

NOTAT



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Vand og Hav
Ref. annmc/lecar
Den 10. september 2019

Virksomheders direkte udledninger af kviksølv m.v.

Problemstilling

Miljøstyrelsen modtager løbende ansøgninger fra virksomheder om tilladelse til direkte udledning af spildevand til vandområder, som indeholder miljøfarlige forurenende stoffer, f.eks. kviksølv.

Miljøstyrelsen behandler pt. 12 ansøgninger om miljøgodkendelse af direkte udledning af spildevand. Heraf er der udledning af et eller flere prioriterede stoffer i 7 af ansøgningerne om direkte udledning. For de 5 resterende ansøgninger gælder, at de søger om at lede direkte ud til vandområder eller tilstødende vandområder, hvor der enten er dårlig kemisk tilstand eller ukendt økologisk tilstand for de nationale fastsatte miljøfarlige forurenende stoffer.

Efter den hidtidige fortolkning af gældende ret vil det i flere sager være vanskeligt for Miljøstyrelsen at meddele nye udledningstilladelser, selvom virksomhederne anvender den bedst mulige teknologi på området, f.eks. på grund af indhold af kviksølv i spildevandet. Dette på trods af, at indførelse af den bedst mulige teknologi på området i nogle tilfælde vil give en bedre energiudnyttelse og på den måde være mere miljø- og klimaeffektiv end de nuværende processer.

MST har i et notat af 5. april 2019 bedt departementet om at vurdere de juridiske muligheder for at give virksomhederne tilladelse til direkte udledninger i en periode, indtil en fuldstændig fjernelse af kviksølv bliver muligt.

Departementet har analyseret de juridiske løsningsmodeller. En lempelig fortolkning af begrebet forringelse eller anvendelse af undtagelsesbestemmelser vurderes at indebære en væsentlig procesrisiko, se analyse nedenfor.

Helhedsvurderinger vurderes at kunne give en fleksibilitet i visse sager, ligesom der er igangsat et projekt for at fastsætte naturlige baggrundskoncentrationer, som vil kunne inddrages (fratrækkes) i vurderingen af, om miljøkvalitetskrav er overholdt. Der vil kunne tillades meget små udledninger, som ikke fører til en målbar forhøjelse af koncentrationen af stoffet i vandområdet. Endelig er en ændret udpegning af blandingszoner ved opdatering af de nuværende retningslinjer en mulighed.

Baggrund

Mange vandområder er i "dårlig kemisk tilstand", fordi der i vandområderne er en for høj koncentration af prioriterede stoffer, bl.a. fra tidligere tiders udledninger. EU-prioriterede stoffer, herunder farlige prioriterede stoffer som f.eks. kviksølv, indgår i vurderingen af vandområdets kemiske tilstand.

Miljøstyrelsen er godkendelsesmyndighed for 76 produktionsvirksomheder med direkte udledning, heraf har godt 40 virksomheder udledning af et eller flere prioriterede stoffer. Virksomhederne er fordelt inden for brancher som f.eks. kraftværker, affaldsforbrænding, metalforarbejdende virksomheder, mejerier og den kemiske Industri.

Derudover er Miljøstyrelsen myndighed for 153 deponier.

MST vurderer, at der inden for rammer af gældende regler i en række tilfælde ikke kan meddeles nye spildevandstilladelser eller fornyet tilladelse til eksisterende virksomheder, bl.a. på grund af udledning af kviksølv i spildevand til områder i dårlig kemisk tilstand.

Nogle virksomheder søger ny tilladelse eller udvidelse af eksisterende tilladelse, fordi de har omlagt produktionen som en del af en grøn omstilling. Det kan fx dreje sig om virksomheder, der omlægger energiproduktion til biomasse med tilhørende våd røggasrensning, hvorved der bliver dannet processpildevand med indhold af bl.a. kviksølv. En omlægning af produktionen, der på den ene side skåner miljøet og nedbringer udledning af drivhusgasser og kviksølv mv. i luftemission, men på den anden side giver en merudledning til vandmiljøet.

I forhold til sager om overgang fra naturgas til biomasse bemærkes, at der miljøpolitisk og fagligt er debat om, hvorvidt den nuværende biomasseanvendelse/strategi er bæredygtig.

Mulige løsningsspor

Foringelse og mindre strenge miljømål

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". Der er ved kemisk tilstand kun to tilstandsklasser, hhv. god og dårlig tilstand. EU-domstolen forventes ved en prøvelse umiddelbart at fastlægge et lignende beskyttelsesniveau som i Weser-sagen for kemisk tilstand. Kommissionen har i tråd med dette på arbejdsgruppemøde tilkendegivet, at enhver forhøjelse af koncentrationen af et stof, som er årsag til vandområdets dårlige tilstand, vil udgøre forringelse. Det er også Kommissionens linje i et skriftligt indlæg i en verserende præjudiciel sag, som dog vedrører forringelse i relation til grundvand. I lyset af Weser-dommens præmis 66 vurderes der som minimum at være tale om forringelse, hvis en forhøjelse af koncentrationen medfører risiko for, at miljømålene ikke kan opfyldes. Der vurderes at være en væsentlig procesrisiko, hvis Danmark fortolker reglerne lempeligere end Kommissionen.

Der har som en midlertidig løsning tidligere været tilladt aktiviteter, der indebærer en vis tilførsel af et forurenende stof vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelse, hvis en række nærmere betingelser var opfyldt, herunder at aktiviteten samlet set bidrog til at reducere belastningen miljøet, og at stoftilførslen var marginal, dvs. ikke forringede mulighederne for at opnå målopfyldelse. Der er ikke mulighed for at anvende undtagelsesbestemmelsen om fristforlængelse i sidste planperiode.

I vejledningen til den danske indsatsbekendtgørelse lægges til grund, at der vil være forringelse af et vandområde i dårlig kemisk tilstand ved en yderligere *signifikant* negativ påvirkning af det eller de

parametre, der er årsag til, at forekomsten ikke er i god/er i ringe tilstand. Fortolkningen af signifikant har givet anledning til tvivl i Miljøstyrelsens administration af tilladelser. Det afgørende efter vandrammedirektivet er, om den samlede påvirkning af det pågældende stof medfører overskridelse af miljøkvalitetskrav i vandområdet og dermed hindrer opfyldelse af miljømål. Derudover er der mulighed for at udpege blandingszoner omkring udledningspunkter, hvor miljøkvalitetskravet må overskrides.

VRD artikel 4, stk. 5, giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte mindre strenge miljømål end god tilstand/godt økologisk potentiale, hvis en række nærmere betingelser er opfyldt. Det er bl.a. en betingelse, at der ikke sker "forværring" af vandområdets tilstand. Departementet vurderer, at en anvendelse af undtagelsesbestemmelsen om mindre strenge miljømål som følge af fortsat påvirkning fra udledning af spildevand ikke vil være i overensstemmelse med vandrammedirektivet, bl.a. pga. kravet om ikke-forringelse.

Øvrige løsningsspor

Blandingszoner

Direktivet giver mulighed for at udpege blandingszonerne omkring udledningspunkter, hvor koncentrationen af et stof kan overskride fastsatte miljøkvalitetskrav. Betingelserne er, at det ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskrav, at udstrækningen er begrænset til udledningspunktets umiddelbare nærhed og afpasset efter koncentrationerne af stofferne ved udledningspunktet, og at udledningen reduceres mest muligt med anvendelse af bedst tilgængelige teknik. Ikke-bindende EU-vejledninger giver mulighed for en ændret udpegning af blandingszoner (den maksimale udstrækning af den acceptable blandingszone proportionel i forhold til vandområdets bredde og begrænset til en valgt fast maksimumværdi og inddragelse af øvrige konkrete forhold) end den danske praksis, som fremgår af retningslinjerne på MST's hjemmeside.

Tage højde for naturlige baggrundsniveauer

EU-reglerne giver mulighed for, at medlemsstaterne, når de vurderer overvågningsresultaterne i forhold til de relevante miljøkvalitetskrav, kan tage hensyn til de naturlige baggrundskoncentrationer af metaller og metalforbindelser, hvis sådanne koncentrationer gør det umuligt at overholde det relevante miljøkvalitetskrav. Det er en mulighed, som Danmark ikke tidligere har anvendt, da der har manglet viden om dette. Der er igangsat et projekt i regi af MST, der skal kortlægge de naturlige baggrundskoncentrationer inden udgangen af 2019.

Helhedsbetragtninger

Det kan også give fleksibilitet at anlægge en helhedsbetragtning, der tager som afsæt, at virksomheden har omlagt til en samlet set mere miljøvenlig produktion, fx via omlægning til biobrændsel, der fører til en mindre luftemission og dermed også mindre luftformigt nedfald af et stof mod en lokal udledning af stoffet i spildevand. Det afgørende er vandområdets påvirkning af det pågældende stof.

Påvirkninger under detektionsgrænsen

Endelig vil kunne tillades meget små udledninger, som ikke fører til forringelse, dvs. en målbar forhøjelse af koncentrationen af det pågældende stof i vandområdet. Det afgørende ift. forbuddet mod forringelse er, om aktiviteten påvirker det samlede vandområdes tilstand.

Indsatser i vandplanlægningen

Ved en afdækning af de samlede kilder, herunder de enkelte kilders bidrag til, at miljøkvalitetskrav overskrides, vil der kunne tilrettelægges indsatser i vandplanlægningen, som sikrer målopfyldelse. Direktivets tredje planperiode indeholder ikke mulighed for fristforlængelse.

Progressiv reduktion af prioriterede stoffer og udfasning af farlige prioriterede stoffer

Forurening med prioriterede stoffer skal reduceres progressivt, dvs. vedvarende. Det indebærer, at forurening med det enkelte prioriterede stof skal bringes ned til et niveau, hvor miljøkvalitetskravet er overholdt. Udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer skal standses eller udfases.

Øvrige principper i EU-retten

Generelt bygger EU-miljøpolitikken på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgrib over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forurenere betaler.

Der stilles for alle udledninger til overfladevand krav om anvendelige af den bedst tilgængelige teknologi. Hvis den bedst tilgængelige teknologi ikke er tilstrækkelig til at sikre overholdelse af miljøkvalitetskrav, skal der fastsættes strengere vilkår for udledningen i tilladelsen.

Praksis i øvrige medlemsstater

Danmark har i Kemikalier arbejdsgruppen i EU tilkendegivet, at administrationen af de ufleksible EU-regler giver udfordringer i praksis. Danmark har også spurgt øvrige medlemsstater, hvordan de håndterer problemstillingen. Østrig, Storbritannien og Luxembourg med tilsvarende udfordringer tillader udledning til områder i dårlig tilstand med forskellige begrundelser. Østrig anser ud fra en model eksempelvis tilførslen ubetydelig for vandområdet, hvis industriudledningen kun udgør en meget lille procentdel af den samlede udledning til vandområdet.

Den manglende fleksibilitet i vandrammedirektivet blev også fremhævet i den tidligere regerings høringssvar ifm. Kommissionens såkaldte fitness check, dvs. overvejelser om evt. revidering af vandrammedirektivet.

Alternativer til direkte udledning

Alternativet til direkte udledning vil være at udlede spildevand til det kommunale rensningsanlæg. Praksis er imidlertid, at størstedelen af metallerne vil blive tilbageholdt i slammet. Slammet bringes efterfølgende ud på marker efter reglerne herom. Metallerne kan derved komme i kredsløb igen.

For Skærbækværket, der i øjeblikket udleder via rensningsanlæg, oplyses det, at virksomheden vil kunne spare 3-4 mio. kr. årligt ved egen direkte udledning.

For Leca Danmark A/S vil en udledning via rensningsanlæg kræve etablering af en spildevandsledning og pumpestationer med skønnede etableringsomkostninger på kr. 10-12 mio. kr. og en årlig driftsudgift på anslået kr. 100-150.000 kr. Endvidere vil det kræve udvidelse af Hadsten rensningsanlæg. Et alternativ med bortskaffelse af spildevand via tankbiler anslås til mere end kr. 50 mio. årligt.

Indstilling til videre proces

- Det indstilles, at Miljøstyrelsen anvender de skitserede tilgange i administrationen af tilladelser til direkte MFS-udledning, og at miljøministeren får forelagt en sag om praksisændringer.