



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Risskov den 22. oktober 2024

Nogle kritiske bemærkninger til FAQ-vejledningen

INDHOLDSOVERSIGT

1. DEN I NOTATET INVOLVEREDE LOVGIVNING OG PRAKSIS.....	2	
1.1. VANDRAMMEDIREKTIVET OG VANDKVALITETSKRAVDIREKTIVET – HERUNDER DERES FORMÅL IFT. FARLIGE STOFFER.	2	
1.2. ANDRE EU-RETSFORSKRIFTER AF RELEVANS	4	
1.3. FORTOLKNINGSBINDINGER VED DE GÆLDENDE DIREKTIVBESTEMMELSER	4	
1.4. DANSKE BEKENDTGØRELSER OG VEJLEDNINGER, DER INDGÅR I NOTATET	4	
2. VANDRAMMEDIREKTIVETS DEFINITION HHV. FAQ-VEJLEDNINGENS FORTOLKNING AF "FORURENING", "ØGET FORURENING" OG "FORRINGELSE"	6	
2.1. FAQ-FORTOLKNINGEN AF "FORURENING" OG "FORRINGELSE" IFT. MFS – MED EN KRITISK VURDERING.....	7	
2.2. FAQ-FORTOLKNINGEN AF "ØGET FORURENING" OG "FORRINGELSE" – MED EN KRITISK KOMMENTAR.....	9	
3. DIREKTIVERNES HHV. FAQ-VEJLEDNINGENS KRAV IFT. MILJØKVALITETEN.....	10	
3.1. DEFINITIONER AF MILJØKVALITETSKRAV I VANDKVALITETSKRAVDIREKTIVET HHV. I FAQ-VEJLEDNINGEN	11	
3.2. DIREKTIVERNES KRAV HHV. FAQ-VEJLEDNINGEN DEFINITION AF "GOD TILSTAND"	11	
4. DIREKTIVERNES HHV. FAQ-VEJLEDNINGENS KRAV OM KENDSKAB TIL KONCENTRATIONEN AF MFS	12	
4.1. DIREKTIVERNES KARAKTERISERINGS-, OVERVÅGNINGS- OG ANALYSEKRAV M.V.	12	
4.1.1. <i>Særligt om overvågningsforpligtelserne</i>	<i>13</i>	
4.1.2. <i>Supplerende overvågningsforpligtelser i vandkvalitetskravdirektivet.....</i>	<i>15</i>	
4.2. MANGLENDE KENDSKAB TIL OG BEGRÆNSET DANSK OVERVÅGNING AF MFS I OVERFLADEVAND	17	
4.3. DEN AF MINISTERIET FORUDSATTE VURDERING AF TILSTANDEN IFT. MFS.....	19	
5. DIREKTIVERNES HHV. FAQ-VEJLEDNINGENS ANVENDELSE AF REPRÆSENTATIVE MÅLEPUNKTER	MV. 20	
5.1. ANGIVELSEN AF "REPRÆSENTATIVE MÅLEPUNKTER" I VANDKVALITETSKRAVDIREKTIVET	20	
5.2. OPLYSNINGER OM ANVENDELSE AF ÉT REPRÆSENTATIVT MÅLEPUNKT I FAQ-VEJLEDNINGEN	24	
5.3. FAQ-VEJLEDNINGEN ANVISNINGER OM UDPEGNING AF "ET REPRÆSENTATIVT MÅLEPUNKT"	26	
6. DIREKTIVERNES FORSTÅELSE HHV. FAQ-VEJLEDNINGENS FORSTÅELSE AF ANVENDELSEN AF	BLANDINGSZONER.....	28
6.1. VANDKVALITETSKRAVDIREKTIVETS REGLER OM BLANDINGSZONER	28	
6.1.1. <i>Krav om oplysninger i vandområdeplanerne om anvendelse af blandingszoner</i>	<i>28</i>	
6.1.2. <i>Indsatsprogrambestemmelser og målopfyldelse ved anvendelse af blandingszoner</i>	<i>29</i>	
6.1.3. <i>Krav om kendskab til koncentration og om gennemførelse af analyser m.v.....</i>	<i>30</i>	
6.2. KAN DER UDLEDES MFS TIL BLANDINGSZONER, DER ALLEREDE HAR FOR HØJE KONCENTRATIONER AF DE RELEVANTE STOFFER? 31		
6.2.1. <i>Vandkvalitetskravdirektivet og de supplerende retningslinjer besvarer spørgsmålet benægtende.....</i>	<i>31</i>	
6.2.2. <i>FAQ-vejledningen besvarer spørgsmålet bekræftende</i>	<i>32</i>	
6.2.3. <i>FAQ-vejledningen accepterer op til 5 % forøget koncentration uden for blandingszonen.....</i>	<i>33</i>	
6.2.4. <i>FAQ-vejledningens anvisninger om kontrolmålinger og egenkontrolvilkår</i>	<i>34</i>	
6.2.5. <i>FAQ-vejledningens oplysninger om revurdering uden inddragelse af kumulativ påvirkning</i>	<i>35</i>	
6.2.6. <i>FAQ-vejledningens oplysninger om reduktion af blandingszoner</i>	<i>35</i>	
7. KOMMISSIONENS BESVARELSE AF 10. AUGUST 2023 PÅ HENVENDELSEN FRA MINISTERIET.....	36	
7.1. KOMMISSIONENS SVAR PÅ MINISTERIETS SPØRGSMÅL NR. 1	36	
7.2. KOMMISSIONENS SVAR PÅ MINISTERIETS SPØRGSMÅL NR. 2	37	
7.3. KOMMISSIONENS SVAR PÅ MINISTERIETS SPØRGSMÅL NR. 3	40	



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

1. Den i notatet involverede lovgivning og praksis

Notatet vedrører Miljø- og Ligestillingsministeriets vejledning nr. 9183 af 11. marts 2024 til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer og overgangsvande, kystvande og havområder. Bekendtgørelsen bærer betegnelsen ”udledningsbekendtgørelsen” og vejledningen betegnes som ”FAQ-vejledningen”. De regler, der henvises til i notatet, har fokus på den retlige regulering af udledningen af prioriterede og visse andre forurenende stoffer til overfladevandområder (dvs. kystområder, vandløb og søer).

I notatet sammenholdes FAQ-vejledningen med det, der følger af vandrammedirektivet¹ og vandkvalitetskravdirektivet.² ligesom ordlyden af udledningsbekendtgørelsen i en vis udstrækning inddrages i kritikken af vejledningen.

Udledningsbekendtgørelsen indeholder kun en stillingtagen til udledning til overfladevand. Der er derfor ikke i FAQ-vejledningen en stillingtagen til udledningen af farlige stoffer til *grundvandet*.³

1.1. Vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet – herunder deres formål ift. farlige stoffer

Vandrammedirektivet fastlægger de retlige rammer for beskyttelse og forbedring af vandets kvalitet gennem en overordnet planlægning, der skal gennemføres af medlemsstaterne som den overordnede ramme for den nationale forvaltning af grundvand og overfladevand. Det fremgår af direktivets artikel 1:

”Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som: ...

c) sigter mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til en progressiv reduktion af udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer og standsning eller udfasning af udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer...” (mine fremhævelser)

De prioriterede stoffer er defineret i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 30 som:

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF. Direktivet er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken.

³ I ”Tidsskrift for Miljø, Klima og Energi” hæfte 6, 2024, publiceres der en artikel om forringelsesbegrebets betydning i forhold til grundvandet, som jeg har skrevet sammen med advokat Flemming Elbæk.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

”stoffer, der er identificeret i overensstemmelse med artikel 16, stk. 2, og som er opført på listen i bilag X. ...”

Vandrammedirektivets bilag X, der i definitionen angives at indeholde den opdaterede liste over de prioriterede stoffer, indeholder *ikke* i sig selv en sådan tekst. Listen indgår i dag i det datterdirektiv, der er udstedt med hjemmel i vandrammedirektivets artikel 16, som der henvises til i definitionen.

Vandkvalitetskravdirektivet indeholder de retligt bindende miljøkvalitetskrav (EQS), til de prioriterede stoffer i bilag I, Del A, medens Del B angiver de målemetoder, der skal anvendes til at sikre, at kvalitetskravene respekteres. Direktivet indeholder også den bestemmelse om de nationale myndigheders mulighed for at anvende blandingszoner, der er central i FAQ-vejledningen.⁴ Det fastslås i direktivets formålsbestemmelse, jf. artikel 1 – med henvisning til vandrammedirektivets artikel 4.⁵

” Dette direktiv fastlægger miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, jf. artikel 16 i direktiv 2000/60/EF, med henblik på at opnå en god kemisk tilstand for overfladevand og i overensstemmelse med bestemmelserne og målene i artikel 4 i nævnte direktiv”. (min fremhævelse)

Det fremgår af det citerede, at der ikke med vandkvalitetskravdirektivet er tale om en fravigelse fra vandrammedirektivets retlige krav til opfyldelse af de i overensstemmelse med direktivets artikel 4 formulerede miljømål samt de to parallelle principper om forbedring af tilstanden, hvis den ikke er god og forbud mod forringelse af tilstanden. Tværtimod skal de regler, der er fastlagt i vandkvalitetskravdirektivet, *både* bidrage til at sikre opfyldelsen af miljømålene senest ved den tredje vandplanlægningsperiodes udløb den 22. december 2027, og de skal de bidrage til at sikre, at der i forhold til de prioriterede stoffer, der udgør særlige udfordringer, sikres en skærpet overvågning og indsats for at undgå, at koncentrationerne af stofferne i overfladevand overstiger de fastlagte miljøkvalitetskrav.

I 2013 blev både vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet ændret ved et fælles direktiv.⁶ I den præambel, der indgår i det fælles ændringsdirektiv, fastslås det, at kemisk forurening af overfladevand udgør en trussel mod vandmiljøet i form af akut og kronisk toksicitet i vandorganismer, akkumulering af forurenende stoffer i økosystemer og tab af levesteder, ligesom stofferne udgør en trussel for biodiversitet og menneskers sundhed. Det tilføjes, at det derfor er vigtigt, at årsagerne til forurening identificeres, og at emissionerne af de forurenende stoffer i økonomisk og miljømæssig henseende håndteres så effektivt som muligt ved kilden. Medlemsstaterne skal i den forbindelse ifølge det, der fremgår af ændringsdirektivet, træffe foranstaltninger, *der ligger ud over* de foranstaltninger, der allerede er truffet med henblik på at nå målene om en ”god tilstand” i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a).

⁴ Det er helt centrale emner i FAQ-vejledningen, se herom nedenfor i afsnit 6.

⁵ Citat fra vandkvalitetskravdirektivets artikel 1.

⁶ Betragtning nr. 1 i præambelen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

1.2. Andre EU-retsforskrifter af relevans

I notatet inddrages der andre af EU's retsforskrifter, der er relevante til forståelse af de begreber og forpligtelser, der er tale om. Det gælder bl.a. IE-direktivet⁷ og PRTR-forordningen,⁸ der begge indgår i et samspil med vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet.

1.3. Fortolkningsbindinger ved de gældende direktivbestemmelser

Det følger af loyalitetsprincippet,⁹ at medlemsstaterne skal sikre en national gennemførelse af de formål og konkrete forpligtelser/rettigheder m.v., der er fastlagt i direktiverne. De definitioner, der indgår i EU's direktiver, er retligt bindende ved gennemførelsen af direktiverne.

Vandrammedirektivet (og EU's øvrige retsakter) indeholder i én af de første artikler – efter den artikel, der angiver det formål, der skal opfyldes, og retsaktens anvendelsesområde – en række definitioner, der er centrale ved gennemførelsen af forpligtelserne på nationalt niveau. Definitionerne skal bidrage til at sikre en ensartet national gennemførelse. Domstolen har bl.a. fortolket begrebet "forurening".

Det fremgår bl.a. af sag C-231/97 *van Rooij*, der vedrørte en udledning af dampe af arsen, kobber og krom fra materiale, der var træimprægneret. Imprægneringen var foretaget under tryk. Domstolen slog fast, at den indirekte udledning af farlige stoffer til vandmiljøet fra de imprægnerede pæle var omfattet af kravet om tilladelse i det dengang gældende akvatiske direktiv (der i dag erstattet af vandkvalitetskravdirektivet). Fortolkningen blev begrundet med, at de farlige stoffer ikke kun er farlige i flydende form, og at kravet om forudgående tilladelse finder anvendelse i alle de tilfælde, hvor det er muligt at identificere kilden til forurening af vandmiljøet. Dommen i sag C-232/97 *Nederhoff* fastslog Domstolen tilsvarende, at placering af bundgarnspæle, der er behandlet med creosot og andre farlige stoffer, på grund af den indirekte udledning af de farlige stoffer til vandmiljø, forudsætter en tilladelse.

Domstolen har endvidere i en række domme fortolket begrebet "forringelse", der er centralt i beskyttelsen af vandet efter vandrammedirektivets artikel 4. De danske myndigheder – dvs. domstolene, klagenævne, ministerierne og kommunerne – er alle forpligtede til at respektere EU-Domstolens fortolkning. I afsnit 2 ses der på FAQ-vejledningens egen fortolkning af begrebet "forurening" og begrebet "forringelse".

1.4. Danske bekendtgørelser og vejledninger, der indgår i notatet

FAQ-vejledningen er Miljøministeriets anvisninger til andre myndigheder – herunder især kommunerne – og til de mange rådgivere, der bistår myndighederne og erhvervslivet, om, hvordan udledningsbekendtgørelsen¹⁰ skal fortolkes og anvendes.

Udledningsbekendtgørelsen er udstedt *med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven*.¹¹ Bekendtgørelsen fastsætter krav til de myndigheder, der skal vurdere en konkret udledning af

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner (IE-direktivet).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (PRTR-forordningen).

⁹ Princippet er fastslået i Traktaten om Den Europæiske Union artikel 4, stk. 3. Det fastslås i bestemmelsens 2. punktum: "Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne".

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder (udledningsbekendtgørelsen).

¹¹ Det er nu lovbekendtgørelse nr. 928 af 28. juni 2024 om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven).



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder, jf. dens § 1, stk. 1. Den finder anvendelse på spildevandstilladelser, miljøgodkendelser og påbud, jf. § 1, stk. 2, der henviser til de relevante regler i miljøbeskyttelsesloven. I bekendtgørelsens § 2 er der angivet en række definitioner, herunder en definition af ”forurenende stof”.¹² Der er *ingen* definitioner af ”forurening” eller af ”øget forurening”.

Begrebet ”forurening” er derimod defineret i vandrammedirektivet, og definitionen er gentaget i vandplanlægningslovens § 2, nr. 33. Se herom i notatets afsnit 2.

Kriteriet ”øget forurening” indgår i udledningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 4. Den bestemmelse anvender ministeriet som et centralt – og specielt – fortolkningsbidrag, der indebærer en indskrænkende anvendelse af samme bekendtgørelses § 8, stk. 3, jf. herom nedenfor i afsnit 2.2.

De øvrige bekendtgørelser, som inddrages i det følgende – og som har betydning for det, der står i FAQ-vejledningen – er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven som led i gennemførelsen af vandrammedirektivet. Det er:

- *Miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen*¹³ der i bilag 2, Del B indeholder opregningen af de stoffer, der i FAQ-vejledningen under ét betegnes som miljøfarlige stoffer (MFS).
 - Der indgår i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2 nogle stoffer, der er udpeget af Danmark selv som MFS. Miljøkvalitetskravene til de ”nationale” stoffer fremgår af bilag 2, Del B tabel 1 og tabel 2.
 - De i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del A, opregnede prioriterede stoffers miljøkvalitetskrav er angivet i bekendtgørelsens bilag 2, Del B, tabel 3,
- *Miljømålsbekendtgørelsen*,¹⁴ der i forhold til de enkelte vandområder fastlægger miljømålene, herunder om opnåelse af ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand”.
 - Bekendtgørelsen er dermed den, der fastslår de i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a) nr. i) resultatforpligtelser i forhold til overfladevand, der skal opnås senest den 22. december 2027.
 - Bekendtgørelsen nævnes ikke i FAQ-vejledningen.¹⁵
 - I notatets afsnit 2.2. redegøres der for, hvordan FAQ-vejledningen efter min opfattelse har forvekslet reglerne i miljømålsbekendtgørelsen med reglerne i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen.

¹² Udledningsbekendtgørelsens § 2, nr. 1.

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

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster (miljømålsbekendtgørelsen).

¹⁵ I notatet vil jeg i min kritik af ministeriets fortolkning af udledningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 1 fremhæve, at ministeriet her blander forpligtelserne i forhold til opfyldelsen af de miljømål, der er gennemført ved miljømålsbekendtgørelsen, sammen med forpligtelsen til ikke at overskride de miljøkvalitetskrav, der er formuleret i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen til opfyldelse af vandkvalitetskravdirektivet, jfr. herom nedenfor i afsnit 2.2.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Der er endvidere enkelte henvisninger i notatet til vejledning nr. 9210 af 18. april 2024 til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (herefter vejledning nr. 920 om indsatsprogrambekendtgørelsen).¹⁶ Indsatsprogrambekendtgørelsen er udstedt til gennemførelse af vandrammedirektivets artikel 11 samt gennemførelsen af forbuddet i direktivets artikel 4 imod forringelse af vandets tilstand.¹⁷ Vejledning til bekendtgørelse nr. 9210 blev ændret i 2024 samtidig med FAQ-vejledningen, idet begge vejledninger havde afsnit, der blev suspenderet af miljøministeren i marts 2023 som konsekvens af den kritik af den danske gennemførelse af vandrammedirektivet, som Miljø- og Fødevareklagenævnet udtalte i afgørelsen af 24. februar 2023¹⁸ om forståelse af forringelsesbegrebet.

2. Vandrammedirektivets definition hhv. FAQ-vejledningens fortolkning af ”forurening”, ”øget forurening” og ”forringelse”

FAQ-vejledningen er efter min vurdering præget af uklarhed på grund af kreative fortolkningsbidrag og forsøg på samtidigt at skrive det rigtige og at fastslå noget ganske andet i det, der reelt forudsættes at blive fulgt af de myndigheder, der skal anvende vejledningen. Det er særlig tydeligt i vejledningen angivelse af, hvad der skal forstås ved begrebet ”forurening”.

I vejlednings redegøres der for definitionen af begrebet ”forurening” under punkt 1 ”Hvilke stoffer er omfattet af bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder?”¹⁹ og under FAQ 48, der bærer overskriften ”Hvad betyder øget forurening i forhold til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer”.

Det fastslås begge steder, at begrebet ”forurening” skal anvendes i overensstemmelse med vandrammedirektivets retligt forpligtende definition, som er gentaget i vandplanlægningsloven, idet det oplyses:²⁰

”I vandrammedirektivets artikel 2, nr. 33, er begrebet ”forurening” defineret som:

”Direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af vandøkosystemer eller terrestriske økosystemer, som er direkte afhængige af vandøkosystemer, eller medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og anden legitim anvendelse af miljøet”

¹⁶ Den 3. november 2023 indsendte jeg en kritik af udkastet til vejledningen uden at kritikken har fået indflydelse på den endelige udformning. Jeg kan derfor henvise til høringssvaret på <https://www.basse.dk/wp-content/uploads/EMB-hoeringssvar.pdf>

¹⁷ Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (indsatsprogrambekendtgørelsen).

¹⁸ Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 22/02461.

¹⁹ FAQ-vejledningen side 6, hvor der henvises til den gennemførelse af vandrammedirektivets definition, der er foretaget med vandplanlægningslovens § 2, nr. 34.

²⁰ Citat fra FAQ-vejledningen side 33, hvor der er FAQ 48, der er tale om.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Betydningen af en sådan EU-konform definition af ”forurening” modificeres imidlertid i vejledningen.

2.1. FAQ-fortolkningen af ”forurening” og ”forringelse” ift. MFS – med en kritisk vurdering

For den konkrete sagsbehandler, der søger fortolkningsbidrag i vejledningen, er det relevant, at den ovenfor gengivne definition ganske vist citeres under FAQ 48, men at der i forlængelse heraf oplyses følgende:²¹

”Et ”forurenende stof” er i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 31 defineret som

”ethvert stof, der kan forårsage forurening, herunder navnlig stoffer nævnt i bilag VIII”.

Direktivets bilag VII indeholder en oversigt over de stoffer, for hvilke der er EU-fastsatte miljøkvalitetskrav. I fortsættelse heraf må ”forurening” her forstås som en skade på kvaliteten af vandøkосystemer som følge af udledning af visse forurenende stoffer.

Da miljøkvalitetskrav udtrykker den koncentration af et forurenende stof, der ikke bør overskrides af hensyn til menneskers sundhed og miljøet, jf. § 2, stk. 1, nr. 6, i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, må det lægges til grund, at der i et overfladevand, hvori koncentrationer af forurenende stoffer ikke overskrider miljøkvalitetskravene, ikke er forurening forstået som en forringet tilstand i vandøkосystemer forårsaget af en udledning af visse stoffer, jf. ovenfor.” (mine fremhævelser)

Dvs. FAQ-vejledningen fastslår med citatet, at der anvendes et anderledes begreb for ”forurening”, når der er tale om udledning af de forurenende stoffer, der i vandrammedirektivets bilag VIII er fremhævet at være særligt problematiske, end den udledning af mindre problematiske stoffer, som forudsættes at være omfattet af begrebet ”forurening”. Også forringelsesbegrebet tillægges i citatet en noget speciel betydning.

Det kan af mange grunde imidlertid fastslås, at den fortolkning af ”forurening” og ”forringelse”, der indgår i det fra FAQ-vejledningen citerede, hvorefter begreberne tillægges et særligt (og mindre strengt) indhold, når der er tale om farlige stoffer, ikke er holdbar.

Imod en sådan særlig fortolkning af ”forurening” kan bl.a. anføres:

- 1) Definitionen af begrebet ”forurening” er en i EU generelt og konsekvent anvendt på tværs af EU’s miljødirektiver. Ud over at være fastlagt som en bindende definition i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 31, indgår definitionen i IE-direktivets artikel 3, nr. 2, der vedrører reguleringen af de store godkendelsespligtige

²¹ Citat fra FAQ-vejledningen side 33.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

- virksomheders udledninger.²² Støjrammedirektivet²³ henviser til definitionen, som det er fastlagt i IE-Direktivet, og definitionen anvendes ved fortolkning af forureningsbegrebet også i øvrigt, herunder ved fortolkningen af luftkvalitetsdirektivet og affaldsrammedirektivet.
- 2) Som det er omtalt ovenfor i afsnit 1.3., har EU-Domstolen allerede fastslået en *udvidende fortolkning* af begrebet ”forurening” i sag C-231/97 *van Rooij*, og sag C-232/97 *Nederhoff*, der begge vedrørte udledning af de farlige stoffer til vandmiljø – og ikke en indskrænkende fortolkning som ministeriet forudsætter.
 - 3) *Formålsbestemmelserne* i vandrammedirektivet og i vandkvalitetskravdirektivet, de mange skærper, de to direktiver fastslår ift. prioriterede stoffer, og det *forsigtighedsprincip*, der indgår i Traktaten om den Europæiske Union (artikel 191 TFEU) samt i direktiverne, taler alle imod ministeriets indskrænkende fortolkning.
 - 4) Det fremgår bl.a. af ordlyden af vandrammedirektivets artikel 2, nr. 31, at der ”*navnlig*” ved initiativer ift. begrænsning af forurening skal lægges vægt på den forurening, der forårsages af de stoffer, der opregnes i bilag VIII. Ordlyden, der skal læses i sammenhæng med direktivets formål, indebærer, at en forurening, der forårsages af de stoffer, der er opregnet i bilaget, *skærper* forpligtelsen for medlemsstaterne til at forhindre eller forebygge den forurening, der forårsages af de oplistede farlige stoffer.
 - 5) Bilag VIII i vandrammedirektivet, som argumentationen støttes på, er ikke det relevante bilag, når der – som situationen er i FAQ-vejledningen – skal foretages en vurdering af de forpligtelser, som medlemsstaterne har ift. at begrænse udledningen af prioriterede og andre farlige stoffer. Her er det i stedet vandkvalitetskravdirektivets Bilag I. Del A, der er relevant.²⁴

Ministeriets fortolkning fører til, at der ikke er tale om en ”*foringelse*”, hvis blot ikke de for de problematiske stoffer opstillede miljøkvalitetskrav ikke overskrides. Forringelsesbegrebet bliver herved snævret ind til kun at vedrøre de farlige stoffer. Det er en klar misforståelse, da det er de kriterier, der er opstillet i vandrammedirektivets bilag V for henholdsvis økologisk og kemisk tilstand, der er de relevante kriterier. De prioriterede stoffer er ”kun” en del af kriterierne. Den i FAQ 48 fastslåede forståelse af ”*foringelse*” er også klart i strid med EU-Domstolens klare praksis. Der kan i den sammenhæng henvises til sag C-648/13 *Kommissionen mod Polen*, sag C-461/13 *Weser*, sag C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, sag C-559/19 *Doñana*, sag C-346/14 *Kommissionen mod Østrig*, og sag C-525/20 *Association France Nature Environment*. Miljø- og Fødevareklagenævnets inddrog tre af dommene i den afgørelse, som nævnet afsagde den 23. februar 2023 vedrørende ophævelse af den af Horsens Kommune meddelte VVM-tilladelse til en omfartsvej.

²² Se herom bl.a. Ellen Margrethe Basse ”*Erhvervsmiljøretten. Miljøgodkendelser, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*”, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, side 571 f. om begreberne ”emission og forurening”, der indgår som fælles på tværs af EU’s direktiver.

²³ Støjrammedirektivets artikel 3, nr. 1, definerer ”ekstern støj” som: ”*uønskede eller skadelige udendørslyde fremkommet ved menneskers aktiviteter, herunder støj fra transport, vej-, jernbane- eller flytrafik og fra industrialanlæg som defineret i bilag I til Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening*”. Dvs. en henvisning til IPPC-direktivets forureningsbegreb, som i dag er afløst af IE-direktivets.

²⁴ Se herom nedenfor i afsnit 6.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Det er *Weser-dommen*, *Association France Nature Environnement-dommen* og *Land Nordrhein-Westfalen-dommen*.

Konklusion: De farlige stoffer, der befinder sig i årtier i koncentrationer, og som udgør en væsentlig risiko både for vandmiljøet, for dyr og for menneskers sundhed, forudsættes i FAQ-vejledningen med den angivne fortolkning at kunne behandles mere lempeligt end andre stoffer, hvilket er uden støtte i direktiverne. Samtidig ændres forringelsesbegrebet i vejledningen i strid med fast EU-Domstolspraksis.

2.2. FAQ-fortolkningen af ”øget forurening” og ”forringelse” – med en kritisk kommentar

I FAQ 48 anføres det yderligere, er der skal anvendes en anderledes definition af ”forurening”, når der er tale om ”øget forurening” med farlige stoffer. Fortolkningen støttes på ordlyden af udledningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 1 og nr. 4, der fastslår:

”Miljømyndigheden fastsætter vilkår i tilladelser, godkendelser eller påbud, som sikrer,

Nr. 1) at udledningen ikke medfører overskridelse i vandløb, søer, overgangsvande, kystvande eller havområder af de miljøkvalitetskrav, der fremgår af bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, jf. § 7, stk. 1, [...]

Nr. 4) at udledningen ikke medfører forøget forurening, jf. dog stk. 5 og 6...”
(min fremhævelse)

I FAQ-vejledningen konstateres det med henvisning til udledningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6²⁵ og de ovenfor citerede bestemmelser i § 6, stk. 1:²⁶

”Da miljøkvalitetskrav udtrykker den koncentration af et forurenende stof, der ikke bør overskrides af hensyn til menneskers sundhed og miljøet, jf. § 2, stk. 1, nr. 6, i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer, må det lægges til grund, at der i et overfladevand, hvori koncentrationer af forurenende stoffer ikke overskrider miljøkvalitetskravene, ikke er forurening forstået som en forringet tilstand i vandøkosystemer forårsaget af en udledning af visse stoffer, jf. ovenfor.

Begrebet ”øget forurening” i § 6, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelsen om krav til udledning af visse stoffer må derfor forstås som en yderligere forringelse af en tilstand i berørte overfladevande, som i forvejen er forringet derved, at koncentrationer af forurenende stoffer overskrider miljøkvalitetskravene. Den nævnte bestemmelse, som fastsætter, at udledningen ikke må medføre øget forurening, supplerer således bekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 1, som fastsætter, at udledningen ikke må medføre overskridelse af miljøkvalitetskrav – hvilket jo

²⁵ I § 2, stk. 1, nr. 6 indgår der følgende definition af miljøkvalitetskrav: ”Den koncentration af et bestemt forurenende stof eller gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota, som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet.”

²⁶ Citat fra FAQ-vejledningen side 33f.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

forudsætter, at miljøkvalitetskravene ikke er overskredet i forvejen. De to bestemmelser udmønter tilsammen miljømålet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. i, om at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder.” (mine fremhævelser)

Det her fra FAQ 48 citerede afslører, at ministeriet blander vandrammedirektivets artikel 4, der opstiller miljømål om ”god tilstand”, og som indeholder forbuddet mod forringelse, sammen med vandkvalitetskravdirektivets miljøkvalitetskrav, der er relateret til prioriterede stoffer. Som det fremgår af citatet, er det miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, der henvises til i udledningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 1, dvs. bekendtgørelsen, der gennemfører vandkvalitetskravdirektivets bestemmelser om farlige stoffer – og ikke, sådan som det forudsættes sidst i citatet, miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, der i dansk ret er gennemført med miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen.

Ministeriets fortolkning af 6, stk. 1, nr. 4 stemmer heller ikke med, at myndighederne ifølge vandkvalitetskravdirektivets artikel 1, jf. herom ovenfor i afsnit 1, skal sikre at samtlige de krav, der er opregnet i § 6, stk. 1, respekteres gennem de vilkår, der indføres i godkendelser, tilladelser og påbud, dvs.

- a. vilkårene skal sikre, at der ikke sker en overskridelse af de miljøkvalitetskrav, der er opstillet i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, jf. § 6, stk. 1, nr. 1, og
- b. vilkårene skal bidrage til opfyldelsen af de miljømål, der er fastlagt i miljømålsbekendtgørelsen til gennemførelse af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a) nr. i), jf. § 6, stk. 1, nr. 2, og
- c. vilkårene skal bidrage til opfyldelsen af ”god tilstand” i havet i overensstemmelse med det, der følger af havstrategiloven og ”Danmarks Havsstrategi II”, jf. § 6, stk. 1, nr. 3, og
- d. vilkårene skal forhindre, at der sker en akkumulation i sediment eller biota.²⁷

Konklusion: Fortolkningen af ”øget forurening”, som Miljøministeriet har foretaget, er ikke holdbar. Den er samtidig centralt som baggrund for det, der står i FAQ-vejledningen om blandingszoner, jf. herom nedenfor i afsnit 6.

3. Direktivernes hhv. FAQ-vejledningens krav ift. miljøkvaliteten

Som nævnt ovenfor i notatets afsnit 1, er de begreber, der indgår i direktiverne, retligt bindende for de nationale myndigheder. Derfor vil jeg her sammenholde de definitioner og forklaringer, der anvendes i FAQ-vejledningen af miljøkvalitetsbegreber, med det, der fremgår om begreberne og deres anvendelse i vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet.

²⁷ Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at de farlige stoffer ikke bliver bundet til vandet, hvorfor stofferne akkumuleres i sedimenter og/eller biota (dvs. økosystemernes levende organismer).



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

3.1. Definitioner af miljøkvalitetskrav i vandkvalitetskravdirektivet hhv. i FAQ-vejledningen

I vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del A, opregnes de relevante prioriterede stoffer. Det angives, at der skal anvendes følgende definitioner:

AA-EQS: årsgennemsnit for koncentrationen baseret på de for de enkelte MFS'er relevante kvalitetskrav

MAC-EQS: højeste tilladte koncentration for de enkelte MFS'er relevante kvalitetskrav

I FAQ-vejledningen oplyses det i punkt 9 under det, der betegnes som definitioner, at vejledningen anvender følgende to typer af "miljøkvalitetskrav":

"Det generelle kvalitetskrav er miljøkvalitetskravet udtrykt som årsgennemsnit, maksimumskoncentration er miljøkvalitetskravet udtrykt som højeste tilladte koncentration"

I FAQ-vejledningen under punkt 10 gentages det, at miljøkvalitetskrav for matricen vand i udledningsbekendtgørelsen og i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen er angivet som henholdsvis "generelt kvalitetskrav" og "maksimumskoncentration". Det oplyses endvidere, at:²⁸

"En maksimumskoncentration for et forurenende stof i et overfladevand angiver det koncentrationsniveau, som ikke må overskrides uden for en eventuel blandingszone." (min fremhævelse)

Der er hverken i vandkvalitetskravdirektivets definition af maksimumskoncentrationen (MAC-EQS) eller i direktivets bestemmelser om blandingszoner noget grundlag for den under punkt 10 citerede forståelse af maksimumskoncentrationen.²⁹

3.2. Direktivernes krav hhv. FAQ-vejledningen definition af "god tilstand"

Der er *hverken* i vandrammedirektivet *eller* i vandkvalitetskravdirektivet en særlig definition for "god tilstand" i forhold til koncentrationen af farlige stoffer. Reglerne om sådanne stoffer har et anderledes indhold.

I vandrammedirektivets bilag VIII er der opregnet 12 kategorier af "forurenende stoffer", der betegnes som "vigtigste forurenende stoffer". Opregningen er relevant i relation til EU-institutionernes forpligtelser til at fastsætte særlige krav i forhold til beskyttelse af henholdsvis grundvand og overfladevand i datterdirektiver, ligesom opregningen har betydning for medlemsstaternes forpligtelser til at indsamle yderligere oplysninger om stofferne og deres betydning for vandmiljøet, dyrelivet og menneskers sundhed m.v. til ikke at forringe grundvandets tilstand, hvor nogle af de forurenende stoffer forudsættes at blive karakteriseret som "farlige stoffer".

Medlemsstaterne skal efter grundvandsdirektivet, der er gennemført med hjemmel i vandrammedirektivets artikel 17, ved deres identifikation af "farlige stoffer", især tage hensyn

²⁸ FAQ-vejledningen side 10 vedrørende definitionen af maksimumskoncentrationen.

²⁹ Der redegøres for reglerne om blandingszoner nedenfor i afsnit 6.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

til de familier eller grupper af forurenende stoffer, der er nævnt i punkt 1-6 i vandrammedirektivets bilag VIII.³⁰ I vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del A, er der taget stilling til, hvilke prioriterede stoffer, der skal iværksættes særlige forpligtelser over for, herunder ved en respekt for de opstillede miljøkvalitetskrav og de skærpede kontrolforanstaltninger, der er opstillet i bilag 1, Del B.

I FAQ-vejledningen indgår der derimod under punkt 9 en redegørelse for den nationale forståelse af ”god tilstand” i forhold til MFS:

”God tilstand for et forurenede stof med et generelt kvalitetskrav forudsætter således, at det aritmetiske gennemsnit af stofkoncentrationer, der er målt i matricen vand ved hvert repræsentativt målepunkt inden for det enkelte vandområde i løbet af et enkelt år, ikke overstiger det generelle kvalitetskrav.”

Konklusion: Definitionen er en ren dansk opfindelse!

Der kan i øvrigt henvises til det, der fremgår nedenfor i notatets afsnit 4 og afsnit 5 om den betydelige forskel, der er på FAQ-vejledningens anvendelse af et repræsentativt målepunkt hhv. det, der er tale om i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, og vandrammedirektivets bilag V, som opstiller krav om tilvejebringelse af konkret viden om koncentrationen af de enkelte stoffer.

4. Direktivernes hhv. FAQ-vejledningens krav om kendskab til koncentrationen af MFS

Det er helt centralt ved en stillingtagen til det, der fremgår af FAQ-vejledningen at fokusere på den betydelige forskel, der er tale om i de forudsætninger, der indgår i direktiverne hhv. i FAQ-vejledningen vedrørende relevansen af *et dokumenteret kendskab* til de konkrete koncentrationer af MFS.

4.1. Direktivernes karakteriserings-, overvågnings- og analysekrav m.v.

Kriterierne for karakterisering af overfladevandområder skulle under den første vandplanlægningsperiode (VP1) foretages i overensstemmelse med vandrammedirektivets krav til basisanalyser, der er beskrevet i bilag I. Under bilagets punkt 1.3 angives kriterierne for typespecifikke referenceforhold for overfladeområder, og kriterierne for identifikation af belastninger fremgår af punkt 1.4. Den vurdering, der skal foretages af miljøpåvirkninger, er beskrevet under punkt 1.5.

Det fremgår af endvidere af direktivets artikel 5, stk. 1, jfr. bilag II pkt. 1.4., at der som led i basisanalysen af vandets status skal indsamles og opbevares oplysninger om type og omfang af de specifikke menneskeskabte belastninger, som overfladevand vil kunne blive udsat for. Den tilstand, som overfladevandet aktuelt har ved planperiodens start, skal

³⁰ I den artikel, der er skrevet af Flemming Elbæk og mig, som bringes i Tidsskrift for Miljø, Klima og Energi” hæfte 6 i 2024 uddybes de kvalitetskrav og nationale tærskelværdier, der er tale om i grundvandsdirektivet.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

karakteriseres ud fra de kriterier, der er opstillet,³¹ og vurderingen (karakteriseringen) skal baseres på den foretagne basisanalyse.³² Der skal således indsamles oplysninger, der omfatter vurdering og identifikation af signifikante punktkildeforurening, navnlig med stoffer nævnt i direktivets bilag VIII ”*Vejledende liste over de vigtigste forurenende stoffer*”. Oplysningerne indsamles bl.a. fra de indberetninger, der skal foretages under IE-direktivet og under PRTR-forordningen (forordningen om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførelse af forurenende stoffer).

Vandrammedirektivet opstiller endvidere i artikel 5 krav til karakterisering af overfladevandet og i artikel 8 konkrete krav til den *løbende overvågning og monitorering* af vandets tilstand.³³

4.1.1. Særligt om overvågningsforpligtelserne

Oplysningerne vedrørende tilrettelæggelsen af overvågningen i vandrammedirektivets bilag V, er meget præcise. Der er tale om følgende krav:

”1.3. Overvågning af overfladevands økologiske og kemiske tilstand

Overvågningsnettet for overfladevand oprettes i overensstemmelse med kravene i artikel 8. Overvågningsnettet udformes på en sådan måde, at det giver et sammenhængende og generelt overblik over den økologiske og kemiske tilstand inden for hvert vandløbsopland og giver mulighed for klassificering af vandområderne i fem klasser i overensstemmelse med de normgivende definitioner i punkt 1.2. Medlemsstaterne udarbejder et eller flere kort, der viser overvågningsnettet for overfladevand i vandområdeplanen.

På grundlag af den karakterisering og vurdering af miljøvirkninger, der foretages i henhold til direktivets artikel 5 og bilag II, udarbejder medlemsstaterne for hver periode, for hvilken der gælder en vandområdeplan, et kontrolovervågningsprogram og et operationelt overvågningsprogram. Medlemsstaterne kan også i nogle tilfælde have behov for at udarbejde undersøgelsesovervågningsprogrammer.

Medlemsstaterne overvåger parametre, der er indikatorer for tilstand for alle relevante kvalitetselementer. Ved udvælgelsen af parametre for biologiske kvalitetselementer identificerer medlemsstaterne det passende taksonomiske niveau, der er nødvendigt for at opnå tilstrækkelig pålidelighed og præcision i klassificeringen af kvalitetselementerne. Planen indeholder skøn over pålideligheden og præcisionen af overvågningsprogrammernes resultater.

1.3.1. Udformning af kontrolovervågning

³¹ Det fremgår af vandrammedirektivets artikel 5, jf. bilag II.

³² Kravene fremgår af vandrammedirektivets bilag II punkt 2.1. og 2.2.

³³ Som der redegøres for nedenfor i afsnit 5, indgår der i vandrammedirektivets bilag V bl.a. krav til udvælgelse af målepunkter samt til, hvor ofte der skal foretages målinger.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Mål

Medlemsstaterne udarbejder kontrolovervågningsprogrammer, der skal levere information med henblik på:

- supplering og validering af proceduren for vurdering af miljøvirkninger beskrevet i bilag II*
- en effektiv udformning af fremtidige overvågningsprogrammer*
- vurdering af langtidsændringer i de naturlige forhold, og*
- vurdering af langtidsændringer som følge af omfattende menneskelig aktivitet.*

Resultaterne af denne overvågning gennemgås og anvendes sammen med miljøvurderingsproceduren beskrevet i bilag II til at fastsætte krav til overvågningsprogrammer i de foreliggende og efterfølgende vandområdeplaner.

Udvælgelse af overvågningspunkter

Kontrolovervågningen udføres på så mange overfladevandområder, at der kan gives en vurdering af den generelle tilstand for overfladevande inden for hvert vandløbsopland eller delopland i vandområdedistriktet. Ved udvælgelsen af disse vandområder påser medlemsstaterne, hvor det er relevant, at overvågningen foretages på punkter:

- hvor vandføringen er signifikant inden for vandområdedistriktet som helhed, herunder punkter på store vandløb, hvor afstrømningsområdet er på mere end 2500 km²*
- hvor vandvoluminet er signifikant inden for vandområdedistriktet, herunder store søer og reservoirer*
- hvor betydelige vandområder krydser en medlemsstats grænse*
- på steder, der er udpeget i henhold til beslutning 77/795/EØF om udveksling af oplysninger, og*

på sådanne andre steder, hvor det er nødvendigt for at kunne vurdere, hvor stor en forureningsbelastning der føres over medlemsstaters grænser, og hvor stor en mængde, der føres ud i havmiljøet.

Udvælgelse af kvalitetselementer



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Kontrolovervågningen udføres for hvert overvågningssted for en periode på et år i den periode, der er omfattet af vandområdeplanen, for:

- *parametre, der er indikatorer for alle biologiske kvalitetselementer*
- *parametre, der er indikatorer for alle hydromorfologiske kvalitetselementer*
- *parametre, der er indikatorer for alle generelle fysisk-kemiske kvalitetselementer*
- *en liste over prioriterede forurenende stoffer, der udledes i vandløbsoplandet eller deloplandet, og*
- *andre forurenende stoffer, der udledes i signifikante mængder i vandløbsoplandet eller deloplandet*

medmindre den forudgående kontrolovervågning har vist, at det pågældende vandområde har nået en god tilstand, og undersøgelsen af påvirkninger fra menneskelig aktivitet i henhold til bilag II ikke har vist tegn på, at påvirkningerne af området er ændret. I sådanne tilfælde foretages kontrolovervågning én gang for hver tredje vandområdeplan.”

De krav, der her er citeret fra vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3.1., er relevant i det følgende i to sammenhænge. Det gælder:

- i afsnit 5.1. om kravene til de data, der indsamles fra repræsentative målepunkter, hvor de af EU-Domstolen i sagen 535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* formulerede krav til dokumentationskrav belyses, og
- i afsnit 7.2, hvor Kommissionens svar på ministeriets spørgsmål 2 gengives.

4.1.2. Supplerende overvågningsforpligtelser i vandkvalitetskravdirektivet

Efter vandkvalitetskravdirektivets artikel 3, skal der foretages en vurdering af de tendenser, der er tale om. Medlemsstaterne pålægges at indsamle oplysninger om koncentrationen af de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, som de forekommer i hvert vandområdedistrikt³⁴ eller dele af et vandområdedistrikt. Oversigterne skal oplyse om emissioner, udledninger og tab af alle prioriterede og forurenende stoffer, der er opregnet i direktivets bilag A. Myndighederne skal endvidere foretage en offentliggørelse af de foranstaltninger, der er truffet.

I direktivets artikel 3, stk. 3 fastslås det, at der skal foretages følgende:

” Medlemsstaterne analyserer de langsigtede udviklingstendenser for koncentrationerne af de prioriterede stoffer i bilag I, del A, som har tendens til at blive akkumuleret i sediment og/eller biota, idet der lægges særlig vægt på stof nr. 2, 5, 6, 7,

³⁴ Vandkvalitetskravet henviser her til de ved vandrammedirektivet beskrevne krav til de nationale myndigheder udpegning af vandområdedistrikter.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 28 og 30, på grundlag af overvågningen af vandtilstanden i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 2000/60/EF. De træffer med forbehold af artikel 4 i direktiv 2000/60/EF foranstaltninger til at sikre, at sådanne koncentrationer ikke i væsentlig grad stiger i sedimenter og/eller relevant biota.

Medlemsstaterne fastsætter overvågningsfrekvensen for sedimenter og/eller biota, således at der tilvejebringes tilstrækkelige data til en pålidelig analyse af de langsigtede udviklingstendenser. Der bør som hovedregel foretages overvågning hvert tredje år, medmindre teknisk viden og ekspertvurderinger begrundet et andet interval.”

Det fremgår af det citerede, at der skal foretages en overvågning af den konkrete koncentration af MFS i alle overfladevande, og at der i forhold til biota og eller sedimenter skal tilvejebringes tilstrækkelige data til pålidelige analyser til vurdering af de langsigtede tendenser.

Medlemsstaterne pålægges i vandkvalitetskravdirektivs artikel 3, stk. 6, 1. pkt., at analysere de langsigtede udviklingstendenser for koncentrationen af de prioriterede stoffer, som har tendens til at blive akkumuleret i sedimenter og/eller biota.

I artikel 3, stk. 6, 2. pkt. pålægges medlemsstaterne forpligtelsen til at forebygge forringelse og forpligtelsen til at forbedre tilstanden, hvis ikke den er god – at træffe foranstaltninger til at sikre, at koncentrationen af de prioriterede og visse andre stoffer, der er opregnet i direktivets bilag I, Del A, ikke i væsentlig grad stiger i sedimenter og/eller relevant biota.³⁵ Med det 3. punkt i artikel 3, stk. 6 pålægges de nationale myndigheder at vedtage overvågningsfrekvenser for sedimenter og/eller biota, der gør det muligt at tilvejebringe tilstrækkelige data til en pålidelig analyse af de langsigtede udviklingstendenser for de pågældende stoffer på EU-niveau.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3 vedrørende krav til miljøkvalitet og nedenfor i afsnit 7.2. om Kommissionens svar på ministeriets spørgsmål 2, henvises der i vandkvalitetskravdirektivets artikel 3 og i bilag 1, Del B til det overvågningsprogram, der er foreskrevet i vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3. som er gengivet ovenfor.³⁶

Vandkvalitetskravdirektivet foreskriver i artikel 5 *som supplement* til vandrammedirektivet, at medlemsstaterne skal udarbejde en oversigt over koncentrationen af de prioriterede stoffer, der er oplistet på direktivets bilag 1 Del A. Der kan ifølge artikel 5, stk. 1, være tale om data, der er indsamlet med under vandrammedirektivets artikel 5 og artikel 8, ligesom data kan hidrøre fra den indberetning, der foretages under PRTF-forordningen. Der skal efter direktivets artikel 5, stk. 3, jf. vandrammedirektivets artikel 15, stk. 1, foretages monitoring af den forurening, der er tale om fra prioriterede og visse andre forurenende

³⁵ Samtidig med at de respekterer vandrammedirektivets artikel 4, der indeholder den bindende forpligtelse til at opfylde krav om tilvejebringelse af ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand”, som også er fremhævet i vandkvalitetskravdirektivets formålsbestemmelse, jf. artikel 1.

³⁶ Nedenfor i notatets afsnit 7.2. gengives der citater fra Kommissionens svar, som Miljøministeriet modtog den 10. august 2023, hvori der henvises til vandrammedirektivets bilag V, afsnit 1.3 og vandkvalitetskravdirektivets artikel 3.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

stoffer. Overvågningen skal indgå som et led i medlemsstaternes opfyldelse af de overvågningsforpligtelser, der er fastlagt i vandrammedirektivets artikel 8.

Det fremgår af vandkvalitetskravdirektivets artikel 8 a, at medlemsstaterne kan beslutte at fremlægge et kort, der præsenterer oplysningerne vedrørende den ”kemiske tilstand” af overfladevand for et eller flere af de prioriterede stoffer, der er opregnet i direktivets bilag I, Del A. Sådanne kort kan indgå i vandområdeplanerne, *uden* at kortlægningen i øvrigt ændrer i forhold til de krav, der stilles til medlemsstaterne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a) vedrørende opfyldelse af miljømål (herunder til den kemiske tilstand) og forpligtelser til beskyttelse og forbedring af overfladevandets kvalitet. Kortlægningen *berører heller ikke* de forpligtelser, der er opstillet i vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra k) vedrørende formulering af indsatsprogrammer, der kan bidrage til at forbedre tilstanden, hvor den ikke er god. Kortlægningen *berører heller ikke* den i vandrammedirektivets artikel 16, stk. 6 fastlagte forpligtelse for Kommissionen og medlemsstaterne til at iværksætte en særlig indsats i forhold til de prioriterede stoffer, der er opregnet på vandkvalitetskravdirektivets bilag I, Del A, med henblik på at sikre en progressiv reducere af forureningen med de prioriterede stoffer.

4.2. Manglende kendskab til og begrænset dansk overvågning af MFS i overfladevand

Det må konstateres, at der ikke i Danmark som led i de basisanalyser, der blev gennemført forud for vedtagelse af den 3. vandplanlægnings i juni 2023, er foretaget en dækkende måling af de koncentrationer, der er af de forskellige MFS'er i overfladevand.

Det manglende kendskab kommer til udtryk i Miljøministeriets ”*Vandområdeplanerne 2021-2027*” (VP3), juni 2023, hvor der oplyses om, hvordan status var under den anden vandplanlægningsperiode (2015-2021) og hvad der er foregået siden:³⁷

”Miljøfarlige forurenende stoffer

Indsatsprogrammet for planperioden 2015-2021 omfattede opsporing af punktkilder til udledning af de miljøfarlige forurenende stoffer, der i forbindelse med vandområdeplanerne 2015-2021 blev konstateret at forekomme i vandmiljøet i koncentrationer over miljøkvalitetskravene. Det vil sige vandområder, som ikke var i god økologisk tilstand for nationalt specifikke stoffer, eller som var i ikke-god kemisk tilstand for EU-prioriterede stoffer. EU-Prioriterede stoffer er 45 miljøfarlige forurenende stoffer, som er opført på en liste i vandrammedirektivets bilag 10. Om nødvendigt skulle miljømyndighederne revidere gældende godkendelser og tilladelser, hvor der var hjemmel hertil i sektorlovgivningen. Indsatsen skulle gennemføres for de vandområder, hvor der blev konstateret overskridelser af miljøkvalitetskravene. Miljømyndighederne gennemgik i perioden april-september 2020 eksisterende godkendelser og tilladelser, og de forventes efterfølgende at have foretaget eventuelle nødvendige revisioner heraf. Foruden denne opsporing af punktkilder har Miljøstyrelsen fået gennemført et projekt om kvantificering af tilførsel af miljøfarlige forurenende stoffer fra diffuse kilder til vandmiljøet.

³⁷ Citatet er fra Miljøministeriets ”*Vandplanerne 2021-2027*”, side 9 hhv. fra side 11. I det, der citeres fra side 11, henvises der til ministeriets Tabel 1.1, der viser den procentvise fordeling af tilstandsklasser fordelt på naturlige og stærkt modificerede eller kunstige vandløb nationalt og for de fire vandområdestriker.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Siden offentliggørelsen af vandområdeplanerne 2015-2021 er miljøkvalitetskrav for et yderligere antal miljøfarlige forurenende stoffer trådt i kraft og kan derved indgå ved klassificering af over-fladevandområders tilstand. Derudover er antallet af målestationer for så vidt angår miljøfarlige forurenende stoffer udvidet. Nærværende vandområdeplaner er således baseret på et mere omfattende datagrundlag og dermed mere sikker viden om forekomsten af miljøfarlige forurenende stoffer i vandmiljøet end vandområdeplanerne 2015-2021....

I ovenstående indgår ikke forekomst af miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke datagrundlaget er forbedret i løbet af anden planperiode. I vandområdeplanerne 2015-2021 udgjorde vandløb i god, ikke-god og ukendt økologisk tilstand med hensyn til forekomst af nationalt specifikke stoffer henholdsvis 125, 42 og 18.725 km, mens de her i vandområdeplanerne 2021-2027 udgør henholdsvis 190, 900 og 17.490 km. Vandløb i god, ikke-god og ukendt kemisk tilstand, som bestemmes af forekomst af prioriterede stoffer, udgjorde i vandområdeplanerne 2015-2021 henholdsvis 38, 163 og 18.690 km, mens de her i vandområdeplanerne 2021-2027 udgør henholdsvis 240, 870 og 17.460 km.”

At der er mange prioriterede stoffer og andre MFS'er i de danske vandområder, der ikke er et eksisterende kendskab til koncentrationen af, fremgår bl.a. af ministeriets vejledning nr. 9210 til indsatsprogrambekendtgørelsen. Det oplyses heri:³⁸

”I MiljøGIS tilknyttet vandområdeplanerne kan ses, hvilke vandområder der er i henholdsvis god, ikke-god og ukendt tilstand med hensyn til forekomst af miljøfarlige forurenende stoffer. At et vandområde er i ukendt tilstand betyder, at der enten ikke foreligger overvågningsdata for området, eller at de eksisterende data ikke har kunnet vurderes, f.eks. fordi der er for få data eller for høj en kvantifikationsgrænse....

I tabellen nedenfor ses for hvilke stoffer, der i ét eller flere tilfælde er konstateret overskridelser af de fastsatte miljøkvalitetskrav i vandløb, søer eller kystvande og territorialfarvande. I MiljøGIS og på vandplan-data.dk er der mulighed for at tilgå information for pågældende vandområder om for hvilket stof, miljøkvalitetskravet i givet fald er overskredet, og hvilket stof indsatsen derfor skal rettes mod.

	Kemisk tilstand	Økologisk tilstand
Vandløb	Antracén, cadmium, kviksølv, naphthalen, nonylphenoler, PFOS	Alkylbensensulfonat, barium, kobber, sum af methylnaphthalener, zink
Søer	Antracén, bly, cadmium, kviksølv, naphthalen, nonylphenoler, PFOS	Sum af methylnaphthalener, vanadium
Kystvande	Antracén, sum af BDE, bly, cadmium, kviksølv, naphthalen, nonylphenoler, octylphenoler	Sum af methylnaphthalener

³⁸ Vejledning nr. 920 side 28.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Det fremgår endvidere af DCE's "Novana. Tilstand og udvikling 2008-2019" rapport nr. 466/2021, at der aktuelt kun foreligger aktuelt *estimerede baggrundkoncentrationer* for enkelte stoffer.

Den begrænsede overvågning, der er foretaget af MFS-koncentrationerne i Danmark, kommer bl.a. til udtryk i Miljøministeriets vejledning nr. 9210 til indsatsprogrambekendtgørelsen, hvori man bl.a., kan læse følgende under punkt 4.3. om indsatsen overfor MFS:

"Som en del af Miljøstyrelsens overvågningsprogram, som ligger til grund for vandområdeplanernes tilstandsvurderinger, bliver koncentrationen af miljøforurenende stoffer målt i visse målsatte vandløb, søer og kystvande" (min fremhævelse)

Konklusion: Det er således langt fra i alle vandområder, der udføres en overvågning af MFS, og det er ikke alle stoffer, der måles for.

4.3. Den af ministeriet forudsatte vurdering af tilstanden ift. MFS

I Miljøministeriets ovenfor nævnte vejledning nr. 9210 til indsatsprogrambekendtgørelsen fastslås det, at det er op til den ansvarlige myndighed, der skal træffe afgørelse om en miljøgodkendelse/revurderingsafgørelse eller en spildevandstilladelse – herunder med hvilke vilkår, afgørelsen meddeles – at vurdere, om der kan udledes spildevand med MFS til en recipient. Der oplyses følgende i vejledning nr. 920 om indsatsprogrambekendtgørelsen:³⁹

"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."

Når det, der her citeres fra vejledning nr. 920 om indsatsprogrambekendtgørelsen, sammenholdes med det, der er gengivet ovenfor i notatets afsnit 3.2. om det begrænsede kendskab, der i dag er tale om i forhold til koncentrationerne af MFS i de danske overfladevandområder, må konklusionen være, er der ikke altid er megen hjælp at hente i FAQ-

³⁹ Citatet er fra vejledningen side 43 f.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

vejledningen for de kommunale myndigheder og deres rådgivere, hvis de ønsker at sikre, at der *ikke* indtræder en situation, hvor den konkrete tilladte udledning af MFS sker til et område, hvor koncentrationen af et eller flere af de relevante MFS'er allerede er for højt.

Det fastslås i vejledning nr. 920 til indsatsprogrambekendtgørelsen, at der ikke skal foretages nogen indsats i forhold til de recipienter, hvor tilstanden er ukendt. Det oplyses i vejledningen:⁴⁰

”MiljøGIS tilknyttet vandområdeplanerne kan ses, hvilke vandområder der er i henholdsvis god, ikke-god og ukendt tilstand med hensyn til forekomst af miljøfarlige forurenende stoffer. At et vandområde er i ukendt tilstand betyder, at der enten ikke foreligger overvågningsdata for området, eller at de eksisterende data ikke har kunnet vurderes, f.eks. fordi der er for få data eller for høj en kvantifikationsgrænse. I vandområder med ukendt tilstand skal der ikke gennemføres en indsats” (min fremhævelse).

Konklusion: Det manglende kendskab til et vandområdes konkrete status forudsættes af ministeriet at begrunde, at de myndigheder, der har kompetence til at træffe afgørelser om spildevandstilladelser, miljøgodkendelser og påbud, ikke skal bekymre sig om recipientens mulighed for at modtage flere stoffer.

5. Direktivernes hhv. FAQ-vejledningens anvendelse af repræsentative målepunkter mv.

Bandt de mest omdiskuterede bestemmelser i FAQ-vejledningen er angivelsen i FAQ 43 af repræsentative målepunkter som grundlag for vurderingen af, om der kan udledes konkrete MFS til en given recipient.

Da det er fremgået af det, der er oplyst ovenfor i afsnit 4.2., at der ikke i dag er et kendskab til de aktuelle koncentrationer i alle de miljøfarlige stoffer i de danske vandområder, bliver anvendelse af repræsentative målepunkter allerede af den grund udfordret. Her skal der redegøres for, hvordan ordet ”repræsentative målepunkter” indgår i vandkvalitetskravdirektivet, som Danmark er forpligtet til at gennemføre EU-konformt, henholdsvis hvordan ”repræsentativt målepunkt” opfattes og anvendes i FAQ-vejledningen.

EU-Domstolens principielle dom i sagen C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* inddrages ligeledes, da den har betydning ved stillingtagen til de krav, der stilles til medlemsstaternes dokumentationsforpligtelser.

5.1. Angivelsen af ”repræsentative målepunkter” i vandkvalitetskravdirektivet

Det er i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, at begrebet ”repræsentativt målepunkter” indgår som en del af de krav, der stilles til medlemsstaterne om at de skal tilvejebringe et datagrundlag, der gør det muligt for dem at kende den aktuelle koncentration af prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer i overfladevand.

⁴⁰ Vejledningens afsnit 4.3 ”Indsatser overfor miljøfarlige forurenende stoffer”, side 27.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Bemærk i citatet fra direktivets Del B, der gengives nedenfor, at der anvendes forudsætninger om, at der er tale om flere repræsentative punkter, der er udvalgt, fordi der på de pågældende punkter er foretaget

- *gennemsnitlige målinger på forskellige tidspunktet af året, og at*
- *sådanne målinger er foretaget på ”hvert repræsentativt målepunkt”.*

Der er efter direktivet tale om anvendelse måleenheder, der vedrører årsgennemsnittet (AA-EQS), henholdsvis måleenheder, der vedrører den maksimale koncentration (MAC-EQS). Som enhed anvendes der i forbindelse med stillingtagen til de gældende miljøkvalitetskrav i direktivets bilag 1, Del A, enheden

- $\mu\text{g/l}$ for udledning af MFS til overfladevand, der påvirker recipientens vand,
- $\mu\text{g/kg}$ våd vægt for udledning, der påvirker biota.

De krav til de udførte målinger og analyser, der angives i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, skal forstås i lyset af de krav, der er opstillet i vandrammedirektivets artikel 5, jf. bilag V punkt 1.3., der omtales nedenfor.

Vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, har følgende ordlyd:⁴¹

”B. ANVENDELSE AF DE I DEL A ANFØRTE MILJØKVALITETSKRAV (EQS)

1. *Kolonne 4 og 5 i tabellen⁴²: For et givet overfladevandområde betyder anvendelse af AA-EQS, at det aritmetiske gennemsnit af koncentrationer, der er målt på forskellige tidspunkter af året, ved hvert repræsentativt målepunkt inden for vandområdet ikke overstiger kravværdien.*

Beregningsmetoden af det aritmetiske gennemsnit, den benyttede analysemetode og den metode, hvorefter miljøkvalitetskravene anvendes, hvis der ikke er nogen hensigtsmæssig analysemetode, som opfylder minimumsydeevnekriterierne, skal være i overensstemmelse med gennemførelsesretsakter om vedtagelse af tekniske specifikationer for kemisk overvågning og kvalitet vedrørende analyseresultater i overensstemmelse med [vandrammedirektivet].

2. *Kolonne 6 og 7 i tabellen⁴³: For et givet overfladevandområde betyder anvendelse af MAC-EQS, at den koncentration, der er målt ved hvert repræsentativt målepunkt inden for vandområdet, ikke er højere end kravværdien.*

I overensstemmelse med afsnit 1.3.4 i bilag V til [vandrammedirektivet] kan medlemsstaterne dog indføre statistiske metoder, som f.eks. percentil beregning, for at opnå et acceptabelt konfidensniveau og en acceptabel præcision med henblik på at

⁴¹ Henvielsen til i bilaget til direktiv 2000(60/EF er en henvisning til vandrammedirektivet. I citatet er der for klarhedens skyld derfor foretaget en erstatning til [vandrammedirektivet]

⁴² Kolonne 4 vedrører AA-EQS indvand. Medmindre andet er angivet, gælder det for den samlede koncentration af alle isomerer.

Kolonne 5 vedrører andet overfladevand. Indvande omfatter vandløb og søer og dertil knyttede kunstige eller stærkt modificerede vandområder.

⁴³ Kolonne 6 angiver MAC-EQS for indvand, og kolonne 7 angiver MAC-EQS andet overfladevand



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

fastslå, om MAC-EQS er overholdt. Hvis medlemsstaterne gør dette, skal de statistiske metoder være i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser, der er fastsat efter den undersøgelsesprocedure, der henvises til i artikel 9, stk. 2, i nærværende direktiv.

3. EQS for vand fastsat i dette bilag er udtrykt som samlet koncentration i hele vandprøven.

Uanset første afsnit er det tilfældet for så vidt angår cadmium, bly, kviksølv og nikkel (i det følgende benævnt »metaller«), at EQS for vand gælder for koncentrationen i opløsning, dvs. den opløste fase af en vandprøve, der er filtreret gennem et 0,45 µm-filter eller behandlet tilsvarende eller, hvor det specifikt er angivet, for den biotilgængelige koncentration.

Medlemsstaterne kan, når de vurderer overvågningsresultaterne i forhold til det relevante EQS, tage hensyn til:

a) de naturlige baggrundskoncentrationer af metaller og metalforbindelser, hvis sådanne koncentrationer gør det umuligt at overholde det relevante EQS

b) vandets hårdhed, pH, opløst organisk kulstof eller andre kvalitetsparametre, der påvirker metallers biotilgængelighed, idet den biotilgængelige koncentration fastsættes på grundlag af hertil egnet modellering af biotilgængeligheden.”

Som det fremgår af det citerede fra vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, er det i relation til udledning af prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer (MFS), der påvirker vandets kvalitet (kolonne 4 og 5), relevant om det årlige gennemsnit (AA-EQS) for koncentrationen hhv. i indvand og i andet overfladevand holder sig inden for de opstillede grænseværdier. Det fremgår af det citerede, at der forudsættes at være tale om en situation, hvor de nationale myndigheder som led i den forudsatte tilvejebringelse af et kendskab til koncentrationerne i recipienten:⁴⁴

- har foretaget målinger af koncentrationerne af de enkelte MFS'er på forskellige målepunkter,
- at de udvælger repræsentative målepunkter ud fra de konstaterede koncentrationer, og
- at de anvender et aritmetisk gennemsnit af de opnåede måleresultater.

I forhold til den højest tilladelige koncentration (MAC-EQS) af de enkelte miljøfarlige stoffer i det indvand hhv. overfladevand, der skal modtage udledningen af MFS, fastslås det ligeledes i Del B punkt 2, at det er de koncentrationer, der er målt for hvert repræsentativt målepunkt, der er relevante, når myndighederne skal vurdere, om det er muligt at udlede de pågældende stoffer inden for de opstillede grænseværdier. Forståelsen af dette punkt 2 er i forbindelse med den revision, der blev foretaget af direktivet i 2013, blevet præciseret med en henvisning til vandrammedirektivets bilag V punkt 1.3.4., der

⁴⁴ Der kan her henvises til det, der fremgår af notatets afsnit 4 om direktivernes krav om kendskab til koncentrationen af de enkelte stoffer.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

fastlægger kravene til overvågningsfrekvenser m.v. Man kan bl.a. læse følgende i det punkt, der henvises til i vandrammedirektivets bilag V:

"1.3.4. Overvågningsfrekvens

I kontrolovervågningsperioden gælder de frekvenser, der er anført nedenfor, for overvågningsparametre, der er indikatorer for fysisk-kemiske kvalitetselementer, medmindre større intervaller er berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger. For biologiske eller hydro-morfologiske kvalitetselementer foretages overvågningen mindst en gang i kontrolovervågningsperioden.

Operationel overvågning: frekvensen af den overvågning, der er nødvendig for alle parametre, fastsættes af medlemsstaterne på en sådan måde, at der fremkommer tilstrækkelig mange data til en pålidelig vurdering af det relevante kvalitetselements tilstand. Som en retningslinje bør overvågningen finde sted med intervaller, der ikke er længere end dem, der er angivet i oversigten nedenfor, medmindre større intervaller vil være berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger.

Frekvenserne vælges på en sådan måde, at der opnås et acceptabelt pålideligheds- og præcisionsniveau. Vandområdeplanen skal indeholde skøn over det pålideligheds- og præcisionsniveau, der er opnået i overvågningsystemet.

Der vælges overvågningsfrekvenser, der tager hensyn til variabiliteten i parametre, der er et resultat af både naturlige og menneskelige forhold. De tidspunkter, hvorpå overvågningen foretages, udvælges på en sådan måde, at årstidsvariationernes virkning på resultaterne minimeres, og det sikres, at resultaterne afspejler ændringer i vandområdet, der skyldes ændringer som følge af menneskelige belastninger. Supplerende overvågning på forskellige årstider inden for samme år foretages om nødvendigt for at opfylde dette mål."

Det citerede efterlader ikke nogen tvivl om, at der stilles klare krav til gennemførelse af konkrete målinger, der skal tilvejebringe data, som gør det muligt at finde repræsentative målepunkter for MAC-EQS, der tilvejebringer et dækkende billede af vandets tilstand.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3.1. indeholder vandrammedirektivet præcise krav til overvågningen af overfladevand. Den retlige betydning, som de nævnte regler har for de nationale myndigheders forpligtelser til at foretage konkrete målinger i flere repræsentativt udvalgte målepunkter, kan udledes af EU-Domstolens præmisser i sagen C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*. I dommens præmisser er der i alt væsentligt tale om en gentagelse af de præmisser, der indgår i C-461/13 *Weser*, der vedrører forringelsesbegrebets betydning i forhold til overfladevand, Dommen i sagen C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

vedrører grundvandets tilstand,⁴⁵ men Domstolen har i den praksis, der er udviklet vedrørende forringelsesbegrebet fastslået, at betragtningerne, der er langt til grund i forhold til overfladevand, også kan anvendes i forhold til grundvand og omvendt.⁴⁶

I sagen C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* fastslog Domstolen, at medlemsstaterne skal tilvejebringe et dækkende billede af vandets tilstand ved at samle data fra samtlige de repræsentative overvågningspunkter, der er i det relevante vandområde.⁴⁷ I præmisser henvises der til, at overvågningspunkterne skal udvælges i overensstemmelse med det, der er opstillet af krav i vandrammedirektivets bilag V, og at det heraf fremgår, at målepunkterne skal udvælges på en måde, der sikrer et sammenhængende og omfattende overblik over vandets kemiske tilstand i hvert vandløbsopland.⁴⁸ Det understreges, at navnlig de enkelte overvågningssteders rolle og betydning for overvågningen af vandets kvalitet er af central betydning, og at manglende overholdelse af et kvalitetselement på et enkelt overvågningspunkt derfor vil være nok til, at det må konstateres, at der foreligger en forringelse af en vandforekomsts tilstand. Det tilføjes, at der med henblik på at sikre sammenhæng og overblik er fastsat forskellige kriterier for udvælgelsen af kontrolsteder i bilag V, der, som skal give repræsentative overvågningsdata.⁴⁹ Manglende overholdelse af et kvalitetselement på et enkelt overvågningspunkt indebærer således ifølge Domstolen, at der foreligger en forringelse af den kemiske tilstand for i det mindste en betydelig del af et relevante vandområde.⁵⁰

5.2. Oplysninger om anvendelse af ét repræsentativt målepunkt i FAQ-vejledningen
I vejledningen under FAQ 43, punkt 1 ”*Miljøkvalitetskrav for vand er overskredet i overfladevand*”, kan man læse følgende om anvendelse af ét repræsentativt målepunkt:

”... Miljømyndigheden skal derudover ved beregning sikre, at udledning til vand eller luft ikke medfører en stigning i koncentrationen af pågældende forurenende 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....

Miljømyndigheden kan træffe afgørelse ud fra de fortyndingsmodeller, der er henvist til i svar på spørgsmål 68 ”Hvilken fortynding kan man regne med efter en udledning?” Disse modeller har dog en begrænsning i

⁴⁵ For så vidt angår beskyttelsen af grundvandet imod forringelse henvises der til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b, nr. i).

⁴⁶ EU-Domstolen har gentagne gange fastslået, at der ikke er forskel på, hvordan forpligtelserne skal fortolkes ift. overfladevand og grundvand

¹⁰⁷ Dommens præmis 112.

⁴⁸ Dommens præmis 113.

⁴⁹ Domstolen præmis 114.

⁵⁰ Dommens præmis 115.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

deres rækkevidde. Ansøger kan også vælge for egen regning at få udført supplerende fortyndingsberegninger i større afstand fra udledningspunktet, hvis det repræsentative målepunkt er placeret længere væk fra udledningspunktet end rækkevidden for fortyndingsmodellerne, der er henvist til i svaret på spørgsmål 68.” (mine fremhævelser)

Det fremgår af det citerede, at det i FAQ-vejledningen forudsættes, at den myndighed, der skal træffe afgørelse, har forskellige muligheder, når det skal vurderes, om udledningen vil indebære, at vandområdet på grund af den aktuelle tilladelse (og ikke ud fra den samlede kumulative koncentration) kommer til at indeholde for høje koncentrationer af de relevante stoffer. Det, der forudsættes, er endvidere:

- at den ansvarlige myndighed foretager en beregning af, om der vil være tale om en målbar stigning i koncentrationen i ”et repræsentativt målepunkt”
- ved beregning af en evt. koncentrationsstigning kan myndigheden anvende almindeligt anvendte analysemetoder, der lever op til bekendtgørelse nr. 529 af 14. maj 2023 om kvalitetskrav til miljømålinger⁵¹
- den ansvarlige myndighed kan også vælge at anvende en fortyndingsmetode, som i vejledningen beskrives som metoder af begrænset anvendelighed
- den ansvarlige myndighed kan endvidere overlade det til ansøgeren for egen regning at foretage fortyndingsberegninger i større afstand fra udledningspunktet, hvis der repræsentative målepunkt er placeret længere væk fra udledningspunktet end rækkevidden af fortyndingsmodellerne

Der er således indlagt alternative valgmuligheder for den myndighed, der skal træffe afgørelse om en konkret udledning af MFS, der på ingen måde vil kunne tages som udtryk for, at der foretages en måling i repræsentative målepunkter efter det i vandkvalitetskravdirektivets bilag I, Del B beskrevne (som er citeret ovenfor).⁵²

I FAQ 43’s afsnittet ”I. Miljøkvalitetskrav for biota er overskredet i overfladevandet” fastslås det bl.a. om de frihedsgrader, som miljømyndigheder tillægges:

”Der kan dog være situationer, hvor det generelle kvalitetskrav vurderes overholdt i overfladevandet, men hvor biotakravet vurderes overskredet. Grundet sammenhængen mellem fastsættelse af biotakravet og det generelle kvalitetskrav kan miljømyndigheden ved fastsættelse af udlederkrav for en udledning antage, at udledningen ikke vil give anledning til yderligere forringelse af tilstanden af biota, hvis udledningen ikke medfører overskridelse af det generelle kvalitetskrav i randen af en eventuel blandingzone.”

⁵¹ Se i den sammenhæng FAQ 53, hvori det fastslås, at der kan være udfordringer med anvendelsen af analysemetoders detektionsgrænse.

⁵² Det, der tilføjes under punkt 3 i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, som vedrører kvalitetskravet (EQS), der skal forstås som udtryk for den samlede koncentration i hele vandprøven – og de særlige vilkår ift. at måle på cadmium, bly, kviksølv og nikkel (benævnt som metaller) – skal jeg blot kommentere på ved at fastslå, at det fremgår af DCE’s ovenfor nævnte rapport, ”Novana. Tilstand og udvikling 2008-2019” rapport nr. 466/2021, at der aktuelt kun foreligger *estimerede baggrundkoncentrationer* for enkelte stoffer.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

I vejledningens FAQ 43 afsnit ”III. Miljøkvalitetskrav for sediment er overskredet i overfladevandet” kan man også læse om den fleksibilitet, der er tale om, ligesom der kan læses om de forudsætninger, der lægges til grund i forhold til den samlede koncentration af det pågældende stof i sedimenter. Det oplyses:

”Der vil være overfladevande, hvor den i forvejen forekommende koncentration er væsentlig højere end stoffets miljøkvalitetskrav, hvorfor udledninger i potentielt høje koncentrationer ikke vil medføre en beregnet koncentrationsstigning i sedimentet. Godkendelses- og tilladelses myndigheden skal derfor ved sin afgørelse sikre, at udledningen i sig selv ikke vil hindre opfyldelse af miljøkvalitetskravet for overfladevandet. Udledningen i sig selv må derfor ikke medføre en overskridelse af miljøkvalitetskrav i sedimentet. Til beregning heraf skal der ikke inddrages den i forvejen forekommende koncentration.

For at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau bør miljømyndigheden derudover kun tillade en beregnet gennemsnitlig årlig stigning af koncentrationen i sedimentet som følge af en udledning på 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. Koncentrationsstigningen er en stigning i koncentrationen i overfladevandet i forhold til den i forvejen forekommende koncentration.” (mine fremhævelser)

Det fremgår af citerede, at der her accepteres overskridelser i koncentrationen af MFS i sediment, som forårsages af den konkrete tilladelse. Der accepteres samtidig en stigning i koncentrationen af det miljøfarlige stof på 1% af den eksisterende for høje koncentration.

Konklusion: Der må med andre ord ifølge FAQ 43 godt – ud fra en væsentlighedsvurdering – accepteres en yderlig koncentration af stoffet som konsekvens af den aktuelle udledning. At anvende den i øvrigt isolerede vurdering af den konkrete udledning og tilmed acceptere en væsentlighedsvurdering er helt klart ikke i overensstemmelse med det, der forudsættes efter den gældende fortolkning af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a).

5.3. FAQ-vejledningen anvisninger om udpegning af ”et repræsentativt målepunkt”

I vejledningens FAQ 43, der bærer overskriften ”Hvordan fastsættes kravværdier for et givet stof i en udledning, når miljøkvalitetskrav for stoffet i forvejen er overskredet i overfladevandet?”, kan man læse følgende om, hvad der i vejledningen angives en konkret anvisning på, hvordan der kan udvælges et repræsentativt målepunkt:

”Det repræsentative målepunkt vælges eller placeres ud fra følgende:

Trin 1. Hvis der er en overvågningsstation, der overvåges eller har været overvåget for miljøfarlige forurenende stoffer i det berørte overfladevand, typisk et målsat overfladevandområde, anvendes denne som målepunkt. Hvis der er flere overvågningsstationer med målinger af



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

miljøfarlige forurenende stoffer i overfladevandet, vælges den station, der vurderes at være mest repræsentativ for overfladevandet, fx stationen med flest og/eller nyeste data for miljøfarlige forurenende stoffer. Overvågningsstationer kan fremsøges via dette link til miljødata.dk: <https://miljoedata.miljoportal.dk/>

Og ved at filtrere under kemi (f.eks. på Miljøfarlige stoffer i vand – vandløb).

Trin 2. Hvis trin 1 ikke er muligt, men der er andre overvågningsstationer i overfladevandet, som anvendes til overvågning af miljøtilstanden i vandområdet, anvendes den station, der vurderes bedst at repræsentere overfladevandet som helhed.

Trin 3. Hvis der ingen overvågningsstationer er i det berørte overfladevand, kan miljømyndigheden anvende følgende kriterier for placering af et målepunkt til brug for beregninger:

a. Kystvande: Hvis dybdeforholdene kendes, placeres det teoretiske målepunkt for vand og sediment, hvor overfladevandet er dybest. Hvis dybdeforholdene ikke kendes, placeres det fiktive målepunkt i overfladevandets geografiske midtpunkt.

b. Søer: Hvis dybdeforholdene kendes, placeres det teoretiske målepunkt for vand og sediment, hvor søen er dybest. Hvis dybdeforholdene ikke kendes, placeres det fiktive målepunkt i søens geografiske midtpunkt.

c. Vandløb: Det teoretiske målepunkt placeres i midtpunktet for vandløbsstrækningens eller vandløbsvand-områdets udstrækning under hensyn til egnethed og repræsentativitet i forhold til strækningen eller vandområdet”.

Den angivne trinvis fremgangsmåde, hvor der reelt kun i første trin anvendes det, som ministeriet beskriver som ”et repræsentativt målepunkt”, afslører at der ikke reelt er tale om en anvendelse af ”et repræsentative målepunkt”.

Det er efter det ovenfor citerede heller ikke indholdet af de pågældende stoffer i vandområdet, der er relevant ved stillingtagen til, om der foreligger noget, der kan beskrives som ”et repræsentativt målepunkt”. Der forudsættes efter det i FAQ 43 beskrevne om ”metoden” ikke andet end, at der måske tidligere har været foretaget nogle målinger på det pågældende sted af de relevante MFS’er – ligesom myndighederne kan vælge mellem ét af flere mulige ”repræsentative målepunkter”, hvis der er foretaget målinger tidligere.

Konklusion: Det er ikke, sådan som forudsat i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B, jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3, tale om anvender data fra samtlige de eksisterende repræsentative målepunkter, som kan sikre tilvejebringelse af et dækkende billede.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

6. Direktivernes forståelse hhv. FAQ-vejledningens forståelse af anvendelsen af blandingszoner

I dansk ret er anvendelsen af blandingszoner indføjet i udledningsbekendtgørelsen, der som nævnt ovenfor er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Anvendelsen af blandingszoner er relevant i forbindelse med formulering af miljøgodkendelser/revurderingsafgørelser og spildevandstilladelser. Reglerne er fortolket i FAQ-vejledningen, der her sammenholdes med direktivreglerne.

6.1. Vandkvalitetskravdirektivets regler om blandingszoner

På EU-niveau er der i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 etableret mulighed for, at medlemsstaterne inden for nogle retlige begrænsninger kan anvende blandingszoner. Reglen er bl.a. fortolket i Kommissionens "*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*".⁵³

Der accepteres under nærmere angivne klare betingelser, at der kan foretages en udledning af prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor der i udledningen indgår stoffer, der konkret overskrider de angivne maksimale koncentrationer. De retlige rammebetingelser for anvendelse af blandingszoner fremgår bl.a. af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 1, der fastslår, at:

" Medlemsstaterne kan udpege blandingszoner omkring udledningpunkter. Koncentrationerne af et eller flere af de i bilag I, Del A, anførte stoffer kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for sådanne blandingszoner, hvis de ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af disse krav." (mine fremhævelser)

Det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 1, jf. citatet, at overskridelse af miljøkvalitetskrav alene kan finde sted indenfor blandingszonen.

Ordlyden af udledningsbekendtgørelsens § 8, stk. 1 – anvender formuleringen "*inden for sådanne blandingszoner*" – er på linje med ordlyden af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 1.

6.1.1. Krav om oplysninger i vandområdeplanerne om anvendelse af blandingszoner

Det fastslås i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 2, 1. led, at de medlemsstater, der udpeger blandingszoner, skal indføre oplysninger i deres vandområdeplaner om den fremgangsmåde og de metoder, der er anvendt til at definere blandingszoner, ligesom der skal indgå oplysninger i vandområdeplanerne om de foranstaltninger, der er truffet for at mindske udstrækningen af blandingszonerne i fremtiden. Som eksempler på sådanne foranstaltninger nævner artikel 4, stk. 2, litra b) oplysninger om:

- at der i indsatsprogrammet indgår bestemmelser om myndighedernes begrænsning af prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, hvor bestemmelserne er

⁵³ Kommissionens retningslinjerne er fra december 2010 – de er tilgængelige på internettet.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

- formuleret i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra k), jf. sidstnævnte direktivs artikel 16,⁵⁴
- at der i forbindelse med myndighedernes obligatoriske revurdering af de i IE-direktivet omhandlede miljøgodkendelser, der skal foretages senest 10 år efter at virksomhedens anlægs- og driftsbetingelser senest blev godkendt eller revideret,⁵⁵ skal tages højde for det konkrete behov, der er for at mindske udstrækningen af de etablere blandingszoner, og/eller
 - at der i indsatsprogrammets grundlæggende foranstaltninger ift. punktkilder er fastlagt forpligtelser for de ansvarlige myndigheder til at tage initiativer i overensstemmelse med det, der fremgår af vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra g).

Konklusion: Der er således forudsat i vandkvalitetskravdirektivet, at der indgår præcise oplysninger i vandområdeplanerne vedrørende reduktion af de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer (dvs. MFS), der udledes i situationer, hvor der udlægges blandingszoner.

6.1.2. Indsatsprogrambestemmelser og målopfyldelse ved anvendelse af blandingszoner
Der skal efter vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra g) indgå grundlæggende foranstaltninger, når der anvendes blandingszoner. Foranstaltningerne iværksættes i forhold til udledninger fra punktkilder i form af krav om forudgående regulering:

”såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, eller krav om forhåndstilladelse eller registrering baseret på generelle bindende regler, der indeholder emissionskontrolforanstaltninger for de pågældende forurenende stoffer, herunder kontrolforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 10 og 16. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres.”

Det følger endvidere af vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra k), jf. direktivets artikel 16, at der i de vedtagne indsatsprogrammer skal være tale om en understøttende indsats, der skal igangsættes i regi af vandkvalitetskravdirektivet og dets bilag I, Del A i forhold til forurening med MFS. Sådanne foranstaltninger fremhæves også i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 2, litra b), der fastlægger de krav, der kan stilles i forbindelse med etablering af blandingszoner. Der skal iværksættes foranstaltninger, der sikrer en progressiv reduktion af forureningen med prioriterede stoffer og andre stoffer, som ellers vil kunne forhindre medlemsstaterne i at opfylde de mål for overfladevandområderne, der er opstillet i vandrammedirektivets artikel 4.

Vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 3 fastslår, at der skal være tale om en koordinering af anvendelsen af blandingszoner med den generelle vandplanlægning, herunder i det, der er foreskrevet i det indsatsprogram, medlemsstaterne skal udarbejde efter

⁵⁴ Vandrammedirektivets artikel 16 vedrører EU-institutionernes forpligtelser til at vedtage foranstaltninger, der vedrører udledningen til og koncentrationen af prioriterede stoffer og andre forurenende stoffer i overfladevand.

⁵⁵ Se vedrørende revurderingsforpligtelserne i IE-direktivets artikel 21, stk. 1, Ellen Margrethe Basse ”Erhvervs miljøretten” (op. cit.), side 802ff.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

vandrammedirektivets artikel 11. Det fremgår også meget klart af de grundlæggende forpligtelser om løbende forbedringer, der er angivet i sidstnævnte direktivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. ii)⁵⁶ og nr. iii)⁵⁷ samt ikke mindst af de forpligtelser, der fremgår af artikel 4, stk. 1, litra a) nr. iv)⁵⁸ om indsatsen i forhold til reduktion af prioriterede og andre miljøfarlige stoffer, at de nationale myndigheder ikke kan undlade at iværksætte bidrag til en reduktion.

Konklusion: Der er således forudsat, at der nationalt vedtages præcise bestemmelser i indsatsprogrammet vedrørende reduktion af de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer (dvs. MFS), der udledes i situationer, hvor der udlægges blandingszoner.

6.1.3. *Krav om kendskab til koncentration og om gennemførelse af analyser m.v.*

Vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, der opstiller rammerne for anvendelse af blandingszoner, skal læses i sammenhæng med:

- kravene om udarbejdelse af basisanalyser, karakterisering og overvågning af overfladevandets tilstand, der skal udføres efter vandrammedirektivets artikler 5 og 8,⁵⁹ herunder med respekt for forpligtelserne til at opnå miljømålene ”god tilstand”, til at forbedre den, hvis den ikke er god, og til ikke at forringe tilstanden som forpligtelserne er fastslået i artikel 4,⁶⁰
- forpligtelserne i vandkvalitetskravdirektivets artikel 3, stk. 3,⁶¹ der fastlægger medlemsstaternes forpligtelse til at foretage analyser af de langsigtede udviklingstendenser for koncentrationerne af de prioriterede stoffer i bilag 1, del A, som har tendens til at blive akkumuleret i sediment og/eller biota, og
- vandkvalitetskravdirektivets artikel 5, stk. 3,⁶² der pålægger medlemsstaterne at sende de oversigter, der udarbejdes over udledninger m.v., til Kommissionen.

⁵⁶ I vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. ii) fastslås det: ”medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.”

⁵⁷ I vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. iii) fastslås det: ”medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potenti-ale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8”.

⁵⁸ I vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a, nr. iv) fastslås det: ”medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1 og 8, med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer med forbehold af de for de berørte parter relevante internationale aftaler, som der henvises til i artikel 1.” (min fremhævelse)

⁵⁹ Vedrørende den i direktiverne forudsatte indsamling af dokumentation for koncentrationen af de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer (MFS), se ovenfor i afsnit 4.1. og afsnit 5.1.

⁶⁰ Forpligtelsen til at respektere vandrammedirektivets artikel 4 fremgår af vandkvalitetskravdirektivets formålsbestemmelse, jf. artikel 1, der er nævnt ovenfor i afsnit 1.1.

⁶¹ Se vedrørende vandkvalitetskravdirektivets artikel 3 ovenfor i afsnit 4.2.2. Der henvises til kravene i Kommissionens ”Technical Background Document on Identification of Mixing Zones”, side 10, 2. sidste afsnit, 9. linje.

⁶² Kommissionens ”Technical Background Document on Identification of Mixing Zones”, side 10, 1. afsnit, sidste linje.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

6.2. Kan der udledes MFS til blandingszoner, der allerede har for høje koncentrationer af de relevante stoffer?

Det fremgår som nævnt ovenfor i afsnit 1 vedrørende den eksisterende sammenhæng mellem vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet, at sidstnævnte direktiv som datertdirektiv kun indeholder *supplerende regler* til vandrammedirektivets generelle regler om MFS, og ikke indeholder fravigelser fra moderdirektivets krav.

6.2.1. Vandkvalitetskravdirektivet og de supplerende retningslinjer besvarer spørgsmålet benægtende

Da det meget klart fremgår af vandkvalitetskravdirektivets bestemmelser – herunder direktivets formålsbestemmelse, jf. artikel 1 – at vandrammedirektivets artikel 4 skal respekteres, vil det ikke være muligt at udlede prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer (dvs. MFS) til et vandområde, der dermed forhindres i at opfylde miljømålet god tilstand.

I Kommissionens “*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*” er der taget stilling til konkrete spørgsmål, herunder om der kan anvendes blandingszoner, når der er tale om udledning til recipienter, hvor miljøkvalitetskravene allerede er overskredet. Man kan læse følgende:⁶³

“2) What should Member States do if there is already an exceedence of the EQS in the receiving water body?”

This is a consenting policy issue rather than a mixing zone question and while it is recognised as a real problem it should be dealt with under the River Basin Management Planning process directly. In plain terms this means that in circumstances where the upstream quality exceeds the EQS just upstream of the point of discharge a fundamental review of all permits above this point may be required.”

I de retningslinjer, der indgår i “*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*”, oplyses det også, at:

- 1) der skal være tale om en løbende reduktion af blandingszonen, så der også inden for blandingszonen opnås en god økologisk og kemisk tilstand senest den 22. december 2022
- 2) der skal foretages en monitoring i overensstemmelse med direktivkravene, som der er redegjort for ovenfor i afsnit 4.1. og afsnit 5.1.,
- 3) BAT kan ikke fraviges, og der skal indføres strengere emissionskontrolmålinger
- 4) tilstedeværelse af særligt beskyttede områder (dvs. Natura 2000-områder) skal indtages
- 5) en forlængelse af opfyldelsesfristen i forhold til sikring af, at det samlede vandområdedistriks vand har en ”god tilstand” senest den 22. december 2027, kan alene accepteres som en ”misligholdelse” i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, og de deri nævnte betingelser.

⁶³ Kommissionens “*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*”, side 4.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Myndigheden skal derfor i forbindelse med anvendelsen af blandingszoner ifølge direktivet vurdere helt konkret,

- 1) *hvilke* prioriterede, der er oplistet på vandkvalitetskravdirektivets bilag I, Del A, og de nationalt tilføjede farlige stoffer (tilsammen SMF), der ansøges om udledning af
- 2) *hvordan* koncentrationen af de pågældende stoffer der allerede er i den modtagne recipient – herunder vurderet ud fra de fastlagte miljøkvalitetskrav
- 3) *hvad* de kumulative effekter af de allerede tilladte udledninger af de pågældende stoffer samt den diffuse luftbårne eller vandbårne emission af stofferne vil indebære for overholdelsen af de i direktivets bilag 1, Del A, opstillede miljøkvalitetskrav for hvert enkelt stof i den modtagende recipient
- 4) *om den kumulative effekt* efter en meddelt tilladelse vil være inden for de opstillede miljøkvalitetskrav.

Konklusion: Vandkvalitetskravdirektivets regler giver ikke noget grundlag for, at der kan udledes flere prioriterede stoffer til et overfladevand, hvor koncentrationen af det pågældende stof allerede er højere end de opstillede miljøkvalitetskrav til det pågældende stof. Der er endvidere en pligt til løbende at nedbringe koncentrationen til opfyldelse af kravet om god tilstand i vandrammedirektivets artikel 4.

6.2.2. FAQ-vejledningen besvarer spørgsmålet bekræftende

I FAQ-vejledningen oplyses det under punkt 9, at:⁶⁴

”... en ny, ændret eller øget udledning må ikke påvirke opfyldelse af det generelle kvalitetskrav i overfladevand – eller den del af et overfladevand, der ligger uden for en eventuelt udpeget blandingszone. Det betyder, at forud for meddelelse af en tilladelse til eller godkendelse af udledningen skal det vurderes, hvordan udledningen vil påvirke opfyldelse af det generelle kvalitetskrav i overfladevand. Vilkårene i tilladelser og godkendelser skal efter bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer sikre, at udledningen ikke påvirker opfyldelse af maksimumkoncentrationer og generelle kvalitetskrav i det berørte overfladevand, se bekendtgørelsens §§ 6 og 7”. (mine fremhævelser)

Det forudsættes i det citerede, at:

- der kan udledes MFS, selv om koncentrationen *inden for* en blandingszone af konkrete stoffer er for høj i forhold til det generelle miljøkvalitetskrav (AA-MAC)
- myndighederne i forbindelse med deres vurdering af, om der kan meddeles en tilladelse/godkendelse, kun skal tage stilling til, om det generelle miljøkvalitetskrav AA-MAC i vandet *uden for* blandingszonen bliver påvirket
- ved vilkårsformuleringen skal sikre, at udledningen ikke i sig selv indebærer, at der indtræder en overskridelse af den maksimale koncentration af stoffet (MAC-EQS) og det generelle kvalitetskrav (AA-MAC) uden for blandingszonen
- den kumulative effekt forudsættes ikke at være relevant.

⁶⁴ Citat fra FAQ-vejledningen side 9 f.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

I FAQ-vejledningens punkt 10 forudsættes det tilsvarende, at en overskridelse af den maksimale koncentration (MAC-EQS) af et konkret miljøfarligt stof ikke har betydning for, om der kan tillades udledning af stoffer inden for en blandingszone. Det fastslås:⁶⁵

”En maksimumkoncentration for et forurenende stof i et overfladevand angiver det koncentrationsniveau, som ikke må overskrides uden for en eventuel blandingszone.” (min fremhævelse)

6.2.3. FAQ-vejledningen accepterer op til 5 % forøget koncentration uden for blandingszonen

Under FAQ 43, punkt 1 ”Miljøkvalitetskrav for vand er overskredet i overfladevandet”, oplyses det, at:⁶⁶

”For at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau bør miljømyndigheden derudover kun tillade en koncentrationsstigning på mindst muligt og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i randen af den maksimalt acceptable størrelse af en blandingszone. (min fremhævelse)

Det citerede, der tillader en påvirkning af vandets kvalitet *uden for* blandingszonens rand i form af en koncentrationsstigning på op til 5 %, mangler støtte i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 1 og i udledningsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, der begge anvender den helt klare formulering ”*inden for sådanne blandingszoner*”.

Under FAQ 43, punkt 1, oplyses det videre om de beregninger, der skal foretages:⁶⁷

”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.

Der vil være overfladevande, hvor den i forvejen forekommende koncentration er væsentlig højere end stoffets miljøkvalitetskrav, hvorfor udledninger i potentielt høje koncentrationer ikke vil medføre en beregnet koncentrationsstigning i overfladevandet.

Godkendelsesmyndigheden skal derfor ved godkendelsen sikre, at udledningen i sig selv ikke vil hindre overholdelse af miljøkvalitetskravet for overfladevandet. Udledningen må derfor i sig selv ikke medføre en overskridelse af miljøkvalitetskrav i blandings-zonens rand. Til beregning heraf skal der ikke inddrages den i forvejen forekommende koncentration.

⁶⁵ Citat fra FAQ-vejledningen side 11.

⁶⁶ Citat fra FAQ-vejledningen side 28.

⁶⁷ Citat fra FAQ-vejledningen side 28.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

For at sikre et tilstrækkeligt og ensartet miljøbeskyttelsesniveau bør miljømyndigheden derudover kun tillade en koncentrationsstigning på mindst muligt og højst 5 % af værdien af stoffets generelle kvalitetskrav for vand beregnet i randen af den maksimalt acceptable størrelse af en blandingszone. (mine fremhævelser)

Det er – som det fremgår af citatet – ministeriets opfattelse, at:

- Der skal tages udgangspunkt i *beregninger* og ikke i konkrete målinger, der er foretaget i repræsentative målepunkter m.v., sådan som det foreskrives i direktiverne
- den ansvarlige myndighed godt kan tillade udledning af MFS til recipienter, der allerede forekommer i væsentlig højere koncentrationer end de miljøkvalitetskrav, der er opstillet for det pågældende stof – hvad enten det er det generelle miljøkvalitetskrav (dvs. årsgennemsnittet - AA-EQS) eller det er det maksimale miljøkvalitetskrav (Mac-EQS)
- den eksisterende koncentration skal ikke indgå i myndighedens konkrete vurdering af grundlaget for at meddele spildevandstilladelsen eller miljøgodkendelsen (hvilket jo meget klart udelukker en vurdering af den kumulative effekt af udledningen)
- der kan accepteres en koncentrationsstigning uden for blandingszonens rand på op til 5 %.
- anvendelse af formuleringen ”bør” (og ikke skal) giver mulighed for endnu højere overskridelser

6.2.4. FAQ-vejledningens anvisninger om kontrolmålinger og egenkontrolvilkår

Det fremgår af FAQ 58 ”*Skal der foretages kontrolmålinger i det overfladevand, der udledes til?*”, hvad der skal indgå som bedømmelsesgrundlaget, og hvilke vilkår, der skal indføres i de afgørelser, der træffes om etablering af blandingszoner som en del af en udledningstilladelse. Det fastslås, at:⁶⁸

”... miljømyndigheden ved fastsættelse af udlederkrav skal sandsynliggøre og ved beregning vise, at den fremtidige udledning ikke vil påvirke opfyldelse af miljøkvalitetskrav for de udledte stoffer i det berørte overfladevand – uden for en eventuel blandingszone. Bekendtgørelsen fastsætter ikke krav til den (egen)kontrol af det berørte overfladevand, en udleder skal gennemføre. Omfanget og karakteren af udlederens egenkontrol fastlægges efter de regler og den praksis, der er for fastsættelse af egenkontrol i de forskellige typer af afgørelser om udledning.” (mine fremhævelser)

Dvs., at der ikke stilles krav om en dokumentation for, at udledningen ikke vil medføre en overskridelse af de opstillede miljøkvalitetskrav i den modtagne recipient.

Der anvendes i overskriften for FAQ 58 en forudsætning om kontrolmålinger, medens den konkrete vejledning forudsætter anvendelse af sandsynliggørelse og beregninger.

Der forudsættes ikke indføjet skærpede vilkår om egenkontrol, sådan som det fremgår af Kommissionens ovenfor i afsnit 6.1.3. omtalte tekniske retningslinjer.

⁶⁸ Citat fra FAQ-vejledningen side 58.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

6.2.5. FAQ-vejledningens oplysninger om revurdering uden inddragelse af kumulativ påvirkning

I FAQ 54 tages der stilling til ”*Hvordan kan en revision, herunder en revurdering, af virksomheders miljøgodkendelse henholdsvis tilladelse til udledning af forurenende stoffer gennemføres?*”. Det oplyses, at revurderingerne skal baseres på anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT), og at:⁶⁹

” Udledninger, der i sig selv hindrer opfyldelse af miljøkvalitetskrav i et overfladevand, skal reduceres og om nødvendigt helt ophøre. Det betyder, at det i disse tilfælde beregningsmæssigt skal kunne eftervises, at udledningen - uanset tilladte overskridelser af miljøkvalitetskrav i en eventuel blandingszone - ikke indebærer en overskridelse af miljøkvalitetskravene i det øvrige overfladevand uden for blandingszonen. Bemærk, at den i forvejen forekommende koncentration, der skyldes andre kilder, ikke inddrages under dette punkt.” (mine fremhævelser)

Det fastslås således her, at den eksisterende koncentration i recipienten ikke skal indgå i fastlæggelsen af de betingelser, der skal formuleres i den reviderede godkendelse/tilladelse. Samtidig forudsættes det, at det ikke er relevant at foretage skærpede af meddelte miljøgodkendelser alene på grund af for høje koncentrationer af miljøfarlige stoffer i det overfladevand, som virksomheden udleder til. Vejledningen er ikke i overensstemmelse med de krav, der fremgår af vandkvalitetskravdirektivet, jf. herom ovenfor.

Den forudsætning, som Miljøministeriet her tager udgangspunkt i, indebærer endvidere, at der ikke forudsættes opnået en ”god tilstand” i et vandområde gennem formulering af skærpede vilkår til alle de virksomheder (kilder), der har betydning for en ikke-god tilstand i vandområdet. Det er i strid med vandkvalitetskravdirektivets formålsbestemmelse (artikel 1), der henviser til vandrammedirektivets artikel 4 om opfyldelse af miljømål. Det er i direktivet forudsat, at der er recipienternes tilstand i forhold til koncentrationen af MFS, der er det relevante og ikke de enkelte kilder. De i vandrammedirektivet opstillede miljømål om tilvejebringelse af ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand” kan kun realiseres, hvis der tages udgangspunkt i den kumulative effekt af såvel samtlige emissioner og udledninger, som den eksisterende tilstand i recipienten.

Det, der forudsættes i det her fra FAQ 53 citerede, indebærer i øvrigt, at hvis miljømynighederne fulgte de krav, der er fastslået ved Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023⁷⁰ (hvad de ikke gør i den foreliggende FAQ-vejledning), vil nye virksomheder ikke kunne modtage en spildevandstilladelse/miljøgodkendelse, hvis der i virksomhedens relevante spildevand indgår blot en meget begrænset mængde af det konkrete MFS, der allerede forekommer i for høje koncentrationer i recipienten.

6.2.6. FAQ-vejledningens oplysninger om reduktion af blandingszoner

I vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 2, litra b, der er retligt bindende, fastslås det, at de medlemsstater, der anvender blandingszoner, skal sikre, at der i vandområdeplanen er oplysninger om foranstaltninger, der iværksættes som en del af indsatsprogrammet, der er

⁶⁹ Citat fra FAQ-vejledningen side 37.

⁷⁰ Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 22/02461.



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

påbud i vandrammedirektivets artikel 11. Det kan også sikres en reduktion gennem revurdering af konkrete miljøgodkendelser.

Den nationale gennemførelse skal af den forpligtelse skal formentlig findes i udledning-bekendtgørelsens § 8, stk. 3, der fastslår:

”Ved fastsættelse af vilkår, der baseres på udpegnings af en blandingszone i medfør af stk. 1, skal der indgå foranstaltninger med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszonen i fremtiden.”

Der oplyses imidlertid ikke eksplicit i FAQ 43, der vedrører blandingszoner, at myndigheden skal indføre vilkår, der bidrager til at få reduceret blandingszonen, sådan som det udtrykkeligt er foreskrevet i udledning-bekendtgørelsens § 8, stk. 3 og forudsat i de ovenfor i afsnit 6.1.3. omtalte tekniske retningslinjer, som Kommissionen har udstedt.

Det er også problematisk, at FAQ 64 blot ordret gengiver udledning-bekendtgørelsens § 8, stk. 3 uden at det ledsages af nogle supplerende vejledende oplysninger om, hvordan bestemmelsen konkret skal forstås og anvendes.

7. Kommissionens besvarelse af 10. august 2023 på henvendelsen fra ministeriet

Miljøministeren rejste i 2023 tre spørgsmål over for Kommissionen med skrivelse af 30. juni 2023. Kommissionen gengav i sit svar af 10. august 2023⁷¹ indledningsvis de rejste spørgsmål, inden den besvarede de enkelte spørgsmål:

7.1. Kommissionens svar på ministeriets spørgsmål nr. 1

Miljøministeriet formulerede spørgsmål nr. 1 på følgende måde:

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

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

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

Kommissionens besvarede spørgsmål nr. 1 med følgende:

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

⁷¹ Kommissionens Ref. Ares (2023) 7674714.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

already exceeds the relevant EQS, additional discharges of that substance to a water body would lead to a deterioration in breach of Article 4 of the WFD if they would lead to a further increase in concentration of that substance in that water body.” (min fremhævelse)

Det første og andet punktum i Kommissionens besvarelse af spørgsmål nr. 1 fastslår, som det fremgår af citatet, at det er koncentrationen af stoffet, der er afgørende. Svaret er logisk i lyset af de miljøkvalitetskrav og målemetoder, der anvendes i vandkvalitetskravdirektivets Bilag 1, Del A og Del B samt i vandrammedirektivets bilag V er relateret til det, der maksimalt må være til stede i recipienten.

I det tredje punktum, som jeg har understreget i det citerede, fastslås det helt generelt, at hvis koncentrationen af et MFS allerede er for høj i recipienten, er det ikke muligt inden for vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), sådan som forringelsesbegrebet er blevet fortolket af EU-Domstolen, at give tilladelse til yderligere udledning af det pågældende stof. Denne udtalelse er helt i tråd med det, der fremgår af EU-Domstolens praksis, som blev fulgt af Miljø- og Fødevareklagenævnet i den afgørelse, der blev truffet det 24. februar 2023 om ophævelse af den VVM-tilladelse, som Horsens Kommune havde meddelt til etablering af en omfartsvej.⁷² Nævnet udtalte:

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

Derudover har flertallet lagt vægt på, at størrelsen af mertilførslen af kobber ikke er afgørende, når kvalitetskravet allerede er overskredet, idet enhver mertilførsel vil betyde en forringelse af tilstanden, når tilstandsniveauet er det lavest mulige.”

7.2. Kommissionens svar på ministeriets spørgsmål nr. 2

Miljøministeriet formulerede spørgsmål nr. 2 på følgende måde:

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

Det, der spørges om er – som det fremgår af citatet – hvorvidt der skal foretages konkrete målinger, eller om det er tilstrækkeligt at foretage beregninger. Læser man Kommissionens besvarelse af spørgsmål nr. 2, jf. der er citeret nedenfor, er det efter min fortolkning klart, at det med svaret klart er forudsat, at der er tale om en forpligtelse til at foretage konkrete målinger, der udføres i overensstemmelse med vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del B og de krav til et måleprogram, der er fastlagt i vandrammedirektivets bilag V,

⁷² Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsnr. 22/02461.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

punkt 1.3, jfr. herom ovenfor, og at det er de i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del A angivne miljækvalitetskrav for de enkelte prioriterede stoffer, der skal tages udgangspunkt i overholdelsen af ved de udførte målinger.

Kommissionens besvarede spørgsmål nr. 2 med følgende:

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

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

This also means that, in order to prevent possible deterioration of the chemical status of a water body, e.g., in relation to new projects, it is necessary to estimate the expected increase in concentration resulting from their implementation. It is clear from recent jurisprudence of the EU Court of Justice⁷³ that,

“where, in the context of the authorisation procedure for a programme or project, the competent national authorities determine that it is likely to cause such deterioration, that programme or project may, even if that deterioration is of a temporary nature, be authorised only if the conditions laid down in Article 4(7) of that Directive are fulfilled”.

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

- (a) all practicable steps are taken to mitigate the negative impact of the project on the status of the relevant water body;*
- (b) the reasons for the project have been specifically set out and explained in the river basin management plans (RBMPs) which Member States have to adopt and subsequently report to the Commission every six years;*
- (c) the project is justified on the basis of an overriding public interest and/or its benefits to human health, maintenance of human safety or sustainable development outweigh the benefits of reaching good water status; and*

⁷³ Kommissionens note: *Case C-525/20 ‘Association France Nature Environnement contre Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire’, conclusions*



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

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

As set out in CIS Guidance n° 36⁷⁴, for an Article 4(7) exemption to be applicable, the deterioration needs to result from activities falling within the scope of Article 4(7), i.e. new modifications to the physical characteristics of a surface water body, alterations to the level of groundwater and/or new sustainable human development activities. If a project does not fall within the scope of Article 4(7) (e.g. because it cannot be considered as a new human sustainable development activity), it cannot be allowed if it is expected to result in breaches to the EQS. Such projects can only be allowed if further deterioration of the chemical status can be prevented, amongst others through mitigation measures which may include naturebased solutions.

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

Som det fremgår af det ovenfor gengivne citat henviser Kommissionen til vandkvalitetskravdirektivets artikel 3⁷⁵ og vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3⁷⁶ ved besvarelsen af spørgsmålet om dokumentationen i forhold til koncentrationen af prioriterede stoffer i recipienten.

Kommissionen inddragelse af EU-Domstolens sag C-525/20 *Association France Nature Environment* bidrager til at forstå de strenge krav, som er forudsat respekteret i situationer, hvor de foretagne målinger viser overskridelser af de i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, Del A angivne kvalitetskrav. Dommens præmis 45, som Kommissionen citerer fra (det Kommissionen gengiver er fremhævet nedenfor i citatet) lyder i sin helhed:

”Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de to forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at den ikke giver medlemsstaterne mulighed for, når de vurderer, om et program eller et projekt er foreneligt med formålet om at forebygge forringelser af vandkvaliteten, 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 ringe indvirkning på tilstanden i det omhandlede vandområde, og at de ikke kan medføre ”forringelse” af området i nævnte bestemmelses forstand. Hvis de konkrete nationale myndigheder inden for rammerne af tilladelsesproceduren for et program eller et projekt fastslår, at det kan 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.” (det fremhævede indgår i Kommissionens svar på ministerens spørgsmål 2)

⁷⁴ Kommissionens note: *See in particular pages 30 and 52 of Guidance n° 36 established in the framework of the Common Implementation Strategy.*

⁷⁵ Vandkvalitetskravdirektivets artikel 3 er behandlet ovenfor i afsnit 6.1.3.

⁷⁶ Kommissionens henvisning til vandrammedirektivets bilag V punkt 1.3. er en henvisning til direktivets krav om ”Overvågning af overfladevands økologiske og kemiske tilstand”, der er citeret ovenfor i afsnit 3.1.



Ellen Margrethe Basse

Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Der kan efter Kommissionens henvisning til denne doms præmisser ikke være tvivl om, at den forudsætter en streng fortolkning af forringelsesbegrebet.

Der indgår derfor også i det, som Kommissionen forklarer i svaret til ministeren, et citat fra vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7 om de strenge betingelser, der skal iagttages, hvis ikke der kan sikres en forvaltning, der opfylder de for vandområderne opstillede mål om ”god tilstand” senest i december 2027. Kommissionen fremhæver, at der skal være tale om en opfyldelse af samtlige betingelser.

I slutningen af besvarelsen af miljøministerens spørgsmål 2, kommer Kommissionen her-efter ind på de supplerende krav, der følger af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 8. Bestemmelsen opstiller følgende begrænsning for at anvende bl.a. artikel 4, stk. 7 som grundlag for ikke at opfylde kravene om at sikre en opfyldelse af de opstillede miljømål.

Artikel 4, stk. 8. ”En medlemsstat, som anvender stk. 3, 4, 5, 6 og 7, sørger for, at anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at den er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet.”

Kommission fastslår således, at hvis myndighederne anvender undtagelsessituationen i artikel 4, stk. 7, skal de sikre sig, at fravigelsen ikke får betydning for den forpligtelse, der er til at sikre en målopfyldelse i form af ”god tilstand” længere nede i vandområdedistriktet. Kommissionen tilføjer som en supplerende forklaring en henvisning til, at betingelserne i artikel 4, stk. 7 i øvrigt fremgår af CIS Guidance nr. 36, især side 30 og side 52

7.3. Kommissionens svar på ministeriets spørgsmål nr. 3

Miljøministeriet formulerede spørgsmål nr. 3 på følgende måde:

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

Formentlig skal miljøministerens spørgsmålet om, på hvilket niveau vurderingen af en risiko for en forringelse skal foretages, læses i lyset af den interesse, som ministeriet har i den af departementet udviklede model, hvor der ikke foretages en måling af hele vandområdet, men blot måles i det, som ministeriet betegner som ”et repræsentativt målepunkt”.

Kommissionens besvarede spørgsmål nr. 3 med følgende:

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

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



Ellen Margrethe Basse
Professor emerita, dr. jur. & jur. dr. (h.c.)

Besvarelsen af spørgsmål nr. 3 skal læses i lyset af, at det klart fremgår af vandrammedirektivets artikler 5 og 8, at det er de enkelte vandområder, der skal underkastes basisanalyser og overvågningsprogrammer – herunder de ovenfor omtalte krav til den måling og overvågning, der skal være tale om.

A handwritten signature in black ink, reading "Ellen Margrethe Basse". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being notably large and stylized.

Ellen Margrethe Basse