



Til Miljøministeriet
mim@mim.dk

Danmarks Naturfredningsforenings (DNs) høringsvar til Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (Vejledning til indsatsbekendtgørelsen - journalnummer 2023 – 10012)

Indledningsvis skal DN påpege, at anledningen til den aktuelle revision af Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter er den såkaldte Horsensafgørelse fra Miljø og Fødevareklagenævnet (MFKN), som førte til miljøministerens suspension af dele af Vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse stoffer (som for nuværende er i ikke-synkron høring).

Det er DNs opfattelse at disse revisioner af vejledningerne til fulde skal respektere MFKNs afgørelse og de relevante EU-domstolsafgørelser. Det er DNs opfattelse at den gældende retstilstand efter MFKNs Horsensafgørelse med de EU-afgørelser, der deri henvises til, er følgende:

- Miljøkvalitetskrav for miljøfarlige stoffer skal som udgangspunkt overholdes i udledningen.
- Kan dette trods brug af BAT eller bedre ikke lade sig gøre må udledningen enten undlades eller der må udlægges blandingszone for problemstofferne med overholdelse af reglerne herfor (herunder at alle udlæg af blandingszoner skal fremgå specifikt af vandområdeplanerne, det skal godtgøres, at de er udlagt på baggrund af brug af BAT for de enkelte stoffer, og det skal fremgå for hver enkelt, hvorledes man løbende skal minimere udstrækningen af blandingszonen).
- Såfremt der allerede forekommer overskridelser af miljøkvalitetskravene for problemstofferne i vand/biota/sediment kan yderligere udledninger over miljøkvalitetskravene ikke komme på tale da merudledning er en yderligere forringelse i laveste tilstandsklasse
- Der skal altid være kendskab til de relevante koncentrationer i såvel nær- som fjern-recipienten (vand/sediment/biota) af de miljøfarlige stoffer, som er relevante i forbindelse med en ny eller øget udledning – ellers kan det ikke konkret vurderes om der er tale om en forringelse
- Bestemmelsen om ikke-forringelse gælder både for midlertidige forringelser og for dele af et vandområde

Som det fremgår af MFKNs afgørelse med henvisninger til EU-domstolens afgørelser, er det desuden ikke i overensstemmelse med de forpligtelser, som de danske myndigheder er pålagt ved vandrammedirektivet, at der i Miljøministeriets vejledning indgår en væsentlighedsvurdering, som miljømyndighederne forudsættes at tage udgangspunkt i ved deres stillingtagen til, om der kan meddeles tilladelser til at udlede konkrete miljøfarlige stoffer når miljøkvalitetskravet allerede er overskredet i vandområdet. Domstolspraksis fastslår nemlig at *enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af et forurenende stof udgør en forringelse, når kvalitetskravet allerede er overskredet.*

Det er som sagt DNs opfattelse at den aktuelle og andre relevante vejledninger (som eksempelvis de MST FAQ, der henvises til i det aktuelle udkast til vejledning) skal rumme disse helt klare tilkendegivelser.

Som det fremgår nedenfor er dette ikke tilfældet.



De substantielle ændringer i udkastet til vejledningen er angiveligt alene foretaget i afsnit 8.1.1 ff og 8.3.2, som derfor er de afsnit DN kommenterer i det følgende:

Til 8.1.1 ff

Afsnit 8 i den udsendte vejledning knytter sig til §8 i indsatsbekendtgørelsen, hvorefter " Statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres."

Formuleringen er i overensstemmelse med Vandrammedirektivets (VRDs) krav om ikke-forringelse og opfyldelse af miljømål.

Til bedømmelse af hvornår der foreligger en forringelse i et vandområde henvises til flere EU-domstolsafgørelser:

1. sag C-461/13, hvorefter " der foreligger en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilag 5 til vandrammedirektivet allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element en "forringelse af tilstanden" for overfladevandområdet."
2. sag C-535/18, hvorefter " der foreligger en forringelse af den kemiske tilstand af en grundvandsforekomst som følge af et projekt i tilfælde af dels en overskridelse af mindst ét af kvalitetskravene eller tærskelværdierne som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EØF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvand mod forurening og forringelse, dels en forventet stigning i koncentrationen af et forurenende stof, når den fastsatte tærskel for dette stof allerede er overskredet. De værdier, der er målt på hvert overvågningspunkt, skal tages i betragtning individuelt."
3. afgørelse C-525/20, hvorefter " målet om at forebygge forringelse af tilstanden skal fortolkes således, at det ikke giver medlemslandene mulighed for, ikke at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for vandkvaliteten, medmindre det er åbenbart, at sådanne virkninger efter deres art kun har en ringe indvirkning på tilstanden i det omhandlede vandområde, og at de ikke medfører »forringelse« af området i bestemmelsens forstand." Kan et program eller projekt medføre en sådan forringelse, kan programmet eller projektet, selv om denne forringelse er af midlertidig karakter, kun godkendes, hvis betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt.

DN skal bemærke i forbindelse med afgørelse 1. ovenfor, at for kemisk tilstand opererer VRD kun med to tilstandsklasser – nemlig god og ikke-god. Det gælder uanset om der er tale om nationalt prioriterede miljøfarlige stoffer, som indgår som del af den økologiske tilstand, eller der er tale om EU-prioriterede stoffer, som indgår selvstændigt som Kemisk tilstand for vandområdet.

Overskrides et fastsat miljøkvalitetskrav (vand/sediment /biota) for blot et enkelt af de prioriterede stoffer i et vandområde er området i ikke-god tilstand (laveste klasse for kemiske stoffer) efter one-out – all out-princippet, og der vil derfor ikke kunne tillades yderligere udledninger, som kan medføre en øget koncentration af det pågældende stof (= forringelse).

Det vil efter DNs opfattelse også indebære at der ikke kan anvendes blandingszone for det pågældende stof.



Afsnit 8.2 omhandler vandområder hvor miljømålet er opfyldt. Her fastslås at merudledning kan tillades så længe det ikke fører til at vandområdet eller tilgrænsende vandområder går en tilstandsklasse ned (= forringelse). Her kan også tillades blandingszoner, hvor koncentrationen af et eller flere stoffer overskrider miljøkvalitetskravene i nærmere fastsat omfang efter gældende regler for brug heraf.

Afsnit 8.3 omhandler vandområder hvor miljømålet ikke er opfyldt. Her anføres at merudledning kun kan tillades såfremt det ikke forringer tilstanden eller hindrer målopfyldelse. Ved vurdering af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, skal det tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden. Det er dog altid et krav, at der skal være effekt- og tidsmæssig sammenhæng mellem påvirkningen og den neutraliserende faktor, da midlertidige forringelser af vandforekomsternes tilstand ikke må ske.

DN finder ikke neutralisering senere i planperioden er i overensstemmelse med VRD og EU-domstolens afgørelse i sag C-525/20 *Association France Nature Environment*, hvorefter myndighederne ikke må lægge vægt på muligheden for, at den påvirkning, som recipienten udsættes for, neutraliseres senere i planperioden.

DN er heller ikke enig i at "Ligesom det er tilfældet for vandforekomster, hvor miljømålet er opfyldt, jf. § 8, stk. 2, kan der således også være mulighed for øget påvirkning af vandforekomster uden målopfyldelse", hvis der hermed menes at der kan tillades merudledning, der forringer de parametre, som er årsag til den manglende målopfyldelse.

Afsnit 8.3.2 omhandler specifikt miljøfarlige forurenende stoffer i overfladevandområder.

§ 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter betyder, at en udledning ikke må føre til overskridelse af miljøkvalitetskrav eller modvirke en gennemført eller planlagt reduktion, herunder som forudsat ved prognoser for strukturudvikling (baseline):

" Ved vurdering af om en udledning forventes at ville medføre en forringelse af berørte vandområders tilstand gælder, at hvis miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, må en ny udledning ikke føre til **yderligere overskridelse af miljøkvalitetskravet for det pågældende stof ved en stigning i koncentration af stoffet i det samlede vandområde**. Der antages at ske en stigning i koncentrationen, hvis stigningen vil kunne påvises ud fra **repræsentative overvågningspunkter** i berørte overfladevandområder. Der kan vejledende henvises til principperne ved udledning fra punktkilder i [MST FAQ]."

DN: Den markerede tekst herover er i modstrid med den tidligere nævnte EU-afgørelse – "*...der foreligger en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned*". Det er således ikke nødvendigt at det samlede vandområde rykker en klasse ned for et kvalitetselement for at der er tale om en forringelse, en del af vandområdet er tilstrækkeligt.

Det fremgår også af Horsens-afgørelsen, idet MFKN skriver "*... at det følger af EU-Domstolens praksis, at også midlertidige og lokalt afgrænsede forringelser af tilstanden for et overfladevand er i strid med forpligtigelsen til at forebygge forringelse af tilstanden...*"

"Der gøres desuden opmærksom på, at vurderingen af målopfyldelse for miljøfarlige forurenende stoffer sker på enkeltstoffer med miljøkvalitetskrav, hvorfor det er på stofniveau, den konkrete vurdering af påvirkningen gennemføres. Med hensyn til vurdering af påvirkningen af overfladevandområder, **der er i**



ukendt tilstand (grundet manglende overvågning), skal tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer belyses ved inddragelse af øvrige oplysninger, jf. nedenstående.”

”Er tilstanden ukendt grundet **manglende overvågningsdata** for området eller manglende miljøkvalitetskrav, må myndigheden foretage en yderligere konkret vurdering under inddragelse af metoder og alternative vurderingskriterier, som den finder anvendelig. Det kan fx være oplysninger fra nationale overvågningsrapporter. Dette svarer til den eksisterende praksis for håndtering af afgørelser om tilladelser og godkendelser.”

DN: Efter Horsens-afgørelsen fra MFKN står det klart at kendskab til koncentrationerne i recipienten (vand/sediment/biota) af de relevante miljøfarlige stoffer, som en ny udledning indeholder, vil være helt afgørende for om udledningen vil kunne tillades efter alle gældende regler.

Om kendskab til eksisterende koncentrationer af miljøfarlige stoffer i vandområdet skrives i vejledningen: ” *Vurdering af kemisk tilstand og økologisk tilstand for miljøfarlige forurenende stoffer* Overfladevandområders kemiske tilstand er vurderet ud fra forekomst af prioriterede stoffer og økologiske tilstand vurderet ud fra forekomst af nationalt specifikke stoffer er vist i vandområdeplanens MiljøGIS og vandplandata.dk. Det fremgår her konkret, for hvilke stoffer, de fastsatte miljøkvalitetskrav er overskredet. Der inddrages eventuelle nyere overvågningsdata, og det vurderes, om disse overskrider relevante miljøkvalitetskrav. Selv om der ikke som sådan er tale om en opdatering af tilstandsklassifikationen i vandområdeplanerne, kan Retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplaner 2021-2027, Intern arbejdsinstruks (Juni 2023), benyttes i en specifik opdateret vurdering for det/de konkrete stoffer til brug for administration efter § 8. Er tilstanden ukendt grundet manglende overvågningsdata for området eller manglende miljøkvalitetskrav, må myndigheden foretage en yderligere konkret vurdering under inddragelse af metoder og alternative vurderingskriterier, som den finder anvendelig. Det kan fx være oplysninger fra nationale overvågningsrapporter. Dette svarer til den eksisterende praksis for håndtering af afgørelser om tilladelser og godkendelser.”

Der lægges således ikke op til i forbindelse til tilladelser til merudledning af miljøfarlige stoffer at der skaffes ny, relevant viden om eksisterende koncentrationer i vandområdet selvom det er afgørende for at kunne behandle en ansøgning herom efter gældende regler.

Det er efter DNs opfattelse helt uholdbart at tillade ny/øgede udledninger uden (nyere) viden om recipientens tilstand for de relevante stoffer – har man ikke data må man skaffe dem, hvad enten det er myndigheden eller ansøger der foretager de således nødvendige analyser.

Det kan desuden ikke efter over 20 år med VRD på nogen måde retfærdiggøres at der er så massiv ukendskab til den kemiske tilstand i langt de fleste vandområder som tilfældet er i dag. Især for vandløb og søer hersker et massivt ukendskab til tilstanden for alle prioriterede miljøfarlige stoffer (eksempelvis er den ukendt for henved 95% af vandløbene jf. vandområdeplan 2021-27), men også i kystvande er der alt for langt mellem målestationer og især sådanne, der kan påvise effekter af væsentlige punktkilder med udledning af miljøfarlige stoffer.

Vejledningsudkastet siger at det vil afhænge af en konkret vurdering, om en udledning må forventes at føre til en stigning i koncentrationen som beskrevet, herunder navnlig ud fra oplysninger om de berørte vandområders aktuelle tilstand og belastning fra øvrige udledninger og forureningskilder. Der nævnes en række punkter der altid skal med i vurderingen, herunder:

- Stoffers eventuelle tendens til at blive akkumuleret i sediment og/eller biota, hvor stofkoncentrationer ikke må stige i væsentlig grad, jf. vejledende principperne i MST FAQ 50 (sediment) og 51 (biota).



DN skal påpege at hermed indlægger miljøministeriet en væsentlighedsvurdering, hvilket ikke er i overensstemmelse med MFKNs afgørelse som siger

"at når miljøkvalitetskravet for et forurenende stof allerede er overskredet, og vandområdet dermed er i det lavest mulige tilstandsniveau, skal enhver efterfølgende stigning af koncentrationen af stoffet anses som en forringelse af vandområdets tilstand i strid med vandrammedirektivets art. 4, stk. 1."

og at det

"ikke er i overensstemmelse med forpligtigelsen til at forebygge forringelser af tilstanden af overfladevand at tillade en mertilførsel af kobber efter en konkret væsentlighedsvurdering som anført i Miljøstyrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsen, når kvalitetskravet allerede er overskredet. Vejledningen er ikke i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis om, at enhver efterfølgende stigning i koncentrationen af et forurenende stof udgør en forringelse, når kvalitetskravet allerede er overskredet,..."

DN må konkludere at der således ikke er belæg for fremtidige væsentlighedsvurderinger når miljøkvalitetskravene er overskredet, idet al merudledning da er en forringelse, som ikke kan gradbøjes med vilkårligt fastlagte bagatelgrænser uanset om disse fastlægges i en vejledning eller i en konkret væsentlighedsvurdering.

DN hæfter sig herefter ved at der henvises til MST FAQ 50 (sediment) og 51 (biota) – som rettelig bør være MST FAQ 50 (biota) og 51 (sediment):

Af FAQ 51 Hvordan sikres det, at en ny udledning ikke medfører væsentlig koncentrationsstigning i sediment, jf. § 6, stk. 1, nr. 5? fremgår, at hvis den gennemsnitlige årlige stigning af koncentrationen af et givet stof i sedimentet som følge af en udledning udgør 5 % eller mere af miljøkvalitetskravet for sediment, bør den betragtes som værende væsentlig. Hvis miljøkvalitetskravet for sediment er overskredet i forvejen i det pågældende overfladevand, henvises til FAQ 43 Hvordan fastsættes kravværdier for et givet stof i en ny tilladelse til udledning, når miljøkvalitetskrav for stoffet i forvejen er overskredet i overfladevand?, som så i øvrigt viser tilbage til den aktuelle vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer afsnit 8.3.2. for nærmere beskrivelse af, hvordan Miljøministeriet forstår EU-rettens krav om at forebygge forringelse af overfladevandområdet tilstand samt kravet om ikke at hindre mulighed for målopfylde (!).

FAQ 43 siger bl.a.:

" Det er ikke afgørende for muligheden for at udpege en blandingszone for et givet stof, om miljøkvalitetskravet for det pågældende stof er overholdt eller ej i det berørte overfladevandområde, så længe koncentrationen af stoffet ikke vil kunne medføre en forringelse af overfladevandområdet tilstand og ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål."

" I. Miljøkvalitetskrav for vand er overskredet i overfladevandet

Hvis det generelle kvalitetskrav eller maksimumkoncentrationen for et givet stof i vand allerede er overskredet i overfladevandet, kan miljømyndigheden kun give tilladelse til en udledning til vand eller luft, hvis den ved beregninger kan vise, at udledningen med sikkerhed ikke vil påvirke opfyldelse af miljøkvalitetskravet i overfladevandet uden for den udpegede blandingszone.

For at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau bør miljømyndigheden kun tillade en koncentrationsstigning på mindst muligt og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i blandingszonens rand, jf. FAQ 67.

For udledninger til luft bør en beregnet koncentrationsstigning som følge af depositionen overalt i overfladevandet være mindst mulig og ikke mere end 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav.



Miljømyndigheden skal derudover ved beregning sikre, at udledningen til vand eller luft ikke medfører en stigning i koncentrationen af pågældende stof på **et repræsentativt målepunkt**. I beregningen skal indgå den i forvejen forekommende koncentration af stoffet i det modtagende overfladevand. Ved vurdering af, om en beregnet stigning i koncentrationen vil være målbar, kan miljømyndigheden tage udgangspunkt i, hvad der kan måles med de ved overvågning af overfladevand almindeligt anvendte analysemetoder, der opfylder kravene til analysemetoder for kemisk analyse og kontrol ved overvågning af overfladevand, sediment og biota som fastsat i bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger.”

” III. Miljøkvalitetskrav for sediment er overskredet i overfladevandet

Det generelle kvalitetskrav for vand sikrer ikke nødvendigvis beskyttelsen af sedimentmiljøet.

Hvis miljøkvalitetskravet for sediment for et givet stof er overskredet i overfladevandet, kan miljømyndigheden kun give tilladelse til en udledning, som ikke vil medføre en stigning i koncentrationen af det pågældende stof i sedimentet og dermed påvirke opfyldelsen af miljøkvalitetskravet.

Den beregnede gennemsnitlige årlige stigning af koncentrationen i sedimentet som følge af en udledning bør derfor være mindst mulig og ikke mere end 1 % af værdien for miljøkvalitetskravet for sediment. For udledninger til luft bør en beregnet koncentrationsstigning som følge af depositionen overalt i overfladevandet være mindst mulig og ikke mere end 1 % af værdien af stoffets miljøkvalitetskrav for sediment.”

Som det ses af den fremhævede tekst vil miljøministeriet altså fortsat anvende en væsentlighedsvurdering til accept af overskridelser af miljøkvalitetskravene, også udenfor de udlagte blandingszoner, på 5% af det generelle kvalitetskrav for vand. Altså en slags undtagelseszone udenpå blandingszonen!

Og som det ses vil man for sediment acceptere en årlig stigning i koncentrationen af det problematiske stof på 1% af miljøkvalitetskravet for sediment! Om det alene gælder indenfor den udlagte blandingszone fremgår ikke af forslaget, men det må formodes. For sediment accepteres altså at koncentrationen må stige med 1% af sedimentkvalitetskravet årligt, hvilket for ikke-nedbrydelige stoffer som tungmetaller eller for tungnedbrydelige stoffer betyder at sedimentet gradvist forværres. Det er en meget besynderlig opfattelse af forsigtighedsprincippet, der her lægges for dagen.

Ydermere skal vurderingen af merudledningens betydning beregnes i et repræsentativt punkt (anbefalet som et eksisterende målepunkt fra NOVANA og helst det med størst vanddybde) som kan være placeret langvejs fra merudledningsstedet. Dette punkt skal repræsentere hele vandområdet, hvilket er absurd. Et relevant målepunkt ville ligge nær udledningens punkt i strømrøret for at sikre overholdelse af miljøkvalitetskravene så tæt på udledningen som muligt. At der så vil være samtidig kravoverholdelse i større afstand er overvejende sandsynligt. Det er omvendte er tilfældet for et repræsentativt punkt langt væk – her ved man ikke hvad tilstanden er tættere på udledningen.

Så på trods af MFKNs afgørelse herom ovenfor insisterer miljøministeriet altså på fortsat at foretage en væsentlighedsvurdering som tillader overskridelser af miljøkvalitetskravene udenfor udlagte blandingszoner. Fuldstændigt som det var tilfældet før ministeren greb ind og inddrog disse dele af vejledningen.

Det fremgår af høringsbrevet til høring af Vejledning 9053 af 21. december 2021 ”Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer”, at

”Miljøministeriets departementet har forestået den juridiske analyse og har i den sammenhæng haft dialog med EU-Kommissionen og gennemført et udvidet nabotjek. På denne baggrund er den retlige ramme for, hvad der vil udgøre en yderligere forringelse fastlagt som: En udledning der medfører en målbar stigning i



koncentrationen af et MFS i et samlet målsat overfladevandområde, hvor koncentrationen af dette MFS i forvejen overskrider miljøkvalitetskrav for stoffet.”

Hvad den udførte dialog med EU Kommissionen og nabotjekket har haft af betydning anføres ikke, men bruges her til at legitimere de omskrevne vejledninger og deres fastholdelse af væsentlighedskriterier for at overskride gældende miljøkvalitetskrav udenfor blandingszoner og hermed merudledning af stoffer, der allerede overskrider miljøkvalitetskravene. Desuden betyder brugen af repræsentative beregningspunkter langt fra udledningsspunktet at der accepteres forringelser i (mere nærliggende) dele af vandområdet.

Alle disse forhold er i modstrid med såvel MFKNs afgørelse som med EU domstolens afgørelser og næppe et enigt resultat af dialogen med EU Kommissionen og derfor er den reviderede vejledning en ommer.

Den parallelle høring af Vejledning 9053 af 21. december 2021 ”Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer” MST FAQ slutter 9. november og den tætte sammenhæng mellem de to høringer betyder at DN må tage forbehold for at komme med yderligere bemærkninger til vejledning til indsatsbekendtgørelsen såfremt læsningen af MST FAQ giver anledning hertil.

Venlig hilsen

Henning Mørk Jørgensen
Havbiolog i DN Sekretariat
31193235 hmj@dn.dk