



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Undersøgelse af arbejdet med vejledning om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevand

Miljøstyrelsen
Marts 2025

Udgiver: Miljøstyrelsen

Indhold

1.	Indledning	5
1.1	Baggrund for undersøgelsen	5
1.2	Metode og afgrænsning	7
1.3	Undersøgelsens opbygning	8
2.	Konklusion	10
2.1	Konklusioner vedrørende FAQ 43 og 67 i 2021	10
2.2	Konklusioner vedrørende FAQ 43 i 2024	13
3.	Den retlige ramme for FAQ 43 og 67 fra 2021 og 2024	16
3.1	Vandrammedirektivet	16
3.2	Direktiv om miljøkvalitetskrav	17
3.3	Miljøbeskyttelsesloven	17
3.4	FAQ 43 og 67	18
3.5	Grundsætningen om saglig forvaltning	18
4.	Baggrunden for udarbejdelsen FAQ 43 og 67 (2021) og revision af FAQ 43 (2024)	20
4.1	Styregruppen i 2020-2021	20
4.2	Resultatet af arbejdet under styregruppen	21
4.3	Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i 2023	21
4.4	Revision i 2024	22
5.	Undersøgelse af kritikken	24
5.1	Udarbejdelse af FAQ 43 og 67 i 2021: Vurdering af koncentrationsstigning ved blandingszonens rand og blandingszonens udstrækning	24
5.1.1	Kritikken	24
5.1.2	Dialog med FMC Rønlands i forbindelse med udarbejdelse af FAQ 43 og 67 i 2021	24
5.1.3	Undersøgelse af forskellige beregningsmetoder til vurdering af udledning til vandområder, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet	25
5.1.4	Brug af cases	26
5.1.5	Valg af beregningsmetode	27
5.1.6	Blandingszonens udstrækning	28
5.1.7	Miljøstyrelsens betragtninger	30
5.1.7.1	Miljøstyrelsens betragtninger om brug af cases	30
5.1.7.2	Miljøstyrelsens betragtninger om valg af beregningsmetode	31
5.1.7.3	Miljøstyrelsens betragtninger om blandingszonens udstrækning	31
5.2	Ændring af FAQ 43 i 2024 med tilføjelse om vurdering af målbar koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt	32
5.2.1	Kritikken	32
5.2.2	Tilføjelse vedr. beregning i repræsentative målepunkter	33
5.2.3	Miljøbeskyttelse i den reviderede FAQ 43 (2024)	34
5.2.4	Miljøstyrelsens betragtninger	35
5.2.4.1	Miljøstyrelsens betragtninger om placering af repræsentative målepunkter	35
5.2.4.2	Miljøstyrelsens betragtninger om miljøbeskyttelsesniveau	36

1. Indledning

1.1 Baggrund for undersøgelsen

Den 28. maj 2024 var der åbent samråd i Miljø- og Fødevareudvalget om Cheminovas (FMC Rønlands) udledninger af miljøfremmede stoffer til vandområder. Samrådet var indkaldt efter ønske fra Alternativet, Enhedslisten, SF, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Radikale Venstre og Liberal Alliance.

Forud for samrådet havde DR bragt en artikelserie i 2023-2024, hvor der blev rejst kritik af Miljøministeriets vejledning fra 2021 og 2024 om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandmiljøet.

Miljøministeren oplyste på samrådet, at Miljøministeriet ville iværksætte en undersøgelse af, hvad ministeriet kan lære af sagen. Miljøministeren har i den forbindelse bedt om en undersøgelse af, om den fremsatte kritik giver anledning til at foretage ændringer i vejledninger og den fremadrettede forvaltning i Miljøstyrelsen.

DR's artikelserie er omfattende og i det følgende fremhæves alene de artikler, der vurderes at have særlig relevans for forståelsen af baggrunden for undersøgelsen.

Den 8. januar 2023 udkom DR med en artikel¹, der indeholdt kritik af, at Miljøministeriets vejledning om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandmiljøet² fra 2021 "ikke er i overensstemmelse med *gældende ret*", og at vejledningen var "*vildledning*" for så vidt angår de juridiske rammer for at give tilladelser til blandingszoner. Der blev i artiklen udtalt kritik af, at miljømyndigheder ifølge Miljøministeriets vejledning kunne udpege blandingszoner i vandområder, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen var overskredet. En juridisk professor udtaler således i artiklen "*Miljøstyrelsens vejledning er ikke i overensstemmelse med gældende ret*", og en advokat udtaler, at Miljøstyrelsen "*stiller kommunerne nogle muligheder i udsigt, som efter min opfattelse er i strid med EU-retten*". Det fremgår også af artiklen, at Miljøstyrelsen skulle have vægtet hensyn til erhverv højere end miljøhensyn i strid med gældende ret. Den juridiske professor udtaler, at "*Man vægter økonomien højere end miljøet. Af hensyn til virksomhedernes økonomi accepterer man en fortsat udledning, som man ved er i strid med de gældende regler*".

Regelgrundlaget på området blev også nævnt i forbindelse med, at miljøministeren den 1. februar 2023 oversendte en redegørelse³ til Folketinget, der bl.a. beskrev den juridiske ramme for Miljøministeriets vejledning om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer fra 2021. Redegørelsen indeholdt ministeriets daværende forståelse af vandrammedirektivets⁴ forringelsesbegreb, hvorefter en *ubetydelig mertilledning* ikke udgjorde en forringelse af tilstanden i et vandområde, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet.

Sideløbende hermed behandlede Miljø- og Fødevareklagenævnet en klage over Horsens Kommunes afgørelse af 14. januar 2022 om etablering af en forbindelsesvej. Efter planen skulle

¹ *Jurister: Miljøstyrelsen blåstempler ulovlig udledning af miljøfarlige stoffer*, af Jesper Tynell, DR Indland, den 8. januar 2023.

² Vejledning nr. 9053 af 21. december 2021 med spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet.

³ Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic, Miljøstyrelsen, den 31. januar 2023.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

vejvandet ledes til regnvandsbassiner, hvorfra der ville blive udledt kobber til et målsat vandløb, hvor koncentrationen af kobber i forvejen overskred det fastsatte miljøkvalitetskrav.⁵ Den 23. februar 2023 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse i sagen. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse gav Miljøministeriet anledning til at genbesøge fortolkningen af vandrammedirektivets forringelsesbegreb.

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 suspendede Miljøstyrelsen den 6. marts 2023 dele af indsatsvejledningen⁶ og dele af vejledningen om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandmiljøet (FAQ 43 og 48 fra 2021), imens afgørelsen fra Miljø- og Fødevareklagenævnet blev analyseret^{7, 8}. Den del af vejledningen, der vedrørte blandingszoners udstrækning (FAQ 67 fra 2021), blev ikke suspendede, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke tog stilling til blandingszoner eller rammerne for blandingszoner i øvrigt.

Miljøministeriets fortolkning af vandrammedirektivets forringelsesbegreb og håndteringen af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 er nærmere beskrevet i notat af 6. oktober 2023, der er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 11. oktober 2023⁹. Notatet er udarbejdet efter dialog med EU-Kommissionen i sommeren 2023. Det fremgår af notatet, at *"På baggrund af ovenstående fortolkning af Klagenævnets afgørelse har Miljøministeriet nu revideret de dele af vejledningerne, som var suspendede. 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"*.

På baggrund af denne præcisering blev Miljøstyrelsens vejledning revideret. Den 1. marts 2024 offentliggjorde Miljøstyrelsen en opdateret vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, der indeholdt en opdatering af FAQ 43 og 48, på styrelsens hjemmeside.¹⁰ Den 29. februar 2024 offentliggjorde Miljøministeriet en opdateret indsatsvejledning¹¹, hvori ministeriet præciserede, at det afgørende for om en tilladelse til at udlede til et vandområde, hvor miljøkvalitetskravet for et stof allerede er overskredet, er, om der vil kunne konstateres en stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet. Miljøministeriets fortolkning af vandrammedirektivets forringelsesbegreb fremgår af notat af 6. oktober 2023 om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461), der som nævnt ovenfor blev oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023.

⁵ Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 om ophævelse og hjemvisning af § 25-tilladelse til etablering af ny forbindelsesvej.

⁶ Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, Miljøstyrelsen, juli 2017.

⁷ *Miljøstyrelsen suspendede dele af vejledninger om udledning af miljøfarlige forurenede stoffer til vandmiljøet*, Miljøstyrelsen, den 6. marts 2023: <https://mst.dk/nyheder/2023/marts/miljoestyrelsen-suspendede-dele-af-vejledninger-om-udledning-af-miljoefarlige-forurenede-stoffer-til-vandmiljoet>.

⁸ *Heunicke vender på en tallerken: Suspenderer omstridt vejledning om miljøfarlige stoffer*, af Jesper Tyne, DR Indland, den 6. marts 2023.

⁹ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023. Se bilag 3.

¹⁰ *Ny vejledning om udledning af miljøfarlige stoffer*, Miljøstyrelsen, den 1. marts 2024. Vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024 til bekendtgørelse 1433 med ofte stillede spørgsmål og svar (i alt 71 FAQ'er).

¹¹ *Ny vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter*, Miljøministeriet, den 29. februar 2024. Vejledning nr. 9210 af 18. april 2024 til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

I DR's artikler af 28. april og 2. maj 2024 udtalte den juridiske professor og advokaten også kritik af de opdaterede vejledninger fra 2024, og af miljøministerens udtalelse om, at de opdaterede vejledninger udgjorde en opstramning af retningslinjerne. Kritikken gik mere konkret på, at det målepunkt, der skal anvendes til at vurdere en udlednings påvirkning af et vandområde, var "blevet flyttet længere væk", at der derfor nu kunne tillades "yderligere overskridelser på flere tusind procent", og at miljømyndighederne efter ordlyden i den reviderede FAQ 43 fra 2024 om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer alene "bør" – og ikke "skal" - foretage en beregning af koncentrationsstigningen i blandingszonens rand. En advokat udtalte i den forbindelse "At man bør se på det gamle kriterium, betyder jo dybest set, at det kan man vælge til eller fra, afhængig af hvad man ønsker". En afdelingschef fra et rådgivende ingeniørfirma udtalte, at "den tidligere vejledning tillod fem procent på randen af det, vi kalder en blandingszone. Med den nye vejledning er vi endnu højere oppe"^{12, 13}. I DR's artikel af 5. maj 2024 hævdes det, at "Dermed har Miljøministeriet begået magtfordrejning [...] Hvis ikke man fortolker sagligt, så begår man grundlæggende magtfordrejning", herunder ved at "skræddersy" vejledningen fra 2021 om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til én navngiven virksomhed, FMC Rønland.¹⁴

Kritikken, angår således både en del af udarbejdelsen af Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet i 2021 (specifikt FAQ 43 og FAQ 67 fra 2021) og den efterfølgende ændring af FAQ 43 i marts 2024.

1.2 Metode og afgrænsning

I juni 2024 er der iværksat en undersøgelse af udarbejdelsen af og det faglige grundlag for FAQ 43 og 67 i 2021 og den efterfølgende ændring af FAQ 43 i marts 2024.

Konkret er det undersøgt, om der er noget Miljøstyrelsen kan lære af den fremsatte kritik, og om kritikken giver anledning til at foretage ændringer i styrelsens vejledninger og den fremadrettede forvaltning.

Det er undersøgt, hvordan Miljøstyrelsen ved brug af cases i 2021 afdækkede forskellige beregningsmetoder baseret på forringelsesbegrebet og metodernes miljø- og erhvervs-mæssige konsekvenser. I undersøgelsen indgår også selve det faglige grundlag for vejledningen fra 2021, herunder det faglige grundlag for beregningsmetoden bag en tilladning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandmiljøet med op til maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand og det faglige grundlag for blandingszonens udstrækning.

Angående ændringen af FAQ 43 i marts 2024 er det undersøgt, om den reviderede vejledning udgør en lempelse af reglerne for herved at forholde sig kritikken i DR's artikelserie.

For så vidt angår de juridiske aspekter af sagen bemærkes det, at den juridiske fortolkning af EU's vandrammedirektiv og direktiv om miljøkvalitetskrav og de love og bekendtgørelser, der implementerer direktiverne, henhører under Miljøministeriets departement. Miljøministeriets departement har udarbejdet et notat af 6. oktober 2023 om fortolkning og håndtering af Miljø- og

¹² *Cheminova pumper miljøfarlige stoffer ud i et hav, der allerede er forurenede: Miljøministeriet har i årevis undladt at gribe ind*, af Jesper Tynell, DR Indland, den 28. april 2024.

¹³ *Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

¹⁴ *Miljøministeriet anklages for magtfordrejning: Har hjulpet Cheminova med fortsat at kunne forurene Vesterhavet*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 5. maj 2024.

Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, hvor de juridiske rammer er beskrevet. Notatet af 6. oktober 2023 er udarbejdet efter dialog med EU-Kommissionen i sommeren 2023, og det er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg den 11. oktober 2023¹⁵. Undersøgelsen forholder sig til den faglige operationalisering af den juridiske ramme, herunder udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i henholdsvis 2021 og 2024. På den baggrund er det også undersøgt, om FAQ 43 og 67 (fra 2021 og 2024) har været og er i overensstemmelse med Miljøministeriets departements forståelse af de juridiske rammer, herunder navnlig vandrammedirektivets forrindelsesbegreb.

Undersøgelsen er gennemført med udgangspunkt i Miljøstyrelsens dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med de to ændringer af vejledningen (FAQ 43 og 67 i 2021 og FAQ 43 i 2024). Beskrivelsen af de konkrete forløb og metoder, der lå til grund for udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i 2021 og den efterfølgende ændring af FAQ 43 i marts 2024, er gennemgået for at afdække, om der er handlet i strid med den offentligretlige grundsætning om saglig forvaltning (forbuddet mod magtfordrejning)¹⁶ ved at varetage usaglige hensyn til erhverv, som fremført i DR's artikelserie. Der er foretaget en gennemgang af mødemateriale og referater fra den styregruppe, der tilbage i 2020-2021 undersøgte det tekniske og juridiske grundlag for udarbejdelsen af 2021-versionen af FAQ 43 og 67.

Idet en del af kritikken i DR's artikelserie også knytter sig til sagsbehandlingen af Miljøstyrelsens revurdering af FMC Rønlands miljøgodkendelse, er der også undersøgt dele af den sagsbehandling og korrespondance, der har været med FMC Rønland umiddelbart op til udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i 2021.

I forbindelse med sagen er der meddelt aktindsigt i en lang række dokumenter. Dokumenterne er for en stor dels vedkommende foreløbige udkast, dvs. ikke endelige dokumenter. I de foreløbige udkast findes en række overvejelser om de juridiske rammer og niveauet af miljøbeskyttelse, som løbende er blevet undersøgt og afklaret i arbejdet med vejledningen. Det er en almindelig del af styrelsens arbejde, at sager belyses fra flere vinkler, og det har også været tilfældet i arbejdet med de omtalte vejledninger. De endelige vurderinger og beslutninger indgår imidlertid i de færdige, godkendte dokumenter, hvorfor der i undersøgelsen udelukkende tages udgangspunkt i de færdige og godkendte dokumenter.

1.3 Undersøgelsens opbygning

Undersøgelsen indledes med en konklusion (afsnit 2). Derefter redegøres der for den retlige ramme for (afsnit 3) og baggrunden for udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i 2021 og den efterfølgende ændring af FAQ 43 i 2024 (afsnit 4). Undersøgelsen redegør for udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i 2021, herunder brug af cases, valg af beregningsmetode og valg af blandingszonens udstrækning (afsnit 5). Endelig redegør undersøgelsen for ændringen af FAQ 43 i 2024 (afsnit 6).

Vedlagt til denne undersøgelse er **bilag 1-4**.

Miljøministeriet igangsatte i 2020 et arbejde om miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer, samt nedsatte en styregruppe for arbejdet. Mødemateriale til styregruppen og referater fra styregruppemøderne i 2020-2021 er vedlagt som **bilag 1**.

¹⁵ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023, se bilag 3

¹⁶ Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 530ff.

Af **bilag 2** fremgår den dagældende vejledning fra 2018 med spørgsmål og svar på hyppigt stillede spørgsmål om regulering af udledning af forurenende stoffer efter bekendtgørelse om krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet.

Miljøministeriets departements notat af 6. oktober 2023 om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, der er oversendt til Miljø- og Fødevarerudvalget den 11. oktober 2023, er vedlagt som **bilag 3**.

I **bilag 4** er et notat om løsningsforslag til vejledning til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor der i forvejen er overskridelse af miljøkvalitetskrav. Notatet afdækker en række faglige problemstillinger forud for Miljøstyrelsens revidering af FAQ 43 i marts 2024.

2. Konklusion

Der er gennemført en undersøgelse af, om den fremsatte kritik i DR's artikelserie giver anledning til at foretage ændringer i vejledninger og den fremadrettede forvaltning i Miljøstyrelsen. Som led i undersøgelsen er forløbet i 2020 - 2021 omkring tilvejebringelsen af vejledningen om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandmiljøet (FAQ 43 og 67 fra 2021) og baggrunden for den senere ændring af vejledningen (FAQ 43 fra 2024) blevet undersøgt.

Det konkluderes, at der alene er varetaget saglige hensyn, har været fokus på miljøbeskyttelse og er udøvet vejledning af miljømyndighederne, der lå inden for rammen af myndighedernes retsopfattelse. Der er ved udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 i 2021 lagt vægt på at afdække, hvilke konsekvenser vejledningen ville få for samfundet, herunder for erhverv. Det er en sædvanlig tilgang til udarbejdelse af vejledninger på samme vis som ved udarbejdelse af ny lovgivning, at de mulige afledte konsekvenser for samfundet belyses. Det er med til at belyse de samfundsmæssige konsekvenser af en påtænkt vejledning.

Undersøgelsen har vist, at det er vigtigt, at Miljøstyrelsen fremover ved brug af cases til at beskrive de forventede konsekvenser af en given vejledning tydeliggør, hvordan de pågældende cases er konstrueret således, at der ikke kan herske tvivl om formålet med brug af cases.

Miljøstyrelsen konstaterer, at der har været usikkerhed om, hvordan dele af FAQ 43 fra 2024 skulle forstås. Miljøstyrelsen vil derfor præcisere FAQ 43, så det klart fremgår, at det repræsentative målepunkt skal være repræsentativt for vandområdet *som helhed*. Miljøstyrelsen vil også præcisere, at alle relevante forhold, herunder dybde, strømforhold og andre punktudledninger, skal tages i betragtning ved udpegning af målepunktet – og at et målepunkt ikke kan ligge så langt væk fra udledningenspunktet, at det ikke er repræsentativt for vandområdet som helhed.

Det skal endvidere fremgå mere tydeligt af FAQ 43, at miljømyndighederne, hvis de anvender vejledningens beregningsmetoder, "skal" – og ikke blot "bør" – anvende beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand, når denne er den mest restriktive tilgang.

2.1 Konklusioner vedrørende FAQ 43 og 67 i 2021

I DR's artikelserie gives der udtryk for, at Miljøministeriet har *"begået magtfordrejning [...]. Hvis ikke man fortolker sagligt, så begår man grundlæggende magtfordrejning"*, herunder ved at *"skræddersy"* vejledningen fra 2021 om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til én navngiven virksomhed, FMC Rønland.¹⁷

Kritikken drejer sig om, at den tilladte procentsats for beregningen af stoffets koncentration i blandingszonens rand blev fastsat til maksimalt 5 % af det generelle miljøkvalitetskrav for vand, at blandingszonens udstrækning i åbne kystvande blev ændret fra 100 til 350 meter, og at dette skulle være sket for at imødekomme virksomhedens ønsker, herunder fordi der er blevet regnet på data fra cases baseret på bl.a. denne virksomhed.

Samlet konkluderes det, at beregningsmetoden for en koncentrationsstigning på de maksimalt 5 % af et stofs generelle miljøkvalitetskriterium for vand i blandingszonens rand, og blandingszonens udstrækning på op til 350 meter i åbne kystvande blev fastsat på et fagligt grundlag og

¹⁷ *Miljøministeriet anklages for magtfordrejning: Har hjulpet Cheminova med fortsat at kunne forurene Vesterhavet*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 5. maj 2024.

i overensstemmelse med Miljøministeriets departements daværende forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb i 2021. Dermed konkluderes det også, at der i forbindelse med vejledningen ikke er begået magtfordrejning, og at vejledningen ikke er skræddersyet til en bestemt virksomhed. De nærmere kritikpunkter besvares i afsnittene nedenfor om brug af cases, valg af beregningsmetode og blandingszonens udstrækning.

Brug af cases

For at svare på kritikken om, at vejledningen fra 2021 skulle være "skræddersyet" til en navngivne virksomhed, FMC Rønland, er anvendelsen af cases i forbindelse med udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 undersøgt.

Miljøstyrelsen har i arbejdet under en styregruppe nedsat i 2020 undersøgt, hvilke samfundsmæssige konsekvenser den påtænkte vejledning kunne forventes at få, herunder for miljø og erhverv. Der blev i den forbindelse undersøgt fire beregningsmetoder til at vurdere udledning af forurenende stoffer, der blev testet på realistiske scenarier, altså konkrete cases, for derved at opnå et fagligt oplyst grundlag at udarbejde en generel vejledning om udledning af visse forurenende stoffer til vandområder ud fra. De seks cases var konstrueret af udvalgte relevante data om bl.a. fortynding fra seks virksomheder, som Miljøstyrelsen førte tilsyn med. De udgjorde ikke et fuldstændigt billede af de konkrete virksomheders forhold. Testberegningerne er udført på et objektivt og faktabaseret grundlag. Det er en sædvanlig og ofte påkrævet tilgang til udarbejdelse af vejledninger, at de mulige konsekvenser for samfundet belyses. Det er ikke udtryk for, at der tages hensyn til navngivne virksomheder, eller at erhvervshensyn går forud for miljøhensyn.

Der blev herudover udarbejdet et beregningseksempel på baggrund af udvalgte data fra FMC Rønlands miljøgodkendelse for at illustrere betydningen af at anvende et maksimalt volumen i vandområdet, og altså ikke længden alene. FMC Rønland var på daværende tidspunkt en af de få virksomheder med udledninger til åbent kystvand, hvor Miljøstyrelsen var i besiddelse af information om de fysiske forhold i det modtagende vandområde og derfor kunne foretage en beregning på baggrund af konkrete data. Beregningseksemplet havde ingen betydning for valget af beregningsmetode for udstrækningen af blandingszoner, der beskrives nærmere nedenfor.

Det konkluderes på den baggrund, at der udelukkende er ageret ud fra saglige hensyn i valg af cases til at undersøge beregningsmetoden i FAQ 43 (2021).

Undersøgelsen har vist, at det er vigtigt, at Miljøstyrelsen fremover, ved brug af cases til at beskrive de forventede konsekvenser af en given vejledning, tydeliggør, hvordan de pågældende cases er konstrueret således, at der ikke kan herske tvivl om formålet med brug af cases.

Valg af beregningsmetode

Det fremgik af kritikken i DR's artikelserie, at den tilladte procentsats for beregning af stoffets koncentration i blandingszonens rand skulle være blevet fastsat til maksimalt 5 % af miljøkvalitetskravet for vand, fordi det var det, "der skulle til, for at Cheminova og en række andre virksomheder kunne få tilladelse til at fortsætte med at udlede miljøfarlige stoffer som hidtil"¹⁸. For at svare på denne kritik, er det undersøgt, hvad baggrunden var for at fastsætte denne procentsats til 5.

¹⁸ Miljøministeriet anklages for magtfordrejning: Har hjulpet Cheminova med fortsat at kunne forurene Vesterhavet, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 5. maj 2024

Det blev i arbejdet under styregruppen i 2020 - 2021 undersøgt, hvor stor en procentdel af stoffets generelle miljøkvalitetskrav en forhøjelse kunne være *uden* at udgøre en betydelig mertilledning i overensstemmelse med departementets daværende forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb. På baggrund af arbejdet blev det vurderet, at en koncentrationsstigning i blandingszonens rand på henholdsvis 1, 2,5 og 5 % af stoffets generelle kvalitetskrav var inden for rammen af forståelsen af en ubetydelig mertilledning, som ikke ville give anledning til yderligere forringelse af tilstanden i et vandområde. En mertilledning i den størrelsesorden viste for de oftest forekommende stoffer, at den beregnede koncentrationsstigning ved randen af en acceptabel blandingszone ville være under detektionsgrænsen og inden for den daværende forståelse af vandrammedirektivet.

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip¹⁹ indebærer, at hvor *"forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt til opnåelse af formålet, dvs. der ligger i proportionalitetsprincippet et krav om, at et indgreb af den påtænkte art er nødvendigt"*²⁰. Valget af beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand (FAQ 43 fra 2021) er det mindst indgribende tiltag, som sikrer et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau.

Det konkluderes på den baggrund, at der udelukkende er ageret ud fra saglige hensyn i arbejdet med vejledningen om beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand i FAQ 43 (2021). Dermed konkluderes det, at der ikke i forbindelse med arbejdet med beregningsmetoden i FAQ 43 fra 2021 er udøvet *magtfordrejning* eller på anden måde udarbejdet vejledning, der er *skræddersyet* til bestemte virksomheder.

Blandingszonens udstrækning

Det fremgik af kritikken i DR's artikelserie, at blandingszonens udstrækning i åbne kystvande i 2021 blev ændret fra 100 til 350 m, fordi en navngiven virksomhed, FMC Rønland, havde henvendt sig til og givet udtryk for *"at virksomheden havde et behov". Nemlig, at virksomheden havde "brug for [en] større opblandingszone", så den kunne få tilladelse til at fortsætte udledningen af forhøjede koncentrationer af en række miljøfarlige stoffer"*²¹. For at svare på denne kritik er det undersøgt, hvad baggrunden var for ændringen af vejledningen om blandingszoners udstrækning.

Undersøgelsen viser, at udstrækningen af blandingszoner i åbne kystvande blev fastsat under iagttagelse af EU's tekniske retningslinjer herfor, herunder den nederlandske tilgang, der tager udgangspunkt i volumen frem for længden alene. Betydning af en sådan udvidelse af blandingszonens udstrækning fra 100 meter til 350 meter blev afdækket ved brug af seks konstruerede cases som input til styregruppens arbejde i 2020 - 2021.

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip²² indebærer, at hvor *"forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt til opnåelse af formålet, dvs. der ligger i proportionalitetsprincippet et krav om, at et indgreb af den påtænkte*

¹⁹ Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 261 ff.

²⁰ Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 261.

²¹ *Miljøministeriet anklages for magtfordrejning: Har hjulpet Cheminova med fortsat at kunne forurene Vesterhavet*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 5. maj 2024

²² Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 261 ff.

art er nødvendig²³. Valget af at give mulighed for at blandingszoner i åbne kystvande kan udstrækkes til 350 meter (FAQ 67 fra 2021) er det mindst indgribende tiltag, som sikrer formålet om et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau.

Det konkluderes, at der udelukkende er ageret ud fra saglige hensyn i arbejdet med at vejlede om udstrækningen af blandingszonen i FAQ 67 (2021). Dermed konkluderes det, at der ikke i forbindelse med arbejdet med grænsen for blandingszonens udstrækning i FAQ 67 fra 2021 er udøvet *magtfordrejning* eller på anden måde udarbejdet vejledning, der er *skræddersyet* til bestemte virksomheder.

2.2 Konklusioner vedrørende FAQ 43 i 2024

I 2024 blev FAQ 43 revideret. Baggrunden for dette var, at Miljøministeriets departementet havde præciseret sin forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb i lyset af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023²⁴. På den baggrund var der behov for at revidere FAQ 43, så vejledningen om beregninger, der skulle foretages i forbindelse med miljømyndigheders vurdering af udledninger af spildevand til vandområder, hvor miljøkvalitetskravet allerede var overskredet, var i overensstemmelse med denne præcisering. I den forbindelse blev det tilføjet til vejledningen, at der skulle gennemføres en beregning af, om en koncentrationsstigning er målbar i et repræsentativt målepunkt.

I DR's artikelserie er også denne beregning blevet kritiseret. Kritikken omhandler to forhold; placeringen af det repræsentative målepunkt og miljøbeskyttelsesniveauet.

På baggrund af undersøgelsen konkluderes det, at der alene er varetaget saglige hensyn i arbejdet med at ændre FAQ 43 i 2024, og at Miljøstyrelsen således ikke har udøvet *magtfordrejning* i forbindelse hermed. De enkelte kritikpunkter er besvaret i afsnittene nedenfor om placeringen af det repræsentative målepunkt og miljøbeskyttelsesniveauet.

Placering af det repræsentative målepunkt

FAQ 43 fra 2024 er kritiseret for, at vejledningen om udpegningen af et repræsentativt målepunkt skulle kunne resultere i et målepunkt meget langt væk fra selve udledningspunktet. I DR's artikel hedder det, at "*målepunktet er blevet flyttet længere væk*"²⁵. For at svare på kritikken, er det undersøgt, hvad der lægger til grund for placeringen af det repræsentative målepunkt.

Efter Miljøministeriets departements præcisering af vandrammedirektivets forringelsesbegreb er "*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, (...) om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet*". Hertil beskrives det, at "*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.*"²⁶

²³ Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 261.

²⁴ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget 11. oktober 2023. Se bilag 3

²⁵ *Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

²⁶ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023. Se bilag 3, s. 7.

Efter denne præcisering er der tale om en forringelse af et vandområdes tilstand, hvis en udledning medfører en målbar koncentrationsstigning. Beregningen af koncentrationsstigningen skal tage udgangspunkt i et målepunkt, som kan anvendes til at vurdere tilstanden i vandområdet som helhed. Målepunktet skal således ikke repræsentere selve udledningspunktet eller den mest følsomme placering i vandområdet.

På den baggrund blev det præciseret i FAQ 43 fra 2024, at miljømyndighederne til brug for fastsættelse af vilkår i udledningstilladelser skal foretage en beregning af koncentrationsstigningen i et repræsentativt målepunkt. Vejledningen om placering af det repræsentative målepunkt er udarbejdet med udgangspunkt i tekniske anvisninger fra Marint Fagdatacenter og Fagdatacenter for Ferskvand (Institut for Ecoscience ved Århus Universitet)²⁷.

Det er korrekt, at et målepunkt kan ligge langt væk fra udledningspunktet. Det afgørende er imidlertid ikke afstanden mellem udledningspunktet og målepunktet, men om målepunktet er repræsentativt for vandområdet som helhed. Hvis f.eks. de konkrete strømforhold i vandområdet betyder, at et målepunkt i realiteten ikke er repræsentativt for vandområdet som helhed, skal miljømyndigheden udpege et andet målepunkt.

Det konkluderes, at beskrivelsen i FAQ 43 (2024) af, hvordan det repræsentative målepunkt udpeges, er i overensstemmelse med Miljøministeriets departements præcisering af vandrammedirektivets forringelsesbegreb. Hertil er beskrivelsen fagligt begrundet, idet dette er udarbejdet med udgangspunkt i tekniske anvisninger fra Marint Fagdatacenter og Fagdatacenter for Ferskvand (Institut for Ecoscience ved Aarhus Universitet).

Miljøstyrelsen konstaterer, at der har været usikkerhed om, hvordan dele af FAQ 43 fra 2024 skulle forstås. Miljøstyrelsen vil derfor præcisere FAQ 43 sådan, at det fremgår mere tydeligt, at målepunkter skal være repræsentative for vandområdet som helhed, herunder at der skal tages stilling til dybde, strømforhold og andre udledninger.

Miljøbeskyttelsesniveauet

Kritikken af FAQ 43 fra 2024 vedrører også, at ændringen af FAQ 43 fra 2024 skulle betyde, at *"myndighederne fremover får mulighed for at tillade udledninger op til flere tusinde gange over grænseværdierne"*²⁸. Derudover går denne kritik også på, at ændringen af FAQ 43 giver en ringere miljøbeskyttelse end 2021-versionen af FAQ 43, idet miljømyndighederne ifølge ordlyden fra FAQ 43 fra 2024 alene *"bør"* – og ikke *"skal"* foretage beregningen af de maksimalt 5 % i blandingszonens rand²⁹.

Ændringen af FAQ 43 i 2024 har ikke udvidet muligheden for virksomheders udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder. Ændringen har alene haft til formål at sikre, at vejledningen ligger inden for rammerne af den aktuelle retspraksis på området. Miljøstyrelsen har undersøgt måleusikkerhedsmetoden og sidste ciffer-metoden, der viste sig i de fleste tilfælde at give en ringere miljøbeskyttelse end den hidtil anvendte beregningsmetode på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand. Derfor opretholdt Miljøstyrelsen beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af

²⁷ <https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/fagdatacenter/marint-fagdatacenter/gaeldende-tekniske-anvisninger>

²⁸ *Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

²⁹ *Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand i FAQ 43 (2024) som én ud af tre vurderinger miljømyndigheden skal foretage. Dermed medfører vejledningen ikke, at der kan tillades "yderligere overskridelser på flere tusind procent", som det har fremgået af kritikken i DR's artikelserie.

Revisionen af FAQ 43 i 2024 er samlet set en skærpelse af grundlaget for myndighedernes forvaltning og for beskyttelsen af vandmiljøet. Den i 2021-versionen af FAQ 43 beskrevne vurdering af, om en udledning er at betragte som en ubetydelig mertilledning ("bagatelgrænsen") er fjernet, og der er som noget nyt blevet indført et krav om, at myndighederne ved beregninger skal kunne påvise, at udledningen ikke vil medføre en målbar stigning i koncentrationen af stoffet i vandområdet som helhed. Det er også blevet beskrevet, at udledningen samtidig bør være mindst mulig, og at det bør sikres ved beregning, at miljøkvalitetskravet ikke overskrides med mere end 5% af stoffets generelle miljøkvalitetskrav for vand, i blandingszonens rand.

Miljømyndigheden skal således ifølge FAQ 43 fra 2024 foretage tre vurderinger for at belyse en udlednings potentielle påvirkning af vandområdet, og i udledningstilladelsen stille vilkår efter den af de tre vurderinger, der måtte anses for at være den mest restriktive.

De tre vurderinger er følgende:

1. Udledningen medfører mindst mulig koncentrationsstigning og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i randen af den maksimalt acceptable størrelse af en blandingszone.
2. Der må ikke være en målbar koncentrationsstigning i et målepunkt repræsentativt for vandområdet som helhed. Denne beregning knytter sig til Miljøministeriets departements præciserede forståelse af forringelsesbegrebet, som er gennemført ved ændringen af indsatsvejledningen i 2024.
3. Udledningen må i sig selv ikke være en væsentlig kilde, der hindrer målopfyldelse. Denne beregning knytter sig til indsatsbekendtgørelsens § 8.

Beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af stoffets generelle miljøkvalitetskrav for vand ved blandingszonens rand er et vigtigt element i at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau i sager, hvor miljøkvalitetskrav allerede er overskredet i vandområdet. Det viser Miljøstyrelsens undersøgelse af de to beregningsmetoder; måleusikkerhedsmetoden og sidste ciffermetoden. Miljøstyrelsen vil derfor præcisere dette i FAQ 43 ved at ændre ordlyden fra, at miljømyndighederne, hvis de anvender vejledningens beregningsmetoder, *bør* foretage denne beregning, til at myndigheden *skal* foretage beregningen.

3. Den retlige ramme for FAQ 43 og 67 fra 2021 og 2024

3.1 Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivet fastlægger rammer for planlægning og gennemførelse af tiltag og overvågning af vandmiljøet i EU's medlemsstater. Vandrammedirektivet er bl.a. implementeret i dansk ret ved lov om vandplanlægning³⁰ og miljøbeskyttelsesloven³¹.

Af særlig relevans for denne undersøgelse er, at vandrammedirektivet bl.a. har til formål at forebygge yderligere *foringelse* af vandområdernes tilstande.

Foringelsesbegrebet er det centrale juridiske grundlag for denne undersøgelse, idet Miljøstyrelsens FAQ 43 og 67 er en operationalisering af Miljøministeriets departements forståelse af vandrammedirektivets foringelsesbegreb. Dette gælder både udgaverne fra 2021 og fra 2024.

Miljøministeriet har med hjemmel i lov om vandplanlægning udstedt indsatsbekendtgørelsen³², der fastlægger indsatsprogrammerne for vandområdedistrikterne med de grundlæggende, generelle og konkrete supplerende foranstaltninger for hvert område. Lov om vandplanlægning er efterfølgende overgået til Ministeriet for Grøn Trepert³³. Miljøstyrelsen udarbejdede i 2017 en vejledning til denne bekendtgørelse ("indsatsvejledningen"), som understøtter den praktiske gennemførelse af Danmarks indsatsprogrammer for de fire vandområdedistrikter landet er opdelt i.

Særligt for den retlige ramme i 2021

Som grundlag for FAQ 43 og 67 fra 2021 fremgik det af den dagældende indsatsvejledning, at det afgørende for, om en tilladning af miljøfarlige forurenende stoffer til et overfladevandområde, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen var overskredet, udgjorde en foringelse af vandområdets tilstand, var, om *tilladningen var betydelig*.³⁴

Særligt for den retlige ramme i 2024

I 2024 blev en ny version af indsatsvejledningen udarbejdet af Miljøministeriets departement. Den præciserer i lyset af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 departementets forståelse af, hvad der udgør en foringelse af et vandområdes tilstand, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet. Efter den præciserede forståelse gælder det, at:

"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 foringelse. 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".

³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

³¹ Lovbekendtgørelse nr. 928 af 28. juni 2024 om miljøbeskyttelse.

³² Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

³³ Ved kongelig resolution af 29. august 2024 er dele af Miljøministeriets ressortområde, herunder implementeringen af vandrammedirektivet, overført til det nye Ministerium for Grøn Trepert. I det følgende benævnes ressortministeriet som "Miljøministeriet", da denne undersøgelse vedrører en periode før den kongelige resolution.

³⁴ Pkt. 8. i Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, Miljøstyrelsen, juli 2017.

Ministeriets forståelse fremgår af notat fra Miljøministeriets departement om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. oktober 2023, der er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 6. oktober 2023³⁵

3.2 Direktiv om miljøkvalitetskrav

EU's direktiv om miljøkvalitetskrav³⁶ fastsætter miljøkvalitetskrav for en række EU-prioriterede miljøfarlige forurenende stoffer og visse andre stoffer opført på bilag I til direktivet. Direktiv om miljøkvalitetskrav er gennemført i dansk ret ved lov om vandplanlægning, bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål³⁷ og bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. Miljøstyrelsen fastsætter herudover også nationale miljøkvalitetskrav³⁸. Miljøkvalitetskrav er den koncentration af et bestemt stof i vand, som ikke må overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Miljøkvalitetskravet afspejler blandt andet stoffets giftighed.

Nye miljøkvalitetskrav kommer løbende til i takt med ny viden.

Særligt relevant for denne undersøgelse er, at det fremgår af artikel 4 i direktiv om miljøkvalitetskrav, at *"medlemsstaterne kan udpege blandingszoner omkring udledningpunkter. Koncentrationerne af et eller flere [...] stoffer kan overskride relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav"*. Dette grundlag er relevant for FAQ 43 og 67 fra henholdsvis 2021 og 2024.

3.3 Miljøbeskyttelsesloven

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 1, at loven skal medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Bestemmelsen afspejler, at miljøproblemer ikke blot er lokale og veldefinerede, men globale, mangfoldige og komplekse og i høj grad integreret i hele samfundsøkonomien³⁹.

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, at stoffer, der kan forurene vandet, som udgangspunkt ikke må tilføres vandløb, søer eller havet. Dog kan kommunalbestyrelsen meddele tilladelse til, at spildevand kan udledes til vandløb, søer eller havet. Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1.⁴⁰

Miljøstyrelsen kan endvidere meddele tilladelse til såkaldte listevirksomheders⁴¹ udledninger af spildevand til vandløb, søer eller havet. Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 2.

³⁵ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023, se bilag 3.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken med senere ændringer.

³⁷ Bekendtgørelse nr. 796 af 13. juni 2023 om fastlæggelse af miljømål.

³⁸ Bekendtgørelse nr. 796 af 13. juni 2023 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvand.

³⁹ Forslag nr. 74 til Lov om miljøbeskyttelse som fremsat den 23. januar 1991, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, kapitel 1, § 1.

⁴⁰ Endvidere fremgår det af Miljøbeskyttelseslovens § 27, at *"Stoffer, jf. stk. 1, der er aflejrede i vandløb, søer eller havet, må ikke uden kommunalbestyrelsens tilladelse påvirkes, så de kan forurene vandet"* (stk. 2) og at *"Miljøministeren kan fastsætte regler om eller bestemme, at de stoffer, der er nævnt i stk. 1, i særlige tilfælde kan tilføres vandløb, søer eller havet, samt om, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse herom, og om afgrænsningen i havet af den enkelte kommunes kompetence"* (stk. 3).

⁴¹ Virksomheder omfattet af godkendelsespligten i miljøbeskyttelseslovens § 33, jf. lovens § 35.

Sådanne udledningstilladelser behandles som oftest som led i den samlede miljøgodkendelse af virksomheden efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Det er en ganske omfattende proces at meddele miljøgodkendelse til en virksomhed, da en sådan godkendelse skal tage højde for alle relevante miljøforhold, herunder jord- og grundvandsforhold, risikoforhold, luftforurening, affald og spildevandsudledning.

Dette grundlag er relevant for FAQ 43 og 67 fra henholdsvis 2021 og 2024.

3.4 FAQ 43 og 67

Med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven har Miljøministeriet udstedt en bekendtgørelse, der fastsætter krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder⁴². Disse krav indgår bl.a. i miljømyndighedernes meddelelse af tilladelse til virksomheders udledning af spildevand til vandløb, søer og havet efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 2 og 3, § 28, stk. 1 og 2, og § 33.

Miljøstyrelsen udarbejdede i 2021 en vejledning til denne bekendtgørelse med ofte stillede spørgsmål og svar (såkaldte FAQ'er) med det formål at yde en praktisk vejledning til miljømyndighederne om, hvilke krav, der skulle stilles i tilladelsen til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer⁴³. FAQ 43 omhandler bl.a., hvordan miljømyndigheden fastsætter kravværdier for et stof i en udledning, når indholdet af et eller flere stoffer ikke overholder miljøkvalitetskrav i udledningen og miljøkvalitetskrav for stoffet eller stofferne i forvejen er overskredet i vandområdet, og det i den forbindelse vurderes, om der kan udlægges en blandingszone. FAQ 67 omhandler, hvor stor en udstrækning en blandingszone kan have.

Kritikken i DR's artikelserie vedrører FAQ 43 og 67 i denne vejledning fra 2021.

FAQ 43 er i 2024 blevet ændret som følge af Miljøministeriets departements præciserede forståelse af, hvad der udgør en forringelse af et vandområdes tilstand, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet⁴⁴. Den præciserede forståelse fremgår af notat af 6. oktober 2023 fra Miljøministeriets departement om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023, der er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 11. oktober 2023⁴⁵.

Den rejste kritik omhandler også denne efterfølgende ændring af FAQ 43 fra 2024.

3.5 Grundsætningen om saglig forvaltning

En del af kritikken har omhandlet, hvorvidt Miljøstyrelsen i udarbejdelsen af FAQ 43 og 67 (2021) har udøvet magtfordrejning ved at "skræddersy" retningslinjerne til en navngiven virksomhed og derved varetaget usaglige hensyn til erhverv frem for miljøhensyn.

En offentlig myndighed er i sit virke underlagt en række forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder grundsætningen om saglig forvaltning (forbuddet mod magtfordrejning), og

⁴² Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.

⁴³ Vejledning nr. 9053 af 21. december 2021 om spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet.

⁴⁴ Vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024 til bekendtgørelse 1433 med ofte stillede spørgsmål og svar.

⁴⁵ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", som er oversendt til Miljø- og Fødevareudvalget den 11. oktober 2023, se bilag 3.

det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, som indebærer, at hvor *"forvaltningen har et valg mellem flere typer af indgreb til opnåelse af et ønskeligt resultat, følger det af princippet, at forvaltningen er forpligtet til at vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt til opnåelse af formålet, dvs. der ligger i proportionalitetsprincippet et krav om, at et indgreb af den påtænkte art er nødvendig"*.

Grundsætningen om saglig forvaltning indebærer, at en myndighed skal agere ud fra saglige formål. De formål, hensyn eller interesser, myndigheden varetager med en konkret disposition eller undladelse, skal være lovlige og relevante i sammenhængen. Grundsætningen om saglig forvaltning gælder for hele myndighedens virke, herunder også i udarbejdelsen af vejledninger.

Vejledninger skal betragtes som en orientering om indholdet af den lovgivning, vejledningen knytter sig til. Vejledninger udstedes ofte i forbindelse med nye regler, der skal administreres af decentrale myndigheder, f.eks. kommuner.⁴⁶ Det forudsætter, at vejledningen udstedes på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, der sikrer, at vejledningen kan anvendes generelt af myndigheder uanset, hvor i landet en sag behandles.

Det fremgår således af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet⁴⁷, at (...) *de almindelige bemærkninger bør (red.) indeholde en række obligatoriske konsekvensvurderinger. Det drejer sig om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige, økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v., administrative konsekvenser for borgerne, klimamæssige konsekvenser, miljø- og naturmæssige konsekvenser og forholdet til EU-retten (...).*

At udarbejde en vejledning med det formål at tilgodese én bestemt virksomheds ønske om at kunne udlede miljøfarlige forurenende stoffer er således hverken sagligt eller lovligt.

⁴⁶ Vejledning nr. 9594 af 9. juli 2021 om administrative forskrifter.

⁴⁷ Se afsnit 4.2.7. - 4.2.11. i Vejledning om lovkvalitet, Justitsministeriet, november 2023.

4. Baggrunden for udarbejdelsen FAQ 43 og 67 (2021) og revision af FAQ 43 (2024)

4.1 Styregruppen i 2020-2021

I 2020 nedsatte Miljøministeriet en styregruppe, der skulle lede arbejdet om direkte udledning af miljøfarlige forurenende stoffer. Der var tale om et tværgående arbejde med deltagelse af medarbejdere fra Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen.

Det fremgår af kommissoriet for arbejdet⁴⁸, at målet var at opstille retningslinjer og regler, der understøttede ensartet regulering og muliggjorde meddelelse af tilladelser til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer i overensstemmelse med vandrammedirektivets bestemmelser.

Det fremgår også af kommissoriet for arbejdet, at baggrunden herfor var, at der i en årrække havde vist sig vanskeligheder i forhold sagsbehandlingen af virksomheders direkte spildevandsudledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder, hvilket havde gjort, at der på grund af et meget svært lovgrundlag ikke var blevet truffet afgørelse om miljøgodkendelse (godkendelse eller afslag til det ansøgte).⁴⁹ Efter den hidtidige fortolkning af gældende ret var det i flere sager yderst vanskeligt for Miljøstyrelsen at meddele nye udledningstilladelser, selvom virksomhederne anvendte den bedst mulige teknologi på området og på trods af, at indførelsen af den bedst mulige teknologi på området i nogle tilfælde ville give en bedre energiuudnyttelse og på den måde være mere miljø- og klimaeffektiv end de daværende processer.

Miljøstyrelsen havde på daværende tidspunkt seks igangværende ansøgninger fra virksomheder om miljøgodkendelser med direkte udledning af spildevand indeholdende miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder eller tilstødende vandområder, hvor der enten var ikke-god kemisk tilstand eller ukendt økologisk tilstand. Miljøstyrelsen havde også kendskab til, at over 90 affaldsdeponier inden for to år skulle have revurderet deres miljøgodkendelser.

Hertil kom, at Miljøstyrelsen på det tidspunkt modtog en del henvendelser fra andre miljømyndigheder, der havde vanskeligt ved at forstå retsgrundlaget for deres sagsbehandling af udledningstilladelser til virksomheder og renseanlæg. Det uklare retsgrundlag betød, at myndighedernes sagsbehandling var uensartet.

Arbejdet blev organiseret med en styregruppe, to projektgrupper og en række undergrupper. Den ene projektgruppe (benævnt Jura) skulle undersøge behovet og muligheden for at udarbejde en ny vejledning eller bekendtgørelse og/eller at præcisere eksisterende vejledninger og/eller bekendtgørelser.

⁴⁸ Kommissorium af 21. februar 2020 (godkendt af styregruppen den 23. marts 2020) for arbejde om miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer, se bilag 1, s. 3-6.

⁴⁹ Kommissorium af 21. februar 2020 (godkendt af styregruppen den 23. marts 2020) for arbejde om miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer, se bilag 1, s. 3-6.

Den anden projektgruppe (benævnt Teknik) skulle undersøge mulighederne for en bedre rensning af spildevand ved bl.a. at inddrage et innovationspartnerskab mellem teknologivirksomheder, virksomheder, forskningsinstitutioner og relevante myndigheder.

4.2 Resultatet af arbejdet under styregruppen

På baggrund af styregruppens arbejde udarbejdede Miljøstyrelsen i 2021 en opdateret vejledning (FAQ'er), herunder FAQ 43 og 67, med svar på de ofte stillede spørgsmål, som miljømyndighederne havde stillet i perioden op til styregruppen påbegyndte sit arbejde i 2020.

Det fremgår af høringsbrev af 24. juni 2021⁵⁰, at formålet med opdateringen var at give en bedre understøttelse af de kommunale og statslige sagsbehandlere i deres administration af gældende lovgivning og at give virksomhederne og andre spildevandsproducenter bedre mulighed for at sætte sig ind i de regler og vurderinger, der indgik i sagsbehandlingen i forbindelse med udledning af miljøfarlige forurenende stoffer.

De opdaterede FAQ'er udgjorde således en operationalisering af de dagældende regler, der skulle tages i betragtning i forbindelse med meddelelse af afgørelser omfattet af bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvand, kystvande og havområder.⁵¹

Det fremgik bl.a. af FAQ 43 (2021), at en udledning af miljøfarlige forurenende stoffer ikke måtte medføre en forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration af det eller de pågældende stoffer ved blandingszonens rand på mere end 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand. Med andre ord var en koncentrationsstigning under 5 % at betragte som en ubetydelig mertilledning og dermed ikke en forringelse af vandområdet tilstand efter Miljøministeriets departements daværende forståelse af vandrammedirektivet. Baggrunden for beregningsmetoden er nærmere beskrevet i afsnit 5.3 - 5.4.

FAQ 67 (2021) medførte, at blandingszoner for åbne kystvande kunne udvides fra de hidtil anvendte 100 meter til 350 meter. Baggrunden for udvidelsen til 350 meter er nærmere beskrevet i afsnit 5.5.

FAQ 43 og 67 blev offentliggjort i Retsinformation den 21. december 2021⁵².

4.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i 2023

I 2024 blev FAQ 43 imidlertid tilpasset igen. Baggrunden for denne ændring var, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet den 23. februar 2023⁵³ underkendte dele af indsatsvejledningen fra 2017. På den baggrund genbesøgte Miljøministeriets departement i 2023 den daværende forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb som beskrevet i indsatsvejledningen fra 2017.

⁵⁰ Høringsbrev af 24. juni 2021 til høring af udkast til opdatering af spørgsmål/svar (FAQ) om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder. Høringsbrevet kan findes på høringsportalen.

⁵¹ Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvand, kystvande og havområder.

⁵² Vejledning nr. 9053 af 21. december 2021 "Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer".

⁵³ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 om ophævelse og hjemvisning af § 25-tilladelse til etablering af ny forbindelsesvej. Afgørelsen findes på Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelsesportal: <https://mfkn.naevneneshus.dk/>.

Sagen omhandlede Horsens Kommunes afgørelse af 14. januar 2022, hvor kommunen havde meddelt tilladelse til etablering af en forbindelsesvej. Vandet fra forbindelsesvejen skulle ledes til fire regnvandsbassiner, hvorfra der bl.a. ville blive udledt kobber til en å, hvor koncentrationen af kobber i forvejen overskred det fastsatte miljøkvalitetskrav. Den 23. februar 2023 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse i sagen og udtalte i den forbindelse, at det ikke er i overensstemmelse med forpligtelsen 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. Dermed underkendte Miljø- og Fødevareklagenævnet den del af Miljøministeriets vejledning, som beskrev en konkret vurdering af, om en mertilførsel er ubetydelig, idet en sådan vurdering ifølge klagenævnet ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, herunder navnlig Land Nordrhein-Westfalen, som fastslår, at "enhver stigning i koncentrationen" skal anses for at være en forringelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet tog ikke stilling til selve beregningsmetoden på de maksimalt 5 % i FAQ 43 eller udstrækningen af blandingszoner i FAQ 67, da der i sagen ikke var udpeget en blandingszone.

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse suspendede Miljøstyrelsen den 6. marts 2023 dele af indsatsvejledningen og dele af vejledningen til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, herunder FAQ 43, imens der pågik analyse af afgørelsen.⁵⁴

4.4 Revision i 2024

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i 2023 og et efterfølgende analysearbejde af EU-Domstolens praksis og dialog med EU-Kommissionen præciserede Miljøministeriets departement sin forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb således, at "*det [er] afgørende for, om der kan tillades en udledning af et forurenende stof til et overfladevand-område, hvor miljøkvalitetskravet for det pågældende stof allerede er overskredet, (...) om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet*"⁵⁵. Præciseringen blev gennemført ved en ændring af indsatsvejledningen i 2024.⁵⁶ Miljøstyrelsen genbesøgte parallelt hermed FAQ 43 fra 2021 for at undersøge, om den hidtil anvendte beregningsmetode (5 %-grænsen) stemte overens med departementets præciserede forståelse af forringelsesbegrebet (2024)⁵⁷.

Den i 2021-versionen af FAQ 43 beskrevne vurdering af, om en udledning er at betragte som en ubetydelig mertilførsel ("bagatelgrænsen"), blev herefter fjernet.

FAQ 43 blev endvidere tilpasset, så miljømyndigheden vejledes om, at miljømyndigheden skal foretage tre vurderinger for at belyse en udlednings potentielle påvirkning af vandområdet, og i

⁵⁴ Nyheden herom findes på Miljøstyrelsens hjemmeside: <https://mst.dk/nyheder/2023/marts/miljoestyrelsen-suspenderer-dele-af-vejledninger-om-udledning-af-miljoefarlige-forurenede-stoffer-til-vandmiljoet>.

⁵⁵ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der blev oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023, se bilag 3.

⁵⁶ Pkt. 8.3.2. i vejledning nr. 9210 af 18. april 2024 til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

⁵⁷ For nærmere, se "Høring over udkast til ændringer i Miljøstyrelsens Vejledning nr. 9053 af 21. december 2021 "Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer" publiceret 12. oktober 2023: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67957>

Se endvidere høring over "Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter" publiceret 12. oktober 2023: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67956>

udledningstilladelsen stille vilkår efter den af de tre vurderinger, der måtte anses for at være den mest restriktive.

De tre vurderinger er følgende:

1. Udledningen medfører mindst mulig koncentrationsstigning og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i randen af den maksimalt acceptable størrelse af en blandingszone.
2. Der må ikke være en målbar koncentrationsstigning i et målepunkt repræsentativt for vandområdet som helhed. Denne beregning knytter sig til Miljøministeriets departements præciserede forståelse af forringelsesbegrebet, som er gennemført ved ændringen af indsatsvejledningen i 2024.
3. Udledningen må i sig selv ikke være en væsentlig kilde, der hindrer målopfyldelse. Denne beregning knytter sig til indsatsbekendtgørelsens § 8.

De forskellige vurderinger er beskrevet i FAQ 43, afsnit 1 "Miljøkvalitetskrav for vand er overskredet i overfladevandet". Den reviderede FAQ 43 blev offentliggjort den 1. marts 2024.⁵⁸

⁵⁸ Vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024 til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til overfladevand og havområder med ofte stillede spørgsmål og svar.

5. Undersøgelse af kritikken

5.1 Udarbejdelse af FAQ 43 og 67 i 2021: Vurdering af koncentrationsstigning ved blandingszonens rand og blandingszonens udstrækning

5.1.1 Kritikken

Som nævnt indledningsvist gives der i DR's artikelserie udtryk for, at *"Dermed har Miljøministeriet begået magtfordrejning [...] Hvis ikke man fortolker sagligt, så begår man grundlæggende magtfordrejning"*, herunder ved at *"skræddersy"* vejledningen fra 2021 om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til én navngiven virksomhed, FMC Rønland.⁵⁹

Kritikken drejer sig om, at den tilladte procentsats for beregningen af stoffets koncentration i blandingszonens rand blev fastsat til maksimalt 5 % af det generelle miljøkvalitetskrav for vand, og at blandingszonens udstrækning i åbne kystvande blev ændret fra 100 til 350 meter, og at dette skulle være sket for at imødekomme virksomhedens ønsker.

5.1.2 Dialog med FMC Rønlands i forbindelse med udarbejdelse af FAQ 43 og 67 i 2021

Med henblik på at vurdere påstanden om, at vejledningen skulle være skræddersyet til FMC Rønland, er dialogen med virksomheden undersøgt med fokus på, om der er sket påvirkning af arbejdet med FAQ 43 og 67 i 2021.

FMC Rønlands gældende miljøgodkendelse (inkl. udledningstilladelse) er fra 2006⁶⁰. Revurderingen af FMC Rønlands miljøgodkendelse blev iværksat i 2016 og er fortsat under behandling. Miljøstyrelsen har foreløbigt truffet én delafgørelse i 2021 og to delafgørelser i 2023 og sendt i alt to udkast til delafgørelser i høring i 2024 og 2025 som led i den samlede revurdering.

Miljøstyrelsen er som myndighed forpligtet til at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, inden styrelsen træffer afgørelse. Det følger af den offentligtretlige grundsætning om officialprincipet⁶¹.

Det er således en sædvanlig del af såvel Miljøstyrelsens arbejde med at meddele og revurdere miljøgodkendelser som styrelsens almindelige tilsyn med virksomheders udledningstilladelser, at styrelsen som led i sagsbehandlingen indhenter oplysninger om virksomhedens forhold, og at virksomheden oplyser styrelsen om særlige forhold og udfordringer.

Miljøstyrelsen har som følge af sin vejledningspligt som godkendelses- og tilsynsmyndighed løbende oplyst FMC Rønland om gældende lovgivning og retningslinjer. Dialogen med virksomheden har strakt sig over en årrække som følge af vejledningspligten. Dialogen har været både mundtlig og skriftlig. I den forbindelse har FMC Rønland skriftligt oplyst, at virksomheden havde brug for en blandingszone større end de 100 m, der fremgik af den dagældende vejledning (i regionplanen var der udpeget et spildevandsnærområde med lempet målsætning omkring

⁵⁹ *Miljøministeriet anklages for magtfordrejning: Har hjulpet Cheminova med fortsat at kunne forurene Vesterhavet*, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 5. maj 2024.

⁶⁰ FMC Rønlands miljøgodkendelse kan findes her: <https://cheminova.aar.mim.dk/miljogodkendelse/Miljogodkendelser.asp?kapitelid=11&afsnitid=78&firsthit=1>

⁶¹ Højgaard Mørup m.fl.: Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, s. 536.

FMC's udledning med en radius på 500 m). Denne korrespondance har alene haft til formål at sikre et oplyst grundlag at træffe afgørelse ud fra.

Der er ikke i styrelsens undersøgelse fundet korrespondance eller dokumenter, der indikerer, at FMC Rønland har forsøgt at påvirke eller har haft indflydelse på indholdet af FAQ 43 og 67 (2021). Endvidere viser dokumenterne i materialet til styregruppen i 2020-2021 på, at indholdet af FAQ 43 og 67 (2021) er blevet fastsat på et fagligt grundlag, der beskrives nærmere i afsnit 5.1.3 til 5.1.6.

5.1.3 Undersøgelse af forskellige beregningsmetoder til vurdering af udledning til vandområder, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet

Det fremgår af mødematerialet til styregruppemødet den 8. december 2020, at den juridiske ramme for udviklingen af en beregningsmetode⁶² var, at en mertilledning skulle være ubetydelig for, at der ville kunne meddeles tilladelse til udledningen.⁶³ Det var inden for denne ramme, at Miljøstyrelsen havde til opgave at finde frem til en beregningsmetode til brug for miljømyndighedernes fastsættelse af krav til udledninger til vandområder, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet.⁶⁴

I arbejdet under styregruppen blev i alt fire forskellige beregningsmetoder undersøgt.

Det fremgår af materialet til styregruppemødet den 8. december 2020, at styregruppen blev præsenteret for tre beregningsmetoder og skulle drøfte de præsenterede beregningsmetoder og godkende, at der blev arbejdet videre med en eller flere af metoderne.⁶⁵ Styregruppen godkendte, at der blev arbejdet videre med beregningsmetoderne. På styregruppemødet var der stærkest opbakning til at arbejde videre med beregningsmetode 1 på grund af ulemperne ved beregningsmetode 2 og 3. For metode 2 var det en ulempe, at den i forvejen forekommende koncentration af stoffet i vandmiljøet skulle fastsættes fiktivt. For metode 3 var det en ulempe, at der ikke var klare kriterier for, hvilken detektionsgrænse der skulle anvendes, og at detektionsgrænsen for visse stoffer er højere end miljøkvalitetskravet for vand, hvorfor målbarheden ikke repræsenterede den beskyttelse, der følger af miljøkvalitetskravet.

Miljøstyrelsen har foretaget en grundig gennemgang af sagens dokumenter. Gennemgangen tyder på, at der ikke er blevet udarbejdet et referat fra mødet den 8. december 2020⁶⁶. Gennemgangen viser endvidere, at arbejdsgangen var, at referater fra styregruppemøderne blev udarbejdet af Miljøministeriets departement, hvorefter udkast til referater blev sendt til kommentering hos Miljøstyrelsen. Herefter blev det endelige referat udsendt til styregruppen. Det er i forbindelse med denne gennemgang blevet afdækket, at indstillingerne til styregruppen på styregruppemødet den 8. december blev fulgt, hvorefter der kunne arbejdes videre med FAQ'erne.

En ny beregningsmetode 4 blev sidenhen etableret som en videreudvikling af beregningsmetode 1, men med den forskel, at størrelsen af den acceptable merudledning er koblet sammen med stoffets generelle kvalitetskrav for vand og ikke som ved beregningsmetode 1 den i forvejen

⁶² Dvs. en beregningsmetode til at fastsætte krav til en udledning, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet.

⁶³ Notat "Virksomheders direkte udledning – leverance 1 og 2", se bilag 1, s. 138.

⁶⁴ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 128-135.

⁶⁵ Notat "Virksomheders direkte MFS-udledninger – status og løsninger, se bilag 1, s. 147.

⁶⁶ Det bemærkes, at styregruppemøde blev udskudt og først afholdt den 8. december 2020, men mødemateriale blev udarbejdet til brug for styregruppemøde den 25. november 2020, jf. bilag 1, s. 68.

forekommende koncentration i overfladevandet. Test af beregningsmetoderne mod hinanden viste, at beregningsmetode 4 var en smule mere restriktiv end beregningsmetode 1.

De fire beregningsmetoder, der blev undersøgt i 2021, havde følgende forskellige udgangspunkter:

- Beregningsmetode 1 tog udgangspunkt i, at der som følge af udledningen kan tillades en beregningsmæssig forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration af stoffet i randen af den maksimale blandingszone. Forhøjelsen sættes som en procentdel af den koncentration af stoffet, som findes i forvejen i vandområdet. Forhøjelsen skal være så ubetydelig, at det ikke påvirker det øvrige vandområde som helhed.
- Beregningsmetode 2 byggede på en antagelse om, at tilførslen af miljøfarlige forurenende stoffer fra eksisterende kilder ville blive reduceret som følge af vandområdeplanernes indsatsprogrammer. Metoden tog derfor udgangspunkt i en begrænsning af tilførslen af stoffet fra andre kilder, og en reduktion af den i forvejen forekommende koncentration blev derfor sat som en procentdel lavere end miljøkvalitetskravet for vand.
- Beregningsmetode 3 tog som metode 1 udgangspunkt i, at der som følge af udledningen beregningsmæssigt kan tillades en lille forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration af stoffet i randen af den maksimale blandingszone. Forhøjelsen må beregningsmæssigt ikke være målbar. Ved vurdering heraf inddrages de pågældende stoffers detektionsgrænser for metoderne til måling i vandområdet. Detektionsgrænser tager højde for, om stigningen kan måles, men ikke for stoffets giftighed.
- Beregningsmetode 4 var som nævnt en videreudvikling af beregningsmetode 1 og tog derfor også udgangspunkt i en forhøjelse af stoffets koncentration i blandingszonens rand som en procentdel, men ikke af den i forvejen forekommende koncentration, men derimod af stoffets generelle kvalitetskrav for vand. Kvalitetskrav tager højde for stoffets giftighed.

5.1.4 Brug af cases

Alle fire beregningsmetoder blev testet på realistiske scenarier, altså konkrete cases konstrueret til formålet. I arbejdet under styregruppen blev der sammensat seks cases på baggrund af udvalgte data (f.eks. data om koncentrationen af enkelte stoffer fra enten før eller efter rensning) fra de seks listevirksomheder, som Miljøstyrelsen havde data fra. Det fremgår således af Miljøstyrelsens interne notat af 22. november 2020, at *"de 6 testcases er udvalgt i forsøg på at dække de foreslåede beregningsmodellers betydning af store og små udledninger samt betydningen af udledningen til små og store vandområder. Desuden om der ved anvendelse af beregningsmetoderne risikeres at give tilladelse til uacceptable udledninger. De 6 testcases dækker udledninger til vandområdetyperne vandløb, fjorde samt kystområder."*⁶⁷. Formålet med sammensætningen af cases er altså at afdække forskellige scenarier.

I arbejdet under styregruppen blev det derefter beregnet, hvilket beskyttelsesniveau af vandmiljøet de fire metoder ville medføre for de seks cases og hvilken metode, der gav det samme beskyttelsesniveau uafhængig af hvilken overfladevandstype, der udledes til.

De udvalgte data for de seks cases repræsenterede ikke hele udledningen for de 6 cases. Der blev kun anvendt udpluk af oplysninger fra udledningerne. For nogle af de seks cases blev der lagt forskellige forsimplinger og antagelser til de anvendte data, og virksomhedernes særlige forhold blev taget ud af undersøgelsen. Formålet var således ikke at sagsbehandle de seks

⁶⁷ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 129.

virksomheders faktiske forhold, men at undersøge, hvorvidt udledningstilladelser baseret på de fire forskellige beregningsmetoder ville være i overensstemmelse med vandrammedirektivet⁶⁸.

5.1.5 Valg af beregningsmetode

På baggrund af beregningerne i de fire metoder godkendte styregruppen på møde den 3. marts 2021 den FAQ, der fulgte beregningsmetode 4. FAQ'en tog dermed udgangspunkt i en forhøjelse af stoffets koncentration i blandingszonens rand som en procentdel af stoffets generelle miljøkvalitetskrav for vand. Den tilladte koncentrationsstigning i denne beregningsmetode var således afhængig af miljøkvalitetskravet og tog derved højde for stoffets giftighed. Det gjorde de øvrige tre beregningsmetoder ikke på samme vis. Dette var baggrunden for styregruppens valg af beregningsmetode.

FAQ'en betød endvidere, at hvis det generelle kvalitetskrav eller maksimumkoncentrationen for et givet stof i vand allerede er overskredet i vandområdet, må udledningen ikke medføre en forhøjelse af den i forvejen forekommende koncentration ved blandingszonens rand på mere end de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand⁶⁹.

Det blev i arbejdet under styregruppen undersøgt, hvor stor en procentdel af stoffets generelle miljøkvalitetskrav en forhøjelse kunne være uden at udgøre en betydelig mertilledning efter departementets daværende forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb. I arbejdet under styregruppen blev det også undersøgt, om en mertilledning på henholdsvis 1, 2,5 og 5 % af et givet stofs generelle miljøkvalitetskrav udgør en forringelse af et vandområde, hvor det pågældende stofs miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet. Det er bl.a. illustreret i et skema⁷⁰, der har været fremme i forbindelse med DR's artikelserie.

En koncentrationsstigning i blandingszonens rand på henholdsvis 1, 2,5 og 5 % af stoffets generelle kvalitetskrav blev alle vurderet at være inden for rammen af forståelsen af en ubetydelig mertilledning, som ikke ville give anledning til yderligere forringelse af tilstanden i et vandområde⁷¹.

En mertilledning i den størrelsesorden viste for de oftest forekommende stoffer, at den beregnede koncentrationsstigning ved randen af en acceptabel blandingszone ville være under detektionsgrænsen. Det betyder, at en sådan mertilledning ikke er målbar med de analysemetoder, der anvendes i det nationale overvågningsprogram (NOVANA)⁷².

Det afgørende var, at en merudledning skulle være *"så ubetydelig for vandområdets tilstand, at det er foreneligt med forringelsesbegrebet og kravet om, at afgørelsen ikke må hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål"*⁷³. Miljøstyrelsen lagde departementets daværende juridiske fortolkning til grund for den faglige operationalisering, dvs. udarbejdelsen af beregningsmetoder til vurdering af udledning til vandområder, hvor det generelle miljøkvalitetskrav allerede var overskredet.

⁶⁸ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 129.

⁶⁹ Vejledning nr. 9053 af 21. december 2021 med spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet.

⁷⁰ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 131.

⁷¹ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 130.

⁷² Notat "Virksomheders direkte MFS-udledninger – status og løsninger", se bilag 1, s. 159.

⁷³ Notat "Virksomheders direkte udledning – leverance 1 og 2", se bilag 1, s. 171.

Det fremgår af referatet fra styregruppemødet den 3. marts 2021 – i forlængelse af styregruppens godkendelse af FAQ'en – at Miljøministeriets departement "*forbereder en sag, hvor minister præsenteres for ændret administrationspraksis, og der foreslås en proces for ordførerinddragelse*"⁷⁴. Miljøministeriets departement har i forbindelse med Miljøstyrelsens undersøgelse oplyst, at departementet har haft forelagt en sag for den daværende minister med henblik på en mundtlig orientering af ordførerne om ændret administrationspraksis. På den baggrund er det lagt til grund, at den endelige beslutning om at vælge metoden, hvor der kunne tillades en koncentrationsstigning på de maksimalt 5 % af det generelle miljøkvalitetskrav for vand, blev truffet af styregruppen.

5.1.6 Blandingszonens udstrækning

I arbejdet under styregruppen i 2021 blev også baggrunden for den dagældende vejledning om blandingszoners udstrækning i vandløb, søer og kystvande gennemgået. Det fremgår af et notat udarbejdet af Miljøministeriets departement, som blev forelagt styregruppen den 23. juni 2020, at departementet havde forstået vandrammedirektivets forringelsesbegreb sådan, at det var muligt at udlægge en blandingszone i et overfladevand, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet⁷⁵.

Efter den dagældende vejledning⁷⁶ kunne blandingszonen for åbne kystvande udstrækkes til 100 meter.⁷⁷

Ved at sammenligne de øvrige EU-landes retningslinjer for blandingszoners udstrækning med den dagældende danske vejledning kunne det i arbejdet under styregruppen konstateres, at Danmark havde anlagt en mere konservativ tilgang til blandingszonens udstrækning i åbne kystvande end flere af de øvrige EU-lande, f.eks. havde visse lande blandingszoner på op til 1000 meter. Det fremgår bl.a. af et notat udarbejdet af Miljøministeriets departement, som blev forelagt styregruppen den 23. juni 2020.⁷⁸ Dette blev understøttet af en DHI-rapport om udpegning af blandingszoner i andre EU-lande.⁷⁹

Baggrunden herfor var bl.a., at de danske retningslinjer alene forholdt sig til blandingszonens længde og ikke til dybden i åbne kystvande. Altså hvor stort et volumen stoffet opblandes i. Det fremgår også af ovennævnte notat, at det derfor blev foreslået styregruppen at genvurdere den tidligere tilgang i relation til ny faglig viden om blandingszoner, og at udpegning af blandingszoner i Danmark fremover skulle lægge sig mere nært på EU's tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner fra 2010.⁸⁰

⁷⁴ Referat fra styregruppemøde om virksomheders direkte MFS-udledninger den 3. marts 2021, kl. 15-16, se bilag 1, s. 196.

⁷⁵ Notat "Status for arbejdsgruppe for miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer", se bilag 1, s. 29.

⁷⁶ Tidligere version af FAQ (gældende frem til 20. december 2021), se bilag 2, s. 22

⁷⁷ Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding", se bilag 1, s. 118.

⁷⁸ Notat "Status for arbejdsgruppe for miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenede stoffer" fra styregruppemøde 23. juni 2020, se bilag 1, s. 29-34.

⁷⁹ Blandingszoner i andre EU-lande, Sverige, Polen, Tyskland, Holland, England og Irland. Rapport udarbejdet af DHI for Naturstyrelsen – Vandplaner og Havmiljø, april 2016.

⁸⁰ Europa-Kommissionens tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner i henhold til art. 4, stk. 4, i direktiv 2008/105/EF (K (2010) 9369 (endelig). Der henvises desuden til notat "Blandingszoners størrelse og fortynding, s. bilag 1, s. 113-127.

Det fremgår af EU's tekniske retningslinjer⁸¹, at EU-landene ved beregning af en blandingszones udstrækning i kystvande netop kunne tage højde for vandets dybde. EU's tekniske retningslinjer baserer sig bl.a. på Nederlandenes tilgang til at udpege blandingszoner. Den nederlandske tilgang tog udgangspunkt i et maksimalt fastsat volumen (2 mio. m³), der bygger på en radius på 500 meter for en halvcirkel fra udledningspunktet ved kystlinjen og en middeldybde i åbne kystvande på 5 meter⁸². I Danmark er der også udledningspunkter et stykke ude i vandet (væk fra kystlinjen). Derfor blev der i arbejdet under styregruppen også beregnet en maksimalt tilladt udstrækning af en blandingszone for udledninger placeret væk fra kystlinjen. Beregningerne tog udgangspunkt i samme maksimale fastsatte volumen på 2 mio. m³ og en middeldybde på 5 meter, som Nederlandene anvendte, hvilket gav en radius på 350 meter for udledningspunkter placeret væk fra kystlinjen for en helcirkel⁸³.

På den baggrund ændrede Miljøstyrelsen den dagældende vejledning om blandingszonens udstrækning i kystvande med den nye FAQ 67 fra 2021 sådan, at udpeging af blandingszoner fremover også tog højde for, hvor stort et volumen stoffet opblandes i, og for de forskellige typer af kyststrækninger, der spænder fra åbne kystområder til mere lukkede kystområder som bugter og fjorde. Det fremgår således af FAQ 67 (2021), at blandingszoners udstrækning i fjorde og lukkede kystvande fortsat ikke bør være mere end 100 meter, hvorimod blandingszoner i åbne kystvande kan udstrækkes til 350 meter. Det gælder uanset, om udledningspunktet er langs kystlinjen eller et stykke ude i vand. Det betyder, at udledningspunkter ved kystlinjen med blandingszone på op til 350 meter påvirker et mindre volumen end 2 mio. m³⁸⁴.

Det fremgår af et skema⁸⁵ i materialet til styregruppemødet den 8. december 2020, hvilken betydning en blandingszone på henholdsvis 100 og 350 meter har for hver af de seks konstruerede cases' udledninger. Skemaet viser, at miljømyndighederne ved at anvende beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i randen af en blandingszone på op til 350 meter kunne opnå en miljøbeskyttelse i overensstemmelse med Miljøministeriets departements daværende forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb.

Det bemærkes, at der i arbejdet under styregruppen ikke blev udført stedspecifikke test af den nederlandske metode på eksisterende udledninger til åbne kystområder, men der blev udført et enkelt illustrativt beregningseksempel for kystområdet ved FMC Rønland. Dette er det eneste eksempel i det samlede styregruppemateriale, hvor FMC Rønland nævnes i et notat⁸⁶. Beregningseksemplet med FMC Rønland blev lavet for at illustrere betydningen af at anvende et maksimalt volumen på 2 mio. m³ i et kystvandsområde. Det bemærkes, at beregningen alene blev medtaget for at give et eksempel fra den virkelige verden. FMC Rønlands udledning var på det tidspunkt en af de få⁸⁷ udledninger til et åbent kystvand under behandling i Miljøstyrelsen, og

⁸¹ CIS Technical Background Document on Identification of Mixing Zones, December 2010

⁸² Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding", se bilag 1, s. 120.

⁸³ Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding", se bilag 1, s. 122.

⁸⁴ Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding" af november 2020, se bilag 1, s. 113-127.

⁸⁵ Notat "Beregningsmetoder til fastsættelse af udlederkrav, når miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet i vandområdet", se bilag 1, s. 131.

⁸⁶ Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding" af november 2020, se bilag 1, s. 120.

⁸⁷ Det er ikke muligt at fastslå det nøjagtige antal. Miljøstyrelsen fremsendte en samlet opgørelse til Miljøministeriets departement i september 2019. Det fremgår af opgørelsen, at Miljøstyrelsen på dette tidspunkt havde syv åbne ansøgninger om miljøgodkendelse til direkte udledning af spildevand med et indhold af miljøfarlige forurenende stoffer, heraf én vedrørende udledning til åbent kystvand.

hvor Miljøstyrelsen derfor var i besiddelse af information om de fysiske forhold i det modtagende vandområde.

Beregningseksemplet havde ingen betydning for valget af beregningsmetode for udstrækningen af blandingszoner, der som nævnt ovenfor var baseret på EU's tekniske retningslinjer, herunder den nederlandske tilgang. Det fremgår således af notatet, hvor FMC Rønland nævnes, at: *"Det valgte udstrækningskriterie, der begrænser blandingszoner til et område inden for 50 meter fra udledningspunktet fremgår ikke af EU-vejledningen. Det er heller muligt at spore interne notater eller dokumenter i Miljøstyrelsen, der redegøre for begrundelserne for valget af et udstrækningskriterie på 50-100 meter gældende generelt for alle kystvande i Danmark. EU-vejledningen åbner muligheden for anvendelse af en maksimal volumenbetragtning for udpegnings af blandingszoner i kystvande. I det Hollandske eksempel anvendes en maksimal længde af på 1000 meter, der svarer til den anbefalede maksimale længde af en blandingszone nedstrøms et udledningspunkt i floder/vandløb. På den baggrund stilles forslag om, at revidere de danske retningslinjer for fastsættelse af størrelsen af blandingszoner for kystvande, så de med udgangspunkt i Det Hollandske eksempel bygger på tilgangen om en maksimal volumen."*⁸⁸.

Det konkluderes på den baggrund, at der ikke er sket en sammenblanding mellem konkret sagsbehandling af miljøgodkendelse til enkeltvirksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer på den ene side og arbejdet i regi af styregruppen i 2020-2021 på den anden side.

I forlængelse af ovenstående kan det oplyses, at Miljøstyrelsen fortsat ikke har udpeget en blandingszone for virksomheden FMC Rønlands udledningspunkt. FMC Rønlands udledningstilladelse er som nævnt i afsnit 5.2. under revision.

5.1.7 Miljøstyrelsens betragtninger

5.1.7.1 Miljøstyrelsens betragtninger om brug af cases

Miljøstyrelsen skal inden for sit ressortområde yde faglig vejledning til de aktører, der skal efterleve de til enhver tid gældende juridiske regler i praksis. I dette konkrete tilfælde var og er det Miljøstyrelsens opgave at yde vejledning til brug for miljømyndighederne. Som led i dette arbejde er det i regi af styregruppen i 2020-2021 undersøgt, hvilke samfundsmæssige konsekvenser den påtænkte vejledning kunne forventes at få, herunder også for miljø og erhverv.

Det er en sædvanlig og ofte påkrævet tilgang til udarbejdelse af vejledninger, at de mulige afledte konsekvenser for samfundet belyses. Det er med til at afdække den praktiske betydning af en påtænkt vejledningsindsats. Det er ikke udtryk for, at der tages særlige hensyn til navngivne virksomheder eller at erhvervshensyn går forud for miljøhensyn.

Det er også en sædvanlig fremgangsmåde for Miljøstyrelsen at anvende data, som styrelsen allerede er i besiddelse af til at undersøge, hvilke konsekvenser en vejledningsindsats må forventes at få for samfundet, herunder miljø og erhverv. Det medfører ikke, at vejledningen udformes for at imødekomme bestemte aktører. Der anvendes faktiske data - frem for fiktive data - fordi det giver et mere realistisk billede af konsekvenserne. Gennemgangen af materialet fra styregruppen viser, at der er ikke er konstrueret cases af hensyn til navngivne virksomheder. Dokumenterne viser, at de konkrete beslutninger om valg af beregningsmetode og blandingszonens udstrækning er baseret på et sagligt grundlag, jf. afsnit 5.1.7.2 om valg af beregningsmetode og 5.1.7.3 om blandingszonens udstrækning.

⁸⁸ Notat "Blandingszoners størrelse og fortynding" af november 2020, se bilag 1, s. 121.

Som der er redegjort for i afsnit 5.1.4 afspejlede de seks konstruerede cases udvalgte data, der skulle sikre realistiske scenarier til at teste beregningsmetoderne ud fra. De konstruerede cases udgjorde ikke et fuldstændigt billede af konkrete virksomheders forhold. Caseberegningerne blev alene foretaget for at undersøge de fire beregningsmetoder i realistiske scenarier for derved at få et oplyst grundlag for det videre arbejde med vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. Formålet med sammensætningen af cases er altså at af-dække forskellige scenarier.

På den baggrund er det konklusionen, at Miljøstyrelsen udelukkende har ageret ud fra saglige hensyn i arbejdet med valg af cases til test af beregningsmetoden i FAQ 43 (2021).

5.1.7.2 Miljøstyrelsens betragtninger om valg af beregningsmetode

I forhold til valget af beregningsmetode bemærkes det, at styregruppen valgte beregningsmetode 4, og at test af beregningsmetoderne mod hinanden viste, at beregningsmetode 4 var en smule mere restriktiv end beregningsmetode 1. Den tilladte koncentrationsstigning i beregningsmetode 4 var afhængig af miljøkvalitetskravet for det enkelte stof og tog derved højde for stoffets problematiske egenskaber. Det gjorde de øvrige tre beregningsmetoder ikke på samme vis.

Det fremgik af undersøgelserne i arbejdet under styregruppen, at en koncentrationsstigning i blandingszonens rand på henholdsvis 1, 2,5 og 5 % af stoffets generelle kvalitetskrav alle var inden for rammen af forståelsen af en ubetydelig mertilledning, som ikke ville give anledning til yderligere forringelse af tilstanden i et vandområde.

Styregruppens godkendelse af en koncentrationsstigning på maksimalt 5 % af det relevante miljøkvalitetskrav i blandingszonens rand indebærer et erhvervshensyn, idet dette acceptkriterium var lempeligere end de to øvrige undersøgte acceptkriterier (1% og 2,5%). Det konkluderes, at der er ageret ud fra saglige hensyn, idet alle tre acceptkriterier var inden for rammen af forståelsen af en ubetydelig mertilledning, som ikke ville give anledning til yderligere forringelse af tilstanden i et vandområde. Det konkluderes dermed, at styregruppens godkendelse er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, hvorefter en myndighed ikke må anvende mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og at indgrebet skal som middel stå i rimeligt forhold til målet. Det konkluderes, at styregruppen har taget saglige hensyn til de mulige konsekvenser for erhverv inden for en ramme, der sikrer et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau.

Det konkluderes samlet, at der udelukkende er ageret ud fra saglige hensyn i styrelsens arbejde med beregningsmetoden i FAQ 43 (2021). Dermed konkluderes det, at der ikke i forbindelse med arbejdet med beregningsmetoden i FAQ 43 fra 2021 er udøvet *magtfordrejning* eller på anden måde udarbejdet vejledning, der er *skræddersyet* til bestemte virksomheder.

5.1.7.3 Miljøstyrelsens betragtninger om blandingszonens udstrækning

Miljøministeriets departement havde i 2020 afklaret juridisk, at det er muligt at udlægge en blandingszone i et overfladevand, hvor miljøkvalitetskrav i forvejen er overskredet.⁸⁹

Det konkluderes, at FAQ 67 (2021) om blandingszonens udstrækning i åbne kystvande er fagligt begrundet, idet FAQ 67 ligger inden for rammen af EU's tekniske retningslinjer for udpegningszoner, der baserer sig på den nederlandske tilgang. Af det materiale som styregruppen skulle tage stilling til vedrørende udstrækningskriterium på op til 350 m i åbne kystvande fremgik,

⁸⁹ Notat "Status for arbejdsgruppe for miljøgodkendelse af virksomheders direkte udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer", bilag 1, s. 29-34.

at "Forslaget vurderes at være fagligt underbygget og ligge inden for rammen af EU-vejledningen".⁹⁰

En udvidelse af blandingszonens udstrækning fra 100 meter til 350 meter fra udledningpunktet medfører i praksis en forøget mulighed for at udlede miljøfarlige forurenende stoffer. Dette kan dog kun ske under iagttagelse af, at der ikke sker en forringelse af vandområdets tilstand i overensstemmelse med departementets forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb. Det skal i den forbindelse understreges, at et enkelt beregningseksempel aldrig kan blive udslagsgivende for en generel vejledning.

Der er tale om saglige hensyn, når de mulige afledte konsekvenser for samfundet belyses. Proportionalitetsprincippet indebærer, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige til at opnå formålet, og at indgrebet som middel skal stå i rimeligt forhold til målet. Det konkluderes, at vejledningen om blandingszonens udstrækning (FAQ 67 fra 2021) er i overensstemmelse med dette princip. Det er helt afgørende, at hensynet til erhverv ikke går videre end, hvad der er foreskrevet ved love og bekendtgørelser.

Det konkluderes samlet set, at grænsen for blandingszoners udstrækning i åbne kystvande alene er fastsat ud fra saglige hensyn. Dermed konkluderes det, at der ikke i forbindelse med arbejdet med grænsen for blandingszonens udstrækning i FAQ 67 fra 2021 er udøvet *magtfordrejning* eller på anden måde udarbejdet vejledning, der er *skræddersyet* til bestemte virksomheder

5.2 Ændring af FAQ 43 i 2024 med tilføjelse om vurdering af målbar koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt

5.2.1 Kritikken

Beregningen af, om en koncentrationsstigning er målbar i et repræsentativt målepunkt blev tilføjet i den ændrede FAQ 43 fra 2024. Det er denne beregning, der skal sikre, at en udledning er i overensstemmelse med Miljøministeriets departements præcisering af vandrammedirektivets forringelsesbegreb i lyset af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023.

I DR's artikelserie er også denne beregning blevet kritiseret. Kritikken omhandler to forhold; placeringen af repræsentative målepunkter og miljøbeskyttelsesniveauet.

Kritikken af det første forhold går på, at udpegningen af et repræsentativt målepunkt skulle kunne resultere i et målepunkt meget langt væk fra selve udledningpunktet. I DR's artikel hedder det, at "*målepunktet er blevet flyttet længere væk*".⁹¹ Kritikken af det andet forhold går på, at ændringen af FAQ 43 fra 2024 skulle betyde, at "*myndighederne fremover får mulighed for at tillade udledninger op til flere tusinde gange over grænseværdierne*".⁹² Denne kritik bygger på to metoder, som Miljøstyrelsen afdækkede som led i opdateringen af FAQ 43 (2024), men som netop blev fravalgt, fordi de ikke gav et højere miljøbeskyttelsesniveau.

⁹⁰ Notat "Virksomheders direkte MFS-udledninger – status og løsninger, bilag 1, s. 147.

⁹¹ Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

⁹² Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

Derudover går denne kritik også på, at ændringen af FAQ 43 giver en ringere miljøbeskyttelse end 2021-versionen af FAQ 43, idet miljømyndighederne ifølge ordlyden alene "bør" – og ikke "skal" foretage beregningen af de maksimalt 5 % i blandingszonens rand⁹³. Miljøstyrelsen vil præcisere i FAQ 43, at miljømyndighederne, hvis de anvender vejledningens beregningsmetoder, skal foretage denne beregning.

5.2.2 Tilføjelse vedr. beregning i repræsentative målepunkter

Efter Miljøministeriets departements præcisering af vandrammedirektivets forringelsesbegreb er "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, (...) om der vil ske en målbar stigning i koncentration af stoffet på et repræsentativt overvågningspunkt i vandområdet". Hertil beskrives det, at "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."⁹⁴ Og derfor skal der findes en metode til at beregne en koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt.

Beregningen af koncentrationsstigningen skal tage udgangspunkt i et målepunkt, som kan anvendes til at vurdere tilstanden i vandområdet som helhed. Målepunktet skal således ikke repræsentere selve udledningsspunktet eller den mest følsomme placering i vandområdet. Der er tale om en beregning - og ikke en måling - fordi vurderingen skal foretages før en eventuel udledningstilladelse eller miljøgodkendelse gives, og dermed også før udledningen rent faktisk sker.

På den baggrund har Miljøstyrelsen genbesøgt 2021-udgaven af FAQ 43 og har præciseret i 2024-udgaven, at miljømyndighederne til brug for fastsættelse af vilkår i udledningstilladelser skal foretage en beregning af koncentrationsstigningen i et repræsentativt målepunkt. Miljømyndighederne kan i sådanne beregninger anvende eksisterende fysiske målepunkter eller teoretiske beregnede målepunkter. Det er en forudsætning for anvendelsen af eksisterende såvel som teoretiske målepunkter, at de er repræsentative for vandområdet som helhed. Et målepunkt kan hverken ligge så langt væk fra eller så tæt på udledningsspunktet, at det ikke er repræsentativt for vandområdet som helhed.

Som led i den generelle overvågning af overfladevandområderne under NOVANA⁹⁵ tilvejebringes analysedata om tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer og klassificerer tilstanden på grundlag heraf. Disse data kommer fra eksisterende målepunkter placeret i overensstemmelse med fremgangsmåden for overvågningsstationer i NOVANA. Fremgangsmåden er udarbejdet med udgangspunkt i tekniske anvisninger fra Marint Fagdatacenter og Fagdatacenter for Ferskvand (Institut for Ecoscience ved Aarhus Universitet).⁹⁶ Placering af et fysisk repræsentativt målepunkt fastsættes ud fra forudsætningerne i det konkrete vandområde under hensyn til bl.a. dybde, strømforhold og eventuelle andre punktudledninger.

⁹³ Miljøminister kaldte retningslinjer for en 'opstramning': Men dokumenter afslører ifølge eksperter, at virksomheder nu kan få lov til at forurene mere, af Jesper Tynell, Marie Lagoni Pedersen, Morten Frandsen og Line Gertsen, DR Indland, den 2. maj 2024.

⁹⁴ Miljøministeriets "Notat om fortolkning og håndtering af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023 (sag 22/02461)", der er oversendt til Folketinget den 11. oktober 2023. Se bilag 3, s. 7.

⁹⁵ Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur.

⁹⁶ <https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/fagdatacentre/marint-fagdatacenter/gaeldende-tekniske-anvisninger>.

Udpegning af teoretiske målepunkter i et vandområde, hvor der ikke er NOVANA-målestationer, tager ligeledes udgangspunkt i disse tekniske anvisninger. I FAQ 43 fra 2024 har Miljøstyrelsen beskrevet, hvordan et teoretisk målepunkt placeres i henholdsvis kystvande, søer og vandløb. For kystvand fremgår det således, at det teoretiske repræsentative målepunkt placeres dér, hvor overfladevandet er dybest. Hvis dybdeforholdene ikke kendes, placeres det teoretiske målepunkt i overfladevandets geografiske midtpunkt.

Udpegningen af eksisterende såvel som teoretiske målepunkter adskiller sig fra den operationelle overvågning af vandområdernes tilstand, hvor placeringen af målepunktet skal placeres tæt på udledningen eller på den mest følsomme placering i vandområdet for at kunne udarbejde konkrete indsatser til indsatsprogrammet. Et sådant målepunkt i den operationelle overvågning, som placeres tæt på udledningen eller på den mest følsomme placering i vandområdet, er ikke repræsentativt for vandområdet som helhed jf. overvågningsbekendtgørelsen, bilag 1, punkt 2.2.^{97, 98}

5.2.3 Miljøbeskyttelse i den reviderede FAQ 43 (2024)

I lyset af Miljøministeriets departements præciserede forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb genbesøgte Miljøstyrelsen også FAQ 43 fra 2021 med det formål at undersøge, om der kunne peges på en metode til at foretage en beregning af koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt, og om det var muligt med en sådan metode at opnå en bedre miljøbeskyttelse end den hidtil anvendte 5 %-grænse af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand, der skulle benyttes i blandingszonens rand. Hensigten med at undersøge dette var at sikre, at vejledningen var i overensstemmelse med vandrammedirektivet og sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau.

Miljøstyrelsen afprøvede to beregningsmetoder: *måleusikkerhedsmetoden* og *sidste ciffer-metoden*.

Efter måleusikkerhedsmetoden er en koncentrationsstigning en forringelse, når den *ville kunne måles med sikkerhed* i et repræsentativt målepunkt med en målemetode, som skal være i overensstemmelse med de relevante krav fastsat i analysekvalitetsbekendtgørelsen⁹⁹.

Sidste ciffer-metoden er beskrevet i retningslinjerne fra 2023 for klassificering af overfladevand-områdets tilstand med hensyn til forekomst af miljøfarlige forurenende stoffer i forbindelse med vandplanlægningen¹⁰⁰. Efter sidste ciffer-metoden er en koncentrationsstigning en forringelse, når koncentrationsstigningen er lig med eller større end, hvad der svarer til en stigning på 1 på sidste ciffer i det generelle miljøkvalitetskrav for det pågældende stof.

⁹⁷ Bekendtgørelse nr. 792 af 13. juni 2023 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområde, bilag 1, pkt. 2, afsnit 2.2: "For vandområder, der som følge af betydelige punktkildebelastninger er i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandstilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger basisanalysen, skal der være så mange overvågningspunkter inden for hvert vandområde, at det er muligt at vurdere omfang og konsekvenser af punktkildebelastningerne. Når et vandområde er genstand for en række punktkildebelastninger, kan overvågningspunkterne udvælges på en sådan måde, at omfang og konsekvenser af disse belastninger vurderes som en helhed"

⁹⁸ Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document No. 7.

⁹⁹ Bekendtgørelse nr. 811 af 19. juni 2024 om kvalitetskrav til miljømålinger.

¹⁰⁰ Miljøministeriets departements "Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplaner 2021-2027", intern arbejdsinstruks, juni 2023: <https://edit.mst.dk/media/afanmqfw/retningslinjer-for-udarbejdelse-af-yp3.pdf>

Metoderne blev testet i blandingszonens rand for at efterprøve, om beregninger efter de to metoder kunne give en bedre miljøbeskyttelse end det beskyttelsesniveau, der var i FAQ 43 fra 2021, hvor der maksimalt kunne tillades en koncentrationsstigning på 5 % af det generelle miljøkvalitetskrav ved blandingszonens rand. Dette skete ud fra den antagelse, at hvis en koncentrationsstigning ikke vurderes at være målbar ved blandingszonens rand, kan stigningen heller ikke måles i et repræsentativt målepunkt, da dette typisk vil være placeret længere væk fra udledningspunktet end blandingszonens rand.

Undersøgelsen viste, at måleusikkerhedsmetoden for udvalgte miljøfarlige forurenende stoffer ville give rum for koncentrationsstigninger i det berørte vandområde på mellem 30 og 208.000 % af miljøkvalitetskravet i blandingszonens rand. Miljøstyrelsen kom også frem til, at sidste ciffer-metoden for de samme stoffer ville give rum for koncentrationsstigninger på mellem 0,006 og 94 % af miljøkvalitetskravet i blandingszonens rand.¹⁰¹ Det er disse beregninger, der er henvist til i kritikken i pressen, hvor det fremgår at den nye vejledning ville "tillade yderligere overskridelser på flere tusind procent". For langt de fleste stoffer ville hverken måleusikkerhedsmetoden eller sidste ciffer-metoden give en bedre miljøbeskyttelse, end den man opnår ved at tillade en koncentrationsstigning ved blandingszonens rand, der er mindst mulig og maksimalt 5 % af stoffets generelle kvalitetskrav. I få tilfælde førte sidste ciffer-metoden til en bedre miljøbeskyttelse end en koncentrationsstigning på 5 % i blandingszonens rand.

På den baggrund blev det besluttet ikke at gå videre med hverken måleusikkerhedsmetoden eller sidste ciffer-metoden, men at opretholde vejledningen i FAQ 43 til miljømyndighederne om at anvende beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand, da denne metode generelt gav en bedre miljøbeskyttelse end de to afprøvede metoder til at beregne en koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt¹⁰². DR's kritik vedrører således bl.a. de to metoder, der er fravalgt og ikke fremgår af FAQ 43.

Miljøstyrelsen har i 2024 gennemført et samarbejde med DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi – med henblik på at afdække om der kan udvikles en yderligere beregningsmetode, der er mere operationel for miljømyndighederne. DCE har som led heri udarbejdet en undersøgelse af metode for måling af koncentrationsstigning ved merudledning af stof¹⁰³. Udgivelsen er en redegørelse for, hvad der teoretisk skal tages højde for ved en sådan beregning, og hvordan det statistisk sandsynliggøres, at en koncentrationsstigning vil være målbar. Miljøstyrelsen arbejder fortsat på at udvikle en mere operationel beregningsmetode og har inddraget DHI i dette arbejde.

5.2.4 Miljøstyrelsens betragtninger

5.2.4.1 Miljøstyrelsens betragtninger om placering af repræsentative målepunkter

Det konkluderes, at FAQ 43's (2024) beskrivelse af, hvordan det repræsentative målepunkt udpeges, er fagligt begrundet, idet FAQ 43 er udarbejdet med udgangspunkt i tekniske anvisninger

¹⁰¹ Miljøstyrelsens notat "Løsningsforslag til vejledning til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor der i forvejen er overskridelse af miljøkvalitetskrav" af 5. juli 2023, se bilag 4, s. 5-8.

¹⁰² Miljøstyrelsens notat "Løsningsforslag til vejledning til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor der i forvejen er overskridelse af miljøkvalitetskrav" af 5. juli 2023, se bilag 4, s. 8-10.

¹⁰³ Undersøgelse af metode til vurdering om en koncentrationsstigning er ikke-målbar ved udledning af stof. Fagligt notat af 16. juli 2024 fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi.

fra Marint Fagdatacenter og Fagdatacenter for Ferskvand (Institut for Ecoscience ved Aarhus Universitet).

Miljøstyrelsen er enig med kritikerne i, at et målepunkt kan ligge langt væk fra udledningsspunktet. Det afgørende er imidlertid ikke afstanden mellem udledningsspunktet og målepunktet, men om målepunktet er repræsentativt for vandområdet som helhed. Hvis f.eks. de konkrete strømforhold i vandområdet betyder, at et målepunkt i realiteten ikke er repræsentativt for vandområdet som helhed, skal miljømyndigheden udpege et andet målepunkt.

Den rejste kritik har gjort det klart, at FAQ 43 (2024) ikke er tydelig nok. Miljøstyrelsen præciserer derfor FAQ 43, så det klart fremgår, at det repræsentative målepunkt skal være repræsentativt for vandområdet *som helhed*. Miljøstyrelsen præciserer også, at alle relevante forhold, herunder dybde, strømforhold og andre punktudledninger, skal tages i betragtning ved udpegning af målepunktet – og at et målepunkt ikke kan ligge så langt væk fra udledningsspunktet, at det ikke er repræsentativt for vandområdet som helhed.

5.2.4.2 Miljøstyrelsens betragtninger om miljøbeskyttelsesniveau

Ændringen af FAQ 43 i 2024 har ikke udvidet muligheden for virksomheders udledninger af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder. Ændringen har alene haft til formål at sikre at vejledningen ligger inden for rammerne af den aktuelle klagenævnspraksis på området. Miljøstyrelsen har som redegjort for i afsnit 5.2.3 undersøgt måleusikkerhedsmetoden og sidste ciffer-metoden, der viste sig i de fleste tilfælde at give en ringere miljøbeskyttelse end den hidtil anvendte beregningsmetode på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand. Derfor opretholdt Miljøstyrelsen beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand i FAQ 43 (2024) som én ud af tre vurderinger, som miljømyndigheden skal foretage. Dermed medfører vejledningen ikke, at der kan tillades ”*yderligere overskridelser på flere tusind procent*”, som det har fremgået af kritikken i DR’s artikelserie.

På den baggrund konkluderes det, at styrelsen alene har varetaget saglige hensyn i arbejdet med at ændre FAQ 43 i 2024, og at Miljøstyrelsen således ikke har udøvet magtfordrejning i forbindelse hermed.

Revisionen af FAQ 43 i 2024 er samlet set en skærpelse af grundlaget for myndighedernes forvaltning og for beskyttelsen af vandmiljøet. Den i 2021-versionen af FAQ 43 beskrevne vurdering af, om en udledning er at betragte som en ubetydelig mertilledning (”bagatelgrænsen”), er blevet fjernet, og der er som noget nyt indført et krav om, at myndighederne ved beregninger skal kunne påvise, at udledningen ikke vil medføre en målbar stigning i koncentrationen af stoffet i vandområdet som helhed. Samtidig er det beskrevet, at udledningen bør være mindst mulig, og at det ved beregning bør sikres, at miljøkvalitetskravet ikke overskrides med mere end 5 % af stoffets generelle miljøkvalitetskrav for vand, ved blandingszonens rand.

Beregningsmetoden på de maksimalt 5 % af stoffets miljøkvalitetskrav i blandingszonens rand er et vigtigt element i at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau i sager, hvor miljøkvalitetskrav allerede er overskredet i vandområdet. Det viser Miljøstyrelsens undersøgelse af de to beregningsmetoder; måleusikkerhedsmetoden og sidste ciffermetoden. Miljøstyrelsen præciserer derfor dette i FAQ 43 ved at ændre ordlyden fra, at miljømyndighederne, hvis de anvender vejledningens beregningsmetoder, ”*bør*” foretage denne beregning, til, at myndigheden ”*skal*” foretage beregningen.

Miljøstyrelsen opfylder sin vejledningspligt gennem styrelsens generelle vejledningsarbejde og FAQ'erne om miljøfarlige forurenende stoffer¹⁰⁴. Samtidig ønsker Miljøstyrelsen at supplere den eksisterende FAQ 43 (2024) med en konkret beregningsmetode, så kommunerne får et operationelt værktøj til at beregne, hvorvidt en koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt vil være målbar. Miljøstyrelsen har iværksat en undersøgelse af, hvilke elementer en sådan beregningsmetode skal indeholde for at sikre, at beregningen af en koncentrationsstigning i et repræsentativt målepunkt er i overensstemmelse med den præciserede forståelse af vandrammedirektivets forringelsesbegreb. Miljøstyrelsen har som nævnt ovenfor inddraget DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, samt DHI – i dette arbejde. Indtil der måtte blive udviklet en anden beregningsmetode, bibeholdes den hidtidige fremgangsmåde i FAQ 43 (2024).

¹⁰⁴ Vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024, Vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til overfladevand og havområder med ofte stillede spørgsmål og svar: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2024/9183>



Miljøstyrelsen
Tolderlundsvej 5
5000 Odense C

www.mst.dk