

NOTAT



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Kemikalier
J.nr. 2020-17779
Den 29. oktober 2020

Notat om dispensationer til drikkevand

Problemstilling

Implementeringen af EU's regler i drikkevandsdirektivet i de danske regler har været mangelfuld, fordi det ikke fremgår, at dispensationer ikke kan gives efter 2012.

Forvaltningen af dispensationer til at bruge drikkevand med indhold af bl.a. pesticider over kravværdien har været mangelfuld på tre punkter:

- 1) Der har været en mangelfuld implementering af drikkevandsdirektivet fra 1998
- 2) Miljøstyrelsen har ikke 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, og fem dispensationer er notificeret for sent.

Baggrund

Reglerne om dispensationer i drikkevand

Kvalitet af drikkevand er i Danmark reguleret af bekendtgørelsen om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (drikkevandsbekendtgørelsen). I bekendtgørelsen fremgår de regler, som vandværker og kommunerne skal følge for et sikre rent drikkevand til forbrugerne. Reglerne har siden 2001 været en implementering af EU's drikkevandsdirektiv (98/83/EF).

Direktivets regler

Drikkevandsdirektivet fra 1998 indeholder de kravværdier, som drikkevandet skal overholde efter en overgangsperiode på 5 år. (dvs. fra 25. dec. 2003). Kravværdierne er opført på forskellige bilag til direktivet. På bilag 1, del B, er de kemiske parametre angivet. På listen optræder pesticider¹, der også omfatter biocider og sprøjtemidlers **relevante** metabolitter, nedbrydnings- og reaktionsprodukter.

Direktivet giver mulighed for, at medlemslandene kan dispensere for de fastsatte kravværdier i bilag I, del B. Dispensationen må ikke indebære en potentiel fare for sundheden og må kun gives drikkevandsforsyningen i et afgrænset område, hvor den ikke kan opretholdes på nogen anden rimelig måde.

Derudover fremgår det, at 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

¹ fællesbetegnelse for organiske insekticider, organiske herbicider, organiske fungicider, organiske nematocider, organiske acaricider, organiske algicider, organiske rodenticider, organiske slimicider og lignende produkter (bl.a. vækstregulatorer)

denne samt en begrundelse for deres beslutning om den anden dispensation til EU-Kommissionen. Denne anden dispensation må heller ikke gælde mere end tre år. En tredje dispensation på højst 3 år kan først gives, hvis kommissionen godkender dispensationen. Dispensationer til større vandværker (> 1.000 m³/dag) skal altid notificeres til kommissionen.

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

Bekendtgørelsens regler

I den danske bekendtgørelse omfatter kravværdien for pesticider tillige **alle** metabolitter, nedbrydningsprodukter og reaktionsprodukter. Dette udvidede krav har været gældende siden 1980, altså før direktivets regler. Kravværdien for ikke-relevante nedbrydningsprodukter er fastsat ud fra et politisk ønske om, at drikkevandet ikke må indeholde pesticider, og derfor skulle kravværdien være lig med detektionsgrænsen på daværende tidspunkt. Den er ikke fastsat på grund af viden om sundhedseffekter, men stofferne er alene omfattet ud fra et forsigtighedshensyn, fordi ny viden kan vise sig om sundhedseffekter. Hvis en kravværdi fastsættes nationalt for kemiske stoffer for at beskytte menneskers sundhed, gælder direktivets krav om dispensationer, mens de ikke-relevante nedbrydningsprodukter ikke er omfattet af direktivets krav, og der kan derfor nationalt fastsættes regler om dispensation.

Efter drikkevandsbekendtgørelsen kan kommunalbestyrelsen efter ansøgning meddele en tidsbegrænset dispensation på højst 3 år til en vandforsyning for overskridelse af de danske parameterverdier af stoffer nævnt i bekendtgørelsens bilag 1 a-c. EU-Kommission skal inden to måneder orienteres om dispensationer for de danske drikkevandskvalitetskrav givet til vandforsyninger, der indvinder mere end 1.000 m³ pr. dag.

Hvis overskridelsen af kvalitetskravene i vandet ikke er afhjulpet inden for varigheden af dispensationen, kan vandforsyningen ansøge kommunalbestyrelsen om på ny at dispensere fra vandkvalitetskravene i maksimalt 3 år.

Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde efter Miljøstyrelsens og EU-Kommissionens godkendelse meddele en yderligere dispensation til en vandforsyning i maksimalt 3 år. I drikkevandsbekendtgørelsen fremgår det ikke, at overgangsperioden i direktivet betyder, at der ikke kan gives dispensationer til de kravværdier, der er anført i direktivet efter overgangsperiodens udløb den 25. december 2012.

Fortolkning af EU reglerne

EU-Kommissionen har siden 2013 på flere møder i den tekniske ekspertkomité oplyst medlemslandene om, at der ikke kan gives dispensationer efter direktivets krav efter 25. december 2012, men de har også henvist til tre tilfælde, hvor landene efter EU-Kommissionens opfattelse lovligt ville være i stand til at give dispensationer efter fristen. Det gælder når, 1) der fastsættes en ny parameterværdi for et eksisterende eller et nyt stof, 2) der udpeges et nyt indvindingsområde til drikkevand, og 3) når der opdages en ny forureningskilde.

Der skal være tale om behørigt begrundede tilfælde, hvor det ikke indebærer en potentiel fare for menneskers sundhed. Disse "sene dispensationer" er i hovedtræk indarbejdet i det nye drikkevandsdirektiv, men den juridiske ramme herfor i det gældende drikkevandsdirektiv er pt. uklar.

Denne fortolkning af reglerne er ikke beskrevet nærmere i direktivet, og ophængen til EU-Kommissionens fortolkning kendes ikke.

Det er endnu ikke afklaret, om dispensationer til stoffer på bilag a og c i den danske bekendtgørelse ligger inden for EU reglerne.

Forvaltning af reglerne

Miljøstyrelsen har oplyst, at der efter 2012 er givet dispensationer til 65 vandværker (> 10 m³/dag samt mindre vandforsyninger med kommerciel eller offentlig aktivitet) frem til den 20. oktober 2020. Der kan være flere dispensationer, som endnu ikke har kunnet fremfindes i Miljøstyrelsens journalsystem. 29 af de dispensationer, der stadig er gældende i dag, vedrører pesticider og andre stoffer på direktivets bilag og ud af dem er 12 dispensationer omfattet af drikkevandsdirektivets krav. De vedrører nemlig pesticidaktivstoffer og relevante nedbrydningsprodukter samt stoffer, der fremgår af direktivets bilag 1, del B. Derfor kan disse 12 dispensationer kun lovligt opretholdes efter direktivet, hvis de er omfattet af undtagelsesbestemmelserne for ”sene dispensationer”, som Kommissionen henviser til, eller hvis der er andre vægtige forvaltningsretlige hensyn. Denne afklaring er i gang.

I tabel 1 er de forskellige typer stoffer gennemgået ift. drikkevandsdirektivets regler – både for alle dispensationer givet siden 2013 og for dem, der fortsat er gældende.

	Ikke relevante nedbrydningsprodukter		Aktivstoffer og relevante nedbrydningsprodukter og andre stoffer på bilag I, del B		Andre stoffer mm. (fosfor, mangan, pH og kimal)	
	Dispensationer i alt	Gældende dispensationer	Dispensationer i alt	Gældende dispensationer	Dispensationer i alt	Gældende dispensationer
Ikke omfattet af direktivet	36	17	0	0	4	2
Omfattet af direktivet, undtagelser skal afklares	0	0	22	12	0	0
Skal afklares	-	-	-	-	3	0
I alt 65 dispensationer	36		22		7	

Efter reglerne skal EU-Kommissionen notificeres om dispensationer til større vandværker (> 1.000 m³/dag), og i marts 2020 har Miljøstyrelsen notificeret EU-Kommissionen om fem dispensationer, der alle vedrører ikke-relevante nedbrydningsprodukter. Dispensationer givet til ikke-relevante nedbrydningsprodukter er ikke omfattet af direktivets krav. Men da der ikke skelnes i den danske bekendtgørelse, er fem konkrete dispensationer ved en fejl notificeret til EU-Kommissionen. EU-Kommissionen har svaret Miljøstyrelsen, at dispensationerne ikke er i tråd med direktivet. Ministeriet vil gøre EU-Kommissionen opmærksom på, der er tale om en fejl, og at det pågældende stof (desphenyl-chloridazon) ikke vurderes at være omfattet af direktivet. Notificeringen til EU-Kommissionen er ikke givet i henhold til fristen i bekendtgørelsen, men først efter en række folketings spørgsmål i begyndelsen af 2020 satte fokus på området.

Der er ud fra de foreliggende oplysninger givet fem 2. gangs dispensationer siden 2013, der dog alle er overtrædelser af nationalt fastsatte krav om ikke-relevante nedbrydningsprodukter. Disse vil derfor ikke skulle notificeres.

Betydning for forbrugerbeskyttelsen

For alle dispensationer gælder det, at kommunen skal indhente en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed. Der kan ikke gives en dispensation, hvis der er en risiko for menneskers sundhed. Kommunerne har sendt udtalelserne fra Styrelsen for Patientsikkerhed med til Miljøstyrelsen, hvor det fremgår, at der ikke har været en sundhedsrisiko ved de koncentrationer i drikkevandet, der er givet dispensation til. Dispensationerne er desuden gennemgået i vedlagte bilag.

Sagsforløbet

Fortolkningen af direktivet er udmeldt fra Kommissionen på flere møder i den tekniske ekspertkomite siden 2013, i serviceeftersynet på drikkevandsdirektivet i 2017 og på Kommissionens hjemmeside. Miljøstyrelsen har ikke ændret reglerne eller praksis på baggrund af disse oplysninger. Der er ikke sket en information af Kommissionens fortolkning til departementet eller omverdenen.

Den danske bekendtgørelse fra 2001 og frem indeholder ikke en overgangsbestemmelse, kommunerne har derfor fulgt reglerne i bekendtgørelsen og har sendt kopi af deres dispensationer til Miljøstyrelsen. Den danske bekendtgørelse indeholder bestemmelser om, at EU-Kommissionen skal notificeres om alle dispensationer i bekendtgørelsen bilag a-c, hvis der er tale om større vandværker (>1.000 m³/dag). Det fremgår af vejledningen til bekendtgørelsen, at Miljøstyrelsen skal notificere 2. gangs dispensationer, men ikke i selve bekendtgørelsen.

Miljøstyrelsen har foranlediget af udflytningen af Miljøstyrelsen med deraf følgende mange nye medarbejdere i 2020 iværksat en compliance-analyse af Miljøstyrelsens sagsbehandlingsprocesser vedr. afgørelser, tilskud og tilsyn. Arbejdet forventes afsluttet omkring årsskiftet. Analysen har haft til formål at skabe et overblik over alle styrelsens sagsbehandlingsprocesser og styrke sikkerheden for, at sagsbehandlingsprocesserne lever op til krav i regelgrundlag og understøttes af administrationsgrundlag. I forbindelse med dette øgede fokus på forvaltningsprocesserne, forstærket af opfølgningen på Rigsrevisionens beretning på pesticidområdet, har Miljøstyrelsen bl.a. gennemgået styrelsens forvaltning efter drikkevandsbekendtgørelsen. Gennemgangen identificerede et opmærksomhedspunkt vedrørende forpligtelsen til at notificere EU-Kommissionen om dispensationer fra kvalitetskravene i de tilfælde, hvor dispensationen vedrører mere end 1.000 m³ per dag.

Miljøstyrelsen orienterede EU-kommissionen om 5 konkrete dispensationer for det nationalt fastsatte kvalitetskrav til et ikke-relevant pesticidnedbrydningsprodukt, som kommunerne havde givet i 2018. Styrelsen havde forud for notifikationen en uformel dialog departementet og en aftale om, at styrelsen skulle notificere de 5 sager, men der skete ikke en formel forelæggelse for departementet. Styrelsen fastlagde ved samme lejlighed en procedure mhp. fremover at sikre rettidig notifikation. Styrelsen er efterfølgende blevet opmærksom på, at direktivet også foreskriver notifikation af alle 2. gangs dispensationer. Direktivforpligtelsen herom er gengivet i Vejledning om vandkvalitet og vandforsyningsanlæg, men har ikke været beskrevet i en intern procedure.

Hvordan rettes der op på problemerne?

Der er 31 gældende dispensationer. Ud af de 31 dispensationer er der 12 som er omfattet af direktivets bilag I, del B, og dermed omfattet af direktivets krav. De resterende 19 dispensationer er givet til nationalt fastsatte krav, heraf 17 for ikke relevante nedbrydningsprodukter og 2 for en strengere national værdi for pH.

De 12 gældende dispensationer til stoffer opført på direktivets bilag I, del B, er givet til pesticider og relevante nedbrydningsprodukter, nitrat og fluorid. Der mangler afklaringer af, om disse dispensationer falder ind under undtagelsesbestemmelserne for "sene dispensationer", som Kommissionen henviser til samt det retlige grundlag herfor.

Gældende dispensationer er en begunstigende forvaltningsakt, og hvis kommunerne træffer afgørelse om tilbagekaldelse af dispensationerne, kan det have økonomiske omkostninger for vandværkerne. Der kan derfor komme et erstatningskrav mod staten.

Det nye drikkevandsdirektiv indeholder dispensationsmuligheder, der ligner de "sene dispensationer", som EU Kommissionen tidligere har udmeldt. Der vil derfor være muligheder for at give dispensationer efter disse bestemmelser, hvis de indarbejdes i de danske regler i forbindelse med implementeringen af direktivet inden for de kommende år.

Hvilke initiativer tages der nu?

Sagen peger på en række problemer i Miljøstyrelsens forvaltning af reglerne og implementeringen af EU reglerne.

Forvaltningen

- Der bestilles en redegørelse fra Miljøstyrelsen om forløbet og herunder om hvordan det har kunnet lade sig gøre, at viden om uoverensstemmelse mellem danske regler og drikkevandsdirektivet ikke er blevet bragt videre, og hvorfor der ikke er forvaltet efter Miljøstyrelsens allerede gældende procedurer.
- Der gennemføres en ekstern revision af drikkevandsområdet.

Retsgrundlag

- Der skal ikke gives nye dispensationer, der er i uoverensstemmelse med EU reglerne – Miljøstyrelsen sender brev til alle kommuner.
- Yderligere afklaring af juridiske spørgsmål med EU-kommissionen, herunder "sene dispensationer".
- Drikkevandsbekendtgørelsen skal ændres hurtigst muligt med præcisering af, der ikke kan gives dispensation til stoffer, der er omfattet af drikkevandsdirektivets krav.
- Den igangværende kortlægning af udfordringer for grundvand for at beskytte drikkevandet vil belyse praksis for dispensationer til nationalt fastsatte krav.
- Kommunerne skal vurdere de eksisterende dispensationer mhp. retlig vurdering, herunder om dispensationerne kan stoppes. Vandværkerne skal finde alternative løsninger for at sikre vandforsyningen, hvor kommunernes gældende dispensationer ikke opretholdes, herunder rensning.