

NOTAT

dep
J.nr. \$dossier_f2casenumber\$
Ref. LECAR
Den 14. april 2021

Administrationspraksis og vejledning vedr. tilladelser til direkte udledninger af miljøfarlige stoffer

Problemstilling

Miljøstyrelsen har gennem længere tid haft svært ved at træffe afgørelser i sager om miljøgodkendelse til virksomheders udledninger af miljøfarlige stoffer pga. et vanskeligt regelsæt.

Der har bl.a. været usikkerhed om, hvordan vandrammedirektivets regler om forbud mod forringelse af vandområdets tilstand skal fortolkes ift. miljøfarlige stoffer.

Der er behov for en opdateret vejledning til sagsbehandlerne for at sikre en ensartet praksis af reglerne, som understøtter, at Danmark når miljømålet "god tilstand".

Baggrund

Virksomheders udledninger af miljøfarlige stoffer er reguleret af bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

Det følger af vandrammedirektivets regler, at der ikke må meddeles en tilladelse, som kan medføre forringelse eller risiko for manglende målopfyldelse i vandområdet. Der kan dog efter reglerne om blandingszoner tillades en lokal påvirkning omkring et udledningspunkt, så længe det ikke påvirker det øvrige vandområdes mulighed for målopfyldelse.

Det er ikke defineret i vandrammedirektivet, hvornår der er tale om forringelse. EU-domstolen har i to domme taget stilling til, hvad der udgør forringelse ift. henholdsvis økologisk tilstand i overfladevand og tilstanden i grundvand og har i den sammenhæng fortolket begrebet "forringelse" restriktivt. Domstolen har ikke særskilt taget stilling til, hvordan begrebet skal fortolkes ift. miljøfarlige stoffer. En restriktiv fortolkning af EU-reglerne vil være, at der ikke kan tillades yderligere udledning, når miljøkvalitetskrav er overskredet.

Aktuelt behandler Miljøstyrelsen en række ansøgninger fra virksomheder f.eks. inden for brancherne kraftværker, affaldsforbrænding, metalforarbejdende virksomheder og kemisk industri. Ansøgningerne omfatter bl.a. energianlæg, som ønsker at omstille energiforsyningen til vedvarende energikilder, samt nye virksomheder eller ændringer på eksisterende produktionsvirksomheder, der udleder spildevand. Derudover skal virksomheder, som i dag har tilladelse til direkte udledning af spildevand, have deres tilladelse til udledning revurderet regelmæssigt.

Vandrammedirektivet giver ikke fleksibilitet ift. kravet om, at vandområdets tilstand ikke må forringes, selv ved en aktivitet som samlet set er bedre for miljøet. Et konkret eksempel er energianlæg, som ønsker at omstille fra kul eller gas til træflis, eller som allerede anvender biomasse eller affald, men ønsker at opnå en bedre energiudnyttelse ved at kondensere den våde røggas og dermed udnytte varmen fra kondenseringen til f.eks. fjernvarme. Etablering af røggaskondensering

reducerer udledning af miljøfarlige stoffer til luften, idet de fjernes fra røggassen/luftemissionen. Ved kondensering af røgen kommer en del af de miljøfarlige stoffer ud med spildevandet. I en konkret sag reduceres den årlige udledning af kviksølv til luften med ca. 700 g/år (dvs. ca. 25% af den samlede luftemission), men fører til merpåvirkning af kviksølv til vandområdet på ca. 4 g/år. Spildevandet vil blive rensat langt bedre end den gældende BAT-konklusion.

Danmark har på den baggrund rejst spørgsmål om fortolkning af reglerne i EU-regi, hvor det kunne konkluderes, at andre EU-medlemslande har tilsvarende udfordringer og med forskellig begrundelse tillader udledning til vandområder, der ikke har opnået "god tilstand".

Virksomheder med direkte udledning af rensat spildevand gør generelt meget for at rense spildevandet og begrænse forureningen, men det er for nogle stoffer reelt ikke teknisk muligt **eller uforholdsmæssigt dyrt at rense længere ned**. Alternativet til direkte udledning vil oftest være at udlede via offentlige renseanlæg, hvilket ikke nødvendigvis vil medføre en reduktion af mængden af miljøfarlige stoffer, som tilføres til miljøet, fordi spildevandet i nogle tilfælde kan renses mere effektivt på virksomheders egne renseanlæg målrettet specifikke stoffer.

Løsning

Miljøstyrelsen er i gang med en generel opdatering af vejledning i form af FAQ'er på styrelsens hjemmeside, som præciserer regler for udledninger af miljøfarlige stoffer.

En tværgående arbejdsgruppe i Miljøministeriet har i et omfattende arbejde vurderet det juridiske og faglige råderum og på denne baggrund udarbejdet forslag til opdateret vejledning. Arbejdsgruppen foreslår følgende væsentlige ændringer og præciseringer i vejledningen til sagsbehandlere i kommuner og Miljøstyrelsen med politisk relevans:

1. **Ændret udpegning af blandingszoner:** Arbejdsgruppen foreslår at ændre de eksisterende danske retningslinjer for udpegning af blandingszoner i kystvande fra 50-100 m. fra udledningspunktet til op til 350 m. fra udledningspunktet afhængig af dybdeforhold mv. Det vurderes fagligt korrekt at inddrage volumen (dybdeforhold) ved fastlæggelse af blandingszonerne, og de foreslåede retningslinjer er i tråd med EU-vejledningen på området. Det er bl.a. en tilgang, som Nederlandene anvender.
2. **Udledning til vandområder, hvor miljøkvalitetskrav er overskredet:** I den gældende vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer fremgår det, at der skal ske en vurdering af udledningens betydelighed ved udledning af miljøfarlige stoffer til vandområder, hvor miljømålet ikke er opfyldt. Det har i praksis været uklart, hvornår en udledning er ubetydelig. Ligeledes har det været uafklaret, hvordan en blandingszone skulle udlægges i vandområder i ikke-god tilstand, selvom de nationale regler gør det muligt at udlægge en sådan blandingszone. Arbejdsgruppen foreslår en snæver mulighed for at tillade udledning til vandområder, hvor miljøkvalitetskrav er overskredet. Arbejdsgruppen har foreslået kriterier for, hvornår miljømyndigheden kan beslutte, at en påvirkning uden for en blandingszone er så ubetydelig, at det ikke udgør forringelse eller hindrer målopfyldelse. Der er i vejledningen beskrevet konkrete kriterier for, hvordan udlederkrav fastsættes, når miljøkvalitetskrav for et givet stof er overskredet for hhv. vand, biota og sediment. Der er lagt vægt på, at der ved overskridelse af vandkvalitetskrav skal være stor sikkerhed for, at påvirkningen fra udledningen er ubetydelig. Den beregnede koncentrationsforøgelse ved blandingszonens rand skal begrænses til at udgøre en numerisk lille del af den i forvejen forekommende koncentration i det berørte vandområde. Ifølge vejledningen bør den i forvejen forekommende koncentration ved blandingszonens rand således ikke øges med mere, end hvad der svarer til 5 % af miljøkvalitetskravet. En sådan forøgelse vil for flere relevante stoffer være på

eller under detektionsgrænsen. Kriterierne for ubetydelig påvirkning er vurderet i forhold til relevante cases, så snittes lægges, så tilladelse kun kan gives til virksomheder, som lever op til BAT-konklusioner og gør en stor indsats for at rense spildevandet. Vejledningen skal understøtte, at Danmark når miljømålet "god tilstand" i vandområderne. Som det fremgår, er det besluttet, at det kan fortolkes således, at en udledning, som overholder de foreslåede kriterier ikke udgør forringelse eller hindrer målopfyldelse.

3. **Kviksølv og andre stoffer, hvor et generelt kvalitetskrav mangler:** For at kunne træffe forvaltningsmæssige afgørelser om udledning af kviksølv er der behov for et administrativt grundlag. Det har ikke været muligt at fastsætte et generelt vandkvalitetskrav for kviksølv. Der er i sager om kviksølv derfor behov for en mere konkret og udførlig vurdering af påvirkningerne end ovenfor. Der foreslås kriterier i tråd med kriterierne i gældende vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer, herunder
- at den udledte stofmængde og koncentration er ubetydelig i forhold til andre tilførsler,
 - en vurdering af, hvad der sker med stoffet i vandområdet, herunder transport (evt. til andre vandområder) og form (opløsning, kemisk reaktion, sedimentation, ophobning mv.)
 - en vurdering af, om projektet fører til reduktion af den totale udledning af stoffer fra virksomheden til vandområdet (via emissioner til vand og luft), f.eks. pga. bedre luftrensning
 - om påvirkningen reelt vil kunne registreres ved målinger (ift. naturlige variationer og detektionsgrænser).

Det bemærkes, at kviksølv er et prioriteret farligt stof, som efter EU-reglerne skal udfases.

4. **Revurderinger:** Hidtil har revurderinger ifølge vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer ikke været at betragte som afgørelser, hvor vandrammedirektivets regler skulle iagttages. Da Danmark skal opnå god tilstand i vandmiljøet senest i 2027, vurderes der behov for at gentænke og skærpe denne praksis. Der skal udarbejdes en samlet plan for den nødvendige prioritering af udledninger til samme vandområde med henblik på at sikre målopfyldelse. **For at hindre vilkårligheden i, at netop de virksomheder, der skal have revurderet deres udledninger nu, må ophøre eller omlægge aktiviteter som følge af skærpede krav, foreslås det med en vis procesrisiko at lade udledningerne fortsætte, indtil den nødvendige prioritering mellem flere udledninger er foretaget på baggrund af en gennemgang af alle kilder til det berørte vandområde.** Det er et krav, at udledningen i sig selv ikke vil medføre overskridelse af miljøkvalitetskrav.

For at nå målopfyldelse i 2027 er der behov for en mere præcis vejledning til sagsbehandlere i kommuner. Hidtil har det i høj grad været op til den enkelte sagsbehandler i f.eks. kommunen at vurdere, hvornår en udledning er så betydelig, at det udgør forringelse eller hindrer målopfyldelse i vandområdet. Præciseringerne i vejledningen vurderes at føre til en mere korrekt og ensartet sagsbehandling og på sigt til en reduktion af belastningen i vandområderne.

EU-domstolen har i tidligere sager om økologisk tilstand i overfladevand og tilstanden i grundvand fortolket begrebet "forringelse" restriktivt, og der vurderes derfor at være en betydelig procesrisiko (risiko for at EU-domstolen ved en evt. præjudiciel forelæggelse ville fortolke reglerne anderledes) ved enkelte af de foreslåede tilgange. Det bemærkes dog, at der allerede i dag er en procesrisiko ved tilgangen i den gældende vejledning til indsatsbekendtgørelsen, hvor det fremgår, at det afgørende ift. afgørelser om udledningstilladelse ved overskridelse af miljøkvalitetskrav i forvejen er, at udledningen er "ubetydelig".

Med de foreslåede krav vil der blive tale om en meget snæver mulighed for udledning, hvor spildevandet i mange tilfælde vil blive rensat bedre, end hvad der er defineret som den bedste tilgængelige teknologi. De almindelige krav ved udlægning af blandingszoner gælder fortsat. Det betyder også, at der skal arbejdes på at reducere størrelsen af de udlagte blandingszoner, og at vilkår derfor vil blive skærpet, hvis nye teknologiske løsninger gør det muligt.

Der er et presserende behov for at få et administrationsgrundlag, så der kan træffes ensartede afgørelser i sager om direkte udledning, som understøtter en god tilstand i vandområderne. Rammerne for tilladte udledninger skal være tydelige for at sikre overholdelse af vandrammedirektivets regler og opnåelse af vandrammedirektivets mål om god tilstand - både af hensyn til miljøet og virksomheder.

Sideløbende med opdatering af vejledningen vil der blive nedsat et innovationspartnerskab, som skal kigge på nye renseteknologier ift. miljøfarlige stoffer.

Videre proces

Forslag til vejledning forventes sendt i ekstern høring i juni 2021.