



Miljøministeriet

Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 2023 - 11638
Den 12. februar 2024

Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 175 MOF alm. del stillet 22. november 2023 efter ønske fra Søren Egge Rasmussen (EL).

Spørgsmål nr. 175

”Vil ministeren med henvisning til nyheden ”Ny vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer”, den 12 oktober 2023, besvare følgende spørgsmål?

- Vil ministeren redegøre for, hvordan den nye reviderede vejledning er i overensstemmelse med Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedr. Horsens Kommune? Der henvises til afgørelsen ”Ophævelse og hjemvisning af § 25-tilladelse til etablering af ny forbindelsesvej – 22/02461”, mfk.naevneneshus.dk, den 23. februar 2023?
- Kan ministeren bekræfte, at enhver merudledning af stoffer over grænseværdierne må anses som en forringelse af tilstanden i recipienten, uanset om merudledningen forårsager en målbar koncentrationsstigning eller ej, hvis grænseværdierne i området allerede er overskredet for stofferne?
- Kan ministeren uddybe, hvordan den nye vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer lever op til Vandrammedirektivets artikel 1 og 4 om, at medlemsstaterne skal beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevande med henblik på at opnå god tilstand? Vil ministeren videre uddybe, hvordan den nye vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer ikke hindrer målopfyldelse af Vandrammedirektivets målsætning om at opnå god tilstand?
- Vil ministeren oversende al korrespondance mellem Miljøministeriets departement og EU-Kommissionen vedr. fortolkningen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse vedr. Horsens Kommune? Der henvises til høringsbrevet ”Høring over udkast til ændringer i Miljøstyrelsens Vejledning 9053 af 21. december 2021 ”Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer”, hoeringsportalen.dk, den 12. oktober 2023.
- Vil ministeren bekræfte, at EU-Kommissionen har godkendt Miljøministeriets fortolkning af Vandrammedirektivets ikke-forringelsesbegreb?
- Vil ministeren redegøre for, hvordan den reviderede vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer er i overensstemmelse med EU-domstolsafgørelser om, at ikke-forringelse også gælder for tidsbegrænsede forringelser og for delvise forringelser af et vandområde?
- Vil ministeren redegøre for, hvorvidt den reviderede vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer udgør en svækkelse i forhold til anvendelse af reglerne om anvendelse af

blandingszoner? Kan ministeren bekræfte, at miljøkvalitetskravene (MKK) skal være overholdt på zonen rand, når den reviderede vejledning tillader op til 5 pct. overskridelse af MKK ud til et repræsentativt punkt, hvori der ikke beregningsmæssigt må være en målbar stigning af koncentrationen?"

Svar

./... *Overensstemmelse mellem Miljøministeriets reviderede vejledning til indsatsbekendtgørelsen og Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)*

Til ønsket om redegørelse for, hvordan Miljøministeriets reviderede vejledninger stemmer overens med Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse henvises der til "*Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)*", der blev oversendt til Miljø- og Fødevarerudvalget d. 11. oktober 2023 og som vedlægges dette svar.

Merudledning af stoffer

På baggrund af juridisk analyse af EU-reglerne og afgørelsen fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet er det Miljøministeriets vurdering, at der foreligger forringelse, såfremt der sker en stigning i koncentration af det pågældende stof, som kan måles på et repræsentativt overvågningspunkt i det samlede overfladevandområde. Det afgørende for, om der kan tillades en udledning af et forurenende stof til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof allerede er overskredet, er derfor, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet og udledningen ikke vil hindre opfyldelse af vandområdets miljømål.

Ændringerne i vejledningerne vedrører ikke forpligtelsen til at forbedre vandområderne og opnå miljømål om god tilstand for de målsatte vandområder, der håndteres i vandområdeplanerne og øvrig miljølovgivning. Dette er desuden præciseret i Miljøstyrelsens udkast til vejledning om udledning af miljøfarlige forurenede stoffer til vandmiljøet pkt. 43. "*Hvordan fastsættes kravværdier for et givet stof i en udledning, når miljøkvalitetskrav for stoffet i forvejen er overskredet i vandområdet*", hvoraf det fremgår:

"Der kan kun tillades udledning til et overfladevandområde, hvor et eller flere miljøkvalitetskrav er overskredet, og hvor miljømålet derfor ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke direkte eller indirekte vil kunne medføre en forringelse af overfladevandområdets tilstand, og ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål.

Det følger af bekendtgørelse om indsatsprogrammer § 8, stk. 3, der bl.a. udmønter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1. En nærmere beskrivelse af, hvordan Miljøministeriet forstår EU-rettens krav om at forebygge forringelse af overfladevandområdets tilstand samt kravet om ikke at hindre mulighed for mål opfyldelse, fremgår af vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer afsnit 8.3.2. Indsatsbekendtgørelsen gælder kun for de målsatte overfladevandområder, mens bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer også gælder for udledninger til overfladevand, som ikke er målsat. Miljøstyrelsen vurderer, at EU-rettens krav om at forebygge forringelse af tilstanden skal forstås på samme måde for målsatte overfladevandområder og for ikke-målsatte overfladevand.

Miljømyndigheden kan ifølge § 8 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenede stoffer udpege blandingszoner omkring udledningspunkter. Koncentrationerne af stoffer kan overskride relevante miljøkvalitetskrav for stofferne inden for blandingszonen, hvis

overskridelsen ikke påvirker opfyldelse af disse krav i det øvrige overfladevandområde. Miljømyndigheden fastsætter nærmere, hvilke miljøkvalitetskrav der kan overskrides, herunder i hvilket omfang. Det er ikke afgørende for muligheden for at udpege en blandingszone for et givet stof, om miljøkvalitetskravet for det pågældende stof er overholdt eller ej i det berørte overfladevandområde, så længe koncentrationen af stoffet ikke vil kunne medføre en forringelse af overfladevandområdet tilstand og ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål.

Fastsættelse af udlederkrav for stoffer, der i forvejen findes i overfladevandet i koncentrationer, der overskrider miljøkvalitetskrav, kan ske ud fra nedenstående tilgang. Det bemærkes generelt, at udlederkravet altid skal vurderes konkret i forhold til udledningen og overfladevandet, og det skal kunne eftervises ved beregninger, at der er sikkerhed for, at udledningen ikke vil medføre påvirkning af opfyldelsen af miljøkvalitetskravene i overfladevandet uden for blandingszonen.”

Dialog med EU-Kommissionen

Ministeriet har været i dialog med EU-Kommissionen om forståelsen af vandrammedirektivets forringelsesbegreb og ikke en fortolkning af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse. EU-Kommissionen godkender ikke medlemslandenes fortolkninger af reglerne. Det er EU-domstolen, der har den endelige fortolkningskompetence i spørgsmål om, hvordan medlemslandene skal fortolke EU-retten. Ministeriets sagsrelevante korrespondance med EU-Kommissionen er vedlagt denne besvarelse.

Midlertidige forringelser

Det følger af EU-Domstolens afgørelse C-525/20 (Association France Nature Environnement mod Premier ministre og Ministre de la Transition écologique et solidaire), at forbuddet mod forringelse af tilstanden af overfladevandområder også omfatter midlertidig forringelse. Vandrammedirektivet arbejder kun med begrebet forringelse og ikke delvise forringelser.

Blandingszoner

De nye vejledninger indeholder en skærpelse ift. blandingszoner. Det præciseres, at udlederkravet altid skal vurderes konkret i forhold til udledningen og overfladevandet, og det skal kunne eftervises ved beregninger, at der er sikkerhed for, at udledningen ikke vil medføre påvirkning af opfyldelsen af miljøkvalitetskravene i overfladevandet uden for blandingszonen. For at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau bør miljømyndigheden kun tillade en koncentrationsstigning på mindst muligt og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand. Det skal kunne eftervises ved beregninger, at der er sikkerhed for, at der ikke vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet, der er placeret uden for blandingszonen.

Magnus Heunicke

/

Rikke Slot Benyahia



Den 6. oktober 2023

Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)

Miljøministeriet har som følge af en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 23. februar 2023 haft suspenderet dele af ministeriets vejledninger. Afgørelsen vedrører udledning af miljøfarlige forurenende stoffer (tungmetaller, lægemidler, pesticid- og biocidmidler, PFOS mv.) til vandløb, søer og kystvande. Pga. usikkerheden om fortolkning af EU-reglerne har mange miljømyndigheder de facto sat til-ladelser til udledning af miljøfarlige stoffer i bero.

Berørte aktiviteter er den grønne omstilling, som f.eks. etablering af PtX-anlæg, vindmøller og solceller. Derudover er infrastrukturprojekter, generel virksomhedsproduktion, havbrug, medicinalindustrien, forbrændingsanlæg og rensningsanlæg mm omfattet. Det er en EU-forpligtelse at forebygge forringelse af vandområdets tilstand.

Afgørelsen vedrører tilførsel af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder, som i forvejen er i "ikke-god tilstand". Mange danske vandområder er i "ikke-god tilstand" pga. overskridelser af miljøkvalitetskrav. Miljøministeriet har i lyset af Klagenævnets afgørelse foretaget en fornyet analyse af EU-Domstolens praksis og vil på denne baggrund præcisere ministeriets vejledninger. I de følgende afsnit redegøres for den konkrete sag, Miljøministeriets fortolkning af afgørelsen og de reviderede vejledninger, som ministeriet vil sende i høring på baggrund heraf.

1. Sammenfatning

Miljøministeriet vurderer, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 kan læses således, at Klagenævnet alene har forholdt sig til en situation, hvor et projekt vil føre til en stigning i koncentrationen af et forurenende stof i et vandområde, og at Klagenævnets præmis om, at "enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden" i den forbindelse skal læses som "enhver stigning i koncentrationen vil betyde en forringelse."

Afgørelsen kan endvidere læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning, i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en forventet koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig") og herefter kan tillades, hvis det vurderes ikke at være tilfældet.

Nævnet udtaler dermed ikke andet og mere, end hvad der kan siges allerede at følge af EU-Domstolens praksis.

Miljøministeriet har på baggrund af denne fortolkning revideret sine vejledninger således, at det afgørende for, om der kan tillades en udledning af et forurenende stof til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof allerede er overskredet, er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet. Det bliver i vejledningen nærmere præciseret, hvorledes denne vurdering skal foretages i praksis.

2. Nærmere om Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet (Klagenævnet) har i en afgørelse af 23. februar 2023 i sagen 22/02461 fortolket EU-Domstolens praksis om forpligtelsen til at forebygge ”forringelse af tilstanden” i vandrammedirektivet i forhold til forurenende stoffer således, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i det lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med direktivets artikel 4, stk. 1. Miljøministeriet kan tilslutte sig denne fortolkning.

Klagenævnet udtalte imidlertid i samme afgørelse, at *”størrelsen af mertilførslen [af kobber] ikke er afgørende, når kvalitetskravet allerede er overskredet, idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden”*.

Denne udtalelse har givet anledning til tvivl, idet det ikke er klart, hvad Klagenævnet mener med ”enhver mertilførsel” i denne sammenhæng.

Sagen ved Klagenævnet vedrørte konkret en udledning af kobber. Det er Miljøministeriets vurdering, at Klagenævnets vurdering som udgangspunkt må overføres på øvrige forurenede stoffer, uanset om der er fastsat et miljøkvalitetskrav nationalt, eller om miljøkvalitetskravet følger af direktiv om miljøkvalitetskrav.

En isoleret naturlig sproglig forståelse af en enhver ”mertilførsel” af et stof vil være en enhver ”udledning” af et forurenende stof. Imidlertid synes Klagenævnet i afgørelsen at anvende begreberne ”mertilførsel” og ”merudledning” som synonym for ”stigning i koncentrationen”.

Idet en udledning af et forurenende stof i en given koncentration (f.eks. i spildevand) ikke nødvendigvis vil føre til en stigning i koncentrationen af det pågældende forurenende stof i vandområdet, er det væsentligt at afklare, hvad Klagenævnet mener med ”enhver mertilførsel” i relation til forringelse. Nedenfor gennemgås på den baggrund de væsentligste præmisser i Klagenævnets afgørelse og Miljøministeriets læsning heraf. Understregninger og fremhævelser er foretaget her.

3. Den konkrete sag og det faglige grundlag for Klagenævnets vurdering

Sagen vedrørte konkret etablering af en forbindelsesvej i Horsens, som ville blive ført over Bygholm Å. Tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer i Bygholm Å var i forvejen ”ikke-god”, hvilket bl.a. skyldes en overskridelse af kobber i vandet. Der ville i forbindelse med vejprojektet ske en udledning af vejvand fra vejanlæggets regnvandsbassiner til Bygholm Å indeholdende kobber.

Under Klagenævnets gennemgang af miljøkonsekvensrapporten, side 24 under overskriften ”Kobber”, fremgår bl.a., at:

”... den beregnede middel stofkoncentration af kobber i udløbsvandet fra vejbasiner er opgjort til 0,028 mg/l.”

”... miljøkvalitetskravet for kobber i vand er 1,66 µg/l, og at data fra basisanalysen 2021-2027 viser en overskridelse af dette stof i Bygholm Å, idet koncentrationen er 1,717 µg/l”.

I forhold til betydningen for Bygholm Å fremgår det videre af Klagenævnets reference til miljøkonsekvensrapporten, side 25, at:

”... den resulterende koncentration af kobber ved en middelvandføring på 1.600 l/s i Bygholm Å og en udledning på 2,1 l/s fra bassinerne i et worst-case-scenario vil resultere i en koncentration af kobber i Bygholm Å på 1,751 µg/l ved en udledningskoncentration på 28 µg/l total kobber. Selvom en stigning fra 1,717 µg/l til mindre end 1,751 µg/l er en meget begrænset påvirkning, er grænseværdien dog overskredet.”

Den konkrete udledning, som sagen drejer sig om, vil ifølge dette føre til en stigning i koncentrationen af kobber i Bygholm Å på 0,034 µg/l (fra 1,717 µg/l til 1,751 µg/l).

Klagenævnet udtaler herefter:

”Videre fremgår det af miljøkonsekvensrapporten, at **den meget lille merpåvirkning af kobber, som her er 0,034 µg/l** i en middelsituation svarende til en 2 % påvirkning af grænseværdien, ikke vil være afgørende for, om der opnås målsætningsopfyldelse på de økologiske parametre (fisk, smådyr og planter), der ligeledes skal vurderes under den økologiske tilstand. Videre fremgår det, at påvirkningen er så lille, at den kan defineres som ikke betydende i overensstemmelse med den grænse for mertilførsel af miljøfremmede stoffer på 5 %, som fremgår af Miljøstyrelsens FAQ om udledning af miljøfremmede stoffer.

Samlet er det vurderet i miljøkonsekvensrapporten, at afløbet fra regnvandsbassinerne til Bygholm Å ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets tilstand eller hindrer opfyldelse af de fastlagte miljømål.”

Klagenævnet benytter her begrebet ”merpåvirkning” som synonym for ”en stigning i koncentrationen”, idet den omtalte ”merpåvirkning” af kobber på 0,034 µg/l, er den stigning i koncentrationen, som udledningen vil medføre (fra 1,717 µg/l til 1,751 µg/l), jf. ovenfor.

4. Klagenævnets bemærkninger og afgørelse

Klagenævnets bemærkninger og afgørelse vedrørende påvirkningen af målsatte overfladevandområder fremgår af afgørelsen s. 47 og frem.

Klagenævnet gennemgår indledningsvis målsætningen for Bygholm Å, forpligtelsen til at forebygge forringelse af overfladevand som fortolket af EU-Domstolen, de danske gennemførelsesbestemmelser og Miljøstyrelsens vejledninger.

Klagenævnet udtaler herefter følgende på side 52:

*”Det er et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse på baggrund af navnlig Weser- og Land Nordrhein-Westfalen-dommene, at **forringelse af tilstanden i forhold til forurenende stoffer skal forstås således**, at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i den lavest mulige tilstandsniveau, **skal enhver efterfølgende stigning af koncentrationen af stoffet anses som en forringelse** af vandområdets tilstand i strid med vandrammedirektivets art. 4, stk. 1.”*

Klagenævnet konstaterer her, at forringelse af tilstanden i forhold til et forurenende stof, hvor grænseværdien i forvejen er overskredet, skal forstås således, at enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af stoffet anses som forringelse.

Klagenævnet udtaler i forlængelse heraf på side 52:

*”Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet **finder på den baggrund, at § 25-tilladelsen ikke er i overensstemmelse med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3. idet projektet vil medføre en forringelse af Bygholm Å’s økologiske tilstand i form af en forringelse af kvalitetselementet for miljøfarlige forurenende stoffer. § 25-tilladelsen lider derfor af en væsentlig retlig mangel.***

Klagenævnet har lige ovenfor defineret forringelse som enhver efterfølgende stigning i koncentrationen. Når Klagenævnet på den baggrund konkluderer, at tilladelsen er i strid med indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, idet projektet vil medføre ”en forringelse”, må det i denne sammenhæng forstås således, at det er fordi, at projektet vil medføre ”en stigning i koncentrationen”.

Klagenævnet udtaler herefter på side 52:

*”Flertallet har lagt vægt på, at miljøkvalitetskravet for kobber er overskredet, at tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer dermed er ikke-god, hvilket er det lavest mulige tilstandsniveau, samt **at projektet ifølge miljøkonsekvensvurdering vil medføre en merudledning af kobber til vandløbet på op til 0,034 µg/l** svarende til ca. 2 % af det generelle kvalitetskrav for kobber i en middelsituation. Flertallet bemærker i den forbindelse, at der **ikke i sagen er grundlag for at tilside-sætte Horsens Kommunes vurdering af, at projektet vil medføre en mertilførsel af kobber til vandløbet, hvorfor flertallet har lagt dette til grund for sagen.**”*

Den ”merudledning” af kobber på op til 0,034 µg/l, som flertallet lægger vægt på i første punktum, skal som det fremgår ovenfor forstås som en ”stigning i koncentrationen” på 0,034 µg/l.

Flertallet har således lagt vægt på, at projektet vil medføre en stigning i koncentrationen (på 0,034 µg/l).

Klagenævnet henviser i præmissen desuden til kommunens vurdering af, at projektet vil medføre en ”mertilførsel” af kobber. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens vurdering, som refereret i Klagenævnets afgørelse, side 9, også knytter sig til koncentrationsstigninger:

*”**Da koncentrationsstigningerne i kumulation med andre kendte kilder er ganske lille, vurderes udledningen ikke at have nogen signifikant samlet betydning for vandløbet. [...] Horsens Kommune har derfor vurderet, at afløbet fra bassinerne til Bygholm Å ikke medfører en forringelse af overflade-***

vandområdets tilstand, ikke medfører risiko for fald i nogen af kvalitetselementerne, eller hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål i forhold til de stoffer, hvor der i dag er overskridelser jf. Miljøstyrelsens undersøgelser fra 2015.”

Klagenævnet udtaler som begrundelse for sin afgørelse videre på side 53:

”Endvidere har flertallet lagt vægt på, at det følger af EU-Domstolens praksis, at også midlertidige og lokalt afgrænsede forringelser af tilstanden for et overfladevand er i strid med forpligtigelsen til at forebygge forringelse af tilstanden, og at den tærskel, over hvilken der konstateres en tilsidesættelse af forpligtigelsen til at forebygge forringelser af et vandområdets tilstand, skal være så lav som muligt.

*Derudover har flertallet lagt vægt på, at **størrelsen af mertilførslen af kobber ikke er afgørende**, når kvalitetskravet allerede er overskredet, **idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden**, når tilstandsniveauet er det lavest mulige. Videre har flertallet lagt vægt på, at mertilførslen af kobbers påvirkning af de andre økologiske parametre ikke i sig selv er afgørende for, om der er tale om en forringelse af tilstanden, idet en overskridelse af kvalitetskravet i sig selv må anses som en forringelse af vandløbets tilstand, jf. EU-Domstolens dom i Land Nordrhein-Westfalen. At det i miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at mertilførslen af kobber ikke vil være afgørende for, om der opnås målopfyldelse for kvalitetselementerne for fisk, smådyr og vandplanter, kan ikke føre til, at mertilførslen kan tillades, idet **mertilførslen af kobber medfører en selvstændig forringelse i forhold til kvalitetselementet for miljøfarlige forurenende stoffer.**”*

Når Klagenævnets udtalelse om ”størrelsen af mertilførslen af kobber ikke er afgørende” læses i sammenhæng med de foregående præmisser, hvor Klagenævnet dels definerer forringelse som ”enhver stigning i koncentration”, dels anvender begrebet ”mertilførsel” som synonym for ”stigning i koncentrationen” (som i sagen var vurderet til 0,034 µg/l), kan udtalelsen forstås således, at størrelsen af *koncentrationsstigningen* ikke er afgørende, idet enhver stigning i koncentrationen, som fastslået ovenfor, vil betyde en forringelse af tilstanden. Denne konklusion er i overensstemmelse med EU-Domstolens udtalelse i *Land Nordrhein-Westfalen*.

Klagenævnet udtaler herefter på side 53:

*”Som konsekvens af ovenstående bemærker flertallet endvidere, at det efter flertallets vurdering ikke er i overensstemmelse med forpligtigelsen til at forebygge forringelser af tilstanden af overfladevand at tillade en mertilførsel af kobber efter en konkret væsentlighedsvurdering som anført i Miljøstyrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsen, når kvalitetskravet allerede er overskredet. **Vejledningen er ikke i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af et forurenende stof udgør en forringelse**, når kvalitetskravet allerede er overskredet, hvorfor der i sagen ikke kan lægges vægt på, at Horsens Kommune har fulgt vejledningen. Nævnet konstaterer, at der i miljøkonsekvensrapporten desuden er henvist til Miljøstyrelsens FAQ-spørgsmål 43 om, at en merudledning ikke må medføre en forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration ved blandingszonens rand på mere end 5 %, men at der i den konkrete sag ikke er udpeget en blandingszone. [...]”*

Klagenævnets udtalelser om "mertilførsel" må på baggrund af ovenstående forstås som en "stigning i koncentrationen". Klagenævnet må i det lys forstås at læse Miljøstyrelsens vejledning om indsatsbekendtgørelsen således, at den giver mulighed for en konkret vurdering af, hvorvidt en stigning i koncentrationen er "væsentlig". Vejledningsteksten (refereret i afgørelsen, side 51) lyder bl.a. således:

"Hvorvidt der for disse vandområder kan træffes afgørelse, der medfører en tilførsel af MFS [miljøfarlige forurenende stoffer], beror på en helt konkret vurdering af påvirkningens betydelighed (signifikans) for vandområdets tilstand. [...] Vurderes påvirkningen at være ubetydelig, kan der som udgangspunkt gives tilladelse til påvirkningen."

Klagenævnet fastslår således, at det ikke er i overensstemmelse med forpligtelsen til at forebygge forringelse at tillade en stigning i koncentrationen ("påvirkning") efter en konkret væsentlighedsvurdering, som anført i Miljøstyrelsens vejledning.

Klagenævnet udtaler herefter i forhold til Miljøstyrelsens vejledning, jf. 2. punktum i Klagenævnets udtalelse ovenfor, at vejledningen ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at enhver stigning i koncentrationen udgør forringelse.

Afgørelsen kan dermed læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning, i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig"/"signifikant") – idet dette ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, særligt Land Nordrhein-Westfalen, som fastslår, at "enhver stigning i koncentrationen" skal anses for en forringelse.

5. Konklusion – Miljøministeriets vurdering af Klagenævnets afgørelse fsva. betydningen af et absolut forbud mod "mertilførsel"

Klagenævnets afgørelse kan på baggrund af ovenstående analyse læses således, at Klagenævnet alene har forholdt sig til en situation, hvor et projekt vil føre til en stigning i koncentrationen af et forurenende stof, og at Klagenævnets præmis om, at "enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden" i den forbindelse skal læses som "enhver stigning i koncentrationen vil betyde en forringelse."

Afgørelsen kan i det lys endvidere læses således, at Klagenævnet kun har underkendt Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer i det omfang vejledningen tillader en konkret vurdering af, hvorvidt en forventet koncentrationsstigning er væsentlig ("betydelig") og herefter kan tillades, hvis det vurderes ikke at være tilfældet.

Nævnet udtaler dermed ikke andet og mere, end hvad der kan siges allerede at følge af EU-Domstolens praksis.

Miljøministeriets forståelse af forringelsesbegrebet understøttes endvidere af EU-Kommissionens skriftlige tilkendegivelse over for Miljøministeriet, hvoraf bl.a. fremgår, at Kommissionen fortolker vandrammedirektivet således, at det afgørende for, om der indtræder forringelse, er, hvorvidt der sker en stigning i koncentrationen i vandområdet. Miljøministeriets nabo-tjek viser tillige, at flere nabolande, som vi sammenligner os med, generelt har en tilsvarende forståelse af vandrammedirektivet og EU-Domstolens afgørelser.

Det kan dog uanset ovenstående ikke udelukkes, at Miljøministeriets udlægning af afgørelsen og den nærmere udmøntning af ministeriets fortolkning i Miljøstyrelsens nye vejledning kan blive underkendt i nye sager ved Klagenævnet.

Ovenstående læsning af Klagenævnets afgørelse og Miljøministeriets udmøntning heraf ændrer endvidere ikke på, at det afgørende i sidste ende er, hvorledes EU-Domstolen vil fortolke begrebet ”enhver forringelse” i denne sammenhæng.

6. Nærmere om udmøntningen af Miljøministeriets fortolkning

På baggrund af ovenstående fortolkning af Klagenævnets afgørelse har Miljøministeriet nu revideret dele af vejledningerne, som var suspenderet. Ovenstående fortolkning er dermed udmøntet i revideret udkast til vejledning til indsatsbekendtgørelsen og til Miljøstyrelsens spørgsmål og svar om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet. Det er bl.a. præciseret, hvordan forringelsesbegrebet skal forstås, og hvilke elementer der skal inddrages i den konkrete vurdering af, om en udledning vil medføre en forringelse.

Miljømyndighederne skal altid foretage en konkret vurdering af, om en udledning af et givet forurenende stof vil medføre en stigning i koncentrationen og dermed udgøre en forringelse. Miljøministeriet lægger til grund, at det afgørende for denne vurdering er, om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet.

En tilførsel af et forurenende stof medfører ikke automatisk, at der sker en stigning i koncentrationen af det pågældende stof. Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er lavere end eller lig den koncentration, der i forvejen er i vandområdet, medfører således som udgangspunkt ikke en stigning i koncentrationen.

Tilførsel af et forurenende stof i en koncentration i udledningen, der er højere end den koncentration, der er i forvejen i vandområdet, *kan* medføre en stigning i koncentrationen, som dog ikke nødvendigvis vil være målbar i et for vandområdet repræsentativt målepunkt.

Det afhænger af koncentrationen af det tilførte stof, den i forvejen forekommende koncentration i vandområdet, vandudvekslingen med tilstødende vandområder og stoffets skæbne i miljøet, herunder eventuel omdannelse eller nedbrydning.

Fører en udledning af et forurenende stof til en målbar stigning i koncentrationen i et repræsentativt målepunkt i et overfladevandområde, sådan at koncentrationen herefter påviseligt vil overskride miljøkvalitetskrav for stoffet i målepunktet, eller i de tilfælde, hvor kvalitetskrav for et eller flere stoffer allerede er overskredet i punktet, påviseligt stiger yderligere, sker der en forringelse af det pågældende vandområdes tilstand. Dette vil stride mod forpligtelsen til at forebygge forringelser.

De reviderede vejledningerne offentliggøres endeligt efter høringsperioden.



VIRGINIJUS SINKEVIČIUS
Commissioner for Environment
Oceans and Fisheries

Brussels, 10/08/2023
Ref. Ares (2023) 7674714

Mr Magnus Heunicke
Minister of Environment of Denmark
Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
DENMARK

Dear Minister,

I would like to thank you for your letter of 30 June 2023 concerning the Water Framework Directive following our meeting of 27 June 2023. In your letter, you ask for assistance on the interpretation of the Water Framework Directive¹ (WFD), notably in relation to a recent ruling from the Danish Environment and Food Board of Appeal which you report will have major consequences for some projects related to the transition to green energy. I understand that, since the ruling deviates from the guidance of the Danish Environmental Protection Agency, this leads to legal uncertainty and suspension of permitting procedures.

Acknowledging the urgency of your request, I hereby attach the views of my services on this complex issue, while noting that only the EU Court of Justice can give an authentic interpretation of Union law.

I hope that your authorities will find them helpful.

Yours faithfully,

¹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1

ANNEX

Question 1: *“When the EQS for a substance has already been exceeded and the water body has thus been classified in the lowest class:*

o Does any addition of a given substance to a water body constitute deterioration (regardless of the amount/concentration) or

o Will it only constitute deterioration contrary to Article 4 if the discharge will lead to an increase in the concentration of a given substance in the water body”?

According to Article 2(35) of the WFD, ‘environmental quality standards’ (EQS) mean “the **concentration** of a particular pollutant or group of pollutants in water, sediment or biota which should not be exceeded in order to protect human health and the environment.” EQS exceedances are therefore always to be measured based on the **concentration** of that substance in the water body in question. Therefore, where the measured concentration of a given substance already exceeds the relevant EQS, additional discharges of that substance to a water body would lead to a deterioration in breach of Article 4 of the WFD if they would lead to a further increase in concentration of that substance in that water body.

Question 2: *“In order to establish an increase in concentration — is it a requirement that it must be measurable/detectable? In most situations, it will be possible to calculate even negligible additions - does that constitute an increase and therefore a deterioration?”*

Under Directive 2008/105/EC² (EQSD), EQS are set, for each listed substance, as both maximum allowable concentration which can never be exceeded at any point in time, and as thresholds of allowable concentrations averaged over one year (see Annex I, part A).

This means that, in order to assess over time whether the status of a water body has deteriorated, it is necessary not only to carry out regular sampling activities to check whether the maximum allowable concentrations are exceeded at any point in time, but also to assess whether the measured concentration values, averaged over one year, exceed the threshold of allowable annual averages (see Annex V, point 1.3 WFD and Article 3 EQSD).

This also means that, in order to prevent possible deterioration of the chemical status of a water body, e.g., in relation to new projects, it is necessary to estimate the expected increase in concentration resulting from their implementation. It is clear from recent jurisprudence of the EU Court of Justice³ that, “*where, in the context of the authorisation procedure for a programme or project, the competent national authorities determine that it is likely to cause such deterioration, that programme or project may, even if that deterioration is of a temporary nature, be authorised only if the conditions laid down in Article 4(7) of that Directive are fulfilled*”.

The conditions laid out by Article 4(7) WFD need to be cumulatively fulfilled and are as follows:

- (a) all practicable steps are taken to mitigate the negative impact of the project on the status of the relevant water body;

² Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy, OJ L 348, 24.12.2008, p. 84

³ Case C-525/20 ‘Association France Nature Environnement contre Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire’, conclusions

(b) the reasons for the project have been specifically set out and explained in the river basin management plans (RBMPs) which Member States have to adopt and subsequently report to the Commission every six years;

(c) the project is justified on the basis of an overriding public interest and/or its benefits to human health, maintenance of human safety or sustainable development outweigh the benefits of reaching good water status; and

(d) the objective pursued by the project cannot be achieved through alternative measures which would be a significantly better environmental option, for reasons of technical feasibility or disproportionate cost.

As set out in CIS Guidance n° 36⁴, for an Article 4(7) exemption to be applicable, the deterioration needs to result from activities falling within the scope of Article 4(7), i.e. new modifications to the physical characteristics of a surface water body, alterations to the level of groundwater and/or new sustainable human development activities. If a project does not fall within the scope of Article 4(7) (e.g. because it cannot be considered as a new human sustainable development activity), it cannot be allowed if it is expected to result in breaches to the EQS. Such projects can only be allowed if further deterioration of the chemical status can be prevented, amongst others through mitigation measures which may include nature based solutions.

Finally, it is of utmost importance to secure, in line with Article 4(8) WFD, that the longer-term objective of achieving good water status is not permanently excluded or compromised in other water bodies within the same river basin district and that consistency is ensured with other EU environmental law.

Question 3: “*At what scale shall the assessment be conducted at? (water body level or other units?) Is there a distinction between surface water and bodies of ground water?*”

Under the WFD, the obligation to achieve good status and avoid deterioration is set at the level of the water body and thus any assessment should be made at the level of the water body. However, it is necessary to take account of the obligation set out in Article 4(8) WFD and avoid compromising the achievement of good status in (downstream) water bodies in the wider river basin district.

The Directive takes this approach for both groundwater and surface water bodies.

⁴ See in particular pages 30 and 52 of [Guidance n° 36](#) established in the framework of the Common Implementation Strategy



Miljøministeren

Commissioner Virginijus Sinkevičius
Commissioner for Environment, Oceans and Fisheries
European Commission

J.nr. 2023-6277
Den 30. juni 2023

Dear Commissioner Virginijus Sinkevičius,

Thank you for taking the time to meet me on 27 June 2023 and many thanks for a very constructive dialogue. We highly appreciate your willingness to prioritize a quick response to our letter on the interpretation of the Water Framework Directive and assisting us on this very difficult issue.

As you are aware, a new ruling from the Danish Environment and Food Board of Appeal has major consequences for a number of activities leading to a discharge of hazardous substances to water bodies, e.g. Power-to-X, power plants and other projects regarding transition to green energy etc.

The ruling presents a different interpretation of deterioration in the Water Framework Directive than the interpretation presented in The Danish Environmental Protection Agency's guidance documents. Due to uncertainty of the legal interpretation, environmental authorities have put new permits and permit revisions on hold.

We would be grateful if you would share the Commission's view and interpretations of the concept of deterioration as this will help inform our assessment of the way forward. I kindly refer to the ministry's letter to DG ENVI dated 16 May 2023.

Since projects of crucial activities such as critical infrastructure and new sustainable developments are no longer possible as a consequence of the ruling by the above-mentioned Board of Appeal, a quick response will be highly appreciated.

We are aware that the statements will represent the views of the DG ENVI of the Commission, and that the European Court of Justice is the sole authority on interpretation of the aquis.

For your information, the Environment and Food Board of Appeal is an independent court-like institution within the field of nature, environment, agriculture, fisheries and food. The rulings are binding for state and local authorities' administration and authorization of plans and projects.

These are the questions that we have forwarded the Commission in May:

- When the EQS for a substance has already been exceeded and the water body has thus been classified in the lowest class
 - Does any addition of a given substance to a water body constitute deterioration (regardless of the amount/concentration) *or*
 - Will it only constitute deterioration contrary to Article 4 if the discharge will lead to an increase in the concentration of a given substance in the water body?

- In order to establish an increase in concentration – is it a requirement that it must be measurable/detectable? In most situations, it will be possible to calculate even negligible additions – does that constitute an increase and therefore a deterioration?

- At what scale shall the assessment be conducted at? (Water body level or other units?) Is there a distinction between surface water and bodies of ground water?

Should you have any questions, please do not hesitate to contact us, and thank you in advance.

Yours sincerely,



Magnus Heunicke