

NOTAT



Miljø- og  
Fødevareministeriet  
Departementet

Vand og Hav  
J.nr. \$dossier\_f2casenumber\$  
Ref. LECAR  
Den 24. august 2020

UDKAST

## Virksomheders direkte udledning – leverance 1 og 2

### 1. Behov for at ændre bekendtgørelse nr. 1433/2017, så begreber og forståelse stemmer overens med bekendtgørelse nr. 449/2017 (leverance 1)

Opgavebeskrivelse:

”Afklaring af:

1) om der er behov for ændring i bekendtgørelse nr. 1433/2017, så det klart tydeliggøres, at det er muligt at give tilladelse til en merudledning i overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskravet er overskredet.

2) anvendelsen af § 8, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, der åbner mulighed for udledning til et overfladevandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis udledningen ikke medfører en forringelse af tilstanden, og ikke hindrer opfyldelsen af det fastslagne miljømål, se leverance 2.”

#### Problemstilling

Efter § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1433/2017 skal miljømyndigheden fastsætte vilkår i tilladelser, godkendelser eller påbud, som sikrer, at udledningen ikke medfører overskridelse af miljøkvalitetskrav.

Det fremgår også af bekendtgørelsen, at der kan udpeges blandingszoner omkring udledningspunkter. Stofkoncentrationerne kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav.

Det skal vurderes, om formuleringen af § 6 i bekendtgørelse nr. 1433/2017 hindrer, at der kan tillades nogen form for udledning til vandområder af et stof, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof er overskredet.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 1433 om krav til udledning af visse forurenende stoffer § 6, stk. 1, nr. 4, at der skal fastsættes vilkår, som sikrer, ”at udledningen ikke medfører øget forurening”. Bekendtgørelsen anvender dermed et andet begreb end i vandrammedirektivet og bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer, hvor det afgørende er, at udledningen ikke medfører forringelse af vandområdets tilstand eller risiko for manglende målopfyldelse.

Det er i de nuværende FAQ på Miljøstyrelsens hjemmeside angivet, at ”Ifølge vandrammedirektivet indgår det i forståelsen af begrebet ’forurening’, at det bl.a. er direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelig aktivitet af stoffer, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af

**Commented [SP1]:** Som påpeget tidligere: Der er ikke noget i bekendtgørelsen der forhindrer at der gives sådan tilladelse, så jeg ser ikke at der skulle være behov. Jeg er ikke tilhænger af overflødig bestemmelse.

**Commented [SP2]:** Det er jo ikke helt korrekt, for som også nævnt i tekst nedenfor er artikel 11(6) VRD med begrebet ”forurening” gennemført ved indsatsbekendtgørelsens bilag 5 (sidste afsnit i den indledende tekst lige før tabel 1). Begrebet forurening er således anvendt i indsatsbekendtgørelsen.

vandøkосystemer. Definitionen fremgår af miljømålsloven. I vandrammedirektivets forståelse indtræder skade på kvaliteten af vandområder ved en forringelse af tilstanden i et omfang, der fører til, at miljøkvalitetskrav ikke kan opfyldes for et eller flere forurenende stoffer i et vandområde som helhed. Der er i denne sammenhæng derfor først tale om forurening – og øget forurening – når miljøkvalitetskravene for et vandområde ikke er opfyldt. Så længe det ved overvågningsresultater eller ved beregning kan vises, at en ny udledning ikke er til hindring for, at miljøkvalitetskrav er eller kan opfyldes i et vandområde som helhed, er der ikke tale om øget forurening.”

Derudover fremgår begrebet ”øget forurening” af vandrammedirektivet (2000/60/EF), som bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne skal tage alle relevante skridt for at undgå at øge forureningen af marine vande. Vandrammedirektivets artikel 11, stk. 6, er gennemført i dansk lovgivning ved bilag 5 til bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Flere regelgrundlag med forskellig ordlyd kan være svære at administrere for sagsbehandlere. Der er ønsket et klart administrationsgrundlag for sagsbehandleren, som beskriver forpligtelsen, evt. som vejledningstekst.

### **Baggrund**

Bekendtgørelse nr. 1433 indeholder bestemmelser, som implementerer vandrammedirektivet, og bestemmelserne skal derfor fortolkes i overensstemmelse med formålet i vandrammedirektivet.

Udgangspunktet er, at der ikke kan tillades yderligere udledning af et stof, hvis det kan medføre forringelse af tilstanden i vandområdet eller risiko for, at miljømålet for vandområdet ikke kan opnås inden den fastsatte tidsfrist.

Det er ikke i direktivet defineret, hvad der udgør ”forringelse”, når et vandområde er i dårlig kemisk tilstand, dvs. at miljøkvalitetskrav (koncentrationen af et bestemt stof i vand, sediment eller biota, som ikke må overskrides af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet) ikke er opfyldt. EU-domstolen har i den såkaldte Weser-dom ift. økologisk tilstand, hvor der er fem tilstandsklasser, slået fast, at hvis et kvalitetselement befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element en ”forringelse af tilstanden”. EU-domstolen fastslår i Weser-dommens præmis 66 desuden, at forringelse omfatter ”alle ændringer, som kan indebære en risiko for, at direktivets hovedmål ikke opnås”. EU-domstolen forventes ved en prøvelse umiddelbart at fastlægge et lignende beskyttelsesniveau som i Weser-sagen for kemisk tilstand.

Vandrammedirektivet er et minimumsdirektiv, og direktivets mål om god tilstand i 2015 er en resultatforpligtelse. Fristen kan forlænges til maksimalt 2027 med henblik på gradvis forbedring af tilstanden, dog således, at naturlige forhold kan begrunde en yderligere forlængelse af fristen. God tilstand for miljøfarlige stoffer forudsætter, at fastsatte miljøkvalitetskrav er overholdt.

Vandrammedirektivet har ud over målet om god tilstand et supplerende mål om bl.a. at standse eller udfase udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer med det endelige mål at opnå koncentrationer i havmiljøet nær baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer og tæt på nul for menneskeskabte syntetiske stoffer.

Målet om god tilstand gælder for vandområderne, og der vil efter omstændighederne kunne accepteres overskridelser af miljøkvalitetskrav i blandingszone omkring udledningspunkter, hvis det ikke vil have betydning for, om miljøkvalitetskravet kan overholdes for vandområdet samlet set. Udstrækningen af en blandingszone skal begrænses til udledningspunktets umiddelbare nærhed og udstrækningen af zonen skal på sigt reduceres.

For de prioriterede stoffer, som har tendens til at blive akkumuleret i sedimenter og/eller biota, gælder yderligere, at der skal træffes foranstaltninger til at sikre, at de langsigtede udviklingstendenser for koncentrationerne af de prioriterede stoffer ikke stiger i væsentlig grad.

Bekendtgørelse 1433 fastsætter det almindelige udgangspunkt, at en udledning ikke må føre til overskridelse af miljøkvalitetskrav. Bekendtgørelsen skal fortolkes i tråd med de bagvedliggende direktivforpligtelser.

Udgangspunktet er, at det ikke er muligt at tillade yderligere udledning af et stof til et vandområde, hvor miljøkvalitetskrav for dette stof er overskredet. Der vurderes dog at være en begrænset mulighed for at tillade udledning, f.eks. hvor påvirkningen neutraliseres (udlignes) senere i planperioden, og således ikke vil forhindre, at de fastlagte mål nås. Denne snævre mulighed er beskrevet i bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer, hvor det følger, at der kan ske udledning til et vandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis der ikke sker forringelse af vandområdets tilstand eller risiko for manglende målopfyldelse. Efter vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer skal der ske en konkret vurdering af, hvornår en påvirkning er "ubetydelig".

Der er i vejledning til bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer nævnt eksempler, hvor der vil kunne tillades udledning/en påvirkning, selvom miljømålet ikke er opfyldt. Det er tilfældet, hvor "påvirkningen neutraliseres (udlignes) senere i planperioden, og således ikke vil forhindre, at de fastlagte mål nås. Dette kan ske som en integreret del af et projekt, f.eks. i form af specifikke kompenserende foranstaltninger eller af andre mere generelle forhold, som medvirker til nedbringelse af påvirkningen samlet set (fx generel regulering)." Det fremgår specifikt om miljøfarlige forurenende stoffer, at der skal foretages en konkret vurdering af bl.a. stoffets mængde og koncentration, som sættes i forhold til øvrige tilførsler (kumulation), herunder fra punktkilder, diffus belastning og atmosfærisk deposition. I vurderingen indgår, hvad der sker med stoffet i vandområdet, herunder dets transport (evt. til andre vandområder) og form (opløsning, binding, kemisk reaktion, sedimentation, ophobning, akkumulering, immobilisering, nedbrydning/omsætning mv.). Det kan også indgå i vurderingen, om fx en faldende tendens i koncentrationer grundet indsats/ regulering opvejer påvirkningen, så denne ikke forringer tilstanden eller forhindrer, at miljømålet for vandområdet nås inden for den fastsatte frist. Det fremgår af vejledningen, at der på baggrund af bl.a. ovenstående skal vurderes, om der sker en forøgelse af koncentrationen i vand, sediment og biota, herunder om den principielt vil kunne registreres ved målinger.

## Løsning

Bestemmelsen i bekendtgørelse nr. 1433 om, at der skal fastsættes vilkår, som skal sikre, at der ikke sker overskridelse af miljøkvalitetskrav, gennemfører forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet. Vandrammedirektivets mål er at nå god tilstand, som for miljøfarlige forurenende stoffer indebærer, at fastsatte miljøkvalitetskrav er overholdt. Vilkår i konkrete udledningstilladelser skal iflg. § 6 i bekendtgørelse nr. 1433 fastsættes, så dette sikres.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 7, at det ved fastsættelsen af vilkår i henhold til § 6 skal sikres ved beregning, at udledningen ikke påvirker berørte overfladevandområders eller havområders opfyldelse af fastsatte miljøkvalitetskrav.

Bekendtgørelse nr. 1433 implementerer direktivforpligtelser, hvor det afgørende, som det også fremgår af § 7, er, om udledningen påvirker berørte overfladevandområder eller havområders opfyldelse af fastsatte miljøkvalitetskrav. Dette gælder også for udledninger til vandområder, hvor der i forvejen er overskridelser af miljøkvalitetskrav, og hvor der som beskrevet under baggrund gælder en

**Commented [SP3]:** Så vidt jeg husker, blev bestemmelsen til (primært el. udelukkende?) med tanke på næringsstoffilførsel til kystvande i lyset af Fødevarer- og landbrugspakken og implementeringen heraf som kunne give forringelser som skulle indhentes senere i planperioden. For næringsstofferne er der jo opereret med mål for reduktion af tilførslen som implementeres trinvis over tre planperioder fra 2009 til 2027. For MFS skulle miljøkvalitetskrav være opfyldt for længe siden og derfor også til et hvilket som helst tidspunkt inden for planperioden, så det er tvivlsomt om bestemmelsen kan finde anvendelse i denne sammenhæng.

**Commented [SP4]:** Se ovenfor.

meget snæver mulighed for udledning. Det følger heraf, Den nuværende formulering vurderes i tråd med direktivforpligtelserne.

Commented [SP5]: Mangler noget her?

Bekendtgørelse nr. 1433, herunder § 6, stk. 1, nr. 1, jf. § 7, stk. 1, og de bagvedliggende direktivforpligtelser indebærer, at en udledning ikke må føre til overskridelse eller yderligere overskridelse af miljøkvalitetskrav i vandområdet som helhed, hvis miljøkvalitetskravet i forvejen er overskredet.

§ 6, stk. 1, nr. 1, forudsætter fastsætter, at udledningen ikke i sig selv må medføre overskridelse. Hvis der er overskridelse af miljøkvalitetskrav i det berørte vandområde, vil fortsat udledning således kræve, at øvrige kilder til de pågældende stoffer reduceres.

Den nuværende formulering af bekendtgørelse nr. 1433 vurderes som ovenfor nævnt ikke at hindre, at der kan gives tilladelse til udledning til et vandområde, hvor miljøkvalitetskravet er overskredet.

Det vil ikke være muligt at udvide mulighederne for at tillade udledning ved at ændre de nationale regler, da de bagvedliggende direktivforpligtelser gælder uanset hvad.

I stedet vurderes det hensigtsmæssigt i en vejledningstekst at beskrive koblingen mellem bekendtgørelse nr. 1433 og bekendtgørelse nr. 449. Som efter § 8, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 449 er det afgørende, at udledningen ikke medfører forringelse eller hindrer målopfyldelse. De nærmere betingelser er præciseret i vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer.

EU-domstolen har anlagt en stram fortolkning af forringelsesbegrebet, og der vurderes at være en procesrisiko ved at tillade fortsat udledning. Risikoen knytter sig til de bagvedliggende direktivforpligtelser og ikke til formuleringen af de nationale regler.

Ad 1)

I FAQ beskrives, hvorvidt det er muligt at tillade udledning til et vandområde, hvor miljøkvalitetskravet er overskredet, og hvilke kriterier der gælder. Der kan kun tillades udledning, hvis der ikke sker forringelse af vandområdets tilstand, og udledningen ikke indebærer risiko for manglende målopfyldelse i tråd med forståelsen i bekendtgørelse nr. 449 og tilhørende vejledning.

Ad 2)

Uden bekendtgørelsesændring:

Begrebet "øget forurening" skal forstås i tråd med begreberne i vandrammedirektivet. Denne forståelse er beskrevet i FAQ på Miljøstyrelsens hjemmeside, hvor "øget forurening" i vandrammedirektivets forståelse må forstås som princippet om "ikke forringelse". Den eksisterende formulering vurderes umiddelbart anvendelig, men henvisningen til den gamle miljømålslov skal sletteerstatte af henvisning til lov om vandplanlægning.

Ud over at opdatere FAQ vil forståelsen af begrebet forringelse vil blive præciseret i vejledning til bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer.

Ændring af bekendtgørelse:

§ 6, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1433 om udledning af visse forurenende stoffer opdateres, så begreberne i denne bekendtgørelse stemmer overens med begreberne i bekendtgørelse om indsatsprogrammer.

Commented [SP6]: Se bemærkning ovenfor om anvendelse af begrebet "forurening" i indsatsbekendtgørelsen.

§ 6, stk. 1, nr. 4, ændres

fra  
"4) at udledningen ikke medfører øget forurening, jf. dog stk. 5 og 6,"

til  
"4) at udledningen ikke medfører forringelse af berørte overfladevandområders og havområders tilstand, jf. dog stk. 5 og 6,"

Det skal undersøges nærmere, om vilkår, som sikrer, at "udledningen ikke medfører øget forurening" har et bredere anvendelsesområde end "ikke-forringelsesprincippet". Den nuværende FAQ om forståelsen af "øget forurening" synes ikke at indikere end forskel.

## 2. Forståelse af begreberne forringelse og ikke til hinder for målopfyldelse i forhold til merudledning af MFS (leverance 2)

### Problemstilling

Det skal afklares, hvornår påvirkningen fra en merudledning er så ubetydelig for vandområdets tilstand, at det er foreneligt med forringelsesbegrebet og kravet om, at afgørelsen ikke må hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål.

### Baggrund

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer, at der kan ske udledning til et vandområde, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis der ikke sker forringelse af vandområdets tilstand eller risiko for manglende målopfyldelse. Efter vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer skal der ske en konkret vurdering af, hvornår en påvirkning er "ubetydelig".

Der er i vejledning til bekendtgørelse nr. 449 om indsatsprogrammer nævnt eksempler, hvor der vil kunne tillades udledning/en påvirkning, selvom miljømålet ikke er opfyldt. Det er tilfældet, hvor "påvirkningen neutraliseres (udlignes) senere i planperioden, og således ikke vil forhindre, at de fastlagte mål nås. Dette kan ske som en integreret del af et projekt, f.eks. i form af specifikke kompensierende foranstaltninger eller af andre mere generelle forhold, som medvirker til nedbringelse af påvirkningen samlet set (fx generel regulering)."

Det fremgår specifikt om miljøfarlige forurenende stoffer, at der skal foretages en konkret vurdering af bl.a. stoffets mængde og koncentration, som sættes i forhold til øvrige tilførsler (kumulation), herunder fra punktkilder, diffus belastning og atmosfærisk deposition.

I vurderingen indgår, hvad der sker med stoffet i vandområdet, herunder dets transport (evt. til andre vandområder) og form (opløsning, binding, kemisk reaktion, sedimentation, ophobning, akkumulering, immobilisering, nedbrydning/omsætning mv.).

Det kan også indgå i vurderingen, om fx en faldende tendens i koncentrationer grundet indsatser/regulering opvejer påvirkningen, så denne ikke forringer tilstanden eller forhindrer, at miljømålet for vandområdet nås inden for den fastsatte frist.

Det fremgår af vejledningen, at der på baggrund af bl.a. ovenstående skal vurderes, om der sker en forøgelse af koncentrationen i vand, sediment og biota, herunder om den principielt vil kunne registreres ved målinger.

**Commented [SP7]:** Jeg mener at der er forskel: Begrebet forringelse er knyttet til tilstandsklasser hvor der er tale om forringelse hvis tilstanden ændres så meget i nedadgående retning at der sker et fald i tilstandsklasse. Men det betyder at tilstanden afhængigt af parameter og målemetode osv. kan ændres fra øverst i en tilstandsklasse til nederst i samme tilstandsklasse som følge af forureningspåvirkning, fx tilførsel af MFS, uden at der er sket forringelse i direktivets forstand. Men forureningen er øget, hvilket kan konstateres ved koncentrationsmålinger.

**Commented [SP8]:** Se bemærkning ovenfor om hvornår miljøkvalitetskrav skal være overholdt.

### **Løsning**

Der arbejdes på at definere faglige kriterier, som giver en snæver mulighed for at tillade udledning til områder med overskridelse af miljøkvalitetskrav. Arbejdsgruppen demonstrerer via anonymiserede cases, hvilke aktiviteter/virksomheder som vil kunne få miljøgodkendelse ud fra de fastsatte kriterier.

Tilgangen præsenteres for styregruppen på møde ultimo november.

Begrebet forringelse vil blive defineret i vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer, som sendes i høring i februar 2021.