



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

Risskov den 20. februar 2023

Notat om de EU-retlige rammer for anvendelse af blandingszoner og om udkastet til revurderingsafgørelsen for RGS Nordic Industrispildevand

Dette notat er udarbejdet til journalist Jesper Tynell, Danmarks Radio.

Den retlige vurderingen er relateret til Miljøstyrelsens redegørelse for reglerne i ”*Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic*” (herefter Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 23. januar 2023)¹ samt til det udkast til ”*Miljøgodkendelse af RGS Nordic A/S Industrispildevand, Revurdering, jf. § 41 i miljøbeskyttelsesloven*”, der indgik som bilag 4 til dagsordenens punkt 2 ”*Revision af miljøgodkendelse RSG*” til det møde, der blev afholdt den 9. januar 2023 i Slagelse Kommunes Klima- og Miljøudvalg. Det er både den forudsatte anvendelse af blandingszoner, som Miljøstyrelsen redegør for i orienteringsskrivelsen af 31. januar 2023, herunder med henvisning til den gældende lovgivning, og styrelsens egen vejledning samt den konkrete forudsatte anvendelse af blandingszoner i den aktuelle stillingtagen til en revurderingsafgørelse for RGS Nordic Industrispildevand, der behandles.

Mit notat er inddelt i to hovedafsnit.

I **afsnit I** vurderes Miljøstyrelsens fortolkning af reglerne om blandingszoner, som den kommer til udtryk i orienteringsskrivelsen af 31. januar 2023. Min fortolkning og afstandtagen fra Miljøstyrelsen opfattelse af de retlige rammer baseres på direktivregler, EU-Domstolens praksis og Kommissionens tekniske vejledning samt Guidelines, ligesom jeg forholder mig til den Nabortjek-rapport, som Miljøstyrelsen inddrager i orienteringsskrivelsen. Det notat, der er udarbejdet af Slagelse Kommunes advokat, Sirius Advokater, som Miljøstyrelsen tager afstand fra i sin orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, inddrages i min vurdering, idet jeg fastslår, at jeg er enig i advokaternes fortolkning. Den danske gennemførelseslovgivning af betydning for anvendelse af blandingszoner og Miljøstyrelsen

1. Miljøstyrelsen ”*Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RGS Nordic*”, dateret 31. januar 2023.



Ellen Margrethe Basse

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

vejledninger inddrages afslutningsvis i min vurdering af den retlige ramme for anvendelse af blandingszoner. Jeg er af den opfattelse, at den danske gennemførelse ikke er EU-konform.

I mit **afsnit II** tages jeg stilling til det konkrete udkast til revurderingsafgørelse, der aktuelt behandles i Slagelse Kommunes Klima- og Miljøudvalg, hvori der forudsættes anvendt blandingszoner. Min vurdering af udkastet er begrænset til det, der vedrører spildevandsudledningen, herunder de spildevandsvilkår, der indgår i udkastet. Det, der anføres i af et notat/høringssvar RSG Nordic Industrispildevands advokat, Codex advokater, er jeg ikke enig i.

I det følgende indgår der henvisninger til den relevante lovgivning og de supplerende vejledninger. Der er tale om følgende direktiver **på EU-niveau**:

Vandrammedirektivet,² der i artikel 4 opstiller bindende krav *både* om opfyldelse af miljømål og om supplerende krav ift. de ”beskyttede områder” (herunder Natura 2000-områder), ligesom direktivet, som det er fortolket af EU-Domstolen i fem principielle sager, pålægger de nationale myndigheder grundlæggende og parallelle forpligtelser til at forebygge forringelse og til at forbedre vandets kvalitet.

Kommissionens *“Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities”* inddrages også i forbindelse med vurderingen af, om direktivets artikel 4, stk. 7 kan anvendes som grundlag for ikke at opfylde de for vandoplandet ”Smålandsfarvandet, åbne del” opstillede miljømål.

Vandkvalitetskravdirektivet,³ der er et datterdirektiv til vandrammedirektivet, er centralt, idet direktivet skal bidrage til at sikre, at der opnås en ”god kemisk status” i det relevante vandopland. Direktivet indeholder artikel 4, der fastlægger betingelserne – herunder begrænsningerne – for anvendelse af blandingszoner i situationer, hvor direktivets miljøkvalitetskrav ift. prioriterede og visse farlige stoffer fraviges i forbindelse med accept af udledninger direkte til recipienten inden for de rammer, der fremgår af direktivet samt vandrammedirektivet.

Betingelserne for anvendelse af blandingszoner – herunder betingelserne for at anvende den såkaldte ”trinvis tilgang” – er nærmere beskrevet i EU-Kommissionens tekniske retningslinjer,⁴ medens der i Kommissionens *“Guidelines for the identification of Mixing Zones under the EQS Directive (2008/105/EC)”*, er taget stilling til konkrete spørgsmål, herunder om der kan anvendes blandingszoner, når der er tale om udledning til recipienter, hvor miljøkvalitetskravene allerede er overskredet. De nævnte vejledende dokumenter inddrages.

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, som ændret ved direktiv 2013/39/EU.

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, som ændret ved direktiv 2013/39/EU. Ændringsdirektivet indeholder en opdateret liste af de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, der indgår i direktivets bilag I, del A.

4 Europa-Kommissionens tekniske retningslinjer af 22. december 2010 for udpegning af blandingszoner i henhold til art. 4, stk. 4 K(2010) 9369 endelig. I retningslinjerne indgår som bilag *“Technical Background Document on Identification of Mixing Zones”*.



Ellen Margrethe Basse

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

IE-Direktivet,⁵ der angiver de minimumskrav, der skal stilles af myndighederne i forbindelse med revurdering af et IE-anlæg, er også relevant, da RSG Nordic Industrispildevand er omfattet af miljøgodkendelsens bilag 1, listepunkterne 5.1, 5.3b. og 5.5.⁶

IE-direktivet indgår i et samspil med vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet – herunder ved stillingtagen til blandingszoner. De vilkår – herunder BAT-AELS⁷ – der er fastslået i BAT-konklusion C(2018)5070 for affaldsbehandlingsanlæg,⁸ skal respekteres som retligt bindende. De inddrages derfor i del II.

Fuglebeskyttelsesdirektivet⁹ og habitatdirektivet¹⁰ danner basis for udpegning af Natura 2000-områder, der skal beskyttes i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 6.

Beskyttelsen af Natura 2000-områdernes bevaringsstatus skal ligeledes sikres i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra c) samt artikel 6, der fastslår forpligtelserne med henvisning til de ”beskyttede områder”, der er opregnet i direktivets bilag VI. Fuglebeskyttelsesdirektivet er angivet under litra ii) og habitatdirektivet er angivet under litra x).¹¹

Beskyttelsen af Natura 2000-områdernes bevaringsstatus indgår som konsekvens af vandkvalitetskravdirektivets status som datterdirektiv til vandrammedirektivet i det beslutningsgrundlag, som myndighederne skal anvende i forbindelse med den konkrete vurdering af mulighederne for efter vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 at udpege blandingszoner.

De danske regler, der er vedtaget til gennemførelse af de relevante direktivbestemmelser, og som derfor er relevante ved stillingtagen til udkastet til revurderingen af den tidligere revurderingsafgørelse og de supplerende tillægsgodkendelser af RSG Nordic Industrispildevand, er følgende:

Miljøbeskyttelsesloven¹² der gennemfører IE-direktivet og vandkvalitetskravdirektivet. Loven er udfyldt med en række bekendtgørelser, hvor de relevante i denne sammenhæng er

- *godkendelsesbekendtgørelsen*,¹³ der fastlægger kravene for revurdering af IE-anlæg, herunder reglerne om respekt for BAT-konklusionen C(2018)5070 for affaldsbehandlingsanlæg

5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner, der afløste Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 (IPPC-direktivet).

6 Oplysningerne vedrørende listepunkter fragår af udkastet til revurdering, side 2. Forpligtelserne ift. IE-direktivet og godkendelsesbekendtgørelsens er behandlet Ellen Margrethe Basse ”*Erhvervsmiljøretten. Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*”, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, kapitel 11 og kapitel 12.

7 BAT-AELS er en forkortelse for ”*BAT-associated emission levels*”. BAT-AELS der er bindende, jf. IE-direktivets artikel 14. Se herom Ellen Margrethe Basse ”*Erhvervsmiljøretten*”, side 595ff.

8 Jakob Brandt, ”*Miljøret*”, 9. udgave, Karnov Group, side 37ff. og Ellen Margrethe Basse ”*Erhvervsmiljøretten*”, side 598f.

9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november om beskyttelse af vilde fugle.

10 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

11 Det følger af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra c, se herom bl.a. Ellen Margrethe Basse ”*Vand Lovgivning*”, DJØF Forlag, 2022, side 88, side 122f. og side 182ff.

12 Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 om miljøbeskyttelse.

13 Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om miljøgodkendelse.



Ellen Margrethe Basse

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

- *udledningsbekendtgørelsen*¹⁴ der indeholder reglerne om anvendelse af blandingszoner samt Miljøstyrelsens vejledning ”*Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet*,”¹⁵ og
- *habitatbekendtgørelsen*.¹⁶

Vandplanlægningsloven,¹⁷ der gennemfører vandrammedirektivet. Loven er udfyldt med en række bekendtgørelser, hvor de relevante i denne sammenhæng er:

- *miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen*¹⁸ der indeholder bilag 2 tabel 3-5, der opregner af de prioriterede stoffer og miljøfarlige stoffer, der kan indgå i blandingszoner efter udledningsbekendtgørelsens § 8, stk. 1,
- *miljømålsbekendtgørelsen*¹⁹ der fastlægger de retligt bindende miljømål, der skal opnås for ”Smålandsfarvandet, åbne del”, som recipienten Agersø Sund indgår i, og
- *indsatsprogrambekendtgørelsen*²⁰ der i § 8 gentager vandrammedirektivets grundlæggende og parallelle forpligtelser til at forebygge forringelse og til at forbedre vandets kvalitet. Det er her også relevant at inddrage *Miljøstyrelsens 2017-vejledning om indsatsprogrambekendtgørelsen* samt et ministerielt notat om vejledningen.²¹

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

15 Se hjemmesiden: <https://mst.dk/media/232679/bilag-2-enderlige-spoergsmaal-og-svar-faq-om-udledning-af-visse-forurenende-stoffer-til-vandmiljoet.pdf>. (besøgt den 27. januar 2023).

16 Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

17 Lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2027 om vandplanlægning.

18 Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastsættelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Bekendtgørelsen er under ændring som led i gennemførelsen af 3. vandplanlægningsperiode.

19 Bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfladevand og grundvandsforekomster. Bekendtgørelsen er under revidering som led i vedtagelsen af planlægsgrundlaget for den 3. vandplanlægningsperiode 2021-2027.

20 Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammet for vanddistriktområder. Bekendtgørelsen er under revision som led i vedtagelsen af vandplanlægningsgrundlaget for 2021-2027.

21 Se hjemmesiden: <https://mst.dk/media/133301/bilag-1-vejledning-4-juli-2017.pdf> (besøgt den 27. januar 2023).



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

DEL I: En vurdering af Miljøstyrelsens redegørelse for de retlige rammer for udpegning af blandingszoner

I denne del af mit notat behandler jeg det, der redegøres for i Miljøstyrelsens ”*Orientering om import af olieholdigt spildevand til behandling og udledning af rensset spildevand fra RSG Nordic*” (herefter Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023). Del I er inddelt i følgende afsnit:

- 1) Miljøstyrelsens fortolkning i begrebet ”forringelse”, der indgår i vandrammedirektivets artikel 4, herunder styrelsens stillingtagen til EU-Domstolens praksis.
- 2) Miljøstyrelsens antagelse om adgangen til at etablere blandingszoner i vandoplande, hvor miljøkvalitetskravene allerede er overskredet.
- 3) Nabotjekrapporten om anvendelse og udstrækning af blandingszonerne samt anvendelsen af den ”trinvis tilgang” som i rapporten betegnes som det såkaldt screening-koncept.
- 4) Den danske gennemførelse af reglerne om blandingszoner sammenholdt med direktivkravene.

I afsnit 4 indgår en redegørelse for den danske lovgivning, der i sig selv skaber problemer for en EU-konform anvendelse af vandkvalitetskravdirektivets regler om blandingszoner. Det skal indledningsvis fremhæves, at det ikke er alle medlemsstater, der har valgt at anvende blandingszoner, og at de lande, der anvender reglerne, er forpligtet til at respektere såvel vandrammedirektivets som vandkvalitetsreglerne. Det er min vurdering, at den danske gennemførelse ikke er EU-konform.

1. Miljøstyrelsens fortolkning i begrebet ”forringelse”, der indgår i vandrammedirektivets artikel 4, herunder styrelsens stillingtagen til EU-Domstolens praksis.

I Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse afsnit 6 vedrørende det juridiske grundlag fastslås det, at det følger af vandrammedirektivet, at alt overfladevand skal have en god tilstand senest i 2027. Det fastslås endvidere, at vandrammedirektivet – ud over målet om god tilstand – indeholder supplerende mål om at forbygge forringelse af vandområdernes tilstand og at standse eller udfase udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer med det endelige mål, at opnå koncentrationer i havmiljøet nær baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer og tæt på nul for menneskeskabte syntetiske stoffer. Miljøstyrelsen skriver herefter om den danske gennemførelse og om vandrammedirektivets forbud mod forringelse af vandets status:²²

”Målet om at forebygge forringelser er gennemført ved indsatsbekendtgørelsens²³ § 8, ifølge hvilken der ikke må meddeles en tilladelse, som kan medføre forringelse af

22 Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 11f.

23 Note 7, der er indføjet i det citerede af Miljøstyrelsen, forudsættes at henvise til den relevante bekendtgørelse. Noteteksten er af en eller anden teknisk grund imidlertid gledet ud af Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse. Den bekendtgørelse, styrelsen omtaler i det citerede, er den bekendtgørelse, jeg benævner indsatsprogrambekendtgørelsen ovenfor i oplysningen om de relevante bekendtgørelser. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i vandplanlægningsloven. Jeg anvender den anderledes betegnelse for ikke udelukke en sammenblanding med den bekendtgørelse, der er udstedt med hjemmel i vandforsyningsloven, der betegnes indsatsbekendtgørelsen.



Ellen Margrethe Basse

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

tilstanden eller risiko for manglende målopfyldelse (hvor der ikke er målopfyldelse) i vandområdet samlet set. Det er ikke defineret i vandrammedirektivet, hvornår der er tale om forringelse. EU-domstolen har indtil videre i fire domme taget stilling til begrebet forringelse, herunder er der i to domme taget stilling til, hvad der udgør forringelse i forhold til henholdsvis økologisk tilstand og kemisk tilstand i grundvand. Domstolen har i den sammenhæng fortolket begrebet "forringelse" restriktivt, men også lagt til grund, at der kan være påvirkninger, der er helt ubetydelige og derfor ikke udgør forringelse. Domstolen har endnu ikke særskilt taget stilling til, hvad der vil udgøre en forringelse som følge af en påvirkning af tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer i overfladevand." (min fremhævelse)

Det jeg har understreget i citatet ovenfor, er jeg ikke enig i. Det begrundes jeg **1)** dels med henvisning til EU-Domstolens praksis, **2)** dels med henvisning til ordlyden af vandrammedirektivets bilag V sammenholdt med EU-Domstolens praksis. Det skal jeg straks forklare.

Ad 1) Miljøstyrelsen oplyser ikke i det citerede, hvilke domme der henvises til. Der er aktuelt fem domme, hvori EU-Domstolen har taget stilling til begrebet "forringelse". Det er følgende:

- Sag C-461/13 *Weser*, der var den første principielle dom, som fastslog de grundlæggende forpligtelser, herunder forbuddet mod forringelse af overfladevands økologiske status.
- Sag C-535/18 *Land Nordrhein Westfalen*, der gentager præmisserne i *Weser*-sagen i forhold til forringelse af grundvandet kemiske status.
- Sag C-559/19 *Doñana*, der ligeledes gentager præmisserne i *Weser*-sagen og fastslår forbuddet mod vedrører forringelse af den kvantitative tilstand i grundvandet i forbindelse med vandindvinding (med de modifikationer, som accepteres på grund af vandindvindingens karakter).
- Sag C-346/14 *Kommissionen mod Østrig*, der vedrørende opførelse af et vandkraftværk, der kunne ændre overfladevandets status fra "høj" til "god", hvor forringelsen blev accepteret som omfattet af direktivets artikel 4, stk. 7, idet produktionen af vedvarende energi blev accepteret som begrundet i væsentlig samfundsinteresse, der kunne begrunde en undtagelse fra princippet om forbud mod forringelse.
- sag C-525/20 *Association France Nature Environment*, der er den nyeste afgørelse, som gentager præmisserne i de tidligere domme. Sagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de nationale myndigheder kan acceptere midlertidige kortsigtede forringelser af overfladevandets økologiske status, hvis forringelserne vil være uden langsigtede virkninger. Svaret var nej.

Jeg har ikke i nogle af de fem domme, der er afsagt af EU-Domstolen, kunnet finde præmisser, der kan støtte Miljøstyrelsens opfattelse af, at "helt ubetydelige påvirkninger" ikke kan karakteriseres som forringelse. Det er min fortolkning af dommene, at den restriktive praksis ikke indeholder en sådan modifikation.

Ad 2) Jeg er som antydnet ovenfor også uenig med styrelsen i, at der eksisterer en usikkerhed om, hvilken betydning de afsagte domme har ved stillingtagen til udledning af miljøfarlige forurenende stoffer. Det styrelsen skriver i det ovenfor citerede er, at



Ellen Margrethe Basse

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

”Domstolen har endnu ikke særskilt taget stilling til, hvad der vil udgøre en forringelse som følge af en påvirkning af tilstanden for miljøfarlige forurenende stoffer i overfladevand.”

Som det allerede er nævnt, henviser EU-Domstolen konsekvent til de fælles præmisser om, at den fortolkning af forbuddet mod at forringe, der første gang blev fastslået med Weser-dommen, gælder for alle vandområder og for alle vandtyper. Det fremgår også af den seneste sag C-525/20 *Association France Nature Environment*, hvor jeg vil citere fra præmis 27 og præmis 37 som led i min argumentation for, at der er taget stilling til en forringelse, som følger af en påvirkning af tilstanden, der er begrundet i udledning af miljøfarlige stoffer i overfladevand. Præmisserne, der er en gentagelse af praksis, har følgende ordlyd:

27 Hvad angår begrebet »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde, som ikke er defineret i direktiv 2000/60, har Domstolen præciseret, at der foreligger forringelse af tilstanden for overfladevand som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i dette direktiv, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i bilag V til direktivet falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i dette bilag imidlertid allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af et overfladevandområdes tilstand (dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig, C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis). ...

37. Domstolen har nærmere bestemt gentagne gange fastslået, at hvad angår de kriterier, der gør det muligt at konkludere, at der foreligger en forringelse af et vandområdes tilstand, fremgår det af opbygningen af artikel 4 i direktiv 2000/60, og navnlig af stk. 6 og 7 heri, at – selv midlertidige – forringelser af tilstanden i et vandområde kun er tilladte under meget strenge omstændigheder, og at det følger heraf, at den tærskel, hvorover der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden af en forekomst af vand, skal være så lav som mulig (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 67, og af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 48).” (mine fremhævelser)

Som det fremgår af den citerede præmis 27,²⁴ er der tale om en forringelse:

”når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i bilag V til direktivet falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned.”

Det bilag V, der henvises til i det citerede, indeholder bl.a. som ét af de relevante kvalitetselementer i afsnit 1.1.4 ”kystvande” følgende:²⁵

”Specifikke forurenende stoffer

²⁴ Præmis 27 fastslår det samme, som fremgår af præmis 69 til C-461/13 *Weser*. Præmissen er siden blevet gentaget i præmis 59 til C-346/14 *Kommissionen mod Østrig*.

²⁵ Citatet er fra vandrammedirektivets bilag V, der er trykt i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 22. december 2000 som L 327/37



Ellen Margrethe Basse

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

- *Forurening med alle prioriterede stoffer, som det er blevet påvist udledes i vandområdet*
- *Forurening med andre stoffer, som det er blevet påvist udledes i signifikante mængder i vandområdet". (mine fremhævelser)*

Opregningen af de prioriterede stoffer, der henvises til i vandrammedirektivets bilag V, fremgår af vandkvalitetskravdirektivets bilag I, del A "Liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitikken", som senest ændret i 2013.²⁶ Det er den samme liste af prioriterede stoffer, der henvises til i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 om anvendelse af blandingszoner. Listen genfindes i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, tabel 5.²⁷

Som det fremgår af citatet fra vandrammedirektivets bilag V afsnit 1.1.4., er det ikke kun forureningen med prioriterede stoffer, men også forurening med andre stoffer, der indgår i det, der karakteriseres som de kvalitetselementer, der skal inddrages ved en vurdering af, om der foreligger en forringelse.

Som det fremgår af citatet fra præmis 27 i *Association France Nature Environment-dommen*, er det fastslået både i *Weser-dommen* og i *Doñana-dommen*, at

"Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i dette bilag imidlertid allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af et overfladevandområdes tilstand."

Den netop citerede præmis fremstår som relevant i den vurdering, der skal foretages ved udledning af de miljøfarlige stoffer, der forudsættes udledt, hvis udkastet til revurderingsafgørelsen for RGS Nordic Industrispildevand vedtages i den foreliggende form.

Den ovenfor citerede præmis 37 i *Association France Nature Environment-dommen* gentager ligeledes de forudgående dommes forringelsesbegreb. Som det fremgår af citatet, skal den:

"den tærskel, hvorover der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden af en forekomst af vand, [...] være så lav som mulig"

Formuleringen "så lav som mulig" skal læses i sammenhæng med det, der fastslås i præmissen, skal læses som en skærpelse af det, der i øvrigt står i de præmisser, der indgår i *Weser-dommen*, i *Doñana-dommen* og i *Association France Nature Environment-dommen*, om at *enhver forringelse af det element*, der indgår i den opregning i vandrammedirektivets bilag V, herunder de elementer, der vedrører kystvandområders kvalitet, der efter bilag V som nævnt ovenfor omfatter såvel prioriterede stoffer som andre forurenende stoffer. Det betyder, at ethvert stof, der eksempelvis er opregnet i miljømålsbekendtgørelsens bilag 2, tabel 5, der gennemfører vandkvalitetskravdirektivets bilag 1, del A vil kunne betegnes som en forringelse.

26 Der er tale om en fælles ændring af vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet ved direktiv 2013/39/EU.

27 Miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, tabel 5 bærer overskriften "Miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer."



Ellen Margrethe Basse

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

Det skulle efter min opfattelse på det grundlag være helt afvist, at Miljøstyrelsens citat, der er gengivet ovenfor, er udtryk for en korrekt forståelse af forringelsesbegrebet, som det er fastlagt ved vandrammedirektivets artikel 4, jf. direktivets bilag V afsnit 1.1.4, som fortolket ved EU-Domstolens afgørelser.

2. Miljøstyrelsens antagelse om adgangen til at etablere blandingszoner i vandoplande, hvor miljøkvalitetskravene allerede er overskredet

Miljøstyrelsen fastslår, efter det ovenfor citerede om, at der ikke med EU-Domstolens praksis er taget stilling til den betydning, som forbuddet mod forringelse har i forhold til udledning af udledning af prioriterede og andre forurenende stoffer, som jeg mener klart er imødegået ovenfor – at der efter styrelsens opfattelse heller ikke i vandkvalitetskravdirektivets bestemmelser indgår noget, der indebærer begrænsninger for udpegning af blandingszoner i en situation, hvor den modtagende recipient allerede indeholder for høje koncentrationer af de stoffer, der begrundet udpegnen af blandingszoner.

Miljøstyrelsens skriver:²⁸

”Det fremgår ikke af direktiv om vandkvalitetskrav, hvordan reglerne om blandingszoner skal anvendes ved udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til vandområder, der ikke er i god tilstand. Men direktivet udelukker ikke i sig selv udpegning af blandingszoner i sådanne vandområder

Miljøministeriet har vurderet, at det ikke vil være i strid med direktiv om miljøkvalitetskrav og vandrammedirektivet at udpege blandingszoner i overfladevandområder, hvor miljøkvalitetskrav for de udledte stoffer er overskredet. Ministeriet har endvidere vurderet, at en sådan udpegning af blandingszoner og udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor miljøkvalitetskrav for disse stoffer er overskredet, er mulig, forudsat, at påvirkningen fra udledningen vil være ubetydelig både i forhold til vandområdets tilstand og målopfyldelse. Påvirkningen må således ikke udgøre en forringelse i vandrammedirektivets forstand. Da dette er nationale påvirkninger og disse spørgsmål endnu ikke er afklaret i EU-domstolens retspraksis, har Miljøministeriet samtidig vurderet, at der er en betydelig procesrisiko forbundet med vurderingerne.

Sirius Advokater har, for Slagelse Kommune, udarbejdet en redegørelse om kommunens handlemuligheder for udstedelse af revurdering af RGS Nordic's miljøgodkendelse. Sirius advokaternes notat af 26. januar 2023 til Slagelse Kommune ændrer ikke på Miljøministeriets vurderinger. Sirius advokaterne refererer blandt andet til en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet af 14. december 2021. Miljøministeriet vurderer ikke, at nævnet med denne afgørelse har taget stilling til muligheden for at udpege blandingszoner i vandområder med overskridelser af miljøkvalitetskrav.”

Miljøstyrelsens fortolkning af vandkvalitetskravdirektivet er efter min vurdering klart forkert. Jeg er helt enig med Sirius Advokater i deres fortolkning – herunder at fortolkningen også finder støtte i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse fra december 2021.

Jeg støtter min fortolkning på vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, direktivets status af et datterdirektiv til vandrammedirektivet og på de fortolkningsbidrag, der er givet af Kommissionen.

²⁸ Citat fra Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 12.



Ellen Margrethe Basse

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

2.1. Vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 og dets status som datterdirektiv til vandrammedirektivet

Hovedproblemet bag det, Miljøstyrelsen skriver i orienteringsskrivelsen af 31. januar 2023, er, at styrelsen ikke tager udgangspunkt i vandrammedirektivets betydning for anvendelsen af blandingszoner, og at den danske lovgivning ikke sikrer, at blandingszonernes anvendelse indgår som en integreret del af vandplanlægningen.

Det fastslås i vandkvalitetskravdirektivets i artikel 4, stk. 1, 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.”

Som det fremgår af det citerede, er der tale om muligheden for at anvende blandingszoner i forhold til emissionen af prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, der er opregnet i direktivets bilag 1 Del A.²⁹ Det fastslås i direktivets artikel 4, stk. 2, at udpegningsgrundlaget skal fremgå af den relevante vandområdeplan for det vandområdedistrikt, der er udpeget af de nationale myndigheder, idet vandområdeplanerne udgør det overordnede planlægnings- og administrationsgrundlag. At udpegningsgrundlaget forudsættes at være en del af vandområdeplanernes indhold, fremgår også af de tekniske retningslinjer, som Kommissionen har udstedt.³⁰

Der henvises i vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 2, 1. led, til vandrammedirektivets artikel 13, der fastlægger kravene til udformning af vandområdeplaner, idet det fastslås, at de medlemsstater, der udpeger blandingszoner, skal indføre følgende oplysninger i planerne:

”a) de fremgangsmåder og metoder, der er anvendt til at definere disse zoner”, og

”b) oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at mindske udstrækningen af blandingszoner...”

I artikel 4, stk. 2, angives det herefter, hvilke typer af foranstaltninger, der kan være tale om at angive som led i begrænsning af de skadevirkninger, udpegningen af blandingszoner kan indebære. Det er foranstaltninger, der i en dansk sammenhæng ikke indgår i en konkret retlig bindende plan for vandområdet, men som i stedet skal udledes af indsatsprogrambekendtgørelsen – hvilket så ikke er tilfældet.

Det fremgår meget klart af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, stk. 2, litra b, at revurderingsafgørelser skal anvendes som middel til opfyldelse af de for et vandopland opstillede miljømål, når der træffes beslutning om anvendelse af blandingszoner.

²⁹ Vandkvalitetskravdirektivet fastlægger miljøkvalitetskrav (EQS) for de i bilag I, Del A opregnede stoffer med henblik på at opnå en god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med vandrammedirektivets angivelse af retligt bindende miljømål.

³⁰ Kommissionens tekniske retningslinjer, side 5 og side 10f.



Ellen Margrethe Basse

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

I artikel 4, stk. 3, fastslås det, at det er de medlemsstater, der udpeger blandingszoner, der skal påse, at udstrækningen af de enkelte zoner er:

”a) begrænset til udledningens punkters umiddelbare nærhed

b) afpasset efter koncentrationerne af forurenende stoffer ved udledningens punkt og efter de betingelser for udledning af forurenende stoffer, der er fastsat i de forudgående reguleringer, såsom godkendelser og/eller tilladelser, der er omhandlet i artikel 11, stk. 3, litra g), i direktiv 2000/60/EF og enhver anden relevant fællesskabsforskrift, i overensstemmelse med anvendelsen af de bedste tilgængelige teknikker og artikel 10 i direktiv 2000/60/EF, navnlig efter at disse forudgående reguleringer er blevet revideret.”

Der forudsættes med andre ord en koordinering af vandplanmyndigheden af indsatsen til at opnå ”god tilstand”, når der foretages en konkret vurdering af, om det er muligt at udpege blandingszoner – herunder med en inddragelse af de kumulative effekter af allerede tilladte udledninger til området, som er godkendt. Med hjemmel i direktivets artikel 4, stk. 4, er der af Kommissionen udarbejdet tekniske retningslinjer, der forklarer, hvordan udpegningen af blandingszoner skal respektere pligten til at opnå ”god kemisk tilstand” og ”god økologisk tilstand” senest den 22. december 2027 i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, ligesom de grundlæggende foranstaltninger, der er fastslået i vandrammedirektivet og understreget af EU-Domstolen i principielle domme,³¹ samt IE-direktivet (det tidlige IPPC-direktiv), byspildevandsdirektivet og habitatdirektivet skal respekteres.³² En forlængelse af opfyldelsesfristen i forhold til sikring af, at det samlede vandområdedistriktets 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.³³

Der er nogle betingelser, for overhovedet at kunne anvende den undtagelsesbestemmelse i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7 kan anvendes, der skal iagttages. Der skal være tale om, at misligholdelsen skyldes en af to konkrete forhold:

- ”nye ændringer af overfladeområdets fysiske karakteristika” eller
- ”nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter”.³⁴ Den sidstnævnte undtagelse kan kun anvendes i situationer, hvor en manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden ”høj” til tilstanden ”god”.

Denne begrænsning af anvendelsesmulighederne understreges i Kommissionens ”*Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive*”.³⁵ Det fremgår i denne meddelelse i afsnittet om, hvornår artikel 4, stk. 7 kan finde anvendelse, hvor det fastslås:³⁶

³¹ Dommene er nævnt ovenfor i afsnit 1.

³² Kommissionens tekniske retningslinjer side 14 og side 16.

³³ Vedrørende relevansen af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7 se Kommissionens tekniske retningslinjer, side 9f.

³⁴ EU-Domstolen har i sag C-346/14 *Kommissionen mod Østrig* fastslået, at et vandkraftværk opfyldte kriteriet ”væsentlige samfundsinteresser” i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Dommen er omtalt i Ellen Margrethe Basse ”*Vand Lovgivning*”, side 97.

³⁵ Kommissionens ”*Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities*”, december 2017.

³⁶ Kommissionens ”*Guidance Document No. 36*”, side 26



Ellen Margrethe Basse

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

“Note that Article 4(7) does not provide an exemption if deterioration caused by inputs of pollutants from point or diffuse sources drives the water body to a status below good. This because the first limb of Article 4(7) only addresses new modifications to the physical characteristics of a surface water body or alterations to the level of bodies of groundwater, but not point or diffuse sources of pollution. Input of pollutants is therefore potentially only covered under the second limb of Article 4(7) - new sustainable human development activities - which only relates to deterioration of surface water bodies from high status to good status.” (mine fremhævelser)

I et senere afsnit i Kommissionens angivelse af implementeringsstrategien, hvor der redegøres for, hvordan myndighederne skal forholde sig i situationer, hvor der kan være tale om en usikker situation, fastslås det:³⁷

“In this context, it should be recognised that, for an Article 4(7) exemption to be applicable, the deterioration needs to result from activities within the scope of Article 4(7) (new modifications to the physical characteristics of a surface water body, alterations to the level of groundwater, new sustainable human development activities). Article 4(7) does not provide for exemption if deterioration caused by inputs of pollutants from point or diffuse sources drives the water body to a status below good ...” (mine fremhævelser)

Det skal også fremhæves, at vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 skal læses i sammenhæng med:

- direktivets artikel 3, stk. 3,³⁸ 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 sedimenter og/eller biota, og
- artikel 5, stk. 3³⁹ der pålægger medlemsstaterne at sende de oversigter, der udarbejdes over udledninger m.v., til Kommissionen.

De nævnte forpligtelser er forudsat varetaget af den nationalt ansvarlige myndighed som en koordineret og sammenhængende benyttelse, beskyttelse af vandet i vandområdedistrikterne samt formidling af forureningsstatus ift. bl.a. de stoffer, der er opregnet i vandkvalitetskravdirektivets bilag 1 del A. Den myndighed er Miljøministeriet.

Konklusionen om, at det ikke er muligt at udpege blandingszoner i en situation, hvor der allerede er for høje koncentrationer af de stoffer, der forudsættes udledt fra virksomheden – understøttes også af Kommissionens vejledende svar i ”*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*”:⁴⁰

“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

37 Kommissionens *Guidance Document No. 36*, side 33

38 Kommissionens tekniske retningslinjer side 10, 2. sidste afsnit, 9. linje. Overvågningen skal være en del af det, der udføres i overensstemmelse med vandrammedirektivets regler, herunder med respekt for forpligtelserne til at opnå miljømålene i artikel 4.

39 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 10, 1. afsnit, sidste linje.

40 Kommissionens ”*Technical Background Document on Identification of Mixing Zones*”, 2010, side 4. Forkortelsen EQS vedrører grænseværdierne.



Ellen Margrethe Basse

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

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."

Som det fremgår af det citerede, kan der ikke i en situation, hvor der allerede er for høje koncentrationer i recipienten, anvendes blandingszoner.

I Kommissionens tekniske retningslinjer fastslås det endvidere – i afsnittet om den betydning, som ”indvirkningens intensitet” skal tillægges ved stillingtagen til blandingszoner – at:⁴¹

"Omfanget af overskridelsen af MKK for en given belastning bliver betydeligt højere, hvis de omgivende koncentrationer ligger tæt på MKK, end hvis de omgivende koncentrationer er meget lave. Der skal derfor i forbindelse udpegnings af en blandingszone tages hensyn med henblik på at sikre, at dette ikke forhindrer vandområdet som helhed i at blive klassificeret inden for målet om en god tilstand."

Når det i Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse i afsnittet ”Vejledning om udledning til vandområder med overskridelser af miljøkvalitetskrav” oplyses, at de retningslinjer, der er udarbejdet af Kommissionen alene dækker scenarier, hvor miljøkvalitetskravene er opfyldt i det berørte vandområde,⁴² modbevises denne påstand af det ovenfor citerede. Styrelsen henvisning til egne vejledende spørgsmål og svar, herunder FAQ 43, er ikke et grundlag, der på nogen måde ændrer på det, som må antages at være retsstillingen.

2.2. Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse om blandingszoner

Som fremhævet af Sirius advokater er det relevant at inddrage Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021. Nævnet skriver:⁴³

"Miljø- og Fødevareklagenævnet har i vurderingen navnlig lagt vægt på, at de fastsatte udlederkrav i den påklagede afgørelse for arsen, kobber og zink alle overskrider gældende miljøkvalitetskrav. Det er desuden indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at der ikke indgår oplysninger om baggrundskoncentrationer i sagen.

Såfremt Frederikshavn Kommune ønsker at opretholde udlederkravene for arsen, kobber og zink, skal kommunen ved den fornyede behandling af sagen udpege en blandingszone omkring udledningspunktet, jf. § 8, stk. 1 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. Fastsættelsen af en eventuel blandingszone skal baseres på beregninger, hvori baggrundskoncentrationerne af relevante stoffer inkluderes, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 3. Nævnet bemærker hertil, at fortyndingen i kystvande er afhængig af de konkrete forhold omkring udledningsstedet, og at der typisk vil kunne forventes en fortynding på 10-50 gange. Der kan således lokalt forekomme fortyndingsfaktorer uden for disse intervaller.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere, at det er en forudsætning for fastsættelse af en blandingszone, at udledningen af forurenende stoffer forinden er nedbragt mest muligt gennem anvendelse af BAT, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 1, og at

41 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 18f.

42 Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 14.

43 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021, sagsnr. 18/05538 (tidl. NMK-10-01054)



Ellen Margrethe Basse

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

miljøkvalitetskravene ikke overskrides uden for blandingszonen. Sidstnævnte skal sikres ved beregning efter § 7, stk. 1, jf. stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker herudover, at en blandingszone skal begrænses mest muligt til den umiddelbare nærhed af udledningspunktet, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer. ...”

2.3. Min konklusion – der kan ikke udpeges blandingszoner når miljøkvalitetskravene er overskredet i recipienten

I Kommissionens tekniske retningslinjer oplyses det, at de i vandområdeplanen beskrevne tilgange og metoder samt de foranstaltninger, der er angivet i planen med henblik på at ”reducere udstrækningen af blandingszonen i fremtiden” er det, der konkret stilles retlige krav om over for de nationale myndigheder, der vælger at anvende blandingszoner, ligesom der forudsættes at være tale om monitorering af den forurening, der er tale om. Derimod forventes det ifølge retningslinjerne ikke, at der stilles krav om, at udstrækningen af blandingszonen kvantificeres i strengt rumlig, tidsmæssig og statistisk henseende. Omfanget af overskridelser, som kan anses for acceptable i et vandområde, oplyses at være afhængige af: (1) den rumlige og tidsmæssige variation af omfanget, (2) omfanget af stigninger i koncentrationer over de gældende grænseværdier samt den resulterende type og (3) omfanget af de potentielle negative effekter, der er forbundet med denne overskridelse.⁴⁴ Hvis alle de forventede indvirkninger anses som acceptable, kan det tilsvarende omfang af overskridelse af forureningskoncentration accepteres, og blandingszonen kan udpeges.⁴⁵ Dog er det en klar forudsætning, at vandområdet opnår en ”god tilstand” som helhed senest den 22. december 2027.

Det er med baggrund i det, jeg har anført ovenfor, uden støtte i de relevante direktiver og Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, når Miljøstyrelsen i orienteringsskrivelsen konkluderer:⁴⁶

”Det er ikke en betingelse for udpegning af en blandingszone, at miljøkvalitetskrav for det eller de pågældende stoffer er opfyldt i vandområdet.”

Procesrisikoen ved den danske praksis fremgår da også af Miljøstyrelsens orienteringsskrivelsen, hvor ministeriet selv erkender følgende:⁴⁷

”Miljøministeriet har vurderet, at det ikke vil være i strid med direktiv om miljøkvalitetskrav og vandrammedirektivet at udpege blandingszoner i overfladevandområder, hvor miljøkvalitetskrav for de udledte stoffer er overskredet. Ministeriet har endvidere vurderet, at en sådan udpegning af blandingszoner og udledning af miljøfarlige forurenende stoffer til overfladevandområder, hvor miljøkvalitetskrav for disse er overskredet, er mulig, forudsat, at påvirkningen fra udledningen vil være ubetydelig både i forhold til vandområdets tilstand og målopfyldelse. Påvirkning må således ikke udgøre en forringelse i vandrammedirektivets forstand. Da dette er nationale vurderinger og disse spørgsmål endnu ikke er afklaret i EU-domstolens retspraksis, har

44 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 16f.

45 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 19

46 Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 13.

47 Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 12.



Ellen Margrethe Basse

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

Miljøministeriet samtidig vurderet, at der er en betydelig procesrisiko forbundet med vurderingerne.” (min fremhævelse)

3. Nabotjek-rapporten om anvendelse og udstrækning af blandingszonerne samt anvendelsen af den ”trinvis tilgang” som i rapporten betegnes som det såkaldt screening-koncept.

I orienteringsskrivelsen henviser Miljøstyrelsen til, at DHI i 2016 gennemførte en undersøgelse for Naturstyrelsen. Undersøgelsen skulle afdække, hvordan en række EU-lande administrerede regler om udpegning af blandingszoner med fokus på blandingszonernes udstrækning, som er indgået i Miljøministeriets revision af den vejledning.⁴⁸ Den rapport, der henvises til, er DHI’s rapport ”*Blandingszoner i andre lande. Sverige, Polen, Tyskland, Holland, England og Irland – Naturstyrelsen – Vandplaner og Havmiljø*”, april 2016. Forfatteren af DHI-rapporten er biolog Morten Brozek.

Det fremgår af rapporten, at nogle af de lande, der er blevet kontaktet, ikke anvendte blandingszoner på undersøgelsestidspunktet (2016). Det gælder Sverige, Polen og Irland. I Irland blev der i 2016 arbejdet på udviklingen af et 3-trinskoncept, ligesom der generelt blev lagt afgørende vægt på monitoring uden for blandingszonen med henblik på at gennemføre en model, der kunne leve op til Kommissionens tekniske retningslinjer.⁴⁹

Der blev anvendt blandingszoner i Tyskland, i Holland og England, som alle anvender det såkaldte trinvist screeningskoncept, der er beskrevet i Kommissionens tekniske retningslinjer fra 2010. Anvendelsen er baseret på, at der anvendes avancerede modeller i komplicerede sager samt monitoring uden for blandingszoner.⁵⁰ Det fremhæves i rapporten, at de lande, der anvender blandingszoner, sikrer en respekt for de sårbare områder – herunder Natura 2000-områder.

DHI-rapporten opsummerer, at flere af de nationale retningslinjer, der anvendes i de EU-lande, der på forskellig vis opererer med blandingszoner, anvender noget, der kunne ligne fortyndingszoner, og at flere af de brugte modeller synes at komme fra retningslinjer for udledning af kølevand. Det tilføjes i rapporten:⁵¹

”Det er også klart fra undersøgelserne, at der er en tendens til at pålægge udleder at benytte forskellige former for beregningsværktøjer fra simple til de mere avancerede, samt at der er fokus på at inddrage tilstedeværelsen af særlige beskyttede habitater i behandlingen af udledningstilladelser. Der er også fokus på at sikre, at udledninger ikke er i konflikt med Vandrammedirektivets ”Environmental Quality Standards (EQS).”

Uanset om landene har implementeret EU’s retningslinjer, så bruger flere af dem en trinvis screeningsmetode, som optræpper i forhold til den aktuelle udledning og dens sammensætning.

48 Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 14n note 9 og side 15 note 10.

49 DHI-nabotjekrapporten side 9.

50 DHI-nabotjekrapporten i afsnittet vedrørende Tyskland side 4f., samt vedrørende Holland rapporten side 5f. og vedrørende England rapporten side 7f.

51 Citat fra DHI-nabotjekrapporten, side 10.



Ellen Margrethe Basse

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

På monitoringsiden er der større konsensus om, at udleder skal gennemføre monitorering af effekter og koncentrationer, men der er ikke ensartethed. Her er det klart, at man laver stedspecifikke vurderinger, som skal bygge på stedspecifikke monitoringsdata. Det skønnes, at de metoder, der ligger til grund for monitoreringen, stammer fra den nationale lovgivning og måske går tilbage til før implementering af vandrammedirektivet.”

Rapporten fokuserer således på de metoder, der anvendes, herunder i hvilken udstrækning medlemsstaterne anvender de såkaldte trinvist screeningskoncept, der er beskrevet i Kommissionens tekniske retningslinjer.

Det er i den sammenhæng værd at fremhæve, at der ikke efter EU's regler om blandingszoner er fastlagt en bestemt og fælles grænse for udstrækningen – og at der derfor også er forskel på den praksis, som afdækkes i rapporten. Kravene er i stedet relateret til anvendelsen af screeningsmodeller og monitorering, der fremstår som centralt, hvilket er i overensstemmelse med Kommissionens tekniske retningslinjer. Det fremgår af retningslinjernes beskrivelse af konceptet for screeningskonceptet:⁵²

” ... I forbindelse med tilladelsen af udledning kan den kompetente myndighed vælge (eller være nødsaget til) at fastsætte tilladte betingelser med henblik på at sikre, at udledningen sker i overensstemmelse med emissionsrammen og de vurderede omgivende betingelser. I de fleste tilfælde forventes det, at udstrækningen af blandingszonen ikke kvantificeres i strengt rumligt, tidsmæssigt og statistisk henseende, men snarere påvirket af de pålagte restriktioner på punktudledningen og deres interaktion med de omgivende forhold og processer.

Direktiv 2008/105/EF kræver ikke, at medlemsstaterne registrerer udstrækningen af de udpegede blandingszoner – hverken individuelt eller i kombination – direktivet fastsætter derimod, at medlemsstaterne skal beskrive de anvendte tilgange og metoder til fastsættelse af zonerne og beskrive de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at reducere udstrækningen af blandingszonen i fremtiden.

I nogle tilfælde er det muligt, at en kompetent myndighed kan anse en udledning som acceptabel på grundlag af de foranstaltninger, der er truffet inden for en vandområdeplan, som kan påvirke udstrækningen af andre blandingszoner eller forekommende omgivende koncentrationer, og uden hvilke den pågældende foreslåede blandingszone ville være uacceptabel. Imens faktorerne med indvirkning på denne udpegning ville omfatte ovenstående, ville bredere hensyn til vandområdeplaner i henhold til vandrammedirektivet også have en effekt.

Den kompetente myndighed kan overordnet set med henblik på trin 2-vurderingen vælge at anvende ”standardiserede” acceptable udstrækningskriterier med henblik på på bedste vis at fokusere på de tilgængelige ressourcer til screeningformål. I lyset af de europæiske vandes forskellighed er det ikke muligt at fastsætte standardværdier til anvendelse på alle vandområdetyper. De kompetente myndigheder kan ønske at fastsætte egne værdier med henblik på screening, enten i henhold til vandområdetype eller vandområdedistrikt eller en kombination af disse to. Alternativt kan andre kompetente myndigheder anvende screeningmetoder under anvendelse af udstrækningskriterier specifikt fra sag til sag. En sådan forsigtighedsudstrækning kan fastsættes med en grad af tilpasning i forhold til ”den indbyggede” vandområdeudstrækning. ...

52 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 20f.



Ellen Margrethe Basse

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

*Der findes en række medlemsstater, herunder Danmark, som anvender en blandingszone med en udstrækning på kun en smule over den oprindelige fortyndingszone. I kystvande er dette 50-100 m fra udledningspunktet. I andre medlemsstater er den maksimale udstrækning af den acceptable blandingszone proportionel i forhold til vandområdets bredde og begrænset til en valgt fast maksimumværdi. I Nederlandene er maksimumlængden (L) af den acceptable blandingszone for kemiske stoffer for lineære vandområder eksempelvis proportionel med et vandområdes bredde og svarer til $10*W$ (bredde) med et maksimum på 1.000 m. For kystvande anvendes der et maksimumvolumen. For dybe kystvande svarer dette til en længde (L) på 150 m. L er i Øst-rig begrænset til 1.000 m for vandområder med en bredde på op til 100 m. For vandområder med en bredde (W) større end 100 m er L lig $10*W$” (mine fremhævelser)*

Som det fremgår af det citerede, er Danmark ét af de lande, der har valgt at anvende blandingszoner.

Miljøstyrelsen oplyser i orienteringsskrivelsen i afsnittet ”Nabotjek i EU”, at Danmark i EU-retningslinjerne er fremhævet for at anvende restriktiv tilgang til blandingszoner udstrækning,⁵³ og at denne fremhævelse sammen med den foretagne undersøgelse af praksis i andre medlemslande (Nabotjek-rapporten) er som grundlag for en revision af de danske retningslinjer for den maksimale størrelse af blandingszoner.⁵⁴ Det, Miljøstyrelsen formodentlig henviser til anførte sted, som det der opfattes som Kommissionens fremhævelse af Danmark i tekniske retningslinjer, er formentlig det ovenfor citerede. Som jeg læser det citerede, fremstår det blot som et eksempel på den forskel, der er på udstrækningen af blandingszoner – uden at der heri ligger en tilkendegivelse om, hvorvidt det er noget, der skal fremhæves, idet udstrækning ikke i sig selv er det afgørende. Det, der ovenfor er citeret fra Kommissionens tekniske retningslinjer, forudsætter, som det fremgår af citatet, at der i vandområdeplanen er sikret, at udpegningen af blandingszoner er kombineret med den indsats, der skal gennemføres under indsatsprogrammet. En sådan sammenhæng eksisterer ikke i den danske lovgivning og praksis vedrørende udpegning af blandingszoner.

Udstrækningen af blandingszoner i Danmark er nu vejledende fastlagt i Miljøstyrelsens ”Spørgsmål og svar om udledning af visse forurenende stoffer til vandmiljøet”, hvori den maksimale udstrækning oplyses under punkt 67:

”I kystvande bør udstrækningen af blandingszonen som udgangspunkt begrænses til maksimalt 350 meter fra udledningsstedet for åbne kystvande og maksimalt 100 meter fra udledningsstedet for fjorde og lukkede kystvande.”

4. Den danske gennemførelse af reglerne om blandingszoner sammenholdt med direktivkravene

For at forstå de særlige udfordringer, vi har i en dansk sammenhæng ved administrationen af blandingszoneregler, er det nødvendigt at henvise til, at den danske gennemførelse af vandrammedirektivet er utrolig kompliceret, uhensigtsmæssig og efter min opfattelse utrolig vanskeligt at gennemskue sammenhængen i.

⁵³ Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 15.

⁵⁴ Miljøstyrelsens orienteringsskrivelse af 31. januar 2023, side 15.



Ellen Margrethe Basse

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

Reglerne om blandingszoner er ikke en del af vandplanlægningsreglerne, idet de er indføjet i *udledningsbekendtgørelsen*, der er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens uden referencer til de opstillede miljømål og de grundlæggende forudsætninger om løbende forbedring af miljøforholdene, forebyggelse af forringelser og opfyldelse af de opstillede miljømål for det relevante overfladevandområde. Det er typisk kommunerne – og i mindre omfang Miljøstyrelsen – der har kompetencen til at meddele miljøgodkendelser, der indeholder bestemmelser om blandingszoner. Er der tale om spildevandstilladelser, der meddeles med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, er det kommunerne, der træffer afgørelserne. Kompetencerne efter vandplanlægningslovens regler og de med hjemmel i loven udstedte kompetencer er derimod placeret hos Miljøministeriet.

Vandplanlægningsloven er udfyldt med en række bekendtgørelser. Der er med hjemmel i loven udstedt bekendtgørelser, der på statsligt niveau regulerer de fire vandområdedistrikter og de 23 hovedvandomplande, der er afgrænset i en særlig bekendtgørelse.⁵⁵ Inden for hovedområdet er der foretaget en opdeling i delomplande, hvor ”Smålandsfarvand, åbne del” er det delvandompland, som RSG Nordic Industrispildevand udleder til. Som én af de øvrige bekendtgørelser, der er de relevante i denne sammenhæng, er *miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen*, der i bilag 2, tabel 3-5, indeholder en opregning af de prioriterede stoffer og miljøfarlige stoffer, der skal tagges stilling til ved formulering af spildevandsvilkår og anvendelse af blandingszoner.

Miljømålsbekendtgørelsen, der fastlægger de retligt bindende miljømål, der skal opnås for det kystvandområde, der udledes til senest den 22. december 2027, er en anden af de relevante bekendtgørelser, der er udstedt som en del af vandplanlægningen. Miljømålene for ”Vandområdedistrikt Sjælland”, indgår i bekendtgørelsens bilag 2. I udkastet til miljømålsbekendtgørelsen for den 3. vandplanlægningsperiode (2021-2027), der var i høring i perioden 22. december 2021 til 22 juni 2022, fastslås det, at der skal opnås ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand” for Smålandsfarvand, Åbne del, senest den 22. december 2027.⁵⁶

Med hjemmel i vandplanlægningsloven er der endvidere udstedt *indsatsprogrambekendtgørelsen*, der angiver de foranstaltninger, der skal iværksættes til opfyldelse af miljømålene. Bekendtgørelsens § 8, stk. 1 gengiver de grundlæggende og parallelle forpligtelser, der er til at forebygge forringelse og til at forbedre vandets kvalitet, som er understreget af EU-Domstolen i adskillige domme med støtte i vandrammedirektivets artikel 4.⁵⁷ Bekendtgørelsen sikrer imidlertid ikke, at blandingszonerne indgår i den konkrete indsats. I bekendtgørelsens § 8, stk. 2 og stk. 3, er der bestemmelser, der er centrale, når de kommunale myndigheder – herunder Slagelse Kommune – skal vurdere, om det er muligt at meddele en tilladelse til udledning af spildevand direkte til recipienten. EU-Domstolens praksis ift. forståelsen af begrebet ”forringelse” af tilstanden i vandområderne vedrører *såvel* et kvalitetselement *som* et stof. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element en ”forringelse af tilstanden” for et overfladeområdevand i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4.⁵⁸

55 Se herom Ellen Margrethe Basse ”Vand Lovgivning”, side 210ff.

56 Se udkastet til miljømålsbekendtgørelsen side 960

57 Sag C-461/13 *Weser*, sag C-535/18 *Land Nordrhein Westfalen* og sag C-525/20 *Association France Nature Environment*.

58 Det fremgår af sag C-535/18 *Land Nordrhein Westfalen*, præmis 92 og sag C-461/13 *Weser* præmis 70.



Ellen Margrethe Basse

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

I sag C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, fastslås det, at selv midlertidige forringelser i et vandområde kun er tilladt under de strenge betingelser, der er fastslået i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4.⁵⁹

I Miljøstyrelsens ”*Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter*” indgår der en problematisk vejledning, som i realiteten kan give kommunerne det indtryk, at deres forpligtelser efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, er begrænsede i revurderingssituationer. Der står følgende:⁶⁰

” Ved ”afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning” i § 8, stk. 2 og 3, skal forstås nye tilladelser og miljøgodkendelser, der direkte eller indirekte kan medføre en påvirkning af et overfladeområde eller en grundvandsforekomst. Ved indirekte påvirkninger forstås påvirkninger, der ikke sker direkte til en vandforekomst, men f.eks. via påvirkning af sammenhængende eller tilstødende vandforekomster eller i kumulation med andre påvirkninger. En indirekte påvirkning kan også ske ved atmosfærisk deposition, f.eks., af kvælstof eller tungmetaller. Revurdering af miljøgodkendelser og udledningstilladelser, som på uændrede eller skærpede vilkår viderefører virksomhedens hidtidige ret til at udlede næringsstoffer eller miljøfarlige forurenede stoffer til vandforekomster, anses ikke for at udgøre en afgørelse omfattet af § 8, stk. 2 og 3.” (min fremhævelse)

Det citerede, der forudsætter en ”virksomhedens hidtidige ret til at udlede” kan opretholdes uændret i forbindelse med en revurdering af en miljøgodkendelse, som den Slagelse Kommune skal tage stilling til, er ikke en korrekt forståelse af det, der følger af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, som det fremgår af det, der er omtalt ovenfor i afsnit 2. Revurdering er et centralt juridisk virkemiddel, der i praksis kan og skal anvendes til at skærpe kravene, så det bliver muligt at reducere udledningen af de prioriterede stoffer og at opfylde miljømålene ved at stille krav til eksisterende virksomheder.

Den fortolkning, der indgår i den eksisterende vejledning indgår ikke i det vejledningsudkast, *Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter*, der forventes at komme til at gælde for den 3. vandplanperiode.⁶¹ Det må derfor antages, at Miljøministeriet, såfremt den nævnte passus ikke finder vej til den endelige version af vejledningen, nu erkender, at vandrammedirektivets krav også skal iagttages i forbindelse med revurdering af miljøgodkendelser og udledningstilladelser mv. Det fremgår imidlertid ikke eksplicit at udkastet. Det skal understreges, at de i indsatsprogrambekendtgørelsen, i vejledningen til bekendtgørelsen, og i miljømålsbekendtgørelsen angivne muligheder for at acceptere undtagelser fra de generelle forpligtelser, ikke kan være mere vidtgående end det, der følger af vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektivet. Opfyldelsen af miljømålene senest den 22. december 2027 kan kun fraviges i den udstrækning, det er i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7.⁶²

59 Sag C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* præmis 53.

60 Miljøstyrelsen, *Vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter*, 2017, side 42 nederst.

61 Se herom udkastet fra december 2021, der er tilgængelig på <https://mim.dk/media/225714/udkast-vejledning-til-indsatsprogram-vp3.pdf> (besøgt den 20. februar 2023).

62 Indsatsprogrambekendtgørelsen er behandlet i ”Ellen Margrethe Basse Vand Lovgivning”, side 237ff. De i bekendtgørelsen opstillede undtagelsesbestemmelser er behandlet i bogen side 246ff.



Ellen Margrethe Basse

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

Det er i øvrigt ikke rigtigt, når ministeriet i notatet af 14. april 2021 ”*Ny vejledning om tilladelser til direkte udledninger af miljøfarlige stoffer*” fastslår,⁶³ at der mangler en fleksibilitet ift. vandområdets tilstand i situationer, hvor der kan opstå en konflikt mellem omstilling til grøn energi hhv. opfyldelsen af miljømålene. Med EU-Domstolen sag C-346/14 *Kommissionen mod Østrig*, fastslås det, at et vandkraftværk opfylder kriteriet ”væsentlige samfundsinteresser” i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. I det nævnte notat oplyses det i øvrigt ganske korrekt, at EU-Domstolen har fastlagt en restriktiv praksis. Det føjes til, at vejledningen skal understøtte, at Danmark opfylder forpligtelsen ift. miljømålet ”god tilstand” i vandområderne.⁶⁴ Det bemærkes i notatet, at der aktuelt er en *procesrisiko* ved tilgangen i den gældende vejledning til indsatsbekendtgørelsen. Det risikovurdering er jeg enig i.

DEL II

En miljøretlig vurdering af udkastet til revurderingsafgørelse vedr. RGS Nordic Industrispildevands miljøgodkendelse

I denne del II af mit notat behandles den forudsatte anvendelse af blandingszoner og de i udkastet formulerede spildevandsvilkår:

- 1) Den historiske baggrund mv. for revurderingen af RSG Nordic Industrispildevand.
- 2) Pligten for Klima- og Miljøudvalget til at sikre, at der er foretaget en habitatvurdering.
- 3) Udkastets angivelse af de stoffer, der danner grundlag for udpegning af blandingszoner.
- 4) Etablering af blandingszoner i en situation, hvor miljøkvalitetskravene for nogle af stofferne allerede er overskredet i recipienten, Agersø Sund.
- 5) Forpligtelserne som foreligger ift. bidrag til opfyldelse af de opstillede miljømål, der er opstillet for vandoplandet ”Smålandsfarvandet, åbne del”, den manglende kompetence til at dispensere fra vandrammedirektivets artikel 4 med støtte i artikel 4, stk. 7, samt de grundlæggende forpligtelser, der er fastslået i indsatsprogrambekendtgørelsens § 8.
- 6) Udeladelse i udkastet af at nævne tre stoffer, der var med i 2008-afgørelsen samt i det tidligere udkast til miljøgodkendelse, s
- 7) De i udkastet foretagne ændringer af miljøkvalitetskravene bl.a. for stofferne arsen og bly.
- 8) Vilkåret for udledning af kviksølv til recipienten.
- 9) Den kvantitative begrænsning af udledningen til recipienten.
- 10) Opsummerende vurdering.

63 Notat af 14. april 2021, j.nr. 2020-14687 Ref. LECAR ”*Ny vejledning om tilladelser til direkte udledninger af miljøfarlige stoffer*”.

64 Notatet af 14. april 2021, side 3.



Ellen Margrethe Basse

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

1) Den historiske baggrund m.v. for revurderingen af RSG Nordic Industrispildevand

Miljøgodkendelsen af virksomheden RSG Nordic Industrispildevand blev ifølge det, der fremgår af den i 2008 af Slagelse Kommune truffede afgørelse, meddelt den 26. november 1991 af Vestsjællands Amt.⁶⁵ Efterfølgende blev der meddelt tillægsgodkendelser. Den 26. november 2008, dvs. 17 år efter den meddelte miljøgodkendelse, meddelte Slagelse Kommune med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 41 b en revurderingsafgørelse i 2008. Afgørelsen blev efterfulgt af nye tillægsgodkendelser.⁶⁶

Det fremgår af 2008-afgørelsen, at den er truffet med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41 b på baggrund af en ansøgning fra ”Vandrens – Stignæs Industripark A/S”. Virksomheden ansøgte ved skrivelse af 24. maj 2004 om en revision af den miljøgodkendelse og udledningstilladelse, der var meddelt virksomheden den 26. november 1991 (med efterfølgende ændringer). Det fremgår endvidere af 2008-afgørelsen, at afgørelsen er baseret på en ansøgning om miljøgodkendelse til nyttiggørelse/bortskaffelse af farligt affald. Kommunen fastslog i 2008-afgørelsen, at det var dens vurdering, at anlægget var omfattet af listepunkt K102 ”Anlæg for bortskaffelse af farligt affald efter en af metoderne D1-D2 eller D11-D12 som nævnt i bilag 6A til affaldsbekendtgørelsen”. Angivelsen af listepunktet og anvendelsen af miljøbeskyttelseslovens § 41 b begrundes af kommunen med, at nyttiggørelse af farligt affald betragtes som en biaktivitet, og at anvendelsen af affaldsstoffer som erstatning for hjælpestoffer i rensenanlægget betragtes som en aktivitet, som forekommer på mange traditionelle rensningsanlæg, uden at dette i sig selv udløser krav om miljøgodkendelse fra myndigheden.⁶⁷

Anledningen til den aktuelle revurdering af miljøgodkendelsen for RGS Nordic Industrispildevand, er de forpligtelser, der følger af IE-Direktivets regler om BAT-konklusioner, som er gennemført i godkendelsesbekendtgørelsen, idet der for mere end fire år siden blev offentliggjort BAT-konklusioner for affaldsbehandlingsanlæg. Vilklårene skulle have været ændret med ikrafttrædelse senest den 18. august 2022, idet det fremgår både af direktivet og af godkendelsesbekendtgørelsen, at BAT-vilklårene skal ændres senest 4 år efter offentliggørelsen af en BAT-konklusion.⁶⁸

Der er i denne sammenhæng nærliggende at stille spørgsmål ved, om det er muligt at udlægge blandingszoner ved en tilsynsavgørelse i form af en revurdering af den tidligere i 2008 meddelte revurderingsafgørelse, eller om der i forhold til udpegning af blandingszoner burde have været tale også om en kombineret revurderingsafgørelse og en miljøgodkendelse af de udpegede blandingszoner, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33. Det spørgsmål behandles ikke yderligere i det følgende.

Det skal også nævnes, at RSG Nordic Industrispildevans aktiviteter, efter min opfattelse burde behandles sammen med de IE-aktiviteter, der foregår på RSG Nordic A/S,

65 Det fremgår af oplysningerne i 2008-afgørelsen.

66 ”Miljøgodkendelse af Vandrens – Stignæs Industripark A/S” meddelt den 26. november 2008 j.nr. 2007-001759. 2008-afgørelsen blev indbragt for Miljøklagenævnet, der den 12. juli 2013 stadfæstede afgørelsen med en mindre ændring af lugtvilklårene. Revurderingsafgørelsen af 26. november blev efterfølgende suppleret med en række tillægsgodkendelser, der blev meddelt henholdsvis den 25. februar 2011, den 6. juni 2013, den 25. september 2014, den 13. juni 2017 og den 30. april 2018.

67 Det fremgår af 2008-afgørelsens ”Miljøtekniske beskrivelse og vurdering”, afgørelsen side 21.

68 Godkendelsesbekendtgørelsens § 47, stk. 4.



Ellen Margrethe Basse

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

Askelunden 24. Det følger af IE-direktivet⁶⁹ og godkendelsesbekendtgørelsen,⁷⁰ at IE-aktiviteter, der fremstår som teknisk og forureningsmæssigt forbundet, skal vurderes samlet som ét anlæg. Der er tale om to IE-anlæg, der:

- foregår på hhv. på matriklerne 34, 1k, 1i, 8c og del af 9a (lejet grund), hhv. matrikelnummer 35, begge Askelunden 24.
- de er begge omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens, bilag 1, listepunkt 5.1, 5.3b, og 5.5.
- hvor spildevandet fra RSG Nordic A/S behandles på RSG Nordic Industrispildevand, og de
- ejes begge af begge RGS Nordic A/S.

Vedrørende spildevandsforholdene fastslås det således i afgørelsen, som Slagelse Kommune traf den 20. november 2017 af om miljøgodkendelse af nabovirksomheden RGS Nordic A/S:⁷¹

”Spildevand: Der bortledes omkring 15.000 m³ perkolat årligt til Vandrens Stignæs Industripark A/S. Sanitært spildevand ledes også hertil. Perkolat løber fra det befæstede areal ned i brønde, der løber til perkolatbassin. Bassinet fungerer som en buffertank og har en kapacitet på 500 m³. Bassinet fungerer som sandfang, og der er dykket pumpe.

En flydekontakt styrer pumpen til afledning af tankens indhold via et internt kloaksystem til spildevandsanlægget. Her renses vandet mekanisk med sandfang, biologisk nitrifikation og denitrifikation samt fosforfældning. Virksomheden oplyser, at uforurennet vand fra hallens tag opsamles og bortledes separat.

Vurdering: Der stilles ikke spildevandsvilkår, da Vandrens Stignæs Industripark A/S er et miljøgodkendt affaldsbehandlingsanlæg, som kan modtage og rense perkolat.”

Angivelsen i det citerede af navnet ”Vandrens Stignæs”, som er beskrivelsen af det anlæg, der modtager spildevandet, er forkert. ”Vandrens Stignæs”, der blev stiftet den 6. marts 2007, blev opløst den 15. juni 2016 efter fusion. Navnet på modtageanlægget var formentlig allerede i 2017 RSG Nordic Industrispildevand.

2) Pligten til at vurdere påvirkningen af de nærliggende Natura 2000-områders bevaringsmålsætning

I udkastet til Slagelse Kommunes revurderingsafgørelse oplyses der om de nærliggende fuglebeskyttelses-, habitat- og Ramsar-områder, som er i recipienten, der udledes til.⁷² Det konstateres i udkastet, at spildevandsanlægget vurderes ikke at medføre en væsentlig påvirkning af beskyttelsesområderne med de vilkår, der er indføjet. Samtidig fremgår det af afsnittet ”forholdet til lovgivningen”, at det i forbindelse med sagsbehandlingen er lagt til grund, at en revurderingsafgørelse, som den foreliggende, ikke indgår i oversigt over de afgørelser inden for Miljøministeriets lovgivning, der skal gennemgå en fornøden vurdering og eventuelt konsekvensvurdering.⁷³ Det konstateres, at:

69 Citat fra IE-direktivets artikel 3, nr. 3.

70 Godkendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Se herom bl.a. Ellen Margrethe Basse ”Erhvervsmiljøretten”, side 570ff.

71 Journalnummer 330-2017-40799.

72 Udkastet til revurderingsafgørelse for RGS Nordic Industrispildevand, side 31.

73 Udkastet til revurderingsafgørelse for RGS Nordic Industrispildevand, side 62f.



Ellen Margrethe Basse

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

”[d]ermed er en afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 41, jf. § 41a eller b ikke omfattet af habitatbekendtgørelsen”.

Det her citerede, der må fortolkes som en tilkendegivelse om, at kommunen finder, at det ikke har været relevant at vurdere, om der konkret er tale om en afgørelse med anvendelse af blandingszoner, hvor habitatdirektivets artikel 6 bør inddrages i sagsbehandlingen, beror på en misforståelse af reglerne. Som det fremgår af det, der redegøres for nedenfor, følger det klart af EU's regler, at der ikke kan udpeges blandingszoner uden at der i den forbindelse skal inddrages habitatvurderinger i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6.

2.1. Habitatdirektivets relevans efter vandrammedirektivet og vandkvalitetskravdirektiver

Vandrammedirektivet fastslår udtrykkeligt i artikel 4, stk. 1, litra c og artikel 6, jf. bilag IV, litra v), at medlemsstaterne skal overholde de krav, der følger af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet som supplerende kvalitetskrav til vandets kvalitet. Det gælder naturligvis også, når der tages stilling til udpegning af blandingszoner. Det fremgår bl.a. af Kommissionens *”Tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner i henhold til art. 4, stk. 4, i direktiv 2008/105/EF”*. Det fastslås heri, at udpegning af blandingszoner *kun kan foretages*, hvor udpegningen foretages med respekt for den i habitatdirektivet foreskrevne beskyttelse af Natura 2000-områdernes bevaringsmålsætning. Denne fortolkning af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4 er en konsekvens af, at direktivet er et datterdirektiv til vandrammedirektivet, der fastslår, at de skærpede regler ift. ”beskyttede områder”, der er optaget på direktivets bilag VI, skal respekteres som et supplement til de gældende klassificeringer og miljømål. Det fastslås endvidere i retningslinjerne, at:⁷⁴

”Den kompetente myndighed skal være tilfreds med, at de pågældende mål i vandrammedirektivet for vandområder som fastsat i vandområdeplanen vil blive nået i forbindelse med fastsættelsen af accepten af blandingszonernes udstrækning. Dette omfatter specielt hensyn til mulige indvirkninger på beskyttede eller følsomme områder [...]”

I forbindelse med bedømmelsen af, om en blandingszone er acceptabel eller ej, kan en række andre faktorer være afgørende – såsom eksistensen af beskyttede eller følsomme områder.” (mine fremhævelser)

Det fremgår ligeledes af de tekniske retningslinjer (i afsnit om de ”nøglespørgsmål”, der skal iagttages af den myndighed, der konkret udpeger blandingszoner), at der skal tages et særligt hensyn til de beskyttede og følsomme områder.⁷⁵

Både EU-Domstolen og Miljø- og Fødevareklagenævnet har en omfattende praksis, hvorefter der stilles strenge krav til beskyttelsen af Natura 2000-områder – en praksis, der også har haft betydning ved nævnets stillingtagen til blandingszoner.⁷⁶

74 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 9f.

75 Kommissionens tekniske retningslinjer, side 15f.

76 Se bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 14. december 2021, sagsnr. 18/05348 vedrørende ophævelse og hjemvisning af revideret miljøgodkendelse og tillæg til miljøgodkendelse af affaldsvirksomhed i Frederikshavn Kommune.



Ellen Margrethe Basse

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

Når den danske gennemførelse af habitatdirektivet ikke er korrekt, indtræder der efter EU-princippet om loyalt samarbejde en forpligtelse for den kompetente myndighed (konkret Slagelse Kommune) til at anvende direktivteksten i stedet for den nationale lovgivning.⁷⁷ Denne fortolkning af reglerne fremgår klart af EU-Domstolens praksis, som også følges af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Klima- og Miljøudvalget er derfor efter min opfattelse forpligtet til i forbindelse med den konkrete stillingtagen til det foreliggende udkast at inddrage habitatdirektivets artikel 6, idet habitatbekendtgørelsen, der ikke nævner revurdering af miljøgodkendelser i den opregning, der er af relevante afgørelsessituationer, ikke er i overensstemmelse med det, der følger af habitatdirektivet og praksis.

2.2. EU-Domstolens og Miljø- og Fødevarerklagenævnets stillingtagen til revurderingsafgørelser og habitatvurderinger

Forpligtelsen til at anvende habitatdirektivet direkte i en situation, hvor den danske gennemførelse ved habitatbekendtgørelsen ikke er EU-konform – fremgår eksempelvis af den Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse, der blev truffet den 13. marts 2018 i forbindelse med klagen over en revurderingsafgørelse, som Miljøstyrelsen den 16. december 2014 havde meddelt AquaPri's havbrug.⁷⁸

Med henvisning til EU-Domstolens stillingtagen i sag C-226/10 *Stadt Papenburg*, fastslog klagenævnet, at en aktivitet, der er tilladt før habitatdirektivets ikrafttræden, skal underkastes en vurdering, hvis aktiviteterne fortsætter efter habitatdirektivets ikrafttræden.⁷⁹ En anderledes udlægning af direktivet ville ifølge EU-Domstolen, som nævnet citerer, indebære, at formålet med dets vedtagelse blev tilsidesat.⁸⁰ Nævnet henviser endvidere til, at Domstolen i præmisserne fastslår, at de forventning, som den virksomhed, der har opnået den tidligere godkendelse – eller som blot har eksisteret lovligt uden en pligt til at ansøge om en godkendelse – måtte påberåbe sig som ”berettigede forventninger” ikke er til hinder for, at den nye ordning (og dermed kravene i habitatdirektivets artikel 6) finder anvendelse på de fremtidige aktiviteter.⁸¹ Nævnet konkluderede med henvisning til den nævnte dom og en række af EU-Domstolens øvrige relevante domme, at det eksisterende miljøgodkendte havbrug i forbindelse med revurderingen skulle underkastes en habitatvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse blev af Østre Landsret forelagt EU-Domstolen til en præjudiciel stillingtagen. Domstolen fastslog den 10. november 2022, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og stk. 3, skal respekteres, hvis den revurdering, der er tale om, vedrører en godkendelsespligtig virksomhed:⁸²

- der ikke tidligere er blevet habitatvurderet, eller

⁷⁷ Det følger af princippet om loyalt samarbejde, som er fastslået i Traktaten om Den Europæiske Union artikel 4, stk. 3.

⁷⁸ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 13. marts 2018, sagsnr. NMK-10-00904.

⁷⁹ Sag C-226/10 *Stadt Papenburg* præmis 50.

⁸⁰ Sag C-226/10 *Stadt Papenburg* præmis 42-43.

⁸¹ Sag C-226/10 *Stadt Papenburg* præmis 46.

⁸² EU-Domstolen afgørelse af 10. november 2022 i sag C-278/21 *AquaPri A/S*.



Ellen Margrethe Basse

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

- der er forudsat en stillingtagen til ændringer i forholdt til det, der tidligere er blevet habitatvurderet – (dvs., hvis der ikke er tale om en kontinuerlig og identisk videreførelse af det anlæg, der er blevet habitatvurderet).

2.2. Miljøklagenævnets stillingtagen til habitatvurderinger af aktiviteter i Stignæs Industripark

Det er tidligere med en afgørelse, der blev truffet den 6. april 2006 af Miljøklagenævnet, der i dag er erstattet af Miljø- og Fødevareklagenævnet, fastslået, at enhver ny afgørelse om godkendelsespligtige anlæg, der indgår i Stignæs Industri Park, skal underkastes en konkret konsekvensvurdering – også selv om etableringen af parken som helhed er blevet konsekvensvurderet. Sagen, der dengang blev forelagt nævnet, vedrørte etablering af et af RGS90 A/S genanvendelses anlæg til fremstilling af carbonit. Der fremgår af nævnets oplysninger i afgørelsen, at det spildevand, der hidrører fra anlægget, vil

”... udgøre ca. 15.000 tons årligt (processpildevand, kølevand og vand fra befæstede arealer). Processpildevandet forventes at udgøre ca. 74.000 t/år. Processpildevandet tilledes det centrale rensningsanlæg i Stignæs Industri A/S inden for anlæggets kapacitet, jf. Vestsjællands Amts miljøgodkendelse af 26. november 1991 af Stignæs Industri A/S [...]

Stignæs Industripark grænser på flere sider op til internationale naturbeskyttelsesområder. Om disse hedder det i Vestsjællands Amts VVM-redegørelse blandt andet: Stignæs Industripark er beliggende op ad EF-fuglebeskyttelsesområde 95 og 96. EF-fuglebeskyttelsesområderne er oprettet i henhold til EF-direktivet af 2. april 1979 vedrørende beskyttelse af vilde fugle (79/409/EØF). Direktivet forpligter medlemslandene til bl.a. at udpege og sikre levesteder for bestemte arter af ynglefugle og regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter.

Stignæs Industripark er foruden fuglebeskyttelsesområdet også beliggende op ad to internationale naturbeskyttelsesområder. Dels et Ramsarområde og dels et EF-habitatområde. [...]

Det planlagte Carbogritanlæg ligger ved den østlige grænse af et areal, som i 1988 er udlagt til særligt erhvervsområde (Stignæs Industripark) ved lokalplan 50. Fabrikens afstand til Ramsarområde nr. 19, EF-fuglebeskyttelsesområde nr. 96 og EF-habitatområde nr. 143 er ca. 200 meter. Industriparken støder direkte op til beskyttelsesområderne. De internationale aftaler sætter rammer for staternes og myndighedernes administration i forhold til væsentlige naturinteresser.

Danmark tiltrådte i 1977 Ramsarkonventionen, udpegede i 1983 fuglebeskyttelsesområderne og tiltrådte i 1992 Habitatdirektivet, men først i 1994 kom den første bekendtgørelse fra Miljøministeriet med endelig afgrænsning og retningslinier for administration af områderne. ...

Ramsarkonventionen forpligter til at bevare og forbedre levesteder for vandfugle.



Ellen Margrethe Basse

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

Direktivet om udpegning af fuglebeskyttelsesområder præciserer hvilke arter, der specielt skal tages hensyn til. Det er i det aktuelle område ynglefuglene skarv, rørhøg, klyde, havterne, splitterne og dværgterne samt trækgæsterne sangsvane, knopsvane, grågås, sædgås, ederfugl, fløjlsand og blishøne. Det er specielt gæs og svaner, som kan anvende beskyttelsesområdet nær den planlagte fabrik.

Habitatdirektivet forpligter i det aktuelle område til at bevare "kystlaguner" (prioriteret), "Atlantehavs-strandeng", "større, lavvandede bugter og vige", "flerårig vegetation på stenede strande", "vegetation af Salicornia og andre enårige plantearter", "samt arterne marsvin, stor vandsalamander og klokkefrø". Af disse kan kun stor vandsalamander tænkes at have levesteder nær den planlagte fabrik. De øvrige nævnte naturinteresser kan kun tænkes påvirket indirekte (af emissioner)." (min fremhævelse)

Modtageanlægget, der henvises til i 2006-afgørelsen, er formentlig RSG Nordic Industrispildevand. Anlægget opnåede som forklaret indledningsvis en miljøgodkendelse fra Vestsjællands Amt den 26. november 1991.

Nævnet, der hjemviste den del af den påklagede miljøgodkendelse, der vedrørte spildevandsudledningen, og som tidsbegrænsede den øvrige del af godkendelsen, fastslog:⁸³

"Der skal således forud for godkendelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 33 af et anlæg som det i sagen omhandlede foretages en vurdering af anlæggets virkning på de omliggende internationale beskyttelsesområder som angivet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og der må ikke meddeles godkendelse, før myndigheden har sikret sig, at anlægget ikke skader områdernes integritet.

Dette gælder også, selvom anlægget i dette tilfælde ikke ligger inde i selve de udpegede områder, idet anlægget på grund af beliggenheden i nærheden af områderne kan have virkninger ind i disse."

2.4. Min vurdering af en forpligtelse til at gennemføre en habitatvurdering som led i re-vurderingen

Det er i lyset af det ovenfor anførte, at forpligtelsen til at gennemføre en habitatvurdering i forbindelse med en revurdering af RSG Nordic Industrispildevand, skal fastslås – ikke mindst fordi, der er tale om udpegning af en blandingszone, og fordi der ikke tidligere ifm. godkendelsesbehandlinger er foretaget en sådan vurdering.

Det fremgår af den nævnte 2006-klagenævnsafgørelse, at udpegningsgrundlaget habitat-område nr.143, som grænser op til udledningen, omfatter det samme område som de to EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsar-området samt at der derud over bl.a. er vandsalamander Triturus c. cristatus (1160) Klokkefrø Bombina bombina, Kystlaguner og strand-søer (1150), Større, lavvandede bugter og vige (nr.1160) som skal beskyttes. Kystlaguner

83 Miljøklagenævnets afgørelse af 6. april 2006 sagsnr. 13/208-1.

83 Der er redegjort for de danske regler i Ellen Margrethe Basse "Vand Lovgivning", side 186ff.



Ellen Margrethe Basse

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

og strandsøer er angivet med en stjerne, der angiver, at der er tale om bilag IV-beskyttet arter.

RSG Nordic Industrispildevand er, som der redegøres for indledningsvis, miljøgodkendt tilbage i 1991, hvor habitatdirektivet ikke var vedtaget (direktivet er fra 1992). Der er ikke tidligere i forbindelse med den revurderingsafgørelse, der blev truffet i 2008 vedrørende virksomhedens fortsatte drift, foretaget en habitatvurdering, jf. 2008-afgørelsen.⁸⁴

Så allerede fordi der ikke tidligere er foretaget en habitatvurdering af anlægget, sådan som det tidligere Miljøklagenævn i 2006 fastslog var en forudsætning ved lokalisering i området, og som det er blevet skærpet ved Miljø- og Fødevareklagenævnets og EU-Domstolens ovenfor omtalte stillingtagen til revurderingsafgørelser, kan det på det foreliggende grundlag konstateres, at der er en pligt for Slagelse Kommune til at iagttage habitatdirektivets artikel 6 i forbindelse med revurderingen af aktiviteterne på RSG Nordic Industrispildevand. Denne pligt gælder også, selv om der skulle blive truffet en afgørelse, der ikke inkluderede anvendelse af blandingszoner, idet den rørlagte spildevandsudledning er vurderet til at blive ført ud til et punkt på ca. 8,5 m dybde, der ligger ca. 400 m fra Natura 2000-områderne.⁸⁵

Det er i forbindelsen med habitatvurderingen den kumulative virkning af den allerede eksisterende koncentration af de prioriterede og miljøfarlige stoffer i recipienten, påvirkningen fra andre kilder, der skal vurderes sammen med den udledning, der følger af den nye revurderingsafgørelse. Vurderingen skal baseres på en helt konkret stillingtagen til sårbarheden hos de enkelte arter og naturtyper, der har begrundet udpegningen af områderne – herunder bilag IV-arternes særlige sårbarhed.

I forbindelse med Klima- og Miljøudvalgets stillingtagen til udkastet til revurderingsafgørelsen skal udvalget derfor kunne sikre sig, at der er gennemført en efterprøvelse, der er opdelt i de to led, der er fastslået i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3:

- *først* skal det være vurderet, om det konkret kan udelukkes, at udledningsvilkårene med etablering af blandingszoner i sig selv – eller i forbindelse med den aktuelle status i recipienten samt andre planer/projekter kumulativt – vil kunne påvirke de udpegede Natura 2000-områders gunstige bevaringsstatus
- *hvis* det må konstateres, at det på baggrund af samtlige de objektive kriterier, der indgår i vurderingen, *ikke kan udelukkes*, at der kan blive tale om en påvirkning, skal der foretages en konkret væsentlighedsvurdering. Vurderingen skal omfatte alle de aspekter der er knyttet til en vedtagelse af udkastet, og det skal kunne udelukkes, at der bliver tale om en væsentlig negativ påvirkning af bevaringsstatus for de arter i Natura 2000-områderne, som begrundede udpegningen.

Finder udvalget, at bevisbyrden ikke kan løftes, er det kun muligt at træffe afgørelsen, hvis den strenge undtagelsesbestemmelse i direktivets artikel 6, stk. 4 kan dokumenteres at være opfyldt. I Miljøklagenævnets afgørelse fra 2006 oplyses det som nævnt ovenfor, at ”Kystlaguner og strandsøer (1150)”, der indgår i habitatområde nr. 143, er en naturtype, der er særligt prioriteret. En dispensation efter artikel 6, stk. 4 i forhold til prioriterede

⁸⁴ Det fremgår af 2008-afgørelsens miljøtekniske beskrivelse og vurdering, afgørelsen side 23.

⁸⁵ DCE'-rapport nr. 186/20021 ”Screening af miljørisici vedudledninger af miljøfarlige stoffer med industrispildevand til Agersø Sund”, side 14.



Ellen Margrethe Basse

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

arter er kun mulig, hvis Klima- og Miljøudvalget er af den opfattelse, at der i den konkrete sag, hvor der accepteres anvendelse af forhøjede miljøkvalitetskrav samt blandingszoner, er tale om ”*bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og at der ikke findes nogen alternativ løsning*”.⁸⁶

3) De stoffer, der i udkastet eksplicit angives som grundlag for udpegning af blandingszoner.

Det fremgår af udkastet til revurderingsafgørelsen (side 19f., side 41ff. og side 45f.), at en række stoffer udledes i koncentrationer, der overstiger det, der er fastlagt i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2. I udkastet til afgørelsen på de angivne sider oplyses der derfor også om behovet for fortynding – dvs. anvendelse af blandingszoner.

I udkastet side 47 er der imidlertid kun angivet udlæggelse af blandingszoner på 300 meter for stofferne Benz(a)pyren og Pyren. Det må betragtes som en ”forglemmelse” ift. også at angive blandingszonernes udstrækning ift. de øvrige stoffer. Det synes også forudsat i udkastet side 46f., at der udpeges blandingszoner for stofferne Arsen, Barium, Kobber, Selen, Zink, PFOS, PFNA og PfhxS.

Det oplyses endvidere nævnte sted i udkastet, at Miljøstyrelsen i ”spørgsmål og svar om udledning af forurenende stoffer” har angivet, at der *normalt* kan accepteres en fortynding på 350 meter fra udledningspunktet. I det punkt 67 i den vejledning, der henviser til, står der imidlertid *maksimalt*.

4) Er det muligt at etablere blandingszoner i en situation, hvor miljøkvalitetskravene for nogle stoffer allerede er overskredet?

Behandlingen af spørgsmålet er begrundet i, at koncentrationen af nogle af de prioriterede og forurenende stoffer, som forudsættes udledt fra RSG Nordic Industrispildevand, allerede er til stede i Agersø Sund i en koncentration, der overskrider de gældende miljøkvalitetskrav. Det fremgår af udkastet til afgørelsen, hvor det oplyses, at stofferne Arsen, Barium, Kobber, Selen, Zink, PFOS, PFNA og PfhxS forekommer i for høje koncentrationer i de. Det fastslås:⁸⁷

”... vandprøver fra *hele* område, der er udtaget prøver fra inkl. referencestationerne, som blev valgt ud fra en forventning om, at de ikke var påvirket af udledninger fra virksomheden.

DHI har oplyst ..., at det samme billede kunne ses i forbindelse med undersøgelser ved Lynetteholmen. Der er ikke i forbindelse med forarbejdet til nærværende revurdering af miljøgodkendelse foretaget undersøgelser af om de generelt høje koncentrationer i området og ved referencestationerne kan skyldes andre udledninger til Agersø Sund af de ovennævnte stoffer. Dog sker der en udledning af især tungmetaller og PAH forbindelser fra askedepot og kulhavn ved Stignæsværket og evt. en fortsat udledning af gammel forurening fra det gl. raffinaderi (Inter Terminals).”

⁸⁶ Der er redegjort for de danske regler i Ellen Margrethe Basse ”*Vand Lovgivning*”, side 186ff.

⁸⁷ Udkastet til revurderingsafgørelse for. RGS Industrispildevand, side 45



Ellen Margrethe Basse

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

Der er derfor – som det fremgår af det citerede – for høje koncentrationer af de stoffer i Agersø Sund, der forudsættes udledt fra RSG Nordic Industrispildevand, hvis udkastet stadfæstes af Klima- og Miljøudvalget.

Som det redegøres for ovenfor i Del I, kan der ikke i en situation, hvor der allerede er for høje koncentrationer i recipienten, anvendes blandingszoner. På dette grundlag er det min anbefaling, at Klima- og Miljøudvalget i den foreliggende situationer, hvor der allerede er for høje koncentrationer af de prioriterede og forurenende stoffer i recipienten, ikke træffer en afgørelse, der indebærer udpegning af blandingszoner for de stoffer, der allerede forekommer i for høje koncentrationer i Agersø Sund.

Miljø- og Klimaudvalget skal derfor i stedet fokusere på den forpligtelse, der fremgår af indsatsprogrambekendtgørelsens § 8, stk. 1 og stk. 3:

§ 8. Stk. 1. ... kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder ... og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.....

Stk. 3. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde ..., hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdet ... tilstand, og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, Ved vurdering af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, skal det tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden.

5) Forpligtelserne for Slagelse Kommune ift. de miljømål, der er opstillet for ”Smålandsfarvandet, åbne del”, den manglende kompetence for Miljøministeriet til at dispensere ift. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7

Spildevandet fra RSG Nordic Industrispildevand udledes til Agersø Sund, der indgår som en del af ”Smålandsfarvand, åbne del” (delvandoplandet) i den i medfør af vandplanlægningsloven foretagne opdeling af vandoplandet. De miljømål, der er opstillet for vandoplandet ”Smålandsfarvand, åbne del”, er – som det er nævnt ovenfor i Del I, angivet i den gældende miljømålsbekendtgørelsens bilag 2. Det fremgår heraf, at der skulle være tilvejebragt ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand” for vandet senest den 22. december 2021.⁸⁸ De nævnte miljømål, er langt fra opnået. I udkastet til den næste version af miljømålsbekendtgørelsen, dvs. miljømålsbekendtgørelsen for den tredje og sidste vandplanlægningsperiode (2021-2027), der forventes vedtaget inden for kort tid, idet reglerne skal have virkning tilbage til december 2021, fastslås det, at der skal opnås ”god økologisk tilstand” og ”god kemisk tilstand” for ”Smålandsfarvand, åbne del” senest den 22. december 2027.⁸⁹ Så forpligtelsen bliver med vedtagelsen af bekendtgørelsen, der skal gælde for den 3. vandplanlægningsperiode, udsat til december 2027.

⁸⁸ Det fremgår af bekendtgørelsen nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, side 501.

⁸⁹ Se udkastet til den næste version af miljømålsbekendtgørelsen, der skal gælde for Vandplanlægningsperioden 2021-2027 (VP3), side 960



Ellen Margrethe Basse

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

Forpligtelsen til at opfylde de for ”Smålandsfarvand, åbne del” opstillede miljømål, der herefter er senest den 22. december 2027, er relevant også, når der skal tages stilling til udpegning af blandingszoner i Agersø Sund, idet det opstillede miljømål gælder for hele vandområdet, jf. herom ovenfor i Del I. Denne forståelse af reglerne fremgår også af Kommissionen tekniske retningslinjer. Det oplyses, at:⁹⁰

- udpegningen af blandingszoner skal respektere pligten til at opnå ”god kemisk tilstand” og ”god økologisk tilstand” i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 4, ligesom
- de grundlæggende og parallelle forpligtelser til at forebygge forringelse og til at forbedre vandets kvalitet, der er fastslået i vandrammedirektivet og understreget af EU-Domstolen i principielle domme, skal respekteres, jf. herom ovenfor.

Derfor giver det ikke mening at forudsætte, at Slagelse Kommune kan ansøge Miljøministeriet om en dispensation i forhold til opfyldelsen af de for ”Smålandsfarvandet, åbne del” i miljømålsbekendtgørelsen opstillede miljømål. Dispensationskompetencen i miljømålsbekendtgørelsens § 4 kan ikke anvendes, da bestemmelsen skal fortolkes EU-konformt, jf. herom ovenfor i afsnit 1.4.

6) Udeladelse i udkastet af tre stoffer

Der er foretaget ændringer i opregningen af de stoffer, der er omfattet af udkastet til revideringsafgørelsen, som det blev fremlagt i forbindelse med Klima- og Miljøudvalgets møde den 9. januar 2023 i forhold til det, der fremgår af det grundlag, der skal revideres.

Følgende tre PAH-stoffer er med i 2008-godkendelsen og i det tidligere udkast af 22. august 2022:

benz(b,k)fluoranthren,
benz(g,h,i)perylene og
indeno(1,2,3-cd)-pyren.

De tre stoffer ikke længere med i det seneste udkast.⁹¹ Ændringen fremgår ikke af det notat ”rettelser/afvigelser”, der som bilag 2 blev indgik i materialet til Klima- og Miljøudvalgets møde den 9. januar 2023.

7) Ændring af grænseværdierne for nogle af stofferne

Der er også efter den af kommunen foretagne høring af udkastet til den version af en ny miljøgodkendelse, som var dateret 22. august 2022, foretaget ændringer i de opstillede udlederkrav. Der fremgår således af udkastet til revideringsafgørelsen, som Klima- og Miljøudvalget skal tage stilling til, at der eksempelvis er foretaget følgende ændringer i udlederkravene:

⁹⁰ Kommissionens tekniske retningslinjer, side 14 og side 16.

⁹¹ De tre stoffer er hverken med i udkastet til revideringsafgørelsen for RGS Nordic Industrispildevand i den tabel 6, der findes på side 42-43, eller i tabellen på side 44 hhv. tabel 8 på side 47. De tre stoffer optræder heller ikke i øvrigt.



Ellen Margrethe Basse

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

- hvor miljøkvalitetskravet tidligere for arsen var angivet som 2 µg/l, er det ændret til 4 µg/l.
- hvor miljøkvalitetskravet til bly tidligere var angivet som 1 µg/l, er det ændret til 3 µg/l. Den samlede årlige maksimumkoncentration af bly er ligeledes ændret fra 1 µg/l til 6,6 µg/l, og den maksimale mængde kg/år er ændret fra 1 til 3.

Denne forhøjede koncentration af de to stoffer må formentlig tilskrives det, der står i det notat af 9. december 2022, som kommunen har modtaget fra RSG Nordic Industrispildevand's advokat Mads Kobberø, Codex advokater. Advokaten har i notatet side 3 oplyst, at BAT-konklusionen angiver:

- grænseværdien for Arsen som 10-50 µg/l og
- grænseværdien for Bly som 50-100 µg/l.

Det, der anføres af advokaten, synes hverken at være baseret på miljøkvalitetskravene for de to stoffer, som de er fastlagt i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, eller på den vigtige sammenhæng, der skal være mellem BAT og miljøkvalitetskravene i de formulerede BAT-AEL-værdier.⁹² Tallene svarer heller ikke til det, der står i BAT-konklusionens tabel 6.1. "*BAT-relaterede emissionsniveauer (BAT-AELs) for direkte udledning til en recipient*". Der er efterreglerne tale om følgende:

- I miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsen er miljøkvalitetskravet ift. den maksimale koncentration af arsen i kystvande (dvs. i "andet overfladevand" end indlandsvand) angivet som 1,1 µg/l.
- Stoffet bly er *både* med på vandkvalitetskravdirektivets bilag 1 del A og på miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 5. Det fremgår heraf, at der er opstillet et generelt miljøkvalitetskrav ved udledning til "andet overfladevand" end indlandsvand for bly på 1,3 µg/l. Maksimumkoncentrationen er angivet som 1,3 µg/l.
- Det fremgår af tabel 6.1. i BAT-konklusionen, at miljøkvalitetskravet for Arsen er 0,01-0,1 mg/l, medens miljøkvalitetskravet for bly er 0,5-0,3 mg/l. Den maksimale koncentration for bly angives som 1,3 mg/l.

Det skal i vurdering af miljøkvalitetskravene tages højde for, at BAT-AELs er udtryk for kravet om, at såvel de gældende kvalitetskrav, der indgår i miljøfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2 og vandkvalitetskravdirektivets bilag 1 del A, som de gældende BAT-krav skal overholdes. Derfor er det nødvendigt for Klima- og Miljøudvalget at få afklaret, hvordan advokaten kan komme frem til de af ham angivne grænseværdier samt at sikre sig, at kvalitetskravene til stofferne formuleres i overensstemmelse med de gældende BAT-AELs-værdier.

⁹² Omregningsfaktoren er følgende: 1 Mikrogram per Liter [µg/l] = 0,001 Milligram per Liter [mg/l].



Ellen Margrethe Basse

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

8) Kan kommunen formulere vilkår vedrørende udledning af kviksølv som forudsat i udkastet?

Det fremgår af udkastet til revurderingsafgørelse at virksomheden som årsgennemsnit udleder 1 µg/l kviksølv.⁹³ Det fastslås samtidig i udkastet, at miljøkvalitetskravet er nul, mens der ifølge miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, tabel 5, der indeholder ”EU-fastsatte miljøkvalitetskrav” kun må forekomme op til 0,07 µg/l i korte perioder.⁹⁴

Den overskridelse af de bindende EU- og nationale miljøkvalitetskrav, der accepteres i udkastet, må forudsættes at indgå i samspil med formuleringen af en blandingszone, uden at det fremgår af udkastet, at også kviksølv skal indgå. Accepten af overskridelsen ”begrænses” alene med, at der formuleres følgende ”krav” til virksomheden:⁹⁵

”Virksomheden har derfor behov for at foretage tiltag for at identificere kviksølv.”

Formuleringen overlader det helt til virksomheden at løse problemet – uden der er formuleret præcise vilkår i udkastet til afgørelse. Det indebærer at kommunen ikke har nogen mulighed for at håndhæve det formulerede ”krav”.

9) Kan der ved angivelse af den maksimale udledning sondres mellem udledning af ”renset spildevand” hhv. ”uforurenet overfladevand”?

Formuleringen af vilkår D1 i udkastet til revurderingsafgørelse indeholder en angivelse af de kvantitative begrænsninger af det spildevand, der kan udledes direkte til recipienten. Vilkåret indeholder en sondring mellem følgende kategorier:

- rensed processpildevand, der er omfattet af en kvantitativ begrænsning på maksimalt 1.000.000 m³/år
- ”uforurenet overfladevand”, der ikke er begrænset ved en kvantitativ begrænsning

Det fremgår endvidere af udkastet, at overfladevand og råvand, som anvendes til regulering af saltindholdet i det biologiske rensningsanlæg, ikke skal indregnes i den samlede udledning af processpildevand.

Den i udkastet valgte afgrænsning af mængden af spildevand, der udledes til recipienten, er ikke præcist formuleret og derfor vanskelig at håndhæve. Det bør derfor overvejes af Klima- og Miljøudvalget, om vilkår D1 er i overensstemmelse med de gældende forvaltningsretlige krav om, at vilkår skal være præcise (jf. kravet om bestemthed ved formulering af vilkår). Formuleringen af vilkåret er formentlig også i strid med det, der er forudsat i relation til respekten for den kombinerede fremgangsmåde.⁹⁶ Overfladevand, der udledes fra et affaldsanlæg, vil ikke kunne være uforurenet, og det vand, der inddrages i den

93 Udkastet til revurderingsafgørelsen for RGS Nordic Industrispildevand, side 47f.

94 Miljøkvalitetskravet fremgår af miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens side 49.

95 Udkastet til revurderingsafgørelsen for RGS Nordic Industrispildevand, side 48.

96 Der kan bl.a. henvises til artiklen ”Udledningstilladelser for regnafstrømning baseret på BAT: En halvhjertet implementering af den kombinerede metode og en sovepude for teknologiudvikling”, der er skrevet af Ditte Marie Reinholdt Jensen, Karin Cederkvist og Lasse Baaner og publiceret i Tidsskrift for Miljø 2021, hæfte 2, side 53ff. samt Kommissionens tekniske retningslinjer side 9.



Ellen Margrethe Basse

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

biologiske rensning af spildevandet med de mangle prioriterede og miljøfarlige stoffer, vil heller ikke kunne være rent, når det udledes.

10) En opsummerende vurdering af revurderingsudkastet

Det er en fejlfortolkning af EU-Domstolens praksis, når Miljøstyrelsen i orienteringsskrivelsen antager, at Domstolen ikke særskilt har taget stilling til, hvad der vil udgøre en forringelse som følge af en påvirkning af overfladevandets tilstand ved udledning af forurenende stoffer, jf. herom ovenfor i Del I afsnit 1. Det kan udledes af en række domme, der fastlægger en restriktiv praksis, herunder med henvisning til, at *hvis* mindst ét af de kvalitetselementer, som er omhandlet i vandrammedirektivets bilag V – herunder de forurenende og miljøfarlige stoffer, der er opregnet i vandkvalitetskravdirektivet – udledes til kysterne, falder blot ét niveau, er der tale om en forringelse i strid med de grundlæggende forpligtelser, der er angivet i direktivets artikel 4. Hvis det pågældende kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af det pågældende element – herunder det pågældende stof – i sig selv en forringelse af et overfladevandområdes tilstand. En udledning til Agersø Sund med stoffer, der allerede indeholder for høje koncentrationer, hvor udledningen af prioriterede og miljøfarlige stoffer, der overskrider af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat for de pågældende stoffer i miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens bilag 2, tabel 3-5, vil kunne indebære en forringelse. En sådan forringelse er kun lovlig, hvis betingelserne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, kan opfyldes. Det kan de ikke i forbindelse med revurderingsafgørelsen for RGS Nordic Industri-spildevand argumenteres for, der er tale om et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden ”høj” til tilstanden ”god”, som kan begrundes med, at der er tale om ”nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter”.

Det er også en misforståelse af vandkvalitetskravdirektivets artikel 4, når Miljøstyrelsen antager, at der kan udlægges landingszoner i en recipient, der som Agersø Sund allerede er belastet med prioriterede og miljøfarlige stoffer på et niveau, der er i strid med miljømålsfastsættelsesbekendtgørelsens grænseværdier, jf. herom ovenfor i Del I, afsnit 2 og Del II afsnit 3-5. Miljøministeriet bør derfor efter min opfattelse sikre, at der ikke foreligger vejledninger, der forklarer kommunerne, at det er muligt at udpege blandingszoner i overfladevandområder, hvor miljøkvalitetskravene allerede er overskredet, ligesom det bør fremgå klart af vejledningerne, at der er en pligt til at iagttage habitatdirektivets artikel 6, når der udpeges blandingszoner.

Som det fremgår af det ovenfor i Del II afsnit 2 anførte, kan der ikke udarbejdes en revurderingsafgørelse med blandingszoner uden en forudgående habitatvurdering. Der er også, som det fremgår problemer med de formulerede spildevandsvilkår, jf. Del II, afsnit 6-9. Udkastet til revurderingsafgørelsen bør derfor efter min vurdering ikke vedtages af Klima- og Miljøudvalget i den foreliggende udgave.

Risskov den 20. februar 2023

Ellen Margrethe Basse



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