

[Miljøministeriet]
[Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri]
[Klima-, energi- og forsyningsministeriet]
[Transportministeriet]
[Forsvarsministeriet]
[Økonomiministeriet]
[Erhvervsministeriet]
[Justitsministeriet]
[Finansministeriet]

Håndtering af principiel afgørelse fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet

24. maj 2023

Problem

Der skal tages stilling til procesrisiko ved opfølgning på Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse om tilladelse til udledning af spildevand.

Baggrund

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 23. februar 2023, i forbindelse med en klage over Horsens kommune, truffet afgørelse om, at Miljøstyrelsens ”Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer”, ikke er i overensstemmelse med forpligtigelsen i vandrammedirektivet til at forebygge forringelser af vandmiljøet og med EU-Domstolens praksis. Vejledningen regulerer bl.a. afgørelser om udledning af spildevand. Klagenævnet udtaler generelt i afgørelsen med henvisning til EU-Domstolens praksis, at hvis et miljøkvalitetskrav for et miljøfarligt stof allerede er overskredet i et vandområde, vil ”*enhver mertilførsel*” af dette stof betyde en forringelse af tilstanden i strid med vandrammedirektivet. Denne udtalelse har givet anledning til tvivl, idet det ikke er klart, hvad Klagenævnet mener med enhver ”mertilførsel” i denne sammenhæng. På baggrund af afgørelsen har Miljøministeriet suspenderet dele af de gældende vejledninger, der vedrører udledning af stoffer til vandområder, mens Klagenævnets afgørelse analyseres, og der forberedes nye vejledninger. Da miljømyndighederne støtter sig til Miljøministeriets vejledninger, og der er stor risiko for, at afgørelserne påklages, betyder det, at der i praksis ikke træffes afgørelser inden for dette område, indtil nye vejledninger foreligger. Miljøstyrelsen har fx ca. 70 sager, der afventer afgørelse om udledning af spildevand grundet de manglende vejledninger. Det er ukendt, hvor mange sager, der ligger hos kommunerne og andre statslige myndigheder.

Vandrammedirektivet¹ har overordnet til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af alt overfladevand (vandløb, søer, overgangsvande og kystvande) og grundvand inden for medlemslandenes områder. Direktivet opstiller konkrete miljømål, som skal være med til at sikre direktivets formål, herunder at alle

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

overfladevandområder og grundvandsforekomster har god økologisk og kemisk tilstand senest i 2027² Der er ”god tilstand” for miljøfarlige stoffer, når miljøkvalitetskravene er overholdt.

Direktivet indeholder herudover en særskilt forpligtelse til at forebygge forringelse af vandområderne. Direktivet indeholder en begrænset mulighed for at fravige forpligtelsen til at forebygge forringelse, som i tilfælde af udledninger af forurenende stoffer er meget begrænset, og som ikke vil kunne anvendes i ved udledninger fra punktkilder (som i Klagenævnets afgørelse). Fravigelse har i Danmark kun været anvendt ved fysiske ændringer af vandområder (Femern Bælt-forbindelsen og en række vådområdeprojekter).

Ud over undtagelsesbestemmelserne kan der anvendes kompenserende foranstaltninger *jf. bilag 1* og såkaldte blandingszoner ved udledninger af miljøfremmede forurenende stoffer. Blandingszoner er en mulighed for efter nærmere betingelser at tillade overskridelser af miljøkvalitetskrav i umiddelbar nærhed omkring et udledningspunkt, hvis dette ikke påvirker opfyldelsen af miljøkvalitetskravet i det samlede vandområde. Der er overskridelser af miljøkvalitetskrav for ét eller flere stoffer i stort set samtlige danske vandområder, hvor tilstanden er målt, kystvande illustreret i *bilag 2*.

Hvis afgørelsen skal læses således, at enhver merudledning af et forurenende stof til et vandområde, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof i forvejen er overskredet, er udelukket, kan afgørelsen få den konsekvens, at der i en række miljøgodkendelser og tilladelser vil skulle stilles endnu skrappe krav end under de nu suspenderede vejledninger. Desuden kan en konsekvens blive, at eksisterende tilladelser mv. evt. skal genoptages til fornyet behandling, når retstilstanden er afklaret, og de nye vejledninger foreligger. Fortolkningen af afgørelsen (og den bagvedliggende EU-ret) har betydning for, om der kan gives nye tilladelser og miljøgodkendelser, og om virksomheder kan opretholde eksisterende tilladelser eller godkendelser, uanset hvor minimal en udledning, der er tale om. Afgørelsen vurderes også at kunne få betydning for renseanlæg, omlægning af energiproduktionen, kraftvarmeverker, PtX-anlæg, vedligehold af sejlrender, nye banestrækninger samt øvrig samfundskritisk infrastruktur, bl.a. anlæg af nye veje, og evt. vedtagne anlægslove, *jf. bilag 3*. Afgørelsen vurderes derfor potentielt at have betydelige samfundsmæssige konsekvenser.

Miljøministeriet har i sin hidtidige fortolkning af EU-Domstolens praksis lagt til grund, at de nu suspenderede vejledninger var i overensstemmelse med EU-retten, dog med en væsentlig procesrisiko ift., hvad der anses som en ”forringelse”, herunder om der kan foretages en konkret vurdering af en påvirknings betydning for vandområdets tilstand. Det er denne vurdering, som nævnets afgørelse rejser tvivl om. EU-Domstolen anvender begrebet ”*stigning i koncentration*” i sin retspraksis som udtryk for forringelse, men har ikke fastlagt, hvad der skal forstås som ”*enhver forringelse*”. [EU-Kommissionen har på forespørgsel fra Miljøministeriet skriftligt tilkendegivet], at det konkret skal vurderes, hvorvidt en mertilførsel medfører en stigning i koncentration i vandmiljøet og dermed en forringelse af vandområdet. Hertil kommer, at denne

Kommenterede [RSB1]: Med forbehold for Kommissionens skriftlige tilbagemelding

² Den oprindelige frist for målopfyldelse var i 2015, men Danmark har i vidt omfang gjort brug af muligheden efter direktivets artikel 4, stk. 4, litra c, for med henblik på gradvis målopfyldelse at udskyde fristen til 2027, som er direktivets absolutte frist for målopfyldelse.

vurdering skal ske med udgangspunkt i tilstanden i det samlede vandområde og ikke ved selve udledningen. Miljøministeriet har gennemført et nabotjek med en række sammenlignelige nabolande (Belgien, Sverige, Østrig, Finland, Nederlandene og Tyskland), *jf. bilag 4*. Tilbagemeldingerne er ikke helt entydige. Det kan dog på baggrund af nabotjekket konkluderes, at de adspurgte lande har samme fortolkning af de mål og forpligtigelser som følger af vandrammedirektivet. Nabotjekket indikerer, at de adspurgte medlemslande overvejende har samme tilgang som Danmark ift. at foretage konkrete vurderinger af, om der kan gives udledningstilladelser eller miljøgodkendelser, selvom vandområdet er i laveste tilstandsklasse. Det er i sidste ende en konkret vurdering, men alle landene giver udtryk for, at der kan gives tilladelse til en given udledning i et vandområde i den laveste tilstandsklasse, hvis påvirkningen ikke medfører at vandområdet bliver negativt påvirket heraf.

Løsning

Der er nedenfor opstillet et løsningsspør med en væsentlig procesrisiko for underkendelse ved Miljø- og Fødevarerklagenævnet, en national domstol eller ved EU-Domstolen. Med løsningen lægges en fortolkning til grund, der indsnævrer afgørelsens rækkevidde og udlægning af EU-Domstolens praksis. Det vil begrænse de samfundsøkonomiske omkostninger og konsekvenser. Desuden foreslås et flerårigt løsningsspør med henblik på en mere permanent afklaring af retstilstanden.

Miljøministeriets fortolkning af Nævnets afgørelse og EU-Domstolens praksis vedrørende forringelse

Som nævnt vil en fortolkning af klagenævnsafgørelsen og EU-Domstolens praksis, hvor det lægges til grund, at enhver yderligere tilførsel af et forurenende stof til et vandområde, der i forvejen er i ikke-god tilstand på grund af samme stof, udgør en forringelse i strid med Danmarks EU-retlige forpligtigelser medføre betydelige samfundsmæssige og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Miljøministeriet finder efter en samlet analyse af nævnsafgørelsen og de miljøfaglige aspekter af, hvornår der kan siges at indtræde forringelse, at nævnsafgørelsen kan fortolkes således, at nævnet alene har forholdt sig til en situation, hvor et projekt vil føre til en stigning i koncentrationen af et forurenende stof. Nævnets præmis om, at ”enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden” skal i den forbindelse læses som, at ”enhver stigning i koncentrationen vil betyde en forringelse af tilstanden” *jf. bilag 4*.

Det afgørende for, om der foreligger en forringelse, er dermed ikke selve mertilførslen af et stof, men hvorvidt dette medfører en stigning i koncentrationen af stoffet i vandområdet (i vand, biota eller sediment). Denne fortolkning giver mulighed for at tillade en mertilførsel i udledninger, som ikke fører til en stigning i koncentration i vandområderne. Fortolkningen er dog forbundet med en væsentlig procesrisiko, da det ikke er sikkert, at denne tolkning er i overensstemmelse med nævnets eller EU-Domstolens retsopfattelse. Der er således en risiko for, at Miljøministeriets udlægning af afgørelsen og Miljøstyrelsens vejledninger kan blive underkendt i nye sager ved Klagenævnet, ved danske domstole eller EU-Domstolen.

[Det er Miljøministeriets vurdering, at ovenstående fortolkning af afgørelsen og

retstilstanden understøttes af de skriftlige tilkendegivelser fra Kommissionen] og resultatet af nabotjekket.

Kommenterede [RSB2]: Med forbehold for Kommissionens skriftlige tilbagemelding

Lægges ovenstående fortolkning – med væsentlig procesrisiko - til grund vil det fremadrettet betyde en mere restriktiv administration end efter de nu suspenderede vejledninger, og det vurderes, at der fremover også vil være behov for at begrænse adgangen til udpegning af blandingszoner, der anvendes i størstedelen af sagerne. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til udpegning af blandingszoner i vandområder med overskridelser af miljøkvalitetskrav. Miljøministeriet vil derfor, dog med en mere restriktiv tilgang end hidtil, fortsat gøre det muligt at anvende blandingszoner med krav om, at udledningen ikke påvirker opfyldelsen af miljøkvalitetskrav uden for blandingszonen og dermed ikke udgør forringelse i vandområdet som helhed. Beregningsteknisk er det ved overskridelser af miljøkvalitetskrav dog ikke muligt at regne med en nul-stigning i koncentrationen uden for blandingszonen. En fortsat udpegning af blandingszoner i vandområder med overskridelser af miljøkvalitetskrav vil derfor også være forbundet med en væsentlig procesrisiko.

Miljøministeriet vurderer, at selvom den anførte fortolkning af nævnsafgørelsen og EU-Domstolens praksis er forbundet med en væsentlig procesrisiko, så udgør fortolkningen en løsning, der sikrer, at flest virksomheder, kritisk infrastruktur mv. i højere grad vil kunne fortsætte med de nuværende aktiviteter og at sagsbehandlingen af nye tilladelser og miljøgodkendelser mv. kan genoptages. Det er forventningen, at de store erhvervsorganisationer vil være imødekommende over for den foreslåede tilgang. Der vurderes ikke at være statsfinansielle omkostninger forbundet med ovennævnte løsning.

Afklaring af retstilstanden

Miljøministeriet er ikke part i nævnets sag og kan derved ikke indbringe sagen for domstolene. Såfremt Horsens kommune vælger at indbringe sagen for domstolene, er det Miljøministeriets vurdering, at ministeriet med stor sandsynlighed kan intervenere som biintervenient i sagen. Det vurderes, at afklaring af retstilstanden via domstolene har et flerårigt perspektiv og ikke er relevant på kort sigt, da der er behov for snarest at kunne genoptage sagsbehandlingen af ansøgninger om udledningstilladelser mv., som nævnt ovenfor.

Kommunikation- og forventet modtagelse

Miljøministeriet varetager kommunikation af opfølgning på afgørelsen til relevante erhvervsorganisationer. Samtidigt vil Miljøministeriet sende særskilt kommunikation til kommunerne via KL med opfordring til på baggrund af ændringerne i vejledningerne – i lighed med statslige myndigheder - at gennemgå deres udledningstilladelser og miljøgodkendelser truffet på baggrund af de suspenderede vejledninger mhp. at overveje, hvorvidt der er grundlag for at genoptage sagerne. Det må forventes, at Miljøministeriets fortolkning af afgørelsen vil blive udfordret af juridiske professorer og de grønne organisationer.

Indstilling

Det indstilles:

- At Miljøministeriets fortolkning lægges til grund ved håndtering af nævnets afgørelse med den beskrevne væsentlige procesrisiko.
- At der sendes brev til KL og andre statslige myndigheder med anmodning om vurdering af behov for genoptagelse af relevante udledningstilladelser og miljøgodkendelser.
- Såfremt, der kommer afgørelser, der underkender den indstillede fortolkning, forelægges ØU en ny sag.

Implementering og lovgivning

Miljøstyrelsens vejledning om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter og vejledning om visse spørgsmål og svar på udledning af visse stoffer til vandmiljøet opdateres i overensstemmelse med ovenstående linje og sendes i offentlig høring. Miljøstyrelsen er miljømyndighed for ca. 400 virksomheder, der udleder spildevand til kystvande, søer, åer, vandløb og for håndtering af sediment indeholdende miljøfarlige stoffer m.v. Langt de fleste tilladelser til udledning af spildevand og miljøgodkendelser og gives af de kommunale miljømyndigheder.

[TRM vil I skrive noget ind her om jeres anlægslove]

Bilag

- Bilag 1: Kompenserende foranstaltninger
- Bilag 2: Kortbilag
- Bilag 3: Eksempler på virksomheder og aktiviteter, der vurderes at være omfattet af nævnets afgørelse.
- Bilag 4: Resultat af nabotjekket.
- Bilag 5: Juridisk analyse.