærkes, at Miljøministeriets notat af 12. oktober 2020 i dokumentets titel er omtalt som et udkast (af 12. oktober 2020). Miljøministeriets departement har ved e-mail af 22. februar 2021 dog oplyst, at *”notatet fortsat er i udkastform, da der udestår enkelte ting. Disse har dog ikke principiel betydning.”*

del af dette gør det nødvendigt, da Kammeradvokaten ikke har fagligt grundlag for at foretage en sådan vurdering³⁷.

3.2.2 Implementering af artikel 6 – Sted, hvor kravene skal overholdes

3.2.2.1 Direktivets artikel 6 om sted, hvor kvalitetskravene skal overholdes

Direktivets artikel 6 har følgende ordlyd:

”1. De parameterværdier, som er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, skal:

- a) for vand, der leveres gennem distributionsnet, overholdes på det sted inden for en bygning eller en virksomhed, hvor det tappes fra vandhaner, der sædvanligvis anvendes til drikkevand, eller
- b) for vand, der leveres fra en tankvogn/et tankskib, overholdes på det sted, hvor det tappes fra tankvognen/tankskibet, eller
- c) for vand aftappet på flasker eller i anden emballage med henblik på salg, overholdes på det sted, hvor vandet aftappes på flaske eller i anden emballage, eller
- d) for vand til brug i en levnedsmiddelvirksomhed, overholdes på det sted, hvor vandet bruges i virksomheden.

2. For så vidt angår vand, der er omfattet af stk. 1, litra a), anses medlemsstaterne for at have opfyldt deres forpligtelser i henhold til denne artikel, artikel 4 og artikel 8, stk. 2, hvis det kan godtgøres, at manglende overholdelse af de parameterværdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, skyldes forbrugernes fordelingsnet eller vedligeholdelsen af det, bortset fra i bygninger og virksomheder, hvor der leveres vand til offentligheden, som f.eks. skoler, hospitaler og restauranter.

3. Hvis stk. 2 finder anvendelse, og der er risiko for, at vand i henhold til stk. 1, litra a), ikke overholder de parameterværdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, sørger medlemsstaterne ikke desto mindre for:

- a) at der træffes passende foranstaltninger for at mindske eller fjerne risikoen for manglende overholdelse af parameterværdierne, f.eks. vejledning af ejendommens ejere om mulige udbedrende foranstaltninger, de bør træffe, og/eller

³⁷ Miljøministeriet har i det ovenfor omtalte notat af 12. oktober 2020 foretaget en vurdering af betydningen af betingelsen om, at fastsættelse af værdier for supplerende parametre, der ikke er opført i bilag I, skal være begrundet i ”sundhedshensyn”. Denne vurdering er ikke nærmere efterprøvet i nærværende rapport.

at der træffes andre foranstaltninger, såsom passende behandlingsteknikker, der ændrer vandets sammensætning eller egenskaber inden levering, for at mindske eller fjerne risikoen for, at vandet ikke overholder parameterværdierne efter levering, og

b) at de berørte forbrugere får den fornødne information og vejledning om mulige supplerende udbedrende foranstaltninger, de bør træffe.”

3.2.2.2 2019-bekendtgørelsens bestemmelser om sted, hvor kvalitetskravene skal overholdes

Af 2019-bekendtgørelsens § 3 fremgår følgende:

”En vandforsyning, som er ansvarlig for et vandforsyningsanlæg, som leverer vand omfattet af kvalitetskrav efter denne bekendtgørelse, jf. § 1, stk. 1, nr. 1, skal sikre, at det vand, som forsyningen leverer, og som er kontrolleret på de i bilag 7 angivne prøveudtagningssteder, overholder de kvalitetskrav, som er fastsat i denne bekendtgørelse, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. En vandforsyning har opfyldt sin forpligtelse efter stk. 1, hvis vandforsyningen over for tilsynsmyndigheden kan dokumentere, at den manglende overholdelse af kvalitetskrav på prøveudtagningsstedet skyldes en tilsluttet bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer.

Stk. 3. Er de kvalitetskrav, som er fastsat i denne bekendtgørelse, ikke overholdt i bygninger og virksomheder, hvor der leveres vand til offentligheden, og har vandforsyningen over for tilsynsmyndigheden dokumenteret, at den manglende overholdelse skyldes bygningens eller virksomhedens ledninger eller vandinstallationer, påhviler det ejeren af bygningen eller virksomheden at sikre, at kvalitetskravene overholdes.”

Af 2019-bekendtgørelsens bilag 7 om kontrolprogrammet, Del D, Prøveudtagningssteder, fremgår følgende:

”De kvalitetskrav, som er fastsat i bilag 1 a-d, skal

a) for vand, der leveres gennem distributionsnet, overholdes på det sted inden for en bygning eller en virksomhed, hvor det tappes fra vandhaner, der sædvanligvis anvendes til drikkevand, eller

b) for vand, der leveres fra en tankvogn/et tankskib, overholdes på det sted, hvor det tappes fra tankvognen/tankskibet, eller

c) for vand til brug i en fødevarer virksomhed, overholdes på det sted, hvor vandet bruges i virksomheden.

Prøveudtagningssteder fastlægges, så de er i overensstemmelse med de steder, hvor kravene skal overholdes, jf. pkt. a-c. Hvis der er tale om et distributionsnet, kan der for bestemte parametre udtages prøver inden for forsyningsområdet eller ved behandlingsanlægget, hvis

vandforsyningen kan påvise, at der ikke sker nogen negativ ændring af den målte værdi af de pågældende parametre. [...].”

For så vidt angår forholdsregler mod utilfredsstillende vandkvalitet, hvilket er adresseret i direktivets artikel 6, stk. 3, fremgår følgende af 2019-bekendtgørelsens §§ 14 og 15:

”§ 14. Opfylder vandet ikke de kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af denne bekendtgørelse, kan vandforsyningen, hvis den ønsker at gøre dette gældende, indsende dokumentation til tilsynsmyndigheden om, at overskridelsen skyldes en bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer.

Stk. 2. Kan tilsynsmyndigheden på baggrund af den indsendte dokumentation tilslutte sig, at overskridelsen skyldes en bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer, hvorfra der ikke leveres vand til offentligheden, skal kommunalbestyrelsen sikre, at berørte forbrugere informeres i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 62, stk. 6 og 7.

Stk. 3. Kan tilsynsmyndigheden på baggrund af den indsendte dokumentation tilslutte sig, at overskridelsen skyldes en bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer, hvorfra der leveres vand til offentligheden, skal kommunalbestyrelsen iværksætte de fornødne foranstaltninger med henblik på at foranledige det ulovlige forhold lovliggjort, herunder om nødvendigt meddele påbud i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 62.

§ 15. Opfylder vandet ikke de kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af denne bekendtgørelse, og skyldes overskridelsen ikke en bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer, skal kommunalbestyrelsen iværksætte de fornødne foranstaltninger med henblik på at foranledige det ulovlige forhold lovliggjort, herunder om nødvendigt meddele påbud i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 62.”

3.2.2.3 *Vurdering*

Det vurderes, at direktivets artikel 6, stk. 1, er korrekt implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 1, sammenholdt med bilag 7.

For så vidt angår direktivets artikel 6, stk. 2, er denne bestemmelse tilstræbt implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3. Det bemærkes dog, at det ikke af § 3, stk. 2, fremgår, at forpligtelsen alene kan betragtes som opfyldt i relation til bygninger og virksomheder, hvor der ikke leveres vand til offentligheden. Disse bygninger og virksomheder er omtalt i stk. 3, men der er ikke en direkte henvisning mellem bestemmelserne³⁸.

³⁸ Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen har i høringssvar af 14. april 2021 bemærket, at 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3, samlet set skal betragtes som implementeringen af direktivets artikel 6, stk. 2. Departementet har i høringssvar af 30. august 2021 desuden oplyst, at den tidligere manglende henvisning til ”bygninger og virksomheder, hvor der leveres vand til

I lyset af det i afsnit 3.1.1 anførte om generelle krav til implementering af direktiver, hvorefter der ikke stilles krav om en nøjagtig implementering af direktivets ordlyd og struktur i national ret, men krav om, at den nationale implementering er juridisk bindende, klar og præcis, vurderer Kammeradvokaten, at artikel 6, stk. 2, må anses for korrekt implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3.

Der er i bekendtgørelsens §§ 14 og 15 fastsat supplerende bestemmelser, som tjener til at forbedre drikkevandet. I lyset af, at drikkevandsdirektivet er et minimumsdirektiv, vurderes det, at bestemmelserne i §§ 14 og 15 ikke er fastsat i strid med direktivet.

Det vurderes desuden, at den omstændighed, at det efter direktivets artikel 6, stk. 2, er medlemsstaten, der er pålagt en forpligtelse, hvorimod det i 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3, påhviler ”vandforsyningen” at overholde kvalitetskravene, ikke udgør en mangelfuld implementering. Således kan medlemsstaterne på dette punkt selv fastlægge, hvorledes den løfter sine forpligter efter direktivet³⁹.

3.2.3 Implementering af artikel 7 – Kontrol

3.2.3.1 Direktivets artikel 7 om kontrol

Direktivets artikel 7 om kontrol har følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre regelmæssig kontrol af drikkevandskvaliteten for at kontrollere, at det vand, der stilles til rådighed for forbrugerne, opfylder kravene i dette direktiv og især de parameterværdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 5. Prøver bør udtages, så de er repræsentative for kvaliteten af det vand, der forbruges i løbet af hele året. Herudover træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at effektiviteten af desinfektionen kontrolleres i de tilfælde, hvor desinfektion er en del af fremstillingen eller distributionen af drikkevand, og at eventuel forurening fra biprodukter fra desinfektionen holdes så lav som muligt, uden at det går ud over desinfektionen.

2. Til opfyldelse af forpligtelserne i stk. 1 opstiller de kompetente myndigheder passende kontrolprogrammer for alt drikkevand. Kontrolprogrammerne skal opfylde minimumskravene i bilag II.

offentligheden” er håndteret i 2021-bekendtgørelsens § 3, stk. 2, som har følgende ordlyd: ”En vandforsyning har opfyldt sin forpligtelse efter stk. 1, hvis vandforsyningen over for tilsynsmyndigheden kan dokumentere, at den manglende overholdelse af kvalitetskrav på prøveudtagningsstedet skyldes en tilsluttet bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer, bortset fra i bygninger og virksomheder, hvor der leveres vand til offentligheden.”

³⁹ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 14. april 2021 bemærket, at Danmark ikke har lagt ansvaret udelukkende hos vandforsyningen, men at ansvaret i forhold til vandinstallationer, der leverer vand til offentligheden, også er placeret hos bygningens ejer, jf. 2019-bekendtgørelsens § 3, stk. 3.

3. Prøveudtagningsstederne fastsættes af de kompetente myndigheder og skal være i overensstemmelse med de relevante krav i bilag II.

4. Der kan efter proceduren i artikel 12 opstilles fællesskabsvejledninger for den kontrol, som er omhandlet i nærværende artikel.

5. a) Medlemsstaterne skal overholde de specifikationer for analyse af parametre, der er anført i bilag III.

b) Der kan anvendes andre metoder end de i bilag III, del 1, anførte, såfremt det kan påvises, at de resultater, der opnås herved, er mindst lige så pålidelige som dem, der opnås ved de angivne metoder. Medlemsstater, der anvender alternative metoder, meddeler Kommissionen alle relevante oplysninger vedrørende disse metoder og deres ækvivalens.

c) For så vidt angår parametrene i bilag III, del 2 og 3, kan en hvilken som helst analysemetode anvendes, såfremt den opfylder kravene deri.

6. Medlemsstaterne sørger for, at der i hvert enkelt tilfælde foretages supplerende kontrol af stoffer og mikroorganismer, for hvilke der ikke er fastsat parameterværdier i overensstemmelse med artikel 5, hvis der er grund til at nære mistanke om, at de kan være til stede i mængder, der udgør en potentiel fare for sundheden.”

Direktivets bilag II indeholder regler om parametre, som skal analyseres i en løbende kontrol samt efterprøvningskontrol (tabel A), om mindste hyppighed for prøveudtagning og analyse af drikkevand, som leveres fra et distributionsnet eller fra en tankvogn/et tankskib, eller som anvendes i en levnedsmiddelvirksomhed (tabel B1), samt mindste hyppighed for prøveudtagning og analyse af vand aftappet på flasker eller i anden emballage med henblik på salg (tabel B2).

Direktivets bilag III indeholder specifikationer for analyse af parametre, herunder parametre, for hvilke der er fastlagt analysemetoder (del I) henholdsvis ikke fastlagt analysemetoder (del III) samt parametre, for hvilke der er fastsat kvalitetskrav (del II).

3.2.3.2 2019-bekendtgørelsens bestemmelser om kontrol

Det fremgår af 2019-bekendtgørelsens § 7, stk. 1, at den regelmæssige kontrol af vand fra vandforsyningssystemer fastlægges i et kontrolprogram, som den vandforsyning, som er ansvarlig for et vandforsyningsanlæg, skal gennemføre⁴⁰.

⁴⁰ Det fremgår af 2019-bekendtgørelsens § 7, stk. 2, jf. § 6, at der dog ikke skal udarbejdes et kontrolprogram for ikke almene vandforsyninger, som i gennemsnit leverer mindre end 10 m³ vand pr. dag, medmindre vandet leveres som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet. Ikke-almene forsyninger, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m³ pr. dag til mere end én husstand, og som

Kommunalbestyrelsen fastlægger som tilsynsmyndighed en vandforsynings kontrolprogram, og det tilstræbes, at dette sker efter indstilling fra de enkelte vandforsyninger, jf. 2019-bekendtgørelsens § 7, stk. 3. Efter § 7, stk. 3, 2. pkt., skal tilsynsmyndigheden til enhver tid tage et kontrolprogram op til fornyet vurdering, når dette er miljø- eller sundhedsfagligt begrundet. Tilsynsmyndigheden sikrer efter § 7, stk. 3, 3. pkt., desuden, at et kontrolprogram gælder i en periode på maksimalt 5 år, før det enten skal opdateres eller godkendes uden ændringer.

Det fremgår af 2019-bekendtgørelsens § 7, stk. 4-6, at en vandforsynings kontrolprogram altid skal bestå af målinger til kontrol af opfyldelse af drikkevandets kvalitet, tiltag til efterprøvning i forsyningsanlægget, herunder målinger i forsyningsanlægget og andre tiltag, midler til at afbøde risiko for menneskers sundhed samt målinger til boringskontrol.

Hvis 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d og bilag 2 ændres, uden at der er sket en tilsvarende ændring af vandforsynings kontrolprogram, skal vandforsyningerne kontrollere drikkevandets kvalitet og indvindingsboringer i overensstemmelse med det eller de ændrede bilag, jf. § 7, stk. 10. Tilsynsmyndigheden skal desuden sikre, at vandforsynings kontrolprogram bringes i overensstemmelse hermed senest ved opdatering efter § 7, stk. 3, 3. pkt.

Der er i 2019-bekendtgørelsens bilag 4 fastsat yderligere bestemmelser om generelle mål og kontrolprogrammer for drikkevand efter bekendtgørelsens § 7. Af bilaget fremgår, at et kontrolprogram har til formål at a) efterprøve, om foranstaltningerne til begrænsning af risiciene for menneskers sundhed i hele vandforsyningskædens længde, fra indvindingsområdet over indvinding, behandling og lagring og til distribution, fungerer effektivt, b) efterprøve, at vandet på det sted, hvor kravene skal overholdes, jf. bilag 7 og ovenfor i afsnit 3.2.2, er sundt og rent, c) tilvejebringe oplysninger om kvaliteten af drikkevandet for at påvise, at forpligtelserne i §§ 3-4 samt de kvalitetskrav, der er fastsat i bilag 1a-1d, overholdes, og d) identificere de mest hensigtsmæssige midler til at afbøde risikoen for menneskers sundhed. Herudover fremgår det af bilag 4, hvad et kontrolprogram skal bestå af⁴¹, og hvad programmet kan bestå af⁴². Endelig fremgår det af bilag 4, at kontrolprogrammet inkluderer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at effektiviteten af desinfektionen kontrolleres i de tilfælde, hvor desinfektion er en del af fremstillingen

ikke leverer vand til kommerciel eller offentlig aktivitet, skal gennemføre en forenklet drikkevandskontrol, som er fastlagt i 2019-bekendtgørelsens bilag 3.

⁴¹ Det fremgår, at programmet skal bestå af enten a) indsamling og analyse af individuelle vandprøver eller b) målinger registreret som led i en kontinuerlig kontrolproces.

⁴² Det fremgår, at programmet kan bestå af a) inspektion af fortegnelser over udstyrs funktion og vedligeholdelsesstatus og b) inspektion af indvindingsområdet og infrastrukturen til indvinding, behandling, lagring og distribution.

eller distributionen af drikkevand, og at eventuel forurening fra biprodukter fra desinfektionen holdes så lav som muligt, uden at det går ud over desinfektionen.

Det er fastlagt i 2019-bekendtgørelsens bilag 5, hvilke parametre kontrollen af opfyldelse af drikkevandskvalitetskrav omfatter (pkt. 2), og med hvilke hyppigheder kontrollen skal udføres (pkt. 3).

I bilag 5, pkt. 2, er parametrene delt op i henholdsvis Gruppe A-parametre⁴³ og Gruppe B-parametre⁴⁴.

Omfanget og hyppigheden af kontrollen er fastsat ud fra, hvor store vandmængder der produceres eller distribueres fra vandforsyningsanlægget. Det fremgår af tabel 1 i bilag 5, at kontrollen skal udføres med mindst den hyppighed, der er angivet i tabel 1, og at kontrollen kan foretages hyppigere end angivet i tabel 1, når forholdene taler for det⁴⁵.

Alle de parametre, som der i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d er fastsat kvalitetskrav for, er obligatoriske parametre i kontrollen (A-parametre), medmindre der er udarbejdet en risikovurdering, som opfylder kravene i bekendtgørelsens bilag 6, og som er godkendt af tilsynsmyndigheden⁴⁶.

⁴³ Der skal altid kontrolleres for a) *Escherichia coli* (E. coli), coliforme bakterier, kimtal ved 22 °C, farve, turbiditet, smag, lugt, pH, ledningsevne og b) jern. Under bestemte omstændigheder skal der desuden kontrolleres for følgende parametre (som i så fald omfattes af Gruppe A-parametrene): a) ammonium og nitrit, hvis der anvendes chloraminering, b) nitrit, hvis ammoniumindholdet i sidste prøve af drikkevandet overstiger 0,05 mg/l, c) aluminium, hvis det bruges som vandbehandlingskemikalie, og d) chlor (frit og total) eller rester af andet desinfektionsmiddel, hvis vandet desinficeres.

⁴⁴ For så vidt angår Gruppe B-parametre gælder som udgangspunkt, at de parametre, som ikke analyseres under Gruppe A, og som er fastsat i bilag 1 a-d, skal kontrolleres med mindst de hyppigheder, der er anført i bilag 5, punkt 3, tabel 1. Med hensyn til parameteren "Andre pesticider" i bilag 1 c, er der fastsat særlige bestemmelser i bilag 2.

⁴⁵ Af tabel 1 fremgår, at der for en distribueret eller produceret vandmængde på maksimalt 10 m³ pr. dag inden for et forsyningsområde skal udtages gruppe A-parametre én gang hvert år og gruppe B-parametre én gang hvert tredje år. For en vandmængde på mellem 10 m³ og 100 m³ pr. dag skal der udtages gruppe A-parametre to gange hvert år og gruppe B-parametre én gang hvert andet år. For en vandmængde på mellem 100 m³ og 1.000 m³ pr. dag skal der udtages gruppe A-parametre fire gange hvert år og gruppe B-parametre én gang hvert år. For en vandmængde på mellem 1.000 m³ og 10.000 m³ pr. dag skal der udtages gruppe A-parametre fire gange hvert år plus tre prøver for hver påbegyndt 1.000 m³/dag af den samlede mængde, samt gruppe B-parametre én gang hvert år plus 1 prøve for hver påbegyndt 4.500 m³/dag af den samlede mængde. For en vandmængde på mellem 10.000 m³ og 100.000 m³ pr. dag skal der udtages gruppe A-parametre fire gange hvert år plus tre prøver for hver påbegyndt 1.000 m³/dag af den samlede mængde, samt gruppe B-parametre tre gange hvert år plus 1 prøve for hver påbegyndt 10.000 m³/dag af den samlede mængde. Endelig skal der for en vandmængde på over 100.000 m³ pr. dag udtages gruppe A-parametre fire gange hvert år plus tre prøver for hver påbegyndt 1.000 m³/dag af den samlede mængde, samt gruppe B-parametre 12 gange hvert år plus 1 prøve for hver påbegyndt 25.000 m³/dag af den samlede mængde.

⁴⁶ Jf. Miljøstyrelsens udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg af 8. december 2017, afsnit 3.1.3.

Prøverne skal udtages af og undersøges på et laboratorium, der er akkrediteret hertil, jf. 2019-bekendtgørelsens § 11, stk. 1, som henviser til analysekvalitetsbekendtgørelsen. Analysekvalitetsbekendtgørelsen er nærmere omtalt i afsnit 3.1.3.3 ovenfor.

Prøver bør udtages, så de er repræsentative for kvaliteten af det vand, der forbruges i løbet af året, og antallet af prøver skal så vidt muligt fordeles ensartet med hensyn til tid og sted, jf. 2019-bekendtgørelsens bilag 7.

Det fremgår af 2019-bekendtgørelsens § 9, at hvis der er grund til at antage, at der findes stoffer eller mikroorganismer i vandet, som kan udgøre en potentiel fare for sundheden, og som ikke er fastlagt i en vandforsynings godkendte kontrolprogram eller i en vandforsynings forenklede kontrol efter bilag 3, skal tilsynsmyndigheden træffe afgørelse om, at vandforsyningen kontrollerer disse stoffer eller mikroorganismer.

3.2.3.3 *Vurdering*

Det kan lægges til grund, at der i dansk ret er fastsat regler om kontrolprogrammer, hvorfor den generelle forpligtelse i direktivets artikel 7, stk. 2, 1. pkt., om, at de kompetente myndigheder opstiller passende kontrolprogrammer for alt drikkevand, må anses for implementeret i dansk ret.

2019-bekendtgørelsens § 7, stk. 3., 2. og 3. pkt., vurderes at sikre, at kontrolprogrammerne er opdaterede og i overensstemmelse med gældende miljø- og sundhedsfaglige vurderinger. Det følger desuden af bekendtgørelsens bilag 7, at prøver til kontrolprogrammet bør udtages, så de er repræsentative for kvaliteten af det vand, der forbruges i løbet af året, og at antallet af prøver så vidt muligt skal fordeles ensartet med hensyn til tid og sted, ligesom bestemmelserne i bekendtgørelsens bilag 5 (pkt. 3) sikrer, at kontrollen udføres regelmæssigt. Det vurderes derfor, at også direktivets artikel 7, stk. 1, 1. pkt., er korrekt implementeret i dansk ret.

Direktivets artikel 7, stk. 1, 2. pkt., vurderes implementeret ved 2019-bekendtgørelsens bilag 4, hvori der er fastsat en bestemmelse om, at kontrolprogrammet skal inkludere alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at effektiviteten af desinfektionen kontrolleres i de tilfælde, hvor desinfektion er en del af fremstillingen eller distributionen af drikkevand, og at eventuel forurening fra biprodukter fra desinfektionen holdes så lav som muligt, uden at det går ud over desinfektionen.

2019-bekendtgørelsens bilag 5 ses at implementere direktivets artikel 7, stk. 2, 2. pkt., som henviser til direktivets bilag II.

Reglerne om hyppigheden af kontrollen i 2019-bekendtgørelsens bilag 5 (pkt. 3) ses at være en direkte implementering af direktivets bilag II, tabel B1, og det vurderes derfor, at denne del af artikel 7, stk. 2, 2. pkt., er korrekt implementeret.

For så vidt angår parametre til kontrol af drikkevandet, jf. bilag 5 (pkt. 2) og direktivets bilag II (tabel A), er 2019-bekendtgørelsens bilag 5 (pkt. 2) ikke en direkte implementering af direktivets bilag II (tabel A). Det er derfor vanskeligt at vurdere, om bekendtgørelsens bilag 5 (pkt. 2) samlet set er en korrekt og tilstrækkelig implementering af direktivets bilag II (tabel A). Det bemærkes dog, at der er enkelte parametre/stoffer, som umiddelbart ikke ses implementeret i fuldstændig overensstemmelse med direktivet krav. F.eks. skal "ammonium" ifølge direktivet altid kontrolleres løbende, jf. direktivets bilag II, tabel A, pkt. 1, hvorimod der i bekendtgørelsen kun skal kontrolleres for ammonium som A-parameter, hvis der anvendes chloraminering, jf. bekendtgørelsens bilag 1a, jf. bilag 5, del B, pkt. 2.

Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen har i høringssvar af 14. april 2021 oplyst, at ammonium altid skal måles, og at parameteren som udgangspunkt er en B-parameter som bliver til en A-parameter ved chloraminering (hvilket indebærer hyppigere målinger). Kammeradvokaten forstår disse bemærkninger således, at ammonium efter dansk praksis altid måles løbende, men at det er hyppigheden, der ændres, hvis der anvendes chloraminering.

2019-bekendtgørelsens bilag 7 implementerer direktivets artikel 7, stk. 3, vedrørende prøveudtagningssteder. Bestemmelsen henviser til direktivets bilag III. Der henvises til det i afsnit 3.2.2.2 anførte om prøveudtagningssteder anført i bilag 7, og det vurderes, at der er tale om en korrekt implementering af direktivets artikel 7, stk. 3.

2019-bekendtgørelsens § 11, stk. 1, og analysekvalitetsbekendtgørelsen vurderes at implementere direktivets artikel 7, stk. 5, om analysemetoder, som også henviser til direktivets bilag III. I analysekvalitetsbekendtgørelsen er der, jf. afsnit 3.1.3.3 ovenfor, fastsat specifikke bestemmelser for, hvordan miljømålinger skal udføres. Det vurderes derfor, at der i dansk ret er fastsat bestemmelser om de relevante forhold, idet det dog bemærkes, at der ikke i nærværende redegørelse er foretaget en sundhedsfaglig vurdering af bestemmelseernes tilstrækkelighed.

Endelig vurderes direktivets artikel 7, stk. 6, implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 9.

På denne baggrund vurderes det, at direktivets artikel 7 er korrekt implementeret i dansk ret, idet der ved denne vurdering dog forudsættes, at Kammeradvokatens forståelse af bemærkningerne i høringssvar af 14. april 2021 vedrørende måling af ammonium er korrekt.

3.2.4 Implementering af artikel 8 – Udbedrende foranstaltninger og begrænsning af brugen

Muligheden for at dispensere fra drikkevandsdirektivets krav er som altovervejende hovedregel ikke længere mulig, jf. det nedenfor i afsnit 3.2.5 anførte om artikel 9. Det betyder, at eventuelle overskridelser af parameterverdierne oplistet i direktivets bilag I, del B, og stoffer fastsat i medfør af direktivets artikel 5, stk. 3, skal håndteres i henhold til artikel 8.

3.2.4.1 Direktivets artikel 8 om udbedrende foranstaltninger og begrænsning af brugen

Direktivets artikel 8 har følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne sørger for, at der ved ethvert tilfælde af manglende overholdelse af de parameterverdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, straks foretages en undersøgelse med henblik på at påvise årsagen hertil.

2. Overholder drikkevandet på trods af de foranstaltninger, der er truffet for at opfylde forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 1, ikke de parameterverdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, sørger den pågældende medlemsstat med forbehold af artikel 6, stk. 2, for, at der hurtigst muligt træffes udbedrende foranstaltninger til genoprettelse af drikkevandets kvalitet, og den opprioriterer sine gennemførelsesforanstaltninger, idet den bl.a. tager hensyn til, i hvilken udstrækning den pågældende parameterværdi er overskredet, og til den potentielle fare for sundheden.

3. Uanset om parameterverdierne er overholdt, sørger medlemsstaterne for, at enhver drikkevandsforsyning, der indebærer en potentiel fare for sundheden, forbydes, eller at brugen af vandet begrænses, eller at der træffes sådanne andre foranstaltninger, som er nødvendige af hensyn til sundhedsbeskyttelsen. I sådanne tilfælde underrettes forbrugerne straks herom og gives den fornødne vejledning.

4. De kompetente myndigheder eller andre relevante organer afgør, hvilke foranstaltninger der skal træffes i henhold til stk. 3, idet de også tager hensyn til den mulige sundhedsfare ved at afbryde drikkevandsforsyningen eller begrænse brugen af drikkevand.

5. Medlemsstaterne kan udarbejde vejledninger for at hjælpe de kompetente myndigheder med at opfylde deres forpligtelser i henhold til stk. 4.

6. I tilfælde af manglende overholdelse af parameterverdierne eller specifikationerne i bilag I, del C, undersøger den pågældende medlemsstat, om denne manglende overholdelse udgør en fare for sundheden. Den træffer udbedrende foranstaltninger til genoprettelse af vandets kvalitet, hvis dette er nødvendigt af hensyn til sundhedsbeskyttelsen.

7. Medlemsstaterne sørger for, at forbrugerne informeres, når der træffes udbedrende foranstaltninger, medmindre de kompetente myndigheder finder, at overskridelsen af parameter-værdien er ubetydelig.”

Det fremgår af artikel 8, stk. 1, at der i tilfælde af overskridelse af værdier fastsat efter artikel 5 straks skal foretages en undersøgelse for at fastslå årsagen. Det er herefter artikel 8, stk. 2, som fastlægger medlemsstaternes forpligtelser i tilfælde af en overskridelse, og artikel 8, stk. 2, indeholder en henvisning til både artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 2.

Efter artikel 8, stk. 2, indtræder der en handlepligt for medlemsstaten ved overskridelse af en parameter-værdi, og der er f.eks. ikke adgang til at fastsætte en midlertidig parameter-værdi. Ved vurderingen af den udbedrende foranstaltning, der skal foretages, skal medlemsstaten tage hensyn til, i hvilken udstrækning den pågældende parameter-værdi er overskredet, og til den potentielle fare for sundheden. Det fremgår ikke af artikel 8, stk. 2, hvad der skal forstås ved, at medlemsstaten ”hurtigst mulig” skal træffe udbedrende foranstaltninger.

Miljøministeriet har i notat af 8. februar 2021 vedrørende drikkevandsdirektivets artikel 8 om udbedrende foranstaltninger anført følgende: *”EU-Kommissionen har over for departementet oplyst, at perioden i artikel 8, stk. 2, kan være længere end 30 dage, da der efter artikel 8, stk. 2, er en handlepligt, men at vurderingen heraf altid vil bero på en afvejning af de konkrete omstændigheder, herunder den relaterede sundhedsfare. Ud fra en almindelig proportionalitetsafvejning må ”hurtigst muligt” skulle forstås ud fra den potentielle sundhedsfare sat over for overskridelsen, dvs. ved en lille overskridelse med lille potentiel sundhedsfare, kan ”hurtigst muligt” udgøre et længere tidsrum, end ved en større overskridelse med større potentielle sundhedsfarer. Det må desuden skulle tages i betragtning, hvor lang tid det typisk vil tage at gennemføre konkrete udbedrende foranstaltninger.”*

3.2.4.2 Vandforsyningslovens § 62

Vandforsyningslovens § 62 har følgende ordlyd:

”Opfylder vandet i et vandforsyningssystem ikke de kvalitetskrav, der er fastsat i loven eller regler udstedt i medfør af loven, kan kommunalbestyrelsen give påbud om, at anlægget skal ophøre midlertidigt eller for bestandigt, eller om andre foranstaltninger, herunder at forbrugerne skal træffe sikkerhedsforanstaltninger. Tilsvarende gælder, hvis vandet bedømmes at være sundhedsfarligt, eller hvis der efter kommunalbestyrelsens skøn er nærliggende fare for, at vandet i et vandforsyningssystem kan blive sundhedsfarligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen påbyde, at der skal gives information eller underretning til forbrugerne, jf. stk. 6 og 7, herunder om måden herfor.

Stk. 2. Opfylder vandet fra en almen vandforsyning^[47] ikke de kvalitetskrav, der er fastsat i loven eller regler udstedt i medfør af loven, drager kommunalbestyrelsen omsorg for, at årsagen hertil påvises, og sørger for, at der hurtigst muligt træffes udbedrende foranstaltninger til genoprettelse af drikkevandets kvalitet, herunder ved at give påbud efter stk. 1. Det samme gælder ikkealmene vandforsyninger, som leverer mere end 3.000 m³ vand årligt, samt vandforsyningssystemer, hvor vandet leveres som led i en offentlig eller kommerciel aktivitet.

Stk. 3. Bedømmes vandet i et vandforsyningsanlæg eller vandforsyningssystem, som er omfattet af stk. 2, at være sundhedsfarligt, eller er der efter kommunalbestyrelsens skøn nærliggende fare for, at vandet kan blive sundhedsfarligt, skal kommunalbestyrelsen uden unødigt ophold give påbud om, hvilke foranstaltninger efter stk. 1 der skal træffes til imødegåelse heraf.

Stk. 4. Bedømmes vandet i et vandforsyningsanlæg eller vandforsyningssystem, som ikke er omfattet af stk. 2, at være sundhedsfarligt, skal kommunalbestyrelsen beslutte, om der bør træffes foranstaltninger efter stk. 1.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsens afgørelse af, om vandet er sundhedsfarligt, skal ske efter drøftelse med Sundhedsstyrelsen.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen sikrer, at vandforsyningssystemets forbrugere informeres om forhold omfattet af stk. 2, herunder oplyses om eventuelle foranstaltninger, den enkelte forbruger bør træffe, medmindre kommunalbestyrelsen finder, at overskridelsen af kvalitetskravene er ubetydelig.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen sikrer, at vandforsyningssystemets forbrugere straks underrettes om forhold omfattet af stk. 3 eller 4, herunder oplyses om foranstaltninger, den enkelte forbruger bør træffe.

Stk. 8. Hvis vandet i et vandforsyningssystem, der forsyner fødevareromsomheder og de primærproducenter, med hvilke der føres tilsyn efter loven, ikke opfylder de fastsatte kvalitetskrav, skal kommunalbestyrelsen underrette den pågældende statslige fødevareregion om de foranstaltninger, der er iværksat i medfør af denne paragraf.”

Som det fremgår, er bestemmelsen i § 62 opbygget således, at stk. 1 indeholder regler om kommunalbestyrelsens adgang til at give påbud. I stk. 2-4 præciseres de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe afgørelser om foranstaltninger, således at stk. 2 indeholder en pligt ved overskridelse af kvalitetskravene i vandforsyningsanlæg, og stk. 3-4 indeholder en pligt i tilfælde af sundhedsfare eller ved risiko herfor. Stk. 5 omhandler pligt til at inddrage Sundhedsstyrelsen, og stk. 6-8 omhandler informations- og underretningsforpligtelser.

⁴⁷ Af vandforsyningslovens § 3, stk. 3, fremgår, at der ved almene vandforsyninger forstås den person eller juridiske enhed, der ejer et eller flere vandforsyningsanlæg, der forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme hver.

I bestemmelsen anvendes begreberne vandforsyningsanlæg og vandforsyningssystemer til at afgrænse bestemmelseernes anvendelsesområde. Ved *vandforsyningsanlæg* forstås indvindingsanlæg med tilhørende hoved-, forsynings- og stikledninger samt tilhørende pumper. Ved *vandforsyningssystem* forstås vandforsyningsanlæg med tillæg af jordledninger på privat grund og vandinstallationer.⁴⁸

Bestemmelsen i § 62, stk. 2, omfatter for det første almene vandforsyningsanlæg, dvs. anlæg, der forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme, jf. lovens § 3, stk. 3. Endvidere omfattes ikke-almene anlæg, som leverer mere end 3.000 m³ vand årligt. Endelig omfattes alle vandforsyningssystemer, hvor vandet leveres som led i en offentlig eller kommerciel aktivitet⁴⁹. Bestemmelsen omfatter således ikke overskridelser, der skyldes forbrugernes egne ledninger eller installationer, medmindre vandet leveres som led i en offentlig eller kommerciel aktivitet. Endvidere er ikke-almene anlæg kun omfattet, hvis de leverer vand som led i offentlig eller kommerciel aktivitet, eller hvis de (undtagelsesvist) leverer mere end 3.000 m³ vand årligt.

3.2.4.3 2019-bekendtgørelsens § 15

Det fremgår herudover af 2019-bekendtgørelsens § 15, at hvis vandet ikke opfylder de kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af bekendtgørelsen, og overskridelsen ikke skyldes en bygnings eller virksomheds ledninger eller vandinstallationer, skal kommunalbestyrelsen iværksætte de fornødne foranstaltninger med henblik på at foranledige det ulovlige forhold lovliggjort, herunder om nødvendigt meddele påbud i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 62.

3.2.4.4 Vurdering⁵⁰

Som det fremgår ovenfor, bestemmer vandforsyningslovens § 62, stk. 2, at myndighederne har pligt både til at søge årsagen til overskridelser af kvalitetskrav afklaret, og til hurtigst muligt at iværksætte nødvendige foranstaltninger for at genoprette drikkevandskvaliteten. Det vurderes derfor, at direktivets artikel 8, stk. 1 og 2, er implementeret i lovens § 62, stk. 2. Det bemærkes hertil, at medlemsstaterne efter direktivets artikel 3, stk. 2, litra b, kan undtage drikkevand fra en individuel vandforsyning, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m³ pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer, medmindre vandet leveres som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet, fra direktivets anvendelsesområde.

⁴⁸ Jf. forslag nr. L 8 af 5. oktober 2000 til Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., bemærkningerne til § 1, nr. 6.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Miljøministeriet har i notat af 8. februar 2021 vedrørende drikkevandsdirektivets artikel 8 om udbedrende foranstaltninger foretaget en vurdering af, hvorvidt direktivets artikel 8 er korrekt implementeret i dansk ret. Vurderingen i afsnit 3.2.4.4 afspejler og er i overensstemmelse med den vurdering, som ministeriet har foretaget i notat af 8. februar 2021.

Udover at være implementeret direkte i vandforsyningslovens § 62, stk. 2, er artikel 8, stk. 1 og 2, også gennemført ved 2019-bekendtgørelsens § 15, som indeholder en henvisning til vandforsyningslovens § 62.

Det vurderes desuden, at artikel 8, stk. 3, er implementeret i vandforsyningslovens § 62, stk. 1, 1-3 pkt., og § 62, stk. 6 og 7.

Endvidere vurderes det, at artikel 8, stk. 4, 1. led, er implementeret i vandforsyningslovens § 62, stk. 1, 1-3 pkt., og at artikel 8, stk. 4, 2. led, er implementeret i lovens § 62, stk. 5. Det bemærkes, at ordlyden af artikel 8, stk. 4, 2. led, ikke fremgår direkte af lovens § 62, stk. 5. Det vurderes imidlertid, at kravet i § 62, stk. 5, om, at kommunalbestyrelsens afgørelse af, om vandet er sundhedsfarligt, skal ske efter drøftelse med Sundhedsstyrelsen, må anses for en implementering af kravet i artikel 8, stk. 4, 2. led, om, at kommunalbestyrelsen eller andre relevante organer skal tage hensyn til den mulige sundhedsfare ved at afbryde drikkevandsforsyningen eller begrænse brugen af drikkevand.

Det er herudover vurderingen, at artikel 8, stk. 6, 1. pkt., er implementeret i vandforsyningslovens § 62, stk. 3, smh. med § 62, stk. 5, og at artikel 8, stk. 6, 2. pkt., er implementeret i vandforsyningslovens § 62, stk. 2. Det bemærkes hertil desuden, at drikkevandsdirektivets bilag I, del C, som der henvises til i artikel 8, stk. 6, er implementeret i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a vedrørende Kvalitetskrav til drikkevandets hovedbestanddel og bilag 1b vedrørende Kvalitetskrav til uorganiske sporstoffer.

Endelig vurderes det, at artikel 8, stk. 7, om information af forbrugerne, er implementeret i vandforsyningslovens § 62, stk. 1, 3. pkt., jf. § 62, stk. 6 og 7.

3.2.5 Implementering af artikel 9 - Dispensationer

3.2.5.1 Direktivets artikel 9 om dispensationer

3.2.5.1.1 Mulighed for meddelelse af dispensation fra kvalitetskrav

Direktivets 29. betragtning har følgende ordlyd:

”(29) medlemsstaterne bør i særlige tilfælde have tilladelse til at dispensere fra dette direktiv; der bør endvidere opstilles en passende ramme for sådanne dispensationer, forudsat at de ikke indebærer nogen sundhedsfare, og forudsat at drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde;”

Denne mulighed er udnyttet i drikkevandsdirektivets artikel 9, som fastsætter, at medlemsstaterne kan dispensere fra de kvalitetskrav, som er fastsat i direktivets bilag I, del B, eller som er fastsat i

overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, hvis dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og at drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde.

Artikel 9 om dispensationer har følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne kan dispensere fra de parameterværdier, der er fastsat i bilag I, del B, eller som er fastsat i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, inden for en maksimal værdi, som de fastlægger, såfremt dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og såfremt drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Dispensationer skal gælde så kort tid som muligt og ikke længere end tre 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 revisionen samt en begrundelse for deres beslutning om den anden dispensation til Kommissionen. Denne anden dispensation må heller ikke gælde længere end tre år.

2. Under særlige omstændigheder kan medlemsstaterne sende Kommissionen en ansøgning om en tredje dispensation for en periode på højst tre år. Kommissionen træffer afgørelse om denne ansøgning inden tre måneder.

3. I forbindelse med dispensationer, der er givet i overensstemmelse med stk. 1 og 2, angives følgende:

a) årsagen til dispensationen

b) den pågældende parameter, tidligere relevante kontrolresultater og den højeste tilladte værdi i henhold til dispensationen

c) det geografiske område, mængden af vand, der leveres pr. dag, den berørte befolkning, og om der er nogen relevant levnedsmiddelvirksomhed, der påvirkes

d) en passende kontrolplan, om nødvendigt med øget kontrolhyppighed

e) et sammendrag af planen for de nødvendige udbedrende foranstaltninger, herunder en tidsplan for arbejdet og et skøn over omkostningerne og bestemmelserne om revision

f) den nødvendige varighed af dispensationen.

4. Finder de kompetente myndigheder, at overskridelsen af parameterværdien er ubetydelig, og at udbedrende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, kan afhjælpe problemet inden for højst 30 dage, behøver kravene i stk. 3 ikke at anvendes.

I så fald skal de kompetente myndigheder eller andre relevante organer kun fastsætte den højeste tilladte værdi for den pågældende parameter og tidsfristen for afhjælpning af problemet.

5. Stk. 4 kan ikke længere anvendes, hvis den samme parameter værdi for en given vandforsyning i løbet af de foregående 12 måneder er blevet overskredet i mere end 30 dage sammenlagt.

6. Medlemsstater, som anvender de dispensationer, der er hjemlet i denne artikel, skal sørge for, at den befolkning, der berøres af dispensationen, straks informeres på passende vis om dispensationen og om betingelserne i forbindelse hermed. Derudover sørger medlemsstaterne om nødvendigt for at vejlede befolkningsgrupper, for hvilke dispensationen kan indebære en særlig risiko.

Disse forpligtelser gælder ikke for de i stk. 4 omhandlede forhold, medmindre de kompetente myndigheder bestemmer andet.

7. Bortset fra dispensationer, der gives i overensstemmelse med stk. 4, giver medlemsstaterne inden to måneder Kommissionen meddelelse om dispensationer, der vedrører en vandforsyning på mere end 1000 m³ pr. dag i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5000 personer, herunder de i stk. 3 omhandlede oplysninger.

8. Denne artikel gælder ikke for drikkevand, der udbydes til salg i flasker eller anden emballage.”

Som det fremgår af bestemmelsen, skal dispensationer gælde så kort tid som muligt og ikke længere end tre år. Inden dispensationen udløber, skal der foretages en revision for at fastslå, om der er gjort tilstrækkelige fremskridt. Hvis medlemsstaten ønsker at give yderligere en dispensation til den samme drikkevandsforsyning, skal medlemsstaten sende revisionen samt en begrundelse for beslutningen om den anden dispensation til Kommissionen. Den anden dispensation må heller ikke gælde længere end tre år. Under særlige omstændigheder kan en tredje dispensation på højst tre år gives, hvis Kommissionen forinden har godkendt dispensationen.

Udover ovenstående oplysninger er der ikke i artikel 9 eller i andre af direktivets bestemmelser fastsat specifikke datoer for, hvornår de tre dispensationer kan gives, eller eksplicitte bestemmelser om, hvornår der ikke længere kan gives dispensationer i medfør af bestemmelsen i artikel 9.

3.2.5.1.2 Notificering af dispensationer til Kommissionen

Det fremgår af artikel 9, stk. 1, at medlemsstater, der ønsker at give en anden dispensation, skal sende revisionen om fremskridt samt en begrundelse for beslutningen om den anden dispensation til Kommissionen. Direktivet fastsætter ikke en frist for notificering af anden gangs-dispensationer.

Det fremgår desuden af artikel 9, stk. 7, at medlemsstaterne skal orientere Kommissionen om dispensationer, der vedrører vandforsyninger på mere end 1.000 m³ per dag i gennemsnit eller en befolkning på

mere end 5.000 personer. Notificering af dispensationer til de pågældende (større) vandforsyninger skal i henhold til artikel 9, stk. 7, ske inden for 2 måneder.

3.2.5.1.3 Udløb/tidsbegrænsning af mulighed for at meddele dispensationer

Direktivet indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om udløb eller tidsbegrænsning af medlemsstaternes mulighed for at meddele dispensationer.

Ved at sammenholde artikel 9 med artikel 14 kan der dog indfortolkes en tidsbegrænsning af dispensationsmuligheden.

Som anført ovenfor i afsnit 3.1.2.1 er der i direktivets artikel 14 fastsat en bestemmelse om, at medlemsstaterne senest fem år efter direktivets ikrafttræden er forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet ("compliance"). Datoen for kravet om, at kvaliteten af drikkevand var bragt i overensstemmelse med direktivet var den 25. december 2003.

Muligheden for at meddele dispensation var en undtagelse til artikel 14 om, at kvaliteten af medlemsstatens drikkevand var bragt i overensstemmelse med direktivet senest på 5-årsdagen for direktivets ikrafttræden, dvs. den 25. december 2003, således at medlemsstaterne i visse tilfælde kunne udskyde compliancetidspunktet.

Inden denne dato var der ikke behov for at meddele dispensation fra de kvalitetskrav, der er fastsat i direktivets bilag I, del B, hvorfor anvendelsen af dispensationsmuligheden i artikel 9 må antages først at finde anvendelse fra og med den 25. december 2003.

Hertil kommer, at muligheden for at give flere dispensationer må forstås som et krav om, at eventuelle anden og tredje gangs-dispensationer skulle gives inden den foregående dispensations udløb, da fortsatte overskridelser af kvalitetskravene i alle tilfælde forudsatte en dispensation.

Denne opfattelse er også udtrykt af Kommissionens ekspertgruppe under drikkevandsdirektivet i forbindelse med ekspertgruppemøder i hvert fald i perioden 2015-2016. Der kan bl.a. henvises til en præsentation fra et ekspertgruppemøde den 22. september 2016, hvori der er anført følgende⁵¹:

"Article 9 – Derogations

⁵¹ Expert Group under Directive 98/83/EC, 22 September 2016, Agenda Item 5 – Derogations, European Commission, Directorate General for the Environment Unit C.2. Det bemærkes, at tilsvarende information også fremgik af præsentationer fra andre ekspertgruppemøder, og at dette er nærmere omtalt under besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 nedenfor i afsnit 5.

- Possibility to derogate from Annex I(B) values
- BUT only for 3+3+3 years MAXIMUM
- [...]
- The 1st derogation must start from the timescale for compliance (Art.14) of the Directive (= 25 December 2003)

[...]

DWD applicable since 25/12/2003

12/2003	12/2006	12/2009	12/2012
1st derogation	2nd derogation	3rd derogation (COM)	

Derogations: total of max 9 years (in cases where noncompliance existed on 25/12/2003) – applies for EU15 MS”

Tilsvarende fremgår af Kommissionens REFIT-evaluering af drikkevandsdirektivet fra 1. december 2016⁵²:

“With regard to derogations, all first derogations had to start from the timescale for compliance (25th of December 2003). There was a maximum period of 9 years for derogations and this implies that for EU15 Member States no further derogations can be granted anymore. [...]”

Idet dispensationsmuligheden i artikel 9 skal ses i lyset af artikel 14, og henset til muligheden i artikel 9 for at give maksimalt tre dispensationer af hver tre års varighed (3 x 3 år), udløb muligheden for at meddele dispensationer på følgende tidspunkter⁵³:

- Muligheden for at give første gangs-dispensationer, jf. artikel 9, stk. 1, 1. pkt., udløb i december 2006,
- muligheden for at give anden gangs-dispensationer, jf. artikel 9, stk. 1, 3. pkt., udløb i december 2009, og
- muligheden for at give tredje gangs-dispensationer, jf. artikel 9, stk. 2, udløb i december 2012.

Kommissionens udmeldinger vedrørende udløbet af dispensationsmuligheden, herunder departementets og Miljøstyrelsens kontakt med Kommissionen herom, er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.1.1 og 5.2.1.

⁵² SWD(2016) 428 final, Refit Evaluation of the Drinking Water Directive 98/83/EC, 1. december 2016, side 14.

⁵³ Det bemærkes, at de datoer, der her er angivet som udløbsdatoer, er gældende for Danmark, da medlemslande, som er tilkommet senere, har haft andre frister.

3.2.5.1.4 EU-lovgivers vedtagelse af drikkevandsdirektivet

Kommissionen fremsatte den 4. januar 1995 sit oprindelige forslag til det nugældende drikkevandsdirektiv⁵⁴. I det oprindeligt fremsatte forslag fremgik medlemsstaternes mulighed for at meddele dispensation fra kvalitetskravene i direktivet af den foreslåede artikel 10. I denne bestemmelse var der ikke fastsat (tids)begrænsninger for længde eller antal af dispensationer, hvorfor der heller ikke i Kommissionens baggrund for direktivforslaget fremgår fortolkningsbidrag til forståelsen af denne del af den endelige dispensationshjemmel.

Ved Europa-Parlamentets førstebehandling af direktivforslaget blev der for første gang (i den foreslåede artikel 10) foreslået en tidsbegrænsning for henholdsvis længde og antal af dispensationer⁵⁵. Den gang blev det foreslået, at undtagelserne højst burde vare i to år, hvorefter der skulle foretages en revision, som skulle fremsendes til Kommissionen, der skulle fastslå, hvorvidt der var sket tilstrækkelige fremskridt. På baggrund af denne revision kunne Kommissionen ifølge forslaget give tilladelse til en yderligere undtagelse i op til to år. Baggrunden for eller forståelsen af denne ændring fremgår ikke af Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Kommissionen vedtog på denne baggrund et revideret forslag til drikkevandsdirektiv, hvori den af Europa-Parlamentet foreslåede ændring af artikel 10 var medtaget⁵⁶. Baggrunden for ændringsforslaget til artikel 10 fremgår ikke af Kommissionens reviderede direktivforslag.

I Rådets fælles holdning nr. 13/98 af 19. december 1997 til det reviderede direktivforslag fremgår dispensationsmuligheden af artikel 9⁵⁷. Artikel 9 i Rådets fælles holdning svarer i vidt omfang til de bestemmelser vedrørende dispensation, som fremgår af det vedtagne drikkevandsdirektivs artikel 9. For så vidt angår (tids)begrænsninger for længde eller antal af dispensationer fremgik det således af artikel 9 i Rådets fælles holdning bl.a., at dispensationer skulle gælde så kort tid som muligt og ikke længere end tre år, at der kunne meddeles en anden gangs-dispensation med en varighed på højst tre år, og at Kommissionen efter ansøgning kunne træffe afgørelse om endnu en dispensation med en varighed på højst tre år (tredje gangs-dispensation).

Som begrundelse for Rådets foreslåede ændring af dispensationsmuligheden blev følgende anført:

⁵⁴ Jf. KOM (1994) 0612, Forslag af 4. januar 1995 til Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand.

⁵⁵ EF-Tidende, nr. C 20/128, 20. januar 1997.

⁵⁶ Jf. KOM(97) 228 endelig udg., Ændret forslag til Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand.

⁵⁷ Jf. EF-Tidende nr. C 91/1 af 26. marts 1998.

”Rådet er enigt om at tidsbegrænse såvel eventuelle dispensationer under den generelle ordning (artikel 9) som forlængelser af fristen for overholdelse i særlige tilfælde (artikel 15), således som Europa-Parlamentet har foreslået. På baggrund af de vanskeligheder, som medlemsstaterne i nogle tilfælde vil få med de omkostninger eller den tid, der er nødvendig for at træffe foranstaltninger (f. eks. tilpasning af vandbehandlingen eller udvikling af en alternativ kilde) og under forudsætning af, at visse kriterier og betingelser er opfyldt, har Rådet dog skønnet, at det vil være hensigtsmæssigt med en længere periode end den, Europa-Parlamentet har foreslået.

[...]

Kommissionen har givet sin tilslutning til Rådets ændringer.”

Af Europa-Parlamentets andenbehandling af det på det tidspunkt foreliggende direktivforslag fremgår, at Europa-Parlamentet på ny foreslog bestemmelsen om dispensation ændret således, at der (kun) var mulighed for at give maksimalt to dispensationer af hver maksimalt 2 års varighed⁵⁸. Rådets forslag om mulighed for at give tredje gangs-dispensationer var ikke medtaget i forslaget. Baggrunden for ændringsforslaget til artikel 9 fremgår ikke.

Kommissionen vedtog herefter endnu et revideret forslag til drikkevandsdirektiv⁵⁹. Af det reviderede forslag fremgår, at Kommissionen ikke kunne acceptere den af Europa-Parlamentet senest foreslåede ændring af dispensationsmuligheden i artikel 9:

”Ændring[erne] går ud på at ændre dispensationsordningen i artikel 9, stk. 1, og artikel 15, stk. 1. En accept af disse ændringer kunne bringe vedtagelsen af direktivet i fare, da Rådet havde meget svært ved at nå til enighed om dette punkt. Kommissionen er af den opfattelse, at der er taget hensyn til Parlamentets vigtigste betænkeligheder, idet der kun kan gives dispensationer, når der ikke foreligger nogen potentiel sundhedsfare, og vandforsyningerne ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Dispensationerne er endvidere tidsbegrænsede og Kommissionen er til stadighed involveret.”

Dispensationsmuligheden i artikel 9 blev herefter ikke ændret af Kommissionen og svarede derfor til artikel 9 i Rådets fælles holdning nr. 13/98 af 19. december 1997. Det var også denne bestemmelse, der efterfølgende blev vedtaget i det endelige drikkevandsdirektiv⁶⁰.

⁵⁸ Jf. Europa-Parlamentets andenbehandling af direktivforslaget af 13. maj 1998.

⁵⁹ Jf. KOM(1998) 388 endelig udg., Revideret forslag af 8. juli 1998 til Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand.

⁶⁰ Det bemærkes, at Miljøstyrelsen i forbindelse med udarbejdelse af Drikkevandsredegørelsen identificerede originalsagen for Miljøstyrelsens arbejde med og implementering af drikkevandsdirektivet, men at den efterfølgende gennemgang af originalsagen viste, at sagen ikke indeholdt det pågældende materiale. Miljøstyrelsen bestilte efter det oplyste derfor en arkivundersøgelse hos Rigsarkivet, for at finde sagen. Rigsarkivet fandt, at sagen var blevet videreakteret til seks nye sager. Materialet fra disse seks sager er tidligere gennemgået af departementet, som efter det oplyste ikke fandt noget af relevans for spørgsmålet om fortolkningen af direktivets artikel 9.

Den såkaldte ”sub-group of the Art. 12 Committee of the Drinking Water Directive”, hvor både medlemsstaterne og Kommissionen er repræsenteret⁶¹, udstedte i oktober 2011 dokumentet ”Guidance Document on reporting under the Drinking Water Directive 9883EC – Information required by the European Commission under Article 9 (derogations)”. Det bemærkes, at der i dette dokument var medtaget formularer til indberetning af både første gangs-dispensationer til vandforsyninger på mere end 1.000 m³ pr. dag i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5.000 personer samt alle anden og tredje gangs-dispensationer.

Det fremgår af dokumentet, at medlemsstaterne inden for to måneder efter meddelelse af dispensation skal sende alle første gangs-dispensationer til vandforsyninger på mere end 1.000 m³ pr. dag i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5.000 personer til Kommissionen (”større vandforsyninger”), jf. også direktivets artikel 9, stk. 7. Det fremgår desuden, at medlemsstaterne inden for to måneder efter meddelelse skal sende alle anden gangs-dispensationer til Kommissionen. Det bemærkes i den forbindelse, at direktivets artikel 9, stk. 1, som fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at notificere alle anden gangs-dispensationer til Kommissionen (og ikke kun dem, der gives til større vandforsyninger), ikke indeholder en frist for fremsendelsen. Endelig fremgår det af dokumentet, at medlemsstaterne senest tre måneder inden udløbet af en anden gangs-dispensationsperiode skal sende en ansøgning om godkendelse af en tredje gangs-dispensationsperiode til Kommissionen, jf. også direktivets artikel 9, stk. 2.

Det bemærkes, at dokumentet er udstedt i oktober 2011, men at det ikke i dokumentet er anført, at dispensationsmulighederne kan være udløbet.

3.2.5.1.5 Lovgivningsprocessen i forbindelse med vedtagelse af det nye drikkevandsdirektiv

Følgende skal fremhæves fra lovgivningsprocessen i forbindelse med vedtagelse af det nye drikkevandsdirektiv og spørgsmålet om muligheden for meddelelse af dispensationer:

Det nye drikkevandsdirektiv har i artikel 15, stk. 1, følgende bestemmelse for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at dispensere fra direktivets kvalitetskrav:

”I behørigt begrundede tilfælde kan medlemsstaterne dispensere fra de parameterværdier, der er fastsat i bilag I, del B, eller som er fastsat i henhold til artikel 5, stk. 3, inden for en maksimal værdi, som de fastlægger, såfremt sådanne dispensationer ikke indebærer en potentiel fare for menneskers sundhed, og såfremt drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Sådanne dispensationer er begrænset til følgende:

⁶¹ Drikkevandsdirektivets artikel 12, stk. 1, har følgende ordlyd: ”Kommissionen bistås af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.”

- a) et nyt indvindingsopland til indvinding af drikkevand
- b) en ny forureningskilde, der påvises i indvindingsoplandet til indvinding af drikkevand, eller nyligt eftersøgte eller påviste parametre, eller
- c) en uforudset og ekstraordinær situation i et eksisterende indvindingsopland til indvinding af drikkevand, som kan føre til midlertidige begrænsede overskridelser af parameterverdierne.”

Direktivet indeholder ikke i øvrigt andre bestemmelser om muligheden for at meddele dispensation.

Af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv af 1. februar 2018 fremgår, at Kommissionen til direktivets 29. betragtning (om muligheden for at meddele dispensation) foreslog, at medlemsstaterne ikke længere burde have tilladelse til at dispensere fra direktivet. Af Kommissionens bemærkninger til ændringsforslaget fremgår følgende⁶²:

”Dispensationer blev oprindeligt brugt til at indrømme medlemsstaterne op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameterværdi. Denne fremgangsmåde viste sig at være besværlig for både medlemsstaterne og Kommissionen. I nogle tilfælde medførte den desuden forsinkelser af udbedrende foranstaltninger, fordi muligheden for dispensation blev opfattet som en overgangsperiode. Bestemmelsen om dispensationer bør derfor udgå. Af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed i tilfælde af, at parameterverdier overskrides, bør bestemmelserne vedrørende udbedrende foranstaltninger finde anvendelse øjeblikkeligt, uden at der gives mulighed for at indrømme en dispensation fra parameterværdien. Dispensationer, som medlemsstaterne har indrømmet i medfør af artikel 9 i direktiv 98/83/EF, og som stadig gælder på datoen for dette direktivs ikrafttræden, bør imidlertid fortsat finde anvendelse, indtil dispensationen udløber, men bør ikke forlænges.”

Af Europa-Parlamentets første behandling af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv fremgår, at Europa-Parlamentet ikke var enig med Kommissionen i, at medlemsstaterne ikke længere burde have tilladelse til at dispensere fra direktivet. Europa-Parlamentet foreslog herefter følgende formulering af 16. betragtning i forslaget til det nye drikkevandsdirektiv⁶³:

”Medlemsstaterne bør have tilladelse til at dispensere fra dette direktiv. Dispensationer blev oprindeligt brugt til at indrømme medlemsstaterne op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameterværdi. Denne fremgangsmåde har vist sig at være nyttig for medlemsstaterne i betragtning af direktivets ambitionsniveau. Det bør imidlertid bemærkes, at denne fremgangsmåde i visse tilfælde har medført forsinkelser af udbedrende

⁶² Jf. COM(2017)/753/Final, Kommissionens forslag til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand (omarbejdet), side 38.

⁶³ Jf. TA/2019/0320, Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 28. marts 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand (omarbejdning) (COM(2017)0753, ændring 27.

foranstaltninger, fordi muligheden for dispensation nogle gange blev opfattet som en overgangsperiode. [...].”

Af Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af nyt drikkevandsdirektiv fremgår, at muligheden for dispensation omtales i 32. betragtning, som har følgende ordlyd⁶⁴:

”(32) Medlemsstaterne bør i særlige og behørigt begrundede tilfælde have tilladelse til fortsat at dispensere fra dette direktiv, og i denne henseende er det nødvendigt at opstille en passende ramme for sådanne dispensationer, forudsat at de ikke indebærer nogen fare for menneskers sundhed, og forudsat at drikkevandsforsyningen i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde. Disse dispensationer bør begrænses til særlige tilfælde. Dispensationer, som medlemsstaterne har givet i medfør af direktiv 98/83/EF, og som stadig gælder ved fristen for nærværende direktivs gennemførelse, bør fortsat finde anvendelse, indtil dispensationen udløber, og bør kun forlænges i henhold til nærværende direktiv, hvis der endnu ikke er blevet givet en anden dispensation.”

Ordlyden af 32. betragtning er uændret i det vedtagne direktiv.

3.2.5.2 *Drikkevandsbekendtgørelsens bestemmelser om dispensationer*

Ved en gennemgang af de drikkevandsbekendtgørelser, der har været gældende fra tidspunktet for implementeringen af drikkevandsdirektivet i dansk ret, er det konstateret, at bekendtgørelsens bestemmelser om dispensation igennem tiden er blevet ændret. Der foretages i det følgende derfor en kronologisk gennemgang af relevante bestemmelser om dispensation i de bekendtgørelser, der har været gældende fra implementeringen af drikkevandsdirektivet og indtil udstedelse af kommissoriet af 7. december 2020.

3.2.5.2.1 *2001-bekendtgørelsen*

Bekendtgørelse nr. 871 af 21. september 2001 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (”2001-bekendtgørelsen”) var den første drikkevandsbekendtgørelse, som blev udstedt efter vedtagelsen af lov nr. 1273 af 20. december 2000 om ændring af lov om vandforsyning m.v., og som derved blev den første drikkevandsbekendtgørelse, der implementerede drikkevandsdirektivet.

2001-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 18-21 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene.

⁶⁴ Jf. ST 6230 2020 REV 3, Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand (omarbejdning), vedtaget den 23. oktober 2020.

Af bekendtgørelsens § 18, stk. 2, fremgik følgende vedrørende muligheden for at meddele første gangs-dispensationer:

”Opfylder vandet i et alment vandforsyningsanlæg ikke de kvalitetskrav, der er fastsat i medfør af denne bekendtgørelse, kan kommunalbestyrelsen i det påbud, som meddeles efter [vandforsynings]lovens § 62, stk. 1, dispensere fra de i [2001-bekendtgørelsens] bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt og som højst kan være 3 år. Det samme gælder for ikke-almene vandforsyningsanlæg, som producerer mere end 3.000 m³ vand årligt, samt vandforsyningsanlæg omfattet af [2001-bekendtgørelsens] § 7, stk. 1, nr. 2-5.”

Som undtagelse hertil fremgik det af bekendtgørelsens § 18, stk. 3, at der ikke kunne dispenseres fra de i bilag 1d fastsatte kvalitetskrav for mikrobiologiske parametre, bortset fra kimtal ved 22°C.

Kompetencen til at meddele dispensation var i henhold til § 18, stk. 2, tillagt kommunalbestyrelsen, men der var i § 18, stk. 4, fastsat krav om, at der skulle indhentes en udtalelse fra embedslægeinstitutionen, inden der kunne dispenseres.

Det fremgik af bekendtgørelsens § 18, stk. 5, at dispensation fra de i bekendtgørelsens bilag 1a-1d fastsatte kvalitetskrav ikke kunne gives, hvis der var umiddelbar mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning.

I bekendtgørelsens § 18, stk. 6, var der fastsat krav om, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med meddelelse af en dispensation skulle træffe beslutning efter vandforsyningslovens § 62 om, hvilke foranstaltninger, der skulle træffes i den periode, hvor dispensationen er gældende.

Bekendtgørelsens § 19, stk. 3, indeholdt desuden krav om, at kommunalbestyrelsen i dispansationsperioden skulle føre tilsyn med de udbedrende foranstaltninger for at fastslå, om der var gjort tilstrækkelige fremskridt.

Af bekendtgørelsens § 19, stk. 4, fremgik det, at påbud efter vandforsyningslovens § 62, der indeholdt en dispensation til en vandforsyning med tilladelse til indvinding af mere end 350.000 m³ vand årligt, straks af kommunalbestyrelsen skulle sendes i kopi til Miljøstyrelsen, som skulle sende dispensationen videre til Kommissionen.

I bekendtgørelsens § 20 var der fastsat regler om muligheden for at meddele anden gangs-dispensationer. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

”§ 20. Er en overskridelse af kvalitetskravene i vandet fra et vandforsyningsanlæg ikke afhjulpet inden for 3 år, jf. § 18, stk. 2, kan amtsrådet, efter ansøgning fra ejeren af

vandforsyningsanlægget og efter indhentet udtalelse fra kommunalbestyrelsen og embedslægeinstitutionen, for vandforsyningsanlægget eller for nærmere afgrænsede områder, dispensere fra de i bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav.

Stk. 2. Der kan ikke dispenseres fra de i bilag 1d fastsatte kvalitetskrav for mikrobiologiske parametre.

Stk. 3. Dispensation fra de i bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav kan ikke gives, hvis der er umiddelbar mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning.

[...]

Stk. 5. I forbindelse med dispensation fra de i bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav træffer amtsrådet efter lovens § 62 beslutning om, hvilke foranstaltninger der skal træffes i den periode, hvor dispensationen er gældende.

Stk. 6. Dispensation fra de i bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav meddeles for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt og som højst kan være 3 år.

[...]

Stk. 8. I dispensationsperioden skal kommunalbestyrelsen føre tilsyn med de udbedrende foranstaltninger for at fastslå om, der er gjort tilstrækkeligt fremskridt.

[...]

Stk. 10. Amtsrådet skal straks sende kopi af dispensationen til Miljøstyrelsen, som sender den videre til Europa-Kommissionen.”

Kompetencen til at meddele anden gangs-dispensation var i henhold til § 20, stk. 1, tillagt de daværende amtsråd, som dog forinden skulle indhente udtalelser fra henholdsvis den stedlige kommune og embedslægeinstitutionen.

I bekendtgørelsens § 20, stk. 10, var der fastsat krav om, at amtsrådet straks skulle sende kopi af anden gangs-dispensationer til Miljøstyrelsen, som skulle sende dispensationerne videre til Kommissionen.

I bekendtgørelsens § 21 var der herudover fastsat regler om muligheden for at meddele tredje gangs-dispensationer. Bekendtgørelsens § 21 havde følgende ordlyd:

”§ 21. I ganske særlige tilfælde kan amtet, efter Miljøstyrelsens og Europa-Kommissionens godkendelse meddele en yderligere dispensation. Ejeren af vandforsyningsanlægget skal sende ansøgning samt en indhentet udtalelse fra amtsrådet herom til Miljøstyrelsen.

Stk. 2. I forbindelse med ansøgning og meddelelse efter stk. 1, finder bestemmelserne i § 20 tilsvarende anvendelse.”

Kompetencen til at meddele tredje gangs-dispensation var i henhold til § 21, stk. 1, således også tillagt de daværende amter, men krævede, at dispensationen forinden var blevet godkendt af henholdsvis Miljøstyrelsen og Kommissionen.

Henvisningen til § 20 i bekendtgørelsens § 21, stk. 2, betød herudover bl.a., at også tredje gangs-dispensationer skulle meddeles for et bestemt tidsrum, der skulle fastsættes så kort som muligt, og som højst kunne være 3 år, og at amtsrådet straks skulle sende kopi af tredje gangs-dispensationer til Miljøstyrelsen, som skulle sende dispensationerne videre til Kommissionen.

Bekendtgørelsens § 33 indeholdt ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser. Af § 33, stk. 1, fremgik, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 17. oktober 2001. Af § 33, stk. 5, fremgik bl.a., at *"kvalitetskravene, som vand skal opfylde efter bekendtgørelsens kapitel 2 og bilag 1, skal være opfyldt senest den 25. december 2003, medmindre der er meddelt dispensation efter reglerne i kapitel 3"*.

3.2.5.2.2 2006-bekendtgørelsen

2001-bekendtgørelsen blev i januar 2007 erstattet af bekendtgørelse nr. 1664 af 14. december 2006 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2006-bekendtgørelsen").

2006-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 17-20 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var i vidt omfang uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2001-bekendtgørelsen. Relevante ændringer i relation til nærværende redegørelse var dog, at kompetencen til at meddele både anden og tredje gangs-dispensationer var blevet overført fra de daværende amtsråd til den stedlige kommunalbestyrelse, jf. § 19, stk. 1, og § 20, stk. 1, i 2006-bekendtgørelsen. Herudover var kravet om en udtalelse fra embedslægeinstitutionen forud for meddelelse af dispensationer blevet erstattet af et krav om en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen, jf. § 17, stk. 4, og § 19, stk. 1, i 2006-bekendtgørelsen.

Af 2006-bekendtgørelsens § 32 fremgik, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2007, og at 2001-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.3 2007-bekendtgørelsen

2006-bekendtgørelsen blev ultimo 2007 erstattet af bekendtgørelse nr. 1449 af 11. december 2007 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2007-bekendtgørelsen").

2007-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 17-20 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var i vidt omfang uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2006-bekendtgørelsen. Relevante ændringer i relation til nærværende redegørelse var dog, at kommunalbestyrelsen skulle sende kopi af første gangs-dispensationer til større vandværker samt alle anden og tredje gangs-dispensationer til By- og Landsskabsstyrelsen (i stedet for

Miljøstyrelsen) med henblik på notificering af Kommissionen, jf. § 18, stk. 4, § 19, stk. 9, og § 20, stk. 2, i 2007-bekendtgørelsen. Herudover var § 20, stk. 1, i 2007-bekendtgørelsen blevet ændret således, at kommunalbestyrelsens meddelelse af tredje gangs-dispensationer krævede, at dispensationen forinden var blevet godkendt af henholdsvis By- og Landsskabsstyrelsen (i stedet for Miljøstyrelsen) og Kommissionen.

Af 2007-bekendtgørelsens § 32 fremgik det, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 22. december 2007, og at 2006-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.4 2011-bekendtgørelsen

2007-bekendtgørelsen blev i november 2011 erstattet af bekendtgørelse nr. 1024 af 31. oktober 2011 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2011-bekendtgørelsen").

2011-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 16-19 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var i vidt omfang uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2007-bekendtgørelsen. Relevante ændringer i relation til nærværende redegørelse var dog, at kommunalbestyrelsen skulle sende kopi af første gangs-dispensationer til større vandværker samt alle anden og tredje gangs-dispensationer til Naturstyrelsen (i stedet for By- og Landsskabsstyrelsen) med henblik på notificering af Kommissionen, jf. § 17, stk. 4, § 18, stk. 9, og § 19, stk. 2, i 2011-bekendtgørelsen. Herudover var § 19, stk. 1, i 2011-bekendtgørelsen blevet ændret således, at kommunalbestyrelsens meddelelse af tredje gangs-dispensationer krævede, at dispensationen forinden var blevet godkendt af henholdsvis Naturstyrelsen (i stedet for By- og Landsskabsstyrelsen) og Kommissionen.

Det fremgik af 2011-bekendtgørelsens § 31, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 14. november 2011, og at 2007-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre relevante ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.5 2014-bekendtgørelsen

2011-bekendtgørelsen blev i april 2014 erstattet af bekendtgørelse nr. 292 af 26. marts 2014 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2014-bekendtgørelsen").

2014-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 16-19 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2011-bekendtgørelsen.

Det fremgik af 2014-bekendtgørelsens § 31, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. april 2014, og at 2011-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.6 2015-bekendtgørelsen

2014-bekendtgørelsen blev i november 2015 erstattet af bekendtgørelse nr. 1310 af 25. november 2015 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2015-bekendtgørelsen").

2015-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 16-19 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2014-bekendtgørelsen.

Af 2015-bekendtgørelsens § 32 fremgik, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 28. november 2015, og at 2014-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.7 2016-bekendtgørelsen

2015-bekendtgørelsen blev i juli 2016 erstattet af bekendtgørelse nr. 802 af 1. juni 2016 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2016-bekendtgørelsen").

2016-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 16-19 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne var i vidt omfang uændrede i forhold til bestemmelserne om dispensationsmuligheder i 2015-bekendtgørelsen. Relevante ændringer i relation til nærværende redegørelse var dog, at kommunalbestyrelsen skulle sende kopi af første gangs-dispensationer til større vandværker samt alle anden og tredje gangs-dispensationer til Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (i stedet for Naturstyrelsen) med henblik på notificering af Kommissionen, jf. § 17, stk. 4, § 18, stk. 9, og § 19, stk. 2, i 2016-bekendtgørelsen. Herudover var § 19, stk. 1, i 2016-bekendtgørelsen blevet ændret således, at kommunalbestyrelsens meddelelse af tredje gangs-dispensationer krævede, at dispensationen forinden var blevet godkendt af henholdsvis Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (i stedet for Naturstyrelsen) og Kommissionen.

Af 2016-bekendtgørelsens § 32 fremgik, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juli 2016, og at 2015-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet. Der var ikke fastsat andre ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

3.2.5.2.8 2017-bekendtgørelsen

2016-bekendtgørelsen blev i oktober 2017 erstattet af bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg ("2017-bekendtgørelsen").

2017-bekendtgørelsen indeholdt i §§ 16-19 bestemmelser om muligheden for meddelelse af dispensation fra kvalitetskravene. Bestemmelserne indeholdt flere ændringer i forhold til 2016-bekendtgørelsens bestemmelser om dispensationsmuligheder. Dette har formentlig sammenhæng med, at implementeringsfristen for ændringsdirektivet, jf. afsnit 3.1.2.3 ovenfor, var den 27. oktober 2017, således at 2017-bekendtgørelsen var udtryk for en mere omfattende ændring af drikkevandsbekendtgørelsen.

Bekendtgørelsens § 16, stk. 1-4, om muligheden for at meddele første gangs-dispensationer havde følgende ordlyd:

"§ 16. Opfylder vandet fra et alment forsyningsanlæg ikke de kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af denne bekendtgørelse, jf. § 15, kan vandforsyningen om nødvendigt indsende ansøgning til kommunalbestyrelsen om dispensation fra de i bilag 1 a-c fastsatte kvalitetskrav samt for parameteren kimtal ved 22° C i bilag 1 d for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år. Det samme gælder for ikkealmene vandforsyningsanlæg, bortset fra anlæg, som i gennemsnit leverer mindre end 10 m³ vand pr. dag, medmindre vandet leveres som led i en offentlig eller kommerciel aktivitet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om dispensation. Kommunalbestyrelsen skal, inden der kan dispenseret, indhente en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed. Kommunalbestyrelsen må kun dispensere, hvis dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden. Kommunalbestyrelsen sender kopi af dispensationen til Miljøstyrelsen.

Stk. 3. Miljøstyrelsen skal inden 2 måneder give Europa-Kommissionen meddelelse om meddelte dispensationer for vandforsyninger, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit.

Stk. 4. I forbindelse med dispensation træffer kommunalbestyrelsen efter lovens § 62 beslutning om, hvilke foranstaltninger der skal træffes i den periode, hvor dispensationen er gældende."

Bekendtgørelsens § 17, stk. 3, indeholdt desuden krav om, at kommunalbestyrelsen i dispansationsperioden skulle føre tilsyn med de udbedrende foranstaltninger for at fastslå, om der var gjort tilstrækkelige fremskridt.

Bekendtgørelsens § 18 om muligheden for at meddele anden gangs-dispensationer havde følgende ordlyd:

”§ 18. Er en overskridelse af kvalitetskravene i vandet ikke afhjulpet inden for varigheden af dispensationen, kan vandforsyningen ansøge kommunalbestyrelsen om på ny at dispensere fra kvalitetskrav, som er fastsat i bilag 1 a-c, for et bestemt tidsrum, som skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år. Dispensationen skal indeholde de oplysninger, som fremgår af § 17, stk. 1. Kommunalbestyrelsen må ikke meddele dispensation, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke⁶⁵ er umiddelbar mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning. Kommunalbestyrelsen må kun dispensere efter indhentet udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om dispensation, jf. stk. 1, og skal samtidig med meddelelsen heraf til en vandforsyning sende kopi af dispensationen til Miljøstyrelsen. Dispensationen kan gælde for hele vandforsyningsanlægget eller for nærmere afgrænsede områder.

Stk. 3. I forbindelse med dispensation fra de i bilag 1 a-c fastsatte kvalitetskrav træffer kommunalbestyrelsen efter lovens § 62 beslutning om, hvilke foranstaltninger der skal træffes i den periode, hvor dispensationen er gældende.

[...]

Stk. 5. I dispensationsperioden skal tilsynsmyndigheden føre tilsyn med de udbedrende foranstaltninger for at fastslå, om der er gjort tilstrækkelige fremskridt.

[...]

Stk. 7. Miljøstyrelsen skal inden 2 måneder give Europa-Kommissionen meddelelse om meddelte dispensationer for vandforsyninger, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit.”

Bekendtgørelsens § 19 om muligheden for at meddele tredje gangs-dispensationer havde følgende ordlyd:

”§ 19. I ganske særlige tilfælde kan kommunalbestyrelsen efter Miljøstyrelsens og Europa-Kommissionens godkendelse meddele en yderligere dispensation til en vandforsyning. Vandforsyningen skal sende ansøgning samt en indhentet udtalelse fra kommunalbestyrelsen herom til Miljøstyrelsen.

Stk. 2. I forbindelse med ansøgning og meddelelse af dispensation finder § 18 tilsvarende anvendelse.”

Som det fremgår af bestemmelserne i 2017-bekendtgørelsen, var kommunalbestyrelsen fortsat tillagt kompetencen til at meddele dispensationer, hvorimod Miljøstyrelsen blev tillagt kompetencen til at

⁶⁵ Det fremgår af Karnov-note 1 under § 18 i 2017-bekendtgørelsen, at sætningen ”Kommunalbestyrelsen må ikke meddele dispensation, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke er umiddelbar mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning” skal lyde ”Kommunalbestyrelsen må ikke meddele dispensation, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der er umiddelbar mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning.” Der henvises i noten til brev af 9. november 2017 fra SVANA, hvoraf fremgik, at dette ville blive tilrettet ved ny bekendtgørelse.

modtage dispensationer fra kommunerne og desuden notificere nærmere bestemte dispensationer til Kommissionen.

I henhold til 2017-bekendtgørelsen omfattede pligten til notificering dog alene meddelte dispensationer for vandforsyninger, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit. Både første, anden og tredje gangs-dispensationer til de pågældende vandforsyninger skulle efter bekendtgørelsens regler notificeres, jf. § 16, stk. 3, § 18, stk. 7, og § 19, stk. 2.

Øvrige anden og tredje gangs-dispensationer, som i henhold til tidligere bekendtgørelser havde været omfattet af pligten til notificering, ses ikke omfattet af reglerne om notificering i 2017-bekendtgørelsen.

Som noget nyt var der indsat et krav om, at også meddelte første gangs-dispensationer skulle sendes i kopi fra kommunalbestyrelsen til Miljøstyrelsen, jf. § 16, stk. 2.

Af 2017-bekendtgørelsens § 32 fremgik, at bekendtgørelsen trådte i kraft den 27. oktober 2017, og at 2016-bekendtgørelsen samtidig blev ophævet.

3.2.5.2.9 Efterfølgende ændringer

Drikkevandsbekendtgørelsen er siden 2017-bekendtgørelsen ændret fem gange⁶⁶. Bestemmelserne i §§ 16-19 om dispensationsmuligheder var indtil udstedelsen af 2021-bekendtgørelsen, jf. umiddelbart nedenfor, dog i vidt omfang uændrede i forhold til 2017-bekendtgørelsen med undtagelse af enkelte sproglige præciseringer samt en tilføjelse i § 16, stk. 2, om, at kommunalbestyrelsen kun må dispensere, hvis ”dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke umiddelbart er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning”⁶⁷ (min understregning).

Som anført ovenfor i afsnit 3.1 har der samtidig med udarbejdelsen af nærværende rapport været igangsat et arbejde i Miljøministeriets departement med at udarbejde en ny drikkevandsbekendtgørelse. Den nye drikkevandsbekendtgørelse er som anført trådt i kraft den 1. juli 2021, og behandles separat nedenfor i afsnit 3.3.

⁶⁶ Jf. bekendtgørelse nr. 975 af 27. juni 2018 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, bekendtgørelse nr. 1068 af 23. august 2018 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, bekendtgørelse nr. 524 af 1. maj 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2019-bekendtgørelsen), som var gældende på tidspunktet for udstedelsen af Miljøministeriets kommissorium af 7. december 2020, samt senest ved den nugældende bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen), jf. umiddelbart nedenfor.

⁶⁷ Jf. som tilføjet i bekendtgørelse nr. 975 af 27. juni 2018 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

3.2.5.3 Vurdering

Der har på intet tidspunkt fra 2001 og indtil 2019-bekendtgørelsen været fastsat konkrete bestemmelser i drikkevandsbekendtgørelsen om, at muligheden for at give første, anden og tredje gangs-dispensationer til fravigelse af de kvalitetskrav, der er anført i direktivets bilag I, var tidsbegrænset eller behæftet med en udløbsdato (bortset fra den maksimale varighed af den enkelte dispensation på tre år).

I 2001-bekendtgørelsen fremgik det dog af § 33, stk. 5, at *"kvalitetskravene, som vand skal opfylde efter bekendtgørelsens kapitel 2 og bilag 1, skal være opfyldt senest den 25. december 2003, medmindre der er meddelt dispensation efter reglerne i kapitel 3"*. Denne bestemmelse er ikke videreført i efterfølgende bekendtgørelser, og der er heller ikke i øvrigt indsat bestemmelser om, at muligheden for dispensation skulle være tidsbegrænset.

Den eneste periode, hvor compliancetidspunktet efter direktivets artikel 14 er fremgået af de danske regler, er således i perioden, hvor den første bekendtgørelse efter implementeringen af direktivet (2001-bekendtgørelsen, jf. afsnit 3.2.5.2.1) var gældende.

2001-bekendtgørelsen blev i januar 2007 erstattet af 2006-bekendtgørelsen, jf. afsnit 3.2.5.2.2, og fra og med dette tidspunkt har sammenhængen mellem muligheden for at give dispensation fra kvalitetskravene og compliancetidspunktet ikke kunnet udledes af de danske regler.

Det bemærkes, at drikkevandsbekendtgørelsen siden revisionen i 2017 ikke har indeholdt bestemmelser om krav om notificering af Kommissionen af alle anden og tredje gangs-dispensationer, men alene krav om notificering af samtlige dispensationer til (større) vandforsyninger, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit. Af direktivets artikel 9, stk. 1, fremgår, at alle anden gangs-dispensationer skal sendes til Kommissionen. Direktivet indeholder ikke krav om, at alle tredje gangs-dispensationer skal notificeres til Kommissionen, men alene krav om, at tredje gangs-dispensationer til større vandforsyninger skal notificeres, jf. direktivets artikel 9, stk. 7. Dette må antages at hænge sammen med, at direktivet i artikel 9, stk. 2, i stedet indeholder et krav om, at Kommissionen skal godkende alle tredje gangs-dispensationer allerede forud for, at medlemsstaten giver dispensationen⁶⁸.

⁶⁸ Det bemærkes for en ordens skyld, at direktivets krav om, at tredje gangs-dispensationer kræver godkendelse af Kommissionen forud for, at dispensation kan meddeles, er implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 19.

Det bemærkes desuden, at direktivforpligtelsen om notificering af Kommissionen af alle anden gangs-dispensationer også er beskrevet i Naturstyrelsens vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg⁶⁹:

”Dispensation 2. gang

[...]

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

Det vurderes på denne baggrund, at direktivets artikel 9 ved 2019-bekendtgørelsen *ikke* er korrekt implementeret. Dette gælder både vedrørende muligheden for (overhovedet) at meddele dispensation, som efter direktivet er udløbet, og vedrørende kravet om notificering af Kommissionen af samtlige anden gangs-dispensationer, som blev taget ud af de danske regler ved udstedelsen af 2017-bekendtgørelsen⁷⁰.

3.2.6 Implementering af artikel 10 – Kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer

3.2.6.1 Direktivets artikel 10 om kvalitetssikring af behandling, udstyr og materialer

Artikel 10 har følgende ordlyd:

”Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ethvert stof, eller at ethvert materiale til nye anlæg, som anvendes ved fremstilling eller distribution af drikkevand, og forureninger i forbindelse med sådanne stoffer eller med sådanne materialer til nye anlæg, ikke er til stede i drikkevandet i større koncentrationer end nødvendigt for deres formål, og at de hverken direkte eller indirekte forringer den sundhedsbeskyttelse, som er

⁶⁹ Jf. Vejledning om Vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, Miljøministeriet, Naturstyrelsen (2014), afsnit 5.4.4.

⁷⁰ Miljøministeriet har i det ovenfor omtalte notat af 12. oktober 2020 bl.a. anført følgende: ”I forbindelse med nærværende redegørelse og sammenholdelse af drikkevandsdirektivet og drikkevandsbekendtgørelsen, har Miljøministeriet vurderet, at visse af direktivets forpligtelser i forbindelse med dispensationsadgangen ikke umiddelbart genfindes i drikkevandsbekendtgørelsen. Det gælder eksempelvis pligten til at foretage en revision af, om der er sket tilstrækkelige fremskridt, før der kan gives dispensation nr. 2, og hvorvidt det er direktiv-medholdeligt, at kommunerne i medfør af drikkevandsbekendtgørelsen kan dispensere for andre parametre. Der bør derfor sideløbende med arbejdet i dette notat foretages en tilbundsående analyse af, om der er sket tilstrækkelig implementering af direktivet.” Efter en gennemgang af 2019-bekendtgørelsens bestemmelser kan Kammeradvokaten ikke tiltræde Miljøministeriets vurdering af, at der ikke er sket korrekt implementering af pligten til at foretage en revision af, om der er sket tilstrækkelige fremskridt, før der kan gives dispensation nr. 2. Den tidligere § 19, stk. 3, og § 17, stk. 3, i 2019-bekendtgørelsen bestemmer derimod, at ”[tilsynsmyndigheden] i dispensationsperioden skal [...] føre tilsyn med de udbedrende foranstaltninger for at fastslå, om der er gjort tilstrækkelige fremskridt.” Med hensyn til det af Miljøministeriet anførte om, hvorvidt det er direktiv-medholdeligt, at kommunerne i medfør af drikkevandsbekendtgørelsen kan dispensere ”for andre parametre”, bemærkes, at dispensationsadgangen i artikel 9 omfatter dispensation fra de parameterværdier, der er fastsat i direktivets bilag I, del B, eller i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 3. Hvis der er fastsat grænseværdier for stoffer i drikkevandet ud over de pågældende (supplerende parametre), vil dette ikke være omfattet af direktivets anvendelsesområde.

foreskrevet ved dette direktiv. I denne forbindelse skal fortolkende dokumenter og tekniske specifikationer i henhold til artikel 3 og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer være i overensstemmelse med bestemmelserne i nærværende direktiv.”

3.2.6.2 *National ret*

Miljøministeriets departement har i høringssvar af 14. april 2021 oplyst, at direktivets artikel 10 er implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1007 af 29. juni 2016 om markedsføring og salg af byggevarer i kontakt med drikkevand, som er udstedt af Indenrigs- og Boligministeriet.⁷¹ Det fremgår af bekendtgørelsens § 8, stk. 1, om betingelser for udstedelse af godkendelse, at ”Byggevarer skal være egnede til, at drikkevand efter kontakt med dem overholder kravene i bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.”

Herudover skal kommunalbestyrelsen i henhold til 2019-bekendtgørelsens § 25 føre tilsyn med det tekniske anlæg ved anlæg, som leverer vand omfattet af kvalitetskrav efter bekendtgørelsen. Efter vandforsyningslovens § 21 skal kommunalbestyrelsen desuden godkende installering af nye anlæg.

3.2.6.3 *Vurdering*

Det vurderes, at artikel 10 er tilstrækkeligt implementeret i dansk ret. Dog bemærkes det, at bekendtgørelse nr. 1007 af 29. juni 2016 ikke ses notificeret til Kommissionen, og derfor ikke fremgår af oversigten på EUR-lex over de retsakter, som gennemfører drikkevandsdirektivet i dansk ret. Bekendtgørelsen indeholder heller ikke en implementeringsnote. Det anbefales derfor, at Miljøministeriet orienterer ressortministeren herom, således at der hurtigst muligt kan ske notifikation af bekendtgørelsen samt indsættes en implementeringsnote ved den førstkommende ændring af bekendtgørelsen⁷².

3.2.7 **Implementering af artikel 13 – Information og rapportering**

3.2.7.1 *Direktivets artikel 13 om information og rapportering*

Artikel 13 har følgende ordlyd:

⁷¹ Den officielle hjemmeside for EU-lovgivning (EUR-lex) indeholder en oversigt over de danske retsakter, der gennemfører drikkevandsdirektivet. Oversigten omfatter ikke umiddelbart bestemmelser, der gennemfører direktivets artikel 10.

⁷² Miljøministeriets departement har i e-mail af 1. september 2021 oplyst, at departementet har kontaktet ressortministeriet og gjort opmærksom på den manglende notifikation til Kommissionen.

”1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forbrugerne har adgang til tilstrækkelige, ajourførte oplysninger om drikkevandets kvalitet.

2. Med forbehold af Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger [...] offentliggør medlemsstaterne hvert tredje år en rapport om drikkevandets kvalitet med henblik på at informere forbrugerne. Den første af disse rapporter skal dække årene 2002, 2003 og 2004. Hver rapport skal mindst dække forsyninger på mere end 1 000 m³ om dagen i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5 000 personer; den skal dække tre kalenderår og offentliggøres inden udgangen af det kalenderår, der følger efter rapporteringsperioden.

3. Medlemsstaterne sender Kommissionen deres rapporter senest to måneder efter deres offentliggørelse.

4. Den nærmere udformning af og minimumskravene til indholdet af de i stk. 2 omhandlede rapporter afgøres navnlig under hensyntagen til de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, artikel 5, stk. 2 og 3, artikel 7, stk. 2, artikel 8, artikel 9, stk. 6 og 7, og artikel 15, stk. 1, og ændres om nødvendigt efter proceduren i artikel 12.

5. Kommissionen gennemgår medlemsstaternes rapporter og offentliggør hvert tredje år en sammenfattende rapport om kvaliteten af drikkevandet i Fællesskabet. Denne rapport offentliggøres senest ni måneder efter modtagelsen af medlemsstaternes rapporter.

6. Sammen med den første rapport om dette direktiv, som omhandlet i stk. 2, skal medlemsstaterne ligeledes forelægge Kommissionen en rapport om de foranstaltninger, de har truffet eller påtænker at træffe for at opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, og bilag I, del B, note 10. Kommissionen fremsætter om fornødent et forslag til denne rapports form efter proceduren i artikel 12.”

3.2.7.2 2019-bekendtgørelsens § 29

Det fremgår af vandforsyningslovens § 55, stk. 7, at miljøministeren kan fastsætte regler om, at en almen vandforsyning skal offentliggøre informationer om vandkvaliteten.

Af 2019-bekendtgørelsens § 29, stk. 1, fremgår, at en almen vandforsyning for hvert vandforsyningsanlæg skal stille den nødvendige information om vandforsyningen og drikkevandskvalitet til rådighed for forbrugerne. Informationen skal mindst indeholde følgende:

- 1) Vandforsyningsens navn, adresse, telefonnummer, e-mailadresse, hjemmeside og eventuelle kontaktpersoner,
- 2) oplysning om forsyningsområder,
- 3) oplysning om indvindingsmængder og områder, hvor vandet indvindes fra,
- 4) oplysning om vandbehandling på vandforsyningsanlægget,

- 5) oplysning om antal og resultater af samtlige kontrolmålinger, som er foretaget i henhold til vilkår i indvindingstilladelsen, og samtlige kontrolmålinger, som er foretaget i henhold til denne bekendtgørelse, bortset fra kontrolmålinger foretaget efter § 7, stk. 6,
- 6) en generel beskrivelse af drikkevandskvalitet, herunder værdier for almindelige parametre såsom hårdhed, jern, mangan og mikrobiologisk kvalitet og værdier for parametre af særlig lokal betydning, såsom nitrat, nikkel og fluorid, og
- 7) oplysning om overskridelser af kvalitetskrav fastsat i henhold til bilag 1a-1d og af Miljøstyrelsens vejledende kvalitetskrav i vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg og oplysninger om overskridelser af kvalitetskrav fastsat ved vilkår i indvindingstilladelsen.

Det fremgår desuden af § 29, stk. 2, at den almene vandforsyning mindst én gang om året skal opdatere oplysningerne. Oplysningerne anført i nr. 1, 6 og 7 ovenfor skal herudover være tilgængelige på vandforsyningens hjemmeside, og det skal fremgå af de offentliggjorte oplysninger, hvor og hvordan forbrugeren kan indhente yderligere oplysninger om forhold anført under nr. 2-5.

Der ses ikke i dansk ret fastsat regler om offentliggørelse af rapporter om drikkevandets kvalitet med henblik på at informere forbrugerne, jf. direktivets artikel 13, stk. 2-5. Dog fremgår det af Miljøstyrelsens hjemmeside, at Danmark hvert 3. år skal offentliggøre en rapport om den danske drikkevandskvalitet⁷³. Ved en internetsøgning efter de pågældende rapporter ses desuden, at der er blevet offentliggjort rapporter for de perioder, som Danmark i henhold til direktivets artikel 13, stk. 2, 2. pkt., har været forpligtet til (dvs. for perioderne 2002-2004, 2005-2007, 2008-2010, 2011-2013, 2014-2016 og 2017-2019). Miljøministeriets departement har i høringssvar af 14. april 2021 oplyst, at rapporterne udarbejdes på baggrund af de oplysninger, der er offentligt tilgængelige i Jupiter-databasen.

3.2.7.3 *Vurdering*

Det vurderes, at artikel 13, stk. 1, er korrekt implementeret i 2019-bekendtgørelsens § 29.

Det vurderes ligeledes, at Danmark har overholdt forpligtelsen i artikel 13, stk. 2.

⁷³ <https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/drikkevand/> (version set den 15. marts 2021).

3.3 Bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen)

Som anført i afsnit 3.1 trådte 2021-bekendtgørelsen i kraft den 1. juli 2021, jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. Ændringer i 2021-bekendtgørelsen, som er relevante for nærværende undersøgelse, gennemgås i det følgende.

3.3.1 *Dispensationsmuligheder i 2021-bekendtgørelsen*

I forbindelse med høringen over udkastet til ny drikkevandsbekendtgørelse anførte ministeriet følgende om udkastet på høringsportalen⁷⁴:

”Udkastet til bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (drikkevandsbekendtgørelsen) har til hovedformål at rette op på samt tilpasse bestemmelserne om dispensationsadgang ved overskridelse af kvalitetskrav med det nugældende drikkevandsdirektiv (direktiv 98/83/EF af 3. november 1998), da regler herom i den nugældende drikkevandsbekendtgørelse er i strid med drikkevandsdirektiv. Udkastet indeholder nye bestemmelser vedrørende dispensationsadgangen ved overskridelse af kvalitetskrav i §§ 16-21. Bestemmelsen i § 16 vedrører EU-fastsatte kvalitetskrav, og bestemmelserne i §§17-21 vedrører nationalt fastsatte kvalitetskrav. Derudover er der foretaget en række ændringer i bekendtgørelsens bilag. Kvalitetskravene, der førhen indgik i bilag 1 a-d i drikkevandsbekendtgørelsen, er nu omfordelt på nye lister. Dette er gjort for at skabe en mere direktivnær implementering af direktivet. Konkret er kemiske parametre fra bilag 1a, 1b og 1c fordelt på fire nye lister. For yderligere oplysninger herom henvises til udkastet til bekendtgørelsens bilag samt høringsbrevet.”

Reglerne i 2021-bekendtgørelsen er i overensstemmelse med denne sammenfatning. 2021-bekendtgørelsens § 16 bestemmer således, at kommunalbestyrelsen for så vidt angår manglende opfyldelse af de kvalitetskrav, der er fastsat i 2021-bekendtgørelsens bilag 1 b, 1 d og 1 f, alene kan dispensere for kvalitetskravene, hvis overskridelsen er ubetydelig, og udbedrende foranstaltninger i medfør af vandforsyningslovens § 62 kan afhjælpe problemet inden for højst 30 dage.

2021-bekendtgørelsens §§ 17-21 fastsætter derimod regler om dispensation for kvalitetskrav fastsat i bekendtgørelsens bilag 1 c og 1 e. En sådan dispensation kan fortsat gives for tre år ad gangen, forudsat at dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke umiddelbart er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning. Kommunalbestyrelsen skal, inden der kan dispenseres, også efter de nye regler, desuden indhente en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed.

⁷⁴ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/65083> (26-04-2021)

Ved ændringen af drikkevandsbekendtgørelsen er bekendtgørelsens bilag samtidig ændret, og opdelingen af dispensationsmulighederne efter henholdsvis § 16 og §§ 17-21 i 2021-bekendtgørelsen skal ses i lyset heraf.

De nye bilag 1 b, 1 d og 1 f, som der henvises til i § 16, omfatter kvalitetskrav, der har ophæng i drikkevandsdirektivets bilag.

De nye bilag 1 c og 1 e, som der henvises til i § 17, omfatter kvalitetskrav, der er fastsat nationalt og således ikke omfattet af direktivets bestemmelser.

Det er vurderet ovenfor, jf. afsnit 3.2.5.3, at 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 om dispensationer ikke er en korrekt implementering af drikkevandsdirektivets artikel 9. Spørgsmålet er herefter, om 2021-bekendtgørelsen har bragt dansk ret i overensstemmelse med direktivets artikel 9.

Efter artikel 9, stk. 4, kan der - forudsat at der er tale om en ubetydelig overskridelse af parameterværdien, og at udbedrende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, kan afhjælpe problemet inden for 30 dage - gives en tilladelse til en overskridelse af en parameterværdi. I disse tilfælde skal der sættes en parameterværdi, som skal angive den højest tilladte koncentration af det pågældende stof samt en tidsfrist for afhjælpning af problemet. Sådanne tilfælde vil være undtaget fra kravene oplyst i artikel 9, stk. 3, der gør sig gældende ved regulære dispensationer. Det vil sige, at en ubetydelig overskridelse af parameterværdien omfattet af artikel 9, stk. 4, ikke skal notificeres til EU-Kommissionen, ligesom anvendelsen af bestemmelsen hverken er underlagt en tidsbegrænsning på 3 x 3 år, som det er tilfældet for artikel 9, stk. 1, eller krav om information til forbrugerne.

Miljøministeriet har oplyst⁷⁵, at Kommissionen på sagsbehandlerniveau over for departementet har oplyst, at artikel 9, stk. 4, ikke udgør en egentlig dispensationsadgang, som det er tilfældet for artikel 9, stk. 1, men er tiltænkt som en måde, hvorpå medlemsstater inden for kort tid kan løse en ubetydelig overskridelse af en parameterværdi og overholde drikkevandsdirektivet, uden at situationen falder ind under artikel 8. Kommissionen er over for departementet dog efter det oplyste ikke kommet med yderligere oplysninger og/eller retningslinjer for brugen af artikel 9, stk. 4.

Henset til karakteren af artikel 9, stk. 4, og til, at direktivet eksplicit undtager dispensationer efter artikel 9, stk. 4, fra øvrige bestemmelser om dispensationer, samt til, at Kommissionen efter det oplyste har tilkendegivet, at artikel 9, stk. 4, ikke udgør en egentlig dispensationsadgang, vurderes det, at

⁷⁵ Bilag – Miljøministeriets juridiske analyse af dispensationsadgangen i drikkevandsdirektivet fra 1998 sammenholdt med drikkevandsbekendtgørelsen - udkast af 12. oktober 2020.

medlemsstaterne fortsat har adgang til at benytte sig af muligheden i artikel 9, stk. 4, om ”30 dages-dispensationer” (maksimalt 30 dage).

Da 2021-bekendtgørelsens § 16 endvidere opstiller de samme betingelser som artikel 9, stk. 4, har Kammeradvokaten ikke bemærkninger til bestemmelsen.

Det skal tilføjes, at 2021-bekendtgørelsens § 16, stk. 3, indeholder den samme begrænsning af muligheden for at give ”30 dages-dispensationer” som direktivets artikel 9, stk. 5⁷⁶.

Det vurderes på denne baggrund, at 2021-bekendtgørelsen, som trådte i kraft den 1. juli 2021, indebærer en sådan ændring af drikkevandsbekendtgørelsen, at direktivets artikel 9 nu må betragtes som korrekt implementeret.

Kammeradvokaten bemærker dernæst, at opdelingen af 2021-bekendtgørelsens bilag i henholdsvis bilag, der indeholder parameterverdier med et EU-retligt ophæng, og bilag der indeholder parameterverdier med et nationalt ophæng, synes hensigtsmæssig. På denne måde sikres en stringent opdeling mellem de parameterverdier, som der fortsat kan dispenseres fra (supplerende nationale parameterverdier), og de parameterverdier, som der kun kan gives en ”30 dages-dispensation” fra i medfør af bekendtgørelsens § 16 (EU-retlige parameterverdier).

Det bemærkes desuden, at der også i udkast til ny drikkevandsvejledning, som har været i høring med høringsfrist den 27. august 2021, er redegjort for opdelingen af kvalitetskrav i 2021-bekendtgørelsens bilag. Det i udkast til vejledning anførte svarer til 2021-bekendtgørelsens opbygning. Af udkast til ny drikkevandsvejledning fremgår følgende:

”De fleste kvalitetskrav i bekendtgørelsen stammer fra drikkevandsdirektivet, enten fordi de fremgår direkte af direktivets bilag, eller fordi de er fastsat nationalt i overensstemmelse med drikkevandsdirektivets artikel 5. Dog er der også nationalt fastsatte kvalitetskrav for parametre, som ikke har ophæng i drikkevandsdirektivet, eksempelvis cobolt, zink, fluoranthen, PFAS og pentachlorphenol. Enkelte kvalitetskrav er af sundhedsmæssige hensyn skærpet nationalt i forhold til EU's kravverdier: ammonium, natrium, nitrit, pH, arsen, bly, cadmium, chlorholdige opløsningsmidler og trihalomethaner. I øvrigt er EU's kvalitetskrav for parameteren ledningsevne i bekendtgørelsen suppleret med et nationalt vejledende minimumskrav.

Bekendtgørelsens bilag opdeles som følgende:

⁷⁶ Det fremgår heraf, at 30 dages-dispensationer ikke længere kan anvendes, hvis den samme parameterværdi for en given vandforsyning i løbet af de foregående 12 måneder er blevet overskredet i mere end 30 dage sammenlagt.

- Bilag 1 a, b omhandler kvalitetskrav fastsat i drikkevandsdirektivet og bilag f omhandler kvalitetskrav fastsat i Euratom drikkevandsdirektivet [fodnote udeladt]
- Bilag 1 c - e omhandler kvalitetskrav fastsat nationalt uden ophæng i EU-regler.”

3.3.2 Bestemmelser om information til forbrugerne i den nye drikkevandsbekendtgørelse

Det er i afsnit 3.2.7 konstateret, at 2019-bekendtgørelsen ikke ses at indeholde regler om offentliggørelse af rapporter om drikkevandets kvalitet hvert tredje år, jf. direktivets artikel 13, stk. 2. Det er imidlertid samtidig vurderet, at Danmark har overholdt forpligtelsen i artikel 13, stk. 2, da der er blevet offentliggjort rapporter i alle de år, hvor Danmark har været forpligtet hertil.

I 2021-bekendtgørelsen er der i § 31, stk. 4, indsat en bestemmelse om, at Miljøstyrelsen hvert tredje år offentliggør en rapport om drikkevandets kvalitet med henblik på at informere forbrugerne. Det fremgår, at hver rapport mindst skal dække forsyninger på mere end 1.000 m³ om dagen i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5.000 personer; den skal dække tre kalenderår og offentliggøres inden udgangen af det kalenderår, der følger efter rapporteringsperioden. Første rapport efter bekendtgørelsens ikrafttræden skal dække perioden 2020-2022 og skal offentliggøres inden udgangen af 2023.

Bestemmelsen i 2021-bekendtgørelsens § 31, stk. 4, indeholder derved tilsvarende krav som direktivets artikel 13, stk. 2.

Ved indsættelsen af § 31, stk. 4, i 2021-bekendtgørelsen er der således indført en specifik hjemmel, som forpligter Miljøstyrelsen til at udarbejde de pågældende rapporter, og dette tydeliggør, at Danmark overholder forpligtelsen i direktivets artikel 13, stk. 2.

3.3.3 Øvrige bemærkninger

Kammeradvokaten bemærker, at der i 2021-bekendtgørelsen ikke i øvrigt er foretaget indholdsmæssige ændringer af betydning for Kammeradvokatens vurdering af, hvorvidt drikkevandsdirektivet er korrekt implementeret i national ret, jf. ovenfor i afsnit 3.2. Det vurderes derfor også i relation til de øvrige (nugældende) regler i 2021-bekendtgørelsen, at disse fortsat udgør en korrekt implementering af direktivet.

4. SPØRGSMÅL 2

I afsnit 4.1-4.8 gennemgås de bestemmelser, der er anført i bekendtgørelsesoversigten⁷⁷, hvor Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence⁷⁸.

I afsnit 4.9-4.10 gennemgås de bestemmelser, der er anført i lovbestemmellesoversigten⁷⁹.

Det vurderes som det første, om der (overhovedet) foreligger et administrationsgrundlag⁸⁰, og i bekræftende fald, om dette må anses for værende en korrekt og fyldestgørende beskrivelse af Miljøstyrelsens myndighedsopgave(r). Hvis ikke der foreligger et administrationsgrundlag, vurderes det, om der *burde* foreligge et administrationsgrundlag, således at dette skal udarbejdes, eller om Miljøstyrelsen kan behandle sagen i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow”⁸¹ i henhold til det relevante lovgrundlag.

I afsnit 4.11 gennemgås desuden de af Miljøstyrelsen fremsendte procedurebeskrivelser, som ikke direkte hører til de bestemmelser, der er anført i bekendtgørelsesoversigten eller i lovbestemmellesoversigten, men som omfatter opgaver og sagsbehandlingskridt, som kan være relevante for flere typer af sager, dvs. generelle eller tværgående procedurebeskrivelser.

Som det fremgår ovenfor, er det i de tilfælde, hvor der ikke foreligger et administrationsgrundlag, tillige vurderet, om der burde foreligge et administrationsgrundlag.

⁷⁷ [Bilag – Oversigt – Miljøstyrelsens opgaver i henhold til de bestemmelser, der er anført i bekendtgørelsesoversigten.](#)

⁷⁸ Begrebet ”myndighedskompetence” omfatter i nærværende undersøgelse både den egentlige administration af reglerne, men også områder, hvor Miljøstyrelsen f.eks. har en vejlednings- eller oplysningspligt eller pligt til at notificere Europa-Kommissionen.

⁷⁹ [Bilag – Oversigt – Miljøstyrelsens opgaver i henhold til vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven.](#)

⁸⁰ Begrebet ”administrationsgrundlag” omfatter i denne undersøgelse – men er ikke begrænset til – sagsbehandlernes notater, instrukser, procedurebeskrivelser, interne vejledninger, paradigmer m.v.

⁸¹ Her og i det følgende forstås ved Miljøstyrelsens ”almindelige sagsflow”, at styrelsen træffer afgørelse i overensstemmelse med procedurebeskrivelsen ”Træffe afgørelse”, som gælder for alle afgørelser, som træffes af styrelsen efter lovgivningen inden for styrelsens ansvarsområde, medmindre der er udarbejdet specifikke procedurer for afgørelser indenfor et lovområde. Procedurebeskrivelsen ”Træffe afgørelse”, dateret den 14. april 2021, er vedlagt nærværende undersøgelse som bilag. Ved Miljøstyrelsens ”almindelige sagsflow” forstås desuden, at afgørelserne træffes i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige regler. Ved Miljøstyrelsens ”almindelige sagsflow” forstås endvidere – hvis det er relevant for den pågældende sag – at styrelsen træffer afgørelse i overensstemmelse med retningslinjerne i de generelle/tværgående procedurebeskrivelser, som er beskrevet nedenfor i afsnit 4.11. Ved Miljøstyrelsens ”almindelige sagsflow” forstås endelig, at sagerne, når de kommer ind, fordeles på en hensigtsmæssig måde.

I vurderingen af, om der er behov for, at Miljøstyrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag for styrelsens opgaver i henhold til hjemlerne anført på bekendtgørelses- og lovbestemmelsesoversigten, er der lagt vægt på følgende forhold:

Der er for det første lagt vægt på kompleksiteten af reglerne og på de forpligtelser, som reglerne pålægger (den relevante sagsbehandler i) Miljøstyrelsen. Jo mere komplekse regler der er tale om, og jo flere sagsbehandlingsskridt/vurderinger (dvs. forpligtelser) reglerne pålægger den relevante sagsbehandler, desto vigtigere er det, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag. Et administrationsgrundlag vil kunne give medarbejderen en "køreplan" for, hvordan sagen behandles, og hvilke sagsskridt som skal foretages. Det betyder samtidig, at risikoen for, at sagsbehandleren overser et eller flere sagsskridt i forbindelse med behandlingen af sagen bliver mindre. Herudover vil et administrationsgrundlag kunne henvise til tidligere praksis og overvejelser, således at sagsbehandleren også for så vidt angår den materielle behandling af en sag kan finde brugbare oplysninger i et administrationsgrundlag.

Der er for det andet lagt vægt på antallet af sager, som Miljøstyrelsen behandler i henhold til hjemlerne anført på bekendtgørelses- og lovbestemmelsesoversigten og derved antallet af tilfælde, hvor styrelsen skal iagttage reglerne. Det er klart, at en større sagsvolumen i højere grad taler for, at der bør udarbejdes et administrationsgrundlag i en eller anden form. Hvis styrelsen derimod alene behandler få eller ingen sager efter en nærmere bestemt bestemmelse, vil dette tale imod, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag. Et administrationsgrundlag, som ikke løbende bruges af styrelsen i det almindelige "flow" af sager, vil blot risikere at blive forældet og uaktuelt. I et sådant tilfælde vil administrationsgrundlaget ikke længere tjene som et hjælpemiddel ved behandlingen af sagerne, men vil i stedet kunne medføre, at sagsbehandleren risikerer at tage udgangspunkt i en procesbeskrivelse eller en beskrivelse af reglerne, som ikke længere er gældende. I tilfælde af, at styrelsen behandler få sager efter en nærmere bestemt bestemmelse, er det derfor som udgangspunkt anbefalingen, at de sager, der måtte opstå, i stedet bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens "almindelige sagsflow" i henhold til det relevante (gældende) lovgrundlag, dog med fokus på, om det vil være en sjældent forekommende sagstype, som eventuelt kræver nærmere drøftelser internt i styrelsen.

4.1 Bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning

4.1.1 *Bekendtgørelsens § 8, stk. 1 - Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til dispensation i forbindelse med pålæg om delplaner*

4.1.1.1 *Den retlige ramme*

§ 8, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016 om vandforsyningsplanlægning⁸² tillægger Miljøstyrelsen en myndighedskompetence. Bekendtgørelsen udbygger reglerne i vandforsyningslovens kapitel 3 om planlægning.

Efter bekendtgørelsens § 1 står kommunalbestyrelsen for vandforsyningsplanlægningen efter reglerne i vandforsyningslovens⁸³ §§ 14 og 14 a og reglerne i bekendtgørelsen.

Ifølge vandforsyningslovens § 14, stk. 1, er det kommunalbestyrelsen, der udarbejder vandforsyningsplaner. Efter bestemmelsens stk. 2 kan kommunalbestyrelsen vælge at udarbejde delplaner samt ændringer og tillæg til planerne.

Opgaven med vandforsyningsplanlægning er således som udgangspunkt henlagt til kommunalbestyrelserne.

Miljøministeren kan efter vandforsyningslovens § 14, stk. 3, dog pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde delplaner samt ændringer og tillæg til planerne. Udstedelse af pålæg efter § 14, stk. 3, er i medfør af § 20, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen ("delegationsbekendtgørelsen") henlagt til Miljøstyrelsen. Det er ikke nærmere beskrevet i loven eller i forarbejderne til loven, hvornår Miljøstyrelsen skal pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde delplaner eller ændringer og tillæg til planerne.

Miljø- og fødevareministeren (i dag: miljøministeren) kan efter vandforsyningslovens § 14, stk. 4, fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af planer efter stk. 1 samt kommunalbestyrelsens udarbejdelse af delplaner og ændringer og tillæg til delplaner efter stk. 3.

⁸² Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016 om vandforsyningsplanlægning er udstedt i medfør af § 5, stk. 1 og 2, § 6, § 8, § 16, stk. 1 og 3, § 70 og § 78, stk. 5, i lov om vandforsyning m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1584 af 10. december 2015 (vandforsyningsloven) som senest ændret ved lov nr. 1450 af 5. oktober 2020.

⁸³ Her og i det følgende en henvisning til lovbekendtgørelse nr. 1450 af 5. oktober 2020 om vandforsyning m.v.

§ 8, stk. 1, i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning tillægger Miljøstyrelsen kompetence til i forbindelse med udstedelse af et pålæg efter vandforsyningslovens § 14, stk. 3, at dispensere fra bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 4 og 5.⁸⁴ Bekendtgørelsens § 4 indeholder regler om offentlig annoncering af et vedtaget forslag til vandforsyningsplan samt fastsættelse af frist for indsigelser på mindst 8 uger. Bekendtgørelsens § 5 indeholder regler om forhandling af planen efter modtagelse af eventuelle indsigelser.

En dispensation meddelt af Miljøstyrelsen i henhold til § 8, stk. 1, medfører, at alene de parter, der berøres af delplanerne, ændringen eller tillægget til planen, skal underrettes, og at fristen for indsigelser mod forslaget kan nedsættes til 3 uger.

4.1.1.2 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende opgaver i relation til Miljøstyrelsens adgang til at dispensere efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, den 15. marts 2021 fra Miljøstyrelsen modtaget cirkulære nr. 63 af 25. februar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning.⁸⁵

4.1.1.2.1 *Indhold af cirkulære nr. 63 af 25. februar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning*

Cirkulære om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning indeholder en nærmere gennemgang af indholdet af vandindvindings- og vandforsyningsplanlægningen.⁸⁶

Af cirkulæret fremgår følgende om fremgangsmåden ved udarbejdelsen af forslag til vandforsyningsplan, herunder i forhold til delplaner og ændringer i og tillæg til planer:

”Fremgangsmåden ved udarbejdelsen af forslaget må afhænge af, hvor kompliceret forslaget er, og den kan f.eks. gøres simplere med hensyn til delplaner og ændringer i og tillæg til planer (jfr. §§ 8 og 14) end med hensyn til de samlede planer. For komplicerede planer kan det være nødvendigt, at den planlæggende myndighed først holder et orienterende møde med de

⁸⁴ Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 8, stk. 1 angiver, at det er Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA), der er tillagt kompetencen efter bestemmelsen. SVANA var en statslig myndighed på vand- og naturområdet og hørte under Miljø- og Fødevareministeriet. SVANA blev pr. 1. februar 2017 nedlagt, og opgaverne blev flyttet til Miljøstyrelsen. Det er således i dag Miljøstyrelsen, der er den kompetente myndighed efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1.

⁸⁵ Cirkulæret er tilgængeligt via Retsinformation.

⁸⁶ Cirkulæret er udarbejdet til kommunalbestyrelserne og de daværende amtsråd samt hovedstadsrådet. Som følge af kommunalreformen blev miljø- og fødevareministeren overordnet myndighed med hensyn til vandforsyningsplaner i vandforsyningslovens § 14., jf. forslag nr. 92 af 24. februar 2005 til lov om ændring af bl.a. lov om vandforsyning m.v.

interesserede parter, derefter udsender et udkast og drøfter udkastet på et nyt møde med de interesserede og dernæst udarbejder et forslag og måske yderligere brevveksler og forhandler om forslaget, før det vedtages.” (understreget her)

Cirkulæret indeholder ikke yderligere af relevans for Miljøstyrelsens kompetence efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, hvorfor cirkulærets indhold ikke gennemgås yderligere i det følgende.

4.1.1.3 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvis, at Miljøstyrelsen ikke har udarbejdet procedurebeskrivelser eller andet materiale, der beskriver Miljøstyrelsens håndtering af styrelsens myndighedsopgaver i henhold til § 8, stk. 1, i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning.

Cirkulære om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning⁸⁷ indeholder ikke en beskrivelse af, hvornår Miljøstyrelsen i forbindelse med udstedelse af et pålæg efter lov om vandindvinning § 14, stk. 3, kan dispensere fra bestemmelserne i bekendtgørelsen om vandforsyningsplanlægning §§ 4 og 5, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1. I stedet indeholder cirkulæret alene en kortfattet beskrivelse af, hvornår anvendelsen af delplaner og ændringer i og tillæg til planer kan være gavnlige for kommunerne.⁸⁸

Der er med andre ord ikke udarbejdet et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave i henhold til § 8, stk. 1, i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning.

Det bemærkes desuden, at Kammeradvokaten heller ikke har modtaget et administrationsgrundlag, der beskriver Miljøstyrelsens myndighedsopgave i henhold til vandforsyningslovens § 14, stk. 3 og 4.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at en gennemgang af Miljøstyrelsens journal viser, at der aldrig har været en sag efter lovens § 14, stk. 3, hvor Miljøstyrelsen har pålagt en kommune at udarbejde delplaner samt ændringer eller tillæg til planer. Det må på den baggrund lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter § 14, stk. 3 og 4, hvorefter muligheden for at anvende bekendtgørelsens § 8, stk. 1, tilsvarende bliver en sjældenhed. Det vurderes derfor, at det ikke på

⁸⁷ Cirkulære nr. 63 af 25. februar 1980.

⁸⁸ Idet cirkulæret er udarbejdet til kommunalbestyrelserne og de daværende amtsråd samt hovedstadsrådet må formålet med cirkulæret antages at være at beskrive, hvornår det kan være hensigtsmæssigt for kommunalbestyrelsen at vælge at udarbejde delplaner samt ændringer og tillæg til planerne, jf. § 14, stk. 2, i lov om vandforsyning, og ikke nødvendigvis, hvornår Miljøstyrelsen skal pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde sådanne, jf. lovens § 14, stk. 3. Samme overvejelser om kompleksitet og hensigtsmæssighed må dog kunne indgå i Miljøstyrelsens overvejelser om pålæg, jf. § 14, stk. 3.

nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 14, stk. 3 og 4, og bekendtgørelsens § 8, stk. 1.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager både efter lovens § 14, stk. 3 og 4, og efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Hvis styrelsen ønsker at udarbejde en overordnet procedurebeskrivelse, kan denne med fordel beskrive, hvornår der i forbindelse med Miljøstyrelsens udstedelse af et pålæg efter lovens § 14, stk. 3 og 4, samtidig bør gives dispensation fra bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 4 og 5, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1.

4.2 Bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning

Bekendtgørelse nr. 470 af 26. april 2019 om vandindvinding og vandforsyning⁸⁹ indeholder regler for sagsbehandlingen i sager om tilladelser efter vandforsyningslovens kapitel 4, tilladelser efter lovens § 26 samt afgørelser efter vandforsyningslovens §§ 29 og 32 og kapitel 8, jf. bekendtgørelsens § 1.

Det fremgår af bekendtgørelsesoversigten, at Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence i henhold til bekendtgørelsens § 31 og § 33, stk. 4.

4.2.1 Bekendtgørelsens § 31 og § 33 – Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens kapitel 8 og § 32

4.2.1.1 Den retlige ramme

Efter bekendtgørelsens § 31 finder bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, anvendelse på hhv. kommunalbestyrelsens og Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens kapitel 8 samt sager om tilbagekaldelse af indvindingstilladelse for en almen vandforsynings vandforsyningsanlæg i medfør af vandforsyningslovens § 32.

Vandforsyningslovens kapitel 8 indeholder i §§ 45-48 bestemmelser om almene og ikke-almene vandforsynings forsyningspligt m.v. Bestemmelserne hjemler en adgang for hhv. kommunalbestyrelsen og miljø- og fødevareministeren (i dag – og herefter: miljøministeren) til at træffe afgørelse om en række

⁸⁹ Bekendtgørelse nr. 470 af 26. april 2019 om vandindvinding og vandforsyning er udstedt i medfør af § 5, stk. 1 og 2, § 6, § 8, § 70 og § 78, stk. 5, i lov om vandforsyning m.v., jf. lov bekendtgørelse nr. 118 af 22. februar 2018, som senest ændret ved lov nr. 1450 af 5. oktober 2020.

forhold vedrørende forsyningspligten. Miljøministerens kompetencer efter vandforsyningslovens §§ 45-48 er i det væsentligste henlagt til Miljøstyrelsen.⁹⁰

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 32 om behandling af sager om tilbagekaldelse af indvindingstilladelse er ligeledes henlagt til Miljøstyrelsen.⁹¹

Bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, findes i bekendtgørelsens kapitel 2, der indeholder sagsbehandlingsregler for behandlingen af *sager om tilladelse til vandindvinding og til anlæg i forbindelse med vandindvindingen*⁹² og finder således i henhold til bekendtgørelsens § 31 tilsvarende anvendelse ved behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 32 og §§ 45-48.⁹³

Bekendtgørelsens § 8 indeholder en regel om, at en ansøgning skal sammenholdes med nærmere bestemte plangrundlag. § 9 indeholder en regel om pligten til at indhente udtalelser fra andre interesserede myndigheder. § 11 indeholder en regel om muligheden for at afholde et møde om sagen. § 12 bestemmer, at arealafståelser eller rådighedsindskrænkninger skal drøftes mellem berørte parter, og § 15, stk. 2 og 3, indeholder en regel om underretning af adressaten for påbud og forbud samt drøftelse mellem berørte parter i tilfælde af spørgsmål om betaling af erstatning.

Bekendtgørelsens § 33, stk. 4, fastlægger herudover, at Miljøstyrelsen, når styrelsen træffer afgørelse efter vandforsyningslovens § 32 og §§ 45-48, skal underrette relevante myndigheder og parter om afgørelsen. Derudover fastlægger bestemmelsen en forpligtelse for kommunalbestyrelsen, når denne træffer afgørelse efter bekendtgørelsen eller vandforsyningslovens § 32 og §§ 45-48, til at underrette bl.a. Miljøstyrelsen om afgørelsen. Bestemmelsen fastlægger således en forpligtelse for Miljøstyrelsen til at underrette samt en ret til at blive underrettet om afgørelser efter bekendtgørelsen eller vandforsyningslovens § 32 og §§ 45-48.

4.2.1.2 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for vurderingen af Miljøstyrelsens administration i henhold til bekendtgørelsens §§ 31 og 33, stk. 4, den 15. marts 2021 modtaget følgende materiale fra Miljøstyrelsen:

⁹⁰ Følgende af miljøministerens kompetencer efter §§ 45-48 i lov om vandforsyning er i medfør af delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 20-26, henlagt til Miljøstyrelsen; § 45, stk. 2 og stk. 3, § 46, stk. 1 og stk. 3, § 46 a, § 47, stk. 2, og § 48.

⁹¹ Jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 15-17.

⁹² Kompetencen til at behandle sager om tilladelser i henhold til bekendtgørelsens kapitel 2 er henlagt til kommunalbestyrelsen.

⁹³ Afgørelser efter lov om vandindvinding § 32 og kapitel 8 var før kommunalreformen henlagt til amtsrådet.

- Naturstyrelsens ”Vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg” fra 2014 (bilag A opdateret i 2016).⁹⁴
- Cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning.⁹⁵

4.2.1.2.1 *Indhold af Vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg i relation til vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8*

Af vejledningen fremgår alene, at miljøministerens (i praksis Miljøstyrelsens) afgørelser efter vandforsyningslovens § 32 og i konkrete sager efter lovens kapitel 8 kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, og at afgørelser efter disse bestemmelser skal indeholde en klagevejledning.⁹⁶

Vejledningen indeholder ikke en yderligere beskrivelse af Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens § 32 eller kapitel 8. Indholdet af vejledningen gennemgås derfor ikke yderligere i det følgende.

4.2.1.2.2 *Indhold af Cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning*

Cirkulæret er udarbejdet til kommunalbestyrelserne og de daværende amtsråd samt hovedstadsrådet.

Før indførelsen af kommunalreformen var kompetencen til at træffe afgørelse efter § 32 og kapitel 8 i vandforsyningsloven henlagt til amtsrådet. Efter indførelsen af kommunalreformen blev amtsrådets hidtidige beføjelser efter lovens § 32 og kapitel 8 tillagt miljø- og fødevareministeren (i dag miljøministeren og i praksis Miljøstyrelsen).⁹⁷

Cirkulæret indeholder i kapitel 7 et afsnit om *behandling af sager om inddragelse af vandindvindingstilladelse efter vandforsyningslovens § 32 og om forsyningspligt m.v. efter vandforsyningslovens kap. 8*. I afsnittet anføres følgende om behandlingen:

”Bekendtgørelsens § 28 bestemmer, at sager om pligt for private anlæg til at forsyne nærmere bestemte ejendomme, jfr. vandforsyningslovens § 45, stk. 1, kan afgøres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ejendommen ligger, under betingelser svarende til betingelserne i § 23. Må der i den forbindelse træffes bestemmelse om forøgelse af indvindingstilladelsen for det anlæg, der skal påtage sig forsyningen, eller om udvidelse af anlægget i medfør af

⁹⁴ Vejledningen er tilgængelig på Miljøstyrelsens hjemmeside.

⁹⁵ Cirkulæret er tilgængeligt via Retsinformation.

⁹⁶ Se vejledningens s. 53.

⁹⁷ Jf. LFF 2005-02-24 nr. 92.

vandforsyningslovens § 47, kan disse spørgsmål afgøres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor anlægget ligger, under betingelser svarende til betingelserne i § 23.”

Cirkulærets kapitel 7 gennemgår imidlertid ikke indholdet af eller kravene til Miljøstyrelsens sagsbehandling af sager efter vandforsyningslovens kapitel 8 og § 32. Cirkulærets kapitel 7 beskriver således alene sagsbehandlingsreglerne for de myndighedsopgaver, der i vandforsyningsloven varetages af kommunalbestyrelsen.

Cirkulærets kapitel 4 indeholder en nærmere beskrivelse af sagsbehandlingen for *behandling af sager om tilladelse til vandindvinding og til anlæg til brug for vandindvinding*, hvor kommunalbestyrelsen efter lovens kapitel 4 har kompetence til at meddele tilladelse.

Bekendtgørelsens § 31 bestemmer som beskrevet i afsnit 4.2.1.1, at bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, finder anvendelse på Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens kapitel 8 og § 32. Cirkulærets kapitel 4 beskriver dog i det væsentligste kun indholdet af vandforsyningslovens bestemmelser om tilladelser, og indeholder ikke en beskrivelse af det nærmere indhold af sagsbehandlingsreglerne i bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3. En beskrivelse af sagsbehandlingsreglerne i bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, skal i stedet findes i cirkulærets kapitel 3 under overskriften *Almindelige regler om sagernes behandling*. Der er tale om en generel beskrivelse af reglerne i bekendtgørelsen, og cirkulæret indeholder ikke konkrete procedurebeskrivelser eller andet for Miljøstyrelsens behandling af sagerne. Cirkulæret behandler ikke bestemmelsen om underretning i bekendtgørelsens § 33, stk. 4.

4.2.1.3 Vurdering

Det bemærkes indledningsvis, at bekendtgørelsen alene indeholder en række sagsbehandlingsregler for behandlingen af sager efter vandforsyningsloven, herunder sagsbehandlingen af sager efter lovens § 32 samt kapitel 8.

Bekendtgørelsen tillægger derfor ikke Miljøstyrelsen en selvstændig myndighedskompetence til at træffe afgørelser, udstede påbud eller lignende. Hjemlen til Miljøstyrelsens selvstændige myndighedskompetence til at træffe afgørelse i sager om tilbagekaldelse af indvindingstilladelser og i sager om forsyningspligten findes i stedet i vandforsyningslovens § 32 og lovens kapitel 8.

Bekendtgørelsens § 31 bestemmer alene, at sagsbehandlingsreglerne i bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse på Miljøstyrelsens behandling af sager efter vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8. Cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning indeholder i kapitel 3 en generel beskrivelse af de almindelige regler om sagernes behandling, herunder behandler kapitlet kort de sagsbehandlingsregler, der i dag findes i bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og

§ 15, stk. 2 og 3.⁹⁸ Cirkulæret indeholder ikke herudover en beskrivelse af sagsbehandlingen eller sagsbehandlingsregler, der er relevante for Miljøstyrelsens sagsbehandling i sager efter vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8.

Bekendtgørelsens § 33, stk. 4, bestemmer desuden, at Miljøstyrelsen, når styrelsen træffer afgørelse efter vandforsyningslovens § 32 og §§ 45-48, skal underrette relevante myndigheder og parter om afgørelsen. Cirkulæret indeholder som anført ikke en beskrivelse af bestemmelsen om underretning i bekendtgørelsens § 33, stk. 4.

Der er ikke udarbejdet et administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter bekendtgørelsens § 31 og § 33, stk. 4, idet karakteren af ovennævnte cirkulære efter vores vurdering er for generel til, at dette kan karakteriseres som et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens behandling af sagerne.

Vurderingen af, hvorvidt der er behov for, at Miljøstyrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag, afhænger som anført ovenfor i afsnit 4 dels af kompleksiteten af reglerne, dels af de forpligtelser, som de pålægger (den relevante sagsbehandler i) Miljøstyrelsen. Antallet af sager, som Miljøstyrelsen behandler i henhold til bestemmelsen, kan også tillægges vægt i vurderingen.

Bestemmelsen i § 31 indebærer, at Miljøstyrelsen skal iagttage en række sagsbehandlingsregler ved behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8. Sagsbehandlingsreglerne er udtrykkeligt beskrevet i bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, og vurderes umiddelbart ikke at have en kompleksitet, der nødvendiggør udarbejdelsen af et administrationsgrundlag. Dog indeholder sagsbehandlingsreglerne en række processuelle skridt, som den relevante sagsbehandler i Miljøstyrelsen skal foretage i den givne situation. Set i lyset heraf kunne det være hensigtsmæssigt, hvis det i forhold til de konkrete sagsskridt i Miljøstyrelsen i en procedurebeskrivelse eller andet var nedfældet, hvordan sagsbehandleren skal gå frem. En sådan procedurebeskrivelse ville øge sandsynligheden for, at sagerne bliver behandlet korrekt, og ville også være et godt værktøj i forbindelse med oplæring af nye medarbejdere for at sikre en gennemgående standard i sagsbehandlingen.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at en gennemgang af styrelsens journalsystem fra 2011 til den 12. maj 2021 viser, at der i denne periode ikke er sager, hvor Miljøstyrelsen har truffet

⁹⁸ Bestemmelserne i §§ 8-9 og §§ 11-12 i den gældende bekendtgørelse var tidligere placeret i bekendtgørelsens §§ 9-10 og §§ 12-13, jf. bekendtgørelse nr. 3 af 4. januar 1980. Cirkulærets henvisning til bekendtgørelsens §§ 9-10 og §§ 12-13 er derfor en henvisning til §§ 8-9 og §§ 11-12 i den gældende bekendtgørelse. Bestemmelsen i § 15, stk. 2 og 3, i den gældende bekendtgørelse var tidligere placeret i bekendtgørelsens § 16, stk. 2 og 3, jf. bekendtgørelse nr. 3 af 4. januar 1980. Cirkulærets henvisning til bekendtgørelsens § 16, stk. 2 og 3, er derfor en henvisning til § 15, stk. 2 og 3, i den gældende bekendtgørelse.

afgørelse efter vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8, og derved har det heller ikke været relevant at anvende sagsbehandlingsreglerne i bekendtgørelsens §§ 31 og 33, stk. 4.

Miljøstyrelsen har i høringssvaret af 12. maj 2021 desuden tilkendegivet, at et administrationsgrundlag bør udarbejdes, når og hvis der måtte komme en sag efter vandforsyningslovens § 32 eller kapitel 8 (dvs. i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt styrelsen kan eller skal tilbagekalde en indvindingstilladelse, og spørgsmålet, om der skal træffes afgørelse om forsyningspligt m.v.).

I lyset af, at Miljøstyrelsen i hvert fald siden 2011 ikke har behandlet en sag, hvor bekendtgørelsens § 31 og § 33, stk. 4, finder anvendelse, vurderer Kammeradvokaten, at den af Miljøstyrelsen skitserede fremgangsmåde vedrørende udarbejdelse af administrationsgrundlag på det tidspunkt, hvor der måtte komme en sag, må anses for tilstrækkelig.

Hvis et sådant selvstændigt administrationsgrundlag for vandforsyningslovens § 32 og kapitel 8 udarbejdes, bør Miljøstyrelsen sikre, at administrationsgrundlaget i tilstrækkelig grad angiver, at bekendtgørelsens §§ 8-9, §§ 11-12 og § 15, stk. 2 og 3, finder anvendelse på Miljøstyrelsens behandling af sager om tilbagekaldelse af indvindingstilladelse og sager om ændring af vandforsyningsstrukturen. Det bør desuden sikres, at det fremgår, at Miljøstyrelsen ved sin sagsbehandling af disse sager skal være opmærksom på underrettningsreglen i bekendtgørelsens § 33, stk. 4.

Det *anbefales* desuden, at Miljøstyrelsen overvejer, om cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning skal opdateres eller erstattes med et nyt. Det må anses for u hensigtsmæssigt, at cirkulæret henviser til "gamle regler", og da cirkulæret er udarbejdet før vedtagelsen af kommunalreformen, indeholder cirkulæret bl.a. fortsat henvisninger til amtsrådene, der ved kommunalreformen blev nedlagt. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at styrelsen, i samarbejde med departementet, vil vurdere behovet for en opdatering nærmere samt afklare, hvor ansvaret for en opdatering er placeret. Miljøstyrelsen har samtidig oplyst, at styrelsen umiddelbart vurderer, at det vil være relevant at gennemføre en opdatering inden for en kortere tidshorisont.

4.3 Drikkevandsbekendtgørelsen

Det bemærkes, at nedenstående gennemgang af Miljøstyrelsens myndighedsopgaver efter drikkevandsbekendtgørelsen er baseret på en gennemgang af reglerne i 2019-bekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 1070 af 28. oktober 2019 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, som var gældende indtil

den 1. juli 2021. Vurderingen tager også udgangspunkt i de administrationsgrundlag, som Miljøstyrelsen har anvendt ved administrationen af denne bekendtgørelse⁹⁹.

Som anført ovenfor i afsnit 3.3 trådte 2021-bekendtgørelsen i kraft den 1. juli 2021, jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. De ændringer i bekendtgørelsen, som er relevante for nærværende undersøgelse, er beskrevet ovenfor i afsnit 3.3.

4.3.1 Bekendtgørelsens § 2, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i relation til tilsynskompetence med vandforsyningssystemer

4.3.1.1 Den retlige ramme

4.3.1.1.1 Bekendtgørelsens § 2

Det følger af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, at tilsyn med vandforsyningssystemer føres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor anlæggets vand forbruges.

Hvis anlæggets vand forbruges i flere kommuner, følger det af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, 1. pkt., at det mellem de pågældende kommunalbestyrelser skal aftales, hvorledes det offentlige tilsyn med anlægget skal føres på kommunalbestyrelsernes vegne.

Det følger af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, 2. pkt., at Miljøstyrelsen afgør spørgsmålet om, hvilken kommunalbestyrelse der skal føre tilsyn med anlægget, hvis der mellem kommunalbestyrelserne ikke kan opnås enighed herom.

4.3.1.1.2 Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 2

Miljøstyrelsens myndighedsopgave består alene i at træffe beslutning om, hvilken kommunalbestyrelse ud af flere mulige, der skal føre tilsyn med et vandforsyningssystem, hvis disse ikke selv kan opnå enighed om spørgsmålet.

4.3.1.2 Modtaget materiale

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende Miljøstyrelsens opgaver efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2, den 15. marts 2021 fra Miljøstyrelsen

⁹⁹ Her og i det følgende en henvisning til 2019-bekendtgørelsen, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af Miljøministeriets kommissorium af 7. december 2020, medmindre andet angives.

modtaget ”Procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning (VFS) for sager vedrørende uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner”^{100 101}.

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen anført, at styrelsens enhed Vandforsyning (herefter ”VFS”) i 2020 udarbejdede procedurebeskrivelsen for sager vedr. uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner, men at styrelsen endnu ikke har haft en sag herom. Af procedurebeskrivelsen fremgår det desuden, at der pr. 30. november 2020 ikke var kendskab til, at der har været sådanne sager i nyere tid.

4.3.1.2.1 Indhold af procedurebeskrivelse for sager vedr. uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2, 2. pkt.

Procedurebeskrivelsen beskriver indledningsvis retsgrundlaget i bekendtgørelsens § 2. Herefter beskrives fremgangsmåden for sagens behandling, herunder opstart af sag, gennemførelse, høring og kvalitets sikring samt praktiske forhold angående dokumentation og registreringer.

I procedurebeskrivelsens pkt. 2 beskrives fremgangsmåden for sagens behandling. Det fremgår, at en sag om Miljøstyrelsens afgørelse efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2, 2. pkt., indledes ved, at én eller flere kommuner henvender sig til Miljøstyrelsen, hvis der er uenighed mellem kommunerne om, hvilken kommune (kommunalbestyrelse) der skal føre tilsyn med et vandforsyningsanlæg.

Ved Miljøstyrelsens vurdering af, hvilken kommunalbestyrelse der skal tillægges tilsynskompetencen, afvejes parternes argumenter over for hinanden. Ved afgørelsen lægges der efter procedurebeskrivelsen vægt på følgende forhold:

- 1) Hvor anlægget er placeret, og
- 2) i hvilken kommune hovedparten af det distribuerede vand forbruges.

I forbindelse med sagsbehandlingen indhenter Miljøstyrelsen partsindlæg fra de involverede kommuner.

Når Miljøstyrelsen har afgjort spørgsmålet, sendes en skriftlig afgørelse til de involverede kommuner og den relevante vandforsyning indeholdende begrundelse, retsgrundlag, parternes anbringender, oplysning

¹⁰⁰ [Bilag – Udkast til procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning \(VFS\) for sager vedrørende uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner.](#)

¹⁰¹ Det bemærkes, at procedurebeskrivelsen er fremsendt til Kammeradvokaten som et udateret udkast. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 efterfølgende oplyst, at procedurebeskrivelsen blev chefgodkendt i styrelsens ESDH-system F2 den 9. december 2020, og at procedurebeskrivelsen den 23. april 2021 er blevet godkendt og publiceret i styrelsens kvalitetsledelsessystem.

om, at Miljøstyrelsens afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, og oplysning om muligheden for domstolsprøvelse.

Af procedurebeskrivelsens pkt. 4 om dokumentation og registreringer fremgår det, at journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15 skal iagttages, ligesom der er angivet kriterier for oprettelsen af sagen.

4.3.1.3 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvis, at bestemmelsen i 2019-bekendtgørelsens § 2, stk. 2, ikke er ændret i 2021-bekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en procedurebeskrivelse for behandlingen af sager om kommuners uenighed om tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner. Der foreligger således et administrationsgrundlag, og procedurebeskrivelsen indeholder retningslinjer for, hvordan afgørelser i henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 2, pkt. 2, skal håndteres.

Kammeradvokaten *vurderer*, at administrationsgrundlaget er en korrekt og fyldestgørende beskrivelse af Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2. Der er ved vurderingen lagt vægt på, at omfanget af opgaven er relativt begrænset. Kammeradvokaten bemærker dog, at procedurebeskrivelsen ikke nærmere beskriver, hvad der bør være afgørende for Miljøstyrelsens afgørelse om valg af tilsynskommune i den situation, hvor et anlæg er *placeret* i den ene af kommunerne, men hvor det er i en anden kommune, at hovedparten af vandet *forbruges*. Det er derfor Kammeradvokatens anbefaling, at Miljøstyrelsen overvejer, om procedurebeskrivelsen supplerende bør indeholde retningslinjer for, hvilke forhold der indgår i Miljøstyrelsens vurdering i sådanne tilfælde.

På baggrund af en gennemgang af Kammeradvokatens 1. udkast til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2 blev der den 19. maj 2021 afholdt et arbejdsgruppemøde, hvor styrelsen, departementet og Kammeradvokaten deltog. Miljøstyrelsen oplyste under mødet, at der endnu ikke foreligger praksis, der tager stilling til, hvorvidt ét af de to kriterier er mere tungtvejende end det andet. Styrelsen henviste i den forbindelse til, at der endnu ikke er truffet afgørelse i en sag efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2. Styrelsen oplyste ligeledes, at der også kan være andre kriterier end de to kriterier oplistet i procedurebeskrivelsen, der kan tillægges betydning i en konkret sag.

Miljøstyrelsen har på baggrund af en gennemgang af Kammeradvokatens 1. udkast til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2 og ovennævnte arbejdsgruppemøde fremsendt en opdateret (og chefgodkendt)

procedurebeskrivelse med ikrafttrædelsesdato den 3. juni 2021 (herefter ”den opdaterede procedurebeskrivelse”)¹⁰².

I den opdaterede procedurebeskrivelse er beskrivelsen af de kriterier, der skal tillægges vægt i vurderingen, tilrettet. Følgende fremgår heraf:

”Ved afgørelsen lægges vægt på i hvilken kommune anlægget er placeret, og i hvilken kommune hovedparten af det distribuerede vand forbruges. Ved afgørelsen skal det tillige overvejes, om der er andre, for sagen relevante kriterier, der bør inddrages i sagsbehandlingen.”

I coveret til fremsendelsen af materialet¹⁰³ har Miljøstyrelsen som baggrund for den tilrettede tekst anført, at det ikke på forhånd vil være relevant at afgøre, om det er anlæggets placering, eller hvilken kommune forbrugerne bor i, der er det afgørende kriterium. Da retsområdet ifølge styrelsen er umodent og praksis sparsom, er det styrelsens opfattelse, at udvælgelsen og vægtningen af kriterier bør følge af de konkrete omstændigheder i den konkrete sag. Det er i den opdaterede procedurebeskrivelse desuden præciseret, at Miljøstyrelsen ved afgørelsen skal overveje, om der er andre for sagen relevante kriterier, der bør inddrages i sagsbehandlingen.

På baggrund af den efter de foreliggende oplysninger manglende praksis på området vurderer Kammeradvokaten, at den tilrettede tekst i den opdaterede procedurebeskrivelse på nuværende tidspunkt udgør et tilstrækkeligt grundlag for Miljøstyrelsens administration af reglerne. Det må således anses for tilstrækkeligt, at den opdaterede procedurebeskrivelse på nuværende tidspunkt ikke indeholder en nærmere opstilling af kriterier, der kan tillægges vægt ved vurderingen. Den tilføjede sætning om, at andre for sagen relevante kriterier i nødvendigt omfang skal inddrages, sikrer desuden, at hver sag skal behandles konkret ud fra de givne omstændigheder. Det *anbefales* dog, at kriterierne uddybes og eventuelt suppleres på baggrund af erfaringer fra eventuelle fremtidige sager.

¹⁰² [Bilag – Procedurebeskrivelse af 3. juni 2021 for enheden MST Vandforsyning \(VFS\) for sager vedrørende uenigheder omkring tilsyn med vandforsyningsanlæg, der dækker flere kommuner. Materialet er fremsendt den 7. juni 2021.](#)

¹⁰³ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 7. juni 2021 vedrørende ”Øvrigt supplerende materiale til Kammeradvokaten efter høringssvar til deludkast til besvarelse af spm. 2 samt arbejdsgruppemødet den 19. maj 2021”.](#)

4.3.2 Bekendtgørelsens § 4, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til fritagelse af vand til fødevarer virksomhed fra krav om drikkevandskvalitet

4.3.2.1 Den retlige ramme

4.3.2.1.1 Bekendtgørelsens § 4

Det følger af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, at vand fra vandforsyningsanlæg, der leverer vand omfattet af kvalitetskrav efter bekendtgørelsen¹⁰⁴, skal overholde de kvalitetskrav, som er angivet i bilag 1a-1d.

Bekendtgørelsens § 4, stk. 2, bestemmer imidlertid, at Miljøstyrelsen efter ansøgning fra en fødevarer virksomhed helt eller delvis kan undtage vand fra et vandforsyningsanlæg, der forsyner fødevarer virksomheden med vand, fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen. Det er en betingelse for at undtage vandet fra kvalitetskravene, at det er fastslået, at vandets kvalitet ikke påvirker den færdige fødevars sundhed eller sundhedsmæssige beskaffenhed.

Ansøgning skal indsendes til Fødevarestyrelsen, der sender ansøgningen videre til Miljøstyrelsen med Fødevarestyrelsens indstilling.

4.3.2.1.2 Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsens § 4, stk. 2

Miljøstyrelsens myndighedsopgave består i at træffe afgørelse om, hvorvidt vand fra et vandforsyningsanlæg, der forsyner en fødevarer virksomhed med vand, kan undtages fra kvalitetskravene i bekendtgørelsens bilag 1a-1d. I afgørelsen heraf ligger samtidig en vurdering af, om det kan dokumenteres, at vandets kvalitet ikke påvirker fødevarernes sundhed eller sundhedsmæssige beskaffenhed.¹⁰⁵

4.3.2.2 Modtaget materiale

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende Miljøstyrelsens opgaver efter bekendtgørelsens § 4, stk. 2, den 15. marts 2021 fra Miljøstyrelsen

¹⁰⁴ Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 1 fastslår, at bekendtgørelsen fastsætter regler om de kvalitetskrav, som skal være opfyldt for vand fra alle vandforsyningsanlæg, som leverer vand til fødevarer virksomheder, virksomheder, der fremstiller lægemidler eller andre produkter, hvortil der stilles særlige sundhedsmæssige krav til vandforsyningen, anden kommerciel eller offentlig aktivitet, husholdningsbrug til én husstand, hvor der samtidigt leveres vand til anden kommerciel eller offentlig aktivitet, eller husholdningsbrug til mere end én husstand.

¹⁰⁵ Det er i "Procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning (VFS) for sager vedr. dispensationer til fødevarer virksomheder fra drikkekvalitetskrav", afsnit 2.1, beskrevet, at det er Fødevarestyrelsen, der vurderer, om det ansøgte kan påvirke den færdige fødevars sundhed eller sundhedsmæssige beskaffenhed.

modtaget ”Procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning (VFS) for sager vedr. dispensationer til fødevarevirksomheder fra drikkevandskvalitet”^{106 107}.

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen anført, at VFS i 2020 udarbejdede procedurebeskrivelsen for sager vedrørende dispensationer til fødevarevirksomheder fra drikkevandskvalitetskrav. Styrelsen har herudover anført, at styrelsen har ca. 1-3 sager herom årligt.

4.3.2.2.1 Indhold af procedurebeskrivelse for sager vedr. ansøgning om at undtage vandforsyningsanlæg fra kvalitetskravene

Procedurebeskrivelsen beskriver indledningsvis retsgrundlaget i bekendtgørelsens § 4, stk. 2. Herefter beskrives fremgangsmåden for sagens behandling, herunder opstart af sag, vurdering, høring, kvalitets sikring og afgørelse, særlige opmærksomhedspunkter samt praktiske forhold angående dokumentation og registreringer.

Af procedurebeskrivelsens pkt. 2 vedrørende fremgangsmåden for sagens behandling fremgår det, at en sag om Miljøstyrelsens afgørelse efter bekendtgørelsens § 4, stk. 2, indledes ved, at en fødevarevirksomhed sender ansøgning om at undtage et vandforsyningsanlæg fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen til Fødevarestyrelsen. Fødevarestyrelsen videresender herefter ansøgningen til Miljøstyrelsen med Fødevarestyrelsens indstilling.

Af pkt. 2.2 vedrørende ”vurdering” fremgår, at Fødevarestyrelsen forud for fremsendelse af ansøgningen til Miljøstyrelsen vurderer, om det ansøgte kan påvirke den færdige fødevars sundhed eller sundhedsmæssige beskaffenhed. Fødevarestyrelsen kan efter behov forelægge ansøgningen for DTU Fødevarainstitut (Fødevarainstituttet). Hvis Fødevarestyrelsen har forelagt ansøgningen for Fødevarainstituttet, fremsendes instituttets vurdering sammen med Fødevarestyrelsens indstilling til Miljøstyrelsen.

Det fremgår videre, at ansøgning og indstilling bør ledsages af 2-3 analyserapporter, der viser resultaterne af målingerne for de pågældende parametre. Analyserapporterne skal så vidt muligt være fordelt, så de illustrerer vandets kvalitet over en periode på minimum 3 måneder.

¹⁰⁶ [Bilag – Udkast til procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning \(VFS\) for sager vedr. dispensationer til fødevarevirksomheder fra drikkevandskvalitet.](#)

¹⁰⁷ Det bemærkes, at procedurebeskrivelsen er fremsendt som et udateret udkast. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at procedurebeskrivelsen blev chefgodkendt i styrelsens ESDH-system F2 den 9. december 2020, og at procedurebeskrivelsen den 23. april 2021 er blevet godkendt og publiceret i styrelsens kvalitetsledelsessystem.

Det er i procedurebeskrivelsen desuden anført, at ”Miljøstyrelsen lægger Fødevarestyrelsens indstilling og Fødevareinstituttets vurdering til grund for afgørelsen”.

Det fremgår af afsnit 2.2.2 om kvalitetssikring, at udkast til afgørelse sendes til kvalitetssikring hos kollega i VFS og inddrager en jurist, hvis sagen rejser principielle juridiske spørgsmål, og at komplekse sager forelægges til godkendelse hos funktionsleder og eventuelt kontorchef.

Af procedurebeskrivelsens pkt. 4 om dokumentation og registreringer fremgår, at journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15 skal iagttages, ligesom der er angivet kriterier for oprettelsen af sagen.

4.3.2.3 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvis, at bestemmelsen i 2019-bekendtgørelsens § 4, stk. 2, ikke er ændret i 2021-bekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en procedurebeskrivelse for behandlingen af sager om fødevarer virksomheders ansøgning om at undtage vand fra et vandforsyningsanlæg, der forsyner fødevarer virksomheden med vand fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen. Der foreligger således et administrationsgrundlag, og procedurebeskrivelsen indeholder retningslinjer for, hvordan afgørelser om ansøgninger skal håndteres.

Det *vurderes*, at administrationsgrundlaget indeholder en tilstrækkelig beskrivelse af *proceduren* for behandlingen af ansøgninger.

I procedurebeskrivelsens pkt. 2.2.2 er det dog anført, at principielle sager skal håndteres ”*særligt*”, hvorfor Miljøstyrelsens behandling af sagen må forudsætte en selvstændig vurdering. Denne vurdering er imidlertid ikke nærmere beskrevet i administrationsgrundlaget. Det fremgår alene af administrationsgrundlaget, at ”*Miljøstyrelsen lægger Fødevarestyrelsens indstilling og Fødevareinstituttets vurdering til grund for afgørelsen*”. Det vurderes derfor, at administrationsgrundlaget ikke i tilstrækkelig grad beskriver den vurdering, som Miljøstyrelsen selv skal foretage i sagerne.

Det *anbefales* derfor, at administrationsgrundlaget tilpasses således, at der også er et fokus på Miljøstyrelsens vurdering af sagerne.

Det *anbefales* desuden, at Miljøstyrelsen ændrer procedurebeskrivelsens formulering om, at ”*Miljøstyrelsen lægger Fødevarestyrelsens indstilling og Fødevareinstituttets vurdering til grund*” til, at ”*Miljøstyrelsen som udgangspunkt lægger Fødevarestyrelsens indstilling og Fødevareinstituttets vurdering til grund*”. En sådan formulering efterlader rum for Miljøstyrelsen til ikke at følge Fødevarestyrelsens indstilling og

Fødevareinstituttets vurdering f.eks. i det tilfælde, hvor det vurderes, at den faglige fødevaremæssige vurdering ikke bør lægges til grund.

På det i afsnit 4.3.1.3 omtalte arbejdsgruppemøde oplyste Miljøstyrelsen, at styrelsen læner sig op ad Fødevarestyrelsens indstilling og DTU Fødevareinstituttets vurdering, idet Miljøstyrelsen ikke besidder den fornødne fødevaremæssige fagkundskab til selv at kunne vurdere, om vandets kvalitet påvirker den færdige fødevares sundhed eller sundhedsmæssige beskaffenhed. Miljøstyrelsen oplyste ligeledes, at det ikke kan udelukkes, at der kan opstå principielle sager eller sager, hvor der kan opstå juridiske spørgsmål, der kræver, at de håndteres ”særligt”. Miljøstyrelsen har dog ikke på nuværende tidspunkt set sådanne tilfælde.

Miljøstyrelsen har på baggrund af en gennemgang af Kammeradvokatens 1. udkast til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2 og ovennævnte arbejdsgruppemøde fremsendt en opdateret procedurebeskrivelse med ikrafttrædelsesdato den 8. juni 2021 (herefter ”den opdaterede procedurebeskrivelse”)¹⁰⁸.

Af den opdaterede procedurebeskrivelse ses, at procedurebeskrivelsens oprindelige tekst i afsnit 2.2 om vurdering er tilrettet, så følgende nu fremgår:

”Miljøstyrelsen lægger Fødevarestyrelsens indstilling og DTU Fødevareinstituttets vurdering til grund for afgørelsen, idet den faglige kompetence til afgørelse af om vand fra et vandforsyningsanlæg, der forsyner fødevarevirksomheden, kan undtages kravene i drikkevandsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelsens ordlyd skal indsendes til Fødevarestyrelsen, som sender denne videre til Miljøstyrelsen med Fødevarestyrelsens indstilling.”

Også procedurebeskrivelsens afsnit 2.2.2 om kvalitetssikring er tilrettet, således at følgende nu fremgår:

”Udkast til afgørelse sendes til godkendelse hos funktionsleder og evt. kontorchef afhængig af sagens karakter.”

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen¹⁰⁹ supplerende anført, at ”*bekendtgørelsen ikke lægger op til en selvstændig faglig vurdering af sagen i Miljøstyrelsen, som følgerig sker hos FVST og DTU, samt at det endvidere er vurderet, at der ikke er behov for særlige procedureregler for sager, der rejser principielle juridiske spørgsmål.*”

¹⁰⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens procedurebeskrivelse af 8. juni 2021 vedrørende dispensationer til fødevarevirksomheder fra drikkevandskvalitetskrav. Materialet er fremsendt den 7. juni 2021.](#)

¹⁰⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 7. juni 2021 vedrørende ”Øvrigt supplerende materiale til Kammeradvokaten efter høringssvar til deludkast til besvarelse af spm. 2 samt arbejdsgruppemødet den 19. maj 2021”.](#)

Kammeradvokaten bemærker, at det anførte i den opdaterede procedurebeskrivelse kan forstås således, at beslutningskompetencen efter bekendtgørelsens § 4, stk. 2, er delegeret fra Miljøstyrelsen til Fødevarestyrelsen. En sådan delegation kan ikke – hverken direkte eller indirekte – læses ud af bestemmelsen i § 4, stk. 2. Som det fremgår af bestemmelsen, skal der indhentes en indstilling fra bl.a. Fødevarestyrelsen, og dette faglige input vil formentlig også i langt de fleste tilfælde kunne lægges til grund af Miljøstyrelsen, når styrelsen træffer afgørelse i sagerne. Styrelsen skal dog selvstændigt træffe afgørelse i sagerne, herunder om de eventuelle forhold, som ligger ud over den faglige vurdering af sagen.

Kammeradvokaten *anbefaler*, at Miljøstyrelsen tilpasser den opdaterede procedurebeskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte¹¹⁰.

4.3.3 Bekendtgørelsens § 10 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave i relation til ændring af bekendtgørelsens bilag

4.3.3.1 Den retlige ramme

4.3.3.1.1 Miljøstyrelsens myndighedsopgave i henhold til bekendtgørelsens § 10

Det følger af bekendtgørelsens § 10, at Miljøstyrelsen mindst én gang om året vurderer, om bekendtgørelsens bilag 1a-1c og bilag 2 skal ændres¹¹¹. Bilag 1a-1c indeholder en opstilling af en række stoffer og disse stoffers højest tilladelige værdier i drikkevandet (kvalitetskrav). Bilag 2 indeholder opstilling af de pesticider og nedbrydningsprodukter, som det er obligatorisk at kontrollere drikkevandet for.

Bekendtgørelsens § 10 fastsætter, at opdateringen sker på baggrund af det nationale overvågningsprogram for grundvand (GRUMO). Der skal ske tilføjelse af stoffer, der findes i vandet, hvis de udgør en potentiel fare for sundheden, og hvis de ikke allerede fremgår af bilagene, jf. § 10, stk. 1. Hvis der er stoffer, som fremgår af bilagene, men som det er sandsynliggjort ikke er til stede i vandet, kan stoffet fjernes fra bilaget, medmindre stoffet fremgår af drikkevandsdirektivets bilag 1, jf. § 10, stk. 2.

¹¹⁰ Miljøstyrelsen har i høringsvar af 30. august 2021 oplyst, at procedurebeskrivelsen vil blive tilrettet i overensstemmelse med anbefalingen.

¹¹¹ Miljøministeriet forestår dog selve ændringen af drikkevandsbekendtgørelsen og bekendtgørelsens bilag.

4.3.3.2 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende Miljøstyrelsens opgave efter bekendtgørelsens § 10 den 15. marts 2021 modtaget følgende materiale fra Miljøstyrelsen¹¹²:

- Procedurebeskrivelse for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen (enheden Vandforsyning)¹¹³
- Procedure for årlig revision af bilag 1a-1c i drikkevandsbekendtgørelsen, jf. § 10 (enheden Vandforsyning)¹¹⁴
- Procedurebeskrivelse for årlig revision af pesticidlisten, herunder retningslinje for årlig revision af pesticidlisten (enheden Pesticider og Biocider)¹¹⁵
- Procedurebeskrivelse for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning (enheden Pesticider og Biocider)¹¹⁶
- Procedurebeskrivelse for udarbejdelse af videnopsamling (enheden Pesticider og Biocider)¹¹⁷

¹¹² Det bemærkes, at procedurebeskrivelserne for Miljøstyrelsens enhed Vandforsyning (VFS) er fremsendt som udaterede udkast. Miljøstyrelsen har i høringsvar af 12. maj 2021 oplyst, at procedurebeskrivelserne er chefgodkendt i styrelsens ESDH-system F2 den 9. december 2020, og at procedurebeskrivelserne den 19. april 2021 er blevet godkendt og publiceret i styrelsens kvalitetsledelsessystem. Procedurebeskrivelserne for Miljøstyrelsens enhed Pesticider og Biocider (herefter "P&B") er dateret med en ikrafttrædelsesdato enten den 18. eller 19. august 2020.

¹¹³ [Bilag – Procedurebeskrivelse for enheden MST Vandforsyning \(VFS\) for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen.](#)

¹¹⁴ [Bilag – Procedurebeskrivelse af 9. februar 2020 for enheden MST Vandforsyning \(VFS\) for årlige revision af bilag 1a-1c i drikkevandsbekendtgørelsen, jf. § 10.](#)

¹¹⁵ [Bilag – Procedurebeskrivelse af 18. august 2020 for enheden MST Pesticider og Biocider \(P&B\) for årlig revision af pesticidlisten.](#)

¹¹⁶ [Bilag – Procedurebeskrivelse af 18. august 2020 for enheden MST Pesticider og Biocider \(P&B\) for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning.](#)

¹¹⁷ [Bilag – Procedurebeskrivelse af 19. august 2020 for enheden MST Pesticider og Biocider \(P&B\) for udarbejdelse af videnopsamling.](#)

4.3.3.2.1 *Indhold af procedurebeskrivelse for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen*

Formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre en ensartet, komplet og hurtig behandling af sager om tilføjelser af parametre i drikkevandsbekendtgørelsens bilag.

Det er VFS, der har ansvaret for forløbet med eventuelle tilføjelser af parametre i drikkevandsbekendtgørelsens bilag. Opdateringen sker dog i samarbejde med P&B. Procedurebeskrivelsen skal således ses i sammenhæng med procedurebeskrivelsen for årlig revision af pesticidlisten beskrevet i afsnit 4.3.3.2.3 og for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning, som er beskrevet i afsnit 4.3.3.2.4. Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at en bestilling om tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsens bilag (og en eventuel konsekvensrettelse i bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger¹¹⁸) netop kan have afsæt i en af de to omtalte procedurebeskrivelser.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at en sag starter med, at sagsansvarlig i VFS¹¹⁹ opretter en sag i F2 og navngiver denne i overensstemmelse med det, der konkret fremgår af beskrivelsen. VFS afklarer herefter med departementet, om Miljøstyrelsen eller departementet står for den konkrete opdatering og høring. Procedurebeskrivelsen tager udgangspunkt i, at høringsprocessen forestås af departementet. For så vidt angår den situation, hvor Miljøstyrelsen forestår høringsprocessen, henviser proceduren til Miljø- og Fødevareministeriets (i dag: Miljøministeriets) bekendtgørelsesprocesvejledning.¹²⁰

Det fremgår videre af procedurebeskrivelsen, at departementet udarbejder et udkast til en revideret version af drikkevandsbekendtgørelsen på baggrund af den faglige vejledning fra ”sagsejeren” i VFS¹²¹, der bidrager med følgende: 1) stofnavn, 2) kravværdi, 3) struktur af ændringen (hvor i bilagene stoffet skal placeres) og 4) konsekvensændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen, hvis behov herfor.¹²²

¹¹⁸ I procedurebeskrivelsen omtales bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020 om kvalitetskrav til miljømålinger som ”analysekvalitetsbekendtgørelsen”, som også bruges som betegnelse i det følgende.

¹¹⁹ Det fremgår ikke af procedurebeskrivelsen, hvem som typisk vil være ”sagsbehandler” på en sag.

¹²⁰ I afsnit 2 i Miljø- og Fødevareministeriets bekendtgørelsesprocesvejledning fra maj 2017 er fremgangsmåden både ved interne og eksterne høringer beskrevet.

¹²¹ Det fremgår ikke af procedurebeskrivelsen, om ”sagsejeren” er den samme som ”sagsbehandleren”.

¹²² Konsekvensændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen behandles ikke yderligere i denne besvarelse, idet det ikke er relevant for vurderingen af administrationsgrundlaget for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter drikkevandsbekendtgørelsens § 10. Det bemærkes dog, at *procedurebeskrivelsen for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen* også indeholder en beskrivelse af processen ift. en eventuel ændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen.

For så vidt angår stofnavnet (1) er det anført i procedurebeskrivelsen, at identitet og entydigt stofnavn fastsættes af P&B efter dialog med VFS. Det skal kontrolleres, at stoffet er oprettet med samme CAS nr.¹²³ på Stancode parameterlisten¹²⁴, og at navngivningen er identisk. Kravværdien (2) vil som udgangspunkt allerede være fastsat i bestillingen, og ellers indgås en dialog med P&B. Med hensyn til struktur af ændringen (3) fremgår det af beskrivelsen, at denne ændring afhænger af, hvilken kravværdi der skal gælde. Endelig fremgår det vedrørende konsekvensændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen, at den ansvarlige medarbejder i VFS¹²⁵ i samarbejde med Miljøstyrelsens Referencelaboratorium for Kemiske og Mikrobiologiske Miljømålinger (referencelaboratoriet) foretager en faglig vurdering af, hvorvidt ændringen i drikkevandsbekendtgørelsen afføder et behov for ændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at vurderingen fra referencelaboratoriet skal opfylde kravene i drikkevandsdirektivet og analysekvalitetsdirektivet¹²⁶, ligesom der er beskrevet en række forhold, som notatet skal indeholde. Videre fremgår det, at anbefalingerne i notatet enten skal være udarbejdet i dialog med referencelaboratoriets følgegruppe eller have været i høring i gruppen, og at Miljøstyrelsen¹²⁷ sikrer, at denne procedure er fulgt.

Hvis det vurderes, at der skal ske en ændring af analysekvalitetsbekendtgørelsen, indsender VFS et udkast til en revideret version af bekendtgørelsen i et word-dokument med track changes til departementet.

4.3.3.2.2 *Indhold af procedure for årlig revision af bekendtgørelsens bilag, jf. § 10*

Formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre, at der foretages en faglig begrundet udvælgelse af de "ikke-pesticid-stoffer", der fremgår af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c. Udvælgelsen af "ikke-pesticid-stoffer" foretages af VFS, hvorimod udvælgelsen af pesticider foretages af P&B efter processen beskrevet i afsnit 4.3.3.2.3.

¹²³ CAS-numrene er unikke talkombinationer, der bruges til at identificere kemiske forbindelser. Ethvert kemikalium, der beskrives i litteraturen, bliver tildelt et CAS-nummer af "Chemical Abstract Service", der er en afdeling af "The American Chemical Society".

¹²⁴ Stancode (Standard dynamicCode Lists for Environmental Data) er en dansk samling af kodelister for miljødata.

¹²⁵ Det fremgår ikke af procedurebeskrivelsen, om "den ansvarlige medarbejder" er den samme som "sagsbehandleren" og/eller "sagsejeren".

¹²⁶ Direktiv 2009/90/EF om tekniske specifikationer for kemisk analyse og kontrol af vandets tilstand som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF.

¹²⁷ Det fremgår ikke af procedurebeskrivelsen, hvem i Miljøstyrelsen, som har ansvar for at sikre, at anbefalingen fra referencelaboratoriet er blevet udarbejdet i overensstemmelse med retningslinjerne.

Data fra GRUMOs overvågningsprogram udgør grundlaget for udarbejdelse af liste over ”ikke-pesticid-stoffer”, som ikke allerede fremgår af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c og derfor kan være relevante at tilføje.

Procedurebeskrivelsen angiver, at bekendtgørelsens § 10 opstiller to situationer, hvor bekendtgørelsens bilag skal ændres:

- Situation 1: Et nyt stof begynder at optræde i grundvandsovervågningen i et omfang, som efter en vurdering giver anledning til, at dette stof tilføjes på bekendtgørelsens bilag.
- Situation 2: Et stof, der indgår på bekendtgørelsens bilag optræder ikke i grundvandsovervågningen eller i de almene vandforsyningers boringskontrol i et omfang, der giver anledning til at fortsætte analyse af dette stof. Stoffet kan efter en vurdering derfor tages ud af bekendtgørelsens bilag.

Der kan således blive tale om, 1) at der tilføjes stoffer til bilaget, eller 2) at der fjernes stoffer fra bilaget.

I procedurebeskrivelsen er det beskrevet, at ”*proceduren vedrører alle kemiske stoffer med undtagelse af de kemiske stoffer, der er nævnt i drikkevandsdirektivet*”. Pesticider og deres nedbrydningsprodukter, der fremgår af 2019-bekendtgørelsens bilag 2, er også undtaget fra proceduren, idet pesticider og deres nedbrydningsprodukter behandles særskilt i overensstemmelse med proceduren for årlig revision af pesticidlisten. Se hertil afsnit 4.3.3.2.3. Procedurebeskrivelsen omhandler således alene opdatering af 2019-bekendtgørelsens bilag i forhold til kemiske stoffer på bilag 1a-1c under forudsætning af, at disse ikke er anført på drikkevandsdirektivets bilag.

Vurderingen af, om der skal ske opdatering af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c foregår ved, at en sagsansvarlig medarbejder i VFS følger op på GRUMO’s overvågningsprogram¹²⁸ og opretter en sag i F2.

Den sagsansvarlige i VFS indhenter (årligt) primo marts viden fra Overvågningen (herefter ”OVE”)¹²⁹ om GRUMO’s overvågningsprogram i det foregående år. På baggrund heraf udarbejder sagsbehandleren en

¹²⁸ Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at den sagsansvarlige medarbejder også får ansvaret for at opdatere ”denne procedure”. Det fremgår dog ikke nærmere, om det er ”proceduren for årlig revision af bilag 1a-1c i drikkevandsbekendtgørelsen” eller en eventuel procedure for GRUMO’s overvågningsprogram, som der her henvises til. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 bekræftet, at der med formuleringen henvises til selve ”proceduren for årlig revision af bilag 1a-1c i drikkevandsbekendtgørelsen”. Miljøstyrelsen har samtidig oplyst, at styrelsen vil ændre formuleringen til ”nærværende procedure”. Miljøstyrelsen har den 7. juni 2021 fremsendt en opdateret procedurebeskrivelse, hvori den anførte ændring er gennemført.

¹²⁹ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at OVE er den enhed i Miljøstyrelsen, der har ansvaret for grundvandsovervågningen.

liste over ”ikke-pesticid-stoffer”, der findes på GRUMO’s overvågningsprogram, og som ikke fremgår af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c. Disse stoffer kan være relevante for tilføjelse, jf. situation 1 ovenfor. Den sagsansvarlige udarbejder desuden en liste over nationalt valgte stoffer, dvs. de stoffer på 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c, der ikke har ophæng i drikkevandsdirektivets bilag. Disse stoffer kan være relevante for fjernelse, jf. situation 2 ovenfor. Den sagsansvarlige bestiller endvidere et dataudtræk af en samlet liste over stofferne fra situation 1 og 2. Kravene til indholdet af datagrundlaget for sidstnævnte situation er beskrevet i procedurens pkt. 4.2.

Det fremgår videre af proceduren, at den sagsansvarlige i VFS herefter inddrager relevante medarbejdere i VFS eller andre enheder i Miljøstyrelsen (f.eks. Kemikalier), og at den sagsansvarlige herefter på baggrund af datagrundlaget og i samarbejde med GEUS foretager en konkret endelig og faglig vurdering af, om 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d bør ændres.¹³⁰ Det fremgår, at vurderingen er baseret på andel af fund (uden et generelt fastsat kriterie) eller trends. En stigende trend på regionalt eller nationalt plan kan give anledning til indstilling om ændring af 2019-bekendtgørelsens bilag 1.

Når vurderingen er endelig, lægger den sagsansvarlige et notat til godkendelse hos den relevante kontorchef i VFS.

Såfremt det er vurderet, at der ikke skal ske ændringer af bekendtgørelsens bilag, orienteres direktionen herom, og sagen i Miljøstyrelsen kan afsluttes.

Såfremt det er vurderet, at der skal ske ændringer af bekendtgørelsens bilag, skal der sendes et ledelsesgodkendt notat til godkendelse i direktionen. Efter godkendelse opstartes en høringsfase, herunder en offentlig høring¹³¹.

Til sidst i procedurebeskrivelsen er tilføjet en tjekliste for den dokumentation, der skal foreligge på sager om den årlige redegørelse.

¹³⁰ Det bemærkes, at der i proceduren henvises til bilag 1a-1d, men at Miljøstyrelsen i høringssvar af 12. maj 2021 på Kammeradvokatens forespørgsel har oplyst, at der retteligt skal henvises til bilag 1a-1c. Miljøstyrelsen har samtidig oplyst, at henvisningen i proceduren vil blive rettet til bilag 1a-1c. Miljøstyrelsen har den 7. juni 2021 fremsendt en opdateret procedurebeskrivelse, hvori den anførte ændring er gennemført. Kammeradvokaten bemærker imidlertid, at der i 2021-bekendtgørelsen er foretaget en anden opdeling i bilagene, og det *forudsættes* derfor, at procedurebeskrivelsen i lyset heraf opdateres.

¹³¹ Der henvises til procedurebeskrivelse for tilføjelse af parametre i drikkevandsbekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen, som er gennemgået i afsnit 4.3.3.2.1.

4.3.3.2.3 Indhold af procedurebeskrivelse for årlig revision af pesticidlisten, herunder retningslinje for årlig revision af pesticidlisten

Formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre en korrekt udvælgelse af pesticider og nedbrydningsprodukter til pesticidlisten i bekendtgørelsens bilag 2 i forbindelse med den årlige revision af listen.

Det er i proceduren beskrevet, at der skal ske en årlig revision af listen, men at der udover den årlige revision kan ske opdatering som følge af ny viden. Den årlige revision ligger som udgangspunkt i 1. halvår.

Opdatering af listen foretages i et samarbejde mellem P&B og VFS. Proceduren for opdatering består overordnet af fire faser: 1) Indsamling af datagrundlag, 2) vurderingsfase, 3) høringsfase og 4) afslutningsfase, der alle uddybes i procedurebeskrivelsen. Fordelingen af opgaver mellem P&B og VFS er beskrevet i procedurens afsnit 3.

Det fremgår heraf, at ansvaret for indsamling af data til brug for vurderingen af opdatering af listen ligger hos VFS. Den ansvarlige sagsbehandler i VFS har således til opgave at bestille udtræk af datagrundlaget fra Jupiter databasen hos GEUS og herefter sende indsamlet materiale til P&B. Den ansvarlige sagsbehandler i P&B skal dernæst facilitere vurderingsfasen, hvor de nødvendige vurderinger foretages i samarbejde med GEUS samt dokumenteres i et fagligt notat. Vurderingen foretages med afsæt i en række vurderingskriterier, som fremgår af ”retningslinje for årlig revision af pesticidlisten”. Den kontorchef, som er ansvarlig for grundvandsbeskyttelse i P&B, godkender herefter vurderingerne, hvorefter vurderingerne lægges til godkendelse i Miljøstyrelsens direktion.

Når notat og udkast til pesticidliste er endeligt godkendt, sendes pesticidlisten i ekstern høring hos arbejdsgruppen under Vandpanelet¹³². På baggrund af arbejdsgruppens input opstiller P&B en konsolideret liste med tilhørende faglig begrundelse. Listen og den faglige begrundelse godkendes af kontorchefen med ansvar for grundvandsbeskyttelse i P&B samt vicedirektør i styrelsen. Sagen forelægges herefter for Miljøministeriets departement, og det afklares, om det er departementet eller VFS, som skal facilitere en ekstern høring.

Den ansvarlige enhed (departementet eller VFS) sender herefter en opdateret drikkevandsbekendtgørelse i offentlig høring efter de gældende retningslinjer om offentlig høring af bekendtgørelser.

¹³² Vandpanelet er et forum til drøftelse af håndteringen af konkrete trusler for grundvands- eller drikkevandsforureninger. Det består af repræsentanter for Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Danske Vandværker, Kommunernes Landsforening (KL), Styrelsen for Patientsikkerhed, Danske Regioner, GEUS og Miljøstyrelsen.

Hvis høringen faciliteres af Miljøstyrelsen, skal ansvarlig sagsbehandler i VFS samle høringssvar og sende til ansvarlig sagsbehandler i P&B, som bidrager til udarbejdelsen af høringsnotat og samtidig foretager en endelig og samlet vurdering af pesticidlisten. Vurderingen dokumenteres og begrundes i en til formålet udarbejdet skabelon¹³³. Såfremt et høringssvar vedrører stoffer, som der aktuelt ikke er viden om, skal OVE ifølge proceduren orienteres.

Herefter godkendes det endelige udkast til bekendtgørelse og den tilhørende faglige begrundelse af kontorchefen med ansvar for grundvandsbeskyttelse i P&B, kontorchefen med ansvar for VFS og Miljøstyrelsens vicedirektør. Sagen forelægges herefter endeligt departementet.

Til sidst i procedurebeskrivelsen er tilføjet en tjekliste for den dokumentation, der skal foreligge på sager om den årlige redegørelse.

4.3.3.2.4 Indhold af procedurebeskrivelse for henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning

Formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre en ensartet behandling af eksterne henvendelser om konkrete fund af pesticider og nedbrydningsprodukter i drikkevand eller indvindingsboringer. Proceduren beskriver således, hvordan eksterne henvendelser herom skal håndteres i P&B.

I proceduren er beskrevet følgende tre faser: 1) modtagelses- og registreringsfase, 2) vurderingsfase og 3) afslutningsfase.

Henvendelser om fund af pesticider og nedbrydningsprodukter over kravværdierne vil typisk komme fra Styrelsen for Patientsikkerhed, men kan også komme fra andre aktører, f.eks. en region eller en vandforsyning.

Det fremgår af proceduren, at kontorchefen i P&B med ansvar for grundvandsbeskyttelse eller dennes substitut er overordnet ansvarlig for gennemførelse af proceduren. Kontorchefen skal sikre, at der sættes ansvarlig sagsbehandler på en henvendelse. Sagsbehandler er herefter ansvarlig for gennemførelse.

Ved modtagelse af en henvendelse opretter sagsbehandleren i P&B en ny sag. Sagsbehandleren noterer tillige henvendelsen på en "oversigt over henvendelser og besluttende handlinger", som bliver ført og opdateret af P&B. Oversigten bruges i forbindelse med den årlige videnopsamling, jf. herom i afsnit 4.3.3.2.5.

¹³³ "Skabelon: faglig begrundelse for den årlige revision".

I vurderingsfasen afklares det indledningsvis, om stoffet er et pesticid eller et nedbrydningsprodukt heraf. For en definition af pesticider og deres relevante nedbrydningsprodukter henviser procedurebeskrivelsen til drikkevandsdirektivets bilag 1. Falder stoffet ikke ind under denne definition, skal sagsbehandleren afklare, hvordan stoffet er reguleret. Henvendelsen videresendes herefter til relevant myndighed eller enhed i Miljøstyrelsen. Herefter opdateres listen over henvendelser, afsenderen af henvendelsen orienteres om videresendelsen, og sagen lukkes hos P&B.

Er der derimod tale om et pesticid eller et nedbrydningsprodukt heraf, skal sagsbehandleren dernæst afklare, om der er tale om fund i drikkevand eller indvindingsboringer. Hvis det ikke er tilfældet, noteres henvendelsen på oversigten over henvendelser med en begrundelse for, hvorfor sagen ikke oplyses yderligere. Denne notering på oversigten skal sikre, at henvendelsen indgår i den årlige vurdering af, hvilke stoffer der skal indgå i grundvandsscreening og -overvågning samt indgå i vandforsyningernes obligatoriske kontrol. VFS orienteres herefter om sagen, og ansvarlig kontorchef/funktionsleder i P&B godkender sagen, hvorefter sagen lukkes.

Såfremt henvendelsen drejer sig om et pesticid eller et nedbrydningsprodukt samt fund i drikkevand eller indvindingsboringer, skal der tilvejebringes en sundhedsvurdering, hvis koncentrationen af fundet overskrider kvalitetskravet, og en sundhedsvurdering baseret på nyeste data for stoffet ikke allerede foreligger.

Er koncentrationen under kvalitetskravet indhentes kun en sundhedsvurdering, hvis oplysninger peger på, at der skal fastsættes en kravværdi, der er lavere end 0,1 mikrogram pr. liter.

Foreligger der en sundhedsvurdering baseret på de nyeste data for stoffet, anvendes denne¹³⁴. Proceduren beskriver de sagsskridt, som den ansvarlige sagsbehandler skal foretage, hvis der findes en aktuel sundhedsvurdering, herunder krav om godkendelse og orientering af departementet.

Hvis der ikke foreligger en sundhedsvurdering, eller denne ikke er baseret på nyeste data, indhentes en sundhedsvurdering, hvis det er nødvendigt. Indhentelse af en sundhedsvurdering varetages overordnet af P&B. Den ansvarlige sagsbehandler vurderer som det første, hvordan sundhedsvurderingen skal indhentes, og valget heraf godkendes af chefen for grundvandsbeskyttelse i P&B. Departementets kontor for Rent drikkevand og sikker kemi orienteres i alle tilfælde om, at det er relevant at foretage en ny sundhedsvurdering, og orienteringssagen godkendes af chefen for grundvandsbeskyttelse i P&B. Den ansvarlige sagsbehandler sørger desuden for, at VFS, OVE, direktionen og (hvis relevant) Vandmiljø &

¹³⁴ Med henblik på en vurdering af, om der foreligger en aktuel sundhedsvurdering, får den ansvarlige sagsbehandler i P&B en erfaren toksikolog i P&B til at vurdere, om en foreliggende vurdering er baseret på de nyeste data for stoffet og således fortsat vurderes at være gældende. Ved tvivlsspørgsmål sendes en forespørgsel til funktionsleder med ansvar for pesticidgodkendelser.

Friluftsliv bliver orienteret om henvendelsen på kontorchef-/vicedirektørniveau, når arbejdet med en ny sundhedsvurdering sættes i gang.

Parallelt med ovenstående skal det vurderes, om Miljøstyrelsen skal igangsætte opfølgende initiativer som følge af en henvendelse. For det første skal det sikres, at sagens faktiske forhold er tilstrækkeligt belyst, herunder om der er behov for yderligere faglig afklaring af sagen. Proceduren beskriver i tre punkter en række forhold, som den ansvarlige sagsbehandler i den forbindelse skal afklare, og hvad sagsbehandleren skal foretage sig, hvis oplysningerne ikke foreligger. Proceduren beskriver herudover sagsbehandlingsskridtene i det tilfælde, at der er behov for yderligere faglig afklaring af, om der er tale om et ”nyt” stof. Dette er væsentligt i forhold til, om henvendelsen fører til, at stoffet inkluderes i grundvandsovervågningen eller på bilag 2 i drikkevandsbekendtgørelsen.

4.3.3.2.5 Indhold af procedurebeskrivelse for udarbejdelse af videnopsamling

Formålet med procedurebeskrivelsen er at sikre en fyldestgørende videnopsamling af ny viden til brug for vurdering og prioritering af stoffer, som kan være relevante for pesticidlisten og vurdering af den årlige opdatering heraf. Videnopsamlingen udarbejdes af P&B med bidrag fra interne kontorer i Miljøstyrelsen og eksterne parter og rapporteres i et kortfattet notat, der årligt præsenteres for arbejdsgruppen under Vandpanelet.

Det er en sagsbehandler i P&B, som er ansvarlig for i samarbejde med GEUS at foretage systematisk opsamling af ny viden, som kan have relevans for overvågning, pesticidlisten og GRUMO. Den ansvarlige kontorchef for grundvandsbeskyttelse i P&B, godkender vurderingerne, som udarbejdes i et fælles fagligt notat fra GEUS og Miljøstyrelsen.

Proceduren beskriver, hvilke faktorer der skal indgå i gennemgangen og prioriteringen af stofferne.

4.3.3.3 Vurdering

Det bemærkes indledningsvist, at der er foretaget enkelte ændringer i § 10 i drikkevandsbekendtgørelsen. Ændringerne vedrører de konkrete henvisninger til de af bekendtgørelsens bilag, som Miljøstyrelsen skal vurdere, om der er behov for at ændre. Ændringerne i § 10 er begrundet i, at der er foretaget en anden opdeling af bilagene i 2021-bekendtgørelsen i forhold til 2019-bekendtgørelsen. Det vurderes, at ændringerne ikke har betydning for indholdet af den myndighedsopgave, som Miljøstyrelsen er pålagt efter bestemmelsen, omend det i nedenstående vurdering dog forudsættes, at procedurebeskrivelserne i nødvendigt omfang opdateres med henvisninger til 2021-bekendtgørelsens bilag.

Miljøstyrelsen har udarbejdet procedurebeskrivelser for Miljøstyrelsens årlige revision af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c samt bilag 2, jf. bekendtgørelsens § 10.

Det bemærkes hertil, at procedurebeskrivelserne indeholder en beskrivelse af håndteringen af processen for Miljøstyrelsens årlige revision af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c samt bilag 2, herunder for samarbejdet og koordineringen internt i Miljøstyrelsen og for samarbejdet og koordineringen med ministeriet. Af procedurebeskrivelserne fremgår som det altovervejende udgangspunkt, hvem der er ansvarlig for hvilken opgave, rækkefølgen af sagsskridtene samt godkendelses-, orienterings- og høringsprocedurer m.v.

Det bemærkes desuden, at der er udarbejdet en procedurebeskrivelse for håndteringen af henvendelser om fund af pesticider i drikkevand eller indvindingsboringer til drikkevandsforsyning. Også denne procedurebeskrivelse indeholder en beskrivelse af de forskellige sagsskridt, ansvarsfordeling, godkendelsesprocedurer og vurderingsmomenter.

Der foreligger således et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens opgaver i henhold til bekendtgørelsens § 10.

Det *vurderes*, at administrationsgrundlaget i overvejende grad indeholder en tilstrækkelig beskrivelse af *proceduren* for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter bekendtgørelsens § 10.

Det bemærkes dog, at navnlig procedurebeskrivelsen for tilføjelse af parametre i 2019-bekendtgørelsen og analysekvalitetsbekendtgørelsen, jf. afsnit 4.3.3.2.1, ikke tilstrækkelig tydeligt specificerer, hvor den pågældende sagsbehandlingsopgave er placeret. Den ansvarlige medarbejder er således benævnt med flere forskellige betegnelser, og det står derfor ikke klart, om proceduren i samtlige tilfælde henviser til den samme medarbejder, eller om det er flere forskellige medarbejdere, der er pålagt/har ansvaret for opgaver i henhold til procedurebeskrivelsen.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at procedurebeskrivelsen henviser til samme medarbejder. Styrelsen har samtidig anført, at det er uhensigtsmæssigt, at samme medarbejder benævnes med flere forskellige betegnelser. Styrelsen har oplyst, at styrelsen derfor vil opdatere procedurebeskrivelsen, så der konsekvent bruges den samme betegnelse for den ansvarlige medarbejder/sagsansvarlig.

Det *vurderes* herudover, at administrationsgrundlaget visse steder ikke i tilstrækkelig grad redegør for den vurdering, som Miljøstyrelsen skal foretage ved vurderingen af, om et stof skal tilføjes eller fjernes fra drikkevandsbekendtgørelsens bilag.

Det henvises i den forbindelse til, at det fremgår af proceduren for årlig revision af bekendtgørelsens bilag, jf. afsnit 4.3.3.2.2, at Miljøstyrelsens tilføjelse eller fjernelse af et stof sker ”efter en vurdering”.

Kammeradvokaten bemærker hertil, at procedurebeskrivelsen alene indeholder en kort beskrivelse af de vurderinger, som Miljøstyrelsen skal foretage, når styrelsen skal vurdere, om et stof skal tilføjes eller fjernes fra bilagene. Af beskrivelsen fremgår det f.eks., at vurderingen er konkret og ”baseres på andel af fund (uden et generelt fastsat kriterie) eller trends”. Det er således ikke nærmere beskrevet, hvilke momenter der skal eller kan indgå i vurderingen af, hvornår et stof skal tilføjes eller fjernes fra bilagene.

For at sikre en ensartet vurdering af administrationen efter bekendtgørelsens § 10, *anbefales* det derfor, at Miljøstyrelsen supplerer administrationsgrundlaget med en nærmere beskrivelse af de momenter, der kan indgå i vurderingen, og hvilke momenter der tidligere er blevet lagt vægt på. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at proceduren bevidst ikke omfatter præcise kriterier i forhold til de nævnte parametre om fundandele og trends, men at disse parametre er helt centrale i vurderingen. Styrelsen har videre oplyst, at der er tale om en faglig vurdering, der foretages sammen med styrelsens rådgiver på grundvandsovervågningen. Styrelsen har i høringssvaret samtidig tilkendegivet, at styrelsen vil præcisere proceduren og tilføje forhold omkring koncentrationsniveau for det pågældende stof.

Kammeradvokaten bemærker med hensyn til den samme procedure desuden, at denne indeholder formuleringen: ”*proceduren vedrører alle kemiske stoffer med undtagelse af de kemiske stoffer, der er nævnt i drikkevandsdirektivet*”. Kammeradvokaten forstår denne formulering således, at der ikke sker en ændring af bilagene i forhold til de stoffer, der fremgår af drikkevandsdirektivet, og at alle disse stoffer derfor forbliver oplyst i bilagene. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 bekræftet, at denne forståelse er korrekt, hvorfor det vurderes, at administrationen beskrevet i proceduren er i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 10.

Kammeradvokaten bemærker endvidere, at det ikke af procedurebeskrivelserne fremgår klart, om Miljøstyrelsen ved den årlige revision af 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1c og bilag 2 sammenholder indholdet af bilagene med de i direktivets bilag oplyste stoffer for at sikre, at der ved den årlige revision ikke sker ændringer i grænseværdierne (kvalitetskravene) for de i direktivets bilag I oplyste stoffer. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at direktivparametre ikke vurderes i forbindelse med den årlige revision af drikkevandsbekendtgørelsens bilag, fordi de skal fastholdes, jf. også det ovenfor anførte.

Det bemærkes desuden, at der i bilagene til 2021-bekendtgørelse er sondret mellem henholdsvis kontrolparametre med ophæng i drikkevandsdirektivet¹³⁵ og nationalt fastsatte parametre¹³⁶. Den potentielle (men formentlig sjældne) fare, der ligger i, at direktivets kontrolparametre ved en fejl ændres i forbindelse med den årlige revision af drikkevandsbekendtgørelsen, er således minimeret med den nye drikkevandsbekendtgørelse.

Kammeradvokaten vurderer derfor, at det ikke er nødvendigt med yderligere tilføjelser i procedurebeskrivelsen med henblik på at sikre fastholdelsen af direktivparametre. Dog *anbefaler* Kammeradvokaten som ovenfor anført, at procedurebeskrivelsen opdateres i lyset af bestemmelserne i 2021-bekendtgørelsen med tilhørende bilag¹³⁷.

4.3.4 Bekendtgørelsens §§ 16-19 – Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i relation til dispensationer

Kommissionen oplyste i brev af 13. juli 2020 til Miljøstyrelsen, at muligheden for at meddele dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt er udløbet¹³⁸.

Det er i overensstemmelse hermed i denne undersøgelse vurderet, jf. besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1 i afsnit 3.2.5.1.3 ovenfor, at de danske myndigheders mulighed for at meddele dispensation efter direktivets artikel 9 udløb i december 2012, og at bestemmelserne om dispensation i 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 er i strid med direktivets artikel 9.

Det må derfor lægges til grund, at i det omfang Miljøstyrelsens administrationsgrundlag i perioden fra 2013 og frem har indeholdt retningslinjer for, hvordan afgørelser om dispensationer skal håndteres, vil der som udgangspunkt være tale om en administration, som ikke er i overensstemmelse med direktivet¹³⁹.

¹³⁵ Jf. bilag 1 b, 1 d og 1 f i 2021-bekendtgørelsen.

¹³⁶ Jf. bilag 1 c og 1 e i 2021-bekendtgørelsen.

¹³⁷ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at proceduren i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefaling vil blive opdateret senest ved den årlige opdatering af VFS-procedurer.

¹³⁸ Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 3, jf. afsnit 5.1.1 nedenfor, var der efter Kommissionens opfattelse dog fortsat visse muligheder for at meddele dispensation. Denne opfattelse er som anført i andre afsnit i denne rapport imidlertid ikke afspejlet i de danske regler eller i den danske administration af dispensationshjemlen.

¹³⁹ En undtagelse hertil ville dog være, hvis der i administrationsgrundlaget havde været sondret mellem på den ene side dispensationer fra direktivparametre og på den anden side dispensationer fra nationalt fastsatte parametre, og/eller hvis administrationsgrundlaget havde taget højde for de snævre muligheder for dispensation, som Kommissionen har angivet som fortsatte dispensationsmuligheder efter det gældende drikkevandsdirektiv. Dette var dog ikke tilfældet.

Som det fremgår af bl.a. afsnit 3.3 ovenfor, er reglerne om dispensationer i drikkevandsbekendtgørelsen i vidt omfang efterfølgende ændret i 2021-bekendtgørelsen, som trådte i kraft den 1. juli 2021. Som det også fremgår af afsnit 3.3, er det efter reglerne i 2021-bekendtgørelsen ikke længere muligt at meddele dispensation fra de grænseværdier, som er fastsat i drikkevandsdirektivets bilag. Det er i besvarelsen af spørgsmål 1 vurderet, at reglerne om dispensationer i 2021-bekendtgørelsen udgør en korrekt implementering af drikkevandsdirektivets artikel 9.

Da Miljøstyrelsen har til hensigt at udstede en ny drikkevandsvejledning, som baserer sig på den nye direktivkonforme 2021-bekendtgørelse, finder vi det således unødvendigt at foretage en nærmere gennemgang af det eksisterende administrationsgrundlag for dispensationer, der er baseret på den tidligere gældende (og ikke-direktivkonforme) 2019-bekendtgørelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at et udkast til ny drikkevandsvejledning har været sendt i høring med høringsfrist den 27. august 2021. Miljøstyrelsen var således på tidspunktet for afleveringen af nærværende rapport i gang med at gennemgå og bearbejde de indkomne høringssvar, hvorfor den nye drikkevandsvejledning på dette tidspunkt endnu ikke var udstedt. Nærværende rapport indeholder derfor ikke en vurdering af den beskrivelse af dispensationsmuligheder efter 2021-bekendtgørelsen, som måtte være indeholdt i den (kommende) nye drikkevandsvejledning, da det endelige indhold af den nye vejledning ikke er fastlagt.

4.3.5 Bekendtgørelsens § 27, stk. 6 – Miljøstyrelsens fastlægnings af format for indberetning til den nationale boringsdatabase (Jupiter)

4.3.5.1 Den retlige ramme

Bekendtgørelsens § 27, stk. 1-3, fastlægger en pligt for tilsynsmyndigheder (i praksis: kommunerne) til at indberette oplysninger om indvindingsmængde, ændrede kontrolhyppigheder for drikkevandskontrollen og boringskontrollen samt oplysninger modtaget fra laboratorier om kvaliteten af vand fra vandforsyningsanlæg til den fælles offentlige database for grund- og drikkevand samt boringer (Jupiter)¹⁴⁰.

Det følger af bekendtgørelsens § 27, stk. 6, at formatet for indberetningerne til Jupiter fastlægges af Miljøstyrelsen efter forhandling med Kommunernes Landsforening (KL).

¹⁴⁰ Jupiter er en national database for grundvands-, drikkevands-, råstof-, miljø- og geotekniske data. Jupiterdatabasen er en fælles offentlig tilgængelig database, som administreres af GEUS. Se <http://jupiter.geus.dk>

4.3.5.2 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende opgaver i relation til udformning af format for indberetning til Jupiter den 15. marts 2021 modtaget "Vejledning om indberetning og godkendelse af vandforsyningsdata i Jupiterdatabasen" (Jupitervejledningen) fra Miljøstyrelsen.¹⁴¹

4.3.5.2.1 *Indhold af Jupitervejledningen*

Det fremgår, at formålet med Jupitervejledningen er at beskrive, hvorledes brugerne af Jupiterdatabasen foretager indberetning samt godkendelse af vandforsyningsdata for at sikre valide dataudtræk af råvand fra boringer og drikkevand fra kontrolsteder i vandforsyningsanlæg og ved taphaner hos forbrugere.

Det fremgår videre, at vejledningen beskriver de data, som skal indgå i Jupiterdatabasen, og hvad der skal indberettes af hvem og hvornår i medfør af lovgivningen.

Jupiterdatabasen og udtræk herfra danner bl.a. grundlag for rapport om drikkevandskvaliteten fra større almene vandforsyninger, som Danmark hvert 3. år er forpligtet til at udarbejde i medfør af drikkevandsdirektivet, jf. herom ovenfor i afsnit 3.2.7.1. Databasen er også til brug for borgere og øvrige myndigheder og danner samtidig grundlag for statens miljømålinger til brug for status af den årlige drikkevandskvalitet i de såkaldte GRUMO-målinger.

Det bemærkes, at det fremgår af vejledningens afsnit 2.2.1, at ændringerne i drikkevandsbekendtgørelsen pr. 1. januar 2018, som udsprang af implementeringsfristen for ændringen af drikkevandsdirektivet, jf. ovenfor i afsnit 3.1.2.1, er implementeret i Jupitervejledningen ved nye omfangs- og formålscoder, jf. vejledningens afsnit 5 om indberetning af analysedata.

4.3.5.3 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at bestemmelsen i 2019-bekendtgørelsens § 27, stk. 6, ikke er ændret i 2021-bekendtgørelsen, idet dog bemærkes, at bestemmelsen i 2021-bekendtgørelsen er indeholdt i § 29, stk. 6.

¹⁴¹ Vejledningen er tilgængelig i Retsinformation.

Miljøstyrelsens opgave i henhold til 2019-bekendtgørelsens § 27, stk. 6, kan ikke karakteriseres som en løbende myndighedsopgave, hvor et administrationsgrundlag er nødvendigt. Det vurderes derfor, at der ikke er behov for et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen bør dog internt fastlægge en proces for, hvor ofte og hvordan det skal vurderes, om der – f.eks. som følge af ændringer i lovgivningen eller tekniske ændringer i IT-systemer – er grundlag for at opdatere, justere eller ændre Jupitervejledningen. I den forbindelse bemærkes navnlig, at det nye drikkevandsdirektiv, jf. afsnit 3.1.2.4 ovenfor, kan give anledning til ændringer.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at en ændring af relevant lovgivning altid fører til en gennemgang af relevante vejledninger, herunder også Jupitervejledningen. Miljøstyrelsen har i forlængelse af det ovenfor omtalte arbejdsgruppemøde den 19. maj 2021 i et cover af 7. juni 2021 oplyst¹⁴², at Jupitervejledningen udarbejdes og løbende holdes ajour af VFS, og at dette typisk sker i to tilfælde: Når der er ændringer i regelgrundlaget, og når der er ændringer i selve Jupiter-databasen. Miljøstyrelsen oplyste videre, at indholdet i Jupitervejledningen drøftes i Danmarks Miljøportals følgegruppe for grundvand, der har kompetencen til at beslutte ændringer af Jupiterdatabasen, at VFS er repræsenteret i følgegruppen, og at enheden således deltager i både drøftelser og beslutninger om Jupiter. Der afholdes efter det oplyste som udgangspunkt ét møde i kvartalet.

Kammeradvokaten bemærker hertil, at Miljøstyrelsens deltagelse i følgegruppen må anses for et tilstrækkeligt initiativ (en tilstrækkelig proces) for at sikre, at nødvendige opdateringer, justeringer eller ændringer bliver foretaget i Jupitervejledningen. Kammeradvokaten har derfor ikke yderligere bemærkninger hertil.

4.3.6 Bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 2

Miljøministeriets departement har i bekendtgørelsesoversigten anført bekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 2, som en bestemmelse, hvorefter Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence.

Det fremgår dog af bestemmelsen, at det er *kommunalbestyrelsen*, som skal sikre, at oplysninger om, at Miljøstyrelsen for en bestemt periode har meddelt dispensation til ejeren af et ikke-almment

¹⁴² Miljøstyrelsens cover af 7. juni 2021 vedrørende "Øvrigt supplerende materiale til Kammeradvokaten efter høringssvar til deludkast til besvarelse af spm. 2 samt arbejdsgruppemødet den 19. maj 2021".

vandforsyningsanlæg efter § 16, stk. 1, 2. pkt., og § 18 eller § 19, til at fravige de i bilag 1a-1d fastsatte kvalitetskrav, indberettes til en række modtagere¹⁴³.

Det vurderes derfor, at Miljøstyrelsen ikke har en selvstændig myndighedsopgave i henhold til § 28, stk. 1, nr. 2, hvorfor denne bestemmelse ikke vurderes nærmere i det følgende¹⁴⁴.

4.4 Bekendtgørelse om indsatsplaner

4.4.1 *Bekendtgørelsens § 5 – offentliggørelse af forslag til indsatsplaner*

§ 5 i bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner er i bekendtgørelsesoversigten anført som en bestemmelse, hvorefter Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence.¹⁴⁵

Det fremgår af § 5 i bekendtgørelsen, at det er *kommunalbestyrelsen*, som skal offentliggøre forslag til indsatsplan, som kommunalbestyrelsen skal udarbejde og vedtage i medfør af vandforsyningslovens § 13-13 c.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 4, at Miljøstyrelsen er høringspart i forhold til kommunalbestyrelsens forslag til indsatsplan.¹⁴⁶

¹⁴³ Til De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) via den fælles offentlige database for grund- og drikkevand samt borer (Jupiter) med henblik på, at disse oplysninger videregives og offentliggøres i Danmarks Arealinformation.

¹⁴⁴ Det bemærkes endvidere, at subjektet i bestemmelsen er ændret i 2021-bekendtgørelsen, da Miljøstyrelsen ikke længere meddeler dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen. Det fremgår således af den nugældende § 30, stk. 1, nr. 2, i 2021-bekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at ”oplysning om, at kommunalbestyrelsen for en bestemt periode har meddelt dispensation til ejeren af et ikke-almment vandforsyningsanlæg efter § 17, stk. 1, 2. pkt., og § 19 eller § 20, til at fravige de i bilag 1c og bilag 1 e fastsatte nationale kvalitetskrav” indberettes til en række modtagere.

¹⁴⁵ Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af § 8 og § 16, stk. 1 og 3, i lov om vandforsyning m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1584 af 10. december 2015, samt § 26 a, stk. 2, i lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1317 af 19. november 2015.

¹⁴⁶ Bekendtgørelsen angiver, at det er Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA), der er høringspart efter bestemmelsen. SVANA var en statslig myndighed på vand- og naturområdet og hørte under Miljø- og Fødevarerministeriet. SVANA blev pr. 1. februar 2017 nedlagt og opgaverne blev flyttet til Miljøstyrelsen. Det er således i dag Miljøstyrelsen, der er høringspart.

4.4.1.1 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens opgave som høringspart i forhold til kommunalbestyrelsens forslag til indsatsplaner modtaget følgende materiale:

- Procedurebeskrivelser for grundvandskortlægning (GKO) bestående af procedurebeskrivelser for 1) screening, 2) opstart, 3) data, 4) resultat, 5) afslutning og 6) samarbejde¹⁴⁷

Procedurebeskrivelsen for ”afslutning” indeholder et afsnit om indsatsplaner, hvor Miljøstyrelsens opgave som høringspart i forhold til de kommunale indsatsplaner beskrives, hvorfor denne del af procedurebeskrivelsen for afslutning er relevant at gennemgå her.

4.4.1.1.1 *Indholdet af procedurebeskrivelsen for GKO – afslutning*

I procedurebeskrivelsen er det under afsnittet om ”Indsatsplaner” beskrevet, at Miljøstyrelsen er høringspart på lige fod med andre høringsparter i forhold til de kommunale indsatsplaner.

Det fremgår af proceduren, at de kommunale indsatsplaner sendes i høring til Miljøstyrelsen Nordjyllands hovedpostkasse på njl@mst.dk¹⁴⁸.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at opgaven med at udarbejde høringssvar er placeret i Miljøstyrelsens faggruppe for administration¹⁴⁹ og udarbejdes efter en fast skabelon¹⁵⁰. Det fremgår videre, at faggruppen for administration er ansvarlig for at vedligeholde sagsoverblikket for høring over indsatsplaner. Vedtages indsatsplanen, noterer den høringsansvarlige hos Miljøstyrelsen dette, hvis den ansvarlige har modtaget direkte besked.

¹⁴⁷ [Bilag – Procedurebeskrivelser af 21. august 2020 for grundvandskortlægning \(GKO\)](#).

¹⁴⁸ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 supplerende oplyst, at kommunalbestyrelsens forslag til indsatsplaner også kan sendes i høring hos styrelsen via mailpostkassen njl@mst.dk tilhørende enheden Grundvandskortlægning (GKO).

¹⁴⁹ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at Miljøstyrelsens faggruppe for administration er en faggruppe på tværs af styrelsens kortlægningsteams.

¹⁵⁰ I procedurebeskrivelsen omtalt som ”Skabelon sagsnotat MST og Skabelon høringssvar MST”.

Det er i proceduren desuden beskrevet, at enheden for Grundvandskortlægning (herefter ”GKO”) som udgangspunkt ikke deltager i møder i kommunernes koordinationsfora.¹⁵¹

4.4.1.2 *Vurdering*

Miljøstyrelsen er efter bekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 4, høringspart i forhold til kommunalbestyrelsens forslag til indsatsplan. Det er kommunalbestyrelsen, som skal udarbejde og sikre offentliggørelse af kommunalstyrelsens forslag til indsatsplan. Det vurderes, at der ikke er behov for et administrationsgrundlag for varetagelsen af denne opgave som høringspart.

Det bemærkes dog, at Miljøstyrelsen har en procedure for, hvordan henvendelser fra kommuner vedrørende høring over indsatsplaner behandles, når de modtages via postkassen tilhørende Miljøstyrelsen Nordjylland eller GKO. Det er dog ikke i proceduren beskrevet, hvordan henvendelserne videresendes i styrelsen, hvis de – modsat det i procedurebeskrivelsen forudsatte – modtages i Miljøstyrelsens hovedpostkasse.

4.4.2 ***Bekendtgørelsens § 6, stk. 3 – Miljøstyrelsens mulighed for at forlænge kommunalbestyrelsens frist for vedtagelse af indsatsplan***

Også § 6, stk. 3, 2. pkt., i bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner, er i bekendtgørelsesoversigten anført som en bestemmelse, hvorefter Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence.

Det følger af bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt., at kommunalbestyrelsen skal vedtage forslag til indsatsplan senest to år efter, at miljø- og fødevarerministeren (i dag miljøministeren) har udpeget et indsatsområde¹⁵². Miljøstyrelsen kan i helt særlige tilfælde træffe afgørelse om forlængelse af fristen på to år fra udpegningen af indsatsområdet, jf. § 6, stk. 3, 2. pkt.

¹⁵¹ Miljøstyrelsen har i hørings svar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at en kommunes koordineringsforum er et forum, som den enkelte kommune etablerer i medfør af vandforsyningslovens § 12. Det består af repræsentanter for vandforsyningerne i kommunerne, andre berørte myndigheder, jordbruget, industrien og eventuelle andre relevante parter i kommunen. Miljøstyrelsen har videre oplyst, at styrelsen ikke normalt vil være berørt myndighed, idet styrelsen ikke deltager i det konkrete arbejde med grundvandsbeskyttelsen, men udelukkende leverer grundvandskortlægningen. Berørte myndigheder kan typisk være nabokommuner eller relevante regioner.

¹⁵² Bestemmelsen gælder alene for ny-udpegede indsatsområder. Opdateres, ændres eller ophæves allerede vedtagne indsatsplaner uden at der er sket ny-udpegning af et indsatsområde, f.eks. som følge af kommunens pligt ifølge forvaltningsretten til at opdatere en given plan, gælder tidsfristen i § 6, stk. 3, ikke.

4.4.2.1 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgang af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i relation til en forlængelse af kommunalbestyrelsens frist for vedtagelse af en indsatsplan modtaget ”Vejledning nr. 27 fra februar 2018 om indsatsplaner”, som er tilgængelig på [Miljøstyrelsens hjemmeside](#).

4.4.2.1.1 *Indhold af Vejledningen om indsatsplaner for så vidt angår mulighed for forlængelse af frist for vedtagelse af indsatsplan*

Det fremgår af vejledningen, at den primært henvender sig til kommuner, der skal udarbejde indsatsplaner efter vandforsyningslovens §§ 13 og 13 a. Vejledningen har derfor primært fokus på kommunernes arbejde.

Det bemærkes dog, at det af vejledningen fremgår, jf. vejledningens afsnit 5.4.3, at to-årsfristen i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, er indført af hensyn til de direkte parterets beskyttelse, så de har en tidsfrist for, hvornår indsatsplanen er endelig afklaret og offentliggjort. Dette særligt af hensyn til, at en indsatsplan bl.a. indeholder forslag til konkrete indgreb.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at det alene er kommunen, der kan anmode Miljøstyrelsen om dispensation fra to-årsfristen i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt., idet fristen knytter sig til kommunens opgavevaretagelse. I vejledningen er det beskrevet, at ansøgning om dispensation fra tidsfristen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse.

Bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., angiver, at der skal foreligge helt særlige tilfælde, før Miljøstyrelsen kan give dispensation fra to-årsfristen. Af vejledningen fremgår herom alene, at Miljøstyrelsen ”i hvert enkelt tilfælde vurderer, hvorvidt der af kommunen er fremført så stærke saglige argumenter for en dispensation, at hensynet til berørte parterets afklaring af deres situation inden for to-årsfristen kan tilsidesættes.” Der er således tale om en konkret vurdering, hvor Miljøstyrelsen afvejer hensynet til de berørte parter over for de argumenter, som kommunen har anført til støtte for en dispensation. Hvis kommunens argumenter vejer tungere end hensynet til parterne, meddeler Miljøstyrelsen dispensation fra to-årsfristen.

4.4.2.2 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvis, at Miljøstyrelsens myndighedskompetence efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., alene bliver relevant i det tilfælde, hvor Miljøstyrelsen modtager en ansøgning om forlængelse af to-årsfristen i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt. Miljøstyrelsen skal således ikke på eget initiativ tage stilling til en eventuel forlængelse af to-årsfristen.

Bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., angiver, at Miljøstyrelsen i "helt særlige tilfælde" kan give kommunalbestyrelsen en længere frist til at vedtage forslag til indsatsplan. Bekendtgørelsen beskriver dog ikke nærmere, hvornår der foreligger "helt særlige tilfælde".

Dette er gentaget i Vejledningen om indsatsplaner, som beskriver, at Miljøstyrelsen skal foretage en konkret vurdering af, om der foreligger sådanne "helt særlige tilfælde", at det kan berettige til en forlængelse af to-årsfristen for vedtagelse af forslag til indsatsplan. Det fremgår videre af vejledningen, at vurderingen skal indeholde en afvejning af hensynet til de berørte parter over for de argumenter, som kommunen har anført for en dispensation. Hvis Miljøstyrelsen finder, at kommunens argumenter er stærke nok til at tilsidesætte hensynet til parterne, meddeler Miljøstyrelsen dispensation fra toårs fristen.

Vejledningen indeholder dog ikke en beskrivelse af eller eksempler på, hvilke argumenter kommunen kan anføre til støtte for en forlængelse af fristen, og som kan medføre, at disse vejer tungere end hensynet til parterne. Det bemærkes, at vejledningen som udgangspunkt er rettet til kommunerne og alene indeholder en generel beskrivelse af Miljøstyrelsens vurdering efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt. Det er derfor ikke klart, hvornår to-årsfristen kan forlænges, eller hvilke forhold der bør inddrages (og med hvilken vægt).

Kammeradvokaten har ikke modtaget andet materiale end vejledning om indsatsplaner, der omtaler Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt.

Kammeradvokaten lægger derfor til grund, at Miljøstyrelsen ikke har et egentligt administrationsgrundlag til sager, som behandles efter bestemmelsen, idet det dog anerkendes, at vejledningen indeholder fortolkningsbidrag til den skønsudøvelse, styrelsen skal foretage, om end dette må anses for at være et mindre bidrag.

Vurderingen af, hvorvidt der er behov for, at Miljøstyrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag for bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., afhænger som anført ovenfor i afsnit 4 dels af kompleksiteten af reglerne, dels af de forpligtelser, som de pålægger (den relevante sagsbehandler i) Miljøstyrelsen. Antallet af sager, som Miljøstyrelsen behandler i henhold til bestemmelsen, kan også tillægges vægt i vurderingen. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at Miljøstyrelsen har modtaget én ansøgning om forlængelse af fristen, og at Miljøstyrelsen i afgørelse af 16. november 2020 meddelte afslag på ansøgningen.

Bestemmelsen i § 6, stk. 3, 2. pkt., forudsætter, at der kun indrømmes kommunerne en forlængelse i "helt særlige tilfælde". I mangel af nærmere retningslinjer for, hvad der ligger i "helt særlige tilfælde" kan det efter vores vurdering være vanskeligt for den enkelte sagsbehandler at foretage en fyldestgørende vurdering af sagen. Det *anbefales* derfor som det første, at Miljøstyrelsen sikrer, at sager efter bekendtgørelsens

§ 6, stk. 3, 2. pkt., underlægges en forsvarlig procedure med hensyn til kvalitetssikring og videndeling, således at styrelsen kan fastlægge og udbrede en ensartet praksis. Hvis det på et senere tidspunkt viser sig, at styrelsen behandler mange sager i henhold til § 6, stk. 3, 2. pkt., anbefales det desuden, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag, som indeholder de momenter, der skal og kan inddrages i vurderingen, samt styrelsens tidligere praksis. Henset til, at Miljøstyrelsen indtil nu kun har behandlet én sag, vurderes det, at det ikke er nødvendigt, at styrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag for myndighedsopgaven efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt.

4.5 Bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger

4.5.1 *Bekendtgørelsens §§ 6, 12 og 20 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave ift. udpegning af certificeringsorgan og mulighed for at kræve dokumentation for, at akkrediteret laboratorium opfylder kravene i bekendtgørelsen*

4.5.1.1 *Den retlige ramme*

Bekendtgørelse nr. 1071 af 28. oktober 2019 om kvalitetskrav til miljømålinger er i bekendtgørelsesoversigten anført som en bekendtgørelse, hvorefter Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence.

Det bemærkes, at bekendtgørelsen er ændret ved bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020 om kvalitetskrav til miljømålinger. Der tages udgangspunkt i og henvises i det følgende til den seneste bekendtgørelse.

Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af bestemmelser i flere love på miljøområdet, herunder vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven og lov om vandplanlægning.¹⁵³ Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af drikkevandsdirektivet.

¹⁵³ Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af § 7 b, § 73, stk. 1, og § 89 b, i lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019, § 15, nr. 1, 2 og 6, § 51 og § 61, stk. 4, i lov om forurennet jord, jf. lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017, § 43, stk. 1, i lov om kemikalier, jf. lovbekendtgørelse nr. 115 af 26. januar 2017, § 25, stk. 1, i lov om miljø og genteknologi, jf. lovbekendtgørelse nr. 9 af 4. januar 2017, § 16 b, stk. 5, i lov om kystbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020, § 34 i lov om råstoffer, jf. lovbekendtgørelse nr. 124 af 26. januar 2017, § 28 i lov om beskyttelse af havmiljøet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1165 af 25. november 2019, § 60, stk. 2, i lov om vandforsyning m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1450 af 5. oktober 2020, § 60 i lov om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019, § 11, stk. 1, i lov om okker (Okkerloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1581 af 10. december 2015, og § 31, stk. 3, i lov om vandplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017.

Bekendtgørelsen fastsætter bl.a. prøvetagningsmetoder for de enkelte målinger, f.eks. for råvand, drikkevand, fersk overfladevand, jf. bekendtgørelsens § 1, nr. 1, samt regler om, at prøver skal udtages af og undersøges på et laboratorium, der er akkrediteret hertil, jf. bekendtgørelsens § 9.¹⁵⁴

Bekendtgørelsens §§ 6 og 12 indeholder begge en henvisning til Miljøstyrelsen. Bestemmelserne henviser dog alene til, at certificeringsorganet for støjmålinger er udpeget af Miljøstyrelsen.

Efter bekendtgørelsens § 20 kan tilsynsmyndigheden og Miljøstyrelsen kræve dokumentation for, at et akkrediteret laboratorium, som udfører en akkrediteret teknisk prøvning omfattet af bekendtgørelsen, opfylder kravene i bekendtgørelsen. Tilsynsmyndigheden på drikkevandsområdet er i henhold til vandforsyningslovens § 60, stk. 1, kommunalbestyrelsen. Hvis en kemisk måling ikke udføres som en akkrediteret teknisk prøvning, men under et i bilag 1 nærmere anført kvalitetsstyringsystem, kan tilsynsmyndigheden og Miljøstyrelsen også her kræve dokumentation for, at kravene i bekendtgørelsen er opfyldt. Bestemmelsen giver således tilsynsmyndigheden og Miljøstyrelsen mulighed for at føre tilsyn med, at et akkrediteret laboratorium opfylder kravene i bekendtgørelsen.

4.5.1.2 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har for så vidt angår Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020 om kvalitetskrav til miljømålinger den 15. marts 2021 fremsendt følgende materiale:

- Vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg fra 2014, som er tilgængelig på [Miljøstyrelsens hjemmeside](#).
- Udkast af 8. december 2017 til kapitel 2, 3 og 4 i ”Vejledningen om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg”, som er under udarbejdelse, og som er tilgængelig på [Miljøstyrelsens hjemmeside](#).
- Samarbejdsaftale af 18. januar 2011 mellem Naturstyrelsen (i dag Miljøstyrelsen) og DANAK.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ved et akkrediteret laboratorium forstås et laboratorium, som er akkrediteret af Den Danske Akkrediteringsfond (DANAK) eller af et tilsvarende akkrediteringsorgan, som er medunderskriver af EA's (European co-operation for Accreditation) multilaterale aftale om gensidig anerkendelse, jf. bekendtgørelsens § 3.

¹⁵⁵ [Bilag - Samarbejdsaftale af 18. januar 2011](#) mellem Naturstyrelsen (i dag Miljøstyrelsen) og DANAK.

4.5.1.2.1 Indhold af det modtagne materiale

Vejledningen om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg indeholder i det væsentligste alene enkelte henvisninger til reglerne i bekendtgørelsen, hvor reglerne omtales sporadisk, jf. afsnit 4 i den gældende vejledning fra 2014. Der er ikke i vejledningen fastsat retningslinjer eller procedurer for Miljøstyrelsens mulighed for at føre tilsyn efter bekendtgørelsens § 20.

Det bemærkes dog, at det af den gældende vejledning fremgår, jf. vejledningens afsnit 4.5, at den Danske Akkrediteringsfond ("DANAK") fører tilsyn med, at akkrediterede laboratorier lever op til kravene i bekendtgørelsen. Dette fremgår ligeledes af afsnit 4.5 i udkast til vejledningens kapitel 2, 3 og 4, som er under udarbejdelse.

I samarbejdsaftalen mellem Miljøstyrelsen og DANAK er det i pkt. 2 beskrevet, at formålet med aftalen bl.a. er, at:

"fastlægge omfanget af DANAK's tilsyn med akkrediterede laboratorier i overensstemmelse med kvalitetsbekendtgørelsens bestemmelser".

Videre fremgår det af aftalens pkt. 3, om omfanget af DANAK's bedømmelse, at:

"DANAK tilbyder deres akkrediterede laboratorier at blive bedømt for opfyldelse af de supplerende krav til metode, herunder prøvetagningsmetode, analysekvalitet og deltagelse i ekstern kvalitetskontrol, som fremgår af kvalitetsbekendtgørelsen. Laboratorier, som ønsker at blive bedømt for opfyldelse af de supplerende krav, ansøger således DANAK om at blive akkrediteret til de prøvetagningsmetoder og analysemetoder til det analysekvalitetsniveau, herunder krav til ekstern kvalitetskontrol, som er specificeret i bekendtgørelse nr. 866 og senere ændringer heraf.

DANAK's bedømmelse af laboratoriernes overholdelse af kvalitetsbekendtgørelsens krav er således en integreret del af det almindelige tilsyn, som DANAK fører med akkrediterede laboratorier."¹⁵⁶

4.5.1.3 Vurdering

For så vidt angår bekendtgørelsens §§ 6 og 12 vurderes det, at Miljøstyrelsens opgave i henhold til bestemmelserne ikke har en karakter, der nødvendiggør et administrationsgrundlag.

Bekendtgørelsens § 20 tillægger Miljøstyrelsen en myndighedsopgave i form af muligheden for at kræve dokumentation for, at et akkrediteret laboratorium, som udfører en akkrediteret teknisk prøvning

¹⁵⁶ Bilag - Samarbejdsaftale af 18. januar 2011 mellem Naturstyrelsen (i dag Miljøstyrelsen) og DANAK.

omfattet af bekendtgørelsen, opfylder kravene i bekendtgørelsen. Bestemmelsen giver således Miljøstyrelsen en mulighed for at føre tilsyn med, at et akkrediteret laboratorium faktisk opfylder kravene i bekendtgørelsen.

Derudover giver bekendtgørelsens § 20 kommunalbestyrelsen, som tilsynsmyndighed efter vandforsyningslovens § 60, stk. 1, kompetence til at kræve dokumentation for, at et akkrediteret laboratorium, som udfører en akkrediteret teknisk prøvning omfattet af bekendtgørelsen, opfylder kravene i bekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen har efter det oplyste ikke udarbejdet et administrationsgrundlag for myndighedsopgaven i henhold til bekendtgørelsen, men vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg indeholder en kort beskrivelse af reglerne i bekendtgørelsen. Det er således Kammeradvokatens forståelse, at der ikke foreligger procedurebeskrivelser eller andet, som beskriver Miljøstyrelsens opgave i henhold til bekendtgørelsens § 20.

Hertil bemærkes det, at det i vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg er beskrevet, at DANAK fører tilsyn med, at akkrediterede laboratorier lever op til kravene i bekendtgørelsen. Miljøstyrelsen har over for Kammeradvokaten bekræftet, at det er DANAK, der fører tilsyn med de akkrediterede laboratorier på vegne af styrelsen. Opgaven er beskrevet i Samarbejdsaftale af 18. januar 2011 mellem Naturstyrelsen (i dag Miljøstyrelsen) og DANAK¹⁵⁷.

Efter en gennemgang af samarbejdsaftalen er det Kammeradvokatens forståelse, at DANAK som led i deres akkreditering af laboratorier efter bekendtgørelsens § 3 fører tilsyn med, at laboratorierne overholder visse krav, og disse krav er sammenfaldende med kravene efter bekendtgørelsen. Der er således ikke tale om, at DANAK udfører et egentligt myndighedstilsyn.

Det er videre Kammeradvokatens forståelse, at Miljøstyrelsen ikke aktivt fører tilsyn med, at akkrediterede laboratorier lever op til kravene i bekendtgørelsen, og at Miljøstyrelsen på nuværende tidspunkt ikke har udnyttet hjemlen i bekendtgørelsens § 20. Det må således lægges til grund, at der sjældent vil blive truffet afgørelse efter bekendtgørelsens § 20. Det bemærkes hertil, at det falder uden for kommissoriet at vurdere, om Miljøstyrelsen burde føre tilsyn med akkrediterede laboratoriers opfyldelse af kravene i bekendtgørelsen, herunder at tage stilling til, hvad et passende tilsynsniveau i givet fald ville være. Det bemærkes videre, at Miljøstyrelsen ikke har oplyst, i hvilket omfang øvrige tilsynsmyndigheder, herunder kommunalbestyrelsen på drikkevandsområdet, udnytter hjemlen i lovens § 64, stk. 1.

¹⁵⁷ [Ibid.](#)

Det vurderes, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter bekendtgørelsens § 20. Hvis der udøves et tilsyn af kommunerne, kan det ikke udelukkes, at det vil være hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen udarbejder et administrationsgrundlag med henblik på at sikre en ensartet, lovmedholdelig og hensigtsmæssig praksis. For en nærmere beskrivelse af det almindelige sektortilsyn, se afsnit 6.1.3.

4.6 Bekendtgørelse om uddannelse af personer, der udfører boringer på land

4.6.1 Bekendtgørelsens §§ 6-7 og §§ 9-14 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at give tilladelse til at virke som brøndborer eller svejser af forerør

4.6.1.1 Den retlige ramme

Bekendtgørelse nr. 915 af 27. juni 2016 om uddannelse af personer, der udfører boringer på land, er udstedt i medfør af § 7 b, § 19 a, § 80, stk. 1 og 2, § 89 b, § 92 og § 110, stk. 3, i lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1317 af 19. november 2015.

Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013.

Det følger af bekendtgørelsens §§ 6-7 og §§ 9-14, at Miljøstyrelsen på baggrund af ansøgning fra personer, hvis erhvervsmæssige kvalifikationer er opnået i et EU-, EØS-land eller i et land, som EU har indgået aftale med om udøvelse af lovregulerede erhverv i udlandet (herefter medlemslande), kan tillade personen at virke som brøndborer eller svejser af forerør, såfremt de erhvervsmæssige kvalifikationer svarer til de danske krav til udførelse af erhvervet.¹⁵⁸

Tilladelsen kan gives både med henblik på etablering i Danmark eller til midlertidigt eller lejlighedsvist at udføre erhvervet i Danmark.

¹⁵⁸ Bekendtgørelsen angiver, at det er Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA), der er tillagt myndighedskompetence efter bekendtgørelsen. SVANA var en statslig myndighed på vand- og naturområdet og hørte under Miljø- og Fødevarerministeriet. SVANA blev pr. 1. februar 2017 nedlagt, og opgaverne blev flyttet til Miljøstyrelsen. Opgaverne i bekendtgørelsen er således flyttet til Miljøstyrelsen.

4.6.1.2 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har for så vidt angår styrelsens myndighedsopgaver i relation til bekendtgørelse nr. 915 af 27. juni 2016 om uddannelse af personer, der udfører borer på land, den 15. marts 2021 fremsendt ”Procedurebeskrivelse for behandlingen af sager om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer som brøndborer”¹⁵⁹.

4.6.1.2.1 *Indhold af procedurebeskrivelse for behandling af sager om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer som brøndborer*

Procedurebeskrivelsen indeholder indledningsvist en kort beskrivelse af det relevante retsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave i henhold til bekendtgørelsen. Herefter beskriver procedurebeskrivelsen fremgangsmåden for sagens behandling, herunder for ansøgning om etablering og anmeldelse om midlertidig eller lejlighedsvis udførelse af erhvervene, vurdering, kvalitetssikring og afgørelse. Procedurebeskrivelsen indeholder desuden et punkt om særlige opmærksomhedspunkter, hvorunder sagsbehandlingstiderne og kvittering for modtagelse af ansøgning eller anmeldelse beskrives.

Procedurebeskrivelsen svarer i det væsentligste til bekendtgørelsens ordlyd, der indeholder relativt detaljerede bestemmelser for Miljøstyrelsens behandling af sager om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer som brøndborer eller svejser af forerør.

4.6.1.3 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at Miljøstyrelsen har udarbejdet en procedurebeskrivelse for de myndighedsopgaver, som Miljøstyrelsen i henhold til §§ 6-7 og §§ 9-14 i bekendtgørelse nr. 915 af 27. juni 2016 om uddannelse af personer, der udfører borer på land, er tillagt kompetence til at varetage. Der foreligger således et administrationsgrundlag for behandlingen af sager vedrørende ansøgning eller anmeldelse om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer som brøndborer og svejser af forerør fra personer, hvis erhvervmæssige kvalifikationer er opnået i et EU-, EØS-land eller i et land, som EU har indgået aftale med om udøvelse af lovregulerede erhverv i udlandet.

Procedurebeskrivelsen indeholder en beskrivelse af administrationen af Miljøstyrelsens myndighedsopgaver efter bekendtgørelsen, der svarer til bekendtgørelsens ordlyd.

¹⁵⁹ [Bilag – Procedurebeskrivelse for behandlingen af sager om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer som brøndborer \(udateret\)](#).

Det vurderes, at administrationsgrundlaget er en korrekt og fyldestgørende beskrivelse af Miljøstyrelsens myndighedsopgaver efter bekendtgørelsens §§ 6-7 og §§ 9-14.

Det bemærkes dog, at procedurebeskrivelsens overskrift på nuværende tidspunkt alene angiver, at den omfatter behandlingen af sager om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som brøndborer. Procedurebeskrivelsen omfatter imidlertid også behandlingen af sager om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som svejser af forerør. Procedurebeskrivelsens overskrift bør derfor opdateres, således at overskriften angiver, at procedurebeskrivelsen omfatter behandlingen af sager om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som både brøndborer og svejser af forerør¹⁶⁰.

4.7 Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer

4.7.1 Den retlige ramme

Bekendtgørelse nr. 1153 af 18. november 2019 om udpegning af drikkevandsressourcer er i bekendtgørelsesoversigten anført som en bekendtgørelse, hvorefter Miljøstyrelsen er tillagt myndighedskompetence.

Det bemærkes, at bekendtgørelsen er ændret ved bekendtgørelse nr. 1626 af 1. november 2020 om udpegning af drikkevandsressourcer. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1.

4.7.1.1 Vandforsyningslovens §§ 11 og 11 a, stk. 1

Efter vandforsyningslovens § 11, stk. 1, kortlægger miljøministeren områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser. Ministeren er herved forpligtet til at gennemføre den statslige grundvandskortlægning.¹⁶¹ Kortlægningen varetages af Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20.

Efter vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, fastsætter miljøministeren regler, hvorved der udpeges drikkevandsressourcer. Det omfatter udpegning af 1) områder med drikkevandsinteresser, 2) områder med særlige drikkevandsinteresser, 3) indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områder med

¹⁶⁰ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at overskriften på procedurebeskrivelsen vil blive tilrettet i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefaling.

¹⁶¹ Forpligtelsen hertil fremgik tidligere af miljømålslovens § 8 a. Kortlægningen blev igangsat i 2000, og havde efter forlængelser forventet afslutning med udgangen af 2015. Ved lov nr. 538 af 29. april 2015 om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om afgift af ledningsført vand blev grundvandskortlægningen forlænget frem til 2020. Fremover vil behovet for kortlægning i høj grad afhænge af udviklingen i vandforsyningsstrukturen i de enkelte kommuner.

særlige drikkevandsinteresser, 4) delområder inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser, som er særligt følsomme over for en eller flere typer af forurening (følsomme indvindingsområder), 5) delområder inden for følsomme indvindingsområder, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne (indsatsområder) og 6) boringsnære beskyttelsesområder til boringer, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger.

Bestemmelsen i § 11 a, stk. 1, sikrer, at udpegning af de i bestemmelsen nævnte områder sker ved en bekendtgørelse.

Opgaven med kortlægning af områder, der er grundvandsbeskyttede områder, udføres således i praksis af Miljøstyrelsen. Miljøministeren foretager på baggrund af Miljøstyrelsens kortlægning den officielle udpegning ved bekendtgørelse.

4.7.1.2 Bekendtgørelse nr. 1626 af 1. november 2020

Miljøministeren har senest ved bekendtgørelse nr. 1626 af 1. november 2020 udpeget de områder, der anses for drikkevandsressourcer. Områderne fremgår af bekendtgørelsens bilag 1-5.

4.7.1.3 Miljøstyrelsens myndighedsopgave

Det bemærkes, at Miljøstyrelsens myndighedsopgave ikke fremgår af bekendtgørelsen, idet bekendtgørelsen alene udgør den officielle udpegning af drikkevandsressourcer i medfør af vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1. Kompetencen til at udpege områder som grundvandsbeskyttede ligger som beskrevet ovenfor i afsnit 4.7.1.1 hos miljøministeren.

Ministerens opgave med kortlægningen af de grundvandsbeskyttede områder efter vandforsyningslovens § 11, stk. 1, er dog henlagt til Miljøstyrelsen, mens den officielle udpegning er forblevet hos ministeren.

Det vurderes derfor, at Miljøstyrelsens myndighedsopgave består i kortlægningen af områder, som miljøministeren ved bekendtgørelse senere kan udpege som grundvandsbeskyttede områder.

4.7.2 Modtaget materiale

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende opgaver i relation til bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer og vandforsyningslovens § 11, stk. 1, den 15. marts 2021 modtaget følgende materiale af relevans for vurderingen af administrationsgrundlaget:

- Procedurebeskrivelser for grundvandskortlægning (GKO) bestående af procedurebeskrivelse for 1) screening, 2) opstart, 3) data, 4) resultat, 5) afslutning og 6) samarbejde¹⁶² ¹⁶³
- Administrationsgrundlag for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020 udgivet af Naturstyrelsen, der er tilgængelig på Miljøstyrelsens Publikationsarkiv¹⁶⁴
- Vejledning om Zonering – detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen¹⁶⁵.

4.7.2.1 Indhold af procedurebeskrivelser GKO

Procedurebeskrivelser for GKO beskriver processen for grundvandskortlægningen, herunder kortlægningsprocessen for udpegning af drikkevandsressourcer.

I coveret er det beskrevet, at procedurebeskrivelserne for GKO beskriver hele processen for grundvandskortlægning fra kommunernes indmeldelse af kortlægningsbehov til endelig udpegning. Procedurebeskrivelserne indeholder beskrivelse af følgende sagsskridt: 1) Screening, 2) Opstart, 3) Data, 4) Resultat, 5) Afslutning og 6) Samarbejde.

4.7.2.1.1 Indhold af procedure for Screening

Formålet med screeningen er at sikre en ensartet behandling af indmeldte kortlægningsbehov, screening af opgaveindhold, prioritering og udvælgelse af indmeldinger til kortlægning samt svar på kommunernes indmeldte kortlægningsbehov.

Det er i proceduren beskrevet, at ledelsen er ansvarlig for, at kommunerne orienteres om proceduren for indmelding af kortlægningsbehov. Dette udføres med udgangspunkt i *brev om tilbud om indmelding af kortlægningsbehov*, som Kammeradvokaten antager er en skabelon tilgængelig i Miljøstyrelsens sagssystem.¹⁶⁶

¹⁶² [Bilag – Procedurebeskrivelser af 21. august 2020 for grundvandskortlægning \(GKO\)](#).

¹⁶³ Procedurebeskrivelser for GKO er alle dateret med en ikrafttrædelsesdato mellem den 5. februar 2020 og 12. januar 2021.

¹⁶⁴ [Administrationsgrundlag \(naturstyrelsen.dk\)](#).

¹⁶⁵ Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2000 om Zonering – detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen.

¹⁶⁶ Det bemærkes, at Kammeradvokaten som følge af skabelonens praktiske karakter ikke har fundet anledning til at efterspørge ”brev om tilbud om indmelding af kortlægningsbehov”.

Det er kommunerne, der løbende indmelder kortlægningsbehov til Miljøstyrelsen. Det sker via e-mail og efter retningslinjerne anført i det ovenfor omtalte *brev om tilbud om indmelding af kortlægningsbehov*.

I takt med, at kommunerne indmelder kortlægningsbehov, udfører kortlægningsteamsene¹⁶⁷ en overordnet faglig screening, hvor der særligt kontrolleres for prioriteringskategori, og om Miljøstyrelsen har alle relevante data. Der udføres tillige kontrol med, at Miljøstyrelsen og kommunen er enige om indholdet af indmeldingen. Som intern dokumentation af screeningen og til hjælp under selve screeningen henvises der i proceduren til, at *skabelon for svarbrev* kan benyttes. Dokumentation og andet materiale der udarbejdes i forbindelse med screeningen, skal ifølge proceduren gemmes i Miljøstyrelsens sagssystem på den relevante kommunesag.

Proceduren for Screening indeholder en nærmere beskrivelse af prioriteringskategorierne samt, hvordan de enkelte kategorier prioriteres.

Kortlægningsteamsene udfylder Styringsværktøjet i GRUKOS for hver indmelding i henhold til *Vejledning til styringsværktøjet GRUKOS*.¹⁶⁸ Styringsværktøjet opdateres løbende med henblik på at kunne lave udtræk til statusfremvisninger til vicedirektøren samt for koordinationsgruppen.

Kortlægningsteamet informerer kommunen om den videre behandling af deres kortlægningsbehov. Her tages udgangspunkt i *skabelon for svarbrev*, som allerede kan være udfyldt ved indledning af screeningsprocessen.

4.7.2.1.2 Indhold af procedure for Opstart

I proceduren for Opstart er det beskrevet, at formålet med proceduren er at sikre en ensartet behandling af de igangsatte kortlægningsbehov. Der skal udarbejdes et første udkast til projektbeskrivelse med en opstilling af ressourcebehov samt en analyse af eksisterende data. Ved afslutningen af Opstart skal der foreligge en anbefaling til den videre kortlægning.

¹⁶⁷ Det bemærkes, at der i procedurebeskrivelsen både henvises til kortlægningsteams og projektteams. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 12. maj 2021 oplyst, at der ikke er forskel mellem kortlægningsteam og projektteam. Miljøstyrelsen har samtidig oplyst, at alle procedurebeskrivelser for enheden GKO vil blive opdateret, så de ensrettes. I den følgende vurdering er termen kortlægningsteam derfor anvendt.

¹⁶⁸ Det bemærkes, at Kammeradvokaten som følge af værktøjets praktiske karakter ikke har fundet anledning til at efterspørge "Vejledning til styringsværktøjet GRUKOS".

Kortlægningsteamet inddeler indmeldingerne i projekter. Hvordan de inddeles, er op til kortlægnings-teamet.

Kortlægningsteamet er ansvarligt for at opstille en projektbeskrivelse for projektet ved opstart og i den forbindelse opdatere styringsværktøjet i GRUKOS. Forventningerne fra screeningsprocessen om opgavens omfang (feltarbejde, ressourceforbrug mm.) skal indgå i projektbeskrivelsen. *Skabelon for projektbeskrivelser* skal anvendes.¹⁶⁹ Et projekt igangsættes først, når projektbeskrivelse er udarbejdet, kvalitetssikret af kollega samt godkendt på et teammøde.

Herudover indeholder proceduren en beskrivelse af ressourcer, herunder prioriteringen og omfanget heraf. Idet denne beskrivelse ikke ses at være relevant for vurderingen af tilstrækkeligheden af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag for styrelsens myndighedsopgave efter lovens § 11, stk. 1, beskrives indholdet ikke yderligere i det følgende.

Når kortlægningsteamet har opstillet en projektbeskrivelse, og denne er blevet kvalitetssikret og godkendt, og ressourcebehov er blevet fastlagt og aftalt, er kortlægningsteamet herefter ansvarligt for at tilvejebringe et overblik over eksisterende data, der kan danne baggrund for anbefalinger til den videre kortlægningsproces for det enkelte projekt. Teamet skal desuden foretage analyse af eksisterende data og kvalitetssikre data modtaget fra kommunerne ved indmeldingen af kortlægningsbehovet samt indhente eventuelle andre nødvendige data fra kommunen, som ikke er sendt med indmeldingen. Den faglige kvalitetssikring skal følge de relevante vejledninger, og projekter i ét kortlægningsteam skal kvalitetssikres af et andet kortlægningsteam for bl.a. at sikre ensartethed i kortlægningen.

I forbindelse med kortlægningen er kortlægningsteamet ansvarligt for at undersøge behovet for beregning af det boringsnære beskyttelsesområde (BNBO) i forbindelse med ændringer i indvindingsforhold samt for at vurdere, hvilken metode BNBO skal beregnes efter jf. beregningsproceduren *Beregning af BNBO*.

Hvis området tidligere er kortlagt, benyttes beskrivelser og konklusioner herfra, som opdateres med eventuel ny viden. Analysen afsluttes med anbefalinger til den videre kortlægningsproces, eksempelvis om der er behov for indsamling af data, opstilling af nye modeller eller opdatering af eksisterende data.

Kortlægningsteamet er ansvarligt for at afrapportere Opstart digitalt på www.mst.dk/gko under den enkelte kommune. Hvis et projekt dækker flere kommuner, skal afrapporteringen gentages i hver

¹⁶⁹ Det bemærkes, at Kammeradvokaten som følge af skabelonens praktiske karakter ikke har fundet anledning til at efterspørge ”Skabelon for projektbeskrivelser”.

kommune. Strukturen og indholdet til afrapporteringen er beskrevet i *Skabelon - afrapportering på hjemmesiden* med tilhørende *vejledning til afrapportering på hjemmesiden* og *guide*¹⁷⁰.

Når projekter eller delopgaver er færdige, er kortlægningsteamet ansvarligt for, at der gennemføres en evaluering.

4.7.2.1.3 Indhold af procedure for Data

Det er i proceduren for Data beskrevet, at proceduren har til formål at sikre det nødvendige datagrundlag til at dække de kortlægningsbehov, der er erkendt og beskrevet i forbindelse med Screening og Opstart for at opnå robuste områdeafgrænsninger i forbindelse med kortlægningen. Data omfatter indsamling og tolkning af data, herunder feltdata og modeller.

Kortlægningsteamet er ansvarligt for, at Data tager udgangspunkt i anbefalingerne fra Opstart og derved sikrer, at de geologiske (herunder geofysiske), kemiske og hydrologiske forhold, der er afgørende for at kunne bestemme sårbarheden af grundvandsressourcen i projektet, er kortlagt samt at opnå robuste områdeafgrænsninger i områder med væsentlige ændringer. Projektteamet er ansvarligt for beslutninger vedrørende indholdet af Data, og at disse kan afvige fra anbefalingerne i Opstart. Afvigelser fra anbefalingerne i Opstart skal beskrives med argumentation herfor.

Procedurebeskrivelsen indeholder en opstilling af hvilke datatyper, der kan indgå og indhentes. Det er kortlægningsteamet, der er ansvarligt for, at indholdet af data er dækkende for kortlægningsbehovet, som kan variere fra kortlægning til kortlægning, og for at følge de relevante gældende vejledninger og administrative retningslinjer, som er opstillet med links i proceduren¹⁷¹. Det bemærkes, at det af proceduren fremgår, at enkelte af vejledningerne og retningslinjerne ligger i udkast eller er under udarbejdelse.

I forbindelse med kortlægningen kan det være tilstrækkeligt at anvende eksisterende data eller blot opdatere data med nye udtræk fra relevante databaser. Det er en konkret vurdering, hvad der er behov for.

¹⁷⁰ Det bemærkes, at Kammeradvokaten som følge af materialets praktiske karakter ikke har fundet anledning til at efterspørge skabelonen eller vejledningen.

¹⁷¹ Det bemærkes, at Kammeradvokaten som følge af materialets praktiske karakter ikke har fundet anledning til at efterspørge vejledningerne eller de administrative retningslinjer.

Kortlægningsteamet er ansvarligt for at afrapportere Data digitalt på www.mst.dk/gko på samme vis, som beskrevet for Opstart under afsnit 4.7.2.1.2. Der er udarbejdet en skabelon ("Kortskabeloner"), som kan anvendes.

4.7.2.1.4 *Indhold af procedure for Resultat*

I proceduren for Resultat er det beskrevet, at formålet med proceduren er at sikre en ensartet vurdering af sårbarheden af grundvandsressourcen og robuste områdefrænsninger i områder med væsentlige ændringer.

Afgrænsningen af indvindingsoplande er foretaget i forbindelse med Data ved modellering eller kvalitetssikring af oplande indmeldt af kommunerne. Afgrænsning eller kvalitetssikring af BNBO er ligeledes foretaget i forbindelse med Data. Projektteamet gennemfører kun ændringer i afgrænsninger, såfremt der er tale om væsentlige ændringer – faglige så vel som arealmæssige.

Undtagelsesvist kan kortlægningsteamet, hvis der i forbindelse med kortlægningen viser sig et fagligt behov, justere på OSD afgrænsningen, og denne foretages i så fald med udgangspunkt i retningslinjerne i *Vejledning for justering af OSD*. Justering af OSD foretages ellers af Team Stab i forbindelse med bekendtgørelsesarbejdet i Afslutning, jf. afsnit 4.7.2.1.5 nedenfor.

I *Vejledning for justering af OSD* er det beskrevet, at der som udgangspunkt ikke foretages justering af OSD, men at der ud fra retningslinjer, som følge af grundvandskortlægningen og ud fra et grundvandsfagligt objektivi argument, kan justeres i mindre omfang. I vejledningen beskrives det, hvorledes justeringer i form af enten reduktion eller udvidelser kan foretages. Eksempelvis kan OSD reduceres, hvis der ikke er noget tilgængeligt grundvand. Vejledningen bidrager derved med forståelse af, hvornår der kan være et fagligt behov for at justere OSD.

Det er kortlægningsteamet, der er ansvarligt for, at der bliver foretaget en vurdering af sårbarheden på baggrund af kortlægningsresultaterne fra Opstart og Data. Det er i proceduren beskrevet, hvornår der skal foretages en ny sårbarhedsvurdering og, hvornår det ikke er nødvendigt at foretage en ny sårbarhedsvurdering. Til brug herfor indeholder proceduren en figur, der illustrerer, i hvilke tilfælde vurdering skal foretages.

4.7.2.1.5 *Indhold af procedure for Afslutning*

Det er i proceduren for Afslutning beskrevet, at når grundvandskortlægningen er gennemført, er det faggruppen for administration, der sikrer, at drikkevandsressourcer bliver officielt udpeget af ministeren i bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer.

Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer udarbejdes i samarbejde mellem faggruppen for administration og enheden VFS. Det fremgår af proceduren, at arbejds- og ansvarsfordelingen er beskrevet i kronologisk rækkefølge i *Arbejdsplan for bekendtgørelse*¹⁷², og at processen for udarbejdelse af bekendtgørelse er beskrevet i Miljø- og Fødevarerministeriets (nu Miljøministeriets) bekendtgørelsesprocesvejledning. Under bekendtgørelsesprocessen er områdeafgrænsningen i offentlig høring ved interessenter. Efter høringen er det faggruppen for administration, der er ansvarlig for udarbejdelse af høringsnotat.

4.7.2.1.6 *Indhold af procedure for Samarbejde*

Procedure for Samarbejde indeholder en beskrivelse af, hvordan det gode samarbejde med eksterne interessenter¹⁷³ og interne interessenter¹⁷⁴ sikres under kortlægningsprocessen. Samarbejdet danner fundament for de fem andre faser i kortlægningsprocessen beskrevet i afsnit 4.7.2.1.1 til afsnit 4.7.2.1.5. Idet proceduren alene har fokus på sikring af et godt samarbejde og ikke Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter vandforsyningslovens § 11, beskrives indholdet ikke yderligere.

Det bemærkes dog, at proceduren flere steder indeholder parenteser, hvoraf det fremgår, at visse dele er under udarbejdelse.

4.7.2.2 *Indhold af administrationsgrundlag for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020*

Formålet med administrationsgrundlaget for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020 er at beskrive de juridiske rammer og grundlæggende principper for samarbejde om Miljø- og Fødevarerministeriets afgiftsfinansierede grundvandskortlægning i perioden 2016-2020. Administrationsgrundlaget er udarbejdet af Naturstyrelsen i april 2016.

Det er i administrationsgrundlaget beskrevet, at grundvandskortlægningen med vedtagelsen af lov nr. 538 af 29. april 2015 om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om afgift af ledningsført vand fortsætter frem til 2020.

Grundvandskortlægningen gennemføres af Miljøstyrelsen med hjemmel i § 11 i vandforsyningsloven. Det er i administrationsgrundlaget beskrevet, at udpegningen af områder med drikkevandsinteresser (OD),

¹⁷² Arbejdsplanen er fremsendt til Kammeradvokaten den 7. juni 2021.

¹⁷³ Eksterne interessenter er i proceduren anført at være kommuner, regioner, private lodsejere, vandindvindere, virksomheder, forskningsinstitutioner samt diverse interesseorganisationer.

¹⁷⁴ Interne interessenter er i proceduren anført at være medarbejdere i Miljøstyrelsen, det være sig i enheden GKO eller i andre enheder.

områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD), indvindingsoplande til almene vandforsyninger, nitratfølsomme indvindingsområder (NFI), sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder (SFI) og indsatsområder (IO) sker efter høring over bekendtgørelse om udpegnings af drikkevandsressourcer.

Kommunerne har i medfør af vandforsyningslovens § 13 pligt til at vedtage indsatsplaner, som beskriver de tiltag, der skal beskytte grundvandet.

4.7.2.3 *Indhold af vejledning om zonerings – detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen*

Miljøstyrelsen har oplyst, at vejledning om zonerings – detailkortlægning af arealer til beskyttelse af grundvandsressourcen anvendes i Miljøstyrelsens myndighedsopgave vedrørende kortlægning af grundvandsbeskyttede områder.

Formålet med vejledningen er at sikre, at udpegnings af følsomme indvindingsområder, specielt nitratfølsomme områder, sker på et fagligt og ensartet grundlag og efter ensartede kriterier i hele landet, samt at detailkortlægningen af grundvandsressourcen og dens beskyttelse sker med egnede metoder, så resultaterne kan skabe det bedst mulige grundlag for den fremtidige planlægning af grundvandsbeskyttelsen.

For at opfylde ovennævnte mål beskriver vejledningen følgende: 1) arbejdsgangen og fremgangsmåden ved udpegnings af indsatsområder og følsomme indvindingsområder, 2) præcise og konsistente kriterier for udpegnings af nitratfølsomme indvindingsområder, 3) indholdet af og kravene til den detaljerede kortlægning af grundvandsressourcen og dens beskyttelse, som skal ligge til grund for udarbejdelsen af indsatsplaner, under hensyntagen til forskelle i indvindingsstruktur, grundvandsdannelse, geologi m.v., og 4) udvalgte metoder til detailkortlægning af grundvandsressourcen og dennes sårbarhed over for forurening.

Vejledningen omhandler således kun kortlægning og udpegnings af arealer og ikke, hvilke tiltag for beskyttelse af grundvandet der er nødvendige eller hensigtsmæssige på arealerne.

Af vejledningen fremgår det, at zonerings (kortlægning og afgrænsning af de områder hvor der er behov for en supplerende beskyttelse) og detailkortlægningen er amternes opgave, hvorfor vejledningen primært er udarbejdet som en teknisk vejledning for amterne.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at opgaven med at kortlægge og afgrænse områder, hvor der er behov for en supplerende indsats, i dag er forankret hos Miljøstyrelsen og løses af styrelsens enhed GKO.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af kriterierne for afgrænsningen af nitratfølsomme områder (NFI) og tilhørende indsatsområder (IO). Vejledningen er af overvejende teknisk karakter, hvorfor indholdet af vejledningen ikke gennemgås nærmere.

Miljøstyrelsen har i hørings svar af 12. maj 2021 oplyst, at notatet ”Nitratsårbarhed og afgrænsning af NFI og IO”¹⁷⁶ er udarbejdet i forbindelse med grundvandskortlægningen. Notatet beskriver og uddyber Miljøstyrelsens metode for vurdering af nitratsårbarhed samt styrelsens præciserede afgrænsningspraksis for NFI og IO. Notatet er baseret på nyeste viden og følger på den baggrund ikke altid beskrivelser i zoneringsvejledningen.

4.7.3 Vurdering

Det *vurderes*, at Miljøstyrelsen ikke har en myndighedsopgave i henhold til bekendtgørelsen om udpegnings af drikkevandsressourcer, idet bekendtgørelsen ”alene” udgør ministerens officielle udpegnings af grundvandsbeskyttede områder. Bekendtgørelsen vurderes derfor ikke nærmere i det følgende.

I stedet har Miljøstyrelsen en selvstændig myndighedsopgave i henhold til vandforsyningslovens § 11, stk. 1, idet ministerens kompetence i henhold til lovbestemmelsen er delegeret til styrelsen, jf. § 20 i delegationsbekendtgørelsen. Hertil skal det fremhæves, at styrelsens udførelse af kortlægningen i henhold til lovens § 11, stk. 1, danner grundlag for ministerens efterfølgende udpegnings af grundvandsbeskyttede områder ved udstedelse af en bekendtgørelse.

Det fremsendte materiale i form af procedurebeskrivelser og øvrigt materiale vurderes at udgøre et administrationsgrundlag, der fastlægger processen for og håndteringen af Miljøstyrelsens kortlægning af grundvandsbeskyttede områder. Det fremsendte materiale er således relevant ved en vurdering af, om dette er tilstrækkeligt til at sikre en korrekt sagsbehandling i Miljøstyrelsen efter vandforsyningslovens § 11, stk. 1.

Det bemærkes, at procedurebeskrivelserne indeholder retningslinjer for, hvordan processen for Miljøstyrelsens kortlægning af grundvandsbeskyttede områder skal håndteres.

Det *vurderes*, at administrationsgrundlaget indeholder en tilstrækkelig beskrivelse af proceduren for Miljøstyrelsens kortlægning af grundvandsbeskyttede områder. Det vurderes imidlertid, at administrationsgrundlaget på enkelte punkter kan præciseres. Disse punkter uddybes i det følgende:

¹⁷⁶ [Bilag – Notat fra september 2020](#) om Nitratsårbarhed og afgrænsning af NFI og IO.

Proceduren for Opstart indeholder i afsnittet ”Analyse” henvisninger til ”relevante vejledninger”, dog uden at angive, hvilke vejledninger der er relevante i det konkrete tilfælde. Det anbefales derfor, at proceduren præciseres med henvisninger til, hvilke vejledninger der er de ”relevante vejledninger”. Det bemærkes, at proceduren for Data indeholder en lignende henvisning, hvor vejledningerne er oplistet. Det kan formodes, at det er disse vejledninger, som der i proceduren for Opstart henvises til, men dette fremgår som anført ikke klart.

Det er i proceduren for Screening beskrevet, at skabelon for svarbrev *kan* benyttes som intern dokumentation for screeningen. Det er ligeledes i proceduren for Screening beskrevet, at skabelonen for svarbrev *skal* benyttes senere i processen ved orientering til kommunen om den videre behandling af kortlægningsbehov. Miljøstyrelsen bør beslutte, hvorvidt skabelon for svarbrev altid skal benyttes som intern dokumentation for screeningen, hvilket er Kammeradvokatens *anbefaling*¹⁷⁷. Derved sikres, at der altid foreligger intern dokumentation for screeningen, og at der foretages ensartet sagsbehandling.

Det bemærkes desuden, at procedurebeskrivelserne for GKO i vidt omfang generelt henviser til ansvarpersoner og forskellige teams uden at indeholde en nærmere beskrivelse eller specifikation af, hvem disse er, hvordan de organisatorisk er forankret, eller hvordan de samarbejder på tværs. Proceduren for Screening beskriver bl.a., at ”ledelsen” er ansvarlig for at orientere kommunerne om proceduren for indmelding af kortlægningsbehov. Det er ikke tydeligt, hvilken ”ledelse” der henvises til, herunder om det er ledelsen i Miljøstyrelsen eller ledelsen i en enhed i Miljøstyrelsen. Det *anbefales* derfor, at procedurebeskrivelserne gennemgås og præciseres i nødvendigt omfang de steder, hvor det ikke med tydelighed fremgår, hvem der er ansvarlig for en konkret opgave eller et konkret sagsbehandlingsskridt¹⁷⁸.

For så vidt angår *Administrationsgrundlag for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020* udarbejdet af Naturstyrelsen i 2016 går Kammeradvokaten ud fra, at der vil blive udarbejdet et nyt administrationsgrundlag for den fortsatte grundvandskortlægning. Da administrationsgrundlaget omfatter kortlægningen for 2016-2020, er der ikke foretaget en vurdering af administrationsgrundlaget¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at GKO vil følge anbefalingen og revidere svarbrev og kvalitetsledelsessystem.

¹⁷⁸ Miljøstyrelsen har på baggrund af en gennemgang af Kammeradvokatens 1. deludkast til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2 og på det omtalte arbejdsgruppemøde mellem styrelsen, departementet og Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen vil igangsætte en revision af procedurebeskrivelserne for GKO, hvor Miljøstyrelsen bl.a. vil sikre, at procedurerne henviser konkret til de vejledninger, der er relevante. Under revisionen vil Miljøstyrelsen vurdere behovet for, at skabelon for svarbrev altid benyttes som internt arbejdsdokument i forbindelse med screeningsprocessen. Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at det ved en revision vil være relevant at vurdere behovet for, at øvrige punkter fremhævet ovenfor præciseres i procedurebeskrivelserne.

¹⁷⁹ Miljøstyrelsen har ligeledes på baggrund af en gennemgang af Kammeradvokatens 1. deludkast til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2 og ovennævnte arbejdsgruppemøde oplyst, at Miljøstyrelsen i løbet af maj 2021 ville foretage en opdatering af

Miljøstyrelsen har den 7. juni 2021 fremsendt et opdateret administrationsgrundlag for grundvandskortlægningen¹⁸⁰. I coveret til materialeleverance af 7. juni 2021 er følgende anført om dette:

”Opdatering af grundvandskortlægningens administrationsgrundlag

Den statslige grundvandskortlægning og kommunernes opgave med udarbejdelse af indsatsplaner har ud over finansieringen ikke ændret karakter, og grundvandskortlægningen fortsætter derved med uændret opgaveportefølje. I forbindelse med opdateringen af finansieringen i grundvandskortlægningens administrationsgrundlag, er administrationsgrundlaget opdateret i forhold til lovhenvvisninger, links og sproglige justeringer. Endvidere er der indsat bilag 1 og bilag 2, der tydeliggør, hvilke områder grundvandskortlægningen kortlægger og afgrænser.”¹⁸¹

Af det opdaterede administrationsgrundlag fremgår, at administrationsgrundlaget ikke kun gælder for grundvandskortlægningen i perioden 2016-2020. I indledningen til administrationsgrundlaget er tilføjet en opstilling af den relevante lovgivning for grundvandskortlægningen, og af denne følger, at det er det til enhver tid gældende lovgrundlag, der finder anvendelse. Desuden ses formålet med administrationsgrundlaget at være opdateret, og det angives heri, at Miljøstyrelsen efter vandforsyningslovens § 11 er forpligtet til at forestå grundvandskortlægningen, og at denne proces fortsætter efter 2020. Det er også beskrevet, at finansieringen af grundvandskortlægningen ikke længere sker via drikkevandsbidraget, men nu tilvejebringes via finansloven. Ligeledes er bilag 1 med beskrivelse af områdeudpegninger og bilag 2 med principskitse for områdeudpegning tilføjet i administrationsgrundlaget.

Miljøstyrelsen ses således at have udarbejdet et nyt og opdateret administrationsgrundlag for den fortsatte grundvandskortlægning, der beskriver Miljøstyrelsens opgave med grundvandskortlægningen.

I forhold til vejledningen om zonerig anbefales det, at Miljøstyrelsen så vidt muligt opdaterer vejledningen eller erstatter denne med en ny¹⁸². Det må anses for uhensigtsmæssigt, at vejledningen henviser til ”gamle regler”, og da vejledningen er udarbejdet før vedtagelsen af kommunalreformen, indeholder vejledningen bl.a. fortsat henvisninger til amtsrådene, der ved kommunalreformen blev nedlagt.

”Administrationsgrundlag for afgiftsfinansieret grundvandskortlægning 2016-2020”. Miljøstyrelsen har herefter fremsendt et opdateret administrationsgrundlag ved materialeleverance af 7. juni 2021. Det bemærkes, at administrationsgrundlaget efter det oplyste er under direktionsgodkendelse.

¹⁸⁰ [Bilag – Administrationsgrundlag for grundvandskortlægningen \(juni 2021\)](#)

¹⁸¹ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 7. juni 2021 vedrørende materialeleverance med øvrigt supplerende materiale.](#)

¹⁸² Miljøstyrelsen har i høringsvar af 30. august 2021 oplyst, at styrelsen vil igangsætte en revision af vejledningen i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefaling.

4.8 **Bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse**

4.8.1 *Den retlige ramme*

Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016 om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse ("bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning") er udstedt i medfør af vandforsyningslovens § 11 a, stk. 2.

4.8.1.1 *Vandforsyningslovens § 11 a, stk. 2*

Efter vandforsyningslovens § 11 a, stk. 2, kan miljøministeren fastsætte regler for myndighedernes administration i de områder, der efter reglerne udstedt i medfør af § 11 a, stk. 1, er udpeget som drikkevandsressource. Denne adgang har ministeren udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016 om krav til kommuneplanlægning.

4.8.1.2 *Bekendtgørelse nr. 1697 af 21. december 2016*

Bekendtgørelsens formål er efter § 1 at sikre, at kommuneplanlægningen bidrager til forebyggelse af fare for forurening af nuværende og fremtidige grundvandsressourcer inden for de områder, der er udpeget som et område med særlige drikkevandsinteresser eller udpeget som et indvindingsopland til almene vandforsyninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser, jf. vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, nr. 2 og 3.

Nærmere bestemmelser om, hvordan kommunalstyrelsen i sin kommuneplanlægning bidrager til forebyggelse af fare for forurening, fremgår af bekendtgørelsens § 2.

Det er i Miljøstyrelsens notat om administrationsgrundlag på drikkevandsområdet¹⁸³ anført, at det ikke af bekendtgørelsen fremgår, hvem der skal føre kontrol med, at kommunalbestyrelsen bidrager til forebyggelse af fare for forurening af grundvandsressourcer. Opgaven er dog efter det af styrelsen i notatet oplyste blevet flyttet fra Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen) til Miljøstyrelsen.

¹⁸³ Bilag – Miljøstyrelsens notat af 4. marts 2021 om administrationsgrundlaget på drikkevandsområdet (side 5).

4.8.2 *Modtaget materiale*

Kammeradvokaten har til brug for gennemgangen af Miljøstyrelsens administrationsgrundlag vedrørende opgaver i relation til bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning den 15. marts 2021 modtaget følgende materiale af relevans for vurderingen af administrationsgrundlaget:

- "Procedurebeskrivelser Plantilsyn"¹⁸⁴, som indeholder 1) procedurebeskrivelse for tilsyn med kommuneplanlægning og 2) linjepapir – OSD og indvindingsoplande.
- "Vejledning om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse".¹⁸⁵

4.8.2.1 *Indhold af procedurebeskrivelser for plantilsyn*

Det fremgår, at formålet med procedurebeskrivelsen for tilsyn med kommuneplanlægning er at sikre, at et planforslag og dertil knyttede myndighedshøringer behandles i overensstemmelse med planlovens krav om, at staten skal gøre indsigelse mod kommunalplanlægning, som ikke er i overensstemmelse med de nationale interesser, medmindre forholdet er af underordnet betydning.

Procedurebeskrivelsen behandler ikke indsigelser over for lokalplaner, jf. planlovens § 29, stk. 3, idet der efter bestemmelsen ikke gælder en indsigelsespligt over for lokalplanforslag, og idet det forudsættes, at lokalplanforslag har ophæng i en kommuneplan eller et kommuneplantillæg.

Procedurebeskrivelsen tager således sigte på at beskrive håndteringen af tilsyn med kommuneplanlægningen, herunder håndteringen af indsigelser mod forslag til kommuneplan og kommuneplantillæg, der ikke er i overensstemmelse med de nationale interesser, jf. planlovens § 29, stk. 1.¹⁸⁶

Det er i procedurebeskrivelsen bemærket, at Miljøstyrelsen alene forholder sig til de nationale interesser, som styrelsen varetager.

¹⁸⁴ [Bilag – Procedurebeskrivelser af 22. december 2020 om Plantilsyn.](#)

¹⁸⁵ Vejledningen er tilgængelig via Retsinformation.

¹⁸⁶ Erhvervsministeren skal ifølge planlovens § 29, stk. 1, fremsætte indsigelser over for et forslag til kommuneplan og ændringer til en kommuneplan, der ikke er i overensstemmelse med nationale interesser vedrørende 1) vækst og erhvervsudvikling, 2) natur- og miljøbeskyttelse, 3) kulturarvs- og landskabsbevarelse, og 4) hensyn til nationale og regionale anlæg. Ministeren varetager denne indsigelsesbeføjelse på vegne af samtlige statslige myndigheder, og kompetencen er delegeret til Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen), jf. § 2, stk. 1, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 331. af 22. februar 2021 om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Bolig- og Planstyrelsen efter lov om planlægning m.v.

Derudover beskriver proceduren også håndteringen af myndighedshøringer ift. planloven, miljøvurderingsloven og VVM-bekendtgørelsen m.v., hvor staten kan, men ikke retligt er forpligtet til, at gøre indsigelse.

Procedurebeskrivelsen indeholder en beskrivelse af gennemgang af og intern høring hos Miljøstyrelsen for så vidt angår forslag til kommuneplaner og kommuneplantillæg. Der er beskrevet to forskellige processer for gennemgang af og intern høring af forslag til henholdsvis kommuneplaner og kommuneplantillæg.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at *forslag til kommuneplaner* modtages hos Miljøstyrelsen af "plantilsynsteamet" i en "plantilsynpostkasse"¹⁸⁷ via Plandata.DK fra Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen) som stjernehøring. Plantilsynsteamet er forankret i styrelsens enhed Landskab og Skov. Efter modtagelse sender plantilsynsteamet kommuneplanforslaget i intern høring hos samtlige fagenheder hos Miljøstyrelsen, der varetager Miljøstyrelsens interesser i kommunal planlægning. Procedurebeskrivelsen indeholder i afsnit 7 et skema med sektoransvarlig fagperson for de relevante fagenheder, herunder fagenheden Vandmiljø og Friluftsliv, der varetager sektorområdet for OSD, indvindingsoplande, indsatsområder og BNBO.

Den interne høring udsendes, uden at plantilsynsteamet har foretaget en indledende screening af eventuelle konflikter med nationale interesser. De enkelte fagenheder hos Miljøstyrelsen forestår herefter selv en gennemgang af kommuneplanforslaget og melder tilbage til plantilsynsteamet, hvorvidt den pågældende enhed vurderer, at der skal fremsættes indsigelse(r). Plantilsynsteamet samler eventuelle indsigelser fra fagenhederne i et samlet notat til brug for ministerorientering og oversendelse til Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen).

Det fremgår herudover af procedurebeskrivelsen, at *forslag til kommuneplantillæg* modtages hos Miljøstyrelsen i plantilsynpostkassen via Plandata.DK eller gennem modtagelse af lokalplanforslag, når lokalplanforslaget inkluderer et kommuneplantillæg. Efter modtagelse af forslag til kommuneplantillæg foretager plantilsynsteamet en forudgående screening, hvor det vurderes, om der kan være en konflikt med de nationale interesser, som Miljøstyrelsen varetager. Plantilsynsteamet sender herefter planforslaget i intern høring hos de fagenheder, der er ansvarlige for de nationale interesser, der er identificeret under screeningen. De enkelte fagenheder hos Miljøstyrelsen forestår herefter selv en gennemgang af kommuneplanforslaget og melder tilbage til plantilsynsteamet, hvorvidt den pågældende enhed vurderer, at der skal fremsættes indsigelse(r). Plantilsynsteamet samler eventuelle indsigelser fra fagenhederne i

¹⁸⁷ Efter det i procedurebeskrivelsen oplyste: plantilsyn@mst.dk.

et samlet notat til brug for ministerorientering og oversendelse til Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen).

Screeningen gennemføres indledningsvist ved brug af plandata.dk's kortfunktion samt søgefunktion, hvorefter der ledes efter nøgleord.¹⁸⁸ Hvis brugen af disse funktioner viser, at der forekommer nationale interesser, behandler plantilsynsteamet forslaget efter et linjepapir for hver fagenhed. Et linjepapir er i procedurebeskrivelsen beskrevet som et papir, der bl.a. beskriver hvilke GIS-lag, der skal benyttes, og om der findes en bagatelgrænse for, hvornår fagenheden ikke skal have planforslaget i høring.¹⁸⁹ Kammeradvokaten har sammen med procedurebeskrivelse om tilsyn med kommuneplanlægning modtaget linjepapir for Grundvand (OSD og indvindingsoplande).

Det fremgår endvidere af procedurebeskrivelsen for tilsyn med kommuneplanlægning, at Miljøstyrelsen ved vurderingen af, om styrelsen (gennem Bolig- og Planstyrelsen) skal fremsætte indsigelse(r) mod et forslag til kommuneplan eller forslag til kommuneplantillæg, skal tillægge det vægt, om kommunerne i kommuneplanlægningen varetager de nationale grundvandsinteresser.

4.8.2.2 Indhold af vejledning om krav til kommuneplanlægning inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse

Det bemærkes, at vejledningen er udarbejdet til kommunerne og udgør vejledning til kommunernes myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsen. Vejledningen behandles derfor ikke nærmere i det følgende.

4.8.3 Vurdering

Det bemærkes indledningsvist, at bekendtgørelse om krav til kommuneplanlægning fastlægger en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at sikre, at kommuneplanlægningen bidrager til forebyggelse af fare for forurening af grundvandsressourcer inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse.

Bekendtgørelsen indeholder derimod ikke bestemmelser om, at der skal føres kontrol med, at kommunalbestyrelsen i deres kommuneplanlægning bidrager til forebyggelse af fare for forurening af grundvandsressourcer inden for områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene

¹⁸⁸ Procedurebeskrivelsen indeholder en henvisning til et bilag IV, hvori nøgleordene er oplistet. Vi har som følge af listens praktiske karakter ikke fundet anledning til at efterspørge det omtalte bilag IV.

¹⁸⁹ Procedurebeskrivelsen indeholder i afsnit 7 en oversigt over fagenhedernes linjepapir og separate links hertil.

vandforsyninger uden for disse. Det vurderes derfor, at der ikke er regler i bekendtgørelsen, der nødvendiggør udarbejdelsen af et administrationsgrundlag.

Hjemlen til at føre kontrol med kommuneplanlægningen fremgår derimod af planlovens § 29. Efter § 29, stk. 1, skal erhvervsministeren fremsætte indsigelse over for et forslag til kommuneplan eller kommuneplantillæg, hvis det ikke er i overensstemmelse med de nationale interesser, som er nærmere afgrænset i bestemmelsen, herunder natur- og miljøbeskyttelse. Ministeren varetager som anført denne indsigelsesbeføjelse på vegne af samtlige statslige myndigheder, og kompetencen er delegeret til Bolig- og Planstyrelsen (tidligere Erhvervsstyrelsen)¹⁹⁰. Efter § 29, stk. 3, kan en(hver) minister fremsætte indsigelse mod et lokalplanforslag ud fra de særlige (nationale) hensyn, som ministeren varetager. Det vurderes derfor i det følgende, om det fremsendte administrationsgrundlag om tilsyn med kommuneplanlægning sikrer, at Miljøstyrelsen i nødvendigt omfang gør indsigelse mod kommuneplanlægningen.

Kammeradvokaten *vurderer*, at det eksisterende administrationsgrundlag i form af procedurebeskrivelse for tilsyn med kommuneplanlægningen i tilstrækkelig grad sikrer, at det ved vurderingen af, om Miljøstyrelsen skal fremsætte indsigelse mod forslag til kommunalplan eller kommunalplantillæg indgår, om kommunalstyrelsen ved planen har sikret, at kommuneplanlægningen bidrager til forebyggelse af fare for forurening af nuværende og fremtidige grundvandsressourcer. For så vidt angår et forslag til kommuneplantillæg sker dette både gennem plantilsynsteamets indledende screening og de relevante fagenheders efterfølgende vurdering. For så vidt angår et forslag til kommuneplan sker det ved samtlige fagenheders gennemgang af forslaget. Det vurderes således, at der ikke er behov for udarbejdelse af yderligere administrationsgrundlag.

4.9 Vandforsyningsloven

Vandforsyningsloven har efter § 1 bl.a. til formål at sikre, at udnyttelse og beskyttelse af vandforekomster sker ud fra en samlet planlægning, at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne, at sikre udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning og at sikre kvalitetskravene til drikkevand.

¹⁹⁰ Jf. § 2, stk. 1, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 331. af 22. februar 2021 om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Bolig- og Planstyrelsen efter lov om planlægning m.v.

Flere bekendtgørelser er udstedt i medfør af loven, herunder bl.a. bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning¹⁹¹, bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning¹⁹², drikkevandsbekendtgørelsen¹⁹³, bekendtgørelse om indsatsplaner¹⁹⁴ og bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger (analysekvalitetsbekendtgørelsen)¹⁹⁵.

Loven giver i en række tilfælde miljø- og fødevarerministeren (i dag og herefter: miljøministeren) myndighed til at træffe afgørelse i enkeltsager. Ved bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 (delegationsbekendtgørelsen) har miljøministeren delegeret en række opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

Miljøministeriets departement har i lovbestemmelsoversigten anført hjemlen til de opgaver og beføjelser, som ønskes vurderet af Kammeradvokaten i nærværende rapport. Disse opgaver og beføjelser gennemgås derfor i afsnit 4.9.1 til afsnit 4.9.19 med det formål at vurdere, om Miljøstyrelsen har udarbejdet et administrationsgrundlag, og i bekræftende fald, om dette må anses for værende en korrekt og fyldestgørende beskrivelse af Miljøstyrelsens myndighedsopgave(r). Hvis der ikke foreligger et administrationsgrundlag, vurderes det, om der *bør* foreligge et administrationsgrundlag, således at dette skal udarbejdes, eller om Miljøstyrelsen kan behandle sagen i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag, jf. afsnit 4.

4.9.1 Lovens § 7 – Miljøstyrelsens mulighed for at træffe afgørelse i sager af vidtrækkende betydning

Vandforsyningslovens § 7 angiver, at miljøministeren eller energi-, forsynings- og klimaministeren (i dag: klima-, energi- og forsyningsministeren) i konkrete sager af vidtrækkende betydning, kan bestemme, at en afgørelse i disse sager skal træffes af ministeren i stedet for kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen giver således bl.a. miljøministeren en *call in-beføjelse* i større sager, hvor kommunalbestyrelsen i henhold til loven er tillagt kompetence til at træffe afgørelse. Bestemmelsen er kun tiltænkt

¹⁹¹ Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016.

¹⁹² Bekendtgørelse nr. 470 af 26. april 2019.

¹⁹³ Her og i det følgende en henvisning til 2019-bekendtgørelsen, der var gældende på tidspunktet for udstedelsen af Miljøministeriets kommissorium af 7. december 2020, medmindre andet angives.

¹⁹⁴ Bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016.

¹⁹⁵ Bekendtgørelse nr. 1770 af 28. november 2020.

anvendt ganske undtagelsesvis og svarer til bestemmelsen i den dagældende miljøbeskyttelseslov § 47¹⁹⁶
197.

Af forarbejderne til den dagældende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 47 fremgår det, at:

”I hidtidig praksis har det vist sig, at der forekommer enkelte sager om større virksomheder, som kan tænkes at medføre betydelig forurening, hvor det havde været praktisk, om ministeren direkte havde kunnet gribe ind i sagen. For at afhjælpe denne mangel foreslås det, at ministeren i sager af den omhandlede art, der har mere vidtrækkende betydning, undtagelsesvis selv kan træffe afgørelse. De sager, der kan behandles efter § 47, kan f.eks. rumme alvorlige modsætninger mellem hensynet til miljøbeskyttelsen og andre samfundshensyn f.eks. egnsudviklingshensyn. Det skal dog præciseres, at vedkommende amtsråd eller kommunalbestyrelse har pligt til at behandle sagen. Det er således ministerens afgørelse, om bestemmelsen skal bringes i anvendelse.”¹⁹⁸

Forarbejderne giver ikke en yderligere beskrivelse af, hvornår der er tale om en sag af vidtrækkende betydning.

Ministerens kompetence efter § 7 til henholdsvis at beslutte at udnytte call in-beføjelsen, og til at træffe afgørelse i sager af vidtrækkende betydning, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 2.

4.9.1.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 7¹⁹⁹.

4.9.1.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.1.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Vurderingen af, hvorvidt der er behov for, at Miljøstyrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag for lovens § 7, afhænger som anført ovenfor i afsnit 4 således dels af kompleksiteten af reglerne,

¹⁹⁶ Jf. bemærkningerne til § 7 i forslag nr. 143 af 10. januar 1978 til lov om vandforsyning m.v.

¹⁹⁷ Miljøministerens kompetence omfatter ikke lovens §§ 52 a og b, 53, 53 a og 55, der administreres af klima-, energi- og forsyningsministeren.

¹⁹⁸ Lovforslag nr. 155 til lov om miljøbeskyttelse fremsat den 25. januar 1973.

¹⁹⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

dels af de forpligtelser, som de pålægger (den relevante sagsbehandler i) Miljøstyrelsen. Antallet af sager, som Miljøstyrelsen behandler i henhold til bestemmelsen, kan også tillægges vægt i vurderingen.

Det fremgår af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 47, som svarer til den nugældende § 7 i vandforsyningsloven, at bestemmelsen tænkes anvendt helt undtagelsesvist. Miljøstyrelsen har over for Kammeradvokaten desuden oplyst, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelser i sager af denne karakter²⁰⁰. Det må henses hertil lægges til grund, at der sjældent vil blive truffet afgørelse efter lovens § 7.

Efter lovens § 7 kan Miljøstyrelsen ved udnyttelsen af call in-beføjelsen bestemme, at styrelsen i stedet for kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse i sager af ”vidtrækkende betydning”. Som anført ovenfor i afsnit 4.9.1 indeholder forarbejderne kun i begrænset omfang fortolkningsbidrag til, hvad der skal forstås ved ”vidtrækkende betydning”. Forarbejderne giver ikke anden vejledning end, at bestemmelsen skal anvendes undtagelsesvist, f.eks. i tilfælde, hvor afgørelsen rummer alvorlige modsætninger mellem hensynet til miljøbeskyttelsen og andre samfundshensyn. Henset hertil og til, at Miljøstyrelsen heller ikke ses at have truffet afgørelse efter bestemmelsen, foreligger der ikke nærmere retningslinjer for, hvad der ligger i formuleringen ”vidtrækkende betydning”. Dette gør det vanskeligt for den enkelte sagsbehandler at foretage en fyldestgørende vurdering af, hvornår Miljøstyrelsen skal træffe beslutning om at udnytte call in-beføjelsen og selv træffe afgørelse efter loven, jf. § 7.

Henset til, at Miljøstyrelsen ikke på nuværende tidspunkt ses at have anvendt hjemlen i § 7, vurderes det dog, at det ikke er nødvendigt for Miljøstyrelsen på nuværende tidspunkt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 7.

Det *anbefales* imidlertid, at Miljøstyrelsen sikrer, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 7 underlægges en forsvarlig procedure med hensyn til kvalitetssikring og videndeling, således at styrelsen kan fastlægge og udbrede en ensartet praksis for, hvornår beføjelsen i § 7 skal bringes i anvendelse. Det forudsættes i den forbindelse, at Miljøstyrelsen for så vidt angår eventuelle fremtidige sager efter lovens § 7 desuden sikrer, at sagerne bliver underlagt en forsvarlig godkendelsesprocedure, da det som følge af manglende retningslinjer for sagsbehandlingen som anført kan være vanskeligt for den enkelte sagsbehandler at træffe afgørelse i sagerne. Godkendelsesproceduren bør følge de samme retningslinjer som sager, som behandles efter styrelsens ”almindelige sagsflow”.

²⁰⁰ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.9.2 Lovens § 11 – Miljøstyrelsen myndighedsopgave ved udpegning af drikkevandsressourcer

Der henvises til rapportens afsnit 4.7.

4.9.3 Lovens § 13 b, stk. 5 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave til at træffe afgørelse ved uenighed om indsatsplaner

Efter vandforsyningslovens § 13 b, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen inddrage alle berørte parter i forbindelse med udarbejdelse af en indsatsplan. En indsatsplan kan først vedtages, når alle berørte kommunalbestyrelser er enige om indsatsplanen, jf. § 13, stk. 2. Kan der ikke opnås enighed, skal regionsrådet efter anmodning indkalde til mægling, jf. § 13, stk. 4. Kan der fortsat ikke opnås enighed, skal regionsrådet forelægge sagen for miljøministeren, hvorefter ministeren træffer afgørelse, jf. § 13, stk. 5.

Miljøministerens kompetence til at træffe afgørelse efter § 13, stk. 5, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 4.

4.9.3.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har overfor Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 13 b, stk. 5²⁰¹.

4.9.3.2 Vurdering

Det lægges efter de foreliggende oplysninger til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelse i sager efter vandforsyningslovens § 13 b, stk. 5²⁰². Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent opstår uenigheder om indsatsplaner som kommunalbestyrelserne ikke selv kan løse, hvorfor der ligeledes sjældent – hvis overhovedet – bliver truffet afgørelse efter lovens § 13 b, stk. 5. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 13 b, stk. 5.

²⁰¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²⁰² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 13 b, stk. 5, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag.

4.9.4 Lovens § 14 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave til udstedelse af pålæg om kommunalbestyrelses udarbejdelse af delplaner og tillæg til planer

Der henvises til rapportens afsnit 4.1..

4.9.5 Lovens § 15, stk. 1 – Miljøstyrelsens udarbejdelse af landsplaner for vandforsyning

Efter vandforsyningslovens § 15, stk. 1, kan miljøministeren udarbejde landsplaner for vandforsyning, som skal lægges til grund ved behandling af sager efter vandforsyningsloven.

Som beskrevet i afsnit 4.1.1.1 forstås vandforsyningsplanlægningen af kommunalbestyrelsen (kommunerne) efter reglerne i vandforsyningslovens §§ 14 og 14 a og reglerne i bekendtgørelsen om vandforsyningsplanlægning²⁰³. Opgaven med vandforsyningsplanlægning er således som udgangspunkt henlagt til kommunalbestyrelserne, jf. vandforsyningslovens § 14, stk. 1.

Miljøministerens kompetence til at udarbejde landsplaner for vandforsyning efter vandforsyningslovens § 15, stk. 1, er delegeret til Miljøstyrelsen.²⁰⁴

4.9.5.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 15, stk. 1²⁰⁵.

4.9.5.2 Vurdering

Det lægges efter de foreliggende oplysninger til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

²⁰³ Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016 om vandforsyningsplanlægning.

²⁰⁴ Jf. § 20, nr. 6 i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen (”delegationsbekendtgørelsen”).

²⁰⁵ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der har været truffet afgørelser i denne type sager²⁰⁶. Dette må forstås således, at Miljøstyrelsen ikke har udnyttet sin kompetence til at udarbejde landsplaner for vandforsyningen efter vandforsyningslovens § 15, stk. 1.

Henset til, at det er kommunalbestyrelsen, der forestår vandforsyningsplanlægningen, og at det er Kammeradvokatens forståelse, at Miljøstyrelsen ikke har udnyttet sin kompetence til at udarbejde landsplaner for vandforsyningen efter vandforsyningslovens § 15, stk. 1, vurderes det, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 15, stk. 1.

4.9.6 Lovens § 15, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe beslutning om fælles kortlægning og planlægning

Efter vandforsyningslovens § 15, stk. 2, kan miljøministeren bestemme, at kortlægning og planlægning skal foretages af flere kommunalbestyrelser i fællesskab.

Miljøministerens kompetence efter § 15, stk. 2, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 7.

4.9.6.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 15, stk. 2²⁰⁷.

4.9.6.2 Vurdering

På baggrund af de foreliggende oplysninger, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der har været truffet afgørelser i sager af denne karakter²⁰⁸. Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent – hvis overhovedet – bliver truffet afgørelse efter lovens § 15, stk. 2. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er

²⁰⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

²⁰⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

²⁰⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 15, stk. 2.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 15, stk. 2, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag.

4.9.7 Lovens § 16, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at bestemme at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for vandforsyningsplanlægningen

Efter vandforsyningslovens § 16, stk. 1, kan miljøministeren fastsætte nærmere regler om indholdet af planlægningen efter lovens § 14 (som vedrører kommunalbestyrelsens udarbejdelse af vandforsyningsplaner) samt om grundlaget for og indholdet af indsatsplaner efter §§ 13 og 13 a. Miljøministeren har udnyttet kompetencen ved udstedelse af bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning²⁰⁹ og bekendtgørelse om indsatsplaner²¹⁰.

Efter vandforsyningslovens § 16, stk. 2, kan miljøministeren bestemme og fastsætte regler om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for planlægningen af vandforsyningen efter lovens § 14, som skal lægges til grund ved administrationen af loven.

Miljøministerens kompetence efter § 16, stk. 2, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 8.

4.9.7.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 16, stk. 2²¹¹.

²⁰⁹ Bekendtgørelse nr. 831 af 27. juni 2016 om vandforsyningsplanlægning. Bekendtgørelsen og Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsen er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 4.1.

²¹⁰ Bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner. Bekendtgørelsen og Miljøstyrelsens myndighedsopgaver i henhold til bekendtgørelsen er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 4.4.

²¹¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.9.7.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der har været truffet afgørelser i sager af denne karakter²¹². Det ses således ikke, at Miljøstyrelsen har valgt at udnytte den kompetence, som styrelsen i medfør af lovens § 16, stk. 2, er tillagt.

Henset hertil og til, at vandforsyningslovens § 16, stk. 2, er en hjemmel for Miljøstyrelsen til at udstede nærmere angivne forudsætninger, der skal lægges til grund for planlægningen af vandforsyningen – og at der derved ikke er tale om en opgave, som indebærer løbende afgørelser –, vurderes det, at det ikke er nødvendigt for styrelsen at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag.

4.9.8 ***Lovens § 16, stk. 4 – Miljøstyrelsens myndighedsopgave ved uenighed om fordeling af udgifter ved kommunernes planlægning***

I afsnit 4.1.1.1 er det beskrevet, at vandforsyningsplanlægningen forestås af kommunalbestyrelsen (kommunerne) efter reglerne i vandforsyningslovens §§ 14 og 14 a og reglerne i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning, jf. § 1 i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning.

Vandforsyningslovens § 16, stk. 4, tillægger miljøministeren kompetence til at træffe afgørelse om fordelingen af udgifterne til kommunalbestyrelsens planlægningsvirksomhed, hvis der opstår uenighed herom.

Miljøministerens kompetence efter § 16, stk. 4, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 9.

4.9.8.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 16, stk. 4²¹³.

²¹² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²¹³ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.9.8.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelser i sager af denne karakter²¹⁴. Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent – hvis overhovedet – bliver truffet afgørelse efter lovens § 16, stk. 4. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 16, stk. 4.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 16, stk. 4, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Hvis styrelsen ønsker at udarbejde en overordnet procedurebeskrivelse, *anbefales* det, at denne beskriver, hvilke momenter, der spiller ind i fordelingen af udgifterne.

4.9.9 ***Lovens § 25, stk. 1 og stk. 3 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at give tilladelse til indvinding og levering af vand til eller fra udlandet***

Efter vandforsyningslovens § 25, stk. 1, kan indvinding af vand til drikkevandsforsyning gennem afsaltnings af havvand og levering af drikkevand *fra udlandet* ikke ske uden tilladelse fra miljøministeren.

Efter lovens § 25, stk. 3, må der heller ikke leveres grundvand og overfladevand *til udlandet* uden tilladelse fra miljøministeren.

Det er kun afsaltnings af havvand, der kræver ministerens tilladelse, idet anlæg til afsaltnings af grundvand skal behandles efter lovens almindelige regler om indvinding²¹⁵.

Miljøministerens kompetence efter lovens § 25, stk. 1 og stk. 3, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 10 og nr. 11.

²¹⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²¹⁵ Jf. bemærkningerne til § 25 i lovforslag nr. 143 om forslag til lov om vandforsyning fremsat den 10. januar 1978.

4.9.9.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 25, stk. 1 og stk. 3²¹⁶.

4.9.9.2 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at meddele tilladelse efter lovens § 25, stk. 1 og 3, alene bliver relevant i det tilfælde, hvor Miljøstyrelsen modtager en ansøgning om tilladelse til at indvinde vand til drikkevandsforsyning gennem afsaltning af havvand, levering af drikkevand fra udlandet eller levering af grundvand og overfladevand til udlandet.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.9.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelser i sager af denne karakter²¹⁷. Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 25, stk. 1 og/eller stk. 3. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgaver efter lovens § 25, stk. 1 og/eller 3.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 25, stk. 1 og 3, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Hvis styrelsen ønsker at udarbejde en overordnet procedurebeskrivelse, *anbefales* det, at denne beskriver de momenter, der bør indgå i vurderingen af, om der bør meddeles tilladelse til indvinding af vand til drikkevandsforsyning gennem afsaltning af havvand, levering af drikkevand fra udlandet eller levering af grundvand og overfladevand til udlandet.

4.9.10 *Lovens § 27, 2. pkt. – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at afgøre uenigheder om foranstaltninger af hensyn til vandforsyningsforholdene*

Bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden, der foretages i forbindelse med statslige bygge- og anlægsarbejder, må efter vandforsyningslovens § 27 som udgangspunkt kun ske efter forudgående forhandling med kommunalbestyrelsen.

²¹⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²¹⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

Opstår der mellem den statslige anlægsmyndighed og kommunalbestyrelsen uenighed om, hvilke foranstaltninger der skal foretages af hensyn til vandforsyningsforholdene, afgøres spørgsmålet af miljøministeren, jf. § 27, 2. pkt.

Miljøministerens kompetence efter § 27, 2. pkt., er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 12.

4.9.10.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 27, 2. pkt.²¹⁸.

4.9.10.2 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at Miljøstyrelsen ikke på eget initiativ skal tage stilling til uenigheder om foranstaltninger, men at stillingtagen skal ske, hvis Miljøstyrelsen af parterne (den statslige anlægsmyndighed og/eller kommunalbestyrelsen) bliver anmodet om at afgøre spørgsmålet.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.10.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at styrelsen ikke har truffet afgørelse i sager af denne karakter efter 2012. Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 27, 2. pkt. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 27, 2. pkt.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 27, 2. pkt., bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Hvis styrelsen på et tidspunkt måtte få flere sager efter § 27, 2. pkt., *anbefales* det desuden, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag, som beskriver de momenter, der skal og kan inddrages i afgørelsen samt eventuel tidligere praksis. Dette med henblik på at sikre, at Miljøstyrelsens behandling af sager efter lovens § 27, 2. pkt., underlægges en forsvarlig procedure med hensyn til kvalitetssikring og videndeling, således at styrelsen kan fastlægge og udbrede en ensartet praksis.

²¹⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.9.11 Lovens § 29, stk. 2 og stk. 4 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at afgøre eller rejse spørgsmål om gennemførelsen af vandforsyningsanlæg i områder med utilfredsstillende vandforsyning

Efter vandforsyningslovens § 29, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen for områder, hvor vandforsyningen ud fra en samlet vurdering ikke findes tilfredsstillende, udarbejde planer for og overslag over udgifterne ved oprettelse af en almen vandforsyning og etablering af de enkelte vandforsyningsanlæg.

Hvis og når kommunalbestyrelsen efter § 29, stk. 1, har udarbejdet en plan og overslag for udgifterne ved oprettelsen og etableringen af en almen vandforsyning, afgør miljøministeren, om den almene vandforsyning skal gennemføres. Desuden afgør ministeren, i hvilket omfang bestående og fremtidig vandforsyning inden for området skal ske fra den almene vandforsyning, på hvilke vilkår tilslutning til den almene vandforsyning skal ske, og om den almene vandforsyning skal gennemføres som kommunalt ejet almen vandforsyning eller som andelsselskab eller interessentskab, jf. lovens § 29, stk. 2.

Miljøministeren kan også på eget initiativ rejse spørgsmål om gennemførelsen af en fælles vandforsyning som omhandlet i § 29, stk. 2, og kan i den forbindelse pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde planer for og overslag over udgifterne ved oprettelse af vandforsyningen, jf. § 29, stk. 4.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 29, stk. 2 og stk. 4, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 13 og nr. 14.

4.9.11.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 29, stk. 2 og stk. 4²¹⁹.

4.9.11.2 Vurdering

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.11.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at styrelsen ikke har truffet afgørelser i sager af denne karakter efter 2012. Miljøstyrelsen har videre oplyst, at de fleste almene vandforsyninger blev dannet i 1960'erne. I praksis bliver nye områder koblet til eksisterende vandforsyninger, eller borgere går sammen om på eget initiativ at oprette en almen vandforsyning. På denne baggrund har

²¹⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

Miljøstyrelsen oplyst, at det er sjældent, at en kommune i nyere tid har haft behov for at oprette en almen vandforsyning, hvorfor lovens § 29, stk. 2, sjældent tænkes anvendt. Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at § 29, stk. 4, tilsvarende sjældent tænkes anvendt.

Det må henset hertil og på baggrund af Miljøstyrelsens oplysninger om, at styrelsen siden 2012 ikke har truffet afgørelser efter bestemmelserne, lægges til grund, at der kun vil være få – hvis overhovedet nogen – sager efter lovens § 29, stk. 2 og 4. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 29, stk. 2 og 4. Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 29, stk. 2 og 4, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag.

4.9.12 Lovens § 32 og kapitel 8 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe afgørelse om tilbagekaldelse af indvindingstilladelser og forsyningspligt

For så vidt angår Miljøstyrelsens myndighedsopgaver efter vandforsyningslovens § 32 samt kapitel 8 (§§ 45-48) henvises der til rapportens afsnit 4.2.

4.9.13 Lovens § 40, stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at træffe afgørelse om ekspropriation

Efter vandforsyningslovens § 40, stk. 1, er kompetencen til at træffe beslutning om ekspropriation efter lovens §§ 37 og 38 henlagt til kommunalbestyrelsen. Miljøministeren kan dog bestemme, at en beslutning om ekspropriation efter loven skal træffes af ministeren selv efter forhandling med de berørte kommunalbestyrelser, jf. lovens § 40, stk. 2.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 40, stk. 2, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 18.

I forarbejderne til bestemmelsen er det beskrevet, at hensigten med bemyndigelsen i § 40, stk. 2, dels er, at det ved ekspropriationer, der strækker sig over flere kommuner, kan være upraktisk at skifte ekspropriationsmyndighed ved overgangen fra den ene kommune til den anden, dels at det kan være uhensigtsmæssigt at lade en kommunalbestyrelse træffe beslutning om en ekspropriation, som den selv er uden interesse i, medens en anden kommune har en væsentlig interesse i ekspropriationen²²⁰.

²²⁰ Jf. bemærkningerne til § 40 i forslag nr. 143 til lov om vandforsyning m.v., fremsat den 10. januar 1978.

4.9.13.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 40, stk. 2²²¹.

4.9.13.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.13.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelse i sager af denne karakter. Det må henset hertil lægges til grund, at Miljøstyrelsen hidtil ikke har anvendt hjemlen i lovens § 40, stk. 2. Det må således samtidig lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 40, stk. 2. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 40, stk. 2. Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 40, stk. 2, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Dette med henblik på at sikre, at Miljøstyrelsens behandling af sager efter lovens § 40, stk. 2, i lyset af sagernes karakter underlægges en forsvarlig godkendelsesprocedure.

4.9.14 *Lovens § 41 - Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at bestemme, at ekspropriation skal ske efter reglerne i ekspropriationsprocesloven*

Efter vandforsyningslovens § 41 kan miljøministeren bestemme, at ekspropriation skal ske efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom (”ekspropriationsprocesloven”), når der til fordel for samme vandforsyning samtidigt sker ekspropriation i flere kommuner.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 41 er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 19.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at bestemmelsen i praksis anvendes yderst sjældent²²².

²²¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²²² Jf. bemærkningerne til § 2, nr. 37, i lovforslag nr. 92 om forslag til lov om ændring af lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder og lov om vandforsyning m.v., fremsat den 2. februar 2005 (bemærkninger til vandforsyningslovens § 41).

4.9.14.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 41²²³.

4.9.14.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.14.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelse i sager af denne karakter. Det må henset hertil lægges til grund, at Miljøstyrelsen hidtil ikke har udnyttet hjemlen i lovens § 41. Det må således samtidig lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 41. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 41. Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 40, stk. 2, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag.

4.9.15 ***Lovens § 63, stk. 1 og stk. 2 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence ved kommunalbestyrelsernes tilsyn med vandforsyningen***

Vandforsyningslovens § 63 findes i lovens kapitel 10 om tilsyn m.v. Efter lovens §§ 57, 58 og 60 fører kommunalbestyrelsen tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg, indvundne vandmængder og med kvaliteten af vandet i vandforsyningssystemer.

Nærmere regler om kommunalbestyrelsernes tilsyn er givet ved drikkevandsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger (analysekvalitetsbekendtgørelsen)²²⁴.

Efter vandforsyningslovens § 63, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen underrette miljøministeren om resultaterne af tilsynet og om de foranstaltninger, tilsynet har givet anledning til. Miljøministeren kan pålægge kommunalbestyrelsen at tage spørgsmål vedrørende tilsyn med vandforsyning op til behandling og beslutning, jf. § 63, stk. 2.

²²³ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²²⁴ Bekendtgørelse nr. 1071 af 28. oktober 2019.

Miljøministeren kan således give pålæg dels til kommunalbestyrelser, som ikke tilrettelægger eller fører tilsyn tilstrækkeligt effektivt, dels til kommunalbestyrelser, som ikke tager tilstrækkelige skridt over for fejl, der afdækkes ved tilsynet, f.eks. hvis en kommunalbestyrelse undlader at reagere på oplysninger om utilfredsstillende vand og nærliggende sundhedsfare²²⁵. Miljøministeren har dermed kompetence til at skride ind overfor kommuner, der ikke i tilstrækkelig grad løfter deres tilsynsforpligtelse.

Underretning efter § 63, stk. 1, skal ske til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 27. Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 63, stk. 2, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 28.

Miljøstyrelsen har oplyst, at resultaterne af kommunalbestyrelsernes tilsyn indberettes til Jupiterdatabasen. Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen ikke skal modtage resultaterne af det tekniske tilsyn, der angår tilsyn med anlæggets fysiske forhold, hvilket bl.a. er anlæggets indretning, funktion og vedligeholdelsesstand²²⁶.

4.9.15.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 63²²⁷.

4.9.15.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.15.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen skal efter lovens § 63, stk. 1, underrettes om kommunalbestyrelsernes tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg, indvundne vandmængder og med kvaliteten af vandet i vandforsyningsystemer. Det er kommunalbestyrelsen, som skal udføre selve tilsynet. Det vurderes derfor, at lovens § 63, stk. 1, ikke har en karakter, der nødvendiggør, at der udarbejdes et administrationsgrundlag for styrelsens opgave i henhold til bestemmelsen.

²²⁵ Jf. bemærkningerne til § 63 i forslag nr. 143 til lov om vandforsyning m.v., fremsat den 10. januar 1978.

²²⁶ Ved lov nr. 492 af 21. maj 2013 om ændring af lov om vandforsyning mv. samt flere andre love blev vandforsyningslovens § 63, stk. 3, ændret således, at miljøministerens hidtidige bemyndigelse til at fastsætte regler om, i hvilken form kommunalbestyrelsen skal indsende oplysninger om tilsynet efter lovens § 63, stk. 1, blev suppleret med, at ministeren også kan fastsætte regler om, hvilke oplysninger der skal indsendes om tilsynet. Bemyndigelsen er blevet udnyttet til at fastsætte regler om, at oplysningerne om kommunalbestyrelsens tekniske tilsyn med vandforsyningsanlæggene ikke skal indsendes til ministeren.

²²⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

Af lovens § 63, stk. 2, fremgår, at Miljøstyrelsen kan pålægge kommunalbestyrelsen at tage spørgsmål vedrørende tilsyn med vandforsyning op til behandling og beslutning, hvis det vurderes, at kommunalbestyrelsen ikke har løftet deres tilsynsforpligtelse i tilstrækkelig grad. Opgaven betyder, at Miljøstyrelsen, når styrelsen efter § 63, stk. 1, modtager underretninger om kommunalbestyrelsens tilsyn, har hjemmel til at give kommunalbestyrelsen pålæg, hvis styrelsen vurderer tilsynet som værende utilstrækkeligt.

Miljøstyrelsen har oplyst, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til sager, hvor Miljøstyrelsen har udnyttet kompetencen i § 63, stk. 2²²⁸.

Det må henset hertil lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 63, stk. 2. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 63, stk. 2.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 63, stk. 2, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag. Samtidigt må Miljøstyrelsen være opmærksom på, at styrelsen i henhold til § 63, stk. 2, har en myndighedsopgave i forhold til kommuner, som ikke varetager deres tilsynsforpligtelse, og styrelsen skal derfor sikre, at styrelsen ved modtagelsen af underretninger om kommunalbestyrelsens tilsyn i nødvendigt omfang forholder sig til oplysningerne, herunder overvejer, om kompetencen efter § 63, stk. 2, skal udnyttes.

4.9.16 Lovens § 64, stk. 1 – Miljøstyrelsens mulighed for adgang til offentlige og private ejendomme uden retskendelse

Efter vandforsyningslovens § 64, stk. 1, har bl.a. kommunalbestyrelsen og miljøministeren uden retskendelse men mod forevisning af legitimation adgang til offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven. Det omfatter såvel undersøgelser som tilsynsopgaver af anden art²²⁹. Vandforsyningslovens § 64 svarer til miljøbeskyttelseslovens § 87²³⁰.

²²⁸ Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsoversigten.

²²⁹ Jf. bemærkningerne til § 3, nr. 1, i forslag nr. 61 til lov om ændring af en række love på miljøområdet, fremsat den 28. oktober 2004. Ændringslovens § 3, nr. 1, omhandler vandforsyningslovens § 64. Heraf fremgår, at bestemmelsen begrænses af § 9 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, som afgrænser bestemmelsen i forhold til strafferetsplejens regler om ransagning m.v.

²³⁰ Jf. bemærkningerne til § 3, nr. 1, i forslag nr. 61 til lov om ændring af en række love på miljøområdet, fremsat den 28. oktober 2004. Ændringslovens § 3, nr. 1, omhandler vandforsyningslovens § 64.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 64, stk. 1, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 29.

4.9.16.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 64, stk. 1²³¹.

4.9.16.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.16.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Det bemærkes hertil, at hjemlen i § 64, stk. 1, kan udnyttes af (bl.a.) Miljøstyrelsen, hvis styrelsen vurderer dette nødvendigt.

Miljøstyrelsen har anført, at Miljøstyrelsen ikke foretager fysiske tilsyn.²³² Det bemærkes hertil, at det er kommunalbestyrelsen, der efter vandforsyningslovens §§ 57, 58 og 60 fører tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg, indvundne vandmængder og med kvaliteten af vandet i vandforsynings-systemer, jf. afsnit 4.9.15. Det fremgår herudover af lovens § 65, stk. 1 og 2, at kommunalbestyrelsen påser, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes, samt at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 videre oplyst, at GKO udfører tilsyn med udvalgte boringer, og Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen endnu ikke har haft behov for at udnytte hjemlen i lovens § 64, stk. 1. Det lægges derfor til grund, at Miljøstyrelsen på nuværende tidspunkt ikke har udnyttet hjemlen i lovens § 64, stk. 1. Det må således samtidig lægges til grund, at der sjældent vil blive truffet afgørelse efter lovens § 64, stk. 1. Det bemærkes hertil, at Miljøstyrelsen ikke har oplyst, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen i forbindelse med deres tilsynsforpligtelse efter vandforsyningsloven udnytter hjemlen i lovens § 64, stk. 1.

I det tilfælde kommunalbestyrelserne ved deres tilsyn med vandforsyningen benytter hjemlen i lovens § 64, stk. 1, kan det ikke udelukkes, at Miljøstyrelsen bør udarbejde et fælles administrationsgrundlag, der fastlægger retningslinjer for kommunalbestyrelsernes anvendelse af hjemlen i lovens § 64, stk. 1, med henblik på at fastlægge en ensartet, lovmedholdelig og hensigtsmæssig praksis. Det bemærkes hertil, at

²³¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²³² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

det falder uden for nærværende undersøgelse at tage stilling til, hvad et passende tilsynsniveau i givet fald ville være. For en nærmere beskrivelse af det almindelige sektortilsyn, se afsnit 6.1.3.

Det vurderes samlet, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag, der fastlægger retningslinjer for Miljøstyrelsens anvendelse af hjemlen i lovens § 64, stk. 1. Se dog om kommunernes tilsyn umiddelbart ovenfor.

4.9.17 Lovens § 67, stk. 1-3 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at påbyde udlevering af oplysninger

Efter vandforsyningslovens § 67, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen og miljøministeren påbyde den ansvarlige for driften som nævnt i § 68 a, stk. 2 eller 3,²³³ at give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vandforsyningen, for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af en vandforsyningsplan eller for vurderingen af, om der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade. Den ansvarlige for driften kan herunder påbydes for egen regning at foretage undersøgelser, analyser, måling af stoffer og lign. med henblik på at klarlægge årsagen til og virkningen af en stedfunden påvirkning af vandmiljøet eller naturen²³⁴.

²³³ Ved den ansvarlige som nævnt i § 68 a, stk. 2, forstås den ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade som følge af en vandindvinding, bortledning af grundvand eller anden sænkning af grundvandsstanden som led i en erhvervs-mæssig aktivitet, uanset hvordan skaden eller den overhængende fare for skaden er sket. Ved den ansvarlige som nævnt i § 68 a, stk. 3, forstås den ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade på beskyttede arter eller naturtyper som fastlagt i §§ 7, 10 og 11 i miljøskadeloven, som ikke er omfattet af stk. 2, hvis skaden eller den overhængende fare for en skade skyldes uforsvarlig adfærd udvist af den pågældende.

²³⁴ Bestemmelsen forpligter bl.a. en vandforsyning til at levere de oplysninger, som en kommune ikke er i besiddelse af, men som er nødvendige for kommunens udarbejdelse af en vandforsyningsplan efter § 3 i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning. Efter bestemmelsen kan der desuden gives påbud på ubetinget grundlag vedrørende alle de oplysninger, der har betydning for vandindvindingen herunder også til vurdering af, hvorvidt der foreligger en miljøskade eller overhængende fare for en miljøskade som følge af vandindvinding, bortledning af grundvand, eller anden sænkning af grundvandsstanden. Bestemmelsen giver desuden kommunalbestyrelsen og ministeren hjemmel til på ubetinget grundlag at påbyde de undersøgelser, analyser mv., som er nødvendige for at klarlægge årsagssammenhængen, omfanget og virkningerne af en stedfunden påvirkning af vandmiljøet eller naturen. Bestemmelsen kan anvendes såvel i tilfælde af en miljøskade eller overhængende fare for en miljøskade som i tilfælde, hvor det har betydning for vandforsyningen generelt.

Vandforsyningslovens § 67, stk. 1, gennemfører miljøansvarsdirektivets²³⁵ artikel 5, stk. 3, litra a, og artikel 6, stk. 2²³⁶.

Ifølge forarbejderne til § 67 skal adgangen til at udstede påbud administreres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. Der skal således være sammenhæng mellem omfanget og udgiften til den påbudte undersøgelse og omfanget og arten af miljøskaden eller den overhængende fare herfor. Hvis undersøgelsen af miljøproblemet eller risikoen f.eks. kan foretages lige godt ved flere metoder, skal den billigste vælges²³⁷.

Hvis et påbud efter § 67, stk. 1, alene vedrører oplysninger, som har betydning for vandforsyningen, eller den ansvarlige for driften ikke kan identificeres, kan påbuddet rettes til ejeren af et vandforsyningsanlæg, jf. § 67, stk. 2. Der vil i langt de fleste tilfælde være identitet mellem ejer og den ansvarlige²³⁸.

Efter § 67, stk. 3, kan tilsynsmyndigheden udføre nødvendige undersøgelser for den ansvarliges regning til belysning af forhold, som denne ellers er eller kunne være pålagt at afgive oplysninger om, såfremt § 10 i retssikkerhedsloven²³⁹ finder anvendelse²⁴⁰.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 64, stk. 1, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 30.

²³⁵ Her og i det følgende en henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

²³⁶ Jf. bemærkningerne til § 4, nr. 4, i forslag nr. 118 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love, fremsat den 12. marts 2008.

²³⁷ Jf. bemærkningerne til § 4, nr. 4, i forslag nr. 118 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love, fremsat den 12. marts 2008.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1121 af 12. november 2019 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

²⁴⁰ Bestemmelsen kan ifølge forarbejderne, jf. bemærkningerne til § 3, nr. 4, i forslag nr. 61 til lov om ændring af en række love på miljøområdet, fremsat den 28. oktober 2004, f.eks. tænkes anvendt i den situation, hvor tilsynsmyndigheden har konkret mistanke om, at påbud om forbedring af vandkvaliteten ikke overholdes (der leveres sundhedsfarligt vand til forbrugerne), og man derfor ikke efter § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter kan afkræve vandforsyningen analyseresultater af vandet. Endvidere kan bestemmelsen f.eks. være relevant, hvor der er konkret mistanke om, at der indvindes større mængder vand, end indvindingstilladelsen giver tilladelse til at foretage

4.9.17.1 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 67. Miljøstyrelsen har dog oplyst, at styrelsen er ved at udarbejde et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens behandling af miljøskader på det generelle plan²⁴¹. Det er ikke oplyst, hvornår et sådant administrationsgrundlag forventes at foreligge, ligesom Kammeradvokaten ikke har kendskab til, hvad administrationsgrundlaget konkret vil indeholde.

4.9.17.2 Vurdering

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens anvendelse af hjemmelen i lovens § 67.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har truffet afgørelser efter lovens § 67²⁴². Styrelsen har samtidig oplyst, at styrelsen kun vil træffe afgørelser efter § 67, såfremt styrelsen er tilsynsmyndighed.

I forbindelse med høring af udkast til besvarelse af kommissoriet, har Kammeradvokaten spurgt Miljøstyrelsen, om det er korrekt forstået, at Miljøstyrelsen efter styrelsens vurdering ikke har en tilsynsopgave i konkrete sager efter vandforsyningsloven, således at hjemlen i § 67 ikke vil blive udnyttet af styrelsen. Kammeradvokaten henviste i den forbindelse til miljøbeskyttelseslovens § 25, jf. § 24, hvor Miljøstyrelsen bliver tillagt en påbuds- og forbudskompetence.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at styrelsen ikke opfatter lovens § 67 som en tilsynsbestemmelse, men som en hjemmel til at kunne indhente oplysninger uden retskendelse. Bestemmelsen giver ifølge Miljøstyrelsen hjemmel til, at Miljøstyrelsen for det første kan indhente oplysninger i forbindelse med udarbejdelse af en vandforsyningsplan eller for vurderingen af en vandforsyningsplan. For det andet giver bestemmelsen ifølge Miljøstyrelsen hjemmel til at indhente oplysninger i forbindelse med vurderingen af, om der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade. I forhold til bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven har Miljøstyrelsen oplyst, at lovens § 25 vedrører sager, hvor Miljøstyrelsen efter vandforsyningsloven træffer afgørelse i sager om vandindvinding. Miljøstyrelsen har videre oplyst, at det er korrekt, at såfremt Miljøstyrelsen træffer afgørelse om vandindvinding, så kan Miljøstyrelsen udnytte hjemlen i miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24. Kompetencen efter

²⁴¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

²⁴² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemelsesoversigten.](#)

miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24, jf. lovens § 25, er ifølge Miljøstyrelsen givet i forbindelse med styrelsens afgørelser om vandindvinding og ikke i forbindelse med styrelsens tilsyn.

Det fremgår af vandforsyningslovens § 60, stk. 1, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med kvaliteten af vandet i vandforsyningsystemer. Det fremgår herudover af lovens § 65, stk. 1 og 2, at kommunalbestyrelsen påser, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes, samt at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes. Det bemærkes hertil, at Miljøstyrelsen ikke har oplyst, i hvilket omfang kommunalbestyrelserne i forbindelse med deres tilsynsforpligtelse efter vandforsyningsloven udnytter hjemlen i lovens § 67.

I det tilfælde kommunalbestyrelserne ved deres tilsyn med vandforsyningen benytter hjemlen i lovens § 67, kan det ikke udelukkes, at Miljøstyrelsen bør udarbejde et fælles administrationsgrundlag, der fastlægger retningslinjer for kommunalbestyrelsernes anvendelse af hjemlen i lovens § 67, med henblik på at fastlægge en ensartet, lovmedholdelig og hensigtsmæssig praksis. Det bemærkes hertil, at det falder uden for nærværende undersøgelse at tage stilling til, hvad et passende tilsynsniveau i givet fald ville være. For en nærmere beskrivelse af det almindelige sektortilsyn, se afsnit 6.1.3.

Desuden vurderes det, at det ikke kan udelukkes, at lovens § 67 også omfatter afgørelser om vandindvinding. Da det ikke har umiddelbar betydning for en vurdering af behovet for et administrationsgrundlag, har Kammeradvokaten ikke foretaget en nærmere vurdering heraf i forbindelse med denne undersøgelse.

Det *vurderes*, at det ikke er nødvendigt for Miljøstyrelsen at udarbejde et selvstændigt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedskompetence efter lovens § 67. Miljøstyrelsen bør dog være opmærksom på, at Miljøstyrelsen muligvis kan benytte sig af hjemlen i lovens § 67, når denne træffer afgørelse om vandindvinding. Desuden *anbefales* det, at Miljøstyrelsen overvejer, om et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens behandling af miljøskader på det generelle plan med fordel kan indeholde en henvisning til lovens § 67.

4.9.18 Lovens § 68 g, stk. 1 – Miljøstyrelsens modtagelse af afgørelser om miljøskader eller afgørelser om overhængende fare for en miljøskade

Efter vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen sende afgørelser om, at der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, og det materiale, der er indgået i

vurderingen af sagen, til miljøministeren, således at afgørelsen og materialet kan anvendes i den videre behandling af sagen²⁴³.

Miljøministerens opgave i forhold til at modtage kommunalbestyrelsens afgørelser og det bagvedliggende materiale efter vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 31.

4.9.18.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1²⁴⁴. Miljøstyrelsen har dog samtidig oplyst, at styrelsen er ved at udarbejde et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens behandling af miljøskader på det generelle plan.

4.9.18.2 *Vurdering*

Vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1, pålægger kommunalbestyrelsen at sende afgørelser og materiale til miljøministeren (Miljøstyrelsen efter delegation, jf. foran). Det vurderes derfor, at bestemmelsens karakter ikke nødvendiggør udarbejdelse af et administrationsgrundlag.

Det skal dog bemærkes, at Miljøstyrelsen er kompetent myndighed efter miljøskadeloven²⁴⁵, hvorefter sager om miljøskader skal behandles. Det er derfor væsentligt, at kommunens afgørelser, som indsendes i henhold til vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1, bliver korrekt journaliseret i styrelsen, således at disse fordeles til en sagsbehandler med henblik på en vurdering og eventuel behandling af sagen efter miljøskadeloven.

Det *anbefales* derfor, at vandforsyningslovens § 68 g, stk. 1, omtales i det administrationsgrundlag om behandling af miljøskader, som styrelsen er ved at udarbejde, og at det heri tydeligt fremgår, hvem der er ansvarlig for henholdsvis at fordele og behandle de sager, der modtages fra kommunalbestyrelserne i henhold til underretningspligten i bestemmelsen.

²⁴³ Jf. bemærkningerne til § 4, nr. 5, forslag nr. 118 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love, fremsat den 12. marts 2008 (bemærkningerne til lovens § 68 g).

²⁴⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²⁴⁵ Lovbekendtgørelse nr. 277 af 27. marts 2017 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

4.9.19 Lovens § 74 b – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til på eget initiativ at undersøge og træffe afgørelse i vandforsyningsager

Efter vandforsyningslovens § 74 b kan miljøministeren eller klima-, energi- og forsyningsministeren på eget initiativ tage en afgørelse, der er truffet af kommunalbestyrelsen, op til nærmere undersøgelse og afgørelse²⁴⁶.

Miljøministerens kompetence efter vandforsyningslovens § 74 b, er henlagt til Miljøstyrelsen, dog med undtagelse af afgørelser efter vandforsyningslovens § 52 a, § 52 b, §53, § 53 a og § 55, jf. delegationsbekendtgørelsens § 20, nr. 32²⁴⁷.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at vandforsyningslovens § 74 b svarer til den dagældende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 69 a²⁴⁸.

Af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 69 fremgår følgende²⁴⁹:

”Efter den gældende bestemmelse i § 70, stk. 3, kan ministeren på eget initiativ tage de afgørelser, som de lokale myndigheder har truffet, op til nærmere undersøgelse og afgørelse. Reglen herom indgår i forslaget til den ny bestemmelse i § 69 a, der som ovenfor nævnt foreslår ministerens beføjelse udvidet til også at omfatte de af miljøstyrelsen som klagemyndighed allerede truffne afgørelser, som ikke kan indbringes for miljøankenævnet. § 70, stk. 3, foreslås derfor ophævet.

Der er som i den gældende bestemmelse i § 70, stk. 3, ikke fastsat nogen bestemt frist for ministerens adgang til at tage lokale myndigheders afgørelser op til prøvelse, men det er klart, at der må være visse grænser for, hvornår ministeren kan tage et sådant skridt.

Efter § 70, stk. 3, 2. pkt. kan afgørelsen kun ændres til skade for adressaten, såfremt afgørende hensyn til miljøbeskyttelsen taler herfor. Ved den nye regel i § 69 a er der ikke foreslået en tilsvarende begrænsning. Det skyldes, at der ifølge almindelig forvaltningsretlig teori og

²⁴⁶ Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 255 af 6. juni 1985 om ændring af lov om vandforsyning m.v.

²⁴⁷ Kompetencen til at træffe afgørelse efter vandforsyningslovens § 52 a, § 52 b, §53, § 53 a og § 55 er tillagt klima-, energi- og forsyningsministeren.

²⁴⁸ Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 16, i forslag nr. 146 til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., fremsat den 30. januar 1985. Den daværende § 69 a i miljøbeskyttelsesloven blev ophævet ved lov nr. 1151 af 17. december 2003 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse og en række andre love.

²⁴⁹ Bemærkningerne til § 1, nr. 26, i forslag nr. 14 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, fremsat den 13. januar 1982 (bemærkninger til miljøbeskyttelseslovens § 69 a).

praksis ikke gælder sådanne begrænsninger for en klagemyndigheds, f.eks. miljøstyrelsens, adgang til at omgøre indbragte afgørelser.”

Af forarbejderne til den tidligere bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 70, fremgår følgende om ministerens kompetence til på eget initiativ at tage afgørelser op²⁵⁰:

”I sager af større samfundsmæssig betydning vil det være ønskeligt, at ministeren uden at der foreligger egentlig klage, og uden at sagen har været behandlet i miljøstyrelsen kan tage en afgørelse op til nærmere undersøgelse og eventuelt ændre denne. Der er ikke fastsat nogen bestemt frist, inden for hvilken dette kan ske, men det er klart, at der i praksis må være visse grænser for, hvornår ministeren kan tage et sådant skridt.”

4.9.19.1 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter vandforsyningslovens § 74 b²⁵¹.

4.9.19.2 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.9.19.1, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelser i sager af denne karakter²⁵². Det må henset hertil lægges til grund, at Miljøstyrelsen ikke hidtil har udnyttet hjemlen i lovens § 74 b.

Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 74 b.

Skulle Miljøstyrelsen i fremtiden beslutte at træffe afgørelse efter § 74 b, bør Miljøstyrelsen sikre, at sager efter lovens § 74 b underlægges en forsvarlig procedure med hensyn til kvalitetssikring og videndeling, således at styrelsen kan fastlægge og udbrede en ensartet praksis for anvendelsen af § 74 b. Her kan Miljøstyrelsen tage udgangspunkt i forarbejderne til bestemmelsen, herunder den tidligere tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven.

²⁵⁰ Jf. bemærkningerne til § 70 i forslag nr. 155 til lov om miljøbeskyttelse, fremsat den 25. januar 1973.

²⁵¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²⁵² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.10 Miljøbeskyttelsesloven

4.10.1 Lovens § 21 c, stk. 5 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence til at dispensere fra forbuddet i § 21 c, stk. 1, og afstandskrav

4.10.1.1 Den retlige ramme

Efter miljøbeskyttelseslovens § 21 c, stk. 1, må der ikke inden for et boringsnært beskyttelsesområde, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger²⁵³, etableres vaskepladser²⁵⁴ til erhvervmæssige og offentlige formål²⁵⁵ eller ske opblanding af pesticider, påfyldning af pesticider på pesticidesprøjter eller udvendig vask af pesticidesprøjter, traktorer og andet materiel, der har været anvendt til udbringning af pesticider.

Opblanding af pesticider, påfyldning af pesticider på pesticidesprøjter og udvendig vask af pesticidesprøjter, traktorer og andet materiel til erhvervmæssige og offentlige formål på det areal, hvor udbringning af pesticidet sker, skal altid finde sted i en afstand af mindst 300 m fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger, jf. § 21 c, stk. 2.

En vaskeplads, der benyttes til aktiviteter omfattet af § 21 c, stk. 2, skal etableres mindst 50 m fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger, jf. § 21 c, stk. 3²⁵⁶.

Efter § 21 c, stk. 5, kan miljøministeren i helt særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i § 21 c, stk. 1, og afstandskravene i § 21 c, stk. 2 og stk. 3. Bestemmelsen skal give mulighed for at dispensere fra forbuddet i stk. 1, når særlige lokale forhold gør sig gældende.

²⁵³ Det drejer sig konkret om områder, der er udpeget efter regler udstedt i medfør af vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, nr. 6. Udpegningen af områderne er sket i bekendtgørelse nr. 1623 af 1. november 2020 om udpegning af drikkevandsressourcer.

²⁵⁴ Ved en vaskeplads forstås et areal til påfyldning, rengøring og vask af sprøjter, traktorer og andet materiel, der bruges til erhvervmæssig udbringning af pesticider, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i forslag nr. 102 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., fremsat den 15. november 2017.

²⁵⁵ Ved offentlige formål forstås den anvendelse af pesticider, som offentlige myndigheder, stat, region og kommune vil kunne forestå, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i forslag nr. 102 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., fremsat den 15. november 2017.

²⁵⁶ Reglerne om håndtering af pesticider i bekendtgørelse nr. 2281 af 29. december 2020 om bekæmpelsesmidler og bekendtgørelse nr. 1401 af 26. november 2018 om påfyldning og vask m.v. af sprøjter til udbringning af plantebeskyttelsesmidler ("vaskepladsbekendtgørelsen") supplerer afstandskravene i miljøbeskyttelseslovens § 21 c, stk. 2 og stk. 3.

Ordet ”helt” blev indføjet under Folketingets behandling af forslag nr. 102 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og vandforsyning m.v., hvorved bestemmelsen i § 21 c blev indført²⁵⁷. Tilføjelsen af ”helt” blev ifølge udvalgets betænkning over lovforslaget foretaget for at understrege, at dispensationsbestemmelsen skal anvendes restriktivt. Det påpeges desuden i udvalgets betænkning, at lovforslagets bemærkninger specifikt angiver de typer af omstændigheder, der kan føre til, at der dispenseres fra reglerne i stk. 2 og 3^{258 259}.

Miljøministeren har efter § 21 c, stk. 6, mulighed for at tidsbegrænse dispensationen²⁶⁰.

Miljøministerens kompetence efter miljøbeskyttelseslovens § 21 c, stk. 5, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 12, nr. 11.

4.10.1.2 Modtaget materiale

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter miljøbeskyttelseslovens § 21 c, stk. 5²⁶¹.

²⁵⁷ Jf. lov nr. 45 af 23. januar 2018 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v. I det oprindeligt fremsatte lovforslag havde § 21 c, stk. 1, følgende ordlyd: ”Miljø- og fødevareministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet i stk. 1 og afstandskravene i stk. 2 og 3.”

²⁵⁸ Betænkning nr. 102 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., afgivet den 10. januar 2018 af Miljø- og Fødevareudvalget, bemærkninger til § 1, nr. 1.

²⁵⁹ For så vidt angår afstandskravene i § 21 c, stk. 2, er der tale om en lovfæstelse af kravene i den dagældende vaskepladsbekendtgørelses § 9, nr. 1, og § 10, stk. 1, nr. 1. Det er i lovbemærkningerne anført, at der fortsat skal være mulighed for at give dispensation for afstandskravene i vaskepladsbekendtgørelsen under inddragelse af de miljømæssige konsekvenser ved en dispensation. I forarbejderne fremhæves det desuden, at særligt i forhold til væksthuse, der udelukkende anvender pesticider i form af mikrobiologiske sprøjtemidler, vurderes forbuddet i stk. 1 at kunne have for vidtrækkende konsekvenser, hvilket vil kunne begrunde, at der gives dispensation efter stk. 5. Ifølge forarbejderne vil dispensation herudover være aktuel i den situation, hvor der er truffet beslutning om, at drikkevandsboringen inden for en kortere tidshorisont vil blive lukket ned. Ministeren vil desuden kunne dispensere fra forbuddet i stk. 1 for vaskepladser, hvor ministeren efter miljøbeskyttelseslovens § 64 d, stk. 4, har meddelt afslag på godtgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 64 d, stk. 1, fordi udbetaling af godtgørelsen ville betyde en stigning i vandprisen på 1.000 kr. eller derover for de vandforbrugere, der er tilsluttet den almene vandforsyning. Der vil herudover skulle meddeles dispensation i de særlige tilfælde, hvor forbuddet vil indebære ekspropriation. Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 1, i forslag nr. 102 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., fremsat den 15. november 2017.

²⁶⁰ En sådan tidsbegrænsning kan ifølge lovbemærkningerne f.eks. anvendes i forhold til væksthuse, der har behov for indrettelsestid for at kunne opfylde kravene om tæt belægning med afløb til en tæt beholder eller et returkar efter § 21 c, stk. 4, hvorefter forbuddet i stk. 1 og afstandskravene i stk. 2 og stk. 3 ikke gælder. Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 1, i forslag nr. 102 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om vandforsyning m.v., fremsat den 15. november 2017.

²⁶¹ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

4.10.1.3 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.10.1.2, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at Miljøstyrelsen har meddelt dispensation efter miljøbeskyttelseslovens § 21 c, stk. 5²⁶². Det må henses hertil lægges til grund, at der sjældent bliver truffet afgørelse efter lovens § 21 c, stk. 5.

For nuværende vurderes det derfor, at det ikke er nødvendigt at udarbejde et administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § § 21 c, stk. 5. Hvis det viser sig, at styrelsen på et senere tidspunkt behandler sager i henhold til § 21 c, stk. 5, *anbefales* det dog, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag, som indeholder de momenter, der skal og kan inddrages i vurderingen af, om der kan meddeles dispensation, samt styrelsens tidligere praksis. Denne beskrivelse bør tage udgangspunkt i forarbejderne til bestemmelsen, hvoraf bl.a. fremgår, at bestemmelsen skal anvendes restriktivt. Forarbejderne bidrager desuden til en forståelse af, hvornår lovgiver har ment, at der kan meddeles dispensation og giver således styrelsen retningslinjer for vurderingen af, hvornår styrelsen efter bestemmelsen kan og bør meddele dispensation.

4.10.2 ***Lovens § 25 – Miljøstyrelsens myndighedskompetence ved afgørelser i sager om vandindvinding***

4.10.2.1 *Den retlige ramme*

Efter miljøbeskyttelseslovens § 25 har miljøministeren samme beføjelser som kommunalbestyrelsen er tillagt i medfør af miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24²⁶³, når miljøministeren træffer afgørelse i sager om vandindvinding efter vandforsyningsloven.

²⁶² [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²⁶³ Efter miljøbeskyttelseslovens § 22 kan kommunalbestyrelsen fastlægge et beskyttelsesområde, inden for hvilket anlæg, der afleder spildevand til bl.a. undergrunden, skal være forbudt efter udløbet af en frist. Efter miljøbeskyttelseslovens § 23 kan kommunalbestyrelsen fastlægge et beskyttelsesområde, inden for hvilket der ikke må drives virksomhed eller findes oplag af stoffer, produkter og materialer, der kan forurene vandet. Efter miljøbeskyttelseslovens § 24 kan kommunalbestyrelsen herudover give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand eller for at undgå fare for forurening af overfladevand, der indvindes med tilladelse efter § 20 i lov om vandforsyning. Kommunalbestyrelsen kan desuden forbyde eller fastsætte vilkår for sejlads og fiskeri.

Miljøministerens kompetence til at træffe afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24, hvis der træffes afgørelse om vandindvinding efter vandforsyningsloven, jf. miljøbeskyttelseslovens § 25, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 12, nr. 12.

4.10.2.2 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter miljøbeskyttelseslovens § 25²⁶⁴.

4.10.2.3 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.10.2.2, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at Miljøstyrelsen ikke har kendskab til, at der er blevet truffet afgørelse i sager af denne karakter²⁶⁵.

Henset til ovenstående vurderes det, at det ikke er nødvendigt, at Miljøstyrelsen udarbejder et selvstændigt administrationsgrundlag for styrelsens myndighedsopgave efter miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24, jf. § 25. Det *anbefales* dog, at styrelsen udarbejder en oversigt over de sager om vandindvinding efter vandforsyningsloven, hvor ministeren kan træffe afgørelse. På denne måde sikres det, at sagsbehandlerne er opmærksomme på, hvornår styrelsen kan gøre brug af de beføjelser, som følger af miljøbeskyttelseslovens §§ 22-24. Styrelsen bør samtidig fastlægge, hvor og hvordan oversigten og den løbende iagttagelse heraf forankres, så der er klarhed over ansvarsplaceringen internt i styrelsen.

4.10.3 *Lovens § 65, stk. 4*

4.10.3.1 *Den retlige ramme*

Efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, er kommunalbestyrelsen tilsynsmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven. Det er således kommunalbestyrelsens opgave at føre tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes. Efter § 65, stk. 2, fører kommunen endvidere tilsyn med, at påbud og forbud efterkommes, vilkår i forbindelse med godkendelser og tilladelser overholdes, og at miljøkrav fastsat i en aftale efter loven § 10, stk. 2, overholdes.

²⁶⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

²⁶⁵ [Bilag – Miljøstyrelsens bemærkninger til lovbestemmelsesoversigten.](#)

Kommunalbestyrelsen skal i sager om overtrædelse af afgørelser efter § 65, stk. 2, som miljøministeren har truffet, videresende sagen til miljøministeren. Ministeren træffer i sådanne tilfælde afgørelse i sagen i overensstemmelse med lovens øvrige bestemmelser. jf. § 65, stk. 4.

Miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 4, indebærer altså, at en sags videre behandling overgår til miljøministeren, hvis kommunalbestyrelsen under udøvelsen af sit tilsyn konstaterer en overtrædelse af en ministeriel afgørelse. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at bestemmelsen præciserer, at ministeren skal tage stilling til konsekvenserne af en sådan overtrædelse²⁶⁶. Herved sikres det, at myndighederne ikke (indirekte) kan pålægge hinanden eksempelvis udgifter til selvhjælpshandlinger. Finder ministeren det således nødvendigt at udstede påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24 om at fjerne en forurening, der truer en vandindvinding, er det også ministeren (Miljøministeriet), der må fjerne forureningen, hvis påbuddet ikke efterkommes, og et sådant skridt vurderes at være nødvendigt.

Miljøministerens kompetence efter § 65, stk. 4, er henlagt til Miljøstyrelsen, jf. delegationsbekendtgørelsens § 12, nr. 28.

4.10.3.2 *Modtaget materiale*

Miljøstyrelsen har til Kammeradvokaten oplyst, at styrelsen ikke har et konkret administrationsgrundlag for behandlingen af sager efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 4.

4.10.3.3 *Vurdering*

På baggrund af de foreliggende oplysninger, jf. afsnit 4.10.3.2, lægges det til grund, at der ikke er udarbejdet et administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til, at der er truffet afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 4. Det må henset hertil lægges til grund, at Miljøstyrelsen ikke hidtil har modtaget en sag fra kommunalbestyrelsen efter § 65, stk. 2, som ministeren har truffet afgørelse i. Det vurderes derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at udarbejde et egentligt administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens myndighedsopgave efter lovens § 15, stk. 2.

Miljøstyrelsen bør i stedet sikre, at eventuelle fremtidige sager efter lovens § 65, stk. 4, bliver behandlet i overensstemmelse med styrelsens ”almindelige sagsflow” i henhold til det relevante lovgrundlag, og at sager efter § 65, stk. 4, underlægges en forsvarlig procedure med hensyn til kvalitetssikring og videndeling, således at styrelsen kan fastlægge og udbrede en ensartet praksis. Hvis det på et senere tidspunkt

²⁶⁶ Jf. bemærkningerne til § 1, nr. 8, i forslag nr. 180 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, fremsat den 20. januar 1994.

viser sig, at styrelsen behandler flere sager i henhold til § 65, stk. 4., *anbefales* det desuden, at styrelsen udarbejder et administrationsgrundlag for behandlingen heraf.

4.11 Generelle/tværgående procedurebeskrivelser

Miljøstyrelsen har ved materialeleverance af 25. april 2021 fremsendt yderligere procedurebeskrivelser, som angår opgaver og sagsbehandlingsskridt, som kan være relevante i flere forskellige sagstyper. Det drejer sig om følgende procedurebeskrivelser:

- 1) Procedurebeskrivelse for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger²⁶⁷,
- 2) procedurebeskrivelse for forberedelse og afrapportering af teknisk-faglige EU-møder i ekspertgrupper, komitéer o. lign.²⁶⁸ med tilhørende skabelon for forberedelse og afrapportering ved deltagelse i EU-møder, komiteer o. lign.²⁶⁹, samt
- 3) procedure af 3. april 2020 for departementssager og interne sager til direktionen – indhold og proces²⁷⁰.

4.11.1 Procedurebeskrivelse for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen af 25. april 2021²⁷¹ oplyst, at procedurebeskrivelsen er udarbejdet som led i Forvaltningsanalyse 2.0. Proceduren er udarbejdet med udgangspunkt i de erfaringer, som enheden VFS har gjort sig i forbindelse med opdatering af vejledningen på drikkevandsområdet. Formålet med proceduren er ifølge det af styrelsen oplyste at styrke arbejdsgangen i Miljøstyrelsens enheder og forebygge de mest almindelige faldgruber i forbindelse med udarbejdelse og vedligeholdelse, herunder opdatering, af vejledninger.

²⁶⁷ [Bilag – Procedurebeskrivelse for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger \(udateret\).](#)

²⁶⁸ [Bilag - Procedurebeskrivelse af 20. april 2021 for forberedelse og afrapportering af teknisk-faglige EU-møder i ekspertgrupper, komitéer o. lign.](#)

²⁶⁹ [Bilag - Skabelon af 20. april 2021 for forberedelse og afrapportering ved deltagelse i EU-møder, komiteer o. lign.](#)

²⁷⁰ [Bilag – Procedurebeskrivelse af 3. april 2020 for departementssager og interne sager til direktionen – indhold og proces.](#)

²⁷¹ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 21. april 2021 som modtaget af Kammeradvokaten ved materialeleverance den 25. april 2021.](#)

4.11.1.1 Indhold af procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger

Formålet med proceduren er at bidrage til, at Miljøstyrelsens vejledninger er i overensstemmelse med de bagvedliggende EU-regler og/eller nationale regler, tekniske standarder m.v., samt at almindelige forvaltningsretlige og proceduremæssige krav overholdes. Proceduren omfatter vejledninger, der handler om retsanvendelsen på et lovgivningsområde, herunder principielle fortolkningsspørgsmål, og som retter sig mod eksterne parter.

Miljøstyrelsen har oplyst²⁷², at proceduren er skrevet som en quickguide, der kort og overordnet skal føre styrelsens enheder igennem relevante trin og særlige opmærksomhedspunkter ifm. udarbejdelsen og vedligeholdelsen af vejledninger.

Det er i proceduren beskrevet, at Miljøstyrelsen skal rådføre sig med Miljøministeriets departement, hvis der i forbindelse med en konkret vejledningsopgave opstår tvivl om bestemmelsernes indhold og rækkevidde, eftersom departementet har den endelige kompetence vedrørende fortolkningen af direktiver, forordninger, love og bekendtgørelser m.v.

Fremgangsmåden for udarbejdelse af vejledninger er herefter beskrevet. Det fremgår, at der forud for udarbejdelsen af en vejledning nedsættes en arbejdsgruppe, der løbende skal inddrages i udarbejdelsen af vejledningen. Det fremgår, at der skal indgå en jurist med indgående kendskab til området og evt. bagvedliggende EU-regler i arbejdsgruppen, men arbejdsgruppens sammensætning er ikke i øvrigt nærmere beskrevet. Forud for udarbejdelsen af en vejledning skal behovet og nytteværdien af en vejledning sammenholdt med det forventede ressourceforbrug desuden vurderes. Det er ikke i proceduren nærmere beskrevet, hvilken medarbejder i Miljøstyrelsen der foretager denne vurdering, herunder om det er arbejdsgruppen. Beslutning om at udarbejde vejledning skal altid chefgodkendes og eventuelt også direktionsgodkendes.

Træffes der efter ”forberedelsesfasen” beslutning om, at der skal udarbejdes en vejledning, skal vejledningens 1) formål, 2) modtager og 3) indhold indledningsvis afgrænses.

Hertil udarbejdes en plan for vejledningen, der bl.a. skal afdække:

- Målgruppe
- Formidlingsform
- Inddragelse af kontorchef og behov for chefgodkendelse under processen
- Behov for at nedsætte følgegrupper af både interne og eksterne parter

²⁷² Bilag – Miljøstyrelsens cover af 21. april 2021 som modtaget af Kammeradvokaten ved materialeleverance den 25. april 2021.

- Høringer og behandling af høringssvar
- Offentliggørelse og formidling af vejledningen
- Snitflader til andre vejledninger eller lignende.

Det er ikke i vejledningen beskrevet nærmere, hvem der skal udarbejde denne plan, herunder om det eventuelt er den ansvarlige medarbejder i Miljøstyrelsen i samarbejde med arbejdsgruppen. Det er heller ikke beskrevet, hvorvidt planen skal chefgodkendes.

Som et opmærksomhedspunkt ved selve udarbejdelsen fremgår, at vejledningen skal skrives klart og letlæseligt med modtageren for øje. Vejledningen må desuden aldrig fastsætte bindende forskrifter, men blot orientere om f.eks. reglers indhold, fortolkning, praksis, baggrund og andre oplysninger, der kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse. Proceduren indeholder også en opstilling af de forhold en vejledning til områder, hvor Miljøstyrelsen selv er forvaltende myndighed, kan beskrive, herunder f.eks. hvilke sagsbehandlingsskridt en sag typisk gennemgår i styrelsen, og hvilke vurderinger styrelsen foretager. Proceduren henviser desuden til kapitel 13 i Justitsministeriets ”Vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter”, som kan tilgås via procedurebeskrivelsen med et hyperlink.

Under udarbejdelsen af en vejledning skal der ske koordinering med relevante parter i ministeriet, og det skal overvejes, om andre myndigheder eller private aktører (f.eks. fra erhvervslivet), der har kendskab til det pågældende område, kan og skal inddrages – f.eks. i form af en følgegruppe. Benyttelse af eksterne konsulenter skal ske i overensstemmelse med Miljøstyrelsens retningslinjer om indkøb og udbud²⁷³.

Under overskriften ”typiske faldgruber” er det i proceduren beskrevet, at det er vigtigt, at en vejledning ikke introducerer en forvaltning eller praksis, der ikke er hjemmel til, og at de eller den relevante medarbejder skal være opmærksom på 1) ikke at sætte skøn under regel og 2) deling af oplysninger ift. GDPR. Det er ikke i proceduren nærmere beskrevet, hvordan det sikres, at vejledningen ikke introducerer en forvaltning eller praksis, der ikke er hjemmel til, samt hvordan det f.eks. undgås at sætte skøn under regel.

Når vejledningen er udarbejdet, er det kontorchefen, der vurderer hvorvidt og i hvilket omfang vejledningen skal godkendes af direktionen, ligesom det forud for den eksterne høring skal afklares med departementet, om vejledningen skal forelægges departementet/ministeren. Når vejledningen er godkendt og eventuelt har været forelagt departementet/ministeren, skal vejledningen som udgangspunkt sendes i ekstern høring. Høringsperiode og høringsparter, herunder om vejledningen skal på høringsportalen, skal

²⁷³ Det bemærkes, at der i procedurebeskrivelsen er lagt op til, at der indsættes et link direkte til retningslinjerne for indkøb og udbud, men at linket endnu ikke er indsat.

afklares. Dette afhænger af vejledningens karakter, og hvor principiel vejledningen er. Afklaring heraf kan eventuelt ske i samarbejde med kontorchefen. Ved afgørelsen af relevante høringsparter, kan der tages udgangspunkt i ”høringslisten”²⁷⁴.

Efter at vejledningen som udgangspunkt har været i høring, skal kontorchefen og eventuelt departementet vurdere, om vejledningen skal underskrives og i givet fald af hvem. Af proceduren fremgår det, at der ikke findes retningslinjer for, hvornår og af hvem vejledningen skal underskrives.

Det skal desuden overvejes, hvordan vejledningen bedst offentliggøres og formidles til relevante interessenter, myndigheder og offentligheden generelt. Det skal endvidere overvejes og afgøres, om vejledningen er omfattet af cirkulæret om pligtaflevering til Retsinformation. Proceduren beskriver kort, hvornår en vejledning er omfattet af cirkulæret, ligesom der er indsat et link til cirkulæret.

I forhold til den generelle vedligeholdelse af vejledninger er det i procedurens pkt. 3.7 beskrevet, at fagenhederne har ansvaret for løbende at vedligeholde vejledninger. Proceduren indeholder ikke yderligere oplysninger om, hvornår vedligeholdelse skal foretages, herunder intervallet herfor, udover at vedligeholdelse skal foretages ”løbende”.

Ved opdatering af en vejledning skal der tages stilling til hele vejledningens indhold for at sikre, at vejledningen ikke indeholder forældet information. Det er i proceduren eksplicit beskrevet, at den ansvarlige person for opdateringen skal være opmærksom på, om der siden sidste opdatering er kommet nye eller ændrede EU-regler eller EU-praksis, nationale regler eller national praksis, tekniske standarder m.v., der gør en opdatering aktuel.

4.11.1.2 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at proceduren er udarbejdet af Miljøstyrelsen som led i Forvaltningsanalyse 2.0 og tager udgangspunkt i de erfaringer, VFS har gjort sig i forbindelse med opdatering af vejledning på drikkevandsområdet.

Proceduren vedrører alene udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger, der handler om retsanvendelsen på et lovgivningsområde, herunder principielle fortolknings spørgsmål, og som retter sig mod eksterne parter.

²⁷⁴ Det bemærkes, at der i procedurebeskrivelsen er lagt op til, at der indsættes et link direkte til høringslisten, men at linket endnu ikke er indsat.

Proceduren indeholder en beskrivelse af, hvordan det sikres, at Miljøstyrelsens vejledninger er i overensstemmelse med de relevante bagvedliggende EU-regler og/eller nationale regler, tekniske standarder m.v., samt at almindelige forvaltningsretlige og proceduremæssige krav overholdes.

Kammeradvokaten vurderer, at proceduren i overvejende grad indeholder tilstrækkelige beskrivelser af sagsbehandlingsskridtene i forbindelse med udarbejdelse af nye vejledninger og/eller vedligeholdelse af eksisterende vejledninger.

Som et opmærksomhedspunkt bemærkes dog, at proceduren med fordel kan indeholde nærmere retningslinjer for, hvordan en arbejdsgruppe skal sammensættes. Hvis sammensætningen afhænger af en konkret vurdering af vejledningens emne m.v., kan proceduren beskrive dette, samt hvem der i sidste ende beslutter, hvordan arbejdsgruppen skal sammensættes.

I proceduren er det desuden beskrevet, at der skal foretages en vurdering af behovet for og nytteværdien af en vejledning, førend udarbejdelsen af en vejledning eventuelt påbegyndes. Proceduren angiver dog ikke, hvem der internt i Miljøstyrelsen har ansvaret for at foretage denne vurdering. Desuden uddybes det ikke i proceduren, hvornår en beslutning om, at der skal udarbejdes en vejledning, skal hhv. chef- og/eller direktionsgodkendes.

Det *anbefales* derfor, at der i proceduren anføres nogle typetilfælde, hvor en vejledning bør udarbejdes, også selvom en sådan angivelse ikke er udtømmende. Det bør desuden i proceduren præciseres, at det er kontorchefens ansvar at vurdere det konkrete behov for en vejledning²⁷⁵.

Ligeledes indeholder proceduren ikke en nærmere angivelse af, hvem der har ansvaret for at udarbejde planen for vejledningen, der bl.a. skal indeholde afgrænsning af målgruppe, formidlingsform m.m. Det er derfor uklart, om ansvaret for denne opgave ligger hos den ansvarlige sagsbehandler i Miljøstyrelsen, hos arbejdsgruppen eller hos de to i samarbejde. Det fremgår heller ikke af vejledningen, om den færdige plan skal chef- og/eller direktionsgodkendes.

Det *anbefales* således, at Miljøstyrelsen præciserer ovennævnte forhold i proceduren for at sikre, at der ikke opstår tvivl om ansvarsfordelingen af de enkelte ansvarsområder samt retningslinjerne for godkendelsesprocesserne.

Det fremhæves herudover i proceduren, at Miljøstyrelsen ved udarbejdelse af vejledninger bl.a. skal være opmærksom på ikke at sætte skøn under regel, og at vejledningen ikke må introducere en forvaltning eller praksis, der ikke er hjemmel til. Proceduren indeholder dog ikke yderligere vejledning til de(n)

²⁷⁵ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at der er kontorchefens ansvar at vurdere det konkrete behov.

ansvarlige sagsbehandler(e) om, hvordan dette sikres. Det *anbefales* derfor, at proceduren udbygges med nærmere retningslinjer for, hvordan det sikres, at dette ikke sker, herunder om det i første omgang sikres gennem dialog i arbejdsgruppen, i dialog med juristen (i arbejdsgruppen), gennem rådføring med departementet eller på et senere tidspunkt under godkendelsesproceduren.

Desuden kan proceduren med fordel indeholde en beskrivelse af, hvornår en vejledning *ikke* skal sendes i høring, da udgangspunktet efter procedurebeskrivelsen er, at alle vejledninger skal sendes i ekstern høring. Proceduren kan med fordel også suppleres med en beskrivelse af de eventuelle momenter, der kan medføre, at en vejledning kan karakteriseres som principiel.

I forhold til den generelle vedligeholdelse af eksisterende vejledninger *anbefales* det, at Miljøstyrelsen fastlægger, hvornår vedligeholdelse skal foretages, herunder om der kan fastsættes et eventuelt fast interval for vedligeholdelse af vejledninger for områder, der ofte er genstand for ændringer, eller om Miljøstyrelsen ved enhver ændring af regler eller ny praksis på området skal vurdere, om de nye regler eller den nye praksis medfører, at opdatering af vejledningen bliver aktuel. Miljøstyrelsen kan således konkretisere, hvad der ligger i begrebet ”løbende” vedligeholdelse, som pt. er anført i proceduren.

4.11.2 Procedure for udarbejdelse og afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lign.

Miljøstyrelsen har i cover til materialeleverance af 25. april 2021²⁷⁶ beskrevet, at proceduren er udarbejdet som led i Forvaltningsanalyse 2.0, og at proceduren er udarbejdet med udgangspunkt i de erfaringer, som VFS har gjort sig i forbindelse med opdatering af vejledningen på drikkevandsområdet.

Formålet med proceduren er at understøtte Miljøstyrelsens enheder i systematisk og på en ensartet måde at forberede sig til et EU-møde samt at foretage relevante vurderinger og udarbejde referat senest 14 dage efter et EU-møde. Miljøstyrelsen har samtidigt udarbejdet en ny skabelon for mødeforberedelse og afrapportering²⁷⁷.

Efter pkt. 8 i opgave- og ansvarsfordeling pr. 16. april 2018²⁷⁸ varetager departementet EU-opgaver, herunder planlægning, koordination, forberedelse, regeringskoordination, mandatindhentning, interessent-

²⁷⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 21. april 2021 som modtaget af Kammeradvokaten ved materialeleverance den 25. april 2021.](#)

²⁷⁷ Skabelonen var vedlagt procedurebeskrivelsen i materialeleverancen af 25. april 2021.

²⁷⁸ [Bilag - Opgave- og ansvarsfordeling mellem Departement og Miljøstyrelse pr. 16. april 2018 med særligt henblik på ministerbetjeningsopgaver.](#)

inddragelse samt mødedeltagelse og anden dansk repræsentation i EU-regi vedrørende fælleskabslovgivning på Miljøstyrelsens område og udarbejder materiale til dette brug.

Miljøstyrelsen kan på udvalgte EU-reguleringsområder og fora selvstændigt eller i samarbejde med departementet varetage opgaver som kompetent dansk myndighed i EU-samarbejdet på Miljøstyrelsens fagområder efter aftale med og mandat fra departementet. Det kan eksempelvis være stående tekniske komiteer og ekspertgrupper i tilknytning til direktiver/forordninger og internationale konventioner og aftaler²⁷⁹.

Selv om ansvaret for varetagelse af EU-opgaver ligger hos departementet, kan Miljøstyrelsen således efter pkt. 8 i opgave- og ansvarsfordeling pr. 16. april 2018 enten 1) bidrage med fagligt baggrundsmateriale til departementet til brug for departementets varetagelse af EU-opgaver eller 2) deltage i tekniske møder på fagligt niveau efter anmodning fra departementet. Miljøstyrelsen kan enten deltage alene eller sammen med departementet.

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen af 25. april 2021²⁸⁰ oplyst, at proceduren vedrører de EU-reguleringsområder og fora, som henhører under departementet, og hvor Miljøstyrelsen efter anmodning fra departementet bidrager med fagligt baggrundsmateriale og/eller deltager i tekniske møder på fagligt niveau. Det omfatter bl.a. ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet. Proceduren kan dog efter en konkret vurdering fra kontorchefen anvendes på tilsvarende EU- og internationale fora, hvor Miljøstyrelsen deltager. Det kan være ved konkrete møder eller dagsordenspunkter, som vedrører forberedelse af ny regulering, fortolkning af eksisterende regler eller som i øvrigt forventes at kunne have politisk betydning. Der er derimod en række fora af anden karakter, hvor Miljøstyrelsen oplyser, at det ikke vil være relevant at anvende proceduren, bl.a. fora med meget teknisk-fagligt indhold, eller hvor Miljøstyrelsen ikke deltager aktivt, men alene sidder med for at følge udviklingen på et område. Miljøstyrelsen har i coveret nævnt ekspertgrupper under EU-agenturer, f.eks. ECHA, EFSA og EEA, som eksempler på, hvor proceduren ikke finder anvendelse. Styrelsen har tillige anført, at proceduren ikke finder anvendelse, hvor en af styrelsens medarbejdere personligt er udpeget til at sidde i en ekspertgruppe eller lignende.

Miljøstyrelsen har i coveret desuden oplyst, at styrelsen i regi af Forvaltningsanalyse 2.0 i 2. halvår af 2021 vil tage stilling til, om der i tillæg til procedure for udarbejdelse af afrapportering på EU-møder i

²⁷⁹ Områder, som Miljøstyrelsen varetager som kompetent dansk myndighed i EU-samarbejdet på Miljøstyrelsens fagområde, fremgår af "Referenceoversigt over overførsel af ministerbetjeningsopgaver fra MST til DEP af 20. februar 2019" (vedlagt som bilag). Øvrige områder aftales konkret med departementet.

²⁸⁰ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 21. april 2021 som modtaget af Kammeradvokaten ved materialeleverance den 25. april 2021.](#)

ekspertgrupper, komitéer og lign. er behov for at udarbejde supplerende procedurer for styrelsens øvrige deltagelse i EU og internationale fora.

4.11.2.1 *Indhold af procedure for udarbejdelse af afrapportering på EU-møder i ekspertgruppe, komitéer og lign.*

Formålet med proceduren er at sikre, at Miljøstyrelsen forbereder og afrapporterer teknisk-faglige EU-møder i ekspertgrupper, komiteer og lign. på en struktureret måde med den nødvendige chefgodkendelse og dokumentation samt med relevant inddragelse af styrelsens andre fagenheder, direktion og departementet.

Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 4.11.2, vedrører proceduren de EU-reguleringsområder og fora, som henhører under departementet, og hvor Miljøstyrelsen efter anmodning fra departementet bidrager med fagligt baggrundsmateriale og/eller deltager i tekniske møder på fagligt niveau. Det omfatter bl.a. ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet.

Ved Miljøstyrelsens bidrag med fagligt baggrundsmateriale til departementet til brug for departementets varetagelse af EU-opgaver anvendes *Procedure for Departementssager og interne sager til direktionen*. Indholdet af proceduren beskrives nedenfor under afsnit 4.11.3.

Konkret beskriver proceduren kun fremgangsmåden for Miljøstyrelsens deltagelse i tekniske møder på fagligt niveau efter anmodning fra departementet, hvor Miljøstyrelsen enten deltager alene eller sammen med departementet.

Proceduren indeholder tre overordnede sagsskridt, der skal følges: 1) forberedelse, 2) afrapportering og 3) opfølgning.

Under forberedelsen skal den ansvarlige sagsbehandler i Miljøstyrelsen udfylde de tre første punkter i *skabelon for forberedelse og afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komiteer og lign.*²⁸¹

Følgende information skal indsættes under forberedelsen: 1) mødeinformation, 2) deltagerinformation og 3) formål. Desuden udarbejdes der en kommenteret dagsorden i skabelonens pkt. 6. Denne skal som minimum indeholde den danske position, herunder evt. danske synspunkter, som skal fremføres på mødet. eller om Danmark har en lyttende/observerende tilgang til mødet, potentielle konsekvenser for styrelsens forvaltning og vejledning og evt. relevant baggrund, herunder fra tidligere møder.

²⁸¹ Bilag – Skabelon af 20. april 2021 for forberedelse og afrapportering ved deltagelse i EU-møder, komiteer o. lign.

I forbindelse med forberedelsen skal der tages stilling til, om mødedeltagelsen kræver særlige juridiske kompetencer, og hvordan de juridiske kompetencer sikres i repræsentationen eller ved forberedelse og afrapportering af mødet. I relevant omfang inddrages andre enheder i Miljøstyrelsen eller departementet under forberedelsen.

Mødeforberedelsen, herunder den kommenterede dagsorden, godkendes af kontorchefen og sendes til departementet til orientering. I forbindelse med kontorchefens godkendelse skal vedkommende vurdere, om der er behov for godkendelse fra eller orientering af relevant vicedirektør eller andre kontorchefer i Miljøstyrelsen.

Afrapportering foretages efter deltagelse i EU-mødet. Den ansvarlige sagsbehandler udarbejder (eventuelt i samarbejde med departementet, hvis departementet også har deltaget i mødet) et referat fra mødet. Referatet skal indeholde følgende:

- Konklusion/beslutning for dagsordenpunkterne og danske synspunkter fremført på mødet, herunder om synspunkter fra den kommenterede dagsorden ikke er fremført,
- vurdering af behov for justering af dansk implementering, herunder anføres det, hvis der ikke vurderes at være et behov med begrundelse herfor (skabelonens pkt. 4),
- vurdering af konsekvenser for styrelsens forvaltning og vejledning, herunder anføres det, hvis det ikke vurderes at have konsekvenser med begrundelse herfor (skabelonens pkt. 5), og
- evt. henvisning til materiale udleveret på/efter mødet.

I relevant omfang deles problemstillinger og vurderinger med sagsbehandlere/funktionsledere i andre enheder i Miljøstyrelsen og departementet med henblik på kvalitetssikring og videndeling.

Herefter sendes referatet til godkendelse hos den relevante kontorchef senest 14 dage efter, mødet har været afholdt. Når kontorchefen har godkendt referatet, sendes det til departementet til orientering. I forbindelse med kontorchefens godkendelse skal denne vurdere, om der er behov for godkendelse fra eller orientering af relevant vicedirektør eller andre kontorchefer i Miljøstyrelsen.

Ved opfølgning er det kontorchefens opgave at vurdere, om der er behov for at iværksætte eventuelle opfølgende aktiviteter på baggrund af afrapporteringen fra EU-mødet. Denne vurdering sker i dialog med relevant vicedirektør, andre kontorchefer i Miljøstyrelsen og Departementet.

4.11.2.2 *Vurdering*

Det bemærkes indledningsvist, at proceduren er udarbejdet af Miljøstyrelsen som led i Forvaltningsanalyse 2.0 og tager udgangspunkt i de erfaringer, som VFS har gjort sig i forbindelse med opdatering af vejledningen på drikkevandsområdet.

Proceduren vedrører alene de EU-reguleringsområder og fora, som henhører under Miljøministeriets departement, og hvor Miljøstyrelsen efter anmodning fra departementet bidrager med fagligt baggrundsmateriale og/eller deltager i tekniske møder på fagligt niveau, herunder bl.a. i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet.

Proceduren indeholder en beskrivelse af, hvordan en sagsbehandler hos Miljøstyrelsen skal forberede et møde i EU, herunder hvilke overvejelser sagsbehandleren forud for mødet bør gøre sig. Derudover beskriver proceduren, hvordan der skal foretages afrapportering fra mødet og hvordan der skal ske opfølgning fra selve mødet.

Der vurderes, at proceduren i overvejende grad opstiller tilstrækkelige retningslinjer for forberedelse, afrapportering og opfølgning fra EU-møder, herunder retningslinjer for, at der skal tages stilling til, hvad udbyttet af mødet vil være, og at der efter mødet bliver taget stilling til, om mødet har medført, at der skal iværksættes eventuelle opfølgende aktiviteter.

Det bemærkes imidlertid, at proceduren fastsætter retningslinjer for, at kontorchefen skal godkende mødeforberedelsen forud for mødet og referatet fra mødet og samtidig hermed vurdere, om der er behov for godkendelse fra eller orientering af relevant vicedirektør eller andre kontorchefer i Miljøstyrelsen. Procedurebeskrivelsen indeholder dog ikke en beskrivelse eller uddybning af, hvornår et sådant tilfælde foreligger eller hvilke momenter, der skal indgå i kontorchefens vurdering heraf. Proceduren indeholder således ikke retningslinjer for, hvornår orientering er tilstrækkelig, eller hvornår godkendelse er nødvendig. Det *anbefales* derfor, at proceduren suppleres med en nærmere beskrivelse af, hvilke hensyn der i den forbindelse kan lægges vægt på, så der internt i Miljøstyrelsen sikres en ensartet linje for, hvornår orientering er tilstrækkelig, eller hvornår godkendelse er nødvendig, samt hvornår hverken orientering eller godkendelse fra andre end kontorchefen selv er nødvendig.

Det bemærkes herudover, at det er væsentligt, at proceduren tillige suppleres med retningslinjer for, hvordan Miljøstyrelsen kommunikerer nødvendigt indhold fra EU-møder og eventuel opfølgning både internt og eksternt. Da det netop var manglende (videre)kommunikation om Kommissionens udmeldinger under EU-ekspertgruppemøder vedrørende dispensationsmuligheden efter drikkevandsdirektivets artikel 9, som medførte, at der fortsat blev meddelt dispensationer efter de nationale regler, er det vigtigt,

at det fremadrettet sikres, at der sker korrekt og fyldestgørende kommunikation om oplysninger fra EU-møder.

Internt skal disse oplysninger kommunikeres til relevante medarbejdere og/eller enheder i Miljøstyrelsen, hvorimod de *eksternt* skal kommunikeres til andre kompetente myndigheder (som udgangspunkt kommunerne), som har behov for at kende f.eks. Kommissionens eller andre medlemsstaters holdninger til nærmere bestemte spørgsmål. Det skal også sikres, at oplysningerne kommunikeres til Miljøministeriets departement, jf. yderligere herom i afsnit 4.11.3.

Det *anbefales* derfor, at der f.eks. under procedurebeskrivelsens afsnit om opfølgning indsættes et punkt, hvoraf fremgår, at det altid skal vurderes, om udmeldinger fra et EU-møde giver anledning til yderligere kommunikation eller orienteringer, herunder f.eks. høringer af kommuner eller regioner om en bestemt praksis eller administration af reglerne.

4.11.3 Procedure for departementssager og interne sager til direktionen

Det er i afsnit 4.11.2.1 beskrevet, at Miljøstyrelsen, når styrelsen bidrager med fagligt baggrundsmateriale til departementet til brug for departementets varetagelse af EU-opgaver, anvender *Procedure for Departementssager og interne sager til direktionen*.²⁸² Proceduren supplerer således *Proceduren for forberedelse og afrapportering af teknisk-faglige EU-møder i ekspertgrupper, komiteer og lign.*, som er vurderet i afsnit 4.11.2.2 ovenfor.

Proceduren for Departementssager og interne sager til direktionen finder dog generel anvendelse ved alle departementssager og interne sager til direktionen og således ikke kun, når Miljøstyrelsen bidrager med fagligt baggrundsmateriale til brug for departementets varetagelse af EU-opgaver.

4.11.3.1 Indhold af procedure for departementssager og interne sager til direktionen

Formålet med proceduren er at sikre, at Miljøstyrelsens bidrag til departementssager og interne sager til direktionen er fagligt korrekte, målrettede, velskrevne og velkoordinerede på tværs af styrelsen. Formålet er desuden at sikre, at sagerne er lagt op i god tid, så direktionen har mulighed for at forholde sig kvalificeret til sagerne, og at sagerne er godkendt på relevant niveau. Endelig skal det sikres, at departementssager er i overensstemmelse med ansvars- og opgavefordelingen mellem Miljøstyrelsen og

²⁸² [Bilag – Procedurebeskrivelse af 3. april 2020 for departementssager og interne sager til direktionen – indhold og proces.](#)

departementet af 16. april 2018²⁸³ med særligt fokus på, at styrelsen ikke udøver ministerbetjening, men udelukkende faglige bidrag til departementets ministerbetjening.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at sagsbehandleren ved modtagelse af sagen som det første skal overveje, hvilken sagstype der er tale om, herunder om der er tale om en departementssag eller en intern sag til direktionen. Denne overvejelse sker evt. i samarbejde med kontorchefen eller funktionslederen. For at afgøre sagstypen skal det overvejes, 1) om sagen skal til godkendelse eller orientering i direktionen, og 2) om sagen skal oversendes til departementet. Funktionsleder/kontorchef beslutter i dialog med direktionssekretariatet, om sagen skal til direktionen som godkendelses- eller orienteringssag.

I proceduren er det videre beskrevet, at *orienteringssager* typisk er ukomplicerede sager af faktuel karakter, som den ansvarlige vicedirektør har set før. Orienteringssager oversendes direkte til departementet, og kontorchefen har det fulde ansvar for sagens indhold samt for det forhold, at sagen ikke er blevet godkendt af en vicedirektør. *Godkendelsessager* skal derimod godkendes af den ansvarlige vicedirektør/direktør inden oversendelse til departementet.

Proceduren indeholder under pkt. 4.2.1 en oversigt over tidsfrister for de forskellige sagstyper; departementssager, herunder bestillinger, hastebestillinger og sager initieret af Miljøstyrelsen samt interne sager til direktionen. Den ansvarlige enhed i Miljøstyrelsen skal kontakte departementet med henblik på en fristforlængelse, hvis den interne frist ikke kan overholdes, og skal samtidigt orientere direktionssekretariatet.

Beslutter departementet at annullere sin bestilling til Miljøstyrelsen, modtager styrelsens ESDH-team besked fra departementet herom. ESDH-teamet orienterer sagsbehandleren i styrelsen om annulleringen. Hvis sagsbehandleren i styrelsen, efter dennes dialog med funktionsleder/kontorchef, vurderer, at styrelsen ikke kan eller ikke bør besvare bestillingen fra departementet, kontakter den ansvarlige enhed i styrelsen selv departementet for en dialog om annullering af bestillingen.

Alle sager, der skal forelægges departementet eller direktionen, skal i henhold til procedurebeskrivelsen indeholde et godkendelsesdokument, hvor interne bemærkninger og koordination noteres. Herudover skal en forelæggelse vedlægges et ”forklæde”.

Interne bemærkninger, er bemærkninger som direktionen har brug for at vide for at kunne godkende sagen. Det kan bl.a. være, hvilke bilag/tekstafsnit som er til direktionens godkendelse, og hvilke dele der

²⁸³ [Bilag - Opgave- og ansvarsfordeling mellem Departement og Miljøstyrelse pr. 16. april 2018 med særligt henblik på ministerbetjeningsopgaver.](#)

er til orientering, særlige fokuspunkter, eller hvis der er behov for at præcisere, hvordan bestillingen skal forstås, og hvad sagens kontekst er.

Koordination er særligt relevant ved departementssager, hvor koordination ikke fremgår af ”forklædet”. Under koordination angives hvilke andre enheder, sagen er koordineret med, herunder om enheden Økonomi og Service er blevet orienteret eller har godkendt sagen, hvis forelæggelsen har økonomiske konsekvenser. Vedrører forelæggelsen ”nye øjne” på udkast til nye regler, eller rejser forelæggelsen væsentlige juridiske fortolknings spørgsmål, som kan have videre betydning i Miljøstyrelsen, eller er der tale om fravigelse af udbudsretlige regler, skal forelæggelsen koordineres med enheden Jura i Miljøstyrelsen.

I forhold til ”forklæder” skelnes der mellem et departementsforklæde og et direktionsforklæde (afhængig af, om sagen skal forelægges departementet eller ej). For nogle departementssager kan det dog være nødvendigt at vedlægge både et departementsforklæde og et direktionsforklæde, hvis der er oplysninger, som enheden ønsker at orientere direktionen om, men som ikke skal videre til departementet. Proceduren indeholder link til de to skabeloner for forklæder.

Når sagsbehandler modtager en bestilling fra departementet, skal sagsbehandleren tjekke, 1) om bestillingen er klar, og at det er tydeligt, hvilket bidrag departementet ønsker fra Miljøstyrelsen, 2) at departementet har beskrevet baggrunden for bestillingen og bestillingens kontekst, og 3) at bestillingen er i overensstemmelse med ansvars- og opgavefordelingen mellem Miljøstyrelsen og departementet af 16. april 2018. Hvis der er uklarheder i forbindelse med bestillingen, skal sagsbehandleren i styrelsen kontakte den ansvarlige sagsbehandler i departementet for afklaring, inden styrelsens svar/bidrag udarbejdes.

Det fremgår af procedurebeskrivelsen, at det som udgangspunkt kun er direktionssekretariatet, der kan oversende sager til departementet, og at direktionssekretariatet skal holdes orienteret om væsentlige ændringer af en sag, som opstår som følge af dialog med departementet.

Hvis departementet vender tilbage med bemærkninger eller justeringer til svaret, har den ansvarlige enhed i Miljøstyrelsen desuden ansvar for at vurdere, om justeringen ligger inden for rammerne af direktionens (tidligere) godkendelse, eller om justeringen vil kræve fornyet godkendelse eller orientering af direktionen.

4.11.3.2 *Vurdering*

Det vurderes, at procedurebeskrivelsen indeholder tilstrækkelige retningslinjer for processen ved behandlingen af henholdsvis departementssager og interne sager til direktionen. Det fremgår således af

proceduren, hvilke sagsskridt der skal foretages hvornår, hvem der skal godkende sagerne, hvilke tidsfrister der gælder for sagerne, hvilken fremgangsmåde der skal benyttes ved ændringer m.v.

For så vidt angår den indholdsmæssige del af proceduren bør Miljøstyrelsen dog vurdere, om beskrivelsen af, hvorvidt der er tale om en orienterings- eller godkendelsessag til direktionen kan uddybes, således at det sikres, at direktionen modtager relevante sager til godkendelse.

Kammeradvokaten vurderer, at procedurebeskrivelsen i øvrigt fastlægger de fornødne rammer for at sikre en korrekt departements- og direktionsbetjening. Det er i den forbindelse dog afgørende, at den relevante sagsbehandler/kontorchef, når denne følger procedurebeskrivelsen i konkrete sager, er nøjagtig med hensyn til at anføre de fokuspunkter, som der måtte være i sagen, og samtidig sikrer, at det er sagens væsentlige og eventuelt komplekse forhold, der fremhæves i forklædet til departementet/direktionen.

5. SPØRGSMÅL 3

5.1 Baggrund

5.1.1 *Korrespondance med Kommissionen vedrørende muligheden for at meddele dispensation*

Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen, at Miljøstyrelsen ultimo 2019 blev opmærksom på, at forpligtelsen om notificering af Kommissionen om dispensationer til vandforsyninger, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit ("større vandforsyninger"), ikke var blevet efterlevet, og at det derfor skulle sikres, at relevante dispensationssager blev notificeret. Det fremgår desuden, at departementet i februar 2020 gjorde styrelsen opmærksom på, at dispensationer til større vandforsyninger skulle notificeres til Kommissionen.

Som det fremgår af indledningen til nærværende rapport, notificerede Miljøstyrelsen den 11. maj 2020 Kommissionen om fem dispensationer meddelt til større vandforsyninger²⁸⁴ for stoffet desphenyl-chloridazon (DPC). Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke forud for notificeringen af 11. maj 2020 havde notificeret Kommissionen om dispensationer fra kvalitetskravene i drikkevandsdirektivet, hverken for så vidt angik anden gangs-dispensationer eller dispensationer meddelt til større vandforsyninger²⁸⁵.

Kommissionen besvarede ved brev af 13. juli 2020 Miljøstyrelsens e-mail af 11. maj 2020²⁸⁶. Kommissionen oplyste i svaret, at muligheden for at meddele dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt var udløbet. Kommissionen henviste til, at medlemsstaterne kun kunne anvende dispensationsmulighederne i drikkevandsdirektivet i maksimalt 9 år begyndende fra det tidspunkt, hvor medlemsstaternes lovgivning i henhold til direktivets artikel 14 skulle have været bragt i overensstemmelse med direktivet. Dette var for Danmarks vedkommende den 25. december 2003, hvorfor dispensationsmulighederne som udgangspunkt udløb den 25. december 2012, jf. herom ovenfor i afsnit 3.2.5.1.3.

²⁸⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens e-mail af 11. maj 2020 med bilag til Kommissionen](#) vedrørende notificering af 5 dispensationer til vandværker med tilladelse til at indvinde over 1.000 m³ pr. dag. De dispensationer, der blev notificerede, var følgende: 1) [Kerteminde Kommunes afgørelse af 24. oktober 2017 \(rettelig den 24. maj 2018\)](#) om dispensation til Kerteminde Vandværk med en indvindingstilladelse på 800.000 m³ vand pr. år, 2) [Middelfart Kommunes afgørelse af 8. januar 2018 om dispensation til Staurbyskov Vandværk](#) med en indvindingstilladelse på ca. 300.000 m³ vand pr. år, 3) [Norddjurs Kommunes afgørelse af 8. januar 2018](#) om dispensation til Vandcenter Djurs med en indvindingstilladelse på 600.000 m³ vand pr. år, 4) [Assens Kommunes afgørelse af 4. januar 2018](#) om dispensation til Mariendal Vandværk med en indvindingstilladelse på 400.000 m³ vand pr. år, og 5) [Assens Kommunes afgørelse af 4. januar 2018](#) om dispensation til Kildebakken Vandværk med en indvindingstilladelse på 500.000 m³ vand pr. år

²⁸⁵ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 20. april 2021](#) vedrørende supplerende materialebestilling til pkt. 2.1.

²⁸⁶ [Bilag – Kommissionens brev af 13. juli 2020 til Miljøstyrelsen](#).

Kommissionen henviste i den forbindelse til, at dette var meldt ud på ”several meetings” i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, jf. yderligere herom i afsnit 5.2.1 nedenfor.

Kommissionen anførte supplerende, at dispensationer efter udløbet af fristen (dvs. med virkning efter den 25. december 2012) kun kunne meddeles, hvis dette kunne begrundes i, at 1) der var tale om en ny parameterverdi, 2) et nyudpeget vandindvindingsområde eller 3) en ny forureningskilde (såkaldte ”late derogations” eller på dansk: ”sene dispensationer”). Kommissionen anførte samtidig, at det er medlemsstaterne, der har bevisbyrden for, at en eventuel sen dispensation er meddelt i overensstemmelse med en af disse grunde.

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen anført, at styrelsen den 15. september 2020 sendte Kommissionens svar til Miljøministeriets departementet til orientering. Det fremgår af Miljøstyrelsens baggrundsnotat af 11. september 2020, som var vedlagt sagen til departementet²⁸⁷, at styrelsens vurdering af Kommissionens svar var følgende:

”Vurdering

Kommissionen angiver, at der kun kan gives dispensationer efter 2013 på nye parametre, og at disse nye parametre ikke må skyldes geologisk betingede eller menneskelige faktorer eller dårlig implementering af EU-lovgivning. Man må gå ud fra, at Kommissionen mener, at der efter 2013 ikke kan gives dispensation på baggrund af nye menneskelige faktorer i form af f.eks. intensivt landbrug, herunder ibrugtagning af nye sprøjtemidler efter implementeringen af Drikkevandsdirektivet. Ligeledes ser det ud til, at kommissionen mener, at man ikke kan få dispensation for gamle stoffer, selv om de først er fundet i grundvandet efter implementeringen af Drikkevandsdirektivet. Denne forståelse bør bekræftes af Kommissionen. Såfremt dette er tilfældet må Kommissionens logik være den, at man ikke kan blive ved med at dispensere fra parametre, som man har kendt siden drikkevandsdirektivet blev implementeret. Dette kan dog ikke læses af direktivets ordlyd og det vurderes således, at bekendtgørelsen er korrekt implementeret. Dette stemmer overens med de begrænsede dispensationsmuligheder i det nye drikkevandsdirektiv.”

Miljøstyrelsen foreslog i orienteringen, at departementet skulle drøfte det næste skridt i sagen med styrelsen, herunder spørgsmålet om kontakt til Kommissionen med henblik på en nærmere forståelse af dispensationsmuligheden i direktivet.

Miljøministeriets departement har i høringssvar af 26. maj 2021 oplyst, at departementet på baggrund af Miljøstyrelsens orientering igangsatte en juridisk analyse af direktivets bestemmelser om dispensation

²⁸⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens orientering af 11. september 2020 til departementet om dispensationsmuligheder med baggrundsnotat af 11. september 2020.](#)

og gennemgik det historiske forløb i relation til meddelte dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen med henblik på at være forberedt til at kontakte Kommissionen.

Miljøministeriet kontaktede herefter den 27. oktober 2020 Kommissionen med spørgsmål vedrørende drikkevandsdirektivet og navnlig vedrørende muligheden for at meddele sene dispensationer ("late derogations")²⁸⁸.

En Policy Officer fra Kommissionens generaldirektorat for miljø (DG Environment) besvarede ved e-mail af 29. oktober 2020 henvendelsen fra Miljøministeriet²⁸⁹. Policy Officeren gentog, at muligheden for at meddele dispensation som udgangspunkt var udløbet på tidspunktet for slutdatoen for den tredje dispensationsperiode. Policy Officeren anførte dog, at hvis en ny forureningskilde resulterer i manglende overholdelse af en parameter, som vandforsyningen tidligere overholdte, kan en dispensation begynde at løbe fra datoen for identifikation af den manglende overholdelse. I den situation skal medlemsstaten oplyse, hvorfor den pågældende parameter ikke længere overholdes og samtidig fremlægge dokumentation for en række forhold²⁹⁰.

Af en efterfølgende intern orienteringsmail af 30. oktober 2020 fra en specialkonsulent i Miljøministeriet sendt til fire andre medarbejdere i departementet fremgår, at samme Policy Officer under et telefonmøde den 30. oktober 2020 ikke havde kunnet oplyse yderligere om hjemlen for de tre undtagelsesmuligheder for sene dispensationer²⁹¹.

Miljøministeriet afholdt den 6. november 2020 endnu et møde med Kommissionen. Det fremgår af en intern orienteringsmail af 9. november 2020 fra en specialkonsulent i Miljøministeriet sendt til seks andre medarbejdere i departementet²⁹², at Kommissionen, for så vidt angik spørgsmålet om hjemlen til de tre undtagelsestilfælde, oplyste, at de tre undtagelsestilfælde ikke fremgår eller kan læses ud af direktivteksten til det gældende drikkevandsdirektiv, men at de efter Kommissionens opfattelse kan indfortolkes i bestemmelsen. Kommissionen oplyste videre, at der for at kunne bruge sene dispensationer skal være tale om omstændigheder, der på ingen måde kunne forudses ved direktivets vedtagelse. Som

²⁸⁸ [Bilag – Korrespondance mellem Miljøministeriet og Kommissionen i perioden 27. oktober – 29. oktober 2020.](#)

²⁸⁹ [Bilag - Ibid.](#)

²⁹⁰ Medlemsstaten skal ifølge Kommissionen dokumentere, at der er tale om en ny forureningskilde, og at de berørte vandforsyninger tidligere var i overensstemmelse med grænseværdierne i direktivets bilag, kilden til den nye forurening, og at en dispensation ikke udgør en potentiel fare for menneskers sundhed, samt at leveringen af vand beregnet til menneskeligt forbrug i det pågældende område ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde.

²⁹¹ [Bilag – Miljøministeriets interne orienteringsmail af 30. oktober 2020 vedrørende møde med EU-Kommissionen.](#)

²⁹² [Bilag – Miljøministeriets interne orienteringsmail af 9. november 2020 vedrørende møde med EU-Kommissionen.](#)

eksempel nævnte Kommissionen, at en forurening som følge af landbrugsdrift formentlig ikke ville kunne begrunde en sen dispensation, hvorimod et stof fra en type industri, man ikke tidligere havde været opmærksom på, eventuelt ville kunne begrunde en sen dispensation.

Miljøministeriets departement besvarede ved brev af 10. november 2020²⁹³ Kommissionens brev af 13. juli 2020. Departementet anførte sammenfattende i brevet, at de sager, der i maj 2020 var blevet notificeret af Miljøstyrelsen, efter departementets opfattelse alle vedrørte en ikke-relevant pesticid-metabolit (DPC), som ifølge departementet ikke var omfattet af drikkevandsdirektivets parameterværdier, jf. direktivets bilag 1, del B. Departementet anførte herefter, at sagerne derfor ikke var omfattet af kravet om notifikation, og at dispensationerne ikke kunne anses som et brud på drikkevandsdirektivet, da de var givet for nationalt fastsatte parametre. Miljøstyrelsens notificering af Kommissionen var efter departementets opfattelse således sket ved en fejl.

Kommissionen fremkom i brev af 7. december 2020²⁹⁴ med et svar på departementets brev af 10. november 2020. Kommissionen udbad sig i brevet information om de faktiske omstændigheder og de grunde, som førte til den danske vurdering af og konklusion om, at DPC var en ikke-relevant pesticid-metabolit, som ikke var omfattet af direktivets parameterværdier.

I sit svar af 11. januar 2021 til Kommissionen anførte Miljøministeriet²⁹⁵, at Danmark ved udpegning af metabolitternes relevans læner sig op ad EU's "Vejledning om vurdering af metabolitternes relevans i grundvand til stoffer i henhold til Rådets direktiv 91/414/EØF [om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler]". Miljøministeriet anførte videre, at metabolitter, der bevarer pesticidaktivitet og betydelig toksicitet ifølge vejledningen betragtes som relevante metabolitter, hvorimod metabolitter, som ikke har pesticidaktivitet og signifikant toksicitet, betragtes som ikke-relevante. Konkret i forhold til DPC anførte Miljøministeriet, at vurderingen vedrørende dette stof bl.a. stammede fra Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) konklusion om, at relevansvurderingen ikke blev udløst for DPC.

Kommissionen besvarede den 27. januar 2021 ministeriets brev af 11 januar 2021²⁹⁶. Kommissionen anførte, at Kommissionen noterede sig, at Danmark betragter DPC som ikke-relevant. Kommissionen anførte samtidig, at den vejledning, som Danmark havde henvist til i brev af 11. januar 2021 ifølge Kommissionens opfattelse var en uformel og ikke-bindende liste, som blev udarbejdet i 2015 på baggrund af oplysninger modtaget fra et begrænset antal medlemsstater. Kommissionen oplyste videre, at

²⁹³ [Bilag – Miljøministeriets brev af 10. november 2020 til Kommissionen.](#)

²⁹⁴ [Bilag – Kommissionens brev af 7. december 2020 til Miljøministeriet.](#)

²⁹⁵ [Bilag – Miljøministeriets brev af 11. januar 2021 til Kommissionen.](#)

²⁹⁶ [Bilag – Kommissionens brev af 27. januar 2021 til Miljøministeriet.](#)

”udkastslisten” ville blive stillet til rådighed for medlemsstaterne til det næste møde i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet med henblik på at modtage medlemsstaternes opdaterede input²⁹⁷.

5.1.2 Opgørelse af dispensationer

Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen, at der i perioden 2013-2020 er meddelt i alt 87 dispensationer i henhold til *drikkevandsbekendtgørelsens* bestemmelser, og at hovedparten af dispensationerne er meddelt i perioden fra 2017 og frem som følge af udvidede krav til vandværkernes pesticidanalyser.

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen oplyst, at i alt 39 ud af de 87 dispensationer kan være meddelt i strid med dispensationsmuligheden i drikkevandsdirektivets artikel 9. Baggrunden for vurderingen af, at ”alene” 39 ud af de 87 dispensationer kan være meddelt i strid med direktivets artikel 9, er, at det som udgangspunkt kun vil være dispensationer for stoffer, som er angivet i direktivets bilag I, del B, eller fastsat i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 3, som kan være i strid med direktivet.

Bestemmelserne om dispensation i 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19, jf. bekendtgørelsens bilag 1a-1d, sondrer ikke mellem på den ene side grænseværdier for stoffer angivet i direktivets bilag I, del B, eller fastsat efter artikel 5, stk. 3, og på den anden side eventuelle yderligere grænseværdier for stoffer, som er fastsat nationalt, og som ikke har et EU-retligt ophæng. Ifølge bestemmelserne i bekendtgørelsen har kommunerne pligt til at sende *samtlig*e dispensationer truffet i henhold til bekendtgørelsens §§ 16-19 til Miljøstyrelsen til orientering.

Miljøministeriets departement har ved e-mail af 10. maj 2021 på forespørgsel oplyst, at Danmark nationalt har fastsat supplerende parametre og parameterværdier, som ikke har et EU-retligt ophæng²⁹⁸. Som anført umiddelbart ovenfor er der i 2019-bekendtgørelsens bilag dog ikke sondret mellem på den ene side parametre og parameterværdier med et EU-retligt ophæng og på den anden side nationalt fastsatte parametre og parameterværdier. Det kan således ikke ud fra bekendtgørelsens bilag udlæses, hvilke parametre og parameterværdier der hører til hvilken ”kategori”²⁹⁹.

²⁹⁷ Miljøministeriets departement har som bilag til høringssvar af 30. august 2021 fremsendt kopi af Kommissionens mail af 27. maj 2021, hvor den omtalte ”udkastsliste” var vedlagt.

²⁹⁸ [Bilag – Miljøministeriets e-mail af 10. maj 2021 til Kammeradvokaten.](#)

²⁹⁹ Som allerede anført i bl.a. afsnit 3.3 er der i 2021-bekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, foretaget denne sondring. I bekendtgørelsens bilag er der foretaget følgende opdeling af stoffer og dertilhørende grænseværdier: (1) kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af drikkevandsdirektivets bilag I, del B (den nye drikkevandsbekendtgørelses bilag 1 b), (2) kvalitetskrav, som er fastsat nationalt og ud fra et sundhedsmæssigt hensyn i medfør af artikel

Miljøstyrelsen har anført, at ud af de 39 dispensationer, som vurderes at kunne være meddelt i strid med direktivet, er 17 dispensationer fortsat gældende. Miljøstyrelsen har videre anført, at 12 af de 17 dispensationer er dispensationer for stoffet dimethylsulfamid (DMS). Miljøministeriet har i e-mail af 5. maj 2021 til Kammeradvokaten oplyst, at DMS af Miljøstyrelsen er blevet vurderet til at være en ikke-relevant metabolit, hvorfor disse dispensationer af ministeriet i dag vurderes til ikke at være omfattet af – og derved heller ikke meddelt i strid med – direktivet³⁰⁰.

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen desuden anført, at der ikke konkret ses at være sket en tilsidesættelse af styrelsens notifikationsforpligtelse i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 9. Kammeradvokaten forstår denne udmelding i lyset af korrespondancen og drøftelserne med Kommissionen fra oktober 2020 og frem, hvor der af Miljøministeriet blev sat fokus på sondringen mellem hhv. grænseværdier med et EU-retligt ophæng og grænseværdier, der er fastsat nationalt.

5.2 Miljøstyrelsens forvaltning

5.2.1 Møder i EU-regi, herunder opfølgende (interne) referater

5.2.1.1 Generelt om procedurer ved ekspertmøder i EU

I Drikkevandsredegørelsen er det bl.a. anført, at Miljøstyrelsen ikke har fundet skriftlige procedurer for deltagelse i EU-ekspertmøder. Miljøstyrelsen henviser til, at 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: "*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.*" Miljøstyrelsen har i redegørelsen herefter bemærket, at den beskrevne referatpligt ikke ses at omfatte andre ekspertgruppemøder, og dermed ikke møder i drikkevandsekspertgruppen, når komitéprocedure ikke har været anvendt.

Miljøstyrelsen har herefter anført, at der dog er udarbejdet interne referater fra de ekspertgruppemøder, hvor medarbejdere fra Naturstyrelsen deltog (interne referater er udarbejdet til ekspertgruppemøderne i november 2013, december 2014, maj 2015 og januar 2016, jf. nedenfor i afsnit 5.2.1), men at der ikke har været en nedskrevet procedure i forhold til forberedelse af mødedeltagelse og afrapportering fra

5, stk. 3 (2021-bekendtgørelsens bilag 1 d), og kvalitetskrav, som er fastsat nationalt uden et sundhedsmæssigt hensyn (2021-bekendtgørelsens bilag 1 c og 1 e).

³⁰⁰ [Bilag – E-mail af 5. maj 2021 med departementets svar på anmodning om udarbejdelse af oversigt over stoffer med tilhørende grænseværdier.](#)

møder til styrelsens ledelse eller andre, når møderne havde en generel faglig karakter og ikke vedrørte komité-/beslutningsprocedurer.

Miljøstyrelsen har til brug for nærværende undersøgelse fremsendt Miljø- og Fødevareministeriets "Guide til EU og internationalt arbejde" fra 2018³⁰¹, som er omtalt i Drikkevandsredegørelsen. Det afsnit fra guiden, som styrelsen har refereret til i Drikkevandsredegørelsen, og som er citeret ovenfor, fremgår af guidens afsnit 10.1 om referatpligt.

Det bemærkes dog, at der af guidens afsnit 1.4 om mødedeltagelse og ansvarsfordeling generelt fremgår følgende om komitéer og ekspertgrupper under Kommissionen:

"På fødevare- og landbrugsområdet varetager henholdsvis Fødevarestyrelsen og Landbrugsstyrelsen arbejdet i komitéer og ekspertgrupper under Kommissionen. På miljøområdet er det primært fagkontorerne i departementet som deltager i arbejdet, dog kan Miljøstyrelsen dække visse tekniske ekspertgrupper/komitéer. Senest to dage efter mødets afholdelse udarbejdes et kortfattet mødereferat, som sendes til den relevante koordinationskreds." (understreget her)

I guidens afsnit 1.1 er det beskrevet, hvad der skal forstås ved "koordinationskreds", og hvad opgaverne for kredsen er:

"For alle væsentlige sager etableres faste eller ad hoc koordinationskredse, hvor samarbejdet konkret foregår. EU og Internationalt [kontor] er tovholder for de enkelte koordinationskredse. Koordinationskredsene består af repræsentanter for:

- departementets EU og Internationalt kontor,
- fagkontorerne i departementet,
- Landbrugsstyrelsen og Fødevarestyrelsen på landbrugs- og fødevareområdet
- Miljøstyrelsen efter konkret vurdering på miljøområdet
- horisontale kontorer i departementet (eksempelvis koncern økonomi, analyse, forskning og digitalisering samt koncern jura) efter konkret vurdering,
- Attachéerne på EU-representationen efter konkret vurdering.

Koordinationskredsens væsentligste opgave er at sikre en god fælles håndtering af forslag og forhandlinger i EU og internationalt regi. Hovedfokus er at sikre betjening af minister og Folketing igennem analyse og formidling af indholdet af den konkrete sag, samt fastlægge den danske holdning i forhandlingerne. Formålet er, at deltagerne i koordinationskredsene hver især kan bidrage til en værdiforøgelse og dermed sikre det bedst mulige forhandlingsresultat.

Kontakten i koordinationskredsene vil ofte være af uformel karakter med henblik på sparring eller information om relevante aspekter af en sag eller en væsentlig udvikling i en sag. Denne umiddelbare bilaterale kontakt sikrer, at spørgsmål drøftes så tidligt i processen som muligt.

³⁰¹ Guide til EU og internationalt arbejde, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2018.

Denne kontakt indebærer også, at deltagerne i henholdsvis departement, styrelse og EU-repræsentation er forpligtet til at informere kredsens deltagere om sagsudviklingen, med henblik på en velkoordineret og effektiv arbejdsgang. Hver deltager i koordinationskredsen har ansvaret for godkendelse på nødvendigt niveau.

Koordinationskredsene kan også anvendes, hvis der opstår behov for en hurtig reaktion på et politisk spørgsmål i forhandlingerne i Bruxelles eller i forhold til minister eller Folketing.”

Det fremgår ikke af guiden, om det er obligatorisk, at der oprettes en koordinationskreds for alle EU-ekspertgrupper, eller om dette kun sker, hvis der konkret vurderes at være et behov herfor³⁰². I lyset af Miljøstyrelsens bemærkninger i Drikkevandsredegørelsen må det dog lægges til grund, at der i den periode, hvor styrelsen deltog i ekspertgruppemøderne, ikke har været oprettet en koordinationskreds for ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet³⁰³.

Vedrørende deling af oplysninger fra ekspertgruppemøderne har Miljøstyrelsen på forespørgsel skriftligt oplyst³⁰⁴, at referater fra møderne blev delt blandt kollegaer og chef i VFS i det omfang, det konkret blev vurderet relevant. Styrelsen har desuden oplyst, at der løbende på møder i Teamet for Grundvand og Drikkevand blev givet en mundtlig orientering fra ekspertgruppemøderne. Styrelsen har videre oplyst, at der ikke har været en nedskrevet procedure for afrapportering fra ekspertgruppemøder til ledelsen eller andre, når møderne havde en generel faglig karakter og ikke vedrørte en komité-/beslutningsprocedure. Miljøstyrelsen henviser i den forbindelse til det i Drikkevandsredegørelsen anførte om styrelsens opfattelse af referatpligten, som også er gengivet ovenfor.

5.2.1.2 Møder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet

Ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, benævnt ”European Commission Informal Expert Group on the implementation of directive 98/83/EC”, blev efter Miljøstyrelsens oplysninger etableret i 2013. Ekspertgruppen afløste den tidligere drikkevandskomité. Ekspertgruppen og den tidligere komité er hhv. var etableret i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 12, stk. 1, hvoraf det fremgår, at ”*Kommissionen bistås af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand*”.

³⁰² Miljøministeriets departement har som bilag til høringssvar af 30. august 2021 fremsendt tre tidligere gældende versioner af guiden (fra november 2010, april 2013 og juni 2017). Heller ikke guiden fra 2017 angiver, hvornår det konkret skal oprettes en koordinationskreds. I guiden fra henholdsvis november 2010 og april 2013 omtales koordinationskredse ikke.

³⁰³ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel bekræftet, at der ikke har været oprettet en koordinationskreds for ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet.

³⁰⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 19. april 2021 vedr. supplerende materialebestilling til pkt. 2.2.](#)

Det fremgår af forretningsordenen for ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet (jf. pkt. 1), at gruppen skal koordinere aktiviteter til støtte for gennemførelse af drikkevandsdirektivet³⁰⁵. Gruppens overordnede formål er, at gruppen skal bistå Kommissionen med ekspertise ved forberedelsen af gennemførelsesforanstaltninger (dvs. inden Kommissionen forelægger udkastene til foranstaltninger for et komitologiudvalg), bistå Kommissionen i gennemførelsen af eksisterende EU-lovgivning, programmer og politikker, bistå Kommissionen i udarbejdelsen af lovforslag og politiske initiativer, og sørge for koordinering med medlemslandene samt udveksling af synspunkter³⁰⁶.

Som det er fastslået ovenfor i afsnit 3.2.5.1.3, udløb muligheden for at dispensere fra kvalitetskravene i henhold til artikel 9 i drikkevandsdirektivet ni år efter compliance-tidspunktet for medlemsstatens efterlevelse af direktivet. Dermed udløb dispensationsmuligheden for Danmarks vedkommende den 25. december 2012.

Til brug for nærværende undersøgelse er Miljøstyrelsen, jf. også afgrænsningen af opgaven omtalt ovenfor i afsnit 1.3.3, blevet anmodet om at fremsende materiale fra ekspertgruppemøderne fra og med den 1. januar 2013, samt fra et møde den 30. april 2012 i den tidligere drikkevandskomité, som var det sidste møde, der blev afholdt forud for udløbet af dispensationsmuligheden i artikel 9.

Som følge af, at Miljøministeriets departement medio april 2018 fik overdraget opgaven med deltagelse i møder i EU-regi på Miljøstyrelsens ressortområde, herunder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, er departementet ligeledes blevet anmodet om at fremsende materiale fra de møder, der er blevet afholdt efter medio april 2018.

5.2.1.2.1 Møde i den tidligere drikkevandskomité den 30. april 2012

Danmark var repræsenteret på mødet ved to medarbejdere fra Naturstyrelsen.

Det fremgår af punkt 10 i dagsordenen til ekspertgruppemødet³⁰⁷, at dispensationer ("derogations") var sat på som et dagsordenspunkt "til diskussion" ("item for discussion").

Af det officielle referat fra mødet fremgår følgende fra dagsordenspunktet om dispensationer:

"Introduction

The Chair introduced the overview of derogations and expressed some concerns on how they

³⁰⁵ Bilag – Forretningsordenen for ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet. Ref. Ares(2014)173163 af 27. januar 2014.

³⁰⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3030&Lang=DA> (26-04-2021).

³⁰⁷ Bilag – Meeting of the Committee under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 30 April 2012. Draft Agenda.

are applied by some Member States. The Commission will pay increasing attention that the consecutive derogations were not used to avoid solving the problem. Also derogation requests will be rejected more regularly if there is not sufficient information required by Article 9 made available. The Commission informed also that it would update the data base on derogations.

Discussion

Several Member States did not share some views expressed by the Commission in particular as regards the likelihood that third derogations would no longer be necessary.

Conclusions

The Committee took note of the information and the Commission announced that it will come back to the issue at the next meeting.”

Det er ikke i referatet oplyst, hvilke medlemsstater (i referatet omtalt som ”Several Member States”), som ikke delte Kommissionens opfattelse af, at tredje gangs-dispensationer sandsynligvis ikke længere ville være nødvendige.

5.2.1.2.2 Ekspertgruppemøde den 29. januar 2013

Danmark var repræsenteret på mødet ved to medarbejdere fra Naturstyrelsen. Det var en teknisk-faglig sagsbehandler og en funktionsleder fra styrelsen, som deltog i mødet.

Det fremgår af punkt 8 i dagsordenen til ekspertgruppemødet³⁰⁸, at dispensationer (”derogations”) var sat på som et dagsordenspunkt ”til diskussion” (”item for discussion”).

Af det referat fra ekspertgruppemødet³⁰⁹, som Miljøstyrelsen har fremsendt til Kammeradvokaten, fremgår bl.a. følgende under pkt. 8:

“The COM [The European Commission] recalled the main requirements of Article 9 of the Directive concerning derogations, including expiry deadlines and possible situations for which derogations could still be allowed after these deadlines, after which a discussion took place (see presentation for details).

MS [Member States] generally agreed with the interpretation line proposed by the Commission, however, several MS noted that specific particular cases might not be covered by the presented rationale and that, while in theory the right for derogation will expire in May 2013, there might still be a need for derogations for specific cases (for instance new established water supplies).

³⁰⁸ [Bilag – Meeting of the Committee under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 29 January 2013, Draft Agenda.](#)

³⁰⁹ [Bilag – Meeting of the Committee under Article 12 of Directive 98/83/COM \(Drinking Water Committee\) 29 January 2013, Draft minutes.](#) Det bemærkes, at der er tale om et udkast til referat, og at Miljøstyrelsen efterfølgende har fremsendt kopi af det endelige referat. Indholdet af det endelige referat omtales nærmere nedenfor.

[...]

The Chair [Mr Joachim D'Eugenio, European Commission, DG Environment] clarified that the presented rationale behind granting derogations was not considering new supplies and looked only to Annex I parameters. New substances relevant for health could be considered differently when deciding on granting derogations. Moreover, the case of the chemical parameter 'pesticides' was a special situation, because of the authorisation procedure in place.

Conclusions

The COM clarified that if the problem can be demonstrated and is justifiable as exceptional circumstances, then an additional exemption could be granted and appreciated the exchange of ideas and invited MS to further reflect on the issue with the view to continuing the discussion at the next meeting." (understreget her)

Der er ikke i referatet oplyst, hvilke medlemsstater (i referatet omtalt som "several MS"), der var af den opfattelse, at der stadig kunne være behov for dispensationer i specifikke tilfælde.

Af Naturstyrelsens interne mødereferat fra ekspertgruppemødet³¹⁰, som er udarbejdet af funktionslederen, fremgår følgende vedrørende dispensationsmuligheden:

"Derogation, jf. Art. 9 i DVD

Komm.: In exceptional circumstances: bevisbyrden ligger hos MS."

Der er ikke i det interne referat anført yderligere om (udløbet af) dispensationsmuligheden.

Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen, der som anført ovenfor er udarbejdet i november 2020, at den teknisk-faglige sagsbehandler fra Naturstyrelsen, der deltog i mødet, havde opfattelsen af, at dispensationer fortsat kunne meddeles, når udgangspunktet var en situation, hvor direktivet var efterlevet inden for fristen. Følgende fremgår af Drikkevandsredegørelsen (side 6):

"På baggrund af samtaler med de to danske repræsentanter, der deltog i mødet og som efterfølgende har læst EU-Kommissionens skriftlige 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

³¹⁰ [Bilag – Referat af 29. januar 2013 af møde i komité under drikkevandsdirektivet, j.nr. NST-4608-00009.](#)

rettet mod de lande, som havde væsentlige udfordringer med kvaliteten af drikkevandet, og derfor ikke efterlevede direktivet inden for tidsfristen.”

Den funktionsleder, der deltog i mødet, havde ifølge redegørelsen ikke opfattelsen af, at den danske implementering af dispensationsreglerne var problematisk³¹¹:

”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 [Drikkevandsredegørelsens bilag 4], der ligeledes indikerer, at mødet ikke blev vurderet at være anledning til en videre opfølgning vedrørende dispensationsreglerne i Danmark.”

Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt det eksterne og/eller interne mødereferat har været delt med andre medarbejdere i Naturstyrelsen end dem, der deltog i mødet. Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen (side 6), at kontorchefen ikke erindrer at være blevet orienteret om drøftelser om dispensationer.

Det fremgår endvidere af Drikkevandsredegørelsen (side 6), at Kommissionens præsentation, som omtales i mødereferatet, hverken findes på Kommissionens hjemmeside eller på sagens akter i Miljøstyrelsen. Kammeradvokaten har i forbindelse med nærværende undersøgelse bedt styrelsen om at bekræfte, at det ikke har været muligt at fremfinde præsentationen fra mødet. Styrelsen har hertil oplyst, at den omtalte præsentation fortsat ikke kan findes på hverken Kommissionens hjemmeside eller på akter i Miljøstyrelsens sag vedr. ekspertgruppen³¹². Miljøstyrelsen har efter aftale med Kammeradvokaten den 3. maj 2021 kontaktet Kommissionens generaldirektorat for miljø (DG-Environment) for at høre, om det er muligt at få udleveret præsentationen. Kommissionen har den 5. maj 2021 besvaret henvendelsen og vedlagt præsentationen³¹³. Kommissionen har dog ikke besvaret styrelsens spørgsmål om, hvorvidt præsentationen har været medsendt materialet til mødet den 29. januar 2013, eller om den tidligere har fremgået af Kommissionens hjemmeside.

Miljøstyrelsen har i cover af 6. maj 2021³¹⁴ gentaget, at præsentationen sandsynligvis ikke tidligere har været fremsendt til Miljøstyrelsen. Styrelsen henviser til, at det referat fra ekspertgruppemødet, som styrelsen har sendt til Kammeradvokaten, og hvor henvisningen til præsentationen fremgår, er et udkast til referat. Styrelsen har desuden bemærket, at det i bilaget til referatudkastet ses, at der ikke er vedlagt materiale til referatets punkt 8. Da Miljøstyrelsen ikke har journaliseret præsentationen sammen med

³¹¹ Drikkevandsredegørelsen (side 6).

³¹² [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 19. april 2021 til supplerende materialebestilling til pkt. 2.2 - Referater fra EU-møder, herunder interne referater mv.](#)

³¹³ [Bilag – Kommissionens svar af 5. maj 2021 med vedlagt præsentation.](#)

³¹⁴ [Bilag - Miljøstyrelsens cover af 6. maj 2021 til supplerende materialebestilling 3 til pkt. 6.](#)

referatudkastet, har præsentationen efter styrelsens opfattelse sandsynligvis heller ikke været fremsendt sammen med udkastet.

I det endelige referat, som Miljøstyrelsen den 6. maj 2021 har fremsendt til Kammeradvokaten, er der ikke henvist til en præsentation under referatets pkt. 8 om dispensationer. Af det endelige referat fremgår følgende under pkt. 8:

“8. Derogations

Introduction

The COM recalled the main requirements of Article 9 of the Directive concerning derogations, including expiry deadlines and possible situations for which derogations could still be allowed after these deadlines, after which a discussion took place.

Conclusions

The Committee took note of the information provided by the Commission. The COM appreciated the exchange of ideas and invited MS to further reflect on the issue with the view to continuing the discussion at the next meeting.” (understreget her)

På baggrund af det ovenfor anførte må det konstateres, at der for nærværende ikke foreligger oplysninger, der bekræfter, at Miljøstyrelsen har fået præsenteret indholdet af eller haft adgang til den præsentation, som der henvises til i udkastet til referat fra ekspertgruppemødet. Indholdet af præsentationen gennemgås derfor ikke nærmere.

5.2.1.2.3 Ekspertgruppemøde den 19. november 2013

Naturstyrelsen deltog med én medarbejder på vegne af Danmark i mødet. Det fremgår ikke, på hvilket ”niveau” Naturstyrelsen var repræsenteret. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³¹⁵ til mødet og er heller ikke omtalt i det officielle mødereferat³¹⁶. Det fremgår af mødereferatet, at der som bilag I var vedlagt en deltagerliste, og som bilag II en liste over mødedokumenter. På bilag II er oplistet to mødedokumenter: Dagsordenen til mødet samt et udkast til forretningsordenen for ekspertgruppen.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger et internt referat fra mødet.

³¹⁵ [Bilag – Meeting of the Member States Experts under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 19 November 2013, Draft Agenda.](#)

³¹⁶ [Bilag – Meeting of the Member States Experts under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 19 November 2013, Minutes.](#)

5.2.1.2.4 Ekspertgruppemøde den 27. juni 2014

Danmark var ikke repræsenteret ved mødet. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³¹⁷ til mødet.

Det fremgår af det officielle mødereferat³¹⁸, at Kommissionen under punktet ”Possible DWD Review Process – Reporting Exercise 2011-2013” bl.a. henviste til, at medlemslandene 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.

Som bilag 2 til mødereferatet er vedlagt en liste over mødedokumenter og præsentationer. Det fremgår af listen, at der som bilag 13-4³¹⁹ var vedlagt et brev fra Kommissionen til det tyske sundhedsministerium (”Bundesministerium der Gesundheit”) med overskriften ”Dispensation til drikkevand på skibe”. Brevet er dateret den 26. maj 2014 og indeholder Kommissionens svar på en henvendelse fra det tyske ministerium fra april 2012, hvor ministeriet spørger til, hvilke bestemmelser i drikkevandsdirektivet, der finder anvendelse på vandforsyningsanlæg ombord på skibe. For så vidt angår anvendelsen af artikel 9 om dispensationer oplyser Kommissionen følgende i brevet:

“Article 9 cannot be used in this context, as a means to grant board ships the prerogative of the derogations for undetermined time due to reverse-osmosis method for the reasons mentioned above.”

Af bilaget til brevet, hvor Kommissionen har redegjort nærmere for den juridiske ramme for besvarelsen, fremgår vedrørende artikel 9, at *”[r]ecourse to derogations under Article 9 is limited to those cases where a) derogation does not constitute a potential danger to human health and b) the supply of water intended for human consumption in the area concerned cannot be maintained by any other reasonable means. However, the derogations are limited to maximum 3+3+3 years in total, if all three derogations are used.”* Af Kommissionens juridiske analyse i samme bilag fremgår videre:

“As regards the situation where the divergence is due to natural components of seawater and when it has been determined that there is no threat to the health of the consumers concerned, recourse to Article 9 derogation is not applicable since the conditions for specifying derogations under Article 9(3) will be problematic to determine: the geographical area, the population

³¹⁷ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 June 2014, Draft Agenda.](#)

³¹⁸ [Bilag – Second Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 June 2014, Minutes, Ref. Ares\(2020\)2505296.](#)

³¹⁹ [Bilag – Brev af 26. maj 2014 fra Europa-Kommissionen, DG Environment, til Bundesministerium der Gesundheit, Tyskland, Ref. Ares\(2014\)1715384.](#)

concerned and required duration of the derogation due to the facts that the ship is moving through different water, the passengers are not always the same, the duration of the exceedance may not be determined easily. Therefore, Article 9 cannot be used as a means to grant derogations on ships.”

Indholdet af Kommissionens brev er medtaget her, fordi Kommissionen i gengivelsen af den juridiske ramme (i hvert fald indirekte) giver udtryk for, at dispensationsmuligheden på tidspunktet for brevdatoen i maj 2014 ”fortsat” kunne administreres i overensstemmelse med ordlyden af artikel 9 uden samtidig at sondre mellem henholdsvis de oprindelige og senere tilkomne medlemsstater³²⁰.

5.2.1.2.5 Ekspertgruppemøde den 18. december 2014

En teknisk-faglig sagsbehandler fra Naturstyrelsen deltog på vegne af Danmark i mødet. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³²¹ til mødet og er heller ikke omtalt i det officielle mødereferat³²².

Dispensionsmuligheden er heller ikke omtalt i Naturstyrelsens interne referat³²³ af mødet, som ifølge det fremsendte materiale er sendt fra den deltagende sagsbehandler til samme sagsbehandler, og således ikke ses delt med kollegaer eller chefer. Det bemærkes dog i referatet, at Naturstyrelsen pga. flyforsinkelser m.v. kun deltog i mødet under dagsordenspunkterne 4-6 og delvis under punkterne 3 og 7.

5.2.1.2.6 Ekspertgruppemøde den 27. maj 2015

En teknisk-faglig sagsbehandler fra Naturstyrelsen deltog på vegne af Danmark i mødet. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³²⁴ til mødet. Det fremgår imidlertid af det officielle mødereferat³²⁵, at Kommissionen under punktet ”Eventuelt” (dagsordenens pkt. 9) opsummerede proceduren for dispensationer, og at en præsentation, som forklarede dispensationsproceduren, ville være tilgængelig på Kommissionens hjemmeside:

³²⁰ Som anført ovenfor i note 53 afhang medlemsstaternes individuelle ”compliance-tidspunkt” af, hvornår de tilsluttede sig EU.

³²¹ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 18 December 2014, Draft Agenda.](#)

³²² [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 18 December 2014, Minutes.](#)

³²³ [Bilag – E-mail af 6. januar 2015 sendt fra sagsbehandleren til sagsbehandleren.](#)

³²⁴ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 May 2015, Draft Agenda, Ref. Ares\(2015\)1838972.](#)

³²⁵ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 May 2015, Minutes, Ref. Ares\(2020\)2502553.](#)

“The COM summarised the procedure for derogations. The presentation explaining the procedure will be available soon on CIRCABC. All first derogations had to start from the timescale for compliance (25th of December 2003). There was a maximum period of 9 years for derogations and this implies that for EU15 no third derogations can be granted anymore. There are some exceptions for MS that entered the EU at a later date. Under some circumstances late derogations are allowed but must be duly justified. The COM is very strict on derogations.”

There was some discussion on potential legal aspects of omitting Article 9 from national legislation as water suppliers sometimes think derogations are still possible. The COM expressed its wish that MS should inform suppliers and authorities up to local level about the COM position accordingly. The COM homepage will be updated on this issue.” (understreget her)

Den præsentation, som der henvises til i mødereferatet, har overskriften ”Drinking Water Expert Group Meeting 27 May 2015 - Article 9 Drinking Water Directive”³²⁶. Følgende fremgår af præsentationen:

“Article 9 – Derogations

- Possibility to derogate from Annex I(B) values
- BUT only for 3+3+3 years MAXIMUM
- [...]
- The 1st derogation must **start** from the **timescale for compliance (Art.14)** of the Directive **(= 25 December 2003)**

[...]

DWD applicable since 25/12/2003

12/2003	12/2006	12/2009	12/2012
1st derogation		2nd derogation	3rd derogation

Derogations: total of max 9 years (in cases where noncompliance existed on 25/12/2003) – applies for EU15 MS

→ No third derogation can be granted anymore by Commission!

[...]

Particular cases – delayed application of derogations

Reasons for "late" derogations:

- A. New water supply zone defined
- B. WSZ in compliance on 25/12/2003
- C. Value for a new parameter or new value for an existing parameter

→ Must be duly justified!

[...]

Important to pass on the message in national administrations, to local level”

³²⁶ Bilag – Præsentation om dispensationer fra ekspertgruppemødet den 27. maj 2015.

Af præsentationen fremgår således bl.a., at første gangs-dispensationer skal begynde ved fristen for efterlevelse af direktivet i artikel 14 (for Danmarks vedkommende den 25. december 2003). Det fremgår videre, at der efter december 2012 som udgangspunkt ikke længere kan dispenseres fra direktivets kvalitetskrav i bilag I, del B, da der på dette tidspunkt er gået i alt ni år fra direktivets frist for efterlevelse. I forlængelse heraf fremgår, at Kommissionen ikke længere kan meddele tredje gangs-dispensationer.

Af præsentationen fremgår desuden, at en forsinket anvendelse af dispensationsmuligheden kan ske i særlige tilfælde. Som begrundelse for såkaldt "sene" dispensationer (eller "late" derogations) angiver Kommissionen følgende årsager: 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. Sådanne "sene" dispensationer skal begrundes behørigt. Kommissionen opfordrer desuden medlemsstaterne til, at meddelelsen om administrationen af dispensationer videregives til nationale myndigheder på lokalt niveau.

Det bemærkes, at præsentationens side 8 indeholder et oversigtsskema over "anvendelsen af dispensation" ("Use of derogation") i drikkevandsdirektivet. Af skemaet fremgår vedrørende direktivets artikel 9 bl.a., at første gangs-dispensationer udløb senest tre år efter udløbet af compliance-fristen i direktivets artikel 14, at anden gangs-dispensationer udløb senest seks år efter udløbet af denne frist, og at tredje gangs-dispensationer udløb senest ni år efter udløbet af fristen. Hvis en vandforsyning fortsat ikke kunne overholde kravene i direktivets bilag I, del B, fremgår det af skemaet, at medlemsstaten skulle gå frem efter direktivets artikel 8.

I oversigtsskemaet omtales også fire konkrete situationer³²⁷, hvor Kommissionen i medfør af artikel 9, stk. 2, efter ansøgning fra medlemsstaterne kan meddele dispensation efter udløbet af ovenstående frister, hvis særlige forhold gør sig gældende ("sene" dispensationer). Oversigtsskemaet er dateret den 19. november 2013, men det fremgår ikke, om skemaet var en del af materialet til ekspertgruppemødet den 19. november 2013, jf. afsnit 5.2.1.2.3 ovenfor.

Det er gennem "Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder" forsøgt at afklare, om oversigtsskemaet var en del af materialet til mødet den 19. november 2013 i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet³²⁸. Det er ved en søgning konstateret, at Kommissionens hjemmeside "CIRCABC" ikke

³²⁷ Følgende fire situationer er omtalt i skemaet: A) New water supply defined which is polluted, B) Water Supply Zone in compliance on the art. 14 deadline and now no more in compliance, C) Late issuing of 1st derogation during the 1st derogation period → if granted the third derogation will end at the "official" deadline, og D) New parameter or threshold with new deadlines.

³²⁸ <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3030&Lang=DA> (12-04-2021).

indeholder yderligere dokumenter fra mødet den 19. november 2013 end dem, der allerede er omtalt ovenfor i afsnit 5.2.1.2.3³²⁹. Ud fra det foreliggende materiale kan det således ikke lægges til grund, at oversigtsskemaet dateret den 19. november 2013, som var indeholdt i præsentationen fra ekspertgruppemødet den 27. maj 2015 (side 8), var en del af mødematerialet allerede til ekspertgruppemødet den 19. november 2013.

Den medarbejder fra Naturstyrelsen, som deltog i ekspertgruppemødet, udarbejdede efterfølgende et internt referat om ”de vigtigste emner, som blev behandlet under mødet i drikkevandsekspertgruppen d. 27. maj. 2015”. Det interne referat blev sendt til kontorchefen i Naturstyrelsens kontor for Klimatilpasning, vandsektor og grundvand³³⁰. Følgende fremgår af referatet vedrørende dispensationer:

”Dispensationer i henhold til artikel 9 i [drikkevandsdirektivet]:

[Kommissionen] gav en kort præsentation om dispensationer iht. [drikkevandsdirektivet]. Alle førstegangsdispensationer skulle umiddelbart starte fra tidspunktet for overholdelse af [drikkevandsdirektivet] (December 25, 2003). 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 [medlemsstater], der er kommet ind i EU på et senere tidspunkt. Under visse omstændigheder kan senere dispensationer gives, men de skal begrundes grundigt. Der var en diskussion om de juridiske aspekter af at udelade artikel 9 i [drikkevandsdirektivet] fra den nationale lovgivning (for at undgå at vandforsyninger tror, at dispensation stadig er muligt). Der kom dog ikke en klar konklusion på, om en sådan udeladelse er mulig. [Kommissionen]s hjemmeside vil blive opdateret angående dette emne.” (understreget her)

Det interne referat og fremsendelse heraf til kontorchefen har karakter af en orientering og indeholder for eksempel ikke en indstilling om behov for nærmere afklaring eller drøftelse. Fremsendelsen af det interne referat var heller ikke vedlagt Kommissionens referater eller præsentation. Der er dog heller ikke fremsendt materiale, der tyder på, at kontorchefen i forlængelse af modtagelsen af det interne referat anmodede sagsbehandleren om en drøftelse eller i øvrigt foretog sig yderligere.

Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen, at den sagsbehandler fra Naturstyrelsen, der deltog i mødet, opfattede situationen således, at dispensationer meddelt til danske vandforsyninger var omfattet af det tilfælde af ”sene” dispensationer, som Kommissionen beskrev under pkt. b) i præsentationen fra mødet den 27. maj 2015 (det vil sige, at vandforsyningen overholdt kvalitetskravene den 25. december 2003). Det anføres i Drikkevandsredegørelsen, at dette er forklaringen på, at sagsbehandleren ikke foretog sig yderligere i forhold til at sikre, at kommuner og vandforsyninger i overensstemmelse med Kommissionens

³²⁹https://circabc.europa.eu/ui/group/65764c73-4a57-45dc-8199-473014cf65bf/library/50998da6-2afe-45ae-aa8e-9ef1faca74af?p=1&n=10&sort=modified_DESC (12-04-2021).

³³⁰ Bilag – E-mail af 12. juni 2015 med internt mødereferat sendt fra teknisk-faglig sagsbehandler til kontorchef.

opfordring til medlemsstaterne blev orienteret om Kommissionens udmelding vedrørende dispensationsmuligheden. Følgende fremgår af Drikkevandsredegørelsen af 24. november 2020 (side 7):

”Det er specielt tilfældet 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.

[...]

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.”

Det fremgår desuden af Drikkevandsredegørelsen, at den ansvarlige kontorchef på det pågældende tidspunkt ikke fandt anledning til at drøfte sagen med overordnede ledelseslag eller med Miljøstyrelsens juridiske kontor. Den nærmere baggrund herfor fremgår ikke.

Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse bedt Miljøstyrelsen om at oplyse, om styrelsen i tiden efter den 12. juni 2015 fulgte op på eventuelle opdateringer på Kommissionens hjemmeside om det pågældende emne.

Miljøstyrelsen har hertil oplyst³³¹, at der ikke i styrelsens journalsystem foreligger dokumentation for, at der er fulgt op på, om der skete en opdatering af Kommissionens hjemmeside, og at der heller ikke er en erindring om, hvorvidt det skete eller ej. Styrelsen har herefter bemærket, at Kommissionens nuværende hjemmeside om dispensationer³³² efter styrelsens opfattelse ikke er særlig klar angående muligheden for at meddele dispensationer, hvorfor styrelsen vurderer det for mindre sandsynligt, at en eventuel tidligere udgave af Kommissionens hjemmeside om dispensationer har været mere tydelig. Styrelsen anfører videre, at det ikke ses af sagens akter i Miljøstyrelsen – og at sagsbehandleren på området heller ikke er bekendt med – at Kommissionen har orienteret medlemsstaterne om eventuelle ændringer af hjemmesiden i forlængelse af ekspertgruppemødet den 27. maj 2015.

³³¹ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 19. april 2021 vedr. supplerende materialebestilling til pkt. 2.2.](#)

³³² https://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/derogations_en.html

5.2.1.2.7 Ekspertgruppemøde den 22. januar 2016

En teknisk-faglig sagsbehandler fra Naturstyrelsen deltog på vegne af Danmark i mødet. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³³³ til mødet og er heller ikke omtalt hverken i det officielle referat fra ekspertgruppemødet³³⁴ eller sagsbehandlerens efterfølgende interne referat. Det interne referat er sendt til fem medarbejdere i Miljøstyrelsen, herunder kontorchefen³³⁵.

5.2.1.2.8 Ekspertgruppemøde den 22. september 2016

Danmark var ikke repræsenteret på mødet. Det fremgår af punkt 5 i dagsordenen til ekspertgruppemødet, at dispensationer ("derogations") var sat på som et dagsordenspunkt³³⁶. Af punktet fremgår, at der var tale om en bordrunde ("Tour de table"), hvor alle medlemslandes repræsentanter blev opfordret til at give et kort mundtligt resumé om meddelte dispensationer i perioden 2011-2013.

Følgende fremgår af punkt 5 i det officielle mødereferat³³⁷:

"The Commission services recalled to the participants the discussion on derogation article that took place at the expert group's meeting of 27 May 2015 and reminded them that no derogation could be granted anymore. The Commission services explained that Article 9 should never be used to delay the implementation unduly. However, as explained also at the previous meeting, derogations outside the 'normal' timelines of 3+3+3 years after entry into force of the Directive or after Accessions could be accepted in duly justified cases, in case of newly arising circumstances (for instance if a new water supply zone has been defined or a value for a new parameter is identified in accordance with Article 5 (3) or a new value for existing parameters is established). One participant wondered why Article 9 of the Directive could not be used whereas the new Annex 2 allows this for finding new parameters.

All MS were invited to give a brief oral summary on derogations granted during the 2011-13 reporting period, as well as on current ones. Some MS reported on a few ongoing derogations.

³³³ Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 22 January 2016, Draft Agenda.

³³⁴ Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 22 January 2016, Minutes, Ref. Ares(2020)2502202.

³³⁵ Bilag – E-mail af 25. januar 2016 med internt mødereferat sendt fra teknisk-faglig sagsbehandler til kontorchef samt fire andre medarbejdere.

³³⁶ Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 22 September 2016, Draft Agenda.

³³⁷ Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 22 September 2016, Minutes, Ref. Ares(2020)2501373.

and some others reported that currently no derogations were granted.” (understreget her)

Som bilag til dagsordenens pkt. 5 var vedlagt en præsentation over dispensationsmulighederne³³⁸. Præsentationen svarer i vidt omfang til præsentationen fra mødet den 27. maj 2015, jf. afsnit 5.2.1.2.6 ovenfor, dog med den forskel, at alle slides om muligheden for en forsinket anvendelse af dispensationsmuligheden i særlige tilfælde (såkaldte ”sene” dispensationer) var udeladt. Herudover var der indsat enkelte nye slides med data for medlemslandenes meddelte dispensationer og notifikationer til Kommissionen.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger et internt referat fra mødet, hvilket må bero på, at Danmark ikke var repræsenteret på mødet, jf. oplysningerne ovenfor. I Drikkevandsredegørelsen har Miljøstyrelsen desuden anført, at der ikke på sagen findes oplysninger om, at sagsbehandleren har orienteret funktionsleder eller kontorchef om indholdet af mødet.

5.2.1.2.9 Ekspertgruppemøde den 27. marts 2017

Dispensationer var ikke sat på dagsordenen til mødet³³⁹ og er heller ikke omtalt i det officielle mødereferat³⁴⁰. Det fremgår af mødereferatets liste over deltagere, at Danmark var repræsenteret ved ”Miljø- og Fødevareministeriet”. Da opgaven med deltagelse i EU-møder først i april 2018 blev overdraget til departementet, lægges det til grund, at en repræsentant fra Miljøstyrelsen deltog i ekspertgruppemødet den 27. marts 2017. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 bekræftet, at styrelsen deltog i mødet på vegne af Danmark, og at styrelsen deltog på sagsbehandlerniveau. Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger et internt referat fra mødet.

5.2.1.2.10 Ekspertgruppemøde den 23. februar 2018

Dispensationer var ikke sat på dagsordenen til mødet³⁴¹, og muligheden for at meddele dispensation efter det gældende drikkevandsdirektiv er heller ikke omtalt i det officielle mødereferat³⁴². Det fremgår af mødereferatets liste over deltagere, at Danmark var repræsenteret ved ”Miljø- og Fødevareministeriet”.

³³⁸ [Bilag – Præsentation om dispensationer fra ekspertgruppemødet den 22. september 2016.](#)

³³⁹ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 March 2017, Draft Agenda.](#)

³⁴⁰ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 27 March 2017, Minutes, Ref. Ares\(2020\)2500594.](#)

³⁴¹ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 23 February 2018, Draft Agenda.](#)

³⁴² [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 23 February 2018, Minutes, Ref. Ares\(2020\)2500297.](#)

Da opgaven med deltagelse i EU-møder først i april 2018 blev overdraget til departementet, lægges det til grund, at en repræsentant fra Miljøstyrelsen deltog i ekspertgruppemødet den 23. februar 2018. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 bekræftet, at styrelsen deltog i mødet på vegne af Danmark, og at styrelsen deltog på sagsbehandlerniveau. Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger et internt referat fra mødet.

5.2.1.2.11 Ekspertgruppemøde den 4. juni 2019

Det fremgår af det fremsendte materiale³⁴³, at en fuldmægtig fra departementet samt en teknisk-faglig sagsbehandler fra Miljøstyrelsen deltog i mødet. Det bemærkes, at mødet blev afholdt efter ændringen af opgave- og ansvarsfordelingen mellem departementet og Miljøstyrelsen pr. april 2018³⁴⁴.

Spørgsmålet om dispensationer efter drikkevandsdirektivets artikel 9 var ikke sat på dagsordenen til mødet³⁴⁵ og er heller ikke omtalt i det officielle resumé fra mødet³⁴⁶, i departementets interne mødereferat fra mødet³⁴⁷ eller i øvrigt materiale fra mødet.

Miljøministeriets departement har i høringssvar af 26. maj 2021 bemærket, at ekspertgruppemødet udelukkende omhandlede artikel 11 i det nye drikkevandsdirektiv, som angår minimumskrav til hygiejne for materialer, der kommer i kontakt med drikkevand. Det oplyses i høringssvaret, at Kommissionen havde indkaldt medlemsstaterne til en workshop, hvor Kommissionen fortalte om deres forståelse af artiklen og opbygningen af det nye system for materialer i kontakt med drikkevand, som artikel 11 omhandler.

5.2.1.2.12 Ekspertgruppemøde den 15. oktober 2019 og fælles workshop den 16. oktober 2019

To fuldmægtige fra departementet deltog i ekspertgruppemødet den 15. oktober 2019, da mødet vedrørte både vandrammedirektivet og drikkevandsdirektivet. Dispensationer i henhold til

³⁴³ Bilag – E-mail af 24. maj 2019 fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet.

³⁴⁴ Bilag – Miljøministeriets skrivelse af 16. april 2018 vedrørende ”Opgave- og ansvarsfordeling mellem Departement og Miljøstyrelsen pr. 16. april 2018 med særligt henblik på ministerbetjeningsopgaver”

³⁴⁵ Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC (Drinking Water Directive) 4 June 2019, Draft Agenda.

³⁴⁶ Bilag – Meeting of the Expert Group on the Implementation of the Drinking Water Directive 4 June 2019, Summary Record.

³⁴⁷ Bilag – E-mail af 6. juni 2019 fra en fuldmægtig i Miljøministeriets departement til en kreds bestående af personer fra Udenrigsministeriet, Miljøministeriet, Miljøstyrelsen og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen med internt mødereferat.

drikkevandsdirektivets artikel 9 var ikke sat på dagsordenen³⁴⁸. Mødet angik i øvrigt primært forhold vedrørende det nye drikkevandsdirektiv, jf. afsnit 3.1.2.4 ovenfor. Dispensationer i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 9 er heller ikke omtalt i det udkast til resumé fra mødet³⁴⁹, som departementet har fremsendt til Kammeradvokaten til brug for nærværende undersøgelse. I departementets interne referat fra ekspertgruppemødet den 15. oktober 2019 er dispensationer heller ikke omtalt³⁵⁰.

Det fremgår af det fremsendte materiale, at en medarbejder fra Miljøstyrelsen deltog i workshoppen den 16. oktober 2019³⁵¹. Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³⁵², og er heller ikke omtalt i referatet fra workshoppen³⁵³.

5.2.1.2.13 Ekspertgruppemøde den 30. april 2020

Danmark var repræsenteret af en fuldmægtig fra departementet på mødet. Hovedformålet med mødet var at igangsætte arbejdet med implementeringen af det nye drikkevandsdirektiv, jf. afsnit 3.1.2.4 ovenfor, herunder navnlig direktivets artikel 11 om minimumskrav til hygiejne for materialer, der kommer i kontakt med drikkevand. Miljøministeriets departement har i høringssvar af 26. maj 2021 supplerende bemærket, at medlemsstaterne på mødet blev præsenteret for tidsplan og delegerede/implementerende retsakter for så vidt angik implementeringsarbejdet med det nye drikkevandsdirektiv.

Dispensationsmuligheden i artikel 9 er ikke omtalt i resuméet fra ekspertgruppemødet³⁵⁴ og ej heller i departementets interne referat af mødet³⁵⁵.

³⁴⁸ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 15 October 2019, Draft Agenda.](#)

³⁴⁹ [Bilag – Meeting of the Expert Group on the Implementation of the Drinking Water Directive 15 October 2019, Draft Summary Record.](#) Miljøministeriets departement har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at der ikke foreligger et endeligt referat fra mødet.

³⁵⁰ [Bilag – Departementets interne referat af 21. oktober 2019 fra ekspertgruppemøde den 15. oktober 2019.](#)

³⁵¹ [Bilag – Workshop den 16. oktober 2019 – Deltagerliste.](#)

³⁵² [Bilag – Workshop den 16. oktober 2019 – Dagsordenen.](#)

³⁵³ [Bilag – Workshop den 16. oktober 2019 – Referat.](#)

³⁵⁴ [Bilag – Meeting of the Expert Group on the Implementation of the Drinking Water Directive 30 April 2020, Summary Record.](#)

³⁵⁵ [Bilag – Departementets interne referat af 1. maj 2020 fra ekspertgruppemøde den 30. april 2020.](#)

5.2.1.2.14 Ekspertgruppemøde den 21. januar 2021

Danmark var repræsenteret af en fuldmægtig fra departementet på mødet. Hovedformålet med mødet var at give retningslinjer for implementeringen af det nye drikkevandsdirektiv, herunder igen navnlig direktivets artikel 11, som blev vedtaget den 16. december 2020 og trådte i kraft den 12. januar 2021, jf. afsnit 3.1.2.4 ovenfor.

Dispensationer var ikke sat på dagsordenen³⁵⁶ til mødet. Under AOB rejste Danmark dog spørgsmålet om besværligheden med at bestemme, om en pesticid metabolit er relevant eller ikke-relevant. Følgende fremgår af pkt. 9 i resuméet fra ekspertgruppemødet³⁵⁷:

”9. Q&A sessions and AOB

Under the Q&A sessions and AOB points, several issues were discussed, such as:

- [...]
- the need to further discuss the issue of relevant/non-relevant pesticide metabolites and update existing guidance; [...]

Af departementets interne referat af mødet fremgår i overensstemmelse hermed følgende³⁵⁸:

”**Q&A session og AOB**

Danmark fremhævede punkt om besværligheden med at bestemme om en pesticid metabolit er relevant eller ikke-relevant. EU-kommissionen havde før lavet en liste om dette og vil sende den ud til MS igen med henblik på kommentarer. KOM vil tage punktet op på næste ekspertmøde som forventes at blive i september 2021.”

Miljøministeriets departement har i høringssvar af 26. maj 2021 anført, at spørgsmålet blev bragt op, da det har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der kan gives dispensationer. Det oplyste må ses i sammenhæng med, at Danmark på dette tidspunkt var ved at afklare med Kommissionen, om DPC var en relevant eller ikke-relevant metabolit, jf. yderligere herom ovenfor i afsnit 5.1.1.

³⁵⁶ [Bilag – Meeting of the EC Informal Expert Group under Directive 98/83/EC \(Drinking Water Directive\) 21 January 2021, Draft Agenda.](#)

³⁵⁷ [Bilag – Meeting of the Expert Group on the Implementation of the Drinking Water Directive 21 January 2021, Summary Record.](#)

³⁵⁸ [Bilag – Departementets interne referat af 26. januar 2021 fra ekspertgruppemøde den 21. januar 2021.](#)

5.2.1.3 *Materiale vedrørende det nye drikkevandsdirektiv*

Enkelte forhold fra lovgivningsprocessen i forbindelse med vedtagelsen af det nye drikkevandsdirektiv er beskrevet ovenfor i afsnit 3.2.5.1.5 under besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1. Det fremgår heraf, at både Kommissionen og Europa-Parlamentet i deres bemærkninger under direktivforslagets behandling anførte, at medlemsstaterne blev indrømmet ”op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameterværdi” og at ”bestemmelsen oprindeligt [blev] indført i direktivet for at give medlemsstaterne mulighed for at overholde de nyindførte parameterverdier [...]”. Det fremgår ikke klart heraf, at de ni år skulle regnes fra fristen for compliance, men det må indirekte forstås af udsagnene.

I forbindelse med forhandlingerne om det nye drikkevandsdirektiv deltog Danmark i april 2018 i arbejdsgruppemøde i Working Party on Environment (WPE). Forud for WPE udarbejdede Miljøministeriets departement en instruktion til repræsentationen fra Udenrigsministeriet til arbejdsgruppemødet^{359,360}. I denne instruktion blev direktivforslagets ændring af dispensationsmuligheden kommenteret af departementet. Det fremgår, at Danmark, hvis behovet opstod, skulle tilkendegive, at det var væsentligt for Danmark, at dispensationsmulighederne i den i forslaget slettede artikel 9 blev opretholdt. De på daværende tidspunkt gældende danske regler i drikkevandsbekendtgørelsen³⁶¹, som afspejlede dispensationsmuligheden i artikel 9, blev tillige gengivet i instruktionen uden yderligere bemærkninger.

Der blev den 25. juni 2018 afholdt rådsmøde om miljø, hvor Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv var på dagsordenen. Forslaget var sat på dagsordenen med henblik på udveksling af synspunkter. Kommissionen havde foreslået, at dispensationshjemlen helt udgik af direktivet, jf. afsnit 3.2.5.1.5. Forud for rådsmødet blev et samlenotat forelagt Folketingets Europaudvalg (FEU) og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg (MOF) af miljø- og fødevareministeren. Departementet (fagkontoret for EU og International) havde udarbejdet både samlenotatet samt beredskab til brug for forelæggelsen. Af beredskabet fremgår som spørgsmål 6: ”*Hvorfor mener Danmark, at der forsat er behov for dispensationsbestemmelser, når drikkevandet er forurenet?*”

Til brug for ministerens besvarelse fremgik følgende som baggrund til spørgsmålet i beredskabet:

³⁵⁹ [Bilag – Instruktion WPE d. 20. april 2018 – drikkevandsdirektivet, departementet, den 17. april 2018.](#)

³⁶⁰ Miljøministeriets departement har i høringsvar af 26. maj 2021 oplyst, at en sådan instruks angiver, hvad repræsentanten/attachéen fra Udenrigsministeriet skal løfte på mødet. Deltagere fra Miljøministeriet eller Miljøstyrelsen tager som hovedregel ikke ordet på disse arbejdsgruppemøder, men vejleder attachéen fra Udenrigsministeriet i, hvad der skal siges. Det er videre oplyst, at instruksen derved er til regeringens interne brug i den forstand, at den sendes fra Miljøministeriet til Udenrigsministeriet, men ikke deles med eksterne med henblik på at beskytte forhandlingsprocessen.

³⁶¹ Bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017.

”Drikkevandsbekendtgørelsen fastsætter, at kommunen kan dispensere fra kvalitetskravene for drikkevand for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år.

Kommunen træffer afgørelse om dispensation efter udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed. Kommunalbestyrelsen må kun dispensere, hvis dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden.

Dispensationsreglerne vil være de samme som de eksisterende. Det vil sige: der vil være mulighed for, at der kan dispenseres i tre år og derefter igen i tre år. Altså i alt op til 6 år. Der er kun mulighed for at dispensere, hvis der ikke er problemer i forhold til sundhed.” (understreget her)

Departementet må i dette baggrundsafsnit antages at lægge til grund, at de dispensationsmuligheder, som fremgik af drikkevandsbekendtgørelsen i 2018, var de dispensationsmuligheder, der også var gældende efter direktivet. Kommissionens udmeldinger om ”sene” dispensationer (med de dertil knyttede strengere krav end efter drikkevandsbekendtgørelsen) omtales ikke.

Det fremgår herudover af det fremsendte materiale, at der i forbindelse med lovgivningsprocessen for det nye drikkevandsdirektiv har været korrespondance mellem Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen vedrørende den dispensationsmulighed, som blev foreslået i det nye drikkevandsdirektiv.

En fuldmægtig fra departementets kontor for Kemikalier skrev den 17. december 2019 en e-mail til to medarbejdere i Miljøstyrelsen vedrørende dispensationer i drikkevandsdirektivet³⁶². Det blev i e-mailen indledningsvis anført, at Europa-Parlamentet ”i forhold til dispensationer i artikel 9 af det eksisterende drikkevandsdirektiv, [...] ønske[de] [...] at begrænse årsager til dispensationer til [...] tre omstændigheder i det nye direktiv”³⁶³. I forlængelse heraf blev det anført, at vurderingen fra dansk side var, at de tre tilfælde ikke var udtømmende, og at der derfor var udarbejdet en instruks til EU-repræsentationen, som skulle fremhæves på COREPER, herunder med et forslag til tekstændring til den foreslåede artikel vedrørende dispensationer, som udvidede muligheden for at meddele dispensationer³⁶⁴. Som baggrund til instruksen fremgår følgende:

³⁶² Bilag – Departementets e-mail af 17. december 2019 til Miljøstyrelsen vedrørende dispensationer i drikkevandsdirektivet.

³⁶³ De tre tilfælde var ifølge forslaget til nyt drikkevandsdirektiv følgende: “(a) a new catchment area for the abstraction of water intended for human consumption, (b) a new source of pollution detected at the catchment area for the abstraction of water intended for human consumption or parameters newly searched or detected, (c) an unforeseen situation in an existing catchment area for the abstraction of water intended for human consumption that may lead to high concentration of parameters.”

³⁶⁴ I departementets e-mail var foreslået følgende tekstændring (understreget her): “(a) a new catchment area for the abstraction of water intended for human consumption (b) a new source of pollution detected at the catchment area for the abstraction of water intended for human consumption or parameters newly searched or detected, (c) an unforeseen situation in an existing catchment area

”I Danmark ansøger forsyningen typisk miljøstyrelsen om dispensation fra et parameter i drikkevandsbekendtgørelsen, hvis der er fundet en ny forurening. Men det kan også skyldes at vandbehandlingen driller eller at nye installationer driller i forhold til fx kim tal. Der er derfor flere årsager til at en vandforsyning vil ansøge kommunen og miljøstyrelsen om dispensation end fund af forureninger.” (understreget her)

Fuldmægtigen fra departementet spurgte til sidst i e-mailen af 17. december 2019, om Miljøstyrelsen havde input til eventuelle yderligere årsager til, at der ansøges om dispensation. Miljøstyrelsen anførte ikke i den efterfølgende korrespondance noget herom, og instruksen blev videresendt uændret til COREPER³⁶⁵.

At opfattelsen i Miljøministeriets departement var, at der i Danmark på tidspunktet for forhandlingerne om det nye drikkevandsdirektiv blev givet dispensationer i (mange) flere tilfælde end i de tre situationer, som Kommissionen havde opstillet som betingelser for ”sene” dispensationer, fremgår også af departementets kommentarer til direktivforslagets artikel 12a forud for et arbejdsgruppemøde i juli 2020³⁶⁶. Europa-Parlamentet havde foreslået, at anvendelsen af dispensationshjælmen i den foreslåede artikel 12a blev begrænset til følgende tilfælde:

“(a) a new water supply zone;
(b) a new source of pollution detected in a water supply zone or parameters newly searched or detected.”

Af Danmarks kommentarer til forslaget fremgår følgende:

“DK Not acceptable.

We do not like the specification, that derogations are only allowed for new water supply zones and new source of pollution, as there can be many other factors for the need for a derogation.

Det virker som om at EP med nedenstående tekst:

“Such derogations shall be limited to the following cases:

(a) a new water supply zone;

for the abstraction of water intended for human consumption, in the water treatment or in the water supply network that may lead to high concentration of parameters.”

³⁶⁵ Bilag – Instruks til møde i COREPER I den 5. februar 2020, DOP 6 om drikkevandsdirektivet.

³⁶⁶ Bilag – Instruks til arbejdsgruppemøde 4. juli 2020 med bemærkninger til direktivforslag (pdf'en side 145).

(b) a new source of pollution detected in a water supply zone or parameters newly searched or detected.”

Antyder at man kun kan lave undtagelser i nye indvindingsoplande m.v. det virker ikke logisk og kan derfor ikke accepteres.” (understreget her)

Departementet må antages at have haft den opfattelse, at dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsen på tidspunktet for arbejdsgruppemødet i juli 2020 blev anvendt i flere tilfælde end de tre situationer, som ifølge Kommissionen kunne berettige til en sen dispensation, jf. det af departementet anførte i kommentaren om ”many other factors for the need for a derogation”. Departementets opfattelse ses derfor ikke umiddelbart at være i overensstemmelse med Miljøstyrelsens opfattelse ved ekspertgruppemøderne fra 2013 og frem.

Departementet har på forespørgsel i høringssvar af 26. maj 2021 oplyst, at dokumentet med kommentarer til direktivforslagets artikel 12 a udelukkende er sendt til Udenrigsministeriet med henblik på at instruere EU-repræsentationen i Danmarks holdninger. Det oplyses videre, at departementet dog er blevet opmærksom på, at lignende bemærkninger findes i de skriftlige kommentarer, der blev sendt til EU-formandskabet³⁶⁷. Departementet har anført, at der ikke har været respons på disse kommentarer fra hverken Kommissionen eller Formandskabet.

5.2.2 *Kommissionens evaluering af drikkevandsdirektivet fra december 2016*

Kommissionens rapport om evaluering af drikkevandsdirektivet fra december 2016³⁶⁸ beskriver to steder muligheden for at meddele dispensationer i henhold til drikkevandsdirektivet.

Følgende fremgår af afsnit 2 om baggrunden for evalueringen:

“In exceptional circumstances Member States may grant temporary derogations provided that potential dangers to human health are excluded. The DWD limits these derogations to be granted for a maximum of three times three years (i.e. a maximum period of nine years) and afterwards to comply with the Directive.”

Af afsnit 5 om status for implementering fremgår følgende beskrivelse af dispensationsmuligheden, der i vidt omfang svarer til indholdet af referatet fra ekspertmødet den 27. maj 2015, jf. afsnit 5.2.1.2.6 ovenfor:

“With regard to derogations, all first derogations had to start from the timescale for compliance

³⁶⁷ Bilag – Document 2017/0332(COD), Contribution – Drinking Water Directive (recast): Draft 4-column table and Clustering of EP amendments - comments from delegations ,19 July 2019 (pdf'en side 15).

³⁶⁸ Bilag – SWD(2016) 428 final (del 1/2) - Kommissionens rapport af 1. december 2016 om evaluering af drikkevandsdirektivet.

(25th of December 2003). There was a maximum period of 9 years for derogations and this implies that for EU15 Member States no further derogations can be granted anymore. There are some exceptions for Member States that entered the EU at a later date. Under some circumstances late derogations are allowed but must be duly justified (i.e. if a new water supply zone has been defined, or a or a new value for existing parameters is established), and can only be granted if they do not constitute a potential danger to human health. Although the derogation provision is expiring, still some ongoing derogations were reported within the reporting exercise 2011-2013. They concern mostly small supplies and hence relatively few inhabitants and the numbers are decreasing.” (understreget her)

Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse derfor anmodet Miljøstyrelsen om at fremsende materiale vedrørende Miljøstyrelsens gennemgang af og opfølgning på Kommissionens evaluering af drikkevandsdirektivet fra december 2016 (i Drikkevandsredegørelsen benævnt ”REFIT evalueringsrapporten”).

Miljøstyrelsen har i den forbindelse fremsendt følgende dokumenter:

- 1) bestilling af strateginote vedr. påvirkning af Kommissionen vedr. REFIT juni 2015³⁶⁹,
- 2) korrespondance af 30. maj 2016 med departementet om status for REFIT-evalueringen af drikkevandsdirektivet³⁷⁰,
- 3) intern orientering fra sagsbehandler til kontorchef af 10. november 2016 om status for REFIT-evalueringen³⁷¹,
- 4) intern orientering fra sagsbehandler til kollegaer og kontorchef af 14. december 2016 om Kommissionens REFIT-rapport i december 2016 samt svar fra kontorchef af 14. december 2016 om, at arbejdet bør følges tæt, og anmodning om, at der udarbejdes et resumé om essensen af rapporten³⁷²,
- 5) kort resumé af Kommissionens REFIT-rapport udarbejdet af sagsbehandler i Miljøstyrelsen³⁷³ samt
- 6) Miljøstyrelsens svar fra marts 2017 på bestilling fra departementet vedrørende status på evalueringen af drikkevandsdirektivet samt skitsering af muligheder/proces for og indstillinger til fokus for eventuel tidlig dansk interessevaretagelse³⁷⁴.

³⁶⁹ [Bilag – Bestilling af strateginote vedr. påvirkning af Kommissionen vedr. REFIT juni 2015.](#)

³⁷⁰ [Bilag – Korrespondance med departementet om status for REFIT maj 2016.](#)

³⁷¹ [Bilag – Orientering af chef i november 2016 om status for REFIT.](#)

³⁷² [Bilag – Orientering af kollegaer og chef om REFIT-rapport i december 2016.](#)

³⁷³ [Bilag – Kort resumé af Commission staff working document – REFIT evaluation of DWD.](#)

³⁷⁴ [Bilag – Svar på bestilling marts 2017 – evaluering af drikkevandsdirektivet 2017.](#)

Ved en gennemgang af de fremsendte dokumenter, herunder det på foranledning af kontorchefen udarbejdede interne resumé af rapporten (jf. nr. 5 ovenfor), kan det konstateres, at dispensationsmuligheden, herunder udløbet af denne og en eventuel forsinket anvendelse af dispensationsmuligheden i særlige tilfælde (såkaldte ”sene” dispensationer), ikke er omtalt i nogen af de fremsendte dokumenter.

Det lægges derfor til grund, at Kommissionens rapport om evaluering af drikkevandsdirektivet fra december 2016 ikke gav Miljøstyrelsen anledning til at vurdere den danske dispensationshjemmel eller administration i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen nærmere.

5.2.3 *Rapporter om kvaliteten af drikkevand, jf. direktivets artikel 13, stk. 2*

Som det fremgår af besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1, jf. afsnit 3.2.7, skal medlemsstaten hvert tredje år offentliggøre en rapport om drikkevandets kvalitet med henblik på at informere forbrugerne. Det fremgår samme sted, at der i Danmark er blevet offentliggjort rapporter for de pågældende perioder. Rapporterne er blevet udarbejdet af henholdsvis Miljøstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og Naturstyrelsen.

Ved en gennemgang af rapporterne ses, at der i rapporterne for år 2002-2004, 2005-2007 og 2008-2010 er medtaget oplysninger om antallet af meddelte dispensationer, bl.a. i tabelform med oplysninger om hvilken parameter, der er meddelt dispensation fra, samt om der er tale om en første- eller anden-gangs dispensation. Fra og med rapporten for årene 2011-2013 og frem er oplysninger om antallet af meddelte dispensationer imidlertid ikke medtaget³⁷⁵.

5.2.4 *Revision af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017*

Drikkevandsdirektivet er som anført ovenfor i afsnit 3.1.2.3 senest ændret ved Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 af 6. oktober 2015 om ændring af bilag II og bilag III til Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand (”ændrings-direktivet”).

Ved ændringsdirektivet blev specifikationer i bilag II (om kontrol) og III (om specifikationer for analyse af parametre) opdateret i lyset af den videnskabelige og tekniske udvikling og for at sikre overensstemmelse med anden EU-lovgivning. Bestemmelserne i selve direktivet, herunder artikel 9 om dispensationer, blev ikke ændret ved ændringsdirektivet.

³⁷⁵ [Bilag – Samledokument med rapporter om kvaliteten af det danske drikkevand](#). Af Miljøstyrelsens høringssvar af 30. august 2021 fremgår, at styrelsen ikke kender den præcise årsag til, at oplysningerne om antal af dispensationer m.v. efter 2011 ikke (længere) blev medtaget i rapporter om kvaliteten af drikkevand.

Fristen for implementering i national ret er i ændringsdirektivets artikel 2, stk. 1, fastsat til den 27. oktober 2017. Med henblik på national implementering af ændringsdirektivet blev drikkevandsbekendtgørelsen revideret i et større omfang end de hidtidige (primært redaktionelle) ændringer, der siden den første drikkevandsbekendtgørelse fra 2001³⁷⁶, der implementerer drikkevandsdirektivet, var blevet foretaget³⁷⁷. Der blev samtidig foretaget en mindre ændring af vandforsyningsloven ved indsættelse af lovens § 62 a³⁷⁸.

Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse derfor anmodet Miljøstyrelsen om at fremsende materiale vedrørende Miljøstyrelsens gennemgang af korrespondance vedrørende og opfølgning på revisionen af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017³⁷⁹ for så vidt angår muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i bekendtgørelsens bilag 1a-1d.

Af materiale modtaget fra Miljøstyrelsen fremgår, at Miljøstyrelsen i forbindelse med ændringen af vandforsyningsloven oprindeligt foreslog, at der i loven tillige skulle indsættes en specifik bemyndigelsesbestemmelse om, at ministeren kunne fastsætte regler om kommunernes adgang til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav:

Miljøstyrelsen sendte den 4. maj 2017 en sag om implementering af drikkevandsdirektivets bilag II og III til forelæggelse for ministeren³⁸⁰.

Det fremgår af Miljøstyrelsens baggrundsnotat af 3. maj 2017³⁸¹, som var vedlagt forelæggelsessagen, at Miljøstyrelsen vurderede, at der var et behov for at indføre en tydelig lovhjemmel i vandforsyningsloven til at fortsætte med de på det tidspunkt gældende regler, så kommunerne som led i deres tilsyn med

³⁷⁶ Bekendtgørelse nr. 871 af 21. september 2001 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

³⁷⁷ For en nærmere redegørelse for de ændringer, der i 2017 blev foretaget i drikkevandsbekendtgørelsens bestemmelser om dispensation, henvises til rapportens afsnit 3.2.5.2.8 ovenfor.

³⁷⁸ Lov nr. 44 af 23. januar 2018 om ændring af lov om vandforsyning m.v. § 62 a fik følgende ordlyd: *"Miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om offentlige myndigheders pligt til at underrette ejere af vandforsyningsanlæg og forbrugere af vand om forhold vedrørende vandet. Ministeren kan fastsætte, at underretningen kan ske udelukkende digitalt."*

³⁷⁹ Bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

³⁸⁰ [Bilag – Miljøstyrelsens e-mail af 4. maj 2017 – Forelæggelse af ministersag om implementering af drikkevandsdirektivets bilag II og III.](#)

³⁸¹ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 3. maj 2017 med bilag om udfordringer i tilknytning til gennemførelsen af ændring af drikkevandsdirektivet \(udarbejdet af enheden Vandforsyning\).](#)

vandkvaliteten bl.a. kunne dispensere fra fastsatte kvalitetskrav i drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1a-1d. Vurderingen var uddybet i bilag 1, som var vedlagt notatet³⁸². Af bilaget fremgår følgende:

”Problemstilling

I vandforsyningslovens § 6, er der hjemmel til at delegere ministerens kompetence [til] kommunerne, men den er begrænset til beføjelser efter kapitel 6 og 8 i loven.

Der er hjemmel i § 59, stk. 3, om, at ministeren kan fastsætte regler om kvaliteten af drikkevand. Denne beføjelse er udnyttet i drikkevandsbekendtgørelsens bilag, hvoraf kvalitetskrav fremgår.

Problemstillingen med at kommunen kan meddele dispensation fra drikkevandskvalitetskrav fastsat i bekendtgørelsen er i dag reguleret i drikkevandsbekendtgørelsens § 15 og § 16, som led i meddelelse af påbud efter vandforsyningslovens § 62. § 62 er omhandlet i lovens kapitel 10 om tilsyn m.v. Derfor er der ikke hjemmel i vandforsyningslovens § 6 til at delegere dispensationsbeføjelsen til kommunerne.

VFS og JURA vurderer, at der ikke er eksplicit hjemmel i VFL til, at kommunerne kan dispensere fra fastsatte kvalitetskrav, hvorfor der snarest bør indføres en klar lovhjemmel i vandforsyningsloven.

Baggrund

Gældende bekendtgørelse foreskriver, at kommunens meddelelse af dispensation forudsætter, at Sundhedsstyrelsen har udtalt sig, jf. § 16, stk. 4. Desuden skal MST have kopi af afgørelser, hvor kommunen dispenserer fra reglerne om kvalitetskrav.

MST har i en periode fra 2012-2016 modtaget 4 kopier fra kommunerne om dispensationer. Af disse 4 vil kun én muligvis to skulle indsendes i kopi til MST efter de nye direktivnære implementering. Dvs. der vil være ca. 1 sag hvert 2. år.

Styrelsen for Patientsikkerhed har telefonisk bekræftet ovenstående billede af, at der er meget få dispensationssager fra kommunerne efter gældende regler.

Løsning

Det er VFS opfattelse, at af faglige grunde bør kommunerne fortsat have kompetencen til i konkrete tilfælde at kunne dispensere fra vandkvalitetskravene. Styrelsen for Patientsikkerhed bør fortsat skulle høres forud for kommunens afgørelse. MST bør fortsat have kopi af kommuners afgørelse om dispensation fra kvalitetskrav til drikkevandet, da drikkevandsdirektivet foreskriver, at medlemslandene informerer EU-kommissionen om dispensationer til vandværker over en vis størrelse.

Det indstilles at:

³⁸² Bilag – Ibid.

1. Hjemlen til at delegere beføjelsen til at dispensere fra kvalitetskrav til kommunerne tilvejebringes snarest ved lovændring.

[...].” (understreget her)

Miljøstyrelsen foreslog samtidig, at lovhjemlen skulle skaffes gennem lovprogram 2017/18, og at kompetencen i bekendtgørelsen til at meddele dispensation fra bekendtgørelsens kvalitetskrav i en overgangsperiode – og indtil den ændrede lovgivning var på plads – blev overført til Miljøstyrelsen.

I cover af 3. maj 2017 til ministeren³⁸³, godkendt af henholdsvis styrelseschef og direktion i styrelsen, indstilles det, at ministeren godkender et udkast til ændring af drikkevandsbekendtgørelsen, herunder overførsel af dispensationskompetencen til Miljøstyrelsen i en overgangsperiode³⁸⁴. Det fremgår ikke af de fremsendte sagsakter, om ministeren godkendte indstillingen. Det kan dog konstateres, jf. den kronologiske gennemgang af alle versioner af drikkevandsbekendtgørelsen siden 2001 ovenfor i afsnit 3.2.5.2, at dispensationskompetencen i den drikkevandsbekendtgørelse, der blev udstedt i 2017³⁸⁵, ikke var blevet overført til styrelsen, men fortsat lå hos kommunerne. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 bekræftet, at dispensationskompetencen ikke blev overført og samtidig anført, at begrundelsen herfor var, at Miljøstyrelsen i sommeren 2017 vurderede, at den tilstrækkelige hjemmel (til at henlægge kompetencen til at give dispensationer til kommunerne) var til stede. Lovforslaget blev på den baggrund tilrettet.

På baggrund af de modtagne sagsakter lægges det til grund, at Miljøstyrelsen dog arbejdede videre med forslaget om, at der skulle tilvejebringes en klar hjemmel i vandforsyningsloven til, at kommunerne fortsat kunne dispensere fra fastsatte kvalitetskrav.

³⁸³ Bilag – Miljøstyrelsens cover af 3. maj 2017 til ministeren – Implementering af drikkevandsdirektivets bilag II og III.

³⁸⁴ Bilag – Udkast af 3. maj 2017 til ændring af bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg uden bilag. I udkastet var § 17, stk. 1, om dispensationskompetence for første gangs-dispensationer formuleret således (understreget her): ”Opfylder vandet ikke de kvalitetskrav, som er fastsat i medfør af denne bekendtgørelse, jf. §§ 15, stk. 3, og 16, kan kommunalbestyrelsen om nødvendigt anmode Miljøstyrelsen om, at styrelsen dispenserer fra de i bilag 1a-d fastsatte kvalitetskrav for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år. [...]”. Også kompetencen til at meddele anden- og tredje gangs-dispensationer var i udkastet overført fra kommunalbestyrelsen til Miljøstyrelsen, jf. udkastets § 19, stk. 1, og 20, stk. 1.

³⁸⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

Miljøstyrelsen sendte den 28. juni 2017 lovforslag om ændring af miljøbeskyttelses- og vandforsyningsloven til forelæggelse hos ministeren³⁸⁶. Det fremgår af styrelsens cover af 20. juni 2017³⁸⁷, godkendt af henholdsvis styrelseschefen og et medlem af styrelsens direktion, at ministeren blev orienteret om et lovforslag med mindre ændringer af bl.a. vandforsyningsloven, hvorved ministeren bemyndigedes til at fastsætte regler om bl.a. *”[k]ommunernes adgang til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav (som i dag) hvilket har manglet en tydelig lovhjemmel, jf. tidligere forelæggelse (vedlagt)³⁸⁸.”*

Udkastet til lovforslag indeholdt for så vidt angik dispensationsmuligheden følgende bemyndigelsesbestemmelse, jf. forslaget § 2³⁸⁹:

”I lov om vandforsyning m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 125 af 26. januar 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 59 indsættes som stk. 4:

»Stk. 4. Ministeren kan fastsætte nærmere regler om, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra de af ministeren fastsatte regler om drikkevandskvalitet.«”

I de almindelige bemærkninger til udkastet til lovforslag var det bl.a. anført, at der med forslaget:

”[...] tilvejebringes klar lovhjemmel til at henlægge dispensationsadgangen fra drikkevandskvalitetskravene til kommunalbestyrelsen svarende til nugældende regler. Endelig tilvejebringer lovforslaget bemyndigelse til at indføre en vejledningspligt for kommuner og private for at sikre en direktivnær gennemførelse af en undtagelsesmulighed i Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand (drikkevandsdirektivet), som ønskes implementeret i forlængelse af gennemførelsen af ændringer af drikkevandsdirektivets bilag II og III, som skal være gennemført senest 27. oktober 2018.

Forslaget indeholder regler, der bemyndiger ministeren til at fastsætte regler om:

[...]

2. Kommunernes adgang til i særlige tilfælde at dispensere fra de af ministeren fastsatte drikkevandskvalitetskrav.

[...]

³⁸⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens e-mail af 28. juni 2017 – Forelæggelse af sag om lovforslag om justering af miljøbeskyttelse- og vandforsyningsloven.](#)

³⁸⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 20. juni 2017 vedrørende forslag til ændring af vandforsyningsloven m.v.](#)

³⁸⁸ Den tidligere forelæggelse er forelæggelsen af 4. maj 2017, som er omtalt ovenfor.

³⁸⁹ [Bilag – Udkast til forslag til Lov om ændring af vandforsyningsloven m.v. \(udateret\).](#)

2.2. Ændring af vandforsyningsloven

2.2.1 Hjemmel til at kommunalbestyrelsen kan dispensere fra drikkevandskvalitetskrav i særlige tilfælde

2.2.1.1 Gældende ret

Som led i gennemførelsen af drikkevandsdirektivets artikel 9 (Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand) er der i § 16, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 802 af 1. juni 2016 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg indført regler om, at kommunalbestyrelsen i det påbud, som meddeles efter lovens § 62, stk. 1, når vandet fra visse vandforsyningsanlæg ikke opfylder de i bekendtgørelsen fastsatte kvalitetskrav, kan dispensere fra de i bekendtgørelsens bilag 1 a-d af ministeren fastsatte kvalitetskrav for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år. Dispensation kan kun gives, hvis der ikke er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning, og der skal indhentes en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen, inden der dispenseres.

2.2.1.2 Miljø- og fødevarerministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Den gældende bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan dispensere fra de drikkevandskvalitetskrav, som er fastsat af ministeren i bekendtgørelsen, har ikke klar hjemmel.

Det foreslås derfor at indsætte en klar hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler, som giver kommunalbestyrelsen mulighed for i særlige tilfælde, svarende til de i bekendtgørelse nr. 802 af 1. juni 2016 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg indførte regler om kommunalbestyrelsens dispensationsadgang, at dispensere fra de af ministeren fastsatte drikkevandskvalitetskrav.

Hjemlen tænkes udnyttet til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med hidtidig praksis kan dispensere fra drikkevandskvalitetskravene i en begrænset periode, hvor der ikke foreligger nogen sundhedsmæssig risiko.

[...]

7. Forholdet til EU-retten

[...]

For så vidt angår forslaget i § 2, pkt. 1, følger det af Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand, jf. artikel 9, at medlemsstaten skal have mulighed for i særlige tilfælde at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav. [...]” (understreget her)

I et af Miljøstyrelsen udarbejdet ”Økonomisk datakort for forslag til justeringer i lov om vandforsyning og lov om miljøbeskyttelse” af 27. juni 2017³⁹⁰ er der under afsnit XI om ”Vejledningsafsnit om EU – særligt for EU-regulering” blot anført: ”Intet”.

³⁹⁰ Bilag – Økonomisk datakort for forslag til justeringer i lov om vandforsyning og lov om miljøbeskyttelse af 27. juni 2017 udarbejdet af Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen sendte herefter ved høringsbrev dateret den 26. juni 2017³⁹¹ udkastet til lovforslag i høring. Af høringsbrevet fremgik følgende begrundelse for baggrunden for forslaget:

”Som led i gennemførelsen af drikkevandsdirektivet fra 1998 er der i bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg indført regler om, at kommunen kan dispensere fra de i bekendtgørelsens bilag 1 a - d af ministeren fastsatte kvalitetskrav for et bestemt tidsrum, der skal fastsættes så kort som muligt, og som højst kan være 3 år. Dispensation kan kun gives, hvis der ikke er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning, og der skal indhentes en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen, inden der dispenseres.

Den gældende bestemmelse har ikke haft klar hjemmel, hvorfor en tydelig hjemmel foreslås indført i lovforslaget, så kommunerne i overensstemmelse med hidtidig praksis kan dispensere fra drikkevandskvalitetskravene i en begrænset periode, hvor der ikke foreligger nogen sundhedsmæssig risiko.” (understreget her)

Af Miljøstyrelsens efterfølgende høringsnotat af 26. oktober 2017³⁹² fremgår, at Miljøstyrelsen efter høringen over lovforslaget havde besluttet at tage bl.a. den foreslåede § 2 ud af forslaget. Miljøstyrelsen anførte i høringsnotatet, at styrelsen havde gennemført en fornyet juridisk analyse, og at vurderingen herefter var, at der i de gældende regler allerede var tilstrækkelig hjemmel til, at en kommune kunne dispensere fra drikkevandskvalitetskrav, hvorfor en lovændring efter styrelsens opfattelse (alligevel) ikke var nødvendig.

Det bemærkes, at de danske reglers eventuelle manglende overensstemmelse med direktivet i relation til dispensationsmuligheden ikke er omtalt i nogen af de hørings svar, som blev modtaget i forbindelse med høringen.

Af Miljøstyrelsens cover af 26. oktober 2017, som blev godkendt af styrelseschefen, vedrørende fremsættelsespakken for forslag til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v.³⁹³, som var fremsendt til ministerens godkendelse, fremgår i overensstemmelse med styrelsens vurdering i høringsnotatet:

”Indstilling

Det indstilles, at lovforslaget justeres i forhold til høringsversionen, således at [...] dispensationsadgang for kommunerne til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende

³⁹¹ Bilag – Miljøstyrelsens høringsbrev af 26. juni 2017 vedrørende forslag til ændring af vandforsyningsloven m.v.

³⁹² Bilag – Miljøstyrelsens høringsnotat af 26. oktober 2017 vedrørende forslag til ændring af vandforsyningsloven m.v. Høringsnotatet blev efterfølgende (den 12. december 2017) opdateret, idet DANVA gjorde Miljøstyrelsen opmærksom på, at DANVAs hørings svar ikke indgik i høringsnotat af 26. oktober 2017 med bilag med indkomne hørings svar. Opdateret høringsnotat samt bilag med alle hørings svar blev sendt til henholdsvis ministeren og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

³⁹³ Bilag – Miljøstyrelsens cover af 26. oktober 2017 vedrørende fremsættelsespakken for forslag til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v.

drikkevandskvalitetskrav ikke medtages, da der allerede er tilstrækkelig hjemmel i de gældende regler.

[...]

Sagen kort inkl. politisk landskab

Ændringer i forhold til høringsversionen

Lovforslaget indeholder ét element i modsætning til høringsudkastet som indeholdt tre. Det ene element, som vedrørte en dispensationsadgang, er ikke medtaget i det endelige lovudkast, idet en juridisk analyse har afklaret, at en lovændring på dette punkt ikke er nødvendig. [...].”

Det fremgår af det modtagne materiale, at ministeren den 30. oktober 2017 godkendte fremsættelsen af lovforslaget³⁹⁴.

Ministeren orienterede ved skrivelse af 15. november 2017³⁹⁵ Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om justeringerne i lovforslaget, herunder den ændrede juridiske vurdering af dispensationsadgangen:

”Nærmere juridisk afklaring af lovforslaget har medført, at lovforslaget er justeret på to punkter. 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. [...].”

5.2.5 Opgørelse og indhold af dispensationer

5.2.5.1 Opgørelse over antal af dispensationer meddelt i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen

Miljøstyrelsen sendte den 3. november 2020 en orientering til alle landets kommuner om en revideret juridisk vurdering af drikkevandsdirektivet og muligheden for at meddele dispensation³⁹⁶. Det fremgår af orienteringen, at den reviderede juridiske vurdering klarlægger, at det ikke længere er muligt at dispensere fra drikkevandskvalitetskrav, som fremgår af drikkevandsdirektivets bilag 1, del B, og andre parametre, der er fastsat af sundhedshensyn, jf. direktivets artikel 5, stk. 3. Orienteringen må ses i lyset af den forudgående korrespondance fra juli 2020 og frem mellem Kommissionen og Miljøstyrelsen samt departementet om dispensationsmuligheden, jf. afsnit 5.1.1 ovenfor.

Den 5. november 2020 fulgte Miljøstyrelsen op med endnu et brev til alle landets kommuner, hvori styrelsen udbad sig kopi af dispensationer givet efter reglerne i drikkevandsbekendtgørelsen fra 2013 til

³⁹⁴ [Bilag – Ministerens godkendelse af 30. oktober 2017 om forelæggelse af ændringslovsforslag.](#)

³⁹⁵ [Bilag – Skrivelse af 15. november 2017 til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.](#)

³⁹⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens orientering af 3. november 2020 til landets kommuner.](#)

datoen for brevets udsendelse³⁹⁷. Det fremgår af Drikkevandsredegørelsen (side 17), at styrelsen modtog svar fra alle landets 98 kommuner.

På tidspunktet for fremsendelsen af anmodningen af 5. november 2021 havde Miljøstyrelsen allerede journaliseret 65 dispensationer i sit journalsystem, idet disse var modtaget som orienteringssager i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 2, og § 18, stk. 2. Som følge af anmodningen modtog styrelsen efter det oplyste yderligere 22 dispensationer eftersendt af kommunerne.

Til Drikkevandsredegørelsen er der som bilag 14 vedlagt en oversigt over dispensationer meddelt af kommunerne i perioden 2013 til november 2020. Oversigten er delt op i to tabeller indeholdende henholdsvis "65 dispensationsafgørelser fra MST's journalsystem" og "22 yderligere dispensationsafgørelser eftersendt af kommunerne".

Det bemærkes, at kommunerne i perioden fra den 13. juli 2020, hvor Miljøstyrelsen modtog Kommissionens brev vedrørende dispensationsmuligheden, jf. afsnit 5.1.1 ovenfor, og den 3. november 2020, hvor Miljøstyrelsen sendte en orientering til kommunerne om den reviderede juridiske forståelse af dispensationsmuligheden, meddelte i alt 6 dispensationer i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen. Mindst 1 af dispensationerne angår en dispensation fra grænseværdier for stoffer, som fremgår af drikkevandsdirektivets bilag 1, del B³⁹⁸.

5.2.5.1.1 Opgørelse over dispensationer journaliseret hos Miljøstyrelsen forud for november 2020

Kammeradvokaten har på baggrund af det til nærværende undersøgelse modtagne materiale lavet en opgørelse over de 65 dispensationsafgørelser, som fremgår af tabellen "65 dispensationsafgørelser fra MST's journalsystem"³⁹⁹. Ifølge Miljøstyrelsen havde styrelsen forud for anmodningen af 5. november 2020 modtaget disse afgørelser som orienteringssager.

Dispensationerne er i tabel 1 fordelt på de enkelte år (2013-2020), ligesom det fremgår, hvor mange henholdsvis første-, anden- og tredje-gangs dispensationer samt dispensationer til større vandværker, der var blevet meddelt af kommunerne:

År	Antal dispensationsafgørelser i	1. gangs dispensation	2. gangs dispensation	3. gangs dispensation	Dispensation til større
----	---------------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-------------------------

³⁹⁷ Bilag – Miljøstyrelsens brev af 5. november 2020 til landets kommuner.

³⁹⁸ Bilag – Fax Kommunes dispensation af 13. august 2020 til Stubberup Vandværk fra grænseværdien for nikkel, som ifølge det til undersøgelsen modtagne materiale blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dag.

³⁹⁹ Jf. bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen.

	de enkelte år				vandværk
2013	3	3	0	0	0
2014	2	2	0	0	0
2015	3	3	0	0	0
2016	2	1	1 ⁴⁰⁰	0	0
2017	7	7	0	0	0
2018	20	19	1 ⁴⁰¹	0	5 ⁴⁰²
2019	22	17	5 ⁴⁰³	0	3 ⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ [Bilag – Brønderslev Kommunes afgørelse af 9. juni 2016](#) om dispensation til Serritslev Vandværk AMBA fra grænseværdien for fosfor. Kommunen har i fremsendelsesmailen af 9. juni 2016 til Miljøstyrelsen anført, at kommunen har ”forlænget dispensationen fra fosforkravet på [vandværket] med yderligere 3 år”. Kommunen har dog truffet afgørelsen i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16 og 17, som omhandler første gangs dispensationer. Af bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen fremgår, at Serritslev Vandværk henholdsvis den 18. juni 2013 og den 9. juni 2016 har fået dispensation fra grænseværdien for fosfor med udløb hhv. den 31. maj 2016 og 1. juni 2019. Fosfor er ikke en parameter fastsat i drikkevandsdirektivets bilag I, del B.

⁴⁰¹ [Bilag – Haderslev Kommunes afgørelse af 7. juni 2018](#) om dispensation til Årø Vandværk fra grænseværdien for DPC. Det fremgår af afgørelsen, at kommunen har forlænget dispensationen i en tidsbegrænset periode på maksimalt 1 år. Kommunen har dog truffet afgørelsen i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16 og 17, som omhandler første gangs-dispensationer. Kommunen har fremsendt en kopi af afgørelsen til Miljøstyrelsen ved e-mail af 8. juni 2018.

⁴⁰² [Bilag – 1\) Assens Kommunes afgørelse af 4. januar 2018](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Mariendal Vandværk, som ifølge afgørelsen har tilladelse til indvinding af 400.000 m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 4. januar 2018, [2\) Assens Kommunes afgørelse af 4. januar 2018](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Kildebakken Vandværk, som ifølge afgørelsen har tilladelse til indvinding af 500.000 m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 4. januar 2018, [3\) Norddjurs Kommunes afgørelse af 8. januar 2018](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Vandcenter Djurs a.m.b.a., som ifølge afgørelsen har tilladelse til indvinding af 1.644 m³ vand pr. dag. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 8. januar 2018, [4\) Kerteminde Kommunes afgørelse af 24. maj 2018](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Kerteminde Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 800.000 m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 24. maj 2018, og [5\) Middelfart Kommunes afgørelse af 8. januar 2018](#) om dispensation fra grænseværdien DPC til Staurbykskov Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 750.000 m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 8. januar 2018. Alle 5 dispensationer indgik i Miljøstyrelsens notificering af Kommissionen den 11. maj 2020, jf. ovenfor i afsnit 5.1.1.

⁴⁰³ [Bilag – 1\) Nordfyn Kommunes afgørelse af 20. maj 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC, methyl-desphenyl chloridazon og CGA 108906 til Nordfyns Vandværk truffet i medfør af §§ 16-18 i drikkevandsbekendtgørelsen. Kopi af afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 20. maj 2019, [2\) Nordfyn Kommunes afgørelse af 20. maj 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Tørrøse Vandværk truffet i medfør af §§ 16-18 i drikkevandsbekendtgørelsen. Kopi af afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 20. maj 2019, [3\) Nordfyn Kommunes afgørelse af 21. maj 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Hasmark Vandværk truffet i medfør af §§ 16-18 i drikkevandsbekendtgørelsen. Kopi af afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 21. maj 2019, [4\) Varde Kommunes afgørelse af 10. oktober 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Janderup Vandværk truffet i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 1. Kopi af afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 10. oktober 2019, og [5\) Assens Kommunes afgørelse af 8. januar 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DPC til Søby og Omegn Vandværk truffet i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16 og 17. Kopi af afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 22. januar 2019.

⁴⁰⁴ [Bilag – 1\) Aalborg Kommunes afgørelse af 14. juni 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for DMS til Vejgaard Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 700.000 m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 14. juni 2019, [2\) Silkeborg Kommunes afgørelse af 16. december 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for pH til Hvinningdal Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 2,5 mio. m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 17. december 2019, og [3\) Silkeborg](#)

2020	6	6	0	0	0
I alt	65	58	7	0	7

Tabel 1. Fordeling af de 65 dispensationsafgørelser journaliseret i Miljøstyrelsens system pr. 4. november 2020.

Det bemærkes, at det er de 5 dispensationer til større vandværker meddelt i 2018, jf. note 402, som indgik i Miljøstyrelsens notificering af 11. maj 2020 til Kommissionen, jf. afsnit 5.1.1.

Som anført i afsnit 5.1.1 har Miljøstyrelsen ikke foretaget yderligere notificeringer af Kommissionen, og det ses i det fremsendte materiale heller ikke fra styrelsens side at have været overvejet, om anden gangs-dispensationerne eller de 3 dispensationer, der blev meddelt til større vandværker i 2019, skulle notificeres til Kommissionen.

5.2.5.1.2 Gennemgang af dispensationer eftersendt af kommunerne i november 2020

Kammeradvokaten har ligeledes foretaget en gennemgang af de 22 dispensationer, som efter det oplyste blev eftersendt af kommunerne som følge af Miljøstyrelsens anmodning i brev af 5. november 2020.

Kammeradvokaten har i den forbindelse konstateret, at 8 ud af de 22 dispensationer faktisk ses fremsendt til Miljøstyrelsen på et tidligere tidspunkt og i langt de fleste tilfælde på tidspunktet for

[Kommunes afgørelse af 16. december 2019](#) om dispensation fra grænseværdien for pH til Gudenå Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 1 mio. m³ vand pr. år. Afgørelsen er fremsendt til Miljøstyrelsen den 17. december 2019.

dispensationernes meddelelse⁴⁰⁵. Ud af de 8 dispensationer er der tale om 1 anden gangs-dispensation fra oktober 2020⁴⁰⁶ samt 1 dispensation til en større vandforsyning fra marts 2020⁴⁰⁷.

5.2.5.1.3 Dispensationer, som ikke fremgår af bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen

Kammeradvokaten har ved en gennemgang af det fremsendte materiale desuden fundet 5 afgørelser om dispensation truffet i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens § 16, som ikke fremgår af bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen (oversigt over dispensationer i perioden 2013-november 2020).

Kammeradvokaten har derfor anmodet Miljøstyrelsen om at oplyse, hvorfor de 5 afgørelser ikke er medtaget på bilag 14, samt at oplyse, om de 5 dispensationer ændrer ved styrelsens opgørelse over antallet af meddelte dispensationer i Drikkevandsredegørelsen bilag 14.

Det drejer sig om følgende fem afgørelser:

- 1) Egedal Kommunes dispensation af 24. september 2019 fra grænseværdien for DMS til Hove Overdrevs Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato⁴⁰⁸,
- 2) Høje-Taastrup Kommunes dispensation af 28. august 2019 fra grænseværdien for DMS til Katrineberg Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato⁴⁰⁹,
- 3) Roskilde Kommunes dispensation af 1. april 2015 fra grænseværdien for nitrit til Snoldelev

⁴⁰⁵ [Bilag – 1\) Rebild Kommunes afgørelse af 17. marts 2020](#) om dispensation til Støvring Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [2\) Vejle Kommunes afgørelse af 20. marts 2020](#) om dispensation til Ravning Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [3\) Faxe Kommunes afgørelse af 9. juli 2020](#) om dispensation til Orup Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [4\) Faxe Kommunes afgørelse af 13. august 2020](#) om dispensation til Stubberup Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [5\) Hedensted Kommunes afgørelse af 21. oktober 2020](#) om dispensation til Klejs Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [6\) Middelfart Kommunes afgørelse af 30. august 2018](#) om dispensation til Husby Sønder Aaby Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [7\) Mariagerfjord Kommunes afgørelse af 18. januar 2019](#) til Dania A/S Vestre Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen d.s., [8\) Skive Kommunes afgørelse af 1. maj 2018](#) om dispensation til I/S Vejby Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen den 27. august 2018.

⁴⁰⁶ [Bilag – Hedensted Kommunes afgørelse af 21. oktober 2020](#) om dispensation fra grænseværdien for DMS til Klejs Vandværk. Det fremgår af afgørelsen, at der er tale om en forlængelse af en tidligere meddelt dispensation fra 2018. Kommunen har dog truffet afgørelsen i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens § 16.

⁴⁰⁷ [Bilag – Rebild Kommunes afgørelse af 17. marts 2020](#) om dispensation fra grænseværdien for kalkaggressiv CO₂ til Støvring Vandværk. Det fremgår af afgørelsen, at vandværket i 2019 solgte ca. 434.000 m³ til forbrugerne (svarende til ca. 1.200 m³ i gennemsnit pr. dag).

⁴⁰⁸ [Bilag – Egedal Kommunes dispensation af 24. september 2019 fra grænseværdien for DMS til Hove Overdrevs Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato.](#)

⁴⁰⁹ [Bilag – Høje-Taastrup Kommunes dispensation af 28. august 2019 fra grænseværdien for DMS til Katrineberg Vandværk.](#)

- Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato⁴¹⁰,
- 4) Kolding Kommunes dispensation af 29. januar 2016 fra grænseværdien for farvetal til Lunderskov Vandværk I/S, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato⁴¹¹, og
 - 5) Faxe Kommunes dispensation af 7. juli 2020 fra grænseværdien for pesticider til Henriettelund Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato⁴¹².

Miljøstyrelsen har for så vidt angår afgørelsen omtalt under nr. 1) oplyst følgende⁴¹³:

”Dispensation blev vurderet ikke relevant for drikkevandsredegørelsen i koordination med Departementet, da indvindingen på vandværket er under 10 m³/dag, og der ikke ses at være kommerciel eller offentlig aktivitet. Det har dog efterfølgende vist sig, at vandværket leverer til ca. 12 husstande, og da definitionen på et alment vandværk er, at det leverer til mere end 9 ejendomme og da en ejendom kan omfatte flere husstande, så kan der være tvivl om, hvorvidt Hove Overdrevs Vandværk alligevel er omfattet af drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 1. I mellemtiden er det dog blevet afklaret, at stoffet DMS, som dispensationen handler om, er et ikke-relevant nedbrydningsprodukt, jf. udkast til drikkevandsbekendtgørelsen sendt i høring af departementet 23. april 2021, og derfor ikke er omfattet af direktivet.

Dispensationen ændrer dermed ikke ved antallet af dispensationer, der burde have været notificeret til Kommissionen.”

Kammeradvokaten bemærker hertil, at det fremgår direkte af afgørelsen, at vandværket leverer vand til ca. 12 husstande eller i gennemsnit 3,7 m³ pr. dag, samt at vandværker med en tilsvarende lille vandproduktion og andre dispensationer fra grænseværdien for DMS er medtaget på bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen.

I relation til afgørelsen omtalt under nr. 2) har Miljøstyrelsen i vidt omfang oplyst det samme som for afgørelsen omtalt under nr. 1):

”Denne dispensation blev vurderet ikke relevant for drikkevandsredegørelsen i koordination med Departementet, da indvindingen på vandværket er under 10 m³/dag, og der ikke ses at være kommerciel eller offentlig aktivitet. Det har dog efterfølgende vist sig, at vandværket forsyner 11 husstande, og da definitionen på et alment vandværk er, at det leverer til mere

⁴¹⁰ [Bilag – Roskilde Kommunes dispensation af 1. april 2015 fra grænseværdien for nitrit til Snoldelev Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato.](#)

⁴¹¹ [Bilag – Kolding Kommunes dispensation af 29. januar 2016 fra grænseværdien for farvetal til Lunderskov Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato.](#)

⁴¹² [Bilag – Faxe Kommunes dispensation af 7. juli 2020 fra grænseværdien for pesticider til Henriettelund Vandværk, som blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dato.](#)

⁴¹³ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 20. april 2021 vedrørende supplerende materialebestilling 2 til pkt. 2 – Besvarelse af kommissariets spørgsmål 3, fremsendt til Kammeradvokaten den 26. april 2021.](#)

end 9 ejendomme og da en ejendom kan omfatte flere husstande, så kan der være tvivl om, hvorvidt Katrineberg Vandværk alligevel er omfattet af drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 1.I mellemtiden er det dog blevet afklaret, at stoffet DMS, som dispensationen handler om, er et ikke-relevant nedbrydningsprodukt, jf. udkast til drikkevandsbekendtgørelsen sendt i høring af departementet 23. april 2021, og derfor ikke er omfattet af direktivet.”

Kammeradvokaten bemærker hertil, at det også fremgår direkte af afgørelsen til nr. 2), at vandværket leverer vand til 11 husstande og har en indvindingstilladelse på 2.200 m³, samt at vandværker med en tilsvarende lille vandproduktion og andre dispensationer fra grænseværdien for DMS er medtaget på bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen.

For så vidt angår afgørelsen omtalt under nr. 3) har Miljøstyrelsen oplyst følgende⁴¹⁴:

”Denne dispensation er vurderet ikke relevant i koordination med Departementet, da den alene vedrører en overskridelse af en nationalt fastsat vejledende værdi. Da dispensationen blev givet, gjaldt således et vejledende krav for nitrit ved afgang [fra] vandværk på 0,01 mg/L (der kan overskrides, når det kan dokumenteres, at det danske kvalitetskrav på 0,1 mg/L er overholdt ved forbrugers taphane), samt to krav fastsat af Drikkevandsdirektivet også er overholdt; ved forbrugers taphane maks. 0,5 mg/L, og ved afgang vandværk maks. 0,1 mg/L.

Der blev målt en koncentration af nitrit på 0,021 mg/L ved afgang vandværk, og dermed er det alene den vejledende værdi ved afgang vandværk, som er overskredet. Det nationalt fastsatte krav ved afgang vandværk på 0,001 mg/L blev afskaffet ved BEK nr 802 af 01/06/2016.

Dispensationen ændrer derved ikke ved Miljøstyrelsen opgørelse over antallet af meddelte dispensationer i redegørelsen af 24. november 2020 med bilag, herunder antallet af dispensationer, der burde have været notificeret til Kommissionen.”

I relation til dispensationen omtalt under nr. 4) har Miljøstyrelsen oplyst følgende:

”Denne dispensation blev vurderet ikke relevant for drikkevandsredegørelsen i koordination med Departementet, da den alene vedrører en overskridelse af en nationalt fastsat vejledende værdi. Da dispensationen blev givet, gjaldt således et vejledende krav for farvetal ved afgang vandværk på 5 mg Pt/L (der kan overskrides, når det kan dokumenteres, at det danske kvalitetskrav på 15 mg Pt/L er overholdt ved forbrugers taphane). Direktivets krav er blot "acceptabel for forbruger og ingen væsentlig ændring" (bilag 1 del C).”

⁴¹⁴ Bilag – Miljøstyrelsens cover af 20. april 2021 vedrørende supplerende materialebestilling 2 til pkt. 2 – Besvarelse af kommissionens spørgsmål 3, fremsendt til Kammeradvokaten den 26. april 2021.

Kammeradvokaten bemærker vedrørende dispensationerne omtalt under nr. 3 og 4, at der på bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen er medtaget dispensationer til grænseværdier for stoffer, som ifølge Miljøstyrelsen er fastsat nationalt, f.eks. DPC og fosfor.

I relation til afgørelsen omtalt under nr. 5) har Miljøstyrelsen oplyst⁴¹⁵, at der ikke er tale om en dispensation til indvinding af drikkevand, som ikke overholder drikkevandskvalitetskravene, men alene et påbud om at sikre tilfredsstillende vandforsyning, før indvinding kan forekomme, som er udstedt med hjemmel i vandforsyningslovens § 62 stk. 1. Afgørelsen ændrer efter det oplyste derfor ikke ved Miljøstyrelsens opgørelse over antallet af meddelte dispensationer i Drikkevandsredegørelsen med bilag, herunder antallet af dispensationer, der burde have været notificeret til Kommissionen.

Kammeradvokaten bemærker hertil, at det fremgår direkte af afgørelsen, at der meddeles dispensation med hjemmel i drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 2, fra kvalitetskravene for pesticider, og at ”Miljøstyrelsen får en kopi af denne afgørelse, da den indeholder en dispensation, jf. drikkevandsbekendtgørelsens § 16, stk. 2.” Det bemærkes desuden, at afgørelsen er truffet den 7. juli 2020, og at vandværkets frist for at have sikret en tilfredsstillende vandforsyning i påbuddet er fastsat til den 15. oktober 2020. Det vil sige over 2 måneder længere end den 30 dages frist i direktivets artikel 9, stk. 4, hvorefter de kompetente myndigheder, hvis de finder en overskridelse af en parameterværdi ubetydelig, ikke behøves at meddele en dispensation i henhold til artikel 9, hvis problemet kan afhjælpes inden for højst 30 dage.

5.2.5.2 *Observationer vedrørende indhold af dispensationerne*

Efter en gennemgang af samtlige de fremsendte dispensationer kan det konstateres, at der ses flere eksempler på, at kommunerne har henvist til den forkerte hjemmel i deres afgørelser. Det gælder både i forhold til, at første gangs-dispensationer er blevet meddelt med hjemmel i drikkevandsbekendtgørelsens § 18 (den korrekte hjemmel er i stedet § 16, stk. 2), ligesom anden gangs-dispensationer er blevet meddelt med hjemmel i drikkevandsbekendtgørelsens § 16, eventuelt i tillæg med § 17 (den korrekte hjemmel er i dette tilfælde § 18).

Med hensyn til førstnævnte tilfælde kan der henvises til 4 første gangs-dispensationer fra Randers Kommune meddelt i perioden 30. januar 2015 til 31. august 2016, som alle er meddelt med hjemmel i drikkevandsbekendtgørelsens § 18, stk. 2⁴¹⁶. Samtlige 4 dispensationer fremgår af oversigten vedlagt som bilag

⁴¹⁵ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 20. april 2021 vedrørende supplerende materialebestilling 2 til pkt. 2 – Besvarelse af kommissoriets spørgsmål 3, fremsendt til Kammeradvokaten den 26. april 2021.](#)

⁴¹⁶ [Bilag – Randers Kommunes afgørelse af 30. januar 2015 om dispensation til Knejsted Mark Vandværk, afgørelse af 3. august 2015 til Linde Vandværk, afgørelse af 16. december 2015 om dispensation til Dalbyover Vandværk samt afgørelse af 31. august 2016 til Knejsted Vandværk.](#)

14 til Miljøstyrelsens redegørelse som ”journaliseret i styrelsens journalsystem” (dvs. forud for styrelsens brev af 5. november 2020 til kommunerne). Den forkerte hjemmelshenvisning ses ikke at være blevet påtalt af Miljøstyrelsen over for kommunen. Det antages derfor, at kopi af dispensationerne er blevet journaliseret i styrelsens system, uden at styrelsen i øvrigt har forholdt sig nærmere til indholdet heraf. Miljøstyrelsen kontaktede først i november 2020 kommunen vedrørende hjemmelshenvisningen, da styrelsen iværksatte en gennemgang af alle dispensationer til brug for udarbejdelsen af Drikkevandsredegørelsen⁴¹⁷.

Med hensyn til sidstnævnte tilfælde kan der henvises til de anden gangs-dispensationer, der er omtalt ovenfor i note 400, 401 og 406, og som rettelig burde have været meddelt i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens § 18 (fremfor § 16). Den forkerte hjemmelshenvisning ses ikke på noget tidspunkt at være blevet påtalt af Miljøstyrelsen over for de relevante kommuner. Det antages derfor, at kopi af dispensationerne er blevet journaliseret i styrelsens system, uden at styrelsen i øvrigt har forholdt sig til indholdet heraf. Som anført ovenfor i afsnit 3.2.5.1.2 og 3.2.5.3 indeholder drikkevandsdirektivet en forpligtelse til, at medlemsstaterne skal notificere Kommissionen om alle anden gangs-dispensationer, om end denne forpligtelse siden 2017 ikke er fremgået af drikkevandsbekendtgørelsen.

Den dispensation, der er omtalt ovenfor i note 400, blev imidlertid meddelt i juni 2016, hvor de danske regler i drikkevandsbekendtgørelsen stadigvæk indeholdt en bestemmelse om, at anden gangs-dispensationer skulle notificeres til Kommissionen, jf. 2016-bekendtgørelsens § 18, stk. 9. Hvis styrelsen havde læst dispensationen eller fremsendelsesmailen, hvori det er anført, at dispensationen er blevet forlænget, og sammenholdt dette med de på daværende tidspunkt gældende nationale regler, ville styrelsen sandsynligvis være blevet opmærksom på både henvisningsfejlen og notifikationskravet.

5.2.5.3 *Dispensationer i strid med drikkevandsdirektivet*

Som anført ovenfor i afsnit 5.1.2 har Miljøstyrelsen i Drikkevandsredegørelsen foretaget en opgørelse over antallet af de dispensationer, som kan have været meddelt i strid med drikkevandsdirektivets artikel 9. Styrelsen har anført, at der er tale om 39 ud af samlet 87 dispensationer. Opgørelsen er begrundet i, at de øvrige 48 dispensationer vedrører dispensationer fra grænseværdier, som er fastsat nationalt.

Af direktivets bilag I, del B, fremgår de stoffer og grænseværdier, som er omfattet af dispensationsmuligheden i artikel 9. Dog er grænseværdier fastsat af medlemsstaten i medfør af direktivets artikel 5, stk. 3, også omfattet af dispensationsmuligheden i artikel 9.

⁴¹⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens telefonnotat af 13. november 2020 fra samtale med Randers Kommune vedrørende hjemmel for dispensationer.](#)

Kammeradvokaten har derfor anmodet Miljøministeriets departement og/eller Miljøstyrelsen om at udarbejde en oversigt over på den ene side de stoffer og grænseværdier, som er fastsat nationalt i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3, og på den anden side de stoffer, som er fastsat nationalt, men ikke i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3. Miljøministeriets departement har ved sit fagkontor besvaret anmodningen og anført følgende⁴¹⁸:

”Det har ikke tidligere fremgået af bekendtgørelsen om der er tale om EU eller nationalt fastsatte krav. Miljøministeriets departement foretog i forbindelse med udarbejdelse af forelægningen til minister om sagen, en gennemgang af de 89 dispensationer med henblik på at vurdere, om de potentielt var i strid med drikkevandsdirektivet. [...] Denne vurdering skete på baggrund af anlæggenes indvindingsmængde, og hvorvidt anlægget leverer vand som led i kommerciel eller offentlig aktivitet. Hvis et vandforsyningsanlæg leverer vand til færre end 50 personer eller leverer mindre end 10 m³/dag i gennemsnit, og ikke leverer vand som led i en offentlig eller kommerciel aktivitet, er anlægget ikke omfattet af direktivet, og dispensation vil i så fald heller ikke være i strid med direktivet.

For så vidt angår de øvrige dispensationer er vurderingen sket på baggrund af oplysninger om på hvilke parametre, der er meddelt dispensation for, og om parameteret er omfattet af direktivets bilag I del B. Specifikt for DMS, var der usikkerhed omkring hvorvidt stoffet var en relevant eller ikke-relevant metabolit. Derfor blev det vurderet, at dispensationer meddelt for DMS muligvis var givet i strid med drikkevandsdirektivet. DMS er siden blevet vurderet til at være en ikke-relevant metabolit, hvorfor disse dispensationer i dag vurderes til at være i overensstemmelse med direktivet.”

5.2.6 *Øvrige henvendelser fra kommuner, organisationer m.v.*

Det fremgår af det fremsendte materiale, at Nordfyns Kommune den 2. december 2019 henvendte sig til Miljøstyrelsen med en forespørgsel om antallet af gange, hvor styrelsen med godkendelse fra Kommissionen havde meddelt tredje gangs-dispensationer i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens § 19⁴¹⁹. Det fremgår af en intern e-mailkorrespondance mellem to af Miljøstyrelsens medarbejdere, at der ikke var kendskab til, at der var meddelt tredje gangs-dispensationer, og at opfattelsen hos en af de pågældende medarbejdere var, at Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af drikkevandsdirektivet i 1998 anså systemet med tredje gangs-dispensationer som en overgangsordning⁴²⁰. Baggrunden for denne antagelse er ikke nærmere beskrevet.

Den 4. februar 2020 fremsendte Søby og Omegns Vandværk, som er beliggende i Assens Kommune, en ansøgning om tredje gangs-dispensation for kvalitetskravet for DPC til Miljøstyrelsen. Det fremgår af

⁴¹⁸ Bilag – E-mail af 5. maj 2021 med departementets svar på anmodning om udarbejdelse af oversigt over stoffer.

⁴¹⁹ Bilag – Nordfyn Kommunes e-mail af 2. december 2019.

⁴²⁰ Bilag – Miljøstyrelsens interne korrespondance af 11. december 2019.

ansøgningen, at vandværket i januar 2018 fik en første dispensation til fravigelse af kvalitetskravet, og at anden gangs-dispensationen blev meddelt i januar 2019 med udløb 1. januar 2020.

Miljøstyrelsen bekræftede ved e-mail af 24. februar 2020 modtagelsen af ansøgningen om tredje gangs-dispensation og oplyste samtidig i kvitteringsmailen, at *"Miljøstyrelsen og EU-Kommissionen [...] i ganske særlige tilfælde [kan] godkende en 3. dispensation"*⁴²¹. Miljøstyrelsen bemærkede herefter, at styrelsen *"[ikke] [u]middelbart [...] ud fra ansøgningen og udtalelsen fra Assens Kommune [kunne] vurdere, hvori det "ganske særlige" består i denne sag"*. Miljøstyrelsen foreslog herefter et møde for at drøfte sagen, som blev afholdt virtuelt den 13. marts 2020.

Af mødereferatet fremgår bl.a., at Miljøstyrelsen henviste til, at der skal være tale om et "ganske særligt tilfælde" for, at Miljøstyrelsen og Kommissionen kan godkende, at kommunalbestyrelsen meddeler en tredje gangs-dispensation. Det fremgår desuden, at Miljøstyrelsen bemærkede, at vandværket ikke på tidspunktet for mødet havde en gældende dispensation, og styrelsen gjorde derfor opmærksom på drikkevandsbekendtgørelsens § 15 og kommunalbestyrelsens pligt til at iværksætte de fornødne foranstaltninger med henblik på at foranledige det ulovlige forhold lovliggjort, herunder om nødvendigt meddele påbud i overensstemmelse med vandforsyningslovens § 62.

Det kan hverken i den fremsendte eksterne eller interne korrespondance ses, at et muligt udløb af dispensationsmuligheden omtales eller overvejes.

Den 5. maj 2020 henvendte Egedal Kommune sig til Miljøstyrelsen med et spørgsmål vedrørende muligheden for en "revidering" af en gældende dispensation⁴²². Kommunens forespørgsel omhandlede konkret, om der i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens § 16 var mulighed for at revidere en allerede udstedt dispensation for så vidt angik den højst tilladte grænseværdi, eller om der ved en sådan "ændring" skulle meddeles en ny (og derved anden gangs-) dispensation i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens § 18. Miljøstyrelsen besvarede ved e-mail af 3. juli 2020 kommunens e-mail og oplyste følgende⁴²³:

"[...] Indledningsvist bemærker jeg, at Miljøstyrelsens svar alene er vejledende.

Som vi drøftede i telefonen, er der tale om en konkret vurdering. Såfremt der i den oprindelige dispensation er sket en åbenlys fejl, så kan det evt. argumenteres for, at dispensationen kan rettes til uden, at der skal gives en ny dispensation. I modsat fald er det vores vurdering, at der som udgangspunkt skal gives en ny dispensation."

⁴²¹ [Bilag – Miljøstyrelsens e-mail af 24. februar 2020 til Søby og Omegns Vandværk m.v.](#)

⁴²² [Bilag – Egedal Kommunes e-mail af 5. maj 2020 til Miljøstyrelsen vedrørende mulighed for revidering af dispensation.](#)

⁴²³ [Bilag – Miljøstyrelsens e-mail af 3. juli 2020 til Egedal Kommune vedrørende revidering af dispensation.](#)

Som det fremgår af Miljøstyrelsens e-mail af 3. juli 2020 omtales et muligt udløb af dispensationsmuligheden ikke.

I august 2020 modtog Miljøstyrelsen et notat fra Danske Vandværker (brancheorganisationen for landets vandforsyninger) vedrørende omfanget af meddelte dispensationer til henholdsvis kommunale og forbrugerejede vandværker. Det fremgår bl.a. af notatet, at der i perioden 2015-2020 var blevet meddelt 55 dispensationer. Den AC-tekniker i Miljøstyrelsen, der modtog notatet, sendte dette videre til to andre medarbejdere i Miljøstyrelsen, og i fremsendelsesmailen blev anført følgende: ”Vi har også fået et notat om dispensationer, som måske har interesse.”⁴²⁴ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 oplyst, at notatet er baseret på Miljøstyrelsens oplysninger til brug for besvarelse af spørgsmål nr. 309 (MOF alm.del), som omtales nærmere nedenfor i afsnit 6.2.2.14.

5.2.7 Øvrigt materiale

5.2.7.1 Udkast til revideret vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen

Af det fremsendte materiale fremgår, at Miljøstyrelsen den 16. december 2019 sendte en orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen⁴²⁵. Styrelsen har i forklædet til sagen anført, at ændringen af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017 medførte et behov for revidering af den gældende vejledning, at en revideret vejledning var efterspurgt blandt kommuner og vandforsyninger, og at de tre kapitler, som var mest presserende af hensyn til udarbejdelse af nye kontrolprogrammer, var blevet sendt i høring allerede i december 2017. Styrelsen anførte vedrørende den videre proces, at styrelsen ”sender [det samlede] udkast[] til vejledning i offentlig høring frem til fredag den 13. marts 2020”.

Af Miljøstyrelsens baggrundsnotat til orienteringssagen fremgår bl.a. følgende:

”I december 2017 udsendes de tre kapitler, som var mest presserende af hensyn til udarbejdelse af nye kontrolprogrammer pr. 1. januar 2018 i høring.

De tre kapitler er [kapitel 2-4].

⁴²⁴ Bilag – Notat af 24. august 2020 fra Danske Vandværker vedrørende omfang af dispensationer samt e-mail af 26. august 2020 fra Miljøstyrelsen.

⁴²⁵ Bilag – Miljøstyrelsens fremsendelse af orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen den 16. december 2019 inkl. bilag.

Af de resterende kapitler er det primært i kap 5 "Forholdsregler mod utilfredsstillende vandkvalitet" og kap 8 "Information til forbrugerne", der er foretaget justeringer, som følge af ændringen i drikkevandsbekendtgørelsen af 24. oktober 2017.

Justeringen i kap 5. "Forholdsregler mod utilfredsstillende vandkvalitet" skyldes hovedsageligt af drikkevandskontrollen nu foretages som straks-prøve ved taphanen. Vejledningen er suppleret med forholdsregler når vandforsyningen ikke er ansvarlig for den utilfredsstillende kvalitet. Reglerne om påbud med dispensation er blevet taget ud af kap. 5 og er blevet et nyt selvstændigt kap. 6 "Påbud med dispensation".

[...]

Rettelserne i de øvrige kapitler er hovedsageligt af sproglig karakter samt mindre konsekvensrettelser som følge af de nævnte bekendtgørelsesændringer. Derudover er der lavet opdateringer som følge af henvisninger til ændrede regler." (understreget her)

Kammeradvokaten forstår det i baggrundsnotatet anførte således, at vejledningens tekst om muligheden for meddelelse af dispensation i udkastet var flyttet fra det oprindelige kapitel 5 til et nyt selvstændigt kapitel 6. Dette må forstås således, at udkastets kapitel 6 falder ind under det i notatet anførte om, at der i bl.a. kapitel 6 hovedsageligt blev foretaget rettelser af sproglig karakter og enkelte konsekvensrettelser.

I udkastets kapitel 6 vedrørende påbud med dispensationer⁴²⁶ er det beskrevet, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at dispensere fra kvalitetskravene i drikkevandsbekendtgørelsen i en begrænset periode. Det fremgår videre, at det er en betingelse for at meddele dispensation, at der efter kommunalbestyrelsens vurdering ikke umiddelbart er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning, og at dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden. Det er desuden anført, at kommunalbestyrelsen til brug for vurderingen af den potentielle sundhedsfare skal indhente en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed og skal sende kopier af meddelte dispensationer til Miljøstyrelsen. Det beskrives i udkastet til vejledning, at der kan meddeles både første-, anden- og tredje gangs-dispensationer i overensstemmelse med §§ 16-19 i den dagældende drikkevandsbekendtgørelse. Det fremgår endvidere, at hvor dispensationen "gives til en vandforsyning, som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ pr. dag, skal kommunalbestyrelsen sende kopi til Miljøstyrelsen [...] som videresender den til Europa-Kommissionen, jf. § 16, stk. 3". Afsnittet i den gældende vejledning fra 2014 om, at alle anden-gangs dispensationer skal notificeres til Kommissionen, jf. ovenfor i afsnit 3.2.5.3, er således taget ud af udkastet til ny vejledning.

⁴²⁶ Bilag – Udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg, dateret den 5. december 2019.

Det bemærkes, at den reviderede vejledning som sendt til orientering til departementet i december 2019 ikke blev udstedt. Det er således fortsat vejledningen fra 2014, der er gældende⁴²⁷.

5.2.7.2 *Materiale vedrørende opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra 2019 om sikring af grundvandet mod pesticider*

Kammeradvokaten har til brug for nærværende undersøgelse desuden anmodet Miljøstyrelsen om at fremsende dokumenter vedrørende styrelsens gennemgang af korrespondance vedrørende og opfølgning på Rigsrevisionens beretning fra 2019 om sikring af grundvandet mod pesticider, i det omfang materialet vedrører muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d.

Miljøstyrelsen har i cover af 3. marts 2021 til Kammeradvokaten⁴²⁸ anført, at Rigsrevisionens beretning handler om Miljøministeriets overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer om anvendelse af pesticider, og at der i forbindelse med Miljøstyrelsens generelle opfølgning på Rigsrevisionens beretning var et bredere fokus end forvaltningen af pesticidområdet.

Miljøstyrelsen oplyser endvidere i coveret, at beretningen og Miljøstyrelsens opfølgning ikke omhandler forvaltning af muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d, hvorfor der ikke har været relevant materiale at levere til dette punkt i materialebestillingen.

5.3 **Vurdering**

Det bemærkes indledningsvist, at vi af praktiske grunde i det følgende generelt omtaler den ansvarlige styrelse som Miljøstyrelsen eller styrelsen, uanset at vurderingerne også på nogle punkter angår en periode, hvor henholdsvis Naturstyrelsen og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning havde myndighedsopgaven.

⁴²⁷ Det bemærkes, at et udkast til ny vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg den 1. juli 2021 er sendt i høring med høringsfrist den 27. august 2021, og dette udkast indeholder bl.a. et nyt kapitel 6 om dispensationer.

⁴²⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens cover af 3. marts 2021 til Kammeradvokaten.](#)

5.3.1 *Indledende retlige bemærkninger*

5.3.1.1 *Miljøstyrelsens myndighedsopgaver*

Efter 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 har det været kommunerne, der har truffet afgørelse om at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i bekendtgørelsens bilag 1a-1d. Det fremgår af bekendtgørelsens § 16, stk. 2, og § 18, stk. 2, at kommunerne skal sende kopi af dispensationer til Miljøstyrelsen. Det har således været kommunerne, der har haft kompetencen til at træffe afgørelse efter reglerne, og Miljøstyrelsen har som udgangspunkt ikke haft en selvstændig myndighedsopgave i relation til administrationen af bekendtgørelsens §§ 16-19.

Det har derfor været overvejet, om karakteren af bestemmelserne i bekendtgørelsens § 16, stk. 2, og § 18, stk. 7, om, at Miljøstyrelsen "blot" skal orienteres om de af kommunerne truffne afgørelser om dispensation, fører til, at styrelsen kan udøve en form for stikprøve- eller risikobaseret kontrol i forhold til korrektheden af de truffne afgørelser, eller om det har været nødvendigt, at styrelsen skulle gennemgå alle afgørelser. Denne vurdering har også betydning for spørgsmålet om, hvilke standarder i forhold til sagsbehandlingen, som styrelsen må antages at have været underlagt.

Uanset at sagsbehandlingen af ansøgningerne om dispensation har ligget hos kommunerne, har Miljøstyrelsen som følge af notifikationsforpligtelsen til Kommissionen i visse tilfælde alligevel haft en selvstændig myndighedsopgave i relation til administrationen af reglerne. Det følger som anført af bekendtgørelsens § 16, stk. 3, og § 18, stk. 7, at Miljøstyrelsen inden 2 måneder skal give Kommissionen meddelelse om meddelte dispensationer for større vandforsyninger. Hertil kommer, at der efter drikkevandsdirektivets artikel 9, stk. 1, er krav om, at også anden gangs-dispensationer notificeres til Kommissionen⁴²⁹.

Det er Kammeradvokatens opfattelse, at en stikprøve- eller risikobaseret kontrol med de truffne afgørelser ikke ville have været tilstrækkeligt til at sikre Miljøstyrelsens selvstændige forpligtelse til notifikation af Kommissionen. Det er derimod Kammeradvokatens opfattelse, at en gennemgang af alle dispensationer for relevante oplysninger var en forudsætning for, at Miljøstyrelsen skulle kunne sikre overholdelsen af direktivets forpligtelser.

Hertil kommer, at Miljøstyrelsen indtil april 2018 deltog i møder i EU-regi i arbejdsgruppen under drikkevandsdirektivet og således fik information fra EU om forståelsen af direktivet, eventuelle ændringer, praksis i andre medlemsstater m.v. Det var desuden Miljøstyrelsen, der som ressortmyndighed for en

⁴²⁹ Bestemmelsen om, at Miljøstyrelsen skulle notificere anden gangs-dispensationer til Kommissionen blev dog taget ud af den danske drikkevandsbekendtgørelse ved revisionen af bekendtgørelsen i 2017, jf. afsnit 3.2.5.2.8, og det har således siden bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017, som trådte i kraft den 27. oktober 2017, ikke fremgået af de danske regler på området, at Miljøstyrelsen har været forpligtet til også at notificere anden gangs-dispensationer til Kommissionen.

række regler i vandforsyningsloven, herunder reglerne i drikkevandsbekendtgørelsen, foreslog og begrundende eventuelle ændringer i loven og bekendtgørelsen. Endelig er Miljøstyrelsen udsteder af Vejledning om Vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg og havde i december 2019 udarbejdet et udkast til en opdateret vejledning, som blev sendt som en orienteringssag til departementet.

5.3.1.2 *Stoffer og grænseværdier med henholdsvis EU-retligt og nationalt ophæng*

For at afgøre om et stof/en parameter og en grænseværdi/parameter værdi er omfattet af direktivets artikel 9, er det afgørende, om der er tale om et stof/en parameter, der enten fremgår af direktivets bilag I, del B, eller er fastsat i henhold til direktivets artikel 5, stk. 3 (fordi det var nødvendigt af sundhedshensyn), eller om der er tale om et stof/en parameter, der udelukkende har et nationalt ophæng (f.eks. fordi der gøres brug af en mere forsigtig tilgang i medlemslandet).

Stoffer/parametre og grænseværdier herfor, der ikke stammer fra direktivets bilag I, del B, eller er fastsat efter artikel 5, stk. 3, er derfor ikke underlagt bestemmelsen om dispensation i drikkevandsdirektivets artikel 9.

Det kan konstateres, at det ikke i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d, som der kan dispenseres fra i henhold til bekendtgørelsens §§ 16-19, sondres mellem på den ene side de stoffer med tilhørende grænseværdi, der har et EU-retligt ophæng, og på den anden side de stoffer med tilhørende grænseværdi, der udelukkende er fastsat nationalt.

De foreliggende oplysninger i de fremsendte dokumenter tegner efter Kammeradvokatens opfattelse et billede af, at Miljøstyrelsen ikke i forbindelse med sine myndighedsopgaver i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen har haft tilstrækkelig opmærksomhed på, at det var relevant at sondre mellem på den ene side de stoffer med tilhørende grænseværdi, der har et EU-retligt ophæng, og på den anden side de stoffer med tilhørende grænseværdi, som har et nationalt ophæng.

Kammeradvokaten lægger i den forbindelse vægt på, at det først er i forbindelse med Kommissionens brev af 13. juli 2020, at de danske myndigheder ses at have overvejet, hvorvidt dispensationer til stoffet DPC er omfattet af drikkevandsdirektivet. Efterfølgende har dispensationer til stoffet DMS været genstand for tilsvarende overvejelser. De dispensationer, der indtil november 2020 er meddelt fra grænseværdien for de pågældende stoffer, er således meddelt under den forudsætning, at der kunne meddeles dispensationer i henhold til direktivets artikel 9.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 oplyst, at der på tidspunktet for notificeringen var en formodning i styrelsen om, at DPC var et ikke-relevant stof, som ikke skulle notificeres, men at der på dette tidspunkt ikke forelå en formel vurdering heraf.

Kammeradvokaten finder – uanset det af Miljøstyrelsen oplyste i høringssvaret – ikke grundlag for ved besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 om korrekt forvaltning at foretage en særskilt bedømmelse af håndteringen af de to grupper af stoffer med tilhørende grænseværdier, idet Miljøstyrelsen ikke selv – før modtagelsen af Kommissionens brev af 13. juni 2020 – har foretaget denne sondring.

Vurderingen af Miljøstyrelsens forvaltning af muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d, jf. kommissoriets spørgsmål 3 som nærmere fastlagt i den fælles forståelse af kommissoriet af 25. februar 2021, skal ses i lyset af ovenstående betragtninger.

Det betyder bl.a., at vurderingen nedenfor i afsnit 5.3.2.3 om notificering af dispensationer ikke er en vurdering af, om manglende notificering af Kommissionen er i strid med drikkevandsdirektivet, men er udtryk for en vurdering af, om Miljøstyrelsens forståelse af reglerne burde have givet styrelsen anledning til at notificere Kommissionen, herunder hvad konsekvenserne i så fald forventeligt ville have været.

5.3.2 Miljøstyrelsens forvaltning af muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i 2019-bekendtgørelsens bilag 1a-1d

5.3.2.1 Kendskab til udløb af dispensationsmulighed i direktivets artikel 9

Det lægges på baggrund af de foreliggende oplysninger til grund, at Kommissionen første gang under ekspertgruppemødet den 29. januar 2013 orienterede medlemsstaterne om, at dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9 var underlagt en tidsbegrænsning/udløbsdato (som udgangspunkt i maj 2013), og at meddelelse af en dispensation herefter forudsatte helt særlige omstændigheder ("exceptional circumstances"). Danmark var repræsenteret på mødet med to medarbejdere fra Naturstyrelsen. At drøftelserne vedrørende dispensationsmuligheden blev bemærket af Naturstyrelsen, fremgår af det interne referat fra mødet, hvor den deltagende funktionsleder har anført, at dispensationer forudsætter helt særlige omstændigheder, og at bevisbyrden ligger hos medlemsstaten.

Det lægges på baggrund af de foreliggende oplysninger desuden til grund, at Kommissionen under ekspertgruppemøderne den 27. maj 2015 og 22. september 2016 på ny oplyste medlemsstaterne om, at dispensationer som det klare udgangspunkt kun kunne meddeles i 3 x 3 år fra og med compliance-tidspunktet i den enkelte medlemsstat. For eksempel fremgår det af mødereferatet fra mødet den 22. september 2016, at Kommissionen "*recalled to the participants the discussion on derogation article that took place at the expert group's meeting of 27 May 2015 and reminded them that no derogation could be granted anymore*" (understreget her).

I forbindelse med de to ekspertgruppemøder oplyste Kommissionen herudover udtrykkeligt medlemsstaterne om, hvordan dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9 mere præcist skulle forstås. Der var

ikke alene tale om mundtlige orienteringer, men også om præsentationer og skemaer, hvor de forskellige tidsfrister tydeligt var illustreret. Disse præsentationer er gengivet ovenfor i afsnit 5.2.1.2.6 og 5.2.1.2.8.

Hertil kommer, at Kommissionen i sin rapport fra 2016 om evaluering af drikkevandsdirektivet igen beskrev den retsstilling, som blev meldt ud til ovennævnte ekspertgruppemøder, jf. afsnit 5.2.2 ovenfor.

Kommissionen har således i hvert fald siden 2013 på flere ekspertgruppemøder og i evalueringsrapporten oplyst medlemsstaterne om, at der *som det klare udgangspunkt* ikke kunne gives dispensationer efter direktivets artikel 9 efter (for Danmarks vedkommende) den 25. december 2012.

Det kan dog konstateres, at hverken udmeldingen fra Kommissionen under ekspertgruppemøderne i 2013, 2015 eller 2016 eller oplysningerne i evalueringsrapporten fra 2016 gav styrelsen anledning til at vurdere den danske lovgivning på området eller til at undersøge kommunernes administration i henhold til drikkevandsbekendtgørelsen nærmere.

Kammeradvokaten er opmærksom på, at Kommissionen i præsentationen fra ekspertgruppemødet den 27. maj 2015 henviste til tre særlige tilfælde, hvor medlemslandene efter Kommissionens opfattelse lovligt kunne give dispensationer efter fristens udløb ("sene" dispensationer). De tre tilfælde var følgende: 1) der udpeges et nyt indvindingsområde til drikkevand, 2) vandforsyningen var i compliance (overholdt kvalitetskravene) den 25. december 2003, og 3) der fastsættes en ny parameterværdi for et eksisterende stof eller en parameterværdi for et nyt stof. Det fremgår af præsentationen, at en dispensation i alle tre tilfælde skulle ledsages af en særlig begrundelse, og at medlemsstaten havde bevisbyrden for, at der var tale om et særligt tilfælde.

Det er også i evalueringsrapporten fra 2016 anført, at medlemsstaterne under specifikke omstændigheder fortsat kunne meddele dispensation, men at dispensationerne skulle ledsages af en særlig begrundelse. I rapporten omtales tilfælde nr. 1) og 3) fra præsentationen den 27. maj 2015 som eksempler.

Som anført ovenfor i afsnit 5.2.1.2.8 er der i præsentationen fra ekspertgruppemødet den 22. september 2016 ikke medtaget slides vedrørende sene dispensationer, men muligheden er omtalt i referatet fra mødet⁴³⁰.

Kammeradvokaten er desuden opmærksom på, at medarbejderne fra styrelsen ifølge det oplyste forstod situationen således, at dispensationer meddelt til danske vandforsyninger var omfattet af det tilfælde af

⁴³⁰ Det bemærkes, at Danmark ikke var repræsenteret på ekspertgruppemødet den 22. september 2016, men at mødereferater og andre mødedokumenter var tilgængelige på Kommissionens hjemmeside. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 oplyst, at styrelsen modtager materiale og/eller besked pr. e-mail om, at materiale er uploadet på Kommissionens hjemmeside.

”sene” dispensationer, som Kommissionen beskrev under pkt. 2) i præsentationen fra mødet den 27. maj 2015 (det vil sige, at vandforsyningen overholdt kvalitetskravene den 25. december 2003), og at dette efter det oplyste er forklaringen på, at der ikke blev foretaget yderligere i sagen, f.eks. ved en udmelding til eller orientering af kommunerne om Kommissionens retningslinjer.

Det bemærkes, at denne overvejelse ikke fremgik af de oprindelige referater fra mødet. Det i Drikkevandsredegørelsen anførte må således antages at være baseret på de pågældende medarbejderes hukommelse og overvejelser, som de pågældende på daværende tidspunkt ikke fandt så væsentlige, at der blev nedfældet noget derom.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 desuden henledt opmærksomheden på styrelsens opsummering af forståelsen af reglerne i Drikkevandsredegørelsen af 24. november 2020 (side 8), hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”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, [...]. 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.”

Kammeradvokaten anerkender, at Kommissionens udmeldinger efterlod en mulighed for at anvende dispensationer i visse tilfælde.

Det bemærkes dog samtidig, at Kommissionens udmelding vedrørende, at dispensationer efter den 25. december 2012 kun kunne meddeles i særlige tilfælde, at der i så fald skulle være tale om ét af de af Kommissionen tre specificerede tilfælde, og at det var medlemsstaten, der ved fremlæggelse af en række oplysninger havde bevisbyrden for, at der var tale om et særligt tilfælde, var en klar skærpelse af den ”almindelige” dispensationsmulighed i direktivets artikel 9, som medlemsstaterne hidtil havde administreret efter. Artikel 9's anvendelsesområde er efter bestemmelsens ordlyd f.eks. ikke begrænset til tre tilfælde, ligesom der ikke blev stillet særlige krav til medlemsstatens bevisbyrde efter ordlyden af artikel 9.

Der har i bekendtgørelsens bilag 1a-1d ikke været sondret mellem grænseværdier for stoffer, som er fastsat med ophæng i drikkevandsdirektivet på den ene side og nationalt fastsatte stoffer på den anden side. Kommunerne har således ”blot” truffet afgørelse i medfør af bekendtgørelsens §§ 16-19, og der har ikke i afgørelserne været foretaget en vurdering af, om dispensationen er meddelt for stoffer fastsat med EU-retligt ophæng eller for nationale grænseværdier. Styrelsen har heller ikke ført en sådan oversigt og ses ikke – ved modtagelsen af dispensationerne til orientering – at have gjort andet end at gemme dispensationerne på en samlesag i styrelsens system.

Uanset at styrelsens medarbejdere efter det oplyste havde opfattelsen af, at dispensationer meddelt til danske vandforsyninger var lovlige ”sene” dispensationer, og at Danmark derved generelt var i overensstemmelse med drikkevandsdirektivet, er det i lyset af den skærpelse af dispensationsmuligheden, som Kommissionens udmeldinger i 2013-2016 utvivlsomt indebar, Kammeradvokatens vurdering, at det må anses for kritisabelt, at styrelsen ikke foretog sig yderligere med henblik på i hvert fald at få bekræftet, at styrelsens opfattelse var korrekt (herunder f.eks. at gennemgå og vurdere de dispensationer, som kommunerne havde sendt i kopi til styrelsen eller ved at indhente oplysninger om kommunernes praksis).

Efter Kammeradvokatens opfattelse burde udmeldingerne fra Kommissionen have ledt til en fornyet juridisk vurdering af direktivets dispensationsmulighed sammenholdt med de danske regler på området, som kommunerne som kompetente myndigheder på området administrerede efter. Hvis styrelsen havde reageret på udmeldingerne (ved f.eks. at undersøge kommunernes praksis, tage yderligere kontakt til Kommissionen, anmode departementet om en vurdering af reglerne eller eventuelt selv undersøge sagen nærmere), må det forventes, at den danske direktivstridige implementering, herunder administration af dispensationshjemlen, ville være blevet konstateret allerede på et tidspunkt i årene 2013-2016.

Kammeradvokaten anerkender – som anført ovenfor – at Kommissionens udmeldinger efterlod en mulighed for at anvende dispensationer i visse tilfælde. Det må efter Kammeradvokatens opfattelse også i dette tilfælde imidlertid anses for en påkrævet reaktion og/eller opfølgning på orienteringerne fra Kommissionen, at styrelsen som minimum skulle have orienteret kommunerne om Kommissionens udmeldinger samt som ressortmyndighed på området have vejledt kommunerne om de betingelser, der skulle være opfyldt ved meddelelse af dispensationer efter den 25. december 2012.

Det kan dog konstateres, at hverken vejledningen til kommunerne om behandlingen af dispensationssager, styrelsens gennemgang ved modtagelse af kopi af dispensationerne, eller lovgivningen på området i øvrigt, blev ændret som følge af Kommissionens udmeldinger om muligheden for at meddele ”sene” dispensationer.

Vurderingen af, at de danske kommuner allerede administrerede dispensationshjemlen i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for sene dispensationer, stemmer efter Kammeradvokatens

opfattelse således dårligt overens med, at der nationalt ikke blev foretaget ændringer hverken af lovgivningen eller administrationen heraf på bagkant af udmeldingerne fra Kommissionen.

Kommunerne fortsatte således med at træffe afgørelser i overensstemmelse med de danske regler på området som fastsat i 2019-bekendtgørelsen, som fortsat gav mulighed for dispensationer i henhold til ordlyden af direktivets artikel 9, idet kommunerne ikke blev orienteret om eventuelle ændringer i de juridiske rammer for at kunne meddele dispensation.

Det forekommer umiddelbart Kammeradvokaten uforståeligt, at den af Kommissionen udmeldte indskrænkning af muligheden for at meddele dispensationer med et EU-retligt ophæng ikke kom til udtryk hverken i vejledning, orienteringer eller anden kommunikation til kommunerne, eller at det ikke i styrelsen blev overvejet, om der skulle udstedes retningslinjer til kommunerne om sondringen mellem dispensationer for grænseværdier for stoffer med et EU-retligt ophæng på den ene side og nationale stoffer på den anden side. Det kunne i det mindste have været forventet, at styrelsen (i første omgang) havde drøftet Kommissionens udmeldinger med ledelsen, styrelsens juridiske kontor, departementet eller stillet spørgsmål til Kommissionen.

Hvis styrelsen var af den opfattelse, at de danske kommuner allerede administrerede dispensationshjemlen i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for sene dispensationer, og at det derfor ikke var nødvendigt med vejledninger, orienteringer eller anden kommunikation til kommunerne, ville det som minimum have været nærliggende, at styrelsen fremfor blot at modtage dispensationerne i sin elektroniske hovedpostkasse og derefter journalisere dem på en samlesag, foretog en nærmere gennemgang. Man kunne således have forventet, at styrelsen – i hvert fald i perioden efter Kommissionens udmeldinger i maj 2015 og september 2016 – havde gennemgået de af kommunerne trufne afgørelser for at sikre, at de af Kommissionen opstillede betingelser var opfyldt. Dette skete dog ikke. En sådan kontrol havde kunnet give styrelsen bedre belæg for vurderingen af, at administrationen allerede var i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer.

Hertil kommer, at Miljøministeriets departement, da departementet i april 2018 overtog opgaven med deltagelse i rådsmøder på miljøområdet, herunder i forhandlinger om det nye drikkevandsdirektiv, ikke ses at have været af den opfattelse, at de danske kommuner (allerede) administrerede dispensationsmuligheden i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for "sene" dispensationer. Der henvises til den korrespondance og de dokumenter, der er gennemgået ovenfor i afsnit 5.2.1.3, hvor departementet bl.a. har anført, at vandforsyninger på daværende tidspunkt (i 2019) f.eks. kunne søge om dispensation, hvis *"vandbehandlingen driller eller at nye installationer driller i forhold til fx kim tal"*, og at der således var *"flere årsager til at en vandforsyning vil ansøge kommunen og Miljøstyrelsen om dispensation end fund af forureninger"*. Departementet har i sine kommentarer til forslaget til nyt drikkevandsdirektiv

desuden anført, at Danmark ikke kunne tiltræde en indsnævring af dispensationsmuligheden til to nærmere angivne tilfælde, idet *”there can be many other factors for the need for a derogation.”*

Også det udkast til forslag til ændring af vandforsyningsloven, som styrelsen den 28. juni 2017 sendte til forelæggelse hos ministeren, hvor styrelsen foreslog indsættelse af en specifik hjemmel til at kunne fastsætte regler om dispensation, bærer præg af, at dispensationshjemlen i drikkevandsbekendtgørelsen i praksis blev administreret uden iagttagelse af Kommissionens skærpelse af den ”almindelige” dispensationsmulighed i direktivets artikel 9. Det fremgår således under afsnittet ”Gældende ret”, at *”[d]ispensation kan kun gives, hvis der ikke er mulighed for at fremskaffe anden vandforsyning, og der skal indhentes en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen, inden der dispenseres.”* De pågældende betingelser har sit ophæng i drikkevandsbekendtgørelsen og efterlader et indtryk af, at alene de nævnte to betingelser skulle være opfyldt for at kunne meddele dispensation. Der tages ved gengivelsen af gældende ret i lovforslaget således ikke højde for de skærpede betingelser, som Kommissionen i hvert fald fra 2015 og frem opstillede for at kunne meddele sene dispensationer, og som var blevet meldt ud til medlemsstaterne. Kammeradvokaten bemærker i den forbindelse, at det fremgår af de tilsendte sagsakter, at det var det samme kontor i styrelsen, som deltog i ekspertgruppemøder under drikkevandsdirektivet og udarbejdede både udkast til lovforslag og ministersagen vedrørende lovændringen⁴³¹. Det ville efter Kammeradvokatens opfattelse derfor have været oplagt, at styrelsen i udkastet til lovforslag havde beskrevet drikkevandsbekendtgørelsens bestemmelser om dispensation suppleret af de rammer, som Kommissionen opstillede, således at udkastet til lovforslag havde reflekteret Kommissionens fortolkning og indskrænkningen af dispensationsmuligheden.

Når det i lovforslaget herudover anføres, at dispensationsmuligheden skal ”svare til de nugældende regler”, er dette altså en videreførelse af de nationale regler om dispensation i drikkevandsbekendtgørelsen, som havde været gældende siden den oprindelige implementering af drikkevandsdirektivet i dansk ret i 2001. Disse regler afspejler således dispensationsmuligheden efter ordlyden af direktivets artikel 9 – uden de indskrænkninger, som Kommissionen orienterede medlemsstaterne om fra 2013 og frem.

Styrelsens vurderinger i tilknytning til det lovforberedende arbejde i forbindelse med ændringen af vandforsyningsloven i 2017 indeholder ikke en (fornyet) vurdering af de bagvedliggende bestemmelser i direktivet, men alene en fortolkning af de gældende bemyndigelsesbestemmelser i national ret.

I lyset af orienteringerne fra Kommissionen, materialet fra møderne i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, navnlig i perioden 2015-2016, samt evalueringsrapporten fra 2016, som styrelsen på

⁴³¹ Jf. f.eks. følgende bilag: E-mail af 12. juni 2015 sendt fra teknisk-faglig sagsbehandler til kontorchef med internt referat fra ekspertgruppemøde den 27. maj 2015, og Miljøstyrelsens e-mail af 28. juni 2017 – Forelæggelse af sag om lovforslag om justering af miljøbeskyttelse- og vandforsyningsloven.

tidspunktet for revisionen af drikkevandsbekendtgørelsen og forslaget til ændring af vandforsyningsloven i 2017 var bekendt med, burde styrelsen i sin vurdering også have inddraget, om der i drikkevandsdirektivet (overhovedet) var hjemmel til at opretholde dispensationsbestemmelserne i drikkevandsbekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 med henvisning til Drikkevandsredegørelsen anført, at opgaven med opdatering af drikkevandsbekendtgørelsen i forbindelse med implementering af de opdaterede bilag til drikkevandsdirektivet blev afgrænset til at omfatte implementering af EU's ændrede regler om kontrol af drikkevand med det mål at forenkle de danske regler om kontrol af drikkevand og opnå, at reglerne blev mere direktivnære. Herudover skulle de danske regler om kontrol af drikkevand samtidig ændres, så en undtagelsesbestemmelse i drikkevandsdirektivet kunne udnyttes, hvorefter små vandforsyninger undtages fra direktivets regler. Det anføres videre, at der ikke i styrelsen, hverken tidligere eller på dette tidspunkt, var en opfattelse af, at det var relevant at tage implementeringen af dispensationsreglerne op til revision.

På trods af det af Miljøstyrelsen i høringssvaret anførte vurderer Kammeradvokaten, at styrelsen burde have undersøgt direktivets dispensationsmuligheder nærmere i forbindelse med udarbejdelsen af ovennævnte lovforslag. Styrelsens beskrivelse af gældende ret i lovforslaget afspejler ikke den retstilstand, som Kommissionen havde orienteret medlemsstaterne om, og som Miljøstyrelsen på daværende tidspunkt var (eller burde være) bekendt med.

Det må derfor betragtes som en ufuldstændig juridisk vurdering, at styrelsen i forbindelse med revisionen af drikkevandsbekendtgørelsen og forslaget til ændring af vandforsyningsloven i 2017 valgte at anskue opgaven afgrænset til spørgsmålet om, hvorvidt der i vandforsyningsloven var hjemmel til, at kommunerne kunne varetage opgaven med at meddele dispensationer til vandværker.

Det skal bemærkes, som det også er anført i afsnit 3.2.5.1.3 om udløb af dispensationsmuligheden, at tidsbegrænsningen af dispensationsmuligheden ikke fremgår direkte af direktivets artikel 9. Der ses således eksempler på, at også Kommissionen i visse tilfælde ikke har været konsekvent i sin vejledning vedrørende dispensationsmuligheden, som den fremgår af artikel 9. Der henvises til Kommissionens brev fra maj 2014 til det tyske sundhedsministerium, jf. afsnit 5.2.1.2.4, hvor Kommissionen beskrev den retlige ramme for dispensationer ud fra ordlyden af artikel 9 uden at gøre opmærksom på, at denne mulighed var udløbet for Tysklands vedkommende, og at der alene ville kunne meddeles en sen dispensation, hvis betingelserne herfor i øvrigt var opfyldt.

Der henvises endvidere til afsnit 3.2.5.1.4, hvor det er beskrevet, at forgængeren til ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet ("sub-group of the Art. 12 Committee of the Drinking Water Directive") i oktober 2011 udstedte et dokumentet, hvori der bl.a. var medtaget formularer til indberetning til Kommissionen

af både første gangs-dispensationer til vandforsyninger på mere end 1.000 m³ pr. dag i gennemsnit eller en befolkning på mere end 5000 personer samt alle anden- og tredje gangs-dispensationer. Som anført i afsnit 3.2.5.1.4 var det ikke i dokumentet anført, at nogle af dispensationsmulighederne kunne være udløbet.

Det er imidlertid Kammeradvokatens opfattelse, at disse forhold ikke kan føre til en lempeligere vurdering af Miljøstyrelsens handlinger og/eller undladelser, idet Kommissionen meget klart og gentagne gange meldte ud, at muligheden for fortsat at meddele dispensationer efter udløbet af de 9 år fra compliance-tidspunktet var begrænset til de tilfælde, der kunne begrundes i kravene til ”sene” dispensationer.

Det bemærkes samtidig, at de omstændigheder, som Miljøstyrelsen har angivet som forklaring på, hvorfor der ikke blev reageret på Kommissionens udmelding, ikke handlede om, at udmeldingen var uklar, men at det derimod var styrelsens vurdering, at administrationen af de danske regler på området allerede var i overensstemmelse hermed.

Endelig bemærkes det, at det med Kommissionens svar af 13. juli 2020 stod Miljøstyrelsen klart, at dispensationsmuligheden efter direktivet som udgangspunkt var udløbet. Af de fremsendte sagsakter ses imidlertid, at der i en intern e-mailkorrespondance mellem to af Miljøstyrelsens medarbejdere allerede i december 2019 blev givet udtryk for den opfattelse, at muligheden for at meddele (i hvert fald tredje gangs-) dispensationer var en overgangsmulighed, jf. oplysningerne gengivet i afsnit 5.2.6 ovenfor.

5.3.2.1.1 Strukturelle og organisatoriske mangler

Det er i forlængelse af vurderingen anført ovenfor i afsnit 5.3.2.1 relevant at forholde sig til, hvad styrelsen kunne eller burde have gjort anderledes for, at Kommissionens udmeldinger ikke blot blev betragtet som uden relevans for den danske lovgivning og administration på området, men at viden fra møder i EU-regi i stedet kunne have været omsat til praktisk og korrekt forvaltning.

Dette spørgsmål kan selvsagt ikke besvares med sikkerhed, men det må konstateres, at styrelsen ikke har haft beskrevne og efterprøvede procedurer for deling af informationer fra ekspertgruppemøderne.

Der ses f.eks. eksempler på følgende tilfælde: (1) at der slet ikke er udarbejdet interne referater fra møderne, (2) at der er udarbejdet interne referater, men at disse ikke ses delt med chef(er) og kollegaer, og (3) at der har været udarbejdet interne referater, som er blevet videresendt til chefer og andre medarbejdere i styrelsen, men at det officielle materiale fra det pågældende ekspertgruppemøde ikke har været vedlagt, og at der således ikke har været mulighed for at se med ”nye øjne” på de udmeldinger, der kom fra Kommissionen.

Det af Miljøstyrelsen oplyste om, at *"referater fra møderne blev delt blandt kollegaer og chef i enheden Vandforsyning (VFS) i det omfang, det konkret blev vurderet relevant"*, ses derfor kun at omfatte interne referater, og kun i et (meget) begrænset omfang. Det ses også, at der i de tilfælde, hvor der er udarbejdet interne referater, og disse har været delt med chef eller andre kollegaer, ikke har været nogen form for opfølgning imellem medarbejderne eller overvejelser om, hvorvidt Kommissionens udmeldinger gav anledning til yderligere sagsskridt, herunder kontakt til øvrige fagkontorer eller departementet.

Videndelingen i styrelsen bærer således præg af, at forståelsen af direktivets bestemmelser (i relation til besvarelsen af nærværende spørgsmål: direktivets artikel 9) i overvejende grad har ligget hos de(n) medarbejder(e), der deltog i ekspertgruppemøderne. Det betyder, at hvis de(n) pågældende medarbejder(e) misforstod, overså eller fortolkede Kommissionens oplysninger og udmeldinger forkert, ville det være vanskeligt eller endda i visse tilfælde udelukket, at der på et senere tidspunkt blev "rettet op" herpå internt i styrelsen.

Der er også enkelte eksempler på, at den i ekspertgruppemødet deltagende medarbejder efterfølgende har delt relevante oplysninger vedrørende dispensationsmuligheden med kollegaer i styrelsen, herunder den daværende kontorchef. Af det interne referat fra ekspertgruppemødet den 27. maj 2015, som blev sendt til den daværende kontorchef, fremgår f.eks., at *"alle førstegangsdispensationer skulle umiddelbart starte fra tidspunktet for overholdelse af drikkevandsdirektivet"*, 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"*, at senere dispensationer under visse omstændigheder kan gives, men at *"de skal begrundes grundigt"*, og at det skulle undgås, at *"vandforsyninger tror, at dispensation stadig er mulig"*. Det interne referat blev fremsendt uden vedhæftning af det officielle mødereferat eller bilag i form af præsentationer m.v., og uden anmodning om en drøftelse eller lignende.

Der foreligger i de fremsendte sagsakter ingen intern korrespondance i forlængelse af fremsendelsen af det interne mødereferat.

Det kan desuden konstateres, at der ikke har været oprettet en koordinationskreds for ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet. Henset til den faste proces vedrørende deling af referater (og til hvilke myndigheder), som ifølge Miljøministeriets Guide til EU og internationalt arbejde skal iagttages, hvis der er oprettet en koordinationskreds, kan det ikke afvises, at oprettelsen af en koordinationskreds i det konkrete tilfælde ville have gjort en forskel i relation til, hvornår uoverensstemmelsen mellem direktivet og drikkevandsbekendtgørelsens regler om dispensationer var blevet konstateret.

Det fremstår for Kammeradvokaten dog ikke klart, om der i henhold til Miljø- og Fødevareministeriets "Guide til EU og internationalt arbejde" (afsnit 1.4) burde have været oprettet en koordinationskreds, således at møderne i ekspertgruppen var underlagt retningslinjerne fra guiden om, at der kort efter

mødernes afholdelse skulle udarbejdes et mødereferat, som skulle sendes til den relevante koordinationskreds. Snitfladen for, hvornår der skal oprettes en koordinationskreds, fremgår ikke af guiden, men det kan konstateres, at ”ekspertgrupper” generelt omtales i guidens afsnit 1.4. Det er derfor Kammeradvokatens anbefaling, at departementet i guiden til EU og internationalt arbejde forsøger at udstikke mere præcise retningslinjer for, hvornår der skal oprettes en koordinationskreds.

5.3.2.2 *Miljøstyrelsens udmelding til kommunerne vedrørende en revideret juridisk vurdering af drikkevandsdirektivet*

Som anført ovenfor modtog Miljøstyrelsen den 13. juli 2020 Kommissionens brev vedrørende fortolkningen af dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9. Miljøstyrelsen orienterede først departementet om Kommissionens fortolkning to måneder senere, nemlig den 15. september 2020. Herefter gik der yderligere knap to måneder før, at Miljøstyrelsen den 3. november 2020 sendte en orientering til kommunerne om den reviderede juridiske forståelse af dispensationsmuligheden. I perioden fra den 13. juli 2020 til den 3. november 2020 blev der som anført meddelt i alt seks dispensationer i henhold til 2019-bekendtgørelsen, og mindst én af disse dispensationer angår en dispensation fra grænseværdier for stoffer, som fremgår af drikkevandsdirektivets bilag 1, del B.

Det er efter Kammeradvokatens vurdering beklageligt, at Miljøstyrelsen ikke straks orienterede departementet om Kommissionens brev. Kommissionens udmelding har efter Kammeradvokatens opfattelse en sådan karakter, at den burde have været videregivet til departementet hurtigst mulig efter modtagelsen. Kommissionen anfører indirekte i brevet, at den danske administration af dispensationsmuligheden er i strid med drikkevandsdirektivet, og direktivstridige forhold vil som det altovervejende udgangspunkt altid være forhold, som departementet og ministeren bør orienteres om.

Det bemærkes, at det ikke er oplyst overfor Kammeradvokaten, hvorfor orienteringen af departementet først skete to måneder efter modtagelsen af Kommissionens brev. Det kan derfor ikke nærmere vurderes, hvad der konkret kunne have været håndteret anderledes i Miljøstyrelsen. Det bemærkes dog, at Miljøstyrelsens orientering til departementet den 15. september 2020 alene indeholder en kort redegørelse for sagens baggrund og af det retlige grundlag samt en (meget) kort vurdering af sagen fra Miljøstyrelsen. Orienteringen indeholder således ikke en mere omfattende redegørelse for styrelsens egen forståelse og/eller juridiske vurdering af direktivet eller oplysninger om, at Miljøstyrelsen i perioden har undersøgt sagen yderligere via Kommissionen eller andre medlemslande. Miljøstyrelsen lægger i coveret til departementet derimod op til, at *”[d]epartementet drøfter næste skridt med [Miljøstyrelsen], herunder kontakt til Kommissionen med henblik på en nærmere forståelse af dispensationsmuligheden i [d]rikkevandsdirektivet.”*

Det er i forlængelse heraf også beklageligt, at der ikke straks udgik en orientering til kommunerne om anvendelsen af dispensationsmulighederne i 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19. Den ”forsinkede” orientering af kommunerne på ca. 4 måneder medførte, at der i den mellemliggende periode blev givet en række dispensationer. Kammeradvokaten er bevidst om, at der ikke allerede i juli 2020 forelå en endelig vurdering hos de danske myndigheder af betydningen af Kommissionens udmelding og muligvis heller ikke en helt klar forståelse af indholdet i udmeldingen. Udmeldingen fra Kommissionen er efter Kammeradvokatens opfattelse dog tilpas klar til, at kommunerne kunne have været orienteret om f.eks., at der var iværksat et arbejde med henblik på en afklaring af dispensationsmulighederne i bekendtgørelsens §§ 16-19, og kommunerne kunne derfor have været opfordret til at berostille sager om dispensationer i en nærmere fastlagt periode. Det bemærkes, at det ikke er oplyst over for Kammeradvokaten, hvorfor orienteringen af kommunerne først skete ca. fire måneder efter modtagelsen af Kommissionens brev. Det kan derfor ikke nærmere vurderes, hvad der konkret burde have været håndteret anderledes i henholdsvis Miljøstyrelsen og (fra og med styrelsens orientering i september) departementet.

5.3.2.3 *Notificering af meddelte dispensationer*

Det er allerede i besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1 konkluderet, at drikkevandsbekendtgørelsen siden 2017 ikke har været en korrekt implementering af drikkevandsdirektivets artikel 9, idet bestemmelsen om, at Miljøstyrelsen skulle notificere alle anden gangs-dispensationer til Kommissionen, i 2017 blev taget ud af bekendtgørelsen⁴³², jf. afsnit 3.2.5.3 ovenfor.

2019-bekendtgørelsen indeholdt dog fortsat en bestemmelse om, at Miljøstyrelsen skulle notificere alle dispensationer til større vandforsyninger til Kommissionen, jf. bekendtgørelsens § 16, stk. 3, og § 18, stk. 7.

Miljøstyrelsen har oplyst, at notificeringen til Kommissionen i maj 2020 af fem dispensationer til større vandværker for stoffet DPC var den første og eneste gang, hvor styrelsen i henhold til drikkevandsdirektivets artikel 9 har foretaget en notificering af Kommissionen. Som det fremgår af tabel 1 ovenfor i afsnit 5.2.5.1.1, var det de fem dispensationer givet til større vandværker i 2018, som blev notificerede i 2020.

Notificeringen blev foretaget, fordi Miljøstyrelsen, jf. det i Drikkevandsredegørelsen anførte, var blevet opmærksom på, at notifikationsforpligtelsen ikke var blevet efterlevet, og at det derfor skulle sikres, at relevante dispensationssager blev notificeret. Styrelsen valgte herefter at notificere de fem dispensationer fra 2018 for stoffet DPC. Styrelsen foretog ikke på dette tidspunkt en vurdering af, hvorvidt DPC var

⁴³² Drikkevandsbekendtgørelsen indeholdt indtil ændringen i 2017 i § 18, stk. 9, en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen straks skulle sende kopi af (alle) anden gangs-dispensationer til SVANA (i dag Miljøstyrelsen), som skulle sende dem videre til Kommissionen.

et såkaldt ”relevant stof” i henhold til direktivet. Diskussionen om og vurderingen af, hvorvidt dispensationerne (overhovedet) skulle have været notificerede, blev først iværksat af Miljøministeriet i den efterfølgende dialog og korrespondance med Kommissionen, hvor ministeriet anførte, at de notificerede dispensationer vedrørte et efter direktivet ”ikke-relevant stof” jf. afsnit 5.1.1 ovenfor.

På tidspunktet for notificeringen i 2020 synes Miljøstyrelsen derfor dels at have været af den opfattelse, at der kunne dispenseres i henhold til direktivets artikel 9, dels at det i forbindelse med notificeringen ikke var nødvendigt at sondre mellem på den ene side grænseværdier for stoffer med et EU-retligt ophæng og på den anden side nationalt fastsatte grænseværdier for stoffer, jf. også det anførte i afsnit 5.3.1.2.

Da Miljøstyrelsens opgave i foråret 2020 må antages at have været at sikre, at notifikationsforpligtelsen i 2019-bekendtgørelsen skulle efterleves, forekommer det Kammeradvokaten uklart, hvorfor styrelsen ikke samtidig også notificerede de tre dispensationer til større vandværker, der var blevet givet i 2019, og som var journaliserede i styrelsens system, jf. tabel 1 ovenfor i afsnit 5.2.5.1.1. Én af disse dispensationer var meddelt for stoffet DMS, som først efterfølgende (i 2021) er blevet vurderet til at være en ikke-relevant metabolit. De to øvrige dispensationer var meddelt for stoffet pH, som fremgår af direktivets bilag I, del C (men dog ikke af bilag I, del B).

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 26. maj 2021 for så vidt angår de to dispensationer for stoffet pH anført, at sagsbehandleren i styrelsen har oplyst, at dispensationerne blev vurderet irrelevante i forbindelse med notifikationerne i maj 2020, da dispensationerne var givet til nationalt fastsatte krav. Ifølge styrelsen foreligger der dog ingen skriftlig dokumentation for vurderingen.

Med henvisning til, at den notifikation, som styrelsen foretog i maj 2020, ikke sondrede mellem på den ene side grænseværdier med et EU-retligt ophæng og på den anden side nationalt fastsatte grænseværdier, burde de to dispensationer fra 2019 formentlig have været notificeret ud fra den forståelse af lovgivningen, som styrelsen dengang havde. Det bemærkes i den forbindelse, at notificering af dispensationer til større vandværker skal ske inden to måneder efter, at de er blevet meddelt, jf. 2019-bekendtgørelsens § 16, stk. 3, og § 18, stk. 7.

For så vidt angår dispensationen fra grænseværdien for DMS til Vejgaard Vandværk, som har tilladelse til indvinding af 700.000 m³ vand pr. år, har Miljøstyrelsen i høringssvaret oplyst, at dispensationen blev vurderet til ikke at være omfattet af notifikationsforpligtelsen, da dispensationen ifølge styrelsen blev givet til 500 m³ vand pr. døgn.

Hertil bemærkes, at vurderingen af, om der er tale om et større vandværk i henhold til 2019-bekendtgørelsens § 16, stk. 3, og § 18, stk. 7, skal foretages på baggrund af, om der er tale om en *vandforsyning*,

som har tilladelse til indvinding af mere end 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit. Af vandforsyningslovens § 3, stk. 3, fremgår, at der ved almene vandforsyninger forstås den person eller juridiske enhed, der ejer et eller flere vandforsyningsanlæg, der forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme hver. Bestemmelsen i § 3, stk. 3, blev nyaffattet ved lov nr. 132 af 16. februar 2016 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., hvor begrebet ”almene vandforsyningsanlæg” blev ændret til ”almene vandforsyninger”. Af bemærkningerne til ændringslovens § 2, stk. 2, som ændrede vandforsyningslovens § 3, stk. 3, fremgår bl.a. følgende⁴³³:

”Da et ”anlæg” efter en naturlig sproglig forståelse angiver et fysisk anlæg, og ikke den juridiske enhed, foreslås begrebet ændret til ”en almen vandforsyning”. Med begrebet forstås den person, eller juridiske enhed, der ejer de konkrete vandforsyningsanlæg, der er forpligtet efter loven som en almen vandforsyning.”

Af dispensationen til Vejgaard Vandværk fremgår, at vandværket ved normal drift leverer ca. 500 m³ i døgnet. Kammeradvokaten forstår derfor Miljøstyrelsens kommentar i høringssvaret således, at styrelsen ved vurderingen har taget udgangspunkt i den faktiske distribution af vand fra det konkrete vandforsyningsanlæg og ikke den mængde vand, som vandforsyningen (dvs. den juridiske enhed og derved Vejgaard Vandværk) i henhold til indvindingstilladelsen totalt kan indvinde. Det fremgår af dispensationen til Vejgaard Vandværk, at vandværket kan indvinde fra to kildepladser, og at tilladelsesmængden for den ene kildeplads er 330.000 m³ vand/år og 370.000 m³ vand/år for den anden. Det vil sige samlet 700.000 m³ vand/år, og således mere end de 1.000 m³ vand pr. dag i gennemsnit, som er betingelsen i 2019-bekendtgørelsens § 16, stk. 3, og § 18, stk. 7 (og direktivets artikel 9, stk. 7).

Det vurderes derfor, at også dispensationen til Vejgaard Vandværk burde have været notificeret ud fra den forståelse af lovgivningen, som styrelsen dengang havde.

Hertil kommer yderligere én dispensation til et større vandværk fra marts 2020, som ifølge Miljøstyrelsens oversigt i bilag 14 i Drikkevandsredegørelsen blev eftersendt af den stedlige kommune i november 2020. Det fremgår dog af de fremsendte sagsakter, at styrelsen allerede på afgørelsestidspunktet i marts 2020 modtog kopi af dispensationen. Dispensationen er meddelt for kalkaggressiv CO₂, og burde – ud fra den samme argumentation som for så vidt angår dispensationerne fra 2019 – have været notificeret til Kommissionen i maj 2020.

I tillæg hertil skal det bemærkes, at der i perioden fra 2013-2020 desuden er meddelt syv anden gangs-dispensationer. Den første anden gangs-dispensation ses ud fra de fremsendte sagsakter at være blevet meddelt i 2016 for stoffet fosfor, jf. tabel 1 ovenfor i afsnit 5.2.5.1.1. På dette tidspunkt indeholdt de

⁴³³ Jf. bemærkningerne til § 2, stk. 2, i forslag nr. 91 til lov om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v. (ændring af vandforsyningslovens § 3, stk. 3).

danske regler i drikkevandsbekendtgørelsen stadigvæk en bestemmelse om, at anden gangs-dispensationer skulle notificeres til Kommissionen, jf. 2016-bekendtgørelsens § 18, stk. 9. Det må derfor også for så vidt angår anden gangs-dispensationen konstateres, at det var de interne procedurer i styrelsen, som ikke fungerede tilfredsstillende. Det bliver end mere tydeligt, når det tages i betragtning, at det rent faktisk fremgår af styrelsens ”egen” drikkevandsvejledning, at anden gangs-dispensationer skal notificeres til Kommissionen uanset størrelsen på vandværket⁴³⁴.

En notificering af anden gangs-dispensationen fra 2016 kunne have medført, at Kommissionen allerede i 2016 havde tilkendegivet over for styrelsen, at meddelelse af dispensationer efter direktivets artikel 9 som udgangspunkt ikke længere var mulig.

De øvrige seks anden gangs-dispensationer er meddelt efter ændringen af drikkevandsbekendtgørelsen i 2017, hvor bestemmelsen om notificering af alle anden gangs-dispensationer udgik. Drikkevandsvejledningen blev dog ikke ændret, og det fremgår den dag i dag af den gældende vejledning fra 2014, at anden gangs-dispensationer skal notificeres til Kommissionen uanset størrelsen på vandværket⁴³⁵.

5.3.2.4 Opgørelse og indhold af meddelte dispensationer

Afslutningsvis har nærværende undersøgelse afdækket, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad har foretaget korrekt journalisering af de dispensationer, som styrelsen har modtaget i kopi fra kommunerne.

Opgørelsen over de meddelte dispensationer viser således, at i hvert fald otte dispensationer var blevet fremsendt i kopi af kommunerne uden, at styrelsen i sine systemer har journaliseret disse på en måde, så de kunne fremfindes i forbindelse med udarbejdelse af Drikkevandsredegørelsen, jf. opgørelsen heraf i afsnit 5.2.5.1.2 ovenfor.

Det kunne desuden have været hensigtsmæssigt, hvis styrelsen løbende havde ført en oversigt over de dispensationer, der blev modtaget, således at oplysninger om og indholdet af dispensationerne fremgik på en overskuelig måde, herunder med oplysning om, hvorvidt styrelsen havde iagttaget sin eventuelle notifikationsforpligtelse.

En sådan oversigt ville formentlig også kunne have bidraget til, at styrelsen blev opmærksom på de henvisningsfejl, som en del af kommunernes afgørelser indeholder, jf. de observationer, der er beskrevet ovenfor i afsnit 5.2.5.2. Styrelsens manglende reaktion på de pågældende fejl forstærker det samlede

⁴³⁴ Jf. drikkevandsvejledningen, afsnit 5.4.4.

⁴³⁵ Det bemærkes dog også her, at et udkast til ny vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg blev sendt i høring den 1. juli 2021 med høringsfrist den 27. august 2021. Udkastet indeholder et nyt kapitel 6 om dispensationer.

indtryk af, at styrelsen ikke har haft den fornødne opmærksomhed på disse sager, herunder de forskellige retsfølger afhængig af, om der var tale om henholdsvis en første-, anden- eller tredje gangs-dispensation, samt om der var tale om en dispensation til et større vandværk.

Ovenstående omtale af fejl i kommunernes afgørelser, herunder henvisninger til konkrete paragraffer – og styrelsens manglende påtale heraf – skal ikke forstås således, at Miljøstyrelsen efter Kammeradvokatens opfattelse har en generel pligt til at gennemgå alle afgørelser i tilfælde, hvor styrelsen ifølge lov eller bekendtgørelse skal modtage kopi af en afgørelse.

Det er imidlertid Kammeradvokatens vurdering, at styrelsen for så vidt angår dispensationer meddelt i medfør af 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 havde en forpligtelse til at orientere sig i de afgørelser, som styrelsen modtog kopi af. Denne forpligtelse må i øvrigt anses for udvidet i forhold til den forpligtelse, som styrelser i almindelighed har til at forholde sig til afgørelser m.v., som de modtager i kopi.

Kammeradvokatens vurdering heraf er for det første begrundet i, at Miljøstyrelsen efter 2019-bekendtgørelsen havde en selvstændig myndighedsopgave i at notificere nærmere bestemte dispensationer til Kommissionen. Forpligtelsen til at notificere Kommissionen fulgte i vidt omfang af sondringen mellem, om der var tale om en første eller anden gangs-dispensation, og disse dispensationer blev meddelt i henhold til forskellige hjemler. Det kunne derfor være forventet, at styrelsen havde en øget opmærksomhed på den konkrete lovhjemmel for dispensationerne mhp., at styrelsen kunne opfylde forpligtelsen til at notificere Kommissionen.

For det andet må det også i denne vurdering gentages, at Kommissionens udmeldinger om dispensationsmuligheden og styrelsens egen vurdering af, at den danske administration var i overensstemmelse med Kommissionens fortolkning, burde have ført til et øget fokus på afgørelserne om dispensation, således at styrelsen løbende blev bekræftet i styrelsens opfattelse af, at administrationen var i overensstemmelse med Kommissionens udmeldinger. Det vil sige, at hvis styrelsen vælger at indtage det standpunkt, at kommunerne administrerer i overensstemmelse med Kommissionens udmelding – uden nærmere at drøfte dette med kommunerne eller at informere kommunerne om Kommissionens udmelding – forudsætter det en viden om indholdet af afgørelserne.

Det skal dog igen understreges, at Miljøstyrelsen ikke har en generel forpligtelse til at gennemgå enkelte afgørelser for hjemmel og indhold, men at ovenstående vurdering udspringer af de to – efter Kammeradvokatens opfattelse – særlige forhold, der gjorde sig gældende for så vidt angår dispensationer efter 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19. En myndigheds almindelige forpligtelse til sektortilsyn kan derimod i almindelighed basere sig på en eller anden form for mere risikobaseret tilgang, f.eks. udøvet ved en vis stikprøvekontrol.

For så vidt angår de dispensationer, som ikke fremgår af bilag 14 til Drikkevandsredegørelsen (Miljøstyrelsens oversigt over antal af dispensationer i perioden 2013 til november 2020), jf. afsnit 5.2.5.1.3 ovenfor, bemærker Kammeradvokaten, at den omstændighed, at Miljøstyrelsen i visse tilfælde ikke har medtaget dispensationer, kan skabe tvivl om fuldstændigheden af indholdet af oversigten. Som det er redegjort for ovenfor i afsnit 5.2.5.1.3, har Miljøstyrelsen ud fra en række begrundelser valgt ikke at medtage fem dispensationer, som efter Kammeradvokatens opfattelse burde have været anført på oversigten. Baggrunden for Kammeradvokatens vurdering er, at andre dispensationer, som vedrører det samme stof, vandmængde m.v., er medtaget på oversigten. Udvælgelsen af sager henholdsvis til og fra oversigten kan efter Kammeradvokatens opfattelse derfor i et vist omfang virke vilkårlig.

Kammeradvokaten er dog opmærksom på, at grænseværdierne for de stoffer, som de fem dispensationer angår, efterfølgende er vurderet som nationalt fastsatte grænseværdier, hvorfor dispensationerne ikke vurderes at være meddelt i strid med direktivets artikel 9.

6. SPØRGSMÅL 4

I henhold til kommissoriets spørgsmål 4 skal Kammeradvokaten undersøge, om der er sket korrekt orientering af minister og Folketing om forvaltningen af drikkevandsområdet. Vurderingen tager udgangspunkt i den retlige ramme for korrekt orientering af minister og Folketing, som er beskrevet nedenfor i afsnit 6.1. I afsnit 6.2 gennemgås det materiale, som Kammeradvokaten har vurderet relevant for besvarelsen af spørgsmålet. I afsnit 6.3 anføres herefter, hvilke oplysninger fra Miljøstyrelsen som er indgået i sager og orienteringer til henholdsvis departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget. Det vurderes herefter, om de pågældende med disse oplysninger direkte eller indirekte er blevet bibragt en konkret viden, som skulle have ført til, at overensstemmelsen mellem 2019-bekendtgørelsens §§ 16-19 og direktivets artikel 9 eller den fejlagtige administration af dispensationsmuligheden burde være blevet undersøgt nærmere.

6.1 Den retlige ramme for korrekt orientering af minister og Folketing

6.1.1 *Reglerne for korrekt orientering af Folketinget*

I ministeransvarlighedsloven⁴³⁶ er der fastsat regler om det retlige ansvar for ministres embedsførelse. Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, indeholder en bestemmelse om, at en minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. En minister er ifølge § 3, nr. 3, også ansvarlig for en underordnetes handling i form af urigtige oplysninger, hvis ministeren ikke i rimeligt omfang har ført tilsyn og fastsat instrukser, og det må anses for forsætligt eller groft uagtsomt.

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er det retlige udgangspunkt, at en minister ikke er underlagt pligt til at afgive oplysninger til Folketinget. Vælger ministeren at afgive oplysninger, følger det af bestemmelsen, at oplysningerne skal være rigtige og fyldestgørende. Bestemmelsen indeholder også en positiv oplysningspligt, derved at ministeren ikke under Folketingets behandling af en sag må fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt efter § 5, stk. 2, er forbundet med usikkerhed, og afgørelsen af, om der er tale om en urigtig eller vildledende oplysning eller fortielse, afhænger af en konkret bedømmelse⁴³⁷.

⁴³⁶ Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000.

⁴³⁷ Der henvises til Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, navnlig side 359 ff.

Ministerens ansvar for at give korrekte oplysninger til Folketinget er bl.a. relevant i forbindelse med spørgsmål fra Folketingets udvalg, jf. §8, stk. 6, i Folketingets forretningsorden⁴³⁸, og det er relevant i forbindelse med § 20 spørgsmål fra et medlem af Folketinget.

6.1.2 *Embedsmænds sandhedspligt*

Der gælder en sandhedspligt for embedsmænd. Sandhedspligten er bl.a. beskrevet i Kodex VII, hvor følgende fremgår⁴³⁹:

”Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.

Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand medvirke til, at ministre overholder deres sandhedspligt over for Folketinget. Efterlevelse af sandhedspligten er afgørende for, at Folketinget kan have tillid til de oplysninger, som de modtager i forbindelse med f.eks. behandling af lovforslag, og at Folketinget kan udøve sin kontrolfunktion over for regeringens ministre. [...]”

6.1.3 *Det almindelig sektortilsyn*

Efter dansk ret har ministerielle departementer *for det første* en ret og pligt til at føre tilsyn med administrationen af dets ressortområde (det almindelige sektortilsyn)⁴⁴⁰. Det almindelige sektortilsyn gælder, uanset om ressortområdet forvaltes af en underordnet myndighed eller af en eller flere myndigheder, som hører under andre ministerier. *For det andet* har et departement en ret og pligt til at føre tilsyn med underordnede myndigheders virksomhed.

⁴³⁸ Forretningsorden nr. 9444 af 23. maj 2019 for Folketinget.

⁴³⁹ Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, *Kodex VII. Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*, 2015, side 26.

⁴⁴⁰ Engberg, Morten, i Fenger, Niels (red.) (2018): *Forvaltningsret*, side 1058-1059, og pkt. 8.6 i Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet (opdateret 17. september 2017).

Tilsynet med underliggende myndigheder kan bl.a. udledes af grundlovens § 13, hvoraf det følger, at

”[...] Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.”

De nærmere regler om ministeransvar er fastsat ved lov om ministres ansvarlighed⁴⁴¹ (ministeransvarlighedsloven). Det fremgår af lovens § 3, nr. 3, at:

”[...] en minister anses for medvirkende til en underordnetes handling, når
[...]
3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Den overordnede myndigheds tilsynsforpligtelse er som udgangspunkt reaktiv, dvs. den udløses af, at den overordnede myndighed får en viden om mulige uhensigtsmæssigheder eller ulovligheder. Udgangspunktet er, at et departement har en pligt til at reagere, hvis den bliver opmærksom på et lovbrud af mere væsentlig karakter⁴⁴². Det kan samtidig ikke udelukkes, at man vil kunne komme frem til, at en overordnet myndighed har en aktiv tilsynsforpligtelse i særlige situationer, f.eks. i tilfælde, hvor departementet er ansvarlig for, at en underordnet myndighed har så få ressourcer, at det er tvivlsomt, om den kan løse sine opgaver inden for lovgivningens rammer.

6.2 Materiale

6.2.1 Materialebestillinger og materialeleverancer

6.2.1.1 Materiale fra Miljøstyrelsen

Kammeradvokaten har til brug for besvarelsen af spørgsmål 4 anmodet Miljøstyrelsen om at fremsende ministersager oversendt fra Miljøstyrelsen til Miljøministeriets departement samt materiale sendt til Folketinget fra perioden 1. januar 2013 til 24. februar 2021 vedrørende muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1a-1d. For så vidt angår materiale sendt til Folketinget har Kammeradvokaten anmodet Miljøstyrelsen om at fremsende både materiale afsendt af egen drift og besvarelser af udvalgsspørgsmål og § 20-spørgsmål.

⁴⁴¹ Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.

⁴⁴² Christensen, Bent (1997): *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation*, side 350 f.

Miljøstyrelsen har ved sine søgninger samlet fremfundet i alt 823 sager og har vurderet, at 14 ud af de 823 sager er relevante for undersøgelsen⁴⁴³. Disse sager er fremsendt til Kammeradvokaten. Styrelsen har hertil oplyst, at styrelsen har foretaget en bred søgning samt en manuel gennemgang af søgeresultaterne for at sikre, at alle relevante sager er blevet fremfundet.

Miljøstyrelsen har i coveret til materialeleverancen oplyst, at der ikke er fundet relevante ministersager fra perioden 2013-2018, da Miljøstyrelsen i denne periode ikke havde opfattelsen af, at reglerne i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 blev administreret i strid med drikkevandsdirektivet.

Det bemærkes, at ministeren den 30. oktober 2020 blev orienteret om departementets foreløbige vurdering af sagen⁴⁴⁴, og at ministeren den 3. november 2020 skriftligt orienterede Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om sagen⁴⁴⁵. Orienteringer af ministeren og eventuelt Folketinget om det efterfølgende forløb, herunder forhold vedrørende gældende dispensationer og udarbejdelse af drikkevandsredegørelsen, er ikke gennemgået i besvarelsen af spørgsmål 4. Baggrunden herfor er, at både departementet, ministeren og Folketinget fra dette tidspunkt var bekendt med den fejlagtige administration af dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsen, og at det fra dette tidspunkt således ikke er relevant at undersøge, om en eventuel tilbageholdelse af oplysninger om den fejlagtige administration fandt sted.

6.2.1.2 *Materiale fra Miljøministeriets departement*

Kammeradvokaten har til brug for besvarelsen af spørgsmål 4 tillige anmodet Miljøministeriets departement om at fremsende ministersager samt materiale sendt til Folketinget i perioden 1. januar 2013 til 24. februar 2021 vedrørende muligheden for at meddele dispensation fra kvalitetskravene fastsat i drikkevandsbekendtgørelsens bilag 1a-1d. For så vidt angår materiale sendt til Folketinget har Kammeradvokaten bedt departementet om at fremsende både materiale afsendt af egen drift og besvarelser af udvalgs spørgsmål og § 20-spørgsmål.

⁴⁴³ I de 14 sager indgår Miljøstyrelsens notificering af dispensationer til Kommissionen i maj 2020 samt 10 dokumenter oversendt til departementet i forbindelse med drikkevandsredegørelsen, herunder selve drikkevandsredegørelsen. De 10 omtalte dokumenter vedrørende drikkevandsredegørelsen er vurderet i besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 og omtales derfor som udgangspunkt ikke i besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 4 medmindre dette konkret er vurderet relevant.

⁴⁴⁴ [Bilag – Orientering af miljøministeren den 30. oktober 2020 om sag om dispensationer.](#)

⁴⁴⁵ [Bilag – Notat af 3. november 2020](#) til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg angående dispensationer meddelt vandforsyninger, som er givet i strid med drikkevandsdirektivet. Ministeren afholdt den 4. november 2020 desuden en teknisk gennemgang for Miljø- og Fødevareudvalget vedrørende sagen om dispensationer meddelt vandværker i strid med drikkevandsdirektivet. Materialet fra gennemgangen er vedlagt som bilag.

Departementet har den 11. marts 2021 fremsendt dels ministersager, dels sagsakter relateret til oversendelse til Folketinget. Departementet har efter anmodning fra Kammeradvokaten desuden den 26. maj 2021 fremsendt supplerende materiale.

Som anført ovenfor blev ministeren den 30. oktober 2020 orienteret om departementets foreløbige vurdering af sagen, og ministeren orienterede den 3. november 2020 Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om sagen. Orienteringer af ministeren og eventuelt Folketinget om det efterfølgende forløb, herunder forhold vedrørende gældende dispensationer og udarbejdelse af drikkevandsredegørelsen er ikke gennemgået i besvarelsen af spørgsmål 4. Baggrunden herfor er som anført ovenfor i afsnit 6.2.1.1, at både departementet, ministeren og Folketinget fra dette tidspunkt var bekendt med den fejlagtige administration af dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsen, og at det fra dette tidspunkt således ikke er relevant at undersøge, om en eventuel tilbageholdelse af oplysninger om den fejlagtige administration fandt sted.

6.2.2 *Relevant materiale*

6.2.2.1 Ministerforelæggelse vedrørende evaluering af drikkevandsdirektivet – dansk interessevaretagelse

Miljøstyrelsen sendte den 10. februar 2017 en sag vedrørende evaluering af drikkevandsdirektivet og dansk interessevaretagelse til ministerens godkendelse⁴⁴⁶. Baggrunden for forelæggelsen var, at ministeren ved en tidligere forelæggelse vedrørende Kommissionens arbejdsprogram for 2017 havde markeret interesse for en passage om, at Kommissionen i 2017 forventedes at præsentere et forslag til ændring af drikkevandsdirektivet.

Miljøstyrelsen indstillede til ministerens godkendelse, at Miljøstyrelsen skulle oplyse til Kommissionen, at der i forbindelse med revision af drikkevandsdirektivet burde være fokus på vandtab, på anvendelse af nye teknologiske muligheder samt indførelse af en fælles europæisk standard for produkter i berøring med drikkevand. Forelæggelsen blev godkendt af den daværende miljø- og fødevareminister den 12. marts 2017 og var forinden blevet godkendt både af en afdelingschef og departementschefen.

Som bilag til forelæggelsen var vedlagt et notat af 6. februar 2017 fra Miljøstyrelsen vedrørende ”Evaluering af drikkevandsdirektivet 2017 – dansk interessevaretagelse”. Af afsnittet om sagens baggrund fremgår, at Kommissionen har evalueret drikkevandsdirektivet med henblik på at vurdere, hvor der eventuelt skal foretages ændringer, og styrelsen henviser i den forbindelse til ”REFIT Evaluation of the

⁴⁴⁶ [Bilag – Miljøstyrelsens forelæggelse af 10. februar 2017 til ministeren vedrørende evaluering af drikkevandsdirektivet – dansk interessevaretagelse.](#)

Drinking Water Directive 98/83/EC”, som er nærmere omtalt i nærværende rapport afsnit 5.2.2. Styrelsen omtaler i notatet ikke de passager i REFIT-evalueringsrapporten, som angår dispensationer, jf. yderligere herom i afsnit 5.2.2 ovenfor. REFIT-evalueringen omtales desuden i departementets bestilling til Miljøstyrelsen af 9. februar 2017⁴⁴⁷. Departement har i hørings svar af 30. juni 2021 efter anmodning oplyst, at REFIT-evalueringen ikke var vedlagt sagen til departementet og derved heller ikke ministerforelæggelsen som bilag.

6.2.2.2 *Besvarelse af § 20 spørgsmål den 30. marts 2017*

Den daværende miljø- og fødevarerminister besvarede den 30. marts 2017 et § 20-spørgsmål stillet den 24. marts 2017 af Julie Skovsby (S) vedrørende en kommunes pressemeddelelse om overskridelse af fastsatte grænseværdier for drikkevand⁴⁴⁸. Spørgsmålet havde følgende ordlyd:

”Er det ministerens vurdering, at Nordfyns Kommunes pressemeddelelse »Veflinge Vandværk: Nordfyns Kommune svarer på kritik« af den 16. marts 2017 er udtryk for god kommunikation til forbrugerne og offentligheden omkring forløbet om drikkevandsprøver, der flere gange i perioden fra 2013-2016 har overskredet de fastsatte grænseværdier?”

Udkast til svar blev udarbejdet af Miljøstyrelsen og blev fremsendt til ministerens godkendelse ved forelæggelse af 28. marts 2017⁴⁴⁹. I den efterfølgende besvarelse af spørgsmålet, som er enslydende med Miljøstyrelsens udkast til svar, anførte ministeren bl.a. følgende:

”I Nordfyns Kommunes pressemeddelelse vedrørende Veflinge Vandværk af 16. marts 2017 redegør kommunen for de procedurer, der er fulgt i sager om overskridelse af drikkevandskvalitetskravene, herunder for inddragelse af sundhedsmyndighederne.

Jeg har spurgt Miljøstyrelsen, som ikke finder grundlag for at kritisere kommunens pressemeddelelse.

Miljøstyrelsen er også grundlæggende enig i Nordfyns Kommunes udlægning af reglerne i forhold til kontrol af drikkevandet.”

⁴⁴⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens forelæggelse af 10. februar 2017 til ministeren vedrørende evaluering af drikkevandsdirektivet – dansk interessevaretagelse.](#)

⁴⁴⁸ [Bilag - Spørgsmål nr. S 967 stillet den 24. marts 2017 af Julie Skovsby \(S\) samt ministerens besvarelse af spørgsmålet af 30. marts 2017.](#)

⁴⁴⁹ [Bilag – Forelæggelse af 30. marts 2017 vedrørende besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 967.](#)

Det bemærkes, at Nordfyns Kommunes pressemeddelelse af 16. marts 2017 ikke indeholder en udlægning af reglerne om dispensationsmuligheder⁴⁵⁰, ligesom Miljøstyrelsens bidrag til besvarelsen heller ikke indeholder en nærmere beskrivelse af reglerne om dispensationsmuligheder.

6.2.2.3 Ministerforelæggelse vedrørende ændring af drikkevandsdirektivets bilag II og bilag III, herunder ændring af drikkevandsbekendtgørelsen

Miljøstyrelsen sendte den 10. maj 2017 en sag vedrørende ændringer af drikkevandsdirektivets bilag II og bilag III, herunder ændring af drikkevandsbekendtgørelsen, til ministerens godkendelse⁴⁵¹. Forelæggelsen blev godkendt af den daværende miljø- og fødevareminister den 16. maj 2017, og var forinden blevet godkendt af en afdelingschef.

Af Miljøstyrelsens cover fremgår, at styrelsen indstillede, at ministeren godkendte en ændring af bl.a. drikkevandsbekendtgørelsen⁴⁵². I beskrivelsen af sagen var det anført, at ændringen af bekendtgørelsen skete som led i gennemførelsen af ændringsdirektivet til drikkevandsdirektivet⁴⁵³. Det var herudover anført, at styrelsen havde identificeret et behov for at tydeliggøre hjemlen til kommunernes meddelelse af dispensation for overskridelse af drikkevandskvalitetskrav, og at hjemlen forventes indarbejdet i vandforsyningsloven ved førstkommende lejlighed. Det blev videre anført, at kompetencen til at meddele dispensationer i den mellemliggende periode foreslås overført fra kommunerne til Miljøstyrelsen, hvilket også er afspejlet i §§ 17-20 i det udkast til ny bekendtgørelse, som var vedlagt forelæggelsessagen.

Udkastet til ny drikkevandsbekendtgørelse blev fremsendt til orientering til miljø- og fødevareordførerne for Venstre, Konservative og Liberal Alliance, som på daværende tidspunkt var i regering⁴⁵⁴.

Det bemærkes, at en ny drikkevandsbekendtgørelse med en overførelse af dispensationskompetencen fra de stedlige kommuner til Miljøstyrelsen aldrig blev udstedt. Miljøstyrelsen vurderede efter en nærmere

⁴⁵⁰ [Bilag – Nordfyn Kommunes pressemeddelelse af 16. marts 2017 m.v.](#)

⁴⁵¹ [Bilag – Miljøstyrelsens forelæggelse af 10. maj 2017 til ministeren vedrørende ændring af drikkevandsbekendtgørelsen m.v.](#)

⁴⁵² Også et forslag til ændring af bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger var omfattet af ministerforelæggelsen, men omtales ikke yderligere her.

⁴⁵³ Jf. Kommissionens direktiv 2015/1787/EU af 6. oktober 2015 om ændring af bilag II og III til Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand.

⁴⁵⁴ [Bilag – Ministerens orientering til ordførerne for VKOLA om ændring af drikkevandsbekendtgørelsen m.v. dateret den 10. maj 2017.](#)

juridisk afklaring, at en tydeliggørelse af hjemlen for kommunernes dispensationskompetence alligevel ikke var nødvendig, jf. nedenfor i afsnit 6.2.2.4.

6.2.2.4 *Ministerforelæggelse vedrørende lovforslag om ændring af vandforsynings- og miljøbeskyttelsesloven*

Som anført i afsnit 5.2.4 sendte Miljøstyrelsen den 21. juni 2017 en sag vedrørende høring af lovforslag om ændring af vandforsynings- og miljøbeskyttelsesloven til ministerens godkendelse⁴⁵⁵. Styrelsen anførte i coveret, at forslaget til ændringsloven bl.a. indeholdt et forslag om, at der blev indsat en specifik hjemmel for ministeren til at fastsætte regler om ”*kommunernes adgang til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav, som i dag, hvilket har manglet en tydelig lovhjemmel.*” Forelæggelsen blev godkendt af den daværende miljø- og fødevareminister den 25. juni 2017.

Udkastet til ændringslov blev til orientering fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 17. juli 2017 med oplysning om, at forslaget var sendt i ekstern høring⁴⁵⁶. Det fremgår af fremsendelsesbrevet, at lovforslaget bl.a. havde til formål at bemyndige miljøministeren til at fastsætte regler om ”*kommunernes adgang til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav, som i dag, hvilket der dog har manglet en tydelig lovhjemmel til.*” Der er i afsnit 5.2.4 redegjort for det nærmere indhold af forslaget til ændringslov.

Forslaget til ændringslov blev desuden omtalt i den skriftlige del af statsministerens redegørelse efter grundlovens § 38 for folketingsåret 2017/18⁴⁵⁷:

”MILJØ- OG FØDEVAREMINISTEREN

[...]

Ændring af lov om vandforsyning (Vejledningspligt om drikkevandskvalitet over for forbrugere m.v.) (Nov I)

Lovforslaget vil indeholde en bemyndigelse for miljø- og fødevareministeren til at fastsætte regler for kommuner og ejere af vandforsyningsanlæg om vejledningspligt om drikkevandskvalitet over for forbrugere. Lovforslaget vil herudover præcisere kommunernes dispensationshjemmel vedrørende drikkevandskvalitetskrav, ligesom lovforslaget vil fastlægge en pligt for kommuner til at indsende kopi af visse afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven til Miljø- og

⁴⁵⁵ [Bilag - Miljøstyrelsen forelæggelse af 21. juni 2017 til ministeren vedrørende forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v.](#)

⁴⁵⁶ [Bilag – Orientering af 17. juli 2017 til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg vedrørende forslag til ændring af lov om vandforsyning m.v.](#)

⁴⁵⁷ [Bilag – Folketingstidende G 2017/18, Redegørelse nr. R 1 af 3. oktober 2017, side 16.](#)

Fødevareministeriet med henblik på sikring af korrekt udbetaling af økologisk arealtilskud.”
(understreget her)

Som anført i afsnit 5.2.4 sendte Miljøstyrelsen efterfølgende den 27. oktober 2017 en (ny) sag vedrørende fremsættelse af forslag til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v.⁴⁵⁸ til forelæggelse hos ministeren. Det fremgår af styrelsens cover, at det indstilles, at lovforslaget justeres i forhold til høringsversionen, bl.a. således at dispensationsadgangen for kommunerne til i særlige situationer at kunne dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav ikke medtages, da der efter styrelsens vurdering allerede var tilstrækkelig hjemmel hertil i de gældende regler. Forelæggelsen blev godkendt af den daværende miljø- og fødevareminister den 31. oktober 2017 og var forinden blevet godkendt både af en afdelingschef og departementschefen.

Høringssvar og høringsnotat til lovforslaget blev til orientering fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 15. november 2017.⁴⁵⁹ ⁴⁶⁰ Det er anført i fremsendelsesbrevet, at lovforslaget i forhold til høringsversionen er justeret på to punkter, herunder at det ved en juridisk afklaring er belyst, at der i de gældende regler allerede er tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte regler om dispensationsadgang. Det fremgår tillige af høringsnotatet⁴⁶¹, at Miljøstyrelsen har foretaget en fornyet juridisk analyse, hvorved det er vurderet, at der allerede er tilstrækkelig hjemmel i gældende regler til, at en kommune kan dispensere fra drikkevandskvalitetskrav. Justeringerne af lovforslaget blev ikke omtalt i ministerens fremsættelsestale af 15. oktober 2017 til Folketinget⁴⁶².

⁴⁵⁸ [Bilag – Miljøstyrelsen forelæggelse af 27. oktober 2017 til ministeren vedrørende forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v.](#)

⁴⁵⁹ [Bilag – Ministerens orientering af 15. november 2017 til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om forslag til ændring af lov om vandforsyningsloven m.v.](#)

⁴⁶⁰ Fremsendelsesbrev, høringsnotat og høringssvar blev efterfølgende den 19. december 2017 genfremsendt til udvalget, da DANVA havde gjort Miljøstyrelsen opmærksom på, at DANVA's høringssvar ikke indgik i det oprindelige høringsnotat eller de vedlagte høringssvar.

⁴⁶¹ [Bilag – Miljøstyrelsens høringsnotat af 26. oktober 2017 vedr. forslag til ændring af vandforsyningsloven m.v.](#)

⁴⁶² [Bilag – Ministerens fremsættelsestale af 15. oktober 2017 vedrørende forslag til ændring af lov om vandforsyning.](#)

6.2.2.5 *Besvarelse af § 20-spørgsmål den 11. oktober 2017*

Den daværende miljø- og fødevareminister besvarede den 11. oktober 2017 et § 20-spørgsmål stillet den 6. oktober 2017 af Trine Torp (SF) vedrørende oplysning af forbrugerne ved overskridelser af pesticider og andre kemikalier i afgangsvandet fra vandværker⁴⁶³. Spørgsmålet havde følgende ordlyd:

”Hvad agter ministeren at foretage sig for at sikre, at forbrugerne altid oplyses med det samme, der opdages overskridelser af grænseværdierne for pesticider og andre kemikalier i afgangsværket fra vandværket, herunder hvad vandværket har gjort for at afværge forureningen, og hvor længe den har fundet sted.”

Udkast til svar blev udarbejdet af Miljøstyrelsen og fremsendt til ministerens godkendelse ved forelæggelse af 10. oktober 2017⁴⁶⁴. I den efterfølgende besvarelse af spørgsmålet anførte den daværende miljø- og fødeminister bl.a. følgende:

”Jeg agter ikke at igangsætte yderlige tiltag, da jeg mener, at de gældende regler på området generelt bør være tilstrækkeligt til at sikre, at forbrugerne oplyses i behørigt omfang. [...].

I de tilfælde hvor kvalitetsproblemerne er af en sådan art, at de ikke kan løses hurtigt, har kommunalbestyrelsen mulighed for at dispensere fra kvalitetskravene i en begrænset periode. Inden kommunalbestyrelsen kan dispensere, skal en udtalelse fra sundhedsmyndighederne være indhentet. Kommunalbestyrelsen skal informere de forbrugere, der berøres af dispensationen, om dispensationen, betingelserne herfor og om nødvendigt vejlede forbrugerne om, i hvilket omfang dispensationen kan indebære en særlig risiko, [...].

I øvrigt har jeg tillid til, at vandforsyningerne i samarbejde med kommunerne kan sikre, at vandforbrugerne oplyses om overskridelser af kvalitetskravene i det omfang, at det er nødvendigt.”

Som det fremgår af besvarelsen, blev spørgsmål nr. S 34 besvaret ud fra den forståelse af reglerne, som Miljøstyrelsen efter de foreliggende oplysninger havde på daværende tidspunkt. Det vil sige ud fra den forudsætning, at der kunne dispenseres i medfør af drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 uanset hvilket kvalitetskrav, sagen drejede sig om.

⁴⁶³ [Bilag – Spørgsmål nr. S 34 stillet den 6. oktober 2017 af Trine Torp \(SF\) samt ministerens besvarelse af spørgsmålet af 11. oktober 2017.](#)

⁴⁶⁴ [Bilag – Forelæggelse af 10. oktober 2017 vedrørende besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 34.](#)

6.2.2.6 *Ministerforelæggelse af sag om godkendelse af rammenotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv*

Miljøstyrelsen fremsendte den 15. februar 2018 en sag om godkendelse af rammenotat⁴⁶⁵ til EU-Miljøspecialudvalget om forslag til nyt drikkevandsdirektiv til ministeren⁴⁶⁶.

Miljøstyrelsen anførte i coveret til ministeren, at Kommissionen den 1. februar 2018 havde fremsat forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at forslaget lagde op til væsentlige ændringer i direktivet. Herefter oplyste Miljøstyrelsen de ”største ændringer”, men omtalte ikke Kommissionens forslag om, at det gældende direktivs artikel 9 om dispensationer skulle udgå. Følgende fremgår af coveret:

”Forslaget lægger op til væsentlige ændringer i direktivet, hvoraf de største bl.a. omfatter opdatering af listen af parametre til vurdering af drikkevandskvaliteten, indførelse af en mere risikobaseret tilgang til vandsikkerhed, samt forbedring af reglerne for gennemsigtighed og adgang til ajourførte oplysninger for forbrugerne. Herudover sigter forslaget efter at forbedre adgangen til sikkert drikkevand samt at modernisere og derigennem forenkle rapporteringsbestemmelser.”

Kommissionens forslag om at lade artikel 9 om dispensationer udgå er heller ikke omtalt i selve rammenotatet, men er alene nævnt i en enkelt sætning i gengivelsen af Landbrug & Fødevarers hørings svar: ”Landbrug & Fødevarer er bekymrede for, om fjernelse af dispensationen i den tidligere artikel 9 kan give udfordringer for fødevarevirksomheder med egen boring.”

Som anført i afsnit 3.2.5.1.5 fremgik det af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv, at ”[d]ispensationer [...] oprindeligt [blev] brugt til at indrømme medlemsstaterne op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameterværdi. Denne fremgangsmåde viste sig at være besværlig for både medlemsstaterne og Kommissionen. I nogle tilfælde medførte den desuden forsinkelser af udbedrende foranstaltninger, fordi muligheden for dispensation blev opfattet som en overgangsperiode. [...]” (understreget her)

Departementet har i hørings svar af 30. juni 2021 oplyst, at direktivforslaget ikke var vedlagt sagen til ministeren.

⁴⁶⁵ Rammenotater laves internt til regeringen og sendes ikke til Folketinget.

⁴⁶⁶ Bilag – Miljøstyrelsens forelæggelse af 15. februar 2018 af sag om godkendelse af rammenotat om nyt drikkevandsdirektiv til ministeren. Det bemærkes, at departementet står i hovedet på rammenotatet vedlagt forelæggelsen, men at departementet og Miljøstyrelsen i hørings svar af 30. juni 2021 har oplyst, at det var Miljøstyrelsen, der havde udarbejdet rammenotatet.

Ministeren godkendte forelæggelsen den 21. februar 2018, og denne var forinden blevet godkendt af både departementschefen og en afdelingschef.

Rammenotatet blev sendt til EU-Miljøspecialudvalget (til orientering) den 21. februar 2018.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at EU-Repræsentation på miljø- og fødevarerområdet den 14. februar 2018 sendte et referat af Kommissionens præsentation af forslaget til nyt drikkevandsdirektiv både til departementets og Miljøstyrelsens hovedpostkasse samt "cc" til en række navngivne medarbejdere både i departementet og styrelsen m.v.⁴⁶⁷ I resuméet fra præsentationen anførte EU-repræsentationen følgende:

"I sin præsentation af forslaget beskrev KOM, at man trods en god implementering af drikkevandsdirektivet havde fundet et behov for **at opdatere det mere end 20 år gamle direktiv**. KOM fokuserede på **fem hovedpunkter**, der var de væsentligste ændringer i det nye forslag. Det første var, at man ville anvende en mere helhedsorienteret **risikobaseret tilgang** for både store og små vandleverandører. Dernæst fokuserede KOM på en opdateret **liste over parametre** og parameterværdier i annekst I. Det tredje punkt var, at der med det reviderede direktiv skulle sikres mere **gennemsigtighed** med hensyn til drikkevandskvaliteten og forbrugernes adgang til aktuelle oplysninger. Det fjerde punkt var **fri adgang for alle** til drikkevand. Endeligt havde man i forslaget slettet tidligere art. 10 om **standarder for materialer i kontakt med drikkevand**, og i stedet udstedt standardiseringsmandater. KOM påpegede, at der i begyndelsesfasen vil kunne **forekomme ekstra omkostninger for vandleverandørerne**, hvilket de dog fandt blev opvejet af fordele, særligt i forhold til sundhedsrisici. [...]" (oprindelige fremhævelser)

Som det fremgår af resuméet, omtales det ikke, at Kommissionen i forslaget (også) lagde op til, at artikel 9 om dispensationer i det gældende direktiv skulle udgå.

Miljøstyrelsen synes i coveret vedrørende godkendelse af rammenotatet samt i selve rammenotatet, jf. ovenfor, at have lænet sig tæt op ad det referat vedrørende hovedpunkterne i direktivforslaget, som EU-Repræsentationen fremsendte den 14. februar 2018. Det er således de 5 hovedpunkter fra Kommissionens præsentation omtalt i EU-repræsentationens referat, som Miljøstyrelsen gengiver i begge dokumenter. Miljøstyrelsen har i hørings svar af 30. juni 2021 anført, at dette skyldes, at styrelsen ikke på daværende tidspunkt havde andre væsentlige opmærksomhedspunkter til sagen.

⁴⁶⁷ Bilag – EU-Repræsentationens e-mail af 14. februar 2018 med referat af Kommissionens præsentation af forslaget til nyt drikkevandsdirektiv.

6.2.2.7 *Ministerforelæggelse af sag om godkendelse af grundnotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv*

Miljøstyrelsen fremsendte den 16. februar 2018 en sag om godkendelse af grundnotat⁴⁶⁸ til Folketingets Europaudvalg om forslag til nyt drikkevandsdirektiv til ministeren⁴⁶⁹.

Miljøstyrelsen anførte i coveret til ministeren, at Kommissionen den 1. februar 2018 havde fremsat forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at forslaget lagde op til væsentlige ændringer i direktivet. Herefter oplyste Miljøstyrelsen de ifølge styrelsen ”største væsentlige ændringer”, men omtalte ikke Kommissionens forslag om, at det gældende direktivs artikel 9 om dispensationer skulle udgå. Det i coveret anførte svarer til det, der også blev anført i coveret vedrørende rammenotatet om forslag til nye drikkevandsdirektiv, jf. afsnit 6.2.2.6 ovenfor⁴⁷⁰.

Kommissionens forslag om at lade artikel 9 om dispensationer udgå er heller ikke omtalt i selve grundnotatet, men er alene nævnt i en enkelt sætning i gengivelsen af Landbrug & Fødevarers høringssvar: *”Landbrug & Fødevarer er bekymrede for, om fjernelse af dispensationen i den tidligere artikel 9 kan give udfordringer for fødevarerens virksomheder med egen boring.”*

Som anført i afsnit 3.2.5.1.5 fremgik det af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv, at *”[d]ispensationer blev oprindeligt brugt til at indrømme medlemsstaterne op til ni år til at løse problemer med manglende overholdelse af en parameter værdi. Denne fremgangsmåde viste sig at være besværlig for både medlemsstaterne og Kommissionen. I nogle tilfælde medførte den desuden forsinkelser af udbedrende foranstaltninger, fordi muligheden for dispensation blev opfattet som en overgangsperiode. [...]”* (understreget her)

Departementet har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at Kommissionens direktivforslag ikke var vedlagt sagen til ministeren.

⁴⁶⁸ Regeringen udarbejder grund- og nærhedsnotater for alle nye direktivforslag, som bl.a. skal indeholde et resumé af forslagets indhold, en beskrivelse af forslagets væsentligste elementer, herunder hjemmelsgrundlag, og en beskrivelse af gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor. Grund- og nærhedsnotater sendes til Folketingets Europaudvalg og til relevante fagudvalg.

⁴⁶⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens forelæggelse af 16. februar 2018 af sag om godkendelse af grundnotat om nyt drikkevandsdirektiv til ministeren.](#)

⁴⁷⁰ Departementet har i høringssvar af 30. juni 2021 bemærket, at rammenotatet og grundnotatet indholdsmæssigt er stort set ens, og at notaterne i departementet forstås som det samme. Da notaterne er fremsendt separat ad to omgange, og da rammenotatet til forskel fra grundnotatet også indeholder regeringens indstilling, er begge ministerforelæggelser omtalt her.

Ministeren godkendte forelæggelsen den 21. februar 2018, og denne var forinden blevet godkendt af både en afdelingschef og departementschefen.

Grundnotatet blev sendt til Folketingets Europaudvalg til orientering den 21. februar 2018. Det fremgår af Miljøstyrelsens cover af 16. februar 2018, at forslaget var på Europaudvalgets oversigt over prioriterede nye sager.

Som anført ovenfor i afsnit 6.2.2.6 vedrørende rammenotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv svarer de anførte ”største væsentlige ændringer” i coveret til de hovedpunkter, som EU-Repræsentation på miljø- og fødevareområdet i e-mail af 14. februar 2018⁴⁷¹ oplyste i referatet af Kommissionens præsentation af forslaget til nyt drikkevandsdirektiv.

6.2.2.8 Teknisk gennemgang for Miljø- og Fødevareudvalget af forslag til nyt drikkevandsdirektiv

Efter Kommissionens fremsættelse af forslag til nyt drikkevandsdirektiv i februar 2018 anmodede Miljø- og Fødevareudvalget om en teknisk gennemgang af direktivforslaget. Denne gennemgang blev foretaget af den daværende miljø- og fødevareminister den 23. maj 2018 bistået af to medarbejdere fra departementets fagkontor for Ressourcer og Forsyning⁴⁷². I præsentationen for udvalget er medtaget en oplysning over ”Væsentlige ændringer i direktivforslaget”. Forslaget til ændring af direktivets dispensationshjemmel er ikke medtaget på listen og er heller ikke omtalt i det interne cover, der blev forelagt ministeren forud for udvalgsrådet.

6.2.2.9 Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 25. juni 2018

Departementet forelagde den 31. maj 2018 samlenotat⁴⁷³ forud for rådsmøde (miljø) den 25. juni 2018 til ministerens godkendelse⁴⁷⁴. Kommissionens forslag til revision af drikkevandsdirektivet var sat på dagsordenen til rådsmødet som et b-punkt⁴⁷⁵ til politisk drøftelse/udveksling af synspunkter.

⁴⁷¹ [Bilag – EU-Repræsentationens e-mail af 14. februar 2018 med referat af Kommissionens præsentation af forslaget til nyt drikkevandsdirektiv.](#)

⁴⁷² [Bilag – Miljø- og Fødevareministerens tekniske gennemgang den 23. maj 2018 af forslag til nyt drikkevandsdirektiv.](#)

⁴⁷³ Forud for hvert rådsmøde, hvor et forslag til retsakt skal behandles, udarbejdes et samlenotat. Samlenotaterne skal indeholde den samme type information som grundnotaterne, blot skal oplysningerne være opdaterede. Ændringer i forhold til grund- og nærhedsnotatet skal markeres tydeligt. Samlenotater sendes til Folketingets Europaudvalg og relevante fagudvalg.

⁴⁷⁴ [Bilag – Forelæggelse af 31. maj 2018 af samlenotat forud for rådsmøde \(miljø\) den 25. juni 2018.](#)

⁴⁷⁵ Dagsordenen for rådsmøder er inddelt i del A og del B. Er der opnået enighed i Coreper, optages punktet i del A på dagsordenen og kan godkendes uden debat. Ellers optages punktet i del B for punkter, der kræver debat. Hvis der er tale om vedtagelse af

Det fremgår af samlenotatet, at notatet var et revideret genoptryk af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 21. februar 2018, jf. ovenfor i afsnit 6.2.2.7, og at eventuelle ændringer var markerede i samlenotatet.

Det fremgår indledningsvis og i overensstemmelse med grundnotatet, at Kommissionen havde fremsat forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at forslaget lagde op til væsentlige ændringer i direktivet. Den efterfølgende opstilling af de ”største væsentlige ændringer” omfattede heller ikke i samlenotatet Kommissionens forslag om, at det gældende direktivs artikel 9 om dispensationer skulle udgå. Derimod er der i samlenotatet tilføjet et afsnit om formandskabets ændringsforslag (”kompromisforslaget”) vedrørende dispensationsmuligheden:

”Herudover findes i kompromisforslaget mulighed for at meddele tidsbegrænset dispensation for overskridelser af kvalitetskrav til drikkevandet, hvis disse ikke har sundhedsmæssige konsekvenser, svarende til den nuværende danske administrationspraksis. Der er mulighed for undtagelse på to gange tre år.” (understreget her)

Departementet ses i samlenotatet at have forudsat, at den danske administrationspraksis på tidspunktet for fremsættelsen af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv (i februar 2018) svarede til det gældende direktivs artikel 9 og drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19⁴⁷⁶.

Departementet har i høringsvar af 30. juni 2021 oplyst, at hverken Kommissionens direktivforslag eller formandskabets kompromisforslag var vedlagt sagen til ministeren.

Ministeren godkendte forelæggelsen den 7. juni 2018, og denne var forinden blevet godkendt af både en afdelingschef og departementschefen. Samlenotatet blev herefter sendt til regeringens EU-udvalg den 12. juni 2018 og til Folketingets Europaudvalg den 14. juni 2018.

6.2.2.10 ØU-sag om drikkevandsdirektivet

Departementet forelagde i januar 2019 en ØU-sag for ministeren om det nye drikkevandsdirektiv⁴⁷⁷. Det blev i ØU-coveret indstillet, at ministeren godkendte, at sagen skulle sendes i skriftlig ØU-proces hurtigst

lovgivning, er forløbet som regel, at den reelle enighed om et forslag forhandles på plads som et B-punkt, hvorefter den formelle godkendelse af forslaget sker på et efterfølgende rådsmøde som et A-punkt.

⁴⁷⁶ Kammeradvokaten har spurgt departementet, om der til brug for udarbejdelsen af samlenotatet blev indhentet bidrag fra Miljøstyrelsen til sagen. Departementet har i høringsvar af 30. juni 2021 oplyst, at det ikke af departementets sagsstyringssystem ses, at der er afsendt en bestilling herom til Miljøstyrelsen.

⁴⁷⁷ [Bilag – ØU-sag om drikkevandsdirektivet, januar 2019.](#)

muligt, da Danmark skulle indhente mandat til en mulig afstemning blandt EU-medlemsstaterne (i CO-REPER) om det nye direktiv ultimo januar 2019.

Departementet anførte i det interne cover til sagen, at forslaget til det nye direktiv *”lægger op til væsentlige ændringer i direktivet, hvoraf de største omfatter dels en opdatering af listen af de stoffer, der skal måles i drikkevandet og dels flere risikovurderinger for at øge vidensniveauet om de trusler, vores drikkevand står over for.”* Forslaget til ændring af direktivets dispensationshjemmel er ikke omtalt hverken i det interne cover eller i det ØU-cover, som er fremsendt til Kammeradvokaten.

6.2.2.11 Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 28. januar 2019

Departementet forelagde den 14. januar 2019 samlenotat forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 28. januar 2019 til ministerens godkendelse⁴⁷⁸. Samlenotatets punkt 1 vedrørte forslaget til nyt drikkevandsdirektiv.

Det fremgår af coveret, at *”[p]unkt 1 om drikkevandsdirektivet er ikke på dagsordenen for rådsmødet, men forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg. [...] Kommissionens forslag indeholder nye krav til vurdering af drikkevandskvaliteten, styrkelse af drikkevandssikkerheden gennem risikovurdering samt forbedring af reglerne for gennemsigtighed og forbrugeroplysning. De to centrale, og meget politiske, punkter i forhandlingerne har været spørgsmålet om materialer i kontakt med drikkevand og spørgsmålet om adgang til drikkevand. [...]”*

Det fremgår af samlenotatet, at notatet var et revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 14. juni 2018, jf. ovenfor i afsnit 6.2.2.9, og at eventuelle ændringer var markerede i samlenotatet.

Det fremgår indledningsvis og i overensstemmelse med samlenotatet af 14. juni 2018, at Kommissionen havde fremsat forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at forslaget lagde op til væsentlige ændringer i direktivet. Den efterfølgende opstilling af de ”største væsentlige ændringer” omfattede heller ikke i samlenotatet fra januar 2019 Kommissionens forslag om, at det gældende direktivs artikel 9 om dispensationer skulle udgå. Derimod er der også i samlenotatet fra januar 2019 indsat en passus om de skiftende formandskabers ændringsforslag vedrørende dispensationsmuligheden:

⁴⁷⁸ [Bilag – Forelæggelse af 14. januar 2019 af samlenotat forud for rådsmøde \(landbrug og fiskeri\) den 28. januar 2019.](#)

”Siden forslaget blev forelagt den 1. februar 2018 har tre konsekutive formandskaber fremmet sagen i Rådet. De væsentligste ændringer, der fortsat arbejdes med er:

- Mulighed for at meddele tidsbegrænset dispensation for overskridelser af kvalitetskrav til drikkevandet, hvis disse ikke har sundhedsmæssige konsekvenser. Der er mulighed for undtagelse på to gange tre år.
- [...]”

Samt følgende om Europa-Parlamentets udtalelser:

”Europa-Parlamentets ændringsforslag blev vedtaget på plenarafstemning den 23. oktober 2018 [...].

Nogle af Europa-Parlamentets bemærkninger er helt eller delvist reflekteret i formandskabets ændringsforslag. Det gælder blandt andet i forhold til introduktion af muligheden for dispensation, [...]”

Departementet har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at hverken Kommissionens direktivforslag eller de efterfølgende ændringsforslag var vedlagt sagen til ministeren.

Ministeren godkendte forelæggelsen den 15. januar 2019⁴⁷⁹. Samlenotatet blev herefter sendt til regeringens EU-udvalg den 16. januar 2019 og til Folketingets Europaudvalg den 17. januar 2019.

6.2.2.12 Ministerforelæggelse af samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 5. marts 2019

Departementet forelagde den 17. februar 2019 samlenotat forud for rådsmøde (miljø) den 5. marts 2019 til ministerens godkendelse⁴⁸⁰. Samlenotatets punkt 2 vedrørte forslaget til nyt drikkevandsdirektiv, og departementet anførte i sit cover, at forslaget forventedes på dagsordenen til rådsmødet til en generel indstilling, og at der allerede var indhentet forhandlingsoplæg.

Det fremgår af samlenotatet, at notatet var et revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 17. januar 2019, jf. ovenfor i afsnit 6.2.2.11, og at eventuelle ændringer var markeret i samlenotatet.

⁴⁷⁹ Miljøministeriet har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at landbrug- og fiskeriområdet efter delingen mellem Miljøministeriet og Fødevareministeriet er placeret i Fødevareministeriet, og at det ikke har været muligt for sidstnævnte ministerium at oplyse, hvordan godkendelsesproceduren forud for ministergodkendelsen var.

⁴⁸⁰ [Bilag – Forelæggelse af 17. februar 2019 af samlenotat forud for rådsmøde \(miljø\) den 5. marts 2019.](#)

Udover det ovenfor anførte om de tidligere samlenotaters indhold vedrørende dispensationsmuligheden fremgår det af samlenotatet, at der fortsat arbejdes med en ændring vedrørende muligheden for at meddele tidsbegrænset dispensation for overskridelser af kvalitetskrav til drikkevandet, hvis disse ikke har sundhedsmæssige konsekvenser.

Departementet har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at hverken Kommissionens direktivforslag eller de efterfølgende ændringsforslag var vedlagt sagen til ministeren.

Ministeren godkendte forelæggelsen den 18. februar 2019, og denne var forinden blevet godkendt af departementschefen og en afdelingschef. Samlenotatet blev herefter sendt til regeringens EU-udvalg den 20. februar 2019 og til Folketingets Europaudvalg den 21. februar 2019.

6.2.2.13 Orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen

Som anført i afsnit 5.2.7.1 sendte Miljøstyrelsen den 16. december 2019 en orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen. Til orienteringen var vedlagt et revideret udkast til vejledning⁴⁸¹. Der var i udkastet navnlig foretaget justeringer i vejledningens kapitel 2 om vandkvalitet, kapitel 3 om kontrol med vandkvaliteten, kapitel 4 om tilrettelæggelsen af undersøgelsen af vandkvaliteten, kapitel 5 om forholdsregler om utilfredsstillende vandkvalitet og kapitel 8 om information til forbrugerne.

I udkastet var der i afsnittet om muligheden for at meddele dispensation (som var indsat som en del af et nyt selvstændigt kapitel 6) alene foretaget rettelser af sproglig karakter og enkelte konsekvensrettelser.

Der var ikke i styrelsens baggrundsnotat til orienteringssagen anført noget specifikt om muligheden for meddelelse af dispensation, hvilket kan have sammenhæng med, at der ikke i udkastet til revideret vejledning var lagt op til indholdsmæssige ændringer i afsnittet vedrørende dispensationer, og at Miljøstyrelsens opfattelse på daværende tidspunkt efter de foreliggende oplysninger var, at den danske administration var i overensstemmelse med direktivet, jf. besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3.

⁴⁸¹ [Bilag – Miljøstyrelsens fremsendelse af orienteringssag til departementet vedrørende revision af vejledning til drikkevandsbekendtgørelsen den 16. december 2019 inkl. bilag \(dog ekskl. udkast til revideret vejledning\)](#). Departementsforklædet er dateret den 5. december 2019.

Det bemærkes også her, at forslaget til revideret vejledning, som blev sendt til orientering til departementet i december 2019, ikke er blevet udstedt. Det er således fortsat vejledningen fra 2014, som er gældende⁴⁸².

6.2.2.14 Besvarelse af spørgsmål nr. 309 fra Miljø- og Fødevarerudvalget (spørgsmål nr. 309 (MOF alm. del))

Miljø- og Fødevarerudvalget udbad sig den 17. december 2019 ministerens besvarelse af følgende spørgsmål⁴⁸³:

”Vil ministeren oplyse, hvor mange gange der er givet dispensation til, at vandværkerne må levere drikkevand, der overstiger grænseværdien i de sidste 5 år?”

Til brug for besvarelsen af spørgsmålet anmodede departementet Miljøstyrelsen om gennemgå det materiale, der var blevet sendt til styrelsen fra landets kommuner angående dispensationer givet til almene vandværker for overskridelse af grænseværdien for pesticider de seneste 5 år⁴⁸⁴. Departementet anmodede i materialebestillingen om, at styrelsen besvarede bestillingen i et overskueligt excelark med oplysninger samt et kort notat med opsummering af konklusionerne i excel-arket.

Miljøstyrelsen besvarede den 23. januar 2020 bestillingen⁴⁸⁵. Styrelsen beskrev i baggrundsafsnittet i sit notat indledningsvis, at kommunerne i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens § 16 skal orientere Miljøstyrelsen om dispensationer til overskridelse af kvalitetskravene i bekendtgørelsen.

Det fremgår videre af styrelsens notat, at Miljøstyrelsen til brug for besvarelsen havde gennemgået de sager, hvor orienteringerne om kommunernes dispensationer burde være journaliseret. Styrelsen fandt ved gennemgangen 46 dispensationer til almene vandværker til overskridelse af kvalitetskravet for pesticider fra de seneste 5 år. Ud af de 46 dispensationer var 30 fortsat gældende og 6 var anden gangs dispensationer. Dispensationerne var primært givet til stofferne DMS og DPC, men også til bentazon, methaldehyl, 4-CCP, CGA108906, methyl-desphenyl-chloridazon og chloridazon.

⁴⁸² Det bemærkes på ny, at et udkast til ny vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg blev sendt i høring den 1. juli 2021 med høringsfrist den 27. august 2021. Udkastet indeholder et nyt kapitel 6 om dispensationer.

⁴⁸³ [Bilag – Spørgsmål nr. 309 \(MOF alm. del\) stillet 17. december 2019 efter ønske fra Mai Villadsen \(EL\) og Søren Egge Rasmussen \(EL\)](#).

⁴⁸⁴ [Bilag – Miljøministeriets bestilling af 20. december 2019 til Miljøstyrelsen](#).

⁴⁸⁵ [Bilag – Miljøstyrelsens besvarelse af 23. januar 2020 af bestilling af 20. december 2019](#).

Miljøstyrelsen anførte i notatet, at det ved optællingen af pesticid-dispensationerne var forudsat, at kommunerne havde foretaget korrekt orientering af styrelsen i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens regler, og at orienteringerne var blevet journaliseret korrekt i styrelsens system.

For så vidt angår tilladte koncentrationer i dispensationerne anførte Miljøstyrelsen herudover følgende i notatet:

”Den højeste koncentration der er tilladt er 2 µg/L; der er dog en del dispensationer, hvor det ikke klart fremgår, hvilken max. koncentration der tillades i dispensionsperioden, en oplysning der ellers bør fremgå af dispensationen, jf. § 17, pkt. 3 i drikkevandsbekendtgørelsen; [...]”

Kammeradvokaten lægger til grund, at Miljøstyrelsen ved udarbejdelsen af bidrag til besvarelse af Miljø- og Fødevareudvalgets spørgsmål, herunder det excelark med oplysninger, som var vedlagt notatet, gennemgik de dispensationer, der var sendt i kopi fra kommunerne og journaliseret på relevante sager i styrelsen. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at styrelsen gennemgik og uddrog de relevante oplysninger fra dispensationerne til brug for udarbejdelsen af svaret på udvalgsspørgsmålet, men at styrelsen ikke foretog yderligere i anledning af gennemgangen.

Det bemærkes, at der ikke i oversigten til departementet blev sondret mellem dispensationer, der var meddelt fra kvalitetskrav i drikkevandsdirektivet henholdsvis kvalitetskrav fastsat nationalt i drikkevandsbekendtgørelsen. Som anført ovenfor i afsnit 5.3.1.2 må styrelsen på daværende tidspunkt have haft den forståelse, at også dispensationer fra kvalitetskravene for i hvert fald DMS og DPC skulle notificeres til Kommissionen og dermed måtte anses for omfattet af drikkevandsdirektivets krav.

Udvalgsspørgsmålet (spørgsmål nr. 309 (MOF alm. del)) blev endeligt besvaret den 3. februar 2020, hvor ministeren oplyste følgende⁴⁸⁶:

”Miljøstyrelsen har nu gennemgået dispensationer givet af kommunalbestyrelserne for overskridelser af kravværdien for pesticider i drikkevand de sidste 5 år.

Med henvisning til § 16 i drikkevandsbekendtgørelsen [fodnote udeladt] skal kommunerne orientere Miljøstyrelsen om dispensationer til overskridelse af drikkevandskvalitetskravene. Miljøstyrelsen har fundet, at kommunerne de seneste 5 år (2015-januar 2020) har givet 46 dispensationer til almene vandværker for overskridelse af drikkevandskvalitetskravet for pesticider på 0,1 mikrogram per liter. Af de 46 dispensationer er 30 gældende, og 6 er andengangs dispensationer.”

⁴⁸⁶ [Bilag – Miljøministerens besvarelse af 3. februar 2020 af spørgsmål nr. 309 \(MOF alm. del\) stillet 17. december 2019.](#)

6.2.2.15 *Besvarelse af spørgsmål nr. 521 fra Miljø- og Fødevarerudvalget (spørgsmål nr. 521 (MOF alm. del))*

Som opfølgning på ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 309 (MOF alm. del), jf. afsnit 6.2.2.14, stillede Miljø- og Fødevarerudvalget yderligere spørgsmål vedrørende meddelte dispensationer til vandværker for sprøjtegifte. Af relevans for denne undersøgelse kan der henvises til spørgsmål nr. 521 (MOF alm. del) stillet den 5. februar 2020 efter ønske fra Mai Villadsen (EL):

”Vil ministeren oversende en skematisk oversigt over, hvilke almene vandværker der giver dispensation eller har givet dispensation til at overskride grænseværdierne for sprøjtegifte i drikkevandet de seneste 5 år, jf. svar på MOF alm. del - spørgsmål 309? I den skematiske oversigt bedes det endvidere oplyst, hvor meget grænseværdierne er overskredet samt hvilke stoffer det omfatter.”

Departementet udarbejdede udkast til svar⁴⁸⁷, som blev godkendt af ministeren den 23. februar 2020, og fremsendt til udvalget samme dato. Fra besvarelsen skal navnlig fremhæves følgende⁴⁸⁸:

”Det er dybt bekymrende, at vi finder flere og flere rester af sprøjtemidler i vores vand, og at der derfor i forlængelse heraf har været givet kommunale dispensationer for at sikre, at danskerne kan modtage drikkevand. Kommunalbestyrelsen giver kun dispensationer, hvis Styrelsen for Patientsikkerhed har udtalt, at der ikke er en sundhedsmæssig risiko, og hvis der ingen andre alternativer er. Det vil sige, at der eksempelvis ikke kan fremskaffes en anden forsyningskilde eller at problemet ikke kan udbedres inden for kort tid.

Der oversendes en skematisk oversigt med informationer omkring de dispensationer, der er givet for vandværkers overskridelse af pesticider i perioden 2015-23. januar 2020.

Det er kommunerne, som har ansvaret for at kontrollere at drikkevandet opfylder kvalitetskravene. Og det er kommunerne som giver dispensationer til almene vandværker, hvis kvalitetskravene ikke er overholdt. Det er centralt at kommunerne afsøger at dispensationen ikke indebærer en potentiel fare for sundheden, og at der ingen andre alternativer er, før de giver tilladelse til dispensationen.

Der skal være tryghed om vores drikkevand, derfor har jeg sat gang i følgende tiltag; der skal laves en grundig gennemgang af selve forvaltningen på området, der skal laves en gennemgang af vores overvågnings- og godkendelsessystemer for sprøjtemidler, og der skal et ekstra sæt øjne på, inden der bliver givet nye dispensationer til brugen af sprøjtemidler.”

⁴⁸⁷ [Bilag – Forelæggelse af 23. februar 2020 af sag vedrørende besvarelse af MOL alm. del spm. 521 og 533 om dispensationer for overskridelse af grænseværdi for pesticider i drikkevand.](#)

⁴⁸⁸ [Bilag – Besvarelse af 23. februar 2020 af spørgsmål nr. 521 \(MOF alm. del\).](#)

Kammeradvokaten har spurgt Miljøministeriets departement, hvilke tiltag ministeren henviser til i besvarelsen af spørgsmål nr. 521, idet ministeren indledningsvis i svaret henviser til kommunalbestyrelsens dispensationer meddelt i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-18, ligesom den oversigt, som ministeren henviser til, er en oversigt over kommunernes dispensationer meddelt i henhold til de pågældende bestemmelser. Også besvarelsen af spørgsmål nr. 309, som der henvises til i spørgsmål nr. 521, omhandler kommunalbestyrelsens dispensationer meddelt i henhold til drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-18.

Departementets fagkontor har den 26. maj 2021 fremsendt et svar på Kammeradvokatens spørgsmål, hvoraf bl.a. følgende fremgår⁴⁸⁹:

”Ift. de efterspurgte yderligere oplysninger vedr. svaret på MOF alm. del spm. 521 af 23. februar 2020 henvises der i citatet fra svaret ikke til dispensationer til vandværker, men derimod dispensationer til anvendelse af sprøjtemidler. Citatet henviser til opfølgningen på Rigsrevisions beretning nr. 7/2019 om sikring af grundvandet mod pesticider. Det drejer sig mere præcist om følgende tre tiltag igangsat af miljøministeren, som er blevet gennemført i 2020.

- 1) En grundig gennemgang af Miljøstyrelsens forvaltning af sprøjtemiddelområdet, herunder forvaltningspraksis vedrørende godkendelser og dispensationer, som blev foretaget af Kammeradvokaten. Resultatet af Kammeradvokatens undersøgelse blev offentliggjort i august 2020. [...]
- 2) Et internationalt gennemsyn af overvågnings-, godkendelses- og kontrolsystemet for sprøjtemidler, som blev udført af internationale eksperter. Eksperternes rapport blev offentliggjort i januar 2021. [...]
- 3) En midlertidig procedure, hvor Miljøstyrelsen skulle sende sine vurderinger af dispensationer til sprøjtemidler til eksternt kvalitetstjek, før Miljøstyrelsen traf endelig afgørelse. [...].”

Som supplement hertil har departementets fagkontor over for Kammeradvokaten den 4. juni 2021 telefonisk oplyst følgende:

Der var en tidsmæssig kobling mellem sagen om dispensationer til anvendelse af sprøjtemidler (behandlet i Rigsrevisionens beretning nr. 7/2019) og et fokus fra medierne på, at de i Rigsrevisionens beretning omtalte stoffer, også var de stoffer, som kommunerne i vidt omfang meddelte dispensation til overskridelse af grænseværdierne for, jf. drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-18. Denne tidsmæssige kobling var

⁴⁸⁹ [Bilag – Departementets fagkontors svarbrev til Kammeradvokaten fremsendt den 26. maj 2021.](#)

ifølge departementet baggrunden for, at både kommunalbestyrelsens dispensationer til vandværker og Miljøstyrelsens dispensationer til anvendelse af sprøjtemidler omtales i besvarelsen af spørgsmål nr. 521.

De tiltag, som ministeren henviser til i besvarelsen af spørgsmål nr. 521, drejede sig ifølge departementet således *ikke* om forebyggende tiltag i relation til kommunernes dispensationer til vandværkerne, men *derimod* om forebyggende tiltag for at sikre, at kommunerne ikke i samme omfang skulle have behov for konkret at meddele dispensation fra grænseværdierne til vandværker, idet forvaltningen af meddelelse om dispensationer til brug af sprøjtemidler ville blive undersøgt.

6.2.2.16 *Øvrige udvalgs spørgsmål*

Miljø- og Fødevarerudvalget udbad sig efter ønske fra Christian Rabjerg Madsen (S) den 24. april 2019 ministerens besvarelse af en række spørgsmål vedrørende dispensationer til drikkevandskvalitetskrav for pesticider⁴⁹⁰. Bl.a. følgende spørgsmål blev stillet:

”Spørgsmål 759

Vil ministeren venligst kommentere på artiklerne bragt i Frederiksborg Amts Avis den 1. april 2019 s. 1 og 2 (”Vandværk søger dispensation for indhold af pesticidrester”) vedr. pesticidrester i drikkevandet?

Spørgsmål 760

Det fremgår af artiklen ”Vandværk søger dispensation for indhold af pesticidrester” bragt i Frederiksborg Amts Avis den 1. april 2019, at Styrelsen for Patientsikkerhed først vil forholde sig til sagen, når der foreligger en overskridelse af grænseværdierne, men ville det ikke være muligt at få styrelsens vurdering af situationen og forventede konsekvenser allerede nu, så kommunens borgere får tryghed for, at myndighederne følger sagen tæt?

Spørgsmål 761

Hvordan vil ministeren sikre, at overskridelsen af grænseværdierne for DMS ikke bliver så høj, at det i en periode vil være sundhedsskadeligt for borgerne?

Spørgsmål 762

Vurderer ministeren, at der er en risiko for spredning fra DMS-forurenede vandreservoirer til rene vandreservoirer, og hvordan kan en sådan spredning i givet fald undgås?”

⁴⁹⁰ Bilag – Spørgsmål nr. 759-762 (MOF alm. del) stillet 24. april 2019 efter ønske fra Christian Rabjerg Madsen (S).

Det fremgår af Folketingets hjemmeside, at spørgsmål 759-762 er ubesvarede. Departementet har i høringssvar af 30. juni 2021 oplyst, at dette skyldtes udskrivelsen af folketingsvalget den 7. maj 2019. Departementet har i høringssvaret desuden oplyst, at spørgsmål nr. 759 og 760 omhandlede Sundhedsministeriets ressort og derfor blev omstillet til sundhedsministeren.

6.2.2.17 Miljøstyrelsens notificering af fem dispensationer til Kommissionen og efterfølgende korrespondance og tiltag

Miljøstyrelsens notificering af fem dispensationer til Kommissionen ved brev af 11. maj 2020 samt den efterfølgende korrespondance med Kommissionen, herunder inddragelse af departementet, er gennemgået ovenfor i afsnit 5.1.1.

I relation til vurderingen af spørgsmål 4 om orientering af ministeren og Folketinget skal det fra disse oplysninger dog fremhæves, at Kommissionen allerede den 13. juli 2020 i brevet til Miljøstyrelsen anførte, at dispensationsmuligheden i drikkevandsdirektivets artikel 9 som udgangspunkt var udløbet, men at Miljøstyrelsen først den 16. september 2020 sendte en sag herom til departementet⁴⁹¹.

Det fremgår af det tilsendte materiale, at miljøministeren den 30. oktober 2020 blev orienteret om sagen af departementet⁴⁹².

Kommunerne blev først orienteret om en revideret juridisk fortolkning af dispensationsmuligheden ved Miljøstyrelsens brev af 3. november 2020⁴⁹³.

Som det fremgår af afsnit 5.2.5.1 meddelte kommunerne i perioden fra den 13. juli 2020 til den 3. november 2020 i alt seks dispensationer i henhold til 2019-bekendtgørelsen. Det fremgår videre af samme afsnit, at minimum én af dispensationerne angår dispensation fra grænseværdier for stoffer fastsat i drikkevandsdirektivets bilag 1, del B⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ [Bilag – Miljøstyrelsens orientering af 11. september 2020 til departementet om dispensationsmuligheder med baggrundsnotat. Sagen blev efter det oplyste sendt til departementet den 16. september 2020.](#)

⁴⁹² [Bilag – Orientering af miljøministeren den 30. oktober 2020 om sag om dispensationer.](#)

⁴⁹³ [Bilag – Miljøstyrelsens orientering af 3. november 2020 til landets kommuner.](#)

⁴⁹⁴ [Bilag – Faxe Kommunes dispensation af 13. august 2020 til Stubberup Vandværk fra grænseværdien for nikkel, som ifølge det til undersøgelsen modtagne materiale blev fremsendt til Miljøstyrelsen samme dag.](#)

6.3 Vurdering

6.3.1 *Indledende betragtninger*

Det bemærkes indledningsvis, at de orienteringer vedrørende dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsen, som er tilgået departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget i perioden 1. januar 2013 til 4. november 2020, alle tager udgangspunkt i, at opfattelsen hos Miljøstyrelsen i den pågældende periode efter de foreliggende oplysninger var, at reglerne i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 ikke blev administreret i strid med drikkevandsdirektivet.

Denne opfattelse og derved styrelsens forvaltning af området er nærmere beskrevet i besvarelsen af de foregående spørgsmål, herunder navnlig spørgsmål 3. Det er i besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 vurderet, at det må anses for kritisabelt, at Miljøstyrelsen på baggrund af de gentagne og klare udmeldinger fra Kommissionen i hvert fald i perioden 2015-2016 ikke på det tidspunkt foretog en fornyet juridisk vurdering af direktivets dispensationsmulighed sammenholdt med de danske regler på området og administrationen af disse. For en mere uddybet begrundelse for denne vurdering henvises der til besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 ovenfor i afsnit 5.3.

De sager, som er tilgået departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget, indeholder således ikke oplysninger, der afviger fra styrelsens forståelse af reglerne forud for Kommissionens brev af 13. juli 2020, hvori Kommissionen 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 drikkevandsbekendtgørelsens §§ 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.

Ved besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 4 er der således taget udgangspunkt i spørgsmålet om, hvorvidt de sager og orienteringer, der er tilgået departementet, ministeren og Folketinget, burde have givet anledning til nærmere overvejelser eller vurderinger hos henholdsvis departementet, ministeren og/eller Folketinget. Denne vurdering er foretaget på baggrund af de sager og orienteringer, hvori dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 omtales, eller hvor denne ifølge Kammeradvokatens vurdering burde have været omtalt.

Kammeradvokaten finder anledning til indledningsvis at bemærke, at de sagsakter, som Kammeradvokaten har fået tilsendt, ikke har et indhold, som tyder på, at Miljøstyrelsen har været opmærksom på den fejlagtige forståelse – og derved administration – af reglerne. Det modtagne materiale indeholder således

ikke direkte eller indirekte oplysninger, der tyder på, at styrelsen har haft til hensigt at ville skjule den fejlagtige forståelse af reglerne for henholdsvis departementet, ministeren og i visse tilfælde Folketinget, idet styrelsen ikke selv har været opmærksom på, at reglerne ikke blev administreret korrekt. Dette peger efter Kammeradvokatens opfattelse i retning af, at styrelsen ikke har haft tilregnelser til at viderebringe en fejlagtig forståelse af reglerne. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter modtagelsen af Kommissionens brev den 13. juli 2020 ikke ses at foreligge hverken orienterings- eller godkendelsessager fra Miljøstyrelsen til departementet, ministeren eller Folketinget, hvor den fejlagtige forståelse af dispensationsmuligheden omtales eller lægges til grund.

Som det fremgår af afsnit 1.3.3 og 1.5, overtog Miljøministeriets departement i april 2018 opgaven med deltagelse i rådsmøder på miljøområdet, herunder i forhandlinger om det nye drikkevandsdirektiv, samt i møder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet. Denne ændrede opgave- og ansvarsfordeling afledte efter Kammeradvokatens opfattelse en mere vidtgående forpligtelse for departementet til selv at sætte sig ind i de EU-retsakter, som departementet fra og med april 2018 har forhandlet, herunder det nye drikkevandsdirektiv. Den ændrede opgave- og ansvarsfordeling medførte desuden, at departementet fik tilsendt dokumenter og øvrigt materiale på miljøområdet direkte fra forhandlingerne i EU, og fra dette tidspunkt ikke længere "blot" modtog orienteringer og referater fra Miljøstyrelsen. Det må således forventes, at departementet fra dette tidspunkt forholdt sig selvstændigt til bl.a. forslaget til nyt drikkevandsdirektiv, og hvilke konsekvenser det ville have for dansk ret og den danske administration af reglerne.

Besvarelsen af spørgsmål 4 indeholder således også en vurdering af, om Miljøministeriets departement som følge af overtagelsen af denne opgave er blevet forelagt eller har fået kendskab til materiale, som burde have ført til, at departementet foretog yderligere undersøgelser af direktivets regler for meddelelse af dispensationer, jf. afsnit 6.3.3 nedenfor.

6.3.2 Oplysninger fra Miljøstyrelsen indeholdt i sager og orienteringer til henholdsvis departementet og ministeren samt i visse tilfælde Folketinget

Udover, hvad der er anført vedrørende Miljøstyrelsens forvaltning af dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19, jf. besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3, og de indledende betragtninger, der er anført ovenfor i afsnit 6.3.1, finder Kammeradvokaten efter en gennemgang af det fremsendte materiale vedrørende orienteringer af departementet, ministeren og Folketinget anledning til supplerende at bemærke følgende:

Det forekommer overraskende, at Miljøstyrelsen ikke havde større opmærksomhed rettet mod Kommissionens oprindelige forslag om, at artikel 9 om dispensationer (helt) skulle udgå i det nye drikkevandsdirektiv. Det fremgår tydeligt af Kommissionens forslag til nyt direktiv, at bestemmelsen blev foreslået

slettet uden tilføjelse af en anden/ny dispensationsbestemmelse. Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. juni 2021 bemærket, at dispensationer på dette tidspunkt kun i ringe omfang var blevet anvendt i Danmark. Kammeradvokaten bemærker hertil, at det i besvarelsen af spørgsmål 3, jf. afsnit 5.2.5 ovenfor, er konstateret, at Miljøstyrelsen i 2018, hvor Kommissionen fremsatte forslaget til nyt drikkevandsdirektiv, modtog i alt 42 dispensationer i kopi fra kommunerne, og at kommunerne herudover havde meddelt yderligere dispensationer, som blev eftersendt til styrelsen i november 2020. I 2017 blev der fremsendt 14 dispensationer i kopi til Miljøstyrelsen, ligesom kommunerne også i 2017 havde meddelt yderligere dispensationer, som blev eftersendt til styrelsen i november 2020. Kammeradvokaten mener derfor ikke, at antallet af dispensationer forklarer, hvorfor der ikke var en større opmærksomhed rettet mod Kommissionens forslag om, at artikel 9 om dispensationer skulle udgå.

Miljøstyrelsen udarbejdede på baggrund af Kommissionens forslag i februar 2018 både rammenotat og grundnotat om forslag til nyt drikkevandsdirektiv til forelæggelse hos ministeren. Forslaget om at lade dispensationsbestemmelsen i direktivet udgå er hverken i rammenotatet eller grundnotatet omtalt som en ”væsentlig ændring” af direktivet. Som anført ovenfor i afsnit 6.2.2.6 vedrørende rammenotatet synes Miljøstyrelsen i begge notater at have lænet sig tæt op ad det referat vedrørende hovedpunkterne i direktivforslaget, som EU-Repræsentationen den 14. februar 2018 fremsendte til en større kreds af modtagere, herunder Miljøstyrelsen. Det kan dog ikke bebrejdes EU-Repræsentationen, at denne ikke omtaler ændringen nærmere, da EU-Repræsentationen ikke kan forventes at have kendskab til den danske administration af dispensationsmuligheden. Dette kendskab havde derimod Miljøstyrelsen dels generelt som følge af det generelle sektortilsyn, dels konkret som følge af, at styrelsen modtog kopi af kommunernes dispensationer. Styrelsen har desuden i drikkevandsredegørelsen anført, at de danske dispensationer ”primært er givet fra 2017 og frem til stofferne DPC og DMS”, og det synes derfor nærliggende, at styrelsen havde været mere opmærksom på Kommissionens forslag og de konsekvenser, som dette forslag ville have for den danske administration af dispensationer på drikkevandsområdet.

Da Miljøstyrelsen ikke i de notater, som blev forelagt ministeren til godkendelse og efterfølgende sendt til henholdsvis EU-Miljøspecialudvalget og Folketingets Europaudvalg, omtaler denne ændring, må det siges at være vanskeligt for ministeren og de to udvalg selv at blive opmærksomme på ændringen og Kommissionens begrundelse herfor.

For så vidt angår forløbet efter, at Miljøstyrelsen den 13. juli 2020 modtog Kommissionens brev om, at dispensationsmuligheden som udgangspunkt var udløbet, bemærker Kammeradvokaten, at Miljøstyrelsen i lyset af udmeldingen fra Kommissionen og de mulige konsekvenser, som lå heri, straks burde have orienteret departementet om Kommissionens brev. Orienteringen af departementet blev først foretaget medio september, og således to måneder efter, at Miljøstyrelsen havde modtaget Kommissionens brev. Hvis Miljøstyrelsen havde orienteret departementet tidligere end sket, må det desuden antages, at den efterfølgende orientering af kommunerne den 3. november 2020 også ville være blevet fremrykket. I så

fald ville de 6 dispensationer, som kommunerne efter de foreliggende oplysninger meddelte i perioden fra den 13. juli 2020 til den 3. november 2020, forventeligt ikke (alle) være blevet givet.

6.3.3 *Departementets viden om fortolkningen af reglerne*

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Miljøministeriets departement som følge af overtagelsen af opgaven med deltagelse i rådsmøder på miljøområdet, herunder forhandlinger om det nye drikkevandsdirektiv og deltagelse i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, skulle have foretaget yderligere undersøgelser af direktivets regler for meddelelse af dispensationer, mener Kammeradvokaten på baggrund af det modtagne materiale at kunne lægge til grund, at udløbet af dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9 ikke eksplicit er blevet omtalt på de møder i ekspertgruppen under drikkevandsdirektivet, som departementet siden april 2018 har deltaget i. Dispensationsmuligheden i artikel 9 er således hverken omtalt i dagsordenerne til, i referaterne af eller i øvrigt materiale fra ekspertgruppemøderne i perioden fra april 2018 og frem, jf. omtalen af disse møder ovenfor i afsnit 5.2.1.2.1-5.2.1.2.14.

Departementet er derfor ikke – som det er tilfældet for Miljøstyrelsen, jf. afsnit 6.3.2 ovenfor – blevet oplyst direkte om Kommissionens fortolkning af direktivets artikel 9 og har heller ikke haft lejlighed til at forholde sig til de oplysninger og illustrationer, som Kommissionen forelagde medlemslandene i forbindelse med ekspertgruppemøderne i 2015-2016, jf. besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 3 ovenfor.

Det bemærkes dog, at Kommissionen den 1. februar 2018 fremsatte et forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at departementet fra og med april 2018 deltog i forhandlingerne om det nye drikkevandsdirektiv. Departementet havde således på tidspunktet for den tekniske gennemgang af direktivet for Miljø- og Fødevareudvalget i maj 2018, jf. afsnit 6.2.2.8, ministerforelæggelsen af samlenotat forud for rådsmøde den 25. juni 2018, jf. afsnit 6.2.2.9, ØU-sagen om drikkevandsdirektivet i januar 2019, jf. afsnit 6.2.2.10 samt øvrige rådsmøder, ministerforelæggelser og besvarelser af udvalgsspørgsmål omtalt ovenfor i afsnit 6.2.2.11-6.2.2.15, overtaget ansvaret for ministerbetjeningen og det internationale arbejde vedrørende drikkevandsdirektivet.

Som anført ovenfor i afsnit 6.3.1 forudsættes det derfor i det følgende, at departementet fra april 2018 havde et indgående kendskab til indholdet af Kommissionens forslag til nyt drikkevandsdirektiv, og at forslaget forud for forhandlingerne om det nye direktiv løbende blev vurderet i forhold til de danske regler på området og de danske myndigheders administration heraf.

Som det fremgår ovenfor, anførte Kommissionen i forslaget til nyt drikkevandsdirektiv bl.a., 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”, og Kommissionen foreslog samtidig, at dispensationsmuligheden helt udgik af det nye drikkevandsdirektiv⁴⁹⁵.

Tilkendegivelsen fra Kommissionen om, at medlemsstaterne fik ”op til ni år” til at være i compliance med direktivet udgør efter Kammeradvokatens opfattelse ikke en eksplicit omtale af udløbet af dispensationsmuligheden, men taler i retning af, at dispensationshjælpen var tidsbegrænset.

Betydningen af passagen om ”op til ni år” ses dog ikke yderligere undersøgt af eller drøftet i departementet, efter departementet overtog bl.a. opgaven med forhandlinger om det nye drikkevandsdirektiv i EU-regi. Passagen eller overvejelser knyttet hertil er heller ikke omtalt i de sager eller orienteringer, der ifølge det til Kammeradvokaten fremsendte materiale er tilgået ministeren.

Kammeradvokaten vurderer, at det af Kommissionen anførte om ”op til ni år” og dermed indikationen af, at adgangen til at dispensere var tidsbegrænset, burde have været undersøgt yderligere af departementet.

Vurderingen er bl.a. baseret på, at departementet ifølge det fremsendte materiale ses at have været bekendt med den danske dispensationspraksis på området. Det henvises i den forbindelse til, at departementet i samlenotatet til rådsmøde (miljø) den 25. juni 2018 (forelagt ministeren til godkendelse) omtaler, at formandskabets ændringsforslag indeholder en mulighed for at meddele tidsbegrænset dispensation for overskridelser af kvalitetskrav til drikkevandet, hvis disse ikke har sundhedsmæssige konsekvenser, ”svarende til den nuværende danske administrationspraksis”.

Det bemærkes i alle tilfælde, at departementet i hvert fald senest den 23. januar 2020 blev bekendt med, at kommunerne fortsat konkret dispenserede fra grænseværdier i drikkevandsbekendtgørelsen. Miljøstyrelsen fremsendte denne dato et bidrag til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 309 til Miljø- og Fødevarerudvalget, hvori var oplyst antallet af dispensationer til overskridelse af grænseværdien for pesticider meddelt inden for de seneste 5 år, herunder en oversigt med bl.a. den konkrete dato for meddelelse af dispensationerne.

⁴⁹⁵ Som det fremgår af besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 1, skal dispensationsmuligheden i direktivets artikel 9 ses i lyset af artikel 14, hvoraf fremgår, at medlemsstaterne senest fem år efter direktivets ikrafttræden er forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet (”compliance”). Datoen for kravet om, at kvaliteten af drikkevand var bragt i compliance med direktivet var den 25. december 2003. Muligheden i direktivets artikel 9 for at meddele maksimalt tre dispensationer af hver tre års varighed (3 x 3 år), udløb derfor den 25. december 2012.

6.3.4 Oplysninger om dispensationsmuligheden tilgået ministre

Skiftende ministre har ved en række tilfælde fået forelagt sager til godkendelse, hvori dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 omtales. Det drejer sig ifølge det modtagne materiale om følgende sager:

- Miljøstyrelsens ministerforelæggelse i maj 2017 vedrørende ændring af drikkevandsdirektivets bilag II og bilag III, herunder ændring af drikkevandsbekendtgørelsen, jf. afsnit 6.2.2.3.
- Miljøstyrelsens ministerforelæggelse i juni 2017 vedrørende lovforslag om ændring af vandforsynings- og miljøbeskyttelsesloven, jf. afsnit 6.2.2.4.
- Ministerens besvarelse af § 20-spørgsmål den 11. oktober 2017, hvor udkast til svar blev udarbejdet af Miljøstyrelsen, jf. afsnit 6.2.2.5.
- Ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 309 fra Miljø- og Fødevareudvalget af 3. februar 2020, hvor udkast til svar blev udarbejdet af departementet efter indhentelse af bidrag fra Miljøstyrelsen, jf. afsnit 6.2.2.14.
- Ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 521 fra Miljø- og Fødevareudvalget den 23. februar 2020, hvor udkast til svar blev udarbejdet af departementet, jf. afsnit 6.2.2.15.

Det bemærkes hertil, at omtalen af dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 i alle ovenstående sager havde karakter af en gengivelse af retsgrundlaget, og at der i omtalen heraf på intet tidspunkt blev sat spørgsmålstejn ved reglernes overensstemmelse med EU-retten, ligesom ministeren ikke blev gjort opmærksom på et behov for ændring af reglerne eller blev bedt om at forholde sig til indholdet af reglerne.

Det må således efter de foreliggende oplysninger lægges til grund, at ingen ministre på noget tidspunkt er blevet bibragt en konkret viden om den ukorrekte forståelse og administration af reglerne.

Spørgsmålet er i relation til ministres viden herefter, om de skiftende ministre er blevet bibragt en viden, der gør, at de burde have reageret anderledes end sket ved f.eks. at have bedt om, at reglerne om dispensationsmuligheden skulle undersøges nærmere.

Som anført ovenfor i afsnit 6.3.1-6.3.3 har hverken departementet eller Miljøstyrelsen efter de foreliggende oplysninger haft opfattelsen af, at den danske dispensationspraksis var i strid med

drikkevandsdirektivet. Styrelsen har således ikke givet oplysninger videre til departementet, som talte i den retning, ligesom departementet efter april 2018 heller ikke har foretaget nærmere undersøgelser vedrørende spørgsmålet. Spørgsmålet om den danske dispensationspraksis' overensstemmelse med drikkevandsdirektivet har som følge heraf hverken direkte eller indirekte været omtalt i de sager, der er blevet forelagt ministeren til orientering eller godkendelse. At en minister af egen drift skulle være blevet opmærksom på et eventuelt problem, må som udgangspunkt forudsætte, at de gengivelser, oversættelser, referater, covers eller lignende, der tilgår ministeren, indeholder passager, som giver anledning til særlig opmærksomhed fra ministeren. Det følger samtidig heraf, at det i almindelighed ikke kan forventes, at en minister burde blive opmærksom på forhold, som denne alene kan ledes på sporet af via henvisninger til den forudsatte retstilstand i de til ministersagerne bagvedliggende forslag til retsakter.

Det vurderes på den baggrund, at de skiftende ministre ikke er blevet bibragt en viden, som skulle have ført til, at den pågældende minister blev opmærksom på, at overensstemmelsen mellem drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 og direktivets artikel 9 burde undersøges nærmere. Ud fra de foreliggende oplysninger ses heller ikke grundlag for at antage, at den pågældende minister direkte eller indirekte er blevet bibragt informationer eller oplysninger, der gør, at ministeren burde være blevet opmærksom på den fejlagtige administration af dispensationsmuligheden efter drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19.

6.3.5 Oplysninger om dispensationsmuligheden viderebragt til Folketinget

Også i relation til de oplysninger, som er blevet viderebragt til Folketinget, må det i første række vurderes, om Folketinget er blevet bibragt en konkret viden om den ukorrekte forståelse og administration af reglerne. Hvis dette spørgsmål besvares benægtende, skal der i anden række tages stilling til, om Folketinget er blevet bibragt en viden, der gør, at Folketinget burde være blevet opmærksom på den ukorrekte forståelse og administration af reglerne. Hvis ét af de foregående to spørgsmål kan besvares bekræftende, må dette efter Kammeradvokatens opfattelse medføre, at Folketingets viden aflaster et eventuelt ansvar for ministre og embedsmænd.

Følgende materiale, hvor reglerne om dispensation i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 omtales, er tilgået Folketinget:

Lovforslag fra juni 2017 om ændring af vandforsynings- og miljøbeskyttelsesloven, hvori det blev foreslået at indsætte en specifik bemyndigelsesbestemmelse for ministeren til at fastsætte regler om kommunernes mulighed for at dispensere fra gældende drikkevandskvalitetskrav. Lovforslaget blev som anført ovenfor fremsendt til orientering til Miljø- og Fødevarerudvalget den 17. juli 2017. Lovforslaget og den omtalte bemyndigelsesbestemmelse blev desuden nævnt i den skriftlige del af statsministerens redegørelse efter grundlovens § 38 for folketingsåret 2017/18. Som anført ovenfor i afsnit 5.2.4 var bestemmelserne om dispensation i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 beskrevet i lovforslagets afsnit om gældende ret,

ligesom der i de almindelige bemærkninger var anført, at der ønskedes tilvejebragt ”klar lovhjemmel til at henlægge dispensationsadgangen fra drikkevandskvalitetskravene til kommunalbestyrelsen svarende til nugældende regler”.

Reglerne i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 blev desuden omtalt af ministeren i besvarelsen af et § 20-spørgsmål den 11. oktober 2017. Ministeren henviste i besvarelsen til, at betingelserne for meddelelse af dispensation var, at kommunalbestyrelsen forud for meddelelse af en dispensation skulle indhente en udtalelse fra sundhedsmyndighederne (og at kommunalbestyrelsen skulle informere de forbrugere, der berøres af dispensationen, om dispensationen).

Reglerne blev endvidere omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 309 fra Miljø- og Fødevareudvalget den 3. februar 2020, hvori ministeren henviste til drikkevandsbekendtgørelsens § 16 og til det antal dispensationer, som kommunerne havde meddelt inden for de seneste 5 år. Reglerne blev ligeledes omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 521 fra Miljø- og Fødevareudvalget den 23. februar 2020, hvor der ikke var en direkte henvisning til bestemmelserne i drikkevandsbekendtgørelsen, men hvor ministeren gengav flere af de betingelser, der fremgår af bestemmelserne.

Det bemærkes hertil, at omtalen af dispensationsmuligheden i drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 i alle ovenstående sager havde karakter af en gengivelse af retsgrundlaget, og at der ikke i sagerne blev sat spørgsmålstejn ved reglernes overensstemmelse med EU-retten, ligesom Folketinget ikke blev gjort opmærksom på et behov for ændring af reglerne eller blev bedt om at forholde sig til indholdet af reglerne.

Samlet bemærkes det, at Folketinget efter de foreliggende oplysninger i vidt omfang har fået de samme oplysninger, som ministeren har fået forelagt. Heller ikke Folketinget kan derfor siges at være blevet bibragt konkret viden, som skulle have ført til, at Folketinget blev opmærksom på, at overensstemmelsen mellem drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19 og direktivets artikel 9 burde undersøges nærmere. Ud fra de foreliggende oplysninger ses heller ikke grundlag for at antage, at Folketinget direkte eller indirekte er blevet bibragt informationer eller oplysninger, der gør, at Folketinget burde være blevet opmærksom på den fejlagtige administration af dispensationsmuligheden efter drikkevandsbekendtgørelsens §§ 16-19.

7. SPØRGSMÅL 5

Kammeradvokaten modtog den 16. marts 2021 materiale til brug for besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 5. Materialet havde til formål at oplyse om status på udmøntningen af de tre initiativer beskrevet i Drikkevandsredegørelsen og om, hvornår initiativerne kunne forventes etableret. Materialet skulle desuden give en beskrivelse af implementeringen af de tre initiativer i Miljøstyrelsens sagsbehandling og oplysninger om eventuelle yderligere initiativer, som påtænkes implementeret i Miljøstyrelsen for at sikre en korrekt forvaltning af drikkevandsområdet.

På baggrund af udkast til ny drikkevandsbekendtgørelse, der blev sendt i høring den 23. april 2021, fremsendte Miljøstyrelsen den 3. maj 2021 justeret materiale til brug for besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 5 om initiativer til sikring af korrekt forvaltning af drikkevandsområdet. Leverancen af 3. maj 2021 erstattede leverancen af 16. marts 2021. I materialet introduceres en række yderligere initiativer, der sættes i værk som led i Miljøstyrelsens bredere forvaltningsanalyser, og som ligeledes har sikring af korrekt forvaltning af drikkevandsområdet for øje. Materialet indeholder desuden en status på udmøntningen af de påtænkte initiativer beskrevet i Drikkevandsredegørelsen, og det beskrives, hvordan Miljøstyrelsen tænker initiativerne implementeret i styrelsens sagsbehandling.

Den 26. april 2021 oplyste Miljøstyrelsen på et arbejdsgruppemøde mellem Miljøministeriets departement, Miljøstyrelsen og Kammeradvokaten, at styrelsens Forvaltningsanalyse 1.0 angående udarbejdelse af administrationsgrundlag var ved at være i mål. I den forbindelse blev det mellem parterne aftalt, at styrelsen skulle genbesøge det tidligere udarbejdede afsnit om påtænkte initiativer indeholdt i Drikkevandsredegørelsen og overveje, om resultaterne af Forvaltningsanalyse 1.0 gav styrelsen anledning til fornyede overvejelser.

Miljøstyrelsen har den 10. maj 2021 og som opfølgning på arbejdsgruppemødet mellem Miljøministeriets departement, Miljøstyrelsen og Kammeradvokaten den 26. april 2021 fremsendt et notat med en uddybende beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning af drikkevandsområdet med tilhørende bilag.

Beskrivelsen i dette kapitel er baseret på det ovennævnte materiale.

I afsnit 7.2 gennemgås Miljøstyrelsens tre initiativer på drikkevandsområdet, som fremgår af Miljøstyrelsens Drikkevandsredegørelse. I afsnit 7.3 beskrives tre yderligere initiativer, der af Miljøstyrelsen er fremhævet som relevante for forvaltningen af drikkevandsområdet, selvom de er iværksat i en bredere kontekst.

7.1 Baggrund

Rigsrevisionen kritiserede i 2019 Miljø- og Fødevarerministeriets (i dag: Miljøministeriets) overvågning af grundvandet, forvaltningen af dispensationer til pesticidmidler og kontrol af indberetninger.⁴⁹⁶ Konkret rettede Rigsrevisionen kritik mod Miljøstyrelsens forvaltningsmæssige procedurer på dele af de nævnte områder.

Miljø- og Fødevarerministeriet anerkendte Rigsrevisionens kritik af Miljøstyrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag på pesticidområdet, og Miljø- og Fødevarerministeriet oplyste dengang, at de ville rette op på manglerne hurtigst muligt, så tilliden til Miljøstyrelsens forvaltning af pesticidområdet kunne blive genoprettet.

På baggrund af bl.a. Rigsrevisionens kritik fra 2019 af dele af Miljøstyrelsens grundvandsovervågning og administration af reglerne om dispensation til anvendelse af pesticider besluttede Miljøstyrelsens direktion i januar 2020 at gennemføre en forvaltningsanalyse ("Forvaltningsanalyse 1.0") af alle Miljøstyrelsens forvaltningsområder. Forvaltningsanalyse 1.0 omfattede også en konkret opfølgning på Rigsrevisionens kritik på pesticidområdet samt et serviceeftersyn af styrelsens økonomiske forvaltning.

I forlængelse af Rigsrevisionens kritik igangsatte Miljø- og Fødevarerministeriet ligeledes en advokatundersøgelse, hvori der skulle foretages en grundig gennemgang af Miljøstyrelsens arbejde med at rette op på styrelsens forvaltnings- og administrationsgrundlag på pesticidområdet. Advokatundersøgelsen forelå den 10. august 2020.

Forvaltningsanalyse 1.0 tog afsæt i en bred screening af ca. 250 forvaltningsprocesser i Miljøstyrelsen. Screeningen blev foretaget på baggrund af en række risikoparametre, f.eks. om der var opdaterede administrationsgrundlag og procedurer for sagsbehandlingen. På baggrund af screeningen blev de 57 forvaltningsprocesser med højest risikoscore udvalgt til en dybdegående compliance-analyse. Analysen resulterede i, at der blev iværksat et arbejde med at udarbejde fyldestgørende administrationsgrundlag for forvaltningsprocesserne. Miljøstyrelsens mål var, at arbejdet med færdiggørelse af fyldestgørende administrationsgrundlag for de 57 udvalgte forvaltningsprocesser skulle foregå i 1. kvartal 2021.

I maj 2020 notificerede Miljøstyrelsen Kommissionen om fem dispensationer, som var meddelt i henhold til de nationale regler i 2019-bekendtgørelsen, som på daværende tidspunkt blev anset for at implementere drikkevandsdirektivets artikel 9. I Kommissionens svar af 13. juli 2020 er det angivet, at muligheden for dispensationer efter drikkevandsdirektivet som udgangspunkt er udløbet. Forløbet, som er nærmere afdækket ovenfor i besvarelserne af kommissoriets spørgsmål 1, 3 og 4, viste, at der var sket en

⁴⁹⁶ Rigsrevisionens beretning nr. 7/19 til Statsrevisionen om "Sikring af grundvandet mod pesticider".

mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivets dispensationsmuligheder i drikkevandsbekendtgørelsen, manglende handling på baggrund af Kommissionens udmeldinger samt manglende notificering af Kommissionen om dispensationer.

Miljøministeriet bad i forbindelse med afdækningen af sagen om bl.a. mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet vedrørende dispensationer Miljøstyrelsen om at udarbejde en redegørelse for sagsforløbet. Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen redegjort for sagsforløbet vedrørende dispensationer på drikkevandsområdet og har i redegørelsen samtidigt beskrevet tre overordnede initiativer, som Miljøstyrelsen påtænkte at iværksætte for at sikre genopretning af sagsbehandlingen på drikkevandsområdet.

På baggrund af Drikkevandsredegørelsen udarbejdede Miljøstyrelsen desuden en plan for opfølgning på redegørelsen ("10-punktsplanen")⁴⁹⁷. Arbejdet med gennemførelse af denne plan er siden blevet organiseret i endnu en forvaltningsanalyse (Forvaltningsanalyse 2.0), som blev igangsat i februar 2021.

Med Forvaltningsanalyse 2.0, der indeholder en lang række initiativer med et meget bredere sigte end blot drikkevandsområdet, er det Miljøstyrelsens mål at bygge videre på erfaringerne med anvendelsen af de administrationsgrundlag, der blev udarbejdet og udbygget i Miljøstyrelsens Forvaltningsanalyse 1.0. Styrelsens mål er endvidere at imødekomme den kritik, som Miljøstyrelsen har fået i sagen om mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet for så vidt angår muligheden for at meddele dispensationer. Som led i Forvaltningsanalyse 2.0 vil Miljøstyrelsen gennemføre et eftersyn af styrelsens generelle forvaltning af væsentlige dispensationsmuligheder, eksternt rettede vejledninger og notifikationsforpligtelser. I forbindelse med Forvaltningsanalyse 2.0 gennemfører VFS desuden et særskilt eftersyn af forvaltningen af dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen. Forvaltningsanalysen er nærmere beskrevet i Miljøstyrelsens Kommissorium for Forvaltningsanalyse 2.0.⁴⁹⁸

Blandt initiativer med et bredere sigte, som samtidig bidrager til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet, har Miljøstyrelsen i notat af 6. maj 2021⁴⁹⁹ fremhævet tre: 1) Fyldestgørende administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser, 2) styrkelse af Jura-enheden og intern kontrol af forvaltningsprocesser og 3) systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis.

⁴⁹⁷ [Bilag – Miljøstyrelsens 10-punktsplan for opfølgning på Drikkevandsredegørelsen.](#)

⁴⁹⁸ [Bilag – Kommissorium af 5. februar 2021 for Forvaltningsanalyse 2.0.](#)

⁴⁹⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet.](#)

I det følgende vil først de tre initiativer, som Miljøstyrelsen angav i Drikkevandsredegørelsen, blive gennemgået, jf. afsnit 7, hvorefter de tre ovennævnte initiativer, som styrelsen fremhæver i notatet af 6. maj 2021, bliver gennemgået, jf. afsnit 7.

7.2 Påtænkte initiativer på drikkevandsområdet

I Drikkevandsredegørelsen er det beskrevet, at Miljøstyrelsens plan for genopretning af drikkevandsområdet falder i tre spor: 1) Udarbejdelse af ny procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéer, 2) styrket fokus på forvaltningen af dispensationer, herunder iagttagelse af Miljøstyrelsens EU-forpligtelser, og 3) 360° perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde.

7.2.1 Procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéer

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen oplyst, at styrelsen vil sikre, at der udarbejdes en skriftlig procedure for styrelsens deltagelse i EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lignende, hvor styrelsen enten er selvstændigt ansvarlig eller bidragsyder til Miljøministeriets departement.

Det er i Drikkevandsredegørelsen beskrevet, at tanken med proceduren er, at den skal stille krav om udarbejdelse af en kommenteret dagsorden med angivelse af den danske position og potentielle konsekvenser for Miljøstyrelsens forvaltning og vejledning, der forud for et EU-møde skal godkendes af den relevante kontorchef. Proceduren skal tilsvarende stille krav om udarbejdelse af afrapportering af mødet, herunder udarbejdelse af referat fra mødet, der også skal godkendes af den relevante kontorchef. Tanken med proceduren er desuden, at den skal sikre, at alle relevante problemstillinger deles med relevante medarbejdere. Ved EU-møder, hvor departementet ikke deltager, tænkes referatet sendt til departementet til orientering. Proceduren vil gælde for hele Miljøstyrelsen.

I Drikkevandsredegørelsen er det desuden beskrevet, at Miljøstyrelsen vurderer, at der ved repræsentationen i EU-møder i ekspertgrupper og lignende skal sikres opfyldelse af eventuelle kompetencebehov, særligt nødvendig juridisk ekspertise. Kompetencebehovet skal enten sikres ved selve repræsentationen eller ved den forudgående eller efterfølgende sagsbehandling. Den skriftlige procedure tænkes at skulle indeholde et specifikt krav om, at behov for justering af dansk implementering altid skal vurderes og afrapporteres.

7.2.1.1 Status

Kammeradvokaten har ved materialeleverance af 25. april 2021 modtaget den af Miljøstyrelsen udarbejdede procedure for udarbejdelse og afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lignende.

7.2.1.2 Implementering

Miljøstyrelsen beskriver i et notat af 27. april 2021⁵⁰⁰, at VFS vil iværksætte flere tiltag for implementeringen på drikkevandsområdet af den nye procedure for deltagelse i teknisk-faglige ekspertgrupper. Miljøstyrelsen har ved hørings svar af 30. august 2021 oplyst, at notatet ikke forholder sig til implementeringen af proceduren på drikkevandsområdet, men specifikt til implementeringen i enheden VFS⁵⁰¹.

Enheden vil for det første udarbejde en oversigt over, hvilke teknisk-faglige EU-ekspertgrupper enheden forventes at skulle deltage i på drikkevandsområdet, enten hvor Miljøstyrelsen efter anmodning fra departementet deltager alene eller sammen med departementet.⁵⁰² Oversigten vil tage udgangspunkt i et udarbejdet snitfladepapir⁵⁰³ og konkrete aftaler med departementet. Allerede i dag har VFS et samarbejde med departementet på området, som efter det i notatet oplyste vil blive formaliseret og dokumenteret yderligere. Tanken er, at oversigten skal opdateres løbende og kvalitetssikres én gang årligt.

I forbindelse med den årlige kvalitetssikring af den beskrevne oversigt forventes det, at der sker opsamling på eventuelle generelle tvivlsspørgsmål og problemstillinger, og at der gennemføres et årligt eftersyn af alle enhedens procedurer med henblik på at sikre anvendelsen og tage stilling til eventuelle opdateringsbehov.

Implementering vil for det andet ske gennem en introduktion af proceduren for relevante medarbejdere på f.eks. et enhedsmøde eller lignende møde. Her vil det blive muligt at drøfte og afklare eventuelle tvivlsspørgsmål. Oversigten over, hvilke teknisk-faglige EU-ekspertgrupper enheden forventer at skulle deltage i, vil ligeledes blive gennemgået.

Efter relevante medarbejdere er blevet introduceret for proceduren, forventes det, at relevante teams vil drøfte den konkrete anvendelse af proceduren i forhold til kommende EU-ekspertgruppemøder. Det

⁵⁰⁰ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 27. april 2021 om initiativer til sikring af korrekt forvaltning af dispensationer på drikkevandsområdet.](#)

⁵⁰¹ Miljøstyrelsen har ikke oplyst, hvorvidt og i så fald hvordan proceduren for deltagelse i EU-ekspertgrupper tænkes implementeret i andre dele/enheder i styrelsen.

⁵⁰² Miljøstyrelsen har i hørings svar af 30. august 2021 oplyst, at Vandforsyningsenheden (VFS) deltager i tre EU-ekspertgrupper: 1) Enheden varetager deltagelsen i Udvalget for Tilpasning til den Tekniske Udvikling i henhold til Direktiv om Forvaltning af Badevandskvalitet. Departementet deltager, hvis der er drøftelser om ændring af direktivet. 2) Enheden deltager i Udvalget for Tilpasning til den Tekniske og Videnskabelige Udvikling af Direktivet om Rensning af Byspildevand, hvis der er tekniske drøftelser. I det tilfælde, der ikke er tekniske drøftelser, varetager departementet deltagelsen. 3) Enheden deltager i Udvalget for Tilpasning til den Videnskabelige og Tekniske Udvikling i henhold til Direktivet om Kvaliteten af Drikkevand, hvis der er tekniske drøftelser. I det tilfælde, der ikke er tekniske drøftelser, varetager departementet deltagelsen.

⁵⁰³ [Bilag – Oversigt over ansvar for forberedelse, deltagelse og opfølgning på diverse komiteer i EU-regi på miljøområdet af 10. april 2018.](#)

forventes ligeledes, at de enkelte teams aftaler konkrete tiltag for implementeringen af proceduren, herunder hvordan det sikres, at der sker deling af relevante problemstillinger fra EU-møderne med relevante kollegaer og funktionsledere. Det er forventningen, at de enkelte teams løbende følger op på anvendelsen af den nye procedure og erfaringerne hermed.

I kommissoriet for Forvaltningsanalyse 2.0 har Miljøstyrelsen oplyst, at proceduren vil blive revideret ved udgangen af 2021 i lyset af de erfaringer, styrelsen har fået som følge af eftersynet med styrelsens generelle forvaltning beskrevet nærmere i afsnit 7.3.

7.2.1.3 *Indhold*

For en beskrivelse af indholdet af proceduren for udarbejdelse og afrapportering på EU-møder i ekspertgrupper, komitéer og lign. henvises til besvarelse af kommissoriets spørgsmål 2, jf. afsnit 4.11.2.

7.2 *Styrket fokus på forvaltningen af dispensationer*

Miljøstyrelsens Forvaltningsanalyse 2.0 omfatter et eftersyn af Miljøstyrelsens generelle forvaltning, og eftersynet hermed vil særligt fokusere på væsentlige dispensationsområder i Miljøstyrelsen, eksternt rettede vejledninger og notifikationsforpligtelser.

På baggrund af en kortlægning og de erfaringer, Miljøstyrelsen har gjort sig i forbindelse med gennemgangen af drikkevandsområdet, skal en projektgruppe⁵⁰⁴ udvikle et konkret koncept og analysedesign til eftersynet af styrelsens vejledninger og dispensationsområder. Konceptet skal indeholde kriterier for den konkrete udvælgelse og prioritering af de områder, der skal udtages til gennemsyn. Konceptet skal desuden indeholde en plan for håndteringen af de områder, der ikke udtages til gennemsyn. Konceptet vil inddrage de erfaringer, der bliver gjort på drikkevandsområdet. En direktionskonsulent fra Miljøstyrelsen skal koordinere og styre det egentlige eftersyn i samarbejde med styrelsens enheder, herunder Juraenheden, samt styrelsens juridiske forvaltningskonsulenter, der vil være ansvarlige for den praktiske gennemførelse af eftersynet.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Miljøstyrelsen har i høringsvar af 30. august 2021 oplyst, at projektgruppen er sammensat af to direktionskonsulenter, en funktionsleder fra styrelsens enhed VFS, en forvaltningskonsulent og styrelsens IT-chef. Desuden inddrages alle styrelsens forvaltningskonsulenter og den juridiske chef løbende i forbindelse med udarbejdelsen af konceptet.

⁵⁰⁵ [Bilag – Kommissorium af 5. februar 2021 for Forvaltningsanalyse 2.0.](#)

I Drikkevandsredegørelsen er det endvidere beskrevet, at Miljøstyrelsen vil udarbejde en opdateret vejledning til kommunerne om reglerne for at meddele dispensation efter drikkevandsbekendtgørelsen.⁵⁰⁶ I det omfang visse dispensationer efter direktivet fortsat kan tillades, vil Miljøstyrelsen desuden sikre en lejlighedsvis opfølgning hos kommunerne for at sikre, at der er den nødvendige opmærksomhed på området.

Ud over ovenstående påtænkte initiativer har Miljøstyrelsen i Drikkevandredegørelsen oplyst, at styrelsen vil udarbejde en procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder på drikkevandsområdet. Formålet med videndelingen er at sikre fuld indsigt i forvaltningsområdet og åbenhed om implikationerne af en kommende dispensationspraksis.

7.2.2.1 Status

I kommissoriet for Forvaltningsanalyse 2.0 har Miljøstyrelsen oplyst, at kortlægningen af eftersynet af Miljøstyrelsens generelle forvaltning skulle foretages i første kvartal 2021. Det konkrete koncept og analysedesign, som projektgruppen skal udvikle til brug for eftersynet af styrelsens vejledninger og dispensationsområder, udarbejdes i 2. kvartal 2021.⁵⁰⁷

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at ovennævnte kortlægning og koncept er udarbejdet og godkendt af direktionen, hvorfor eftersynet på den baggrund er igangsat.

Selve eftersynet af drikkevandsområdet skulle ifølge kommissoriet gennemføres i 1. halvår 2021. Eftersynet med de udvalgte vejledninger og dispensationsområder igangsættes i august 2021 og forventes afsluttet inden udgangen af 2021. Eftersyn af øvrige vejledninger og dispensationsområder gennemføres i 2022 og frem. Miljøstyrelsen har dog i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at de vejledninger, styrelsen finder skal prioriteres højest, vil blive gennemgået inden udgangen af 2021.

I notatet af 27. april 2021⁵⁰⁸ beskriver Miljøstyrelsen, at VFS som led i Forvaltningsanalyse 2.0 gennemfører et særskilt eftersyn af forvaltningen af dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen.

⁵⁰⁶ Et udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg blev sendt i høring den 1. juli 2021 med høringsfrist den 27. august 2021. Udkastet indeholder et nyt kapitel 6 om dispensationer.

⁵⁰⁷ [Bilag - Kommissorium af 5. februar 2021 for Forvaltningsanalyse 2.0](#)

⁵⁰⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 27. april 2021 om initiativer til sikring af korrekt forvaltning af dispensationer på drikkevandsområdet.](#)

I forbindelse med VFS' eftersyn af forvaltningen af dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen har enheden udarbejdet to procedurer målrettet forvaltningen heraf:

- 1) Intern procedure for notifikation af EU-kommissionen om dispensationer på drikkevandsområdet⁵⁰⁹, og
- 2) procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder⁵¹⁰.

I lyset af, at 2021-bekendtgørelsen⁵¹¹ trådte i kraft den 1. juli 2021, er proceduren for notifikation af Kommissionen om dispensationer på drikkevandsområdet, jf. nr. 1 ovenfor, ikke længere relevant for forvaltningsområdet, idet dispensationsadgangen i den nye bekendtgørelse er begrænset til nationalt fastsatte kvalitetskrav. Proceduren behandles derfor ikke nærmere i det følgende.

Kammeradvokaten har ved materialeleverance af 3. maj 2021 modtaget den af Miljøstyrelsen udarbejdede procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder, jf. nr. 2 ovenfor.

7.2.2.2 *Implementering*

VFS vil efter det oplyste iværksætte flere tiltag med henblik på implementering af den nye procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder.

For det første vil enheden efter udstedelsen af 2021-bekendtgørelsen og vejledning hertil, som har været sendt i høring med høringsfrist den 27. august 2021, udarbejde en oversigt til den løbende registrering af dispensationer meddelt af kommunerne. Oversigten skal journaliseres og opdateres løbende og skal én gang årligt kvalitetssikres ved henvendelse til kommuner. Oversigten sendes til departementet og interessenterne i Vandpanelet. Formålet hermed er at sikre fuld indsigt i forvaltningsområdet og åbenhed om implikationerne af dispensationspraksis samt et fortsat fokus i kommunerne på at forvalte efter reglerne.

Implementeringen vil for det andet ske gennem en introduktion af proceduren samt oversigt over registrering af dispensationer for relevante medarbejdere i Miljøstyrelsen på f.eks. et enhedsmøde eller lignende møde. Her vil der blive mulighed for en efterfølgende drøftelse og afklaring af eventuelle tvivls spørgsmål. Samtidig vil der ske afklaring af mere konkrete tiltag for implementering af proceduren, herunder 1) visitering og ansvarsplacering af henvendelser fra kommunerne, 2) løbende opdatering af

⁵⁰⁹ [Bilag – Procedure af 3. marts 2021 for orientering af EU-Kommissionen om dispensationer til visse drikkevandsparametre.](#)

⁵¹⁰ [Bilag – Procedure af 27. april 2021 for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder efter drikkevandsbekendtgørelsen.](#)

⁵¹¹ Jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

oversigt over dispensationer og årlig kvalitetssikring heraf og 3) orientering af departementet og relevante interessenter.

I tillæg til selve implementeringen af proceduren vil VFS, når både 2021-bekendtgørelsen og -vejledning er udstedt, foretage en samlet vurdering af, hvilke procedurer og administrationsgrundlag der er relevante fremadrettet, samt foretage eventuelle justeringer i proceduren m.v. i lyset af 2021-bekendtgørelsen. Dette vil eventuelt ske på et teammøde eller lignende møde. Ligeledes vil der blive taget stilling til, om der skal iværksættes yderligere tiltag til implementering af proceduren, herunder oplæring, vidensdeling og erfaringsopsamling, samt dokumentation og rapportering.

7.2.2.3 *Indhold*

Procedure for løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder efter drikkevandsbekendtgørelsen beskriver de handlinger, som iværksættes i VFS i forhold til at sikre løbende deling af viden om udnyttelse af dispensationsmuligheder efter drikkevandsbekendtgørelsen til departementet og relevante interessenter.

Miljøstyrelsen vil sikre fuld indsigt i forvaltningsområdet og åbenhed om implikationerne af en kommende dispensationspraksis ved løbende at vedligeholde en samlet oversigt over alle dispensationer meddelt efter §§ 16-21 i 2021-bekendtgørelsen, som kommunerne sender i kopi til Miljøstyrelsen. Denne oversigt skal sendes til departementet samt interessenterne i Vandpanelet til orientering.

7.2.3 *360° perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde*

Miljøstyrelsen har i Drikkevandsredegørelsen oplyst, at styrelsen vil udarbejde en intern procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger for at sikre, at vejledninger er i overensstemmelse med den bagvedliggende regulering. Det er således målet, at det skal sikres, at vejledninger ikke alene baserer sig på det relevante regelgrundlag, men at udarbejdelse af vejledninger også sker i dialog med departementet for på den måde at sikre, at relevant fortolkning af direktiver inddrages i vejledningen.

VFS har i forbindelse med sit eftersyn af drikkevandsområdet opdateret vejledningen til kommunerne om reglerne for dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen. Vejledningen skal afspejle den seneste ændring af drikkevandsbekendtgørelsen⁵¹², hvorefter dispensationsadgangen er begrænset til nationalt fastsatte kvalitetskrav. Formålet med den opdaterede vejledning er at yde fyldestgørende og retvisende vejledning om reglerne og dermed sikre korrekt forvaltning i kommunerne. Et udkast til ny vejledning

⁵¹² Jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (2021-bekendtgørelsen).

om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg er på den baggrund den 1. juli 2021 sendt i høring med høringsfrist den 27. august 2021, og dette udkast indeholder bl.a. et nyt kapitel 6 om dispensationer.

I Miljøstyrelsens notat af 27. april 2021⁵¹³ er det beskrevet, at arbejdet i VFS med opdatering af vejledningen til kommunerne har dannet grundlag for, at der i regi af Forvaltningsanalyse 2.0 er udarbejdet en generel intern procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af Miljøstyrelsens vejledninger på tværs af fagområder.

7.2.3.1 Status

Som nævnt har Miljøstyrelsen den 1. juli 2021 sendt et nyt udkast til vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg i høring med høringsfrist den 27. august 2021. Udkastet til vejledning indeholder bl.a. et nyt kapitel 6 om dispensationer.

For så vidt angår intern procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger, har Kammeradvokaten den 25. april 2021 modtaget proceduren.^{514 515}

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at eftersynet med Miljøstyrelsens vejledninger er igangsat, jf. også det i afsnit 7.2.2.1 anførte.

7.2.3.2 Implementering

Miljøstyrelsen har oplyst, at VFS i forlængelse af udstedelsen af den opdaterede vejledning vil udsende vejledningen til alle kommuner i Danmark sammen med en kort beskrivelse af særlige opmærksomhedspunkter samt orientering om den nye proces for årlig opfølgning på udnyttelse af dispensationsmuligheder.

Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen vil have fokus på at udbrede kendskabet til 2021-bekendtgørelsen og den opdaterede vejledning i alle relevante sammenhænge.

⁵¹³ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 27. april 2021 om initiativer til sikring af korrekt forvaltning af dispensationer på drikkevandsområdet.](#)

⁵¹⁴ [Bilag – Procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger \(udateret\).](#)

⁵¹⁵ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at proceduren er godkendt af Miljøstyrelsens direktion den 12. april 2021, og er endelig med det forbehold, at den revideres ved udgangen af 2021 i lyset af erfaringerne fra eftersynet af styrelsens vejledninger.

For så vidt angår den praktiske implementering af den af Miljøstyrelsen udarbejdede interne procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger, har Kammeradvokaten ikke modtaget materiale, der konkret beskriver, hvorledes dette i praksis skal ske. Miljøstyrelsen har dog i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at proceduren er præsenteret og udsendt til alle chefer i styrelsen, ligesom den vil være tilgængelig i styrelsens kvalitetsledelsessystem. Det er som udgangspunkt kontorcheferne, der herefter har ansvaret for at vurdere, hvordan proceduren bedst muligt implementeres i den enkelte enhed og efterleves i det løbende arbejde med udarbejdelse og opdatering af vejledninger. Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at der en gang årligt fra centralt hold vil blive foretaget en opfølgning på vejledningerne for at sikre et løbende og ajourført overblik over alle vejledninger i styrelsen og over, hvornår vejledningerne senest er opdateret.

I kommissoriet for Forvaltningsanalyse 2.0 har Miljøstyrelsen oplyst, at proceduren for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger vil blive revideret ved udgangen af 2021 i lyset af de erfaringer, styrelsen har fået som følge af eftersynet med styrelsens generelle forvaltning.

7.2.3.3 Indhold af Miljøstyrelsens procedure for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger

For en beskrivelse af indholdet af proceduren for udarbejdelse og vedligeholdelse af vejledninger henvises der til besvarelsen af kommissoriets spørgsmål 2, jf. ovenfor i afsnit 4.11.1.

7.2.3.4 Indholdet af ny vejledning til kommunerne om reglerne for dispensationer efter drikkevandsbekendtgørelsen

Miljøstyrelsen sendte den 1. juli 2021 udkast til ny vejledning om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg i høring med høringsfrist den 27. august 2021.

Vejledningen erstatter den gældende vejledning fra 2014. Dog blev der i 2017 sendt et udkast til nye kapitler 2, 3 og 4 i vejledningen i høring. Kapitlerne omhandlede henholdsvis vandkvalitet, kontrol med vandkvaliteten og tilrettelæggelsen af undersøgelsen af vandkvaliteten. Baggrunden for udarbejdelsen af de nye kapitler i 2017 var ændringen af drikkevandsbekendtgørelsen, som blev gennemført ved bekendtgørelse nr. 1147 af 24. oktober 2017. De nye kapitler er ikke endeligt udstedt. Dog opfordrer Miljøstyrelsen på sin hjemmeside til at anvende de tre kapitler i udkastet fra 2017, frem for kapitlerne i den gældende vejledning fra 2014.

Vejledningen, der har været sendt i høring med høringsfrist den 27. august 2021, er udarbejdet på grundlag af reglerne i 2021-bekendtgørelsen⁵¹⁶, der trådte i kraft den 1. juli 2021. Udkastet til vejledning indeholder et nyt kapitel 6 om dispensationer, der tager udgangspunkt i, at det ikke længere er muligt at dispensere fra drikkevandsdirektivets kvalitetskrav i længere tid end 30 dage⁵¹⁷. Desuden er kapitel 2, 3 og 4 i det udkast, der blev sendt i høring i 2017, indarbejdet i det nye udkast, ligesom der er sket en generel opdatering af vejledningen, herunder navnlig med henblik på at sikre, at vejledningen er i overensstemmelse med 2021-bekendtgørelsen. Udkastet, der er sendt i høring den 1. juli 2021, udgør således et samlet opdateret grundlag for forvaltningen af reglerne i drikkevandsbekendtgørelsen.

7.3 Yderligere initiativer

Miljøstyrelsen har i notat af 27. april 2021⁵¹⁸ introduceret en række yderligere og mere generelle initiativer, der iværksættes som led i styrelsens bredere forvaltningsanalyser. Initiativerne, der skal være med til at sikre styrket fokus på god forvaltning hos både medarbejdere og ledelse, bidrager dog ligeledes til sikringen af korrekt forvaltning af drikkevandsområdet, hvorfor de beskrives nærmere i det følgende.

Blandt initiativer med et bredere sigte, som samtidig bidrager til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet, har Miljøstyrelsen i notat af 6. maj 2021⁵¹⁹ fremhævet tre: 1) Fyldestgørende administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser, 2) styrkelse af Jura-enheden og intern kontrol af forvaltningsprocesser og 3) systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis.

7.3.1 *Fyldestgørende administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser*

Miljøstyrelsens direktion besluttede som beskrevet i afsnit 7.1 i januar 2020 at gennemføre Forvaltningsanalyse 1.0, der bl.a. resulterede i, at styrelsen iværksatte arbejdet med at udarbejde fyldestgørende administrationsgrundlag for 57 af Miljøstyrelsens i alt 250 forvaltningsprocesser. Administrationsgrundlagene for de enkelte forvaltningsprocesser skulle indeholde en beskrivelse af det relevante regelgrundlag, sagsgangene, procedurer m.v.

⁵¹⁶ Jf. bekendtgørelse nr. 1110 af 30. maj 2021 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

⁵¹⁷ Se f.eks. side 54 i udkastet til vejledning.

⁵¹⁸ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 27. april 2021 om initiativer til sikring af korrekt forvaltning af dispensationer på drikkevandsområdet.](#)

⁵¹⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet.](#)

Miljøstyrelsen har i sit notat af 6. maj 2021⁵²⁰ oplyst, at der også skal udarbejdes nyt administrationsgrundlag eller opdateret administrationsgrundlag for de resterende 187 forvaltningsprocesser, der ikke var en del af compliance-analysen.

Til brug for udarbejdelse af administrationsgrundlag for Miljøstyrelsens forvaltningsprocesser har Miljøstyrelsen som led i Forvaltningsanalyse 1.0 udviklet en tværgående tjekliste med obligatoriske elementer, der som minimum skal indgå i alle administrationsgrundlag udarbejdet af Miljøstyrelsen.^{521 522} Alle administrationsgrundlag skal således indeholde følgende:

- 1) Formål og ansvarsfordeling,
- 2) regelgrundlag,
- 3) henvisning til generelle forvaltningsretlige regler og forhold omkring persondata,
- 4) systemunderstøttelse,
- 5) skitsering af proces,
- 6) opmærksomhedspunkter, og
- 7) beskrivelse af sagsgange.

Tjeklisten indeholder også en række obligatoriske processpecifikke elementer for Miljøstyrelsens tre standardprocesser:

- 1) Tilskud,
- 2) afgørelser og ansøgninger, og
- 3) tilsyn og kontrol.

Miljøstyrelsen har i tillæg til den tværgående tjekliste til udarbejdelse af administrationsgrundlag udviklet en række skabeloner, der med fordel kan anvendes ved selve udarbejdelsen af administrationsgrundlag. Skabelonerne er målrettet Miljøstyrelsens tre standardprocesser; tilskud⁵²³, afgørelser og ansøgninger⁵²⁴ samt tilsyn og kontrol⁵²⁵, og der er udarbejdet en skabelon for administrationsgrundlag for

⁵²⁰ [Bilag – Ibid.](#)

⁵²¹ [Bilag – Tjekliste med minimumskrav til administrationsgrundlag \(udateret\).](#)

⁵²² Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at tjeklisten er endelig og godkendt af Miljøstyrelsens direktion den 18. januar 2021.

⁵²³ [Bilag – Skabelon til administrationsgrundlag for tilskud.](#)

⁵²⁴ [Bilag – Skabelon til administrationsgrundlag for afgørelser og ansøgninger.](#)

⁵²⁵ [Bilag – Skabelon til administrationsgrundlag for tilsyn og kontrol.](#)

sager af disse typer for henholdsvis over eller under 100 timer. Miljøstyrelsen har desuden udarbejdet et udkast til det obligatoriske afsnit i administrationsgrundlaget om generelle forvaltningsretlige regler.⁵²⁶

527

Enhedernes arbejde med at udarbejde administrationsgrundlag skal underbygges af Miljøstyrelsens mål om, at der igangsættes konkrete initiativer i de enkelte enheder, der skal sikre, at administrationsgrundlagene implementeres i sagsbehandlingen og anvendes i praksis.

7.3.1.1 Status

Miljøstyrelsen har oplyst, at arbejdet med færdiggørelse af fyldestgørende administrationsgrundlag for de 57 udvalgte forvaltningsprocesser skulle foregå i 1. kvartal 2021.⁵²⁸

I Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021⁵²⁹ er det beskrevet, at Miljøstyrelsens enheder fik en længere frist til at udarbejde eller opdatere administrationsgrundlag for de resterende 187 forvaltningsprocesser, der ikke indgik i compliance-analysen.

På arbejdsgruppemødet den 26. april 2021 mellem Miljøministeriets departement, Miljøstyrelsen og Kammeradvokaten oplyste Miljøstyrelsen, at styrelsens Forvaltningsanalyse 1.0 var ved at være i mål for så vidt angår udarbejdelse af administrationsgrundlag.

Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at listen over forvaltningsprocesser i styrelsen løbende ajourføres. Ved sidste gennemgang i juni 2021 var der identificeret i alt 246 forvaltningsprocesser i Miljøstyrelsen. Ud af de 246 processer foreligger der et administrationsgrundlag for 218 processer.

Opdatering af de administrationsgrundlag, der anses for fyldestgørende, så disse kommer til at være i overensstemmelse med styrelsens tjekliste over minimumskrav til administrationsgrundlag⁵³⁰, udestår.

⁵²⁶ [Bilag – Afsnit vedr. generelle forvaltningsretlige regler, som der efter det i afsnittet oplyste skal linkes til i alle administrationsgrundlag.](#)

⁵²⁷ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 oplyst, at det obligatoriske afsnit i administrationsgrundlaget om generelle forvaltningsretlige regler er godkendt af styrelsens direktion den 18. januar 2021.

⁵²⁸ Se f.eks. Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning af drikkevandsområdet.

⁵²⁹ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet.](#)

⁵³⁰ [Bilag – Tjekliste med minimumskrav til administrationsgrundlag \(udateret\).](#)

Styrelsens enheder har fået frist til udgangen af 2021 til at fuldføre denne opgave. Opdateringen af resterende processer er forsinket, hvilket i overvejende grad skyldes ressourcemæssige udfordringer i de enkelte enheder eller behov for konkrete politiske afklaringer på området eller afklaringer i forhold til samarbejdsaftaler med andre myndigheder eller lignende.

Administrationsgrundlag for en fjerdedel af forvaltningsprocesserne forventes at være færdige eller opdateret i løbet af 3. kvartal 2021, mens lidt over halvdelen forventes at være færdige eller opdateret ved udgangen af 2021 eller i takt med, at samarbejdsaftaler færdiggøres. Administrationsgrundlag for 6 processer afventer endelig politisk afklaring, der forventes at foreligge i foråret 2022.

7.3.2 Styrkelse af Jura-enheden og intern kontrol af forvaltningsprocesser

Miljøstyrelsen vil som led i sin opfølgning på styrelsens generelle forvaltning styrke styrelsens Jura-enhed både med hensyn til ledelse og medarbejdere. Formålet med styrkelsen af enheden er at understøtte og sikre et stort forvaltningsfokus i hele Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har i forbindelse med Forvaltningsanalyse 2.0 bl.a. etableret et sekretariat med ophæng i direktionen til at styre og koordinere opfølgingsarbejdet med forvaltningen.⁵³¹

Hvad angår styrkelsen af styrelsens Jura-enhed, har Miljøstyrelsen i notat af 6. maj 2021⁵³² oplyst, at enheden vil blive styrket med 4 juridiske forvaltningskonsulenter knyttet til hvert af styrelsens fire faglige centre samt en ny juridisk kontorchef, som i tæt samarbejde med enhedslederne skal understøtte og sikre et fortsat fokus på forvaltningen samt styre og koordinere opfølgning på forvaltningsanalyserne.

Jura-enheden skal bl.a. bidrage til, at Miljøstyrelsen får gennemført en intern kontrol af 10-15 forvaltningsprocesser årligt. Formålet med kontrollen er bl.a. at sikre, at de opdaterede administrationsgrundlag udarbejdet som led i Forvaltningsanalyse 1.0 er fyldestgørende og i overensstemmelse med gældende national lovgivning og regler. Formålet er endvidere at kontrollere, at der administreres og vejledes korrekt efter de nationale regler på de enkelte fagområder, at generelle forvaltningsretlige regler overholdes, samt at Miljøstyrelsens enheder administrerer forvaltningen af dens områder efter de udarbejdede administrationsgrundlag.

⁵³¹ [Bilag – Miljøstyrelsens 10-punktsplan for opfølgning på Drikkevandsredegørelsen mv.](#)

⁵³² [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet.](#)

Den konkrete udvælgelse af forvaltningsprocesser, der skal udtages til kontrol, skal efter det oplyste ske på baggrund af en risikobaseret tilgang ud fra de risikoparametre, der blev anvendt i Forvaltningsanalyse 1.0⁵³³. Andre relevante hensyn kan dog også indgå, f.eks. høj politisk bevågenhed.

For hvert af de udvalgte forvaltningsprocesser gennemgås 2-3 sager, der udvælges tilfældigt med udgangspunkt i en sagsliste for de sidste tre måneder. Gennemgangen af sagerne tager udgangspunkt i tre trin med mulighed for på årlig basis at kunne sætte fokus på yderligere aspekter af sagsbehandlingen. De tre trin er 1) gennemgang af skriftligt materiale fra sagsbehandlingen, herunder administrationsgrundlag, 2) interview med relevant(e) sagsbehandler(e), herunder afklaring af tvivlsspørgsmål, afvigelser m.v., og 3) drøftelse af fund og bemærkninger i enhedsledelsen, herunder om administrationsgrundlaget er i overensstemmelse med regelgrundlaget, om det generelt er tilstrækkeligt, og om sagsbehandlingen er i overensstemmelse med administrations- og regelgrundlaget.

På baggrund af Jura-enhedens gennemgang og efterfølgende drøftelse med den relevante fagenhed skal fagenheden udarbejde en handleplan, som skal imødekomme eventuelle konkrete bemærkninger, som Jura-enheden har haft i forbindelse med enhedens gennemgang af forvaltningsprocessen. Jura-enheden skal ligeledes årligt udarbejde en samlet afrapportering på de gennemførte kontroller til Miljøstyrelsens direktion og Miljøministeriets departement.

7.3.2.1 Status

I Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021⁵³⁴ har styrelsen oplyst, at Jura-enheden i styrelsen pr. 1 maj 2021 er blevet styrket med 4 juridiske forvaltningskonsulenter samt en ny juridisk kontorchef.

Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen forventer at gennemføre ca. 10 interne kontroller af forvaltningsprocesser i 2. halvår af 2021 på baggrund af en udvælgelsesproces besluttet i direktionen.

⁵³³ Miljøstyrelsen har i høringssvar af 30. august 2021 på forespørgsel oplyst, at forvaltningsprocesserne i Forvaltningsanalyse 1.0 blev vurderet på baggrund af følgende 14 risikoparametre: 1) mangelfuldt administrationsgrundlag og særlig relevant forvaltningsrisici, 2) manglende vurderingskriterier og utilstrækkelig begrundelse, 3) manglende kvalitetssikring, 4) manglende kompetencer og særlig sårbarhed i forvaltningen, 5) få sagsbehandlere på området, 6) stærke erhvervsinteresser, 7) manglende dokumentation af sagsbehandlingen, 8) forudsætter høj grad af koordination, 9) manglende fristoverholdelse, 10) stor sagsvolumen, 11) fejlbehæftet afgørelser, 12) kompliceret regelgrundlag, 13) kendte problemer og 14) manglende eftersyn. Styrelsen har videre oplyst, at der på årlig basis prioriteres, hvilke af de 14 parametre, der skal lægges til grund for udvælgelsen af forvaltningsprocesser til intern kontrol.

⁵³⁴ [Bilag – Miljøstyrelsens notat af 6. maj 2021 – Uddybet beskrivelse af yderligere initiativer til sikring af korrekt forvaltning på drikkevandsområdet.](#)

7.3.3 Systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis

Miljøstyrelsen har i sit notat af 6. maj 2021⁵³⁵ beskrevet, at den som led i Forvaltningsanalyse 2.0 og arbejdet med de interne kontroller beskrevet i afsnit 7.3.2 har udviklet et koncept og et fast årshjul for systematisk opfølgning på enhedernes arbejde med god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis. Konceptet tager udgangspunkt i Statens BI (Business Intelligence) udviklet af Økonomistyrelsen til at understøtte rapportering og analyse i statslige institutioner.

Det påtænkes, at kontorchefer og vicedirektører på kvartalsvise møder drøfter status på forvaltningsprocesser og kvalitetssikring af administrationsgrundlag samt håndtering af særlige opmærksomhedspunkter ud fra aktuelle risikovurderinger, HR-data, økonomi m.v. i Statens BI. Miljøstyrelsen har i høringsvar af 30. august 2021 desuden oplyst, at der på disse kvartalsvise møder desuden vil blive samlet op på resultaterne af de interne kontroller og fremdriften på udarbejdede handleplaner som beskrevet i afsnit 7.3.2 ovenfor.

7.3.3.1 Status

I notat af 6. maj 2021⁵³⁶ har Miljøstyrelsen oplyst, at konceptet for systematisk opfølgning på enhedernes arbejde med god forvaltningskultur og korrekt forvaltningspraksis forventes udrullet og løbende udbygget i løbet af 2021.

7.4 Samlet vurdering af de påtænkte initiativer

I denne rapport har vi påpeget 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 i nævneværdigt omfang 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.

Hvad angår de fremadrettede initiativer, som er beskrevet i indeværende kapitel, er det Kammeradvokatens 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

⁵³⁵ [Bilag – Ibid.](#)

⁵³⁶ [Bilag – Ibid.](#)

vurdering af initiativernes tilstrækkelighed. Hvorvidt de påtænkte initiativer viser sig at være tilstrækkelige, vil således i sidste ende afhænge af deres nærmere udformning og den praktiske gennemførelse af dem.

Kammeradvokaten finder samtidig, at 2021-bekendtgørelsen indeholder en tilstrækkelig tilpasning af reglerne på området – herunder navnlig ved dens 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 2021-bekendtgørelsens regler, som navnlig kommunerne måtte have, idet det dog fortsat udestår at behandle eventuelle høringssvar til udkastet, herunder fra kommunerne.

Hvad angår de konkrete initiativer på drikkevandsområdet (procedure for deltagelse i teknisk-faglige EU-komitéer, styrket fokus på forvaltningen af dispensationer og 360^o perspektiv på Miljøstyrelsens vejledningsarbejde) er der tale om hensigtsmæssige initiativer. Det bemærkes, at der for alle tre initiativers vedkommende er planlagt en evaluering af dem ved udgangen af 2021. Efter vores opfattelse er det hensigtsmæssigt på denne vis at fastlægge processer for evaluering af sine sagsgange. Denne tilgang medvirker til at styrke robustheden af sagsgange. Et særligt opmærksomhedspunkt ved evalueringerne bør være, om de pågældende sagsgange er blevet tilstrækkeligt indarbejdede og reelt følges i organisationen. Der kan således i almindelighed være en tendens til, at man ved gennemførelsen af denne type forandringsprocesser fokuserer mest på, om der foreligger skriftlige beskrivelser af de fornødne sagsgange, og mindre på, om sagsgangene rent faktisk følges.

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 og intern kontrol af forvaltningsprocesser samt systematisk opfølgning på god forvaltningskultur og korrekt anvendelse af forvaltningspraksis i Miljøstyrelsen), er det ligeledes Kammeradvokatens helt umiddelbare opfattelse, at der er tale om hensigtsmæssige initiativer. Det er således hensigtsmæssigt, at styrelsen har et bredere og mere overordnet perspektiv på sin forvaltningsopgave, herunder at den ikke blot betragter sine opgaver som løsrevne og enkeltstående opgaver, men at den arbejder med styrelsens generelle forvaltningskultur og -praksis. Som et eksempel på et hensigtsmæssigt tværgående konkret initiativ kan nævnes tjeklisten med obligatoriske elementer, der som minimum skal indgå i alle administrationsgrundlag. Som et andet håndgribeligt initiativ til styrkelse af forvaltningen af styrelsens opgaver skal fremhæves ansættelsen af fire juridiske forvaltningskonsulenter og en ny juridisk kontorchef.