UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Lokal nedsivning og udledning af regnvand

miljømål og miljøkvalitetskrav

Baaner, Lasse

Publication date:
2013

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L. (2013). *Lokal nedsivning og udledning af regnvand: miljømål og miljøkvalitetskrav*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 225

Download date: 11. Oct. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

Lokal nedsivning og udledning af regnvand – miljømål og miljøkvalitetskrav

Lasse Baaner

225

IFRO Rapport 225

Lokal nedsivning og udledning af regnvand – Miljømål og miljøkvalitetskrav

Forfatter: Lasse Baaner

Udgivet: November 2013

Denne rapport er udarbejdet som en del af innovationsprojektet *Regn med kvalitet* under forskningsprojektet Vand i Byer.

IFRO Rapport er en fortsættelse af serien FOI Rapport, som blev udgivet af Fødevareøkonomisk Institut

ISBN: 978-87-92591-43-2

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
www.ifro.ku.dk

Lokal nedsivning og udledning af regnvand – Miljømål og miljøkvalitetskrav

1 Sammenfatning 3

2 Indledning 5

2.1 Kort om den EU-retlige ramme 5

2.2 Definition af punktkilder og diffuse kilder 5

2.3 Generelt om miljømål, miljøkvalitetskrav, emissionskrav og vilkår 7

2.3.1 Miljømål - Vandrammedirektivet 8

2.3.2 Miljøkvalitetskrav 9

2.3.3 Emissionskrav 10

2.3.4 Vilkår 10

2.4 Kravet om tilladelse til udledning og nedsivning af spildevand 10

2.4.1 Direktiv 2000/60 om vandpolitiske foranstaltninger - Vandrammedirektivet 11

2.4.2 Direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø 12

2.4.3 Miljøbeskyttelseslovens krav 12

3 Udledningstilladelser 13

3.1 Miljømål for overfladevand 13

3.1.1 Vandrammedirektivets miljømål overfladevand 13

3.1.2 Vandrammedirektivets miljømål for beskyttede områder 15

3.2 Miljøkvalitetskrav for overfladevand 17

3.2.1 Direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken 18

3.2.2 Direktiv 60/2000 om vandpolitiske foranstaltninger - Vandrammedirektivet 20

3.2.3 Direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø 20

3.2.4 Direktiv 2006/113 om skaldyrvande 21

3.2.5 Direktiv 2006/44 om fiskevande 22

3.2.6 Direktiv 2007/7 om badevande 23

3.3 Sammenfatning - EU-retlige miljømål og miljøkvalitetskrav 23

3.4 Emissionskrav ved udledningstilladelser 24

3.4.1 Direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø – direktiv 2006/11 24
3.4.2 Direktiv 91/217 om byspildevand 25
3.5 Vurdering af ansøgninger om tilladelse til udledning af tag- og overfladevand 25
3.5.1 Anvendelsen af den kombinerede fremgangsmåde 26
3.5.2 Bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav 27
3.5.3 Vandplanernes generelle retningslinjer 27
3.5.4 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. spildevand 29
3.5.5 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. miljøfarlige forurenende stoffer 30
3.6 Sammenfatning – udledningstilladelser 31
4 Nedsivningstilladelser 33
4.1 Miljømål for grundvand 33
4.1.1 Vandrammedirektivets miljømål for grundvandsforekomster 33
4.1.2 Vandrammedirektivets miljømål for drikkevandsforekomster 34
4.2 Miljøkvalitetskrav for grundvand 35
4.2.1 Grundvandsdirektivet – direktiv 2006/118 35
4.3 Sammenfatning - EU-retlige miljømål og miljøkvalitetskrav 37
4.4 Vurdering af ansøgninger om tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand 38
4.4.1 Vandplanernes generelle retningslinjer 38
4.4.2 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. områder med drikkevandsinteresser m.v. 38
4.4.3 Spildevandsplaner 39
4.4.4 Bekendtgørelsen 1448/2007 om spildevandstilladelser m.v. 40
4.5 Sammenfatning - nedsivningstilladelser 41

1 Sammenfatning

Tilladelser til udledning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer skal meddeles ved anvendelsen af den kombinerede metode. Det betyder konkret, at der skal stilles krav om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi. Hvis ikke anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi er nok til at sikre, at miljømål for vandforekomster, Natura 2000-områder, skaldyr- fiske- og badevande eller miljøkvalitetskravene i vandplanerne eller bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav overholdes, så skal der stilles vilkår i den enkelte tilladelse, der sikrer dette.

Det fremgår af § 11 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav, at miljømyndigheden skal stille vilkår, der sikrer overholdelsen af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bekendtgørelsen eller en vandplan eller ved en konkret beslutning efter bekendtgørelsens § 9. Dette krav finder efter bekendtgørelsens § 11, stk. 4 dog ikke anvendelse ved udledning af husspildevand mindre end 30 personækvivalenter (PE). Desuden fremgår det af § 1, at bekendtgørelsen generelt ikke finder anvendelse på tilladelser til almindeligt belastede separate regnvandsudledninger. Da bekendtgørelsens miljøkvalitetskrav har ophæng i både vandrammedirektivet, direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø og direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken, og da disse direktiver er bindende for de nationale myndigheder, skal der imidlertid også stilles vilkår, som sikrer overholdelse af miljøkvalitetskravene ved udledning af husspildevand svarende til mindre end 30 personækvivalenter og ved udledning af almindeligt belastet regnvand.

Vandplanernes generelle retningslinjer, hvorefter miljømyndighederne ved deres tilladelser, godkendelser m.v. skal sikre, at forringelse af tilstanden for overfladevand og grundvand forebygges, betyder, at der ikke kan gives en tilladelse, der truer vandforekomstens miljømål, og der må med anvendelsen af ordet "forebygge" arbejdes med en vis sikkerhed for at dette ikke sker. Vandplanernes retningslinjer, som de fremstår i de foreliggende udkast, tilføjer derudover ikke noget nyt til den eksisterende retstilstand eller afvejningen af samfundsmæssige interesser i forbindelse med udledning eller nedsivning af tag- og overfladevand. Vandplanernes miljømål, og den viden som vandplanerne bygger på, indgår imidlertid som en naturlig del af afgørelsesgrundlaget, når der gives tilladelse til udledning af vand fra tage og befæstede arealer.

Tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand skal vurderes i forhold til grundvandsforekomstens mulighed for opfyldelse af sit miljømål, dvs. kvalitetskravet på 50 mg nitrat per liter og 1 mikrogram pesticider samt de tærskelværdier for grundvandsforekomsten, der er opstillet i vandplanen. Hvis grundvandsforekomsten tillige er udpeget som en drikkevandsforekomst efter vandrammedirektivet, så skal tilladelserne også respektere kravet i vandrammedirektivet om at reducere behovet for at rense vandet, inden det anvendes til drikkevand.

Vandplanernes retningslinjer med hensyn til de ældre danske områder med drikkevandsinteresser og områder med særlige drikkevandsinteresser har samlet set ikke betydning for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer. Udpegningerne af disse områder identificerer imidlertid nogle kvalificerede samfundsinteresser og har derfor betydning for den almindelige skønsmæssige afvejning af interesser i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilladelse til nedsivning af spildevand.

En del kommuner bruger også deres spildevandsplan som administrationsgrundlag for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand og beskriver her, hvilke faktiske forhold og samfundsmæssige hensyn som

prioriteres i sagsbehandlingen, samt hvilke vilkår man som ansøger kan forvente at få stillet. Kommunerne er bundet af disse tilkendegivelser i spildevandsplanen på almindeligt ulovbestemt grundlag.

Efter spildevandsbekendtgørelsen § 30 og 31 kan kommunalbestyrelsen kun give tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand, når visse krav er opfyldt. Formuleringen i bekendtgørelsen er ikke helt klar, men det må antages, at der er tale om minimumskrav, og at bekendtgørelsen ikke tilsidesætter den almindelige pligt for kommunerne til at lægge egne planer som spildevands- og vandforsyningsplaner til grund for afgørelser indenfor disse områder. Bekendtgørelsens tilsidesætter heller ikke den lovfæstede virke-for-pligt i planlovens § 12 vedrørende kommuneplaner eller vandplanernes bindende virkning efter miljømålslovens § 3, hvorefter en tilladelse ikke kan gives, hvis den medfører, at et miljømål ikke kan opfyldes.

2 Indledning

Denne rapport er udarbejdet som en del af innovationsprojektet *Regn med kvalitet* under forskningsprojektet *Vand i byer*.

Rapporten beskriver de retlige rammer for udledning og nedsivning af regnvand fra tage og befæstede arealer. Den gennemgår både den EU-retlige regulering, som den kommer til udtryk i direktiver og domspraksis og den danske implementering af de EU-retlige regler. Der redegøres også for de danske udfyldende og supplerende elementer – spildevandsbekendtgørelsens regler, vandplanernes retningslinjer og udpegningen af områder med drikkevandsinteresser m.v.

Undervejs i rapporten er der indsat uddrag af direktiver, domme, lovgivning og afgørelser i videre omfang end normalt for retlige analyser. Det har to formål. For det første er det hensigten at servicere de læsere, der ikke er fortrolige med opslag i CURIA, EUR-Lex og Retsinformation. For det andet skal det facilitere diskussionen af rapportens konklusioner og de fortolkninger af retsgrundlaget, konklusionerne bygger på, at man ikke sideløbende skal foretage opslag i retsgrundlaget.

2.1 Kort om den EU-retlige ramme

Direktiver er bindende for medlemsstaterne men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme, hvordan de skal implementeres i lovgivningen. På grund af de mange sprog i EU har EU-retten imidlertid et særligt fokus på legaldefinitioner. Her er der som udgangspunkt ikke noget nationalt spillerum for alternative definitioner.[1] Begreber som udledning, affald, forurenende stoffer, grundvand, overfladevand m.v., der indgår i den EU-retlige regulering, må derfor altid forstås i overensstemmelse med den regulering. Nationale myndigheder har også pligt til at fortolke de øvrige nationale regler i overensstemmelse med de EU-retlige regler og EU-domstolens fortolkning af dem.

Såfremt et direktiv ikke er gennemført korrekt, kan direktivet alligevel få direkte virkning i medlemsstaterne i det omfang, det fastlægger klare og entydige rettigheder for borgerne.[2] Her er myndighederne forpligtet til at anvende den EU-retlige regel, uanset at den ikke er implementeret i den nationale lovgivning. Princippet om EU-rettens forrang indebærer imidlertid også en forpligtelse til at anvende en umiddelbar anvendelig EU-regel, selv om den måtte stride mod nationale retsregler.[3] Dette gælder såvel for domstolene som for andre nationale myndigheder herunder kommunerne.

2.2 Definition af punktkilder og diffuse kilder

Det er væsentligt for anvendelsen af de regler, der har et EU-retligt ophæng, at skelne rigtigt mellem punktkildeforurening og diffus forurening. Begrebet punktkildeforurening er knyttet til begrebet udledning og må på baggrund af dommene *Van Roij* (C-231/97) og *Nederhoff* (C-232/97) forstås som enhver direkte

[1] Se Niels Fenger, "Gennemførelse af direktiver og regler der understøtter forordninger," in *Europæiseringen af Dansk Ret*, red. Birgitte Egelund Olsen and Karsten Engsig Sørensen (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008), s. 203. Peter Pagh, *Lærebog i miljørettens almindelige del* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006), s. 83.

[2] Se f.eks. Karsten Engsig Sørensen, "Pligten til EU-konform fortolkning," i *Europæiseringen af dansk ret*, red. Birgitte Egelund Olsen and Karsten Engsig Sørensen (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008), s. 303–336.

[3] For en grundig redegørelse se Birgitte Egelund Olsen, "EU-Rettens forrang frem for dansk ret," in *Europæiseringen af dansk ret* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008), s. 137–168.

eller indirekte forurening, hvor det er muligt at identificere en ansvarlig.[4] Det svarer altså til begrebet forurening ved udledning.[5]

Dom af 29.9.1999
(C232/97)

37. *Det følger heraf, at begrebet »udledning« i artikel 1, stk. 2, litra d), i direktiv 76/464 skal forstås således, at det omfatter enhver handling, der kan tilskrives en person, og hvorved et af de farlige stoffer, der er opført på liste I eller II i bilaget til direktivet, direkte eller indirekte tilføres vand, som direktivet finder anvendelse på.*

Det lader dog til, at dele af Miljøministeriet resonerer anderledes. Her læser man EU-dommene således, at det er kilden til forureningen, der er afgørende for, hvorvidt der er tale om en udledning eller ej. Punktvis udledning af spildevand, der udelukkende er forurenet med stoffer fra diffuse kilder, er i denne forståelse ikke en udledning, idet kilden til forureningen af spildevandet er diffus. Ministeriet anser derfor heller ikke punktvise udledninger af spildevand fra almindelig belastning af befæstede arealer for punktkilder, men derimod som diffus forurening, der ikke er underlagt EU-rettens krav om tilladelse.[6] Tilsvarende anses udledning via renseanlæg af stoffer anvendt i husholdninger som diffus forurening.[7]

Hovedspørgsmålet i C232/97 var, om udslip af stoffer, der sker til luften og fortættes på jorden og på tage og derefter kommer frem til overfladevand via en regnvandsledning, skulle betragtes som en udledning i direktivets forstand. Domstolen slog fast, at det skulle betragtes som en udledning, hvis udslippet af stoffer kunne tilskrives en person. Det er formodentlig baggrunden for Miljøministeriets opfattelse, hvorefter det er stedet for udslippet af stofferne og ikke stedet, hvor udledningen sker til overfladevandet, der er afgørende for, om der er tale om en 'udledning' i direktivets forstand. Ved udledning af almindeligt belastet overfladevand fra befæstede arealer vil der nemlig tilsvarende være tale om udslip fra flere forskellige og spredte kilder, der samles og udledes gennem en regnvandsledning.

Miljøministeriets opfattelse er diskutabel og måske også tvivlsom. Den punktvise udledning af diffust forurenet spildevand kan kontrolleres helt på linje med anden punktvis forurening og bliver det i Danmark i medfør af miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 28. Netop muligheden for kontrol og indførelse af tilladelseskrav er baggrunden for at skelne mellem punktvis og diffus forurening, og uanset at forureningen af spildevandet som sådan er diffus, og der ikke kan identificeres en ansvarlig for den, så kan der identificeres en ansvarlig for udledningen af spildevandet. Domstolen nævner da netop også i C-232/97, betragtning 38, at ansøgning og i givet fald meddelelse af tilladelse nødvendigvis må forudsætte, at der kan identificeres en ansvarlig for den pågældende udledning.

DOM af 29.9.1999
(C-232/97)

38. *Rigtigheden af denne fortolkning støttes af den ordning, der blev indført ved direktiv 76/464, hvis artikel 3 og artikel 7, stk. 2, fastsætter bestemmelser om, at enhver udledning af stoffer, der er opført på liste I eller II i bilaget til direktivet, i vand omfattet af dettes artikel 1 forudsætter, at der er opnået en tilladelse, som skal sikre, at der sker en overholdelse af fællesskabsgrænseværdierne, og fastsætte de nationale emissionsnormer. En ansøgning herom og i givet fald en meddelelse af en tilladelse må nødvendigvis forudsætte, at udledningen kan tilskrives en person.*

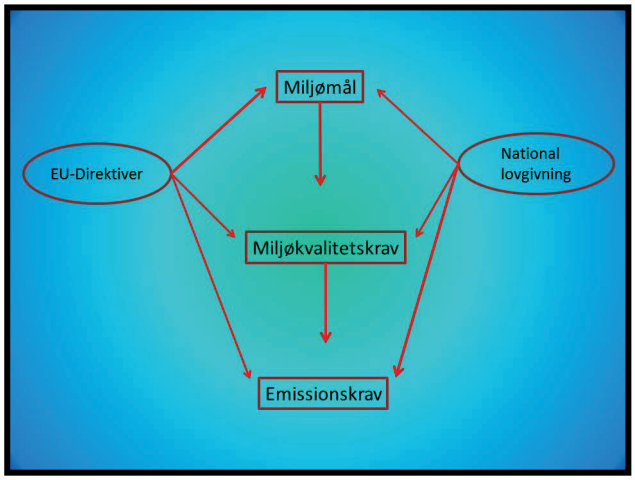
[4] Se også Peter Pagh, "EU's institutionelle ramme og betydning," i *Miljøretten 1*, red. Ellen Margrethe Basse, 2, udg. (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006), s. 228.
[5] Se om dommen C-232/97 Mark J. Brumwell, "Meaning of 'Discharge'," *Environmental Law Review* 35, no. 2 (2002): s. 35–39.
[6] Se. F.eks. Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Miljøfarlige forurenende stoffer i vandplanerne*, 2011, s. 9.
[7] Se. F.eks. Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, s. 161.

Kontrolleret punktvis nedsivning eller udledning af opsamlet lettere forurenet spildevand på baggrund af en tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven vil altså være en punktkildeforurening i EU-rettens forstand – uanset at det er diffuse kilder, der er årsagen til forureningen af spildevandet.

2.3 Generelt om miljømål, miljøkvalitetskrav, emissionskrav og vilkår

De retlige rammer for udlednings- og nedsivningstilladelser, der er kortlagt i denne rapport, har vist sig at være ganske komplicerede.

Overordnet tegner der sig dog et system, hvor miljømål udtrykkes ved miljøkvalitetskrav, der så omsættes til emissionskrav og vilkår i de enkelte tilladelser. Indholdet af miljømål, miljøkvalitetskrav og emissionskrav er imidlertid reguleret både på europæisk niveau og nationalt niveau, og selv om EU-retten har forrang for den nationale ret, er der ikke altid tale om et hierarkisk opbygget system. I nogle tilfælde implementerer den nationale lovgivning de gældende EU-regler, i andre tilfælde etablerer den nationale lovgivning parallelle eller udfyldende regelsæt. Men ud af dette samlede reguleringssystem – vandreguleringens livmoder – fødes de enkelte afgørelser med deres konkrete indhold og vilkår.

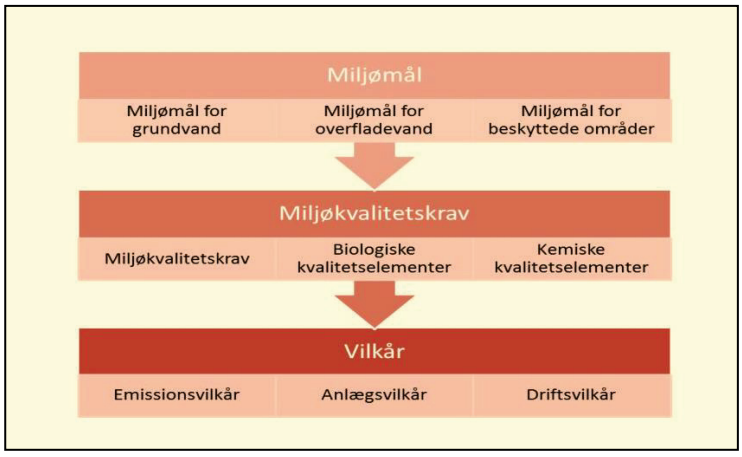


Figur 1: Vandreguleringens livmoder

Vandrammedirektivet har konsolideret opfattelsen af den illustrerede hierarkiske opbygning, men direktivets relativt komplicerede formulering af miljømål i artikel 4 og bilag V, som gennemgås i de følgende afsnit, har været vanskelig både at forstå og implementere i medlemsstaternes retssystemer.

Ser vi ud over vandrammedirektivet og på det samlede reguleringsbillede, så rummer reguleringen både inkonsistens og uklarheder. Der er nemlig ikke tale om et på forhånd nøje udtænkt og veldesignet system men en regulering og en tilknyttet terminologi, der har udviklet sig ved forgreninger og knopskud over årtier.

Begrebet miljømål er blevet introduceret her i Danmark med den fællesskabsretlige miljølovgivning. Tilsvarende gælder for de kvalitetselementer, der beskriver miljømålene mere detaljeret og kan sammenlignes med miljøkvalitetskrav. Miljømål for vandforekomster og beskyttede områder brydes herefter op i lettere målbare kvalitetselementer og præcise miljøkvalitetskrav, der så omsættes til emissionskrav samt anlægs- og driftsvilkår i de enkelte tilladelser. Til sammen danner det en form for reguleringsmæssigt hierarki.



Figur 2: Reguleringshierakiet

Rapporten her beskriver denne retlige regulering og søger at fokusere indholdet på nedsivning og udledning af lettere forurenet vand fra tage og befæstede arealer.

2.3.1 Miljømål - Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivets miljømål anskues bedst som sammensat af et miljøelement og et tidselement. Et miljømål for vand er altså et krav om en bestemt miljøtilstand på et bestemt tidspunkt.[8] Anskues miljømålene på den måde, kan man altså ikke tale om, at et vandløbs eller en grundvandsforekomsts miljømål skal være opfyldt i 2015, men om at miljømålet for vandløbet eller grundvandsforekomsten er, at det skal have en god tilstand i 2015.

Der er umiddelbart ingen tvivl om, at vandrammedirektivets miljømål kan beskrives som bindende for medlemsstaterne i den forstand, at de skal implementeres via bindende national lovgivning.[9] Det er imidlertid mere åbent, hvilket bindende indhold miljømålene i sig selv skal tillægges i de nationale lovgivninger. Miljømålene kan ses som alene bindende for udarbejdelsen og udmøntningen af indsatsprogrammet i henhold til artikel 11, eller de kan ses som bindende i sig selv for medlemsstaternes administration og forvaltning. Det første synspunkt lægger vægt på formulering i direktivets artikel 4, stk. 1 om, at bestemmelserne om miljømål skal iagttages ved udarbejdelsen af indsatsprogrammet i henhold til artikel 11. Her bliver indsatsprogrammet omdrejningspunktet for vurderingen af, om medlemsstaterne lever op til miljømålsforpligtelsen. Det andet synspunkt lægger vægt på, at direktivets bestemmelser om miljømål formulerer nogle umiddelbare pligter, som medlemsstaterne skal iagttage i deres forvaltning af vandressourcer og vandmiljø. Her får miljømålene altså en selvstændig betydning for forvaltningen af vandressourcerne i lighed med f.eks. bevaringsmålsætninger for Natura 2000 områder og miljøkvalitetskrav.

Både i dansk og Europæisk sammenhæng er det også endnu uafklaret, om miljømålene skal betragtes som en resultatforpligtelse eller en handleforpligtelse.[10] De klare tidsfrister og velbeskrevne undtagelsesbe-

[8] Lasse Baaner, "Den danske vandplanlægning - Vandplaner og miljømål," *Juristen* 94, nr. 3 (2012): s. 124–136.
[9] Se også Herwig Unnerstall and Wolfgang Köck, "The Implementation of the EU Water Framework Directive into Federal and Regional Law in Germany," *Journal for European Environmental & Planning Law* 2004, no. 3 (2004), s. 210.
[10] Se f.eks. Ulf Bjälläs og Magnus Fröberg, *Är Målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?*, 2013; Baaner, "Den danske vandplanlægning - Vandplaner og miljømål."

stemmelser taler afgørende for, at miljømålene må anses som en resultatforpligtelse,[11] mens formuleringen i de forskellige sprogversioner af direktivet taler for, at der kun er tale om en slags handleforpligtelse.[12]

Generelt er det opfattelsen i Danmark, at tilladelser m.v. til udledning og nedsivning af spildevand ligesom andre tilladelser skal vurderes i forhold til, om de hindrer opfyldelsen af de miljømål, der er fastsat for de konkrete vandforekomster og beskyttede områder.[13] Dette synspunkt ligger også bagved forarbejderne til miljømålslovens § 3, hvor det tydeligt er angivet, at det ved meddelelse af f.eks. en udledningstilladelse skal sikres, at den ikke gives til en udledning, som vil være uforenelige med opnåelse af de fastsatte miljømål, eller som i øvrigt er i strid med retningslinjerne i indsatsprogrammet.[14]

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, hvor høj grad af sikkerhed, der skal være for at dette er tilfældet, og ministeriet bruger formuleringer som, at "det bør sandsynliggøres", at udledningen ikke hindrer opfyldelsen af miljømålet. [15]

Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelsen af en sag tilladelse til udledning af vejvand til Køge Bugt brugt formuleringen "at det ikke kan afvises, at en udledning af overfladevand fra det planlagte beboelsesområde […] vil kunne påvirke vandkvaliteten i det berørte område" og bl.a. på den baggrund hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen.[16] Der er dog ikke nødvendigvis tale om et udtryk for en egentlig praksis på området.

2.3.2 Miljøkvalitetskrav

Miljøkvalitetskrav er noget andet end miljømål. Et miljøkvalitetskrav er beskrevet i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 35 og grundvandsdirektivets artikel 2, nr. 1, som den koncentration af et bestemt forurenende stof eller en gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota, som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Definitionen er gentaget i § 2 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav. Et miljøkvalitetskrav er altså et krav, der er lettere kvantificerbart end et miljømål, men som det er beskrevet i rapporten her, indgår opfyldelsen af et eller flere miljøkvalitetskrav ofte som et delelement i opfyldelsen af et miljømål.

Artikel 1
(2000/60)

35) *»Miljøkvalitetskrav«: den koncentration af et bestemt forurenende stof eller gruppe af forurenende stoffer i vand, sediment eller biota, som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet.*

Miljøkvalitetskrav for vand er således både krav, der skal overholdes i sig selv og samtidigt et krav, der indgår i vurderingen af, om en vandforekomst har en god tilstand efter vandrammedirektivets bestemmelser.

---

[11] J. J. H. van Kempen, "Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law: An Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive," *Journal of Environmental Law* no. 3 (2012).

[12] Se også Den Juridiske Tjeneste - Rådet for den Europæiske Union, *Bidrag fra den juridiske tjeneste til den forberedelse af arbejdet og forligsudvalget, som repræsentanterne for rådets edlemmer skal foretage. (Vedr. direktiv 97/0067/COD - Artikel 4)*(2000).

[13] Se f.eks. Peter Pagh, "Efter vandplanerne er ophævet som ugyldige," *Tidsskrift for Miljø* nr. 1 (2012), s. 2–15.

[14] Forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven). 2003/1 LSF 15, bemærkningerne til § 3, stk. 2.

[15] By- og Lanskabsstyrelsen, *Notat: Om KL og By- og Landskabsstyrelsens fælles fortåelse af vandplanernes retningslinjer og redegørelse relateret til indsatsen overfor miljøfarlige forurenende stoffer* (2008) bilag 1.

[16] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. marts 2012 i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, sag NMK-10-00107.

Der opereres i flere direktiver med både nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav og miljøkvalitetskrav der er direkte fastsat på EU-plan i direktiverne. Det gælder bl.a. for vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet og direktivet om farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø. I fiskevanddirektivet og skaldyrvanddirektivet findes desuden både vejledende og bindende grænser for de af medlemsstaterne fastsatte miljøkvalitetskrav. Nedenfor redegøres nærmere for miljøkvalitetskravene efter de respektive direktiver.

Miljøkvalitetskravene skal som udgangspunkt overholdes i vandet i vandforekomsten, men både vandramme- og skaldyrvandsdirektivet åbner mulighed for at anvende miljøkvalitetskrav, der vurderes på baggrund af indholdet i biota og/eller i sedimenter.[17]

2.3.3 Emissionskrav

I modsætning til miljøkvalitetskrav, der angår recipienten, så angår emissionskrav indholdet af forurenende stoffer i det vand, der udledes til recipienten. Emissionskravene fastsættes som udgangspunkt konkret af medlemsstaterne i de enkelte udlednings- og nedsivningstilladelser under iagttagelse af miljømål og miljøkvalitetskrav. Der er ingen EU-fastsatte emissionskrav til spildevand, der nedsives, men i en række tilfælde indeholder EU- lovgivningen emissionskrav til spildevand, der udledes til overfladevand. Disse krav skal altså overholdes, uanset at en højere emission ikke nødvendigvis ville føre til, at et miljøkvalitetskrav i recipineten blev overskreddet. Disse emissionskrav behandles efter redegørelsen for de direktivmæssige miljøkvalitetskrav.

I tilknytning hertil behandles det, der kaldes den kombinerede metode, og som angiver hvordan de enkelte udledningstilladelser skal tage højde for anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik i kombination med både miljøkvalitets- og emissionskrav.

2.3.4 Vilkår

Opnåelsen af miljømål og overholdelsen af miljøkvalitetskrav skal, for så vidt angår forurening fra punktkilder, sikres gennem tilladelser med tilknyttede vilkår. Overholdelse af lovgivningens emissionskrav skal – i det omfang de ikke har direkte retsvirkning for forureneren – sikres gennem vilkår i de enkelte tilladelser. Tilsvarende kan miljømyndigheden fastsætte egne emissionskrav og stille dem som vilkår i forbindelse med de enkelte tilladelser. Endelig kan lovgivningen stille andre krav om f.eks. afstand til vandløb, skel, bygninger og vandindvindingsanlæg, der må sikres ved hjælp af individuelt udformede vilkår.

Ud over emissionskrav kan der således i de enkelte tilladelser stilles vilkår, der angår anlæggets placering, opbygning, samt den driftsansvarliges anvendelse, vedligeholdelse, egenkontrol og rapportering til miljømyndigheden. Endelig vil det i mange tilfælde være hensigtsmæssigt også at stille vilkår i forbindelse med anlæggets nedlukning og områdets reetablering.

2.4 Kravet om tilladelse til udledning og nedsivning af spildevand

Der er kun to direktiver indenfor vandområdet, der indeholder krav om, at tilførsel af forurenende stoffer til vandmiljøet kun må ske på baggrund af en tilladelse. Det ene er vandrammedirektivet (direktiv 2000/60), det andet er direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø (direktiv 2006/11)

[17] Jf. Således også retningslinje 51 i forslaget til vandplan for Odense Fjord, Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*.

2.4.1 Direktiv 2000/60 om vandpolitiske foranstaltninger - Vandrammedirektivet

Vandrammedirektivets artikel 11 stk. 3, litra g stiller krav om, at medlemsstaternes retssystemer indrettes, så punktkilder, der kan være årsag til forurening, underkastes et krav om tilladelse eller reguleres gennem generelle forbud. Tilladelserne eller de generelle regler skal regulere emissionerne fra punktkilderne og reguleringen skal regelmæssigt tages op til revision og ajourføres.

Artikel 11
(direktiv 2000/60)

2. *Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.*
3. *»Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:*
…
g) *for udledninger fra punktkilder, der kan være årsag til forurening, krav om forudgående regulering, såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, eller krav om forhåndstilladelse eller registrering baseret på generelle bindende regler, der indeholder emissionskontrolforanstaltninger for de pågældende forurenende stoffer, herunder kontrolforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 10 og 16. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres.*
h) *for diffuse kilder, der kan være årsag til forurening, foranstaltninger til forebyggelse af eller kontrol med tilførsel af forurenende stoffer. Kontrollen kan tage form af krav om forudgående regulering, såsom et forbud mod tilførsel af forurenende stoffer til vandet, forhåndstilladelse eller registrering baseret på bindende regler, hvor der ikke ellers er bestemmelser om et sådant krav i anden fællesskabslovgivning. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres*
…

For diffuse kilder stiller artikel 11, stk. 3, litra h tilsvarende krav. Her er direktivets formulering, at retssystemet skal indeholde regler, der enten forebygger eller kontrollerer tilførslen af forurenende stoffer fra diffuse kilder. Reglerne kan indeholde krav om forudgående regulering som f.eks. forbud kombineret med muligheden for tilladelse eller krav om registrering. Disse regler skal også regelmæssigt vurderes og evt. ajourføres.

Man må umiddelbart forstå bestemmelserne om revurdering således, at det er regelværket som sådan og ikke indholdet af de enkelte tilladelser til punktkildeudledninger, der skal revurderes regelmæssigt. Det lader dog til, at Miljøministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af vandplanerne, har haft den opfattelse, at det er de enkelte tilladelser, der efter direktivets bestemmelser regelmæssigt skal revurderes.[18] De enkelte udledningstilladelser skal dog efter direktivets artikel 11, stk. 5 revurderes hvis miljøovervågningen eller andre data viser tegn på, at de fastsatte miljømål for vandforekomsten, der udledes til, ikke kan forventes opfyldt.

Hverken for punktkildeforurening eller for diffus forurening skelnes der mellem overfladevand og grundvand. Forpligtelsen efter artikel 11, stk. 3, litra g og h er heller ikke begrænset til bestemte stoffer. Det er nok, at der er tale om stoffer, der kan være årsag til forurening. Forurening er i direktivets artikel 1, nr. 33 beskrevet som både direkte eller indirekte udledning som følge af menneskers aktivitet, der kan skade menneskers sundhed, kvaliteten af vandøkosystemer eller vandafhængige terrestriske økosystemer eller medføre skade på materielle værdier, forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter eller på anden anvendelse af miljøet.

Artikel 1
(direktiv 2000/60)

33) *»Forurening«: direkte eller indirekte udledning som følge af menneskelige aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade menneskers sundhed eller kvaliteten af vandøkosystemer eller terrestriske økosystemer, som er direkte afhængige af vandøkosystemer, eller medføre skade på materielle værdier eller forringelse eller forstyrrelse af naturfaciliteter og anden legitim anvendelse af miljøet.*

[18] Miljøministeriet, *Bilag 1 - Punktkilder. Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer - Version 5.0* (2002), s. 7.

2.4.2 Direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø

Udledninger, der kan indeholde farlige stoffer optaget på liste I i direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø, skal efter dette direktivs artikel 4 undergives et krav om tilladelse. Forpligtelsen gælder både ved udledning af stoffer til vandløb, søer og havet.

Artikel 4
(direktiv 2006/11)

Med hensyn til stoffer, som er opført på liste I, gælder følgende:
a) *Enhver udledning i de i artikel 1 omhandlede vandområder, som kan indeholde et af disse stoffer, forudsætter meddelelse af forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.*
b) *Tilladelsen skal fastsætte emissionsnormer for udledning af disse stoffer i de i artikel 1 omhandlede vandområder og, når det er nødvendigt med henblik på gennemførelsen af nærværende direktiv, for udledning af disse stoffer i kloakker.*
c) *Tilladelsen kan kun gives for et begrænset tidsrum. Den kan fornyes under hensyn til eventuelle ændringer af emissionsgrænseværdierne i direktiverne nævnt i bilag IX til direktiv 2000/60/EF.*

Domstolen har i forbindelse med sagen C-281/07 fastslået, at en anmeldeordning ikke er nok, og at der skal gå en egentlig tilladelse forud for enhver form for udledning, der kan indeholde direktivets stoffer. Direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø ophæves imidlertid ved udgangen af 2013, jf. vandrammedirektivets artikel 22 som følge af, at vandrammedirektivet på det tidspunkt fuldt har overtaget reguleringen af medlemsstaternes vandforvaltning.

2.4.3 Miljøbeskyttelseslovens krav

Miljøbeskyttelseslovens §§ 19 og 28 indeholder kravet om tilladelse til udledning og nedsivning af spildevand. Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1 må stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord eller undergrund, ikke nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på jorden eller afledes til undergrunden uden tilladelse og ifølge lovens § 27, må forurenende stoffer ikke tilføres vandløb, søer eller havet eller oplægges således, at det kan ske. Forbuddet omfatter både spildevand og andre forurenende stoffer, men med hensyn til spildevand kan der dispenseres fra forbuddet, jf. § 28. Krav om tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven til både nedsivning og udledning af spildevand lever op til både bestemmelserne i direktivet om farlige stoffer og til vandrammedirektivet i denne henseende.

For udledningstilladelser omfattet af bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav gælder efter bekendtgørelsens § 23, stk. 4, at miljømyndighederne har pligt til at revurdere tilladelser, når der er fremkommet væsentlige nye oplysninger om forurenende stoffer udledt i medfør af en tilladelse efter §§ 27 og 28 eller et påbud efter § 30, eller når et indsatsprogram efter miljømålsloven nødvendiggør det.

3 Udledningstilladelser

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 27, må forurenende stoffer ikke tilføres vandløb, søer eller havet eller oplægges således, at det kan ske. Forbuddet omfatter både spildevand og andre forurenende stoffer, men kun med hensyn til spildevand kan der dispenseres fra forbuddet, jf. § 28. Ordet "tilføres" omfatter f.eks. også udslip og tilførsel gennem dræn- og kloakrør**.** Forbuddet i § 27 er ikke absolut, idet der kan gives tilladelse efter § 28 til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet. Det er lovens hovedregel, at kommunen meddeler en sådan udledningstilladelse, idet Miljøstyrelsen dog meddeler tilladelse til udledning af spildevand fra listevirksomheder, hvor ministeren i øvrigt er godkendelsesmyndighed efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, med mindre spildevandsudledningen fra virksomheden kun har et omfang svarende til 30 personækvivalenter eller derunder. Tilladelse til udledning af spildevand fra godkendelsespligtige virksomheder sker i øvrigt som en del af deres miljøgodkendelse.

Hvis et spildevandsanlæg – stort eller lille – ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, herunder ikke opfylder eller tilgodeser de krav, der er fastsat efter §§ 28 og 29, samt forudsætninger fastsat efter § 32, stk. 4, kan tilsynsmyndigheden efter lovens § 30 påbyde, at der foretages den nødvendige forbedring eller fornyelse af anlægget. Tilsynsmyndigheden kan endvidere ændre vilkår fastsat i en tilladelse efter § 28, hvis de tidligere fastsatte vilkår må anses for utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige. Vilkårene skal sikre opnåelsen af miljømålet for vandforekomsten og overholdelsen af de gældende miljøkvalitetskrav. Overholdelse af lovgivningens emissionskrav skal – i det omfang de ikke er umiddelbart bindende for forureneren – også sikres gennem vilkår i de enkelte tilladelser.

3.1 Miljømål for overfladevand

3.1.1 Vandrammedirektivets miljømål overfladevand

For overfladevands vedkommende består det miljømæssig element i vandrammedirektivets miljømål af et økologisk og et kemisk delelement, jf. direktivets artikel 2, nr. 17 og 18. Begge delelementer skal leve op til direktivets krav for at det miljømæssige element i miljømålet er opfyldt.

Artikel 1
(direktiv 2000/60)

17) *»Overfladevandstilstand«: det samlede udtryk for et overfladevandområdes tilstand bestemt ved enten vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest.*
18) *»God overfladevandstilstand«: den tilstand et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er »god«.*
…
22) »*God økologisk tilstand«: tilstand for et overfladevandområde, som klassificeret i henhold til bilag V.*
…
24) *»God kemisk tilstand for overfladevand«: den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for overfladevand i artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. den kemiske status, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag IX og i medfør af artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan.*

For at opnå en god overfladevandtilstand skal der både være en god økologisk tilstand klassificeret i henhold til bilag V og en god kemisk tilstand, hvor koncentrationen af forurenende stoffer ikke overstiger miljøkvalitetskrav fastsat i fællesskabslovgivningen eller i henhold til fællesskabslovgivningen.

Bilag V opstiller nogle kriterier for både god tilstand og høj tilstand. De er inddelt i biologiske, hydromorfologiske og fysisk-kemiske delelementer. De biologiske kvalitetselementer angår dyr og planter, de hydromorfologiske kvalitetselementer angår bund- og strømningsforhold m.v. mens de fysisk-kemiske delelementer angår forhold som vandets pH-værdi, temperatur og indhold af konkrete stoffer. Det fysisk-kemiske

kvalitetselement fungerer dog primært som støtteelement, når der ikke er klar evidens for opfyldelse af miljømålet bedømt på de biologiske kvalitetselementer.[19]

En konkret tilladelse til udledning skal altså vurderes op imod dens potentielle påvirkning af alle de kvalitetselementer, der samlet set er med til at bestemme vandforekomstens økologiske og kemiske tilstand. I forbindelse med udledning af miljøfremmede stoffer og påvirkning af næringsstofindhold og iltbalance er det først og fremmest påvirkningen af det fysisk-kemiske kvalitetselement, der skal vurderes.

Bilag V - Fysisk-kemiske kvalitetselementer for søer og vandløb (direktiv 2000/60)

Element	***Høj tilstand***	***God tilstand***
Generelle forhold	*Værdierne for de fysisk-kemiske elementer svarer fuldstændig eller næsten fuldstændig til uberørte forhold.* *Næringsstofkoncentrationerne ligger inden for de niveauer, der normalt findes ved uberørte forhold.* *Salinitetsniveauer, pH, iltbalance, syreneutraliseringsevne, sigtdybde og temperatur viser ikke tegn på menneskeskabt forstyrrelse og ligger inden for de grænser, der normalt findes ved uberørte forhold.*	*Temperatur, iltbalance, pH, syreneutraliseringsevne, sigtdybde og salinitet når ikke niveauer, der ligger uden for de fastsatte grænser, der sikrer, at økosystemet fungerer, og at der opnås de ovenfor specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer.* *Næringsstofkoncentrationerne overstiger ikke de fastsatte niveauer, der sikrer, at økosystemet fungerer, og at der opnås de ovenfor specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer.*
Specifikke syntetiske forurenende stoffer	*Koncentrationer tæt på nul og i det mindste under detektionsgrænserne for de mest avancerede almindeligt anvendte analyseteknikker*	*Koncentrationerne overstiger ikke de krav, der er fastsat i overensstemmelse med proceduren beskrevet i punkt 1.2.6, jf. dog direktiv 91/414/EF og direktiv 98/8/EF. (<EQS)*
Specifikke ikke-syntetiske forurenende stoffer	*Koncentrationerne ligger inden for de grænser, der normalt findes ved uberørte forhold.*	

Kernen heri er, at høj tilstand kræver at niveauet af kemiske stoffer i vandet svarer til baggrundsniveauet eller uberørte forhold, mens god tilstand blot kræver, at temperatur, iltbalance, pH, alkalinitet, sigtdybde og salinitet og indholdet af næringsstoffer ikke når niveauer, der forhindrer, at der opnås de ovenfor specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer og dermed bringer mulighederne for at opfylde det økologiske delelement i fare. Det er god tilstand, der påkalder sig mest opmærksomhed, da det er vandrammedirektivets generelle krav til vandforekomsternes tilstand.

Hvad angår specifikke forurenende stoffer, så angiver bilag V, at koncentrationerne ved god tilstand ikke må overstige de miljøkvalitetskrav, der er fastsat af medlemsstaterne. Proceduren for medlemsstaternes fastsættelse af disse kemiske miljøkvalitetskrav er beskrevet i direktivets bilag V, punkt 1.2.6. Bilaget er implementeret ved bilag 4 i bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav, mens definitionen af de fysisk-kemiske kvalitetselementer gengivet ovenfor er implementeret i bilag 1 til bekendtgørelse 1433/2009 om miljømål.

I forhold til det kemiske delelement af miljømålet, jf. definitionen i artikel 1, nr. 24, så skal en udledning bedømmes på, om den bevirker at koncentrationerne i vandforekomsten overstiger de krav, der 1) er fastsat i henhold til vandrammedirektivets bilag IX, og 2) er fastsat i medfør af direktivets art 16, stk. 7. Der er også her for begge punkters vedkommende tale om det, der kaldes miljøkvalitetskrav og behandles nærmere nedenfor.

[19] Se også CIS Working Group 2A, *Guidance Document No. 13. Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential* (Office for Official Publications of the European Communities, 2003), s. 13 ff.

Vandrammedirektivets Bilag IX henviser til de »grænseværdier« og »kvalitetsmål«, der er fastlagt i en række andre direktiver: Direktiv 82/176 om udledninger af kviksølv, direktiv 83/513 om udledninger af cadmium, kviksølvdirektivet 84/156, direktiv 84/491 om udledninger af hexachlorcyklohexan og direktiv 86/280 om udledninger af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø, der siden er blevet ajourført med direktiv 2006/11. Bilag II om kvalitetsmål i disse direktiver blev dog ophævet i 2008 med direktiv 2008/105/EF, der nu fastlægger miljøkvalitetskravene i henhold til vandrammedirektivet.

Artikel 16, stk. 7 fastlægger, at Kommissionen forelægger et forslag til kvalitetskrav for koncentrationerne af de prioriterede stoffer i overfladevand, sedimenter eller biota. Det er gjort med direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken, der har udfyldt vandrammedirektivets bilag X med prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer.

Efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a(iv) skal medlemsstaterne også iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer.

Når en udledning til overfladevand skal vurderes i forhold til vandforekomstens miljømål, skal det altså dels vurderes, om den kan påvirke de kvalitetselementer, der samlet set er med til at bestemme vandforekomstens økologiske tilstand, og om den kan bevirke, at en række miljøkvalitetskrav, der samlet set er med til at bestemme vandforekomstens kemiske tilstand, ikke kan opfyldes i vandforekomsten.

Kvalitetselementerne for vandløb, søer og kystvande er beskrevet i de danske vandplaner[20] og i bekendtgørelse nr. 1433/209 om miljømål, mens miljøkvalitetskravene er fastlagt i bekendtgørelse nr. 1022/2010 om miljøkvalitetskrav.

Bilag 2 A-F i bekendtgørelsen om miljømål gengiver vandrammedirektivets beskrivelse af, hvilke kvalitetselementer som vandforekomsternes tilstand skal vurderes på baggrund af. Vurderingen af kvalitetselementerne i Danmark er under udvikling. For vandløb bruges foreløbig kun benetisk invertebratfauna (bløddyr) som vurderingsgrundlag ved hjælp af Dansk Vandløbsfauna Index, jf. bekendtgørelsens bilag 5. For søer bruges foreløbig kun fytoplankton som vurderingsgrundlag ved måling af indholdet af klorofyl a, mens der for kystvande primært bruges dybdegrænsen for ålegræs. Påvirkningen af de øvrige kvalitetselementer må vurderes direkte på baggrund af beskrivelserne i bilag 2 A-F.

I bilag 7 til vandplanerne er desuden angivet en række støtteparametre til vurdering af kvalitetselementerne for overfladevand.[21] De vil også kunne anvendes konkret i vurdering af en udlednings påvirkning af en vandforekomsts miljømål.

3.1.2 Vandrammedirektivets miljømål for beskyttede områder

Efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1 litra c skal medlemsstaterne overholde alle krav og mål for beskyttede områder senest i 2015.

[20] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, afsnit 2.3.
[21] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, Bilag 7.

Artikel 4c henviser til direktivets bilag IV, der lister de direktiver, i henhold til hvilke der skal udpeges beskyttede områder. Det drejer sig om drikkevandsområder i medfør af direktiv 2000/60, skaldyrvandområder i medfør af direktiv 2006/113, badevandområder i medfør af direktiv 76/160/EØF, næringsstoffølsomme områder udpeget efter direktiv 1991/676 og 1991/271 samt habitat- og fuglebeskyttelsesområder udpeget efter direktiv 1992/43 og direktiv 1979/409.

Artikel 4
(direktiv 2000/60)

c) *Beskyttede områder: Medlemsstaterne skal overholde alle krav og mål senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet er fastsat i de fællesskabsretsakter, i henhold til hvilke de enkelte beskyttede områder er oprettet.*

"Krav og mål" efter de forskellige direktiver har endvidere forskellig karakter. Kravene til habitat- og fuglebeskyttelsesområder har karakter af egentlige miljømål og behandles derfor her i sammenhæng med vandrammedirektivets miljømål, mens kravene efter de øvrige direktiver har karakter af miljøkvalitetskrav og behandles i afsnittene herom. Da vi i Danmark bygger vandforsyningen på grundvand, er det grundvandsforekomster, der er udpeget som drikkevandsområder efter vandrammedirektivet, og miljømålet for disse områder behandles derfor i sammenhæng med nedsivning af spildevand i rapportens afsnit 4.

Beskyttede områder jf. vandrammedirektivets bilag IV omfatter de områder, der er udpeget efter habitatdirektivet (1992/43) og fuglebeskyttelsesdirektivet (79/40), og hvor opretholdelse eller forbedring af vandets tilstand er en vigtig faktor i beskyttelsen af de arter, områderne er udpeget for. Det er altså ikke alle områderne, der også kaldes Natura 2000-områder, der på den vis integreres i vandrammedirektivet bestemmelser, men kun de områder, hvor opretholdelse eller forbedring af vandets tilstand er en vigtig faktor i beskyttelsen af de arter, områderne er udpeget for. Habitatdirektivets mål gælder her parallelt med vandrammedirektivets miljømål, og også frem for vandrammedirektivets miljømål, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 2, hvis de kan anses for "strengere".

Habitatdirektivets "miljømål" er efter dette direktivs artikel 3 at sikre en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og de arter, som områderne er udpeget for.

Artikel 3
(direktiv 92/43)

1. *Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.*

Formuleringen af artikel 3 lægger op til, at vurderingen af bevaringsstatus sker indenfor artens eller naturtypens naturlige udbredelsesområde, men efter domstolens praksis med afsæt i direktivets artikel 6 skal vurderingen ske på områdeniveau.[22] I direktivets artikel 1 litra e og i er der givet en nærmere beskrivelse af, hvordan gunstig bevaringsstatus vurderes.

Artikel 1
(direktiv 92/43)

e) *En naturtypes bevaringsstatus anses for "gunstig", når*
- det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når

[22] Se f.eks. med henvisning til den omfattende praksis European Commission, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC* (Office for Official Publications of the European Communities, 2000).

- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i)
…
***i)** En arts "bevaringsstatus" anses for "gunstig", når*
- data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og
- artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og
- der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande

I Natura 2000-områderne er medlemsstaterne efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at undgå forringelse af de naturtyper og arter, som områderne er udlagt for. Efter artikel 6, stk. 3 skal alle planer og projekter, der kan påvirke områderne, endvidere undergives en forudgående vurdering med hensyn til denne påvirkning, før de tillades. Hvis en negativ påvirkning ikke kan udelukkes, så kan projektet ikke tillades.

Artikel 6
(direktiv 92/43)
***3.** Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.*

Habitatdirektivet har på baggrund af en lang række sager både herhjemme og ved EU-domstolen efterhånden etableret sig som en velkendt størrelse i dansk ret. Direktivets artikel 6, stk. 3 er bl.a. implementeret med habitatbekendtgørelsens krav om forudgående vurdering af en række tilladelser, herunder udledning- og nedsivningstilladelser i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

De danske vandplaner – i de foreliggende forslag – foretager ikke den direktivmæssige inddragelse og vurdering af betydningen af de vandafhængige Natura 2000-områders miljømål. Med hensyn til udledning af regnvand fungerer Natura 2000-planerne nok i praksis først og fremmest som en kilde til information om bevaringsstatus for udpegningsgrundlaget og støtte for habitatbekendtgørelsens vurdering af en udledningstilladelses påvirkning. Udpegningsgrundlaget for de enkelte Natura 2000-områder findes også på Naturstyrelsens hjemmeside.

3.2 Miljøkvalitetskrav for overfladevand

Miljøkvalitetskrav for overfladevand kaldes – ofte lidt i flæng – både kvalitetsmål, kvalitetskriterier, kemiske kvalitetskrav og vandkvalitetskrav. Der er i de fleste tilfælde tale om det samme – nemlig den tilladelige koncentration af et bestemt forurenende stof, en gruppe af forurenende stoffer eller en værdi for en anden enkel målbar variabel som f.eks. temperatur, pH-værdi, sigtedybde eller suspenderet stof. Bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav skelner dog mellem begrebet miljøkvalitetskrav og kvalitetskriterier, hvor kvalitetskriterier er et udtryk for korttidskvalitetskrav, jf. også bekendtgørelsens bilag 2 og 3.

Direktivmæssige miljøkvalitetskrav findes først og fremmest i direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken. Der ud over indeholder vandrammedirektivet direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø bestemmelser om fastsættelse af nationale miljøkvalitetskrav.

Miljøkvalitetskravene er implementeret ved bekendtgørelse nr. 1022/2010 om miljøkvalitetskrav. Bekendtgørelsen finder imidlertid efter sin ordlyd ikke anvendelse på det, der i bekendtgørelens § 2 er beskrevet som ”almindeligt belastede separate regnvandsudledninger”. De direktivmæssige miljøkvalitetskrav skal imidlertid iagttages i forbindelse med alle udledninger til overfladevand, og bekendtgørelsens afgrænsning

kan således højest ses som en forhåndsformodning for, at udledninger af regnvand fra almindeligt belastede arealer almindeligvis er uproblematiske i forhold overholdelsen af miljøkvalitetskrav. På den bagrund må både de direktivmæssigt fastsatte og de i henhold til EU-retten nationalt fastsatte krav også finde anvendelse i tilfælde, der ikke falder ind under bekendtgørelsens anvendelsesområde. Miljøkvalitetskravene er da også via bekendtgørelsens bilag 2 og 3 gjort til en del af bekendtgørelse 1433/2009 om fastsættelse af miljømål, og bliver derved i kraft af vandplanen og miljømålslovens § 3 bindende for meddelelse af udledningstilladelser efter miljøbeskyttelsesloven, jf. også afsnit 3.1.1 ovenfor.

3.2.1 Direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken

Direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken, har tilført vandrammedirektivet et bilag X, med prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer, og angiver en række miljøkvalitetskrav, der skal opfyldes i en vandforekomst, for at den kan have en god tilstand.

Desuden knytter bestemmelsen an til forpligtelsen efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a(iv), hvorefter medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer.

Artikel 4
(direktiv 2000/60)

a) Overfladevand

…

iii) *Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1 og 8, med henblik på en progressiv reduktion af forurening med prioriterede stoffer samt standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer*

Bestemmelsen suppleres af direktivets artikel 11, stk. 3, litra i, hvorefter medlemsstaternes retssystemer skal indrettes med henblik på at eliminere forurening af overfladevand med stoffer på listen over prioriterede stoffer, jf. direktiv 2008/105, og at progressivt at reducere forurening med andre stoffer, som ellers vil forhindre medlemsstaterne i at nå miljømålet for overfladevandforekomster.

Artikel 11
(direktiv 2000/60)

2. *Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.*

3. *»Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:*

…

k) *i overensstemmelse med den indsats, der igangsættes i henhold til artikel 16, foranstaltninger med henblik på at eliminere forurening af overfladevand med stoffer på listen over prioriterede stoffer, der vedtages i henhold til artikel 16, stk. 2, og på progressivt at reducere forurening med* andre stoffer, som ellers vil forhindre medlemsstaterne i at opfylde de mål for overfladevandområderne, der er anført i artikel 4

Formuleringen af de to bestemmelser er lidt forskellig, men begge steder henvises til artikel 16, der har givet afsæt for vedtagelsen af direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken.

De direktivfastsatte miljøkvalitetskrav for overfladevand er dermed som udgangspunkt opstillet på bilag I til direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken, der tilføjer bilag X til vandrammedirektivet.

Her opregnes 33 stoffer eller stofgrupper med tilhørende miljøkvalitetskrav. Stofferne og stofgrupperne er identificeret enten som prioriterede eller prioriterede farlige stoffer. Et nyligt vedtaget forslag vil tilføre 15

nye stoffer til listen.[23] Listen er implementeret i bilag 1, del B og bilag 3 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav. I direktivets bilag I er også en instruktion i, hvordan miljøkvalitetskravene kontrolleres opfyldt, svarende til bilag 3, del B i bekendtgørelsen.

Grundlæggende skal miljøkvalitetskravene være opfyldt i en vandforekomst, for at den kan karakteriseres som havende en god kemisk tilstand, jf. også vandrammedirektivets bilag V. Dette forhold er implementeret ved miljømålsbekendtgørelsen, bekendtgørelse nr. 1433/2009, der både i § 2, nr. 6 vedrørende kemisk tilstand for overfladevand og bilag 2 A-E vedrørende god økologisk tilstand henviser til de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav.

Bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav implementerer altså vandrammedirektivets miljømål og tilknyttede miljøkvalitetskrav på to måder. For det første fastlægger bekendtgørelsen, hvad vandforekomsternes kemiske tilstand skal bedømmes ud fra. For det andet pålægges miljømyndighederne at vurdere, om disse miljøkvalitetskrav kan overholdes i forbindelse med meddelelse af udledningstilladelser.

Bekendtgørelsen finder efter § 1 kun direkte anvendelse ved udarbejdelse af udledningstilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1 og 2, og ikke ved udarbejdelse af tilladelser til separate regnvandsudledninger fra almindeligt belastede områder. På grund af den tætte forbindelse til direktivets miljømål, må overholdelse af miljøkvalitetskravene i vandforekomsterne imidlertid også skulle vurderes i forbindelse med disse tilladelser. Dette fremgår også af en udtalelse fra Naturstyrelsen i forbindelse med en klage over en udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt.[24] Vedrørende vandløb, så fastslår en rapport udarbejdet af COWI for Miljøministeriet i øvrigt, at en del vandløb i sommerperioden sandsynligvis vil have problemer med overholdelse af miljøkvalitetskravene for enkelte stoffer, primært nonylphenol, i forbindelse med udledning af separeret regnvand fra veje og andre befæstede arealer.[25]

Miljøministeriet ser ud til at være af den opfattelse, at målet om eliminering af forurening med prioriterede stoffer, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra iii, pr. definition er nået, når blot miljøkvalitetskravene for stofferne er overholdt.[26] Henset til definitionen af forurening i vandrammedirektivets artikel 1, nr. 33, som direkte eller indirekte udledning som følge af menneskers aktiviteter af stoffer eller varme til luft, vand eller jord, der kan skade miljøet, er det dog usikkert om den opfattelse er rigtig. Miljøkvalitetskravenes funktion er først og fremmest knyttet til begrebet "god tilstand" og ikke til begrebet forurening, og så længe udledningen af prioriterede stoffer udgør en forurening, kan der argumenteres for, at det er i strid med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, a(iii).

Miljøkvalitetskravene skal som udgangspunkt overholdes i hele vandforekomsten, men medlemsstaterne kan efter artikel 4 i direktiv 2008/105 udpege blandingszoner omkring udledningspunkter, hvor et eller flere af miljøkvalitetskrav kan tillades overskredet, hvis det ikke påvirker det øvrige overfladevandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskrav eller miljømål. Blandingszonerne skal, hvis de udpeges, beskrives i vandplanerne efter vandrammedirektivet.

[23] Se også COM (2011) 876.
[24] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, sagsnr. NMK-10-00107.
[25] Jesper Kjølholt et al., *Possible Control of EU Priority Substances in Danish Waters Technical and Economic Consequences Examined by Three Scenarios*, 2007, 16.
[26] Miljøministeriet, *Bilag 1 - Punktkilder. Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer - Version 5.0*, s. 6.

Denne bestemmelse er implementeret i § 12 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav, hvorefter miljømyndigheden – hvad enten det er kommunerne eller staten – efter nærmere bestemmelser kan udpege blandingszoner.

3.2.2 Direktiv 60/2000 om vandpolitiske foranstaltninger - Vandrammedirektivet

Ud over de direktivfastsatte miljøkvalitetskrav fastsætter vandrammedirektivets bilag V, at medlemsstaterne fastsætter de maksimale koncentrationer af specifikke stoffer, som ikke må overstiges, hvis overfladevandforekomster skal have en god tilstand. Proceduren for medlemsstaternes fastsættelse af disse miljøkvalitetskrav er beskrevet i direktivets bilag V, punkt 1.2.6. Heri indgår hvilke forhold, der skal tages højde for, når miljøkvalitetskravene fastsættes og hvilke sikkerhedsmarginer der skal anvendes.

De stoffer, som medlemsstaterne skal fastsætte kvalitetskrav for, er stofferne nævnt i punkt 1-9 listet på direktivets bilag VIII. Der er tale om en vejledende liste, og flere af stofferne er relevante i forbindelse med lettere forurenet spildevand fra befæstede arealer.

Bilag VIII
(direktiv 2000/60)

Vejledende liste over de vigtigste forurenende stoffer:

1. *Organiske halogenforbindelser og stoffer, der kan danne sådanne forbindelser i vandmiljøet.*
2. *Organiske fosforforbindelser.*
3. *Organiske tinforbindelser.*
4. *Stoffer og præparater eller nedbrydningsprodukter heraf, som har vist sig at have kræftfremkaldende eller mutagene egenskaber eller egenskaber, som kan påvirke steroidogene, thyroide, reproduktions- eller andre endokrine funktioner i eller via vandmiljøet.*
5. *Persistente kulbrinter og persistente og bioakkumulerbare organiske giftstoffer.*
6. *Cyanider.*
7. *Metaller og metalforbindelser.*
8. *Arsen og arsenforbindelser.*
9. *Biocider og plantebeskyttelsesmidler.*
10. *Opslæmmede stoffer.*
11. *Stoffer, som bidrager til eutrofiering.*
12. *Stoffer, som har negativ indflydelse på iltbalancen.*

Listen over stoffer er implementeret som bilag 1, del A til bekendtgørelse nr. 1022 om miljøkvalitetskrav. Ifølge § 9 i bekendtgørelsen er det Naturstyrelsen, der på miljømyndighedens initiativ vurderer, om der er behov for at fastsætte miljøkvalitetskrav for forurenende stoffer. Naturstyrelsen underretter herefter de miljømyndigheder, som kan blive berørt heraf, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4, ligesom miljøkvalitetskravet offentliggøres og optages i vandplanen.

Stofferne på bekendtgørelsens bilag 1, liste A, må altså anses for forurenende stoffer. I spørgsmålet om udledningstilladelse til disse stoffer i koncentrationer, som ikke er uden betydning for vandmiljøet, skal miljømyndigheden forelægge sagen for Naturstyrelsen, med henblik på fastsættelse af nationale kvalitetskrav.

3.2.3 Direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø

Direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø er en kodificeret udgave af det tidligere direktiv af samme navn (1976/464). Det har til formål at begrænse forureningen af fælleskabets vandmiljø med farlige stoffer, men er gradvist blevet overtaget af vandrammedirektivets bestemmelser. Pr. 22. december 2013 ophæves direktivet derfor helt.

Direktivet om farlige stoffer havde fem datterdirektiver, der særligt angik bly, cadmium og andre udvalgte stoffer. Vandrammedirektivets Bilag IX, som der henvises til i definitionen af god kemisk tilstand i artikel 1,

nr. 24, oplister også disse direktiver. Miljøkvalitetsnormerne i disse datterdirektiver blev imidlertid fra 2009 overført til direktiv 2008/105 jf. dette direktivs artikel 11 og de resterende dele af datterdirektiverne blev ophævet fra 2012, jf. 12.

De miljømål, som fastsættes i forbindelse med den første vandforvaltningsplan – eller vandplan som de kaldes i Danmark – skal imidlertid indebære mindst lige så strenge miljøkvalitetskrav, som dem, der kræves for at gennemføre de ophævede direktiver. Det er ganske vanskeligt at vurdere, om den danske implementering og de danske vandplaner lever op til disse krav, men miljøkvalitetskravene fra datterdirektiverne var implementeret i bekendtgørelse nr. 921/1996, de blev medtaget i bekendtgørelse nr. 1669/2006 og indgår nu i bekendtgørelse nr. 1022/2010, hvis der ikke med direktiv 2008/105/EF er fastsat skærpede værdier for de pågældende stoffer.

3.2.4 Direktiv 2006/113 om skaldyrvande

Skaldyrvanddirektivet indeholder en række vandkvalitetskrav, der gælder for de skaldyrvandsområder, medlemsstaterne har udpeget. Kvalitetskravene er listet i direktivets bilag I og omfatter f.eks. mineralolie-baserede kulbrinter, organiske halogenforbindelser og metaller. For flere af stofferne er der både en vejledende og en bindende værdi, ligesom der for flere af stoffernes vedkommende er mulighed for at anvende kvalitetskravet enten på vandfasen eller på skaldyrkødet. Medlemsstaterne må efter artikel 3, stk. 1 og 2 ikke i deres nationale lovgivninger fastsætte værdier, som er mindre strenge end de bindende værdier og skal bestræbe sig på også at overholde de vejledende værdier.

Medlemsstaterne er efter direktivets artikel 5 også her forpligtet til at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen og sikre, at de udpegede vandområder inden for en frist på seks år efter udpegningen er i overensstemmelse med de kvalitetskrav, som medlemsstaterne har fastsat. Direktivet indeholder dog en undtagelsesbestemmelse i artikel 11, hvorefter medlemsstaterne kan fravige direktivets bestemmelser i tilfælde af usædvanlige meteorologiske eller geografiske forhold. Både Irland[27], Italien[28], Spanien[29] og Tyskland[30] er blevet dømt ved EU-Domstolen for ikke at have fastsat specifikke programmer til nedbringelse af forureningen af skaldyrvande. Irland og Italien er endvidere i de samme sager blevet dømt for ikke at have fastsat bindende grænseværdier for organiske halogenforbindelser og en række af de metaller, der er nævnt på direktivets bilag I.

Skaldyrvanddirektivet ophæves pr. 22. december 2013, jf. vandrammedirektivets artikel 16. Herefter erstatter vandrammedirektivet skaldyrvanddirektivets bestemmelser. Der skal dog stadig udpeges skaldyrvande som beskyttede områder, jf. vandrammedirektivets artikel 6, ligesom kravene til beskyttelsen af områderne, ikke må slækkes i forhold til skaldyrvanddirektivets bestemmelser, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1c og artikel 4 skt. 9. Skaldyrvanddirektivets miljøkvalitetskrav vil derfor stadig være relevante også efter 2013.

Bekendtgørelsen nr. 38/2011 om kvalitetskrav til skaldyrvande implementerer skaldyrvandsdirektivets miljøkvalitetskrav i dansk lovgivning. Direktivets bestemmelser m.h.t. miljøkvalitetskrav ser umiddelbart ud til at være nogenlunde implementeret, idet bekendtgørelsen dog begrænser sig til kun at fastsætte kvalitets-

[27] C-148/05
[28] C-225/96
[29] C-26/04
[30] C-298/95

krav for visse organiske halogenforbindelser og ikke-organiske halogenforbindelser generelt. Desuden fastsætter bekendtgørelen ikke værdier for indholdet af saxitoksin, der produceres af algeplankton, akkumuleres i muslinger og snegle gennem fødekæden og er årsag til skaldyrsforgiftning. I det omfang, at en udledning af spildevand kan påvirke et område udpeget som skaldyrvand efter bekendtgørelsen, må kommunerne ved deres udledningstilladelser principielt derfor også vurdere udledningen i forhold til skaldyrvanddirektivets bestemmelser vedrørende organiske halogenforbindelser og saxitoksin.

I forslagene til den første generation af vandplaner er vurderingen af vandforekomsternes tilstand i relation til miljøfarlige forurenende stoffer i blåmuslinger og sediment beskrevet i bilag 6.[31] I vurderingsgrundlaget indgår også et Ecotoxicological Assessment Criteria, EAC, der er fastsat af OSPAR kommissionen.

3.2.5 Direktiv 2006/44 om fiskevande

Direktiv 2006/44 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve, også kaldet fiskevandsdirektivet, indeholder en række miljøkvalitetskrav, til de ferskvandsområder, der er udpeget af medlemsstaterne som fiskevande efter direktivets artikel 4.

Fiskevandene skal efter direktivets artikel 5 leve op til de krav, der er fastsat af medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivets artikel 3 og bilag I. Det drejer sig om krav til temperatur, opløst ilt, pH-værdi, indholdet af opslemmede stoffer, iltforbrugende stoffer, fosfor, nitritter, fenolforbindelser, mineralolieba-serede kulbrinter, ammoniak, ammonium, klor, zink og kobber. Miljøkvalitetskriterierne er forskellige for lakse- og karpefiskevande, og tabellen indeholder både vejledende værdier og absolutte værdier, der skal overholdes. I direktivets artikel 6 og i bemærkningerne til tabel 1 er der givet instruktioner for, hvordan miljøkvalitetskravene anvendes, og for hvordan værdien af dem fastsættes i konkrete fiskevande.

Fiskevanddirektivet ophæves ligesom skaldyrvanddirektivet pr. 22. december 2013, jf. vandrammedirektivets artikel 16, idet vandrammedirektivet krav om fastsættelse af miljømål overtager fiskevandsdirektivets krav. Der vil dog efter ordlyden af vandrammedirektivets artikel 6 stadig skulle udpeges fiskevande som beskyttede områder, ligesom kravene til beskyttelsen af vandmiljøet ikke må slækkes, jf. også vandrammedirektivets præambel betragtning 51. Derfor vil fiskevandsdirektivets miljøkvalitetskrav også være relevant efter 2013.

Der er ikke formelt udpeget fiskevandsområder i forbindelse med vandplanernes udarbejdelse, men alle vandløbsvandforekomster kan formentlig anses som fiskevande i direktivets forstand, henset til, at amternes basismålsætning har været udgangspunktet for fastlæggelsen af vandløbsvandforekomster.[32] Kvalitetskravene til fiskevande er da også gengivet i vandplanerne som "Vejledende kravværdier for vandløbsvand" og angiveligt anvendt som støtteparametre til vurdering af økologiske kvalitetselementer for vandløbsvandforekomster. [33]

[31] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, Bilag 6.
[32] Miljøministeriet Naturstyrelsen, "Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet. Arbejdspapir fra Miljøministeriets Arbejdsgruppe om vandløb" (Miljøministeriet, 2011), s. 3.
[33] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, Bilag 7.

3.2.6 Direktiv 2007/7 om badevande

Badevandsdirektivets artikel 4 pålægger medlemsstaterne at opstille datasæt for badevandskvaliteten på grundlag af overvågning af de parametre, der er listet i direktivets bilag I. Det drejer sig om enterokokker og *E. coli*. Både enterokokker og *E. coli* er indikatorbakterier, der findes i tarmkanalen hos dyr og mennesker, og er et tegn på fækal forurening. I direktivets bilag II er der givet instruktioner for, hvordan målingerne bruges til at klassificere kvaliteten af badevandet. I tillæg til artikel 4 fastsætter artikel 9, at også alger og forurening med affald skal indgå i vurderingen af badevandskvaliteten.

Artikel 5 pålægger medlemsstaterne at sørge for, at alt badevand ved udgangen af badesæsonen 2015 mindst er »tilfredsstillende«, og træffe rimelige foranstaltninger med henblik på at øge antallet af badevande, der klassificeres som »udmærket« eller »godt«.

I Danmark er badevande defineret i § 1 i bekendtgørelse 939/2012 om badevand – også kaldet badevandsbekendtgørelsen – som ferskvand og havvand kommunalbestyrelsen forventer i almindelighed anvendes til badning, og hvor kommunen ikke har enten frarådet eller forbudt badning. Badevande er ikke, som krævet i vandrammedirektivets artikel 7, konkret afgrænset i WebGis til de foreliggende udkast til vandplaner, idet der henvises til de kommunale hjemmesider. Badevande kan være både havområder og ferske vande, og miljøkvalitetskravene er forskellige for de to kategorier. I mangel af en konkret udpegning må man bruge bekendtgørelsens definition direkte ved afgørelse af, om en udledning kan påvirke et badevand.

3.3 Sammenfatning - EU-retlige miljømål og miljøkvalitetskrav

En udledningstilladelse skal altså som beskrevet som minimum vurderes i forhold til overfladevandforekomstens mulighed for opfyldelse af det miljømål, der er opstillet i vandplanen. Dertil kommer, at vandforekomsten kan være omfattet af en eller flere udpegninger som beskyttet område, dvs. vandafhængigt Natura 2000-område, skaldyrvandområde, fiskevandområde og badevandområde. Miljømål og afledte miljøkvalitetskrav kan sammenfattes således:

Tabel 1: Vurderingskrav udledning i forhold til EU-retlige områdeforpligtelser

Område	*Vurderingskrav*
Ved påvirkning af vandforekomster med miljømål	*Bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav:* • *Miljøkvalitetskrav fastsat i bilag 2 og 3.* • *Miljøkvalitetskrav fastsat for konkrete vandområder i medfør af bekendtgørelsens § 9, stk. 4.* • *Miljøkvalitetskrav, der vurderes nødvendige i medfør af § 9, stk. 1.* *Bekendtgørelse 1433/209 om miljømål:* • *Påvirkning af kvalitetselementer jf. bilag 2 A-F og bilag 5.* *Vandplanens bilag 7* • *Påvirkning af støtteparametre for vandløb.*
Ved påvirkning af Natura-2000 områder	*Bekendtgørelse 408/2007 om internationale naturbeskyttelsesområder* • *Påvirkning af udpegningsgrundlag, jf. Naturstyrelsens hjemmeside og den relevante Natura 2000-plan.*
Ved påvirkning af skaldyrsvande	*Bekendtgørelsen nr. 38/2011 om kvalitetskrav til skaldyrvande* • *Påvirkning af kvalitetskrav jf. bilag 1 og 2*
Ved påvirkning af badevande	*Bekendtgørelse nr. 939/2012 om badevand og badeområder* • *Påvirkning af badevandsparametre jf. bilag 1*

3.4 Emissionskrav ved udledningstilladelser

Der er som nævnt også en række udlednings- eller emissionskrav, der skal overholdes, og visse vilkår, der skal stilles, for at leve op til de EU-retlige forpligtelser. Grundlæggende skal der stilles de vilkår, der er nødvendige for at sikre, at miljømålene nås og opretholdes – herunder at de tilknyttede miljøkvalitetskrav overholdes. Det fremgår også tydeligt af Domstolens afgørelser, at tilladelser skal indeholde vilkår i form af emissionsnormer der er beregnet på grundlag af de miljøkvalitetskrav, der på forhånd er opstillet i EU-retten eller krævede nationale programmer og på grundlag af en undersøgelse af de konkrete recipientvande.[34] Det sidste led – en undersøgelse af de konkrete recipientvande – er væsentlig at bide mærke i. Der kan formentlig kun i begrænset omfang vedtages nationale regler, der afskærer bestemte sagstyper fra at blive vurderet individuelt i forhold til recipienten.

3.4.1 Direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø – direktiv 2006/11

For udledninger, der kan indeholde stoffer som nævnt på liste I til direktiv 2006/11 gælder imidlertid mere detaljerede regler for vilkårsfastsættelsen. Efter dette direktivs artikel 4 må udledninger, der kan indeholde stoffer på direktivets liste 1, kun ske på baggrund af en tilladelse, og denne tilladelse kan kun gives for et begrænset tidsrum. Direktivet ophæves dog pr. 22. december 2013, jf. vandrammedirektivets artikel 22, stk. 3.

Liste I over familier og grupper af stoffer
(2006/11)

1. *Organiske halogenforbindelser og stoffer, der kan danne sådanne forbindelser i vand*
2. *Organiske fosforforbindelser*
3. *Organiske tinforbindelser*
4. *Stoffer, hvis kræftfremkaldende virkning er påvist i eller gennem vand*
5. *Kviksølv og kviksølvforbindelser*
6. *Cadmium og cadmiumforbindelser*
7. *Persistente mineralolier og persistente carbonhydrider fra mineralolie*

Tilladelsen skal endvidere efter artikel 5 fastsætte emissionsvilkår for udledningen både med hensyn til den størst tilladte koncentration af stoffet i spildevandet, og den størst tilladte mængde af et stof i udledningen over en given periode. Emissionsvilkårene skal overholde de emissionskrav, der er anført i datterdirektiverne om bly, cadmium og andre udvalgte stoffer, som nævnt på vandrammedirektivets bilag IX. Disse direktiver er imidlertid ophævet.

Artikel 5
(direktiv 2006/11)

1. *De emissionsnormer, der angives i de tilladelser, som meddeles i henhold til artikel 4, skal fastsætte:*
a) *den størst tilladte koncentration af et stof i udledninger. Ved fortynding skal emissionsgrænseværdien i direktiverne nævnt i bilag IX til direktiv 2000/60/EF divideres med fortyndingsfaktoren*
b) *den størst tilladte mængde af et stof i udledninger i en eller flere nærmere angivne perioder, om nødvendigt udtrykt i vægtenhed af det forurenende stof pr. enhed, som er karakteristisk for forureningsprocessen (f.eks. råvare, produktenhed).*

Direktivets artikel 5 er implementeret i § 19 i bekendtgørelse nr. 1022/2012 om miljøkvalitetskrav. Her er det angivet, at der ved tilladelse til udledninger, der indeholder liste I-stofferne – svarende til bekendtgørelsens bilag 3 – skal fastsættes vilkår om 1) den størst tilladte koncentration af stoffet i udledningen målt et vilkårligt tidspunkt og 2) den størst tilladte mængde af stoffet i udledningen i en eller flere nærmere angivne perioder. Det følger endvidere af § 19, stk. 2, at tilladelser eller godkendelser til udledning af de listede stoffer kun kan gives for et begrænset tidsrum.

[34] Se f.eks. C-381/07 og C-232/97 som citeret ovenfor.

Bekendtgørelsen omfatter efter dennes § 2 imidlertid ikke udledninger fra almindeligt belastede separate regnvandsudledninger. Her må direktivets bestemmelser om vilkår og tidsbegrænsning principielt anvendes direkte frem til 22. december 2013, hvor direktivet om farlige stoffer ophæves.

Artikel 3 pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger for at eliminere forurening med liste I-stoffer helt, og for at formindske forureningen med liste II-stofferne på direktivet.

Artikel 3
(direktiv 2006/11)

Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste I i bilag I, i det følgende benævnt »stoffer, som er opført på liste I«, og for at formindske forurening af de pågældende vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste II i bilag I, i det følgende benævnt »stoffer, som er opført på liste II«, i overensstemmelse med dette direktiv.

I henhold til artikel 6 skal der opstilles nationale miljøkvalitetskrav og programmer for reduktion af stofferne på liste II. Det er disse miljøkvalitetskrav, der skal danne udgangspunkt for de emissionsvilkår, der stilles når der gives tilladelse til udledning af spildevand, der kan indeholde de nævnte stoffer. EU-Domstolen har i sagen C-381/07 bekræftet, at tilladelse til udledning der kan indeholde de stoffer, som er opført på liste II til direktiv 2006/11, *skal* fastsætte emissionsnormer beregnet på grundlag af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i et program vedtaget af medlemsstaten i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1 og 3.

Ved ophævelse af direktivet om farlige stoffer ultimo 2013 er programmerne for reduktion af stofferne på liste II erstattet af indsatsprogrammerne i henhold til vandrammedirektivet, jf. dette direktivs artikel 11, stk. 3, særligt punkterne g, h, j og k.

Vandrammedirektivet indeholder imidlertid ikke bestemmelser, der viderefører kravet i artikel 4 om at udledninger, der kan indeholde stoffer på direktivets liste 1, kun ske på baggrund af en tidsbegrænset tilladelse. Denne bestemmelse erstattes af vandrammedirektivets mere fleksible bestemmelse i artikel 11, stk. 5, hvorefter tilladelser og godkendelser skal revurderes, hvis data viser, at miljømål og herunder miljøkvalitetskrav ikke kan forventes opfyldt.

Vandrammedirektivet indeholder heller ikke eksplicitte bestemmelser om, at vilkår skal fastsættes som emissionsvilkår – svarende til artikel 6, stk. 1 i direktivet om farlige stoffer. Da vandrammedirektivet overtager rammebestemmelserne i direktivet om farlige stoffer, jf. vandrammedirektivets betragtning 52, må kravet om fastsættelse af emissionsnormer være afløst af vandrammedirektivets krav om anvendelse af den kombinerede metode, jf. nedenfor i afsnit 3.5.1.

3.4.2 Direktiv 91/217 om byspildevand

Ud over direktivet om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø er det kun byspildevandsdirektivet fra 1991, der indeholder emissionsnormer. Disse finder imidlertid kun anvendelse på udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand, jf. direktivets artikel 4. Det drejer sig om udledninger til havet fra byområder på over 10.000 personækvivalenter (PE) og udledninger til ferskvand og flodmundinger på mere end 2.000 PE. Da direktivets bestemmelser dermed kun finder anvendelse på udledninger fra rensningsanlæg, gennemgås de ikke yderligere her.

3.5 Vurdering af ansøgninger om tilladelse til udledning af tag- og overfladevand

Tilladelser til udledning af spildevand skal som beskrevet indeholde de vilkår, der er nødvendige for at sikre, at de EU-retlige miljømål nås og opretholdes, og at miljøkvalitetskravene overholdes. Her skal der i forbin-

delse med tilladelserne tages konkret stilling til de konkrete vandforekomsters behov for beskyttelse. Dette gøres ved anvendelsen af den kombinerede fremgangsmåde som beskrevet nedenfor. Der er her ud over også enkelte nationale regler, der skal iagttages, når der gives en udledningstilladelse. Disse regler gennemgås efterfølgende.

3.5.1 Anvendelsen af den kombinerede fremgangsmåde

Efter vandrammedirektivets artikel 10 skal tilladelser til forurening af overfladevand som er omfattet af EU-retlige regler gives på baggrund af det, der kaldes den kombinerede metode eller den kombinerede fremgangsmåde. Det betyder for det første, at der skal stilles krav om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi og ved diffus forurening den bedste miljøpraksis, eller at tilladelsen skal sikre, at de relevante emissionsgrænseværdier i fællesskabslovgivningen overholdes. For regnvandsudledninger er der dog, som beskrevet ovenfor, ingen relevante emissionskrav.

Dernæst skal tilladelsen sikre, at miljø- og kvalitetsmål for vandforekomsten eller det område, der modtager forureningen, overholdes. Hvis ikke anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi eller den bedste miljøpraksis er nok til at sikre dette, så skal der fastsættes strengere emissionsvilkår i tilladelsen.

For udledninger omfattet af bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav er anvendelsen af den kombinerede metode udtrykkeligt krævet i bekendtgørelsens § 13, hvorefter det på den ene side ikke er tilladt at give en tilladelse, der ikke stiller vilkår om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi, og på den anden side skal stilles yderligere krav om at reducere stofudledningen, hvis anvendelsen af den bedste teknologi ikke er nok til at et miljøkvalitetskrav i vandforekomsten overholdes.

Vilkår
(bek. 1022/2010)

§ 13. *Udledning af forurenende stoffer skal begrænses ved hjælp af bedste tilgængelige teknik.*
Stk. 2. *Såfremt et miljøkvalitetskrav kræver overholdelse af strengere vilkår end dem, som følger af anvendelse af bedste tilgængelige teknik, fastsættes der i overensstemmelse hermed strengere vilkår i tilladelsen, godkendelsen eller påbudet om udledning.*

For udledninger, der ikke er omfattet af bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav, følger kravet om anvendelsen af den kombinerede metode af, at miljøbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ved lovens administration skal der lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, må fortolkes i overensstemmelse med kravet i vandrammedirektivets artikel 10.

Natur- og Miljøklagenævnet har i 2012 i en sag om tilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt anført, at våde regnvandsbassiner med et total vådvolumen på 180-250 m3 pr. reduceret ha oplandsareal efter nævnets opfattelse er et udtryk for den bedst tilgængelige teknik.[35]

Natur- og Miljøklagenævnet
(Sag NMK-10-00107)

Våde regnvandsbassiner er i dag en af de mest velafprøvede teknologier til rensning af separat regnvand. Det samlede bassinvolumen opdeles i et permanent ("vådt") volumen og et magasinvolumen ("tørt" volumen, der kun aktiveres under afstrømningshændelser). Det våde/permanente volumen er afgørende for bassinets renseevne, og et "tørt" regnvandsbassin uden permanent vandspejl vil ikke kunne rense tilsvarende godt.
Der foreligger ikke egentlige vejledninger om etablering af regnvandsbassiner, men ifølge den nyeste forskning om våde regnvandsbassiner i Danmark kan en ønsket renseeffekt opnås med et total vådvolumen på 180-250 m3 pr. reduceret ha oplandsareal. Større bassinvolumener end dette vil ikke give anledning til forøget rensning, men det må antages, at mindre bassinvolumener vil give anledning til en reduceret rensning.

[35] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. marts 2012 i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, sag NMK-10-00107.

3.5.2 Bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav

Bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet implementerer dele af både vandrammedirektivet, direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø og direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken.

Det fremgår af § 11 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav, at miljømyndigheden skal stille vilkår, der sikrer overholdelsen af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bekendtgørelsen eller en vandplan eller ved en konkret beslutning efter bekendtgørelsens § 9. Dette krav finder efter bekendtgørelsens § 11, stk. 4 dog ikke anvendelse ved udledning af husspildevand mindre end 30 personækvivalenter (PE). Desuden fremgår det af § 1, at bekendtgørelsen generelt ikke finder anvendelse på tilladelser til almindeligt belastede separate regnvandsudledninger. Der er således to væsentlige undtagelser fra bekendtgørelsens anvendelsesområde. Det fritager imidlertid ikke fra vurderingskravene med hjemmel i EU-lovgivningen. Her følger pligten for miljømyndigheden til at stille vilkår, der sikrer overholdelsen af miljøkvalitetskrav som beskrevet i afsnit 3.1 dels direkte af vandrammedirektivets artikel 10 dels af det forhold, at miljøkvalitetskravene skal opfyldes som en del af miljømålet for vandforekomsten.

I den ovenfor nævnte sag om udledning til Køge Bugt refereres til en udtalelse fra Naturstyrelsen, hvor styrelsen anfører:

"At udledninger af forurenende stoffer fra almindeligt belastede separate regnvandssystemer ikke er omfattet af bekendtgørelsen er derimod ikke ensbetydende med, at udledningerne ikke skal reguleres. Uanset udlednings karakter skal miljøkvalitetskrav kunne opfyldes i det vandområde, der udledes til. Reguleringen vil som nævnt blot ikke skulle ske ved udlederkrav med koncentrationer fastsat baseret på opfyldelse af miljøkvalitetskrav, men kan f.eks. ske ved funktionskrav til udformningen af afløb fra regnvandssystemer baseret på bedste tilgængelige teknik og anvendelse af bedste miljømæssige praksis med henblik på at nedbringe udledningen af suspenderet og organisk stof og den hydrauliske belastning af vandområdet mest muligt."

Den sidste del af styrelsens udtalelse kan give indtryk af, at der ikke kan fastsættes emmissionsvilkår i tilladelser, der ikke er omfattet af bekendtgørelsens regler. Det kan der naturligvis sagtens, og der skal også stilles sådanne vilkår, hvis de er nødvendige eller hensigtsmæssige for at sikre overholdelsen af relevante miljøkvalitetskrav.

3.5.3 Vandplanernes generelle retningslinjer

Vandplanernes retningslinjer har retsvirkning for miljømyndighederne i medfør af miljømålslovens § 3. Det betyder, at de også kan virke normerende på myndighedernes behandling af tilladelser til nedsivning og udledning af tag- og overfladevand.

Indledende i vandplanerne er det fastslået, at miljømyndighederne ved deres tilladelser, godkendelser m.v. skal sikre, at forringelse af tilstanden for overfladevand og grundvand forebygges, og der ikke sker en øget forurening af overfladevand, med mindre det vil medføre en øget forurening af miljøet som helhed, hvis tilladelse ikke gives, eller tilladelsen kan begrundes i væsentlige samfundsmæssige forhold.

Myndighedernes administration af miljølovgivningen
(forslag til vandplan 1.13)

1) *Forringelse af den nuværende tilstand af såvel overfladevand som grundvand skal forebygges.*
2) *Der må ikke gives tilladelse til øget direkte eller indirekte forurening af overfladevand, med mindre det vil medføre en øget forurening af miljøet som helhed, hvis tilladelse ikke gives, eller tilladelsen kan begrundes i væsentlige samfundsmæssige forhold.*

Forpligtelsen til at forebygge forurening i retningslinje 1 er en gentagelse af ordlyden i miljømålslovens § 11, stk. 1, der således i kraft af miljømålslovens § 3 bliver bindende for myndighedernes administration.

Forpligtelsen implementerer vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, a(i) og b(i). Det er derfor tilstanden bedømt ud fra direktivets tilstandsklassesystem, der ikke må forringes. En vandforekomst må således ikke gå fra tilstanden høj til god eller fra god til moderat.

Retningslinje 2 gentager miljømålslovens § 11, stk. 3, med tilføjelsen af, at en tilladelse der medfører øget forurening godt kan gives hvis den kan begrundes i væsentlige samfundsmæssige forhold. Bestemmelsen i miljømålslovens § 11, stk. 3 implementerer vandrammedirektivets artikel 11, stk. 6 der er møntet på indholdet af medlemsstaternes indsatsprogrammer.

Retningslinje 1 betyder, at der ikke kan gives en tilladelse, der truer vandforekomstens miljømål, og der må med anvendelsen af ordet "forebygge" arbejdes med en vis sikkerhed for, at dette ikke sker. Meget vil her afhænge af, om en vandforekomst ligger placeret i den højt eller lavt placeret i sin tilstandsklasse.

Det er mere vanskeligt at vurdere betydningen af retningslinje 2. For det første er betydningen af bestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 11, stk. 6, der retter sig mod indholdet af indsatsprogrammet, uklar.

Indsatsprogram
(artikel 11, direktiv 2000/60)

6. *Ved gennemførelse af foranstaltninger i henhold til stk. 3, tager medlemsstaterne alle relevante skridt for at undgå at øge forureningen af marine vande. Med forbehold af gældende lovgivning må iværksættelse af foranstaltninger truffet i henhold til stk. 3 under ingen omstændigheder hverken direkte eller indirekte medføre øget forurening af overfladevand. Dette krav gælder ikke, hvis overholdelse heraf vil medføre øget forurening af miljøet som helhed.*

Det må formodes, at artikel 11, stk. 6 er møntet på indholdet af reguleringen vedtaget til opfyldelse af kravene i artikel 11. Bestemmelsen viderefører artikel 7 og 8 i direktivet om farlige stoffer (2006/11), hvorefter iværksættelsen af foranstaltninger, der blev vedtaget i medfør af dette direktiv, ikke måtte gøre det muligt direkte eller indirekte at forøge forureningen af overfladevand.

Indholdet i bestemmelsen er formodentligt, at der ikke må etableres en regulering nationalt niveau eller på vanddistriktsniveau, der medfører en øget mulighed for forurening af overfladevand. Det er der imod ikke udelukket at opretholde en eksisterende regulering, der giver mulighed for konkrete udledninger, der medfører en øget lokal forurening af individuelle vandforekomster. Det synes også forudsat i artikel 11, stk. 3, at der kan meddeles sådanne tilladelser.

En direktivbestemmelse med det indhold, som er rettet mod medlemsstaternes etablering af generel regulering, virker noget fremmed som retningslinje i en vandplan rettet mod medlemsstaternes administrerende myndigheder.

Tager man derimod det udgangspunkt, at vandrammedirektivets artikel 11 stk. 6 er rettet mod den konkrete administration af lovgivningens kompetencer i forbindelse med iværksættelse indsatsprogrammets foranstaltninger, samtidig med, at man ser miljømålslovens § 11, stk. 3 som kun gældende for de vandplanlæggende myndigheder, er bestemmelsen derimod nødvendig for at sikre at myndighederne konkret ikke tillader øget forurening. For tilladelser m.v. omfattet af bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav er retningslinjen dog en gentagelse af dennes § 14, der henviser tilbage til miljømålslovens § 11, stk. 3.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at retningslinjen i de danske vandplaner er formuleret, så den retter sig mod de administrerende myndigheders udstedelse af tilladelser m.v. Med formuleringen hvorefter en tilladelse, der medfører øget forurening godt kan gives, hvis den kan begrundes i væsentlige samfundsmæssige

forhold, kan retningslinjen ses som en almindelig afvejningsregel. Der skal altså ligge samfundsmæssige interesser bag tilladelser, der medfører øget forurening.

Vandplanernes 3. retningslinje slår fast, at miljømålene for de afgrænsede vandforekomster skal opnås. Heri er næppe noget nyt, henset til miljømålslovens § 3. For grundvand, søer og vandløb, der ikke indgår i en vandforekomst, bruges en lidt mærkværdig formulering om, at "administreres efter miljølovgivningen i øvrigt". Hvad der ligger heri er uklart.

Myndighedernes administration af miljølovgivningen
(Forslag til vandplan 1.13)

3) *Tilstanden i vandløb, søer, grundvandsforekomster og kystvande skal leve op til de fastlagte miljømål, som de fremgår af WebGIS. Vandområder, der ikke fremgår af WebGIS, administreres efter miljølovgivningen i øvrigt. Det bør således sikres, at der ikke meddeles tilladelser og godkendelser, der måtte være til hinder for, at disse områder opnår god tilstand. Det bør tilsigtes, at tilladelser, godkendelser mv. til aktiviteter, som understøtter klimatilpasningsindsatser, får høj prioritet.*

Retningslinjen fremhæver endelig specifikt klimatilpasning som en væsentligt samfundsmæssigt hensyn, men heller ikke dette har nogen selvstændig betydning. Klimatilpasning er helt naturligt et samfundsmæssigt hensyn, der skal gives prioritet i det omfang det ikke medfører risiko for at miljømålene ikke kan nås.

Vandplanerne rummer en bemærkelsesværdig retningslinje vedrørende søer, hvorefter også søer der ikke er udpegede som vandforekomster skal opnå miljømålet god tilstand. Efter retningslinjens ordlyd gælder det alle søer – uanset størrelse – dog ikke spildevandstekniske anlæg.

Søer
(Forslag til vandplan 1.13)

34) *Mindre søer, der ikke indgår specifikt i vandplanen, reguleres gennem sektor-lovgivningen (naturbeskyttelseslov, vandløbslov, miljøbeskyttelseslov mm.). For alle søer gælder det, at de skal opnå god økologisk tilstand. Det gælder dog ikke for regnvandsbassiner, spulefelter og lignende tekniske anlæg. Ved risiko for manglende målopfyldelse vil der typisk være behov for at nedbringe tilførslen af næringsstoffer. Ud over indsats over for bl.a. spildevand og regnbetingede udledninger kan der være behov for at reducere tilførsel af næringsstoffer fra omgivende arealer.*

Retningslinjen, der udtrykkeligt nævner spildevand og regnbetingede udledninger, betyder, at miljømyndigheden ved udledningstilladelser hvor slutrecipienten er en sø, er forpligtet til at vurdere udledningen i forholde til miljømålet god status i 2015 – uanset at søen ikke som sådan har et miljømål efter vandrammedirektivets og miljømålslovens bestemmelser.

3.5.4 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. spildevand

De danske vandplaner indeholder også en række retningslinjer, nr. 6 – 10, der særligt angår myndighedernes administration af lovgivningen i sager vedrørende spildevand. Retningslinjerne er generelt formuleret i bløde vendinger ved anvendelsen af ordene "bør" og "som udgangspunkt". Grundlæggende giver det myndighederne fornøden mulighed for at fravige retningslinjerne, såfremt der argumenteres konkret herfor. Man kan også sige, at vandplanernes bindende retsvirkning efter miljømålslovens § 3, med de bløde formuleringer reduceres til noget, der svarer til det planlovens velkendte virke for-princip.[36]

Spildevand
(Forslag til vandplan 1.13)

6) *Al ny og forøget spildevandsudledning til stillestående vandområder skal så vidt muligt undgås.*
7) *Vandplanen identificerer et antal overløb af opspædet spildevand fra fælleskloakerede kloaksystemer, hvor der bør ske en indsats. Som udgangspunkt bør der etableres et first-flush bassin på 5 mm (50 m3 pr. red. ha) svarende til en årlig udledning på ca. 250 m3 pr. red. ha oplandsareal. Konkrete vurderinger af udledningens påvirkning kan betinge, at et bassin må udbygges yderligere i forhold til ovenstående. Til nedbringelse af*

[36] Se herom f.eks. Karsten Revsbech og Alex Puggaard, "Lærebog i Miljøret" (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008); Helle Tegner Anker, "Planlovgivning," i *Miljøretten 2*, red. Ellen Margrethe Basse (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006), s. 175–336.

mængden af udledt stof kan også andre foranstaltninger med en miljømæssig ligeværdig eller bedre effekt tages i anvendelse, herunder separatkloakering, lokal nedsivning af overfladevand mm.
***8)** Ved meddelelse af tilladelse til udledning af separat overfladevand skal udløbene som udgangspunkt forsynes med bassiner af passende størrelse med henblik på tilbageholdelse af bundfældelige stoffer.*
***9)** Hvor der er risiko for hydrauliske problemer, skal regnbetingede udledninger som udgangspunkt reduceres til 1-2 l/s pr. ha (totalt areal), svarende til naturlig afstrømning. Bassiner på såvel separate regnvandsudløb som på overløbsbygværker skal i disse situationer have en størrelse, så der som gennemsnit højst sker overløb fra bassinet hvert 5. år (n=1/5 pr. år). Med hensyn til udformning af bassiner for separat regnvand henvises til Spildevandsforskning fra Miljøstyrelsen nr. 49/1992 om lokal rensning af regnvand.*
***10)** Hvor det er muligt, bør rent overfladevand fra eksempelvis tagarealer afledes til nedsivning eller opsamles til vandingsformål eller lignende. Ved tilladelse til udledning i vandløb skal det sikres, at vandløbets samlede hydrauliske kapacitet ikke overskrides.*

Retningslinjerne tilføjer næppe noget nyt til den eksisterende retstilstand, der kræver administration af lovgivningen under iagttagelse af de etablerede miljømål og den kombinerede metode. Det er dog overraskende, at der vedrørende tekniske forhold henvises til en mere end 20 år gammel udgivelse af Miljøstyrelsen set i lyset af det almindelige krav om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi.

3.5.5 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. miljøfarlige forurenende stoffer.

Vandplanerne indeholder også 2 retningslinjer, der angår miljøfremmede farlige stoffer. Vandplanerne opererer her med 4 indsatskategorier, som vandforekomsterne placeres i relation til de enkelte stoffer. Hensigten med de 4 indsatskategorier er imidlertid ikke at differentiere tilladelseskravene med hensyn til udledninger af miljøfarlige stoffer, men derimod at differentiere indsatsen for at forbedre vidensgrundlaget med hensyn til påvirkningen af de enkelte vandforekomster frem mod den næste generation af vandplaner. Med hensyn til alle 4 indsatskategorier angiver vandplanerne, at tilladelser til udledning af spildevand alene skal forholde sig til bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav for vandområder og Miljøstyrelsens vejledning nr. 2/2006 om tilslutning af industrispildevand til offentlige spildevandsanlæg.

Miljøfarlige forurenende stoffer
(Forslag til vandplan 1.13)

***52)** Indsatsen i forhold til at opfylde miljømål i vandområderne bestemmes af, om der i de enkelte vandområder er eller kan være problemer med opfyldelse af miljømålet for så vidt angår forurenende stoffer. Vandområderne er dertil inddelt i fire indsatskategorier, jf. kapitel 2.4. Disse er:*
***1.** vandområde uden problem*
***2.** vandområde under observation*
***3.** vandområde med behov for stofbestemt indsats*
***4.** vandområde med ukendt tilstand/belastning.*

For vandområder i alle 4 kategorier gælder: Udledning fra punktkilder og tilslutninger til offentlig kloak reguleres efter gældende regler og vejledninger ved anvendelse af bedst tilgængelige teknik og med henblik på opfyldelse af miljøkvalitetskrav, jf. bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet. Oversigt over oplysninger om eksisterende og planlagte udledninger af forurenende stoffer etableres og opdateres løbende, og udledningernes omfang kvantificeres.

***53)** For vandområder i kategori 2, 3 og 4 er der yderligere behov for, at:*
***a.** miljømyndigheden tilvejebringer viden om kilder, belastning og transportveje for forurenende stoffer til vandmiljøet. Det vurderes, om kilder er diffuse eller punktkilder,*
***b.** miljømyndigheden sikrer, at udledninger af forurenende stoffer med koncentrationer, der har betydning for vandmiljøet, har udledningstilladelser og tilslutningstilladelser, der er tidssvarende i forhold til gældende regler, herunder miljøbeskyttelseslovens regel om anvendelse af bedst tilgængelige teknik og reglerne i bekendtgørelse om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af forurenende stoffer til vandløb, søer eller havet.*

Heller ikke disse retningslinje tilføjer noget nyt til det eksisterende retsgrundlag hvad angår meddelelse af udledningstilladelser til regnvand. De gentager blot, hvad der allerede er gældende i medfør af miljømålsloven, miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav.

Retningslinjerne 52 og 53 etablerer først og fremmest en indsats med henblik på at forbedre videngrundlaget. Da vandplanerne gør udstrakt brug af direktivets undtagelsesbestemmelser på grund af manglende

viden om bl.a. forurenende stoffer er det nødvendigt at medtage en indsats i vandplanen, som er rettet mod at tilvejebringe et tilstrækkelig viden i denne henseende.
Der er imidlertid ikke tvivl om, at den viden om de konkrete vandforekomster, som resulterer i placeringen i en af de fire indsatskategorier, ikke kan lades ude af betragtning, når der gives en udledningstilladelse. Det følger af det forvaltningsretlige officialprincip og i øvrigt af det EU-retlige forsigtighedsprincip, der kræver stillingtagen ud fra det bedste videnskabelige beslutningsgrundlag. Desværre fremgår det ikke generelt af vandplanerne, hvilke konkrete stoffer eller problemer, der betinger de konkrete vandforekomsternes placering i de forskellige indsatskategorier.

3.6 Sammenfatning – udledningstilladelser

Tilladelser til udledning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer skal altså meddeles ved anvendelsen af den kombinerede metode. Det betyder, at der skal stilles krav om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi. Hvis ikke anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi er nok til at sikre, at miljømål og miljøkvalitetskrav for vandforekomsten eller det område, der modtager forureningen, overholdes, så skal der fastsættes strengere emissionsvilkår i tilladelsen.

Miljømål og afledte miljøkvalitetskrav kan sammenfattes således:

Tabel 2: Vurderingskrav udledning i forhold til EU-retlige områdeforpligtelser

Område	*Vurderingskrav*
Ved påvirkning af vandforekomster med miljømål	*Bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav:* • *Miljøkvalitetskrav fastsat i bilag 2 og 3.* • *Miljøkvalitetskrav fastsat for konkrete vandområder i medfør af bekendtgørelsens § 9, stk. 4.* • *Miljøkvalitetskrav, der vurderes nødvendige i medfør af § 9, stk. 1.* *Bekendtgørelse 1433/2009 om miljømål:* • *Påvirkning af kvalitetselementer jf. bilag 2 A-F og bilag 5.* *Vandplanens bilag 7* • *Påvirkning af støtteparametre for vandløb.*
Ved påvirkning af Natura-2000 områder	*Bekendtgørelse 408/2007 om internationale naturbeskyttelsesområder* • *Påvirkning af udpegningsgrundlag, jf. Naturstyrelsens hjemmeside og den relevante Natura 2000-plan.*
Ved påvirkning af skaldyrsvande	*Bekendtgørelsen nr. 38/2011 om kvalitetskrav til skaldyrvande* • *Påvirkning af kvalitetskrav jf. bilag 1 og 2*
Ved påvirkning af badevande	*Bekendtgørelse nr. 939/2012 om badevand og badeområder* • *Påvirkning af badevandsparametre jf. bilag 1*

Det fremgår af § 11 i bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav, at miljømyndigheden skal stille vilkår, der sikrer overholdelsen af de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i bekendtgørelsen eller en vandplan eller ved en konkret beslutning efter bekendtgørelsens § 9. Dette krav finder efter bekendtgørelsens § 11, stk. 4 dog ikke anvendelse ved udledning af husspildevand mindre end 30 personækvivalenter (PE). Desuden fremgår det af § 1, at ikke finder anvendelse på tilladelser til almindeligt belastede separate regnvandsudledninger. Bekendtgørelsen implementerer imidlertid dele af både vandrammedirektivet, direktiv 2006/11 om udledning af farlige stoffer til fællesskabets vandmiljø og direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken, og på baggrund af reglernes EU-retlige ophæng skal bekendtgørelsens miljøkvalitetskrav også

kunne overholdes ved udledning af husspildevand i mængder mindre end 30 PE og ved udledning af almindeligt belastet regnvand.

Vandplanernes retningslinjer, som de fremstår i de foreliggende udkast, tilføjer ikke noget nyt til den eksisterende retstilstand eller afvejningen af samfundsmæssige interesser i forbindelse med udledning af tag- og overfladevand. Vandplanernes miljømål og den viden som vandplanerne bygger på indgår imidlertid som en naturlig del af afgørelsesgrundlaget.

4 Nedsivningstilladelser

Efter miljøbeskyttelseslovens § 19 må stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, ikke nedsives uden tilladelse. Reglen stammer tilbage fra miljøbeskyttelsesloven af 1973. Forbuddet omfatter nedsivning af vand med stoffer, der potentielt kan forurene jord og grundvand. Det omfatter dermed også nedsivning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer, der kan indeholde forurenende stoffer, men ikke nødvendigvis gør det. Tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand gives efter miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 4 af kommunalbestyrelsen.

Der kan som ved andre skønsmæssige forvaltningsafgørelser stilles vilkår i forbindelse med tilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 19. Vilkårene skal sikre, at miljømål og miljøkvalitetskrav overholdes samt i øvrigt afbøde negative påvirkninger af de samfundsmæssige interesser, der er i spil, når det overvejes om en tilladelse skal meddeles.

4.1 Miljømål for grundvand

Ligesom for overfladevandsforekomsters vedkommende skal også grundvandsforekomster have fastsat et miljømål efter vandrammedirektivets regler. I Danmark har vi før vandrammedirektivet arbejdet med drikkevandskortlægning og udpegning af en del af landet som områder med. Denne områdeudpegning sker nu ligesom udpegningen af grundvandsforekomster og drikkevandsforekomster i vandplanerne med afsæt i miljømålsloven. De ældre danske regler er imidlertid ikke koordineret med eller integreret i de nye fælleseuropæiske regler, og hele grundvandsbeskyttelsen lider af mangel på sammenhæng og effektiv regulering, idet samspillet mellem vandplanerne og miljøgodkendelse af husdyrbrug er uklar og vandplanernes indsats i forhold til beskyttelses af grundvandet er bundet op på den begrænsede udpegning af indsatsområder.[37]

4.1.1 Vandrammedirektivets miljømål for grundvandsforekomster

Vender vi os mod vandrammedirektivets miljømål for grundvandsforekomster, så består det ligesom for overfladevand af et miljømæssigt og et tidsmæssigt element. Den angivne tilstand skal opnås på et bestemt tidspunkt.[38] Det miljømæssige element består videre af et kemisk og et kvantitativt delelement, jf. direktivets artikel 2, nr. 19 og 20.

Artikel 1
(direktiv 2000/60)

19) »Grundvandstilstand«: det samlede udtryk for en grundvandsforekomsts tilstand bestemt ved enten dens kvantitative eller dens kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest.
20) »God grundvandstilstand«: den tilstand en grundvandsforekomst har nået, når både dens kvantitative og dens kemiske tilstand i det mindste er »god«.

Den kemiske tilstand er ifølge artikel 2 nr. 25 defineret i tabel 2.3.2 i direktivets bilag V. I denne tabel henvises bl.a. til de kvalitetskrav, der gælder i henhold til anden relevant fællesskabslovgivning fastsat i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 17. Det er det direktiv, der kaldes grundvandsdatterdirektivet eller bare grundvandsdirektivet. Der ud over kræves det, at ændringer i ledningsevnen ikke må tyde på indtrængning af saltvand eller andre stoffer i grundvandsforekomsten.

Bilag V - Kemiske tilstand for grundvand
(Direktiv 2000/60)

Element	*God tilstand*

[37] Se også Lasse Baaner og Helle Tegner Anker, "Indsatsplaner og grundvandsbeskyttelse," *Tidsskrift for Landbrugsret* 2012, nr. 2 (2012), s. 90–93.
[38] Se også Baaner, "Den danske vandplanlægning - Vandplaner og miljømål."

Generelt	*Grundvandsforekomstens kemiske sammensætning er således, at koncentrationerne af forurenende stoffer* *— som anført nedenfor ikke viser påvirkninger fra indtrængning af saltvand eller andet* *— ikke overstiger de kvalitetskrav, der gælder i henhold til anden relevant fællesskabslovgivning i overensstemmelse med artikel 17* *— ikke ville medføre, at miljømålene i artikel 4 ikke opfyldes for tilknyttede overfladevande, eller at der sker en signifikant forringelse i sådanne vandområders økologiske eller kemiske kvalitet eller en signifikant beskadigelse af terrestriske økosystemer, som er direkte afhængige af grundvandsforekomsten*
Ledningsevne	*Ændringer i ledningsevnen tyder ikke på indtrængning af saltvand eller andet i grundvandsforekomsten*

Der er altså ligesom for overfladevand også for grundvand i relation til forurenende stoffer tale om, at en række miljøkvalitetskrav skal være opfyldt, for at miljømålet er nået.

Miljøkvalitetskravene for grundvand har to betegnelser – de direktivmæssige miljøkvalitetskrav, der kaldes grundvandskvalitetskrav, og de af medlemsstaterne fastsatte miljøkvalitetskrav, der kaldes tærskelværdier. Den kemiske tilstand af grundvandsforekomsterne vurderes både på baggrund af ændring i ledningsevnen, samt grundvandskvalitetskrav og tærskelværdier efter en procedure fastsat i grundvandsdirektivets artikel 4, stk. 2 og bilag 2, del A. Det hele gennemgås nærmere nedenfor.

Proceduren i grundvandsdirektivets artikel 4, stk. 2 giver mulighed for at acceptere, at dele af en grundvandsforekomst ikke lever op til miljøkvalitetskrav og tærskelværdier, forudsat at der, jf. artikel 4, stk. 5 træffes en række beskyttelsesforanstaltninger overfor det vandmiljø, den natur samt de mennesker, der er afhængige af den forurenede del af grundvandsforekomsten.

4.1.2 Vandrammedirektivets miljømål for drikkevandsforekomster

Efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1 litra c skal medlemsstaterne overholde alle krav og mål for beskyttede områder senest i 2015. Kravene til både Natura 2000-områder og drikkevandsområder har karakter af egentlige miljømål. Hvad angår nedsivningstilladelser, så er det imidlertid vanskeligt at forestille sig, at nedsivning af tag- og overfladevand kan påvirke et bevaringsstatus for de arter, som et habitatområde er udpeget for. Natura 2000-områderne er primært relateret til overfladevand.

Drikkevandsforekomsterne er imidlertid overvejende grundvandsrelaterede. Med afsæt i vandrammedirektivets artikel 7 skal alle de vandforekomster, der anvendes eller agtes anvendt til indvinding af drikkevand, udpeges som beskyttede drikkevandsforekomster, og det drejer sig for Danmarks vedkommende om langt de fleste grundvandsforekomster.

Artikel 7
(direktiv 2000/60)

1. *Medlemsstaterne udpeger inden for hvert vandområdedistrikt:*
— alle forekomster af vand, der anvendes til indvinding af drikkevand, og som gennemsnitligt frembringer mere end 10 m3 om dagen eller leverer vand til mere end 50 personer, samt
— de forekomster af vand, som det er hensigten at anvende hertil.
I overensstemmelse med bilag V overvåger medlemsstaterne de vandforekomster, som i henhold til bilag V gennemsnitligt frembringer mere end 100 m3 om dagen.
2. *For hver forekomst af vand, der er udpeget i henhold til stk. 1, sørger medlemsstaterne for — ud over at opfylde målene i artikel 4 i henhold til kravene i dette direktiv for overfladevandområder, herunder de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt på fællesskabsplan i henhold til artikel 16 — at vandet efter den anvendte vandbehandlingsordning og i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning opfylder kravene i direktiv 80/778/EØF, som ændret ved direktiv 98/83/EF.*
3. *Medlemsstaterne sørger for den nødvendige beskyttelse af de udpegede vandforekomster for at undgå en forringelse af deres kvalitet med henblik på at reducere omfanget af den rensning, der kræves til fremstilling af drikkevand. Medlemsstaterne kan oprette beskyttelseszoner for disse forekomster.*

Medlemsstaterne skal efter direktivets artikel 7, stk. 3 sørge for den nødvendige beskyttelse af områderne med henblik på at reducere behovet for at rense vandet inden det anvendes til drikkevand. Medlemssta-

terne skal desuden efter artikel 7, stk. 2 sørge for, at vandet i drikkevandsforekomsterne efter den anvendte vandbehandling opfylder kravene i drikkevandsdirektivet. Disse krav skal efter drikkevandsdirektivets artikel 6 opfyldes der, hvor vandet aftappes eller leveres til forbrugeren og altså ikke i vandforekomsten som sådan.

Det er altså forpligtelsen til at sørge for den nødvendige beskyttelse af drikkevandsområderne med henblik på at reducere behovet for at rense vandet inden det anvendes til drikkevand, der er miljømålet i relation til meddelelse af udlednings- og nedsivningstilladelser. Der er således ikke tale om et miljømål, der umiddelbart kan omsættes til egentlige miljøkvalitetskrav. Fristen for at leve op til målet er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra c til år 2015.

I Danmark er vandrammedirektivets forpligtelse til at udpege drikkevandsforekomster implementeret med miljømålslovens § 8. Forpligtelsen til at sørge for den nødvendige beskyttelse af drikkevandsområderne med henblik på at reducere behovet for at rense vandet inden det anvendes til drikkevand er fastsat i miljømålslovens § 13

Beskyttede drikkevandsforekomster
(lovbek. 932/2009)

§ 13. *For enhver forekomst af vand udpeget efter § 8 skal det senest den 22. december 2015, ud over opfyldelse af miljømålet for overfladevand, sikres, at vandet har en kvalitet, så det efter den anvendte vandbehandlingsordning opfylder drikkevandskvalitetskravene i henhold til lov om vandforsyning m.v., idet der samtidig skal tilstræbes en reduktion af omfanget af rensningen.*

Bestemmelsen i miljømålsloven gælder kun for de planlæggende myndigheder ved udarbejdelsen af vandplane. Vandplanerne fastsætter imidlertid ingen særlig beskyttelsesindsats overfor beskyttede drikkevandsforekomster men henholder sig til en uklar formulering om, at beskyttelsen varetages i forbindelse med administration af den generelle miljølovgivning.[39] Bestemmelsen om beskyttelse af drikkevandsforekomsterne med henblik på at reducere behovet for rensning er efter vandrammedirektivet imidlertid ret klar. Der skal iværksættes den nødvendige beskyttelse, og forpligtelen må i lyset af direktivets klare beskyttelseskrav formodentligt også gælde de administrerende myndigheder. Der er derfor næppe rum for en administration af sektorlovgivningen, der indebærer en risiko for øget behov for drikkevandsrensning.

4.2 Miljøkvalitetskrav for grundvand

4.2.1 Grundvandsdirektivet – direktiv 2006/118

Den kemiske tilstand for grundvand er defineret i tabel 2.3.2 i vandrammedirektivets bilag V, hvor der fastslås, at der ikke må være ændringer i ledningsevnen af grundvandet, der tyder på indtrængning af saltvand eller andet i grundvandsforekomsten. Herefter henvises til de kvalitetskrav, der er fastsat grundvandsdirektivet.

Ligesom direktivet om miljøkvalitetskrav for overfladevand fastsætter, hvilket indhold af forurenende stoffer en overfladevandforekomst kan eller skal have for at leve op til kravet om god tilstand, så fastsætter grundvandsdirektivet altså, hvilket indhold af forurenende stoffer en grundvandsforekomst kan have og samtidig leve op til kravet om god tilstand.

[39] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, s. 192.

Grundvandsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra a fastsætter med henvisning til direktivets bilag I generelt 50 mg nitrat per liter som kvalitetskrav for grundvand. Tilsvarende fastsættes kvalitetskravet for pesticider til 0,1 mikrogram per liter for et enkelt aktivstof og 0,5 mikrogram for samtlige detekterede aktivstoffer svarende til de tilsvarende kvalitetskrav for drikkevand i drikkevandsdirektivet.

Derudover skal medlemsstaterne fastsætte egne kvalitetskrav – de såkaldte tærskelværdier – for god tilstand for andre stoffer, der kan have betydning for en god kemisk tilstand i grundvandet.

Artikel 3
(direktiv 2006/118)

1. *Med henblik på at vurdere den kemiske tilstand af en grundvandsforekomst eller en gruppe af grundvandsforekomster i henhold til punkt 2.3 i bilag V til direktiv 2000/60/EF anvender medlemsstaterne følgende kriterier:*
a) *kvalitetskravene for grundvand i bilag I*
b) *de tærskelværdier, som medlemsstaterne skal fastsætte efter proceduren i bilag II, del A, for de forurenende stoffer, grupper af forurenende stoffer og forureningsindikatorer, for hvilke det på en medlemsstats område er fastslået, at de bidrager til karakteriseringen af grundvandsforekomster eller grupper af grundvandsforekomster som truet, idet der mindst skal tages hensyn til listen i bilag II, del B.*

Tærskelværdierne for grundvands gode kemiske tilstand er baseret på beskyttelsen af grundvandsforekomsten i overensstemmelse med bilag II, del A, punkt 1-3, idet der tages hensyn til navnlig forekomstens indvirkninger på og indbyrdes forbindelse med tilknyttede overfladeområder og terrestiske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængig af den, og skal bl.a. tage humantoksikologisk og økotoksikologisk viden i betragtning.

Grundvandsdirektivets bilag 2, udgør rammen for medlemsstaternes fastsættelse af tærskelværdier. Tærskelværdierne skal bl.a. fastsættes med henblik på at sikre grundvandets faktiske eller potentielle anvendelse til drikkevand, jf. bilagets del A, punkt. 1b. Det er op til medlemsstaterne at vurdere, for hvilke stoffer det er relevant at fastsætte tærskelværdier, men medlemsstaterne skal efter bilag 2, del B som minimum vurdere, om der skal fastsættes tærskelværdier for stofferne arsen, cadmium, bly, kviksølv, ammonium, klorid, sulfat, triklorethylen, tetraklorethylen og for vandets ledningsevne.

Medlemsstaterne skal også efter grundvandsdirektivets bilag 1, punkt 3 vurdere om de direktivmæssige grundvandskvalitetskrav for nitrat og pesticider er tilstrækkelige til at sikre, at miljømålene for tilknyttet overfladevand kan opfyldes, og til at der ikke sker en væsentlig beskadigelse af terrestriske økosystemer. I tilfælde af, at grundvandskvalitetskravene ikke er tilstrækkelige i den henseende, skal der også fastsættes strengere tærskelværdier for nitrat og pesticider.

Grundvandsdirektivet fastsætter i artikel 3, stk. 5 at tærskelværdierne skal gengives i vandrammedirektivets vandområdeplaner og af grundvandsdirektivets bilag II del C fremgår endvidere at vandområdeplanerne skal indeholde et resumé af, hvordan proceduren for fastsættelsen af tærskelværdier som beskrevet i bilag II del A er fulgt.

Bestemmelserne om fastsættelse af tærskelværdier er implementeret i § 10 i bekendtgørelse 1433/2009 miljømålsbekendtgørelsen. Tærskelværdierne er fastsat i vandplanerne for de enkelte grundvandsforekomster. Der er dog ikke fastsat tærskelværdier som direktivet kræver i forhold til grundvandets påvirkning af overfladevandforekomster og terrestrisk natur, med henvisning til at sammenhængene mellem grundvandsforurening og terrestrisk natur ikke kendes. [40]

Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b(iii) pålægger også medlemsstaterne at vende enhver væsentligt vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af forurenende stoffer i grundvandet.

[40] Se f.eks. Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, s. 30.

Artikel 4
(direktiv 2000/60)

b) Grundvand

...

iii) *medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof hidrørende fra menneskelig aktivitet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet.*

Foranstaltningerne med henblik på at vende tendensen skal iværksættes i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, 4 og 5, under hensyn til gældende standarder i den relevante fællesskabslovgivning, med forbehold af anvendelse af denne artikels stk. 6 og 7, jf. dog dens stk. 8

Kriterierne for, hvad der skal anses som en væsentlig vedvarende opadgående tendens, er efter vandrammedirektivets artikel 17 også fastsat i grundvandsdirektivet. Det sker i direktivets artikel 5, der fastlægger baseline og proceduren for vurderingen. Artikel 5 henviser videre til direktivets bilag VI, hvor det angives, at der senest skal gennemføres foranstaltninger, når koncentrationen af det forurenende stof når op på 75 % af grundvandskvalitetskravene eller tærskelværdierne fastsat af medlemsstaterne. Det skal desuden overvejes, om der kræves et tidligere udgangspunkt, således at foranstaltningerne kan gennemføres mere omkostningseffektivt eller med færre miljømæssige forringelser.

Til trods for at der lokalt kan konstateres signifikant stigende tendenser i indholdet af konkrete stoffer i grundvandsforekomsterne,[41] fastsætter vandplanerne dog ikke generelt foranstaltninger til at vende væsentlige opadgående tendenser i forureningen.

4.3 Sammenfatning - EU-retlige miljømål og miljøkvalitetskrav

Sammenfattende skal en nedsivningstilladelse skal altså som minimum vurderes i forhold til grundvandsforekomstens mulighed for opfyldelse af sit miljømål, dvs. kvalitetskravet på 50 mg nitrat per liter og 1 mikrogram pesticider samt de tærskelværdier for grundvandsforekomsten, der er opstillet i vandplanen. Hvis grundvandsforekomsten tillige er udpeget som en drikkevandsforekomst, så skal tilladelserne også respektere kravet i vandrammedirektivet om at reducere behovet for at rense vandet inden det anvendes til drikkevand.

Tabel 3: Vurderingskrav nedsivning i forhold til EU-retlige områdeforpligtelser

Område	*Vurderingskrav*
Ved påvirkning af grundvansforekomst med miljømål	*Bekendtgørelse 1433/209 om miljømål:* • *Grundvandskvalitetskrav i bilag 8.* • *Tærskelværdier fastsat efter bekendtgørelsens § 10*
Ved påvirkning af drikkevandsforekomst	*Lov nr. 1150/2003 om miljømål* • *Kravet om at reducere behovet for at rensning, jf. § 13*

Det er imidlertid ikke alene tilstrækkeligt, idet der også er fastsat rent nationale regler, der skal iagttages ved meddelelse af nedsivningstilladelser. De gennemgås i det efterfølgende afsnit.

[41] Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, s. 153.

4.4 Vurdering af ansøgninger om tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand

4.4.1 Vandplanernes generelle retningslinjer

Vandplanernes retningslinjer har retsvirkning for miljømyndighederne i medfør af miljømålslovens § 3. Det betyder, at de også kan virke normerende på myndighedernes behandling af tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand. Vandplanernes generelle retningslinjer, hvorefter miljømyndighederne ved deres tilladelser, godkendelser m.v. skal sikre, at forringelse af tilstanden for overfladevand og grundvand forebygges, er gennemgået detaljeret i afsnit 4.5.3 om udledning ovenfor.

Forpligtelsen til at forebygge forurening i retningslinje 1 er en gentagelse af ordlyden i miljømålslovens § 11, stk. 1, der således i kraft af miljømålslovens § 3 bliver bindende for myndighedernes administration. Forpligtelsen implementerer vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, a(i) og b(i), og det er derfor som nævnt ovenfor tilstanden bedømt ud fra direktivets tilstandsklassesystem, der ikke må forringes. En grundvandsforekomst må således ikke gå fra tilstanden god til moderat. Retningslinje 1 betyder, at der ikke kan gives en tilladelse, der truer vandforekomstens miljømål, og der må med anvendelsen af ordet "forebygge" arbejdes med en vis sikkerhed for at dette ikke sker. Henset til grundvandsforekomsternes størrelse vil nedsivning af tage- og overfladevand dog formodentlig i almindelighed ikke kunne påvirke en grundvandsforekomsts status.

Vandplanernes 3. retningslinje slår fast, at miljømålene for de afgrænsede vandforekomster skal opnås. Retningslinjen fremhæver som nævnt også klimatilpasning som et væsentligt samfundsmæssigt hensyn. Særligt hvad angår udlednings- og nedsivningstilladelser er klimatilpasning ofte er et modstridende hensyn i forhold til opnåelsen af vandrammedirektivets miljømål. Retningslinjen har dog som beskrevet ingen selvstændig betydning. Det følger allerede af vandplanen og miljømålslovens § 3, at miljømålene er bindende, både vand i og udenfor afgrænsede vandforekomster administreres naturligvis efter miljølovgivningen og klimatilpasning er helt naturligt et samfundsmæssigt hensyn, der skal gives prioritet i det omfang det ikke medfører risiko for at miljømålene ikke kan nås.

Myndighedernes administration af miljølovgivningen
(Forslag til vandplan 1.13)

3) *Tilstanden i vandløb, søer, grundvandsforekomster og kystvande skal leve op til de fastlagte miljømål, som de fremgår af WebGIS. Vandområder, der ikke fremgår af WebGIS, administreres efter miljølovgivningen i øvrigt. Det bør således sikres, at der ikke meddeles tilladelser og godkendelser, der måtte være til hinder for, at disse områder opnår god tilstand. Det bør tilsigtes, at tilladelser, godkendelser mv. til aktiviteter, som understøtter klimatilpasningsindsatser, får høj prioritet.*

4.4.2 Vandplanernes retningslinjer m.h.t. områder med drikkevandsinteresser m.v.

Parallelt til den fællesskabsretlige grundvandsbeskyttelse har Danmark også en national regulering, der søger at beskytte det grundvandsressourcen med henblik på udnyttelse til drikkevandsindvinding.[42]

Afsættet er i dag miljømålslovens § 8 a, hvoraf det fremgår, at der skal udpeges områder med drikkevandsinteresser og særlige drikkevandsinteresser, kortlægges indvindingsoplande til almene vandforsyninger, udpeges følsomme indvindingsområder samt indsatsområder, hvor der skal udarbejdes indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse.

Vandplanernes retningslinjer relaterer sig til disse nationale regler om drikkevands- og indsatsområder og ikke til vandrammedirektivets system med grundvands og drikkevandsforekomster. Retningslinjerne er

[42] Se Baaner og Anker, "Indsatsplaner og Grundvandsbeskyttelse."

imidlertid snævert knyttet til eksisterende kommune- og lokalplanlagte erhvervsarealer samt situationer, hvor der skal byudvikles eller udlægges nye arealer til aktiviteter og virksomheder, der kan indebære en risiko for forurening af grundvandet. Retningslinjerne er også primært rettet mod særligt grundvandstruende aktiviteter som f.eks. etablering af deponeringsanlæg og andre virksomheder, hvor der forekommer oplag af eller anvendelse af mobile forureningskomponenter, herunder organiske opløsningsmidler, pesticider og olieprodukter.

Grundvand
(forslag til vandplan 1.13)

40) *Ved placering og indretning af anlæg indenfor allerede kommune- og lokalplanlagte erhvervsarealer samt ved udlæg af nye arealer til aktiviteter og virksomheder, der kan indebære en risiko for forurening af grundvandet, herunder deponering af forurenet jord, skal der tages hensyn til beskyttelse af såvel udnyttede som ikke udnyttede grundvandsressourcer i områder med særlige drikkevandinteresser samt indenfor indvindingsoplande til almene vandforsyninger. Særligt grundvandstruende aktiviteter må som udgangspunkt ikke placeres inden for områder med særlige drikkevandsinteresser eller indvindingsoplande til almene vandforsyninger med krav om drikkevandskvalitet, der ligger uden for disse. Som særligt grundvandstruende aktiviteter anses fx etablering af deponeringsanlæg og andre virksomheder, hvor der forekommer oplag af eller anvendelse af mobile forureningskomponenter, herunder organiske opløsningsmidler, pesticider og olieprodukter.*

41) *Områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger uden for disse skal så vidt muligt friholdes for udlæg af arealer til byudvikling. Der kan dog udlægges arealer til byudvikling, hvis det kan godtgøres, at der ikke er alternative placeringer, og at byudviklingen ikke indebærer en væsentlig risiko for forurening af grundvandet. Ved byudvikling i områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandværker uden for disse skal det af kommune- og lokalplaners retningslinjer fremgå, hvordan grundvandsinteresserne beskyttes.*

Samlet set har retningslinjerne derfor ikke betydning for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer.

Udpegningerne af områder med drikkevandsinteresser, særlige drikkevandsinteresser, indvindingsoplande til almene vandforsyninger, følsomme indvindingsområder såvel som indsatsområder identificerer imidlertid nogle kvalificerede samfundsinteresser i disse områder og har derfor betydning for den almindelige skønsmæssige afvejning af interesser i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilladelse til nedsivning af spildevand.

4.4.3 Spildevandsplaner

Miljøbeskyttelseslovens § 32 og spildevandsbekendtgørelsens § 5 angiver, hvad en spildevandsplan som minimum skal indeholde.

Efter loven skal spildevandsplanen beskrive kloakeringsområder og renseforanstaltninger og fastlægge de områder, hvor kommunalbestyrelsen er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten helt eller delvis – f.eks. med henblik på nedsivning af vand fra befæstede arealer. Efter bekendtgørelsen skal spildevandsplanen endvidere indeholde en angivelse af de eksisterende og planlagte projekter til håndtering af tag- og overfladevand, som spildevandsforsyningsselskaber, der er omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1, vil betale for. Endelig angiver vandplanerne, at kommunerne udtrykkeligt i spildevandsplanen skal tage stilling til hvordan vandplanernes indsatsprogram udmøntes for så vidt angår regnbetingede udløb.

En del kommuner bruger imidlertid også spildevandsplanen som administrationsgrundlag for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand, og beskriver hvilke faktiske forhold og samfundsmæssige hensyn, som prioriteres i sagsbehandlingen, samt hvilke vilkår man som ansøger kan forvente at få stillet.[43] Der er dog ofte tale om en skønsom blanding af angivelse af politiske beslutningsgrundlag og gengivelse af de bagvedliggende retskilder.

[43] Se f.eks. Allerød Kommune, *Spildevandsplan 2013-2016*.

Bortset fra spildevandbekendtgørelsens § 11, stk. 1, nr. 1, der siger at tilladelse til hel eller delvis udtræden af det offentlige kloakfællesskab kræver overensstemmelse med spildevandsplanen, er der intet lovfæstet grundlag for generelt at give spildevandsplanen retsvirkning overfor kommunale afgørelser. Kommunerne er imidlertid bundet af spildevandsplanen på almindeligt ulovbestemt grundlag.[44] Myndighedernes planer som indeholder retningslinjer for udstedelse af forvaltningsakter, må nemlig sidestilles med andre interne regler, dvs. regler udarbejdet af myndigheden selv, som f.eks. formulerede retningslinjer og administrativ praksis, og administrativ praksis er bindende for forvaltningen i den forstand, at den ikke vilkårligt kan fraviges.

4.4.4 Bekendtgørelsen 1448/2007 om spildevandstilladelser m.v.

Bekendtgørelse nr. 1448/2007 om spillevandstilladelser m.v. – også kaldet spildevandsbekendtgørelsen – implementerer en række af EU-direktivernes bestemmelser i den danske lovgivning, samt fastsætter yderligere supplerende nationale regler.

Bekendtgørelsens § 4 stk. 1, indeholder definitionen på spildevand og § 4, stk. 3 definitionen på tag- og overfladevand. Af § 4, stk. 3 fremgår, at tag- og overfadevand ikke må indeholde andre stoffer, end hvad der sædvanligt tilføres regnvand i forbindelse med afstrømning fra sådanne arealer, eller have en væsentlig anden sammensætning. Bestemmelsen må forstås således, at vand fra tage og befæstede arealer kun kan betragtes som tag- og overfladevand i bekendtgørelsens forstand, hvis indholdet ikke adskiller sig fra hvad der almindeligt forekommer i tag- og overfladevand. Regnvand fra tage og andre overflader, som indeholder ualmindelige stoffer eller almindelige stoffer i ualmindelige koncentrationer, kan altså ikke behandles efter regler vedrørende tag- og overfladevand.

Bekendtgørelsen fastsætter imidlertid ikke særlige regler vedrørende tilladelse til udledning af tag- og overfladevand. Bekendtgørelsens kapitel 12 indeholder reglerne om tilladelser til nedsivning af spildevand til jorden, og efter § 32, jf. § 14 skal sager om nedsivning af spildevand nærmere end 25 meter fra vandløb, søer eller havet, behandles efter reglerne om udledning af spildevand.

Efter bekendtgørelsens § 30 og 31 kan kommunalbestyrelsen kun give tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand når visse minimumskrav er opfyldt. Formuleringen af de to bestemmelser er imidlertid ikke helt klar.

Det fremgår af bestemmelserne, at for tag og overfladevand, der nedsives længere væk end 25 meter fra vandindvindingsanlæg til drikkevand og ikke kommer fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler, skal kommunalbestyrelsen som minimum sikre, at nedsivningsanlægget dimensioneres, placeres og udføres således, at der ikke opstår overfladisk afstrømning, overfladegener, eller gener i øvrigt.

Af § 31 fremgår det endvidere, at der ved tilladelse til nedsivning af tag og overfladevand fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler eller nedsivning mindre end 25 meter fra vandindvindingsanlæg, der leverer vand af drikkevandskvalitet, stilles yderligere minimumskrav. Her skal kommunalbestyrelsen sikre, at tilladelsen er ikke i modstrid med plangrundlaget, at de hydrogeologiske forhold sandsynliggør, at nedsivningen vil kunne ske uden risiko for forurening af vandind-

[44] Se videre herom Lasse Baaner, *Retlige rammer for kommunal vandforvaltning - Planer*, vol. 18 (Royal Veterinary and Agricultural University, 2006), s. 16 og 57.

vindingsanlæg, at nedsivningen ikke vil medføre forurening af grundvandsressourcer, der er anvendelige til vandforsyningsformål, og at nedsivningen ikke er til hinder for, at de i vandplanen fastlagte mål for kvaliteten af grundvand, vandløb, søer og havet kan opfyldes.

Afledning af spildevand til jorden
(bek. 1448/2007)

§ 30. *Tilladelse til afledning af tag- og overfladevand til nedsivningsanlæg, hvortil der ikke afledes husspildevand eller procesvand, kan meddeles, når følgende betingelser er opfyldt:*
1) afstanden til vandindvindingsanlæg, hvortil der stilles krav til drikkevandskvalitet, er mindst 25 meter,
2) nedsivningsanlægget dimensioneres, placeres og udføres således, at der ikke opstår overfladisk afstrømning, overfladegener, eller gener i øvrigt,
3) afstanden fra nedsivningsanlægget til vandløb, søer og havet er mindst 25 meter, og
4) tag- og overfladevand kommer ikke fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler.

§ 31. *Er betingelserne i §§ 29 og 30 ikke opfyldt, kan tilladelse dog meddeles, når følgende betingelser er opfyldt:*
1) tilladelsen er ikke i modstrid med områdets vandforsynings-, spildevands-, kommune- og vandplaner,
2) de hydrogeologiske forhold sandsynliggør, at nedsivningen vil kunne ske uden risiko for forurening af vandindvindingsanlæg,
3) nedsivningen vil ikke medføre forurening af grundvandsressourcer, der er anvendelige til vandforsyningsformål,
4) nedsivningen er ikke til hinder for, at de i vandplanen fastlagte mål for kvaliteten af grundvand, vandløb, søer og havet kan opfyldes, og
5) afstanden til vandløb, søer og havet er mindst 25 meter.

Bestemmelserne er formodentligt udtryk for en forhåndsformodning om, at nedsivning af tag og overfladevand der ikke kommer fra offentlige veje, jernbaner eller befæstede arealer, der anvendes til parkering for mere end 20 biler eller sker mindre end 25 meter fra vandindvindingsanlæg, ikke behøver undergives den samme grundige sagsbehandling som andre tilladelser til nedsivning af spildevand. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at bestemmelserne tilsidesætter den almindelige pligt for kommunerne til at lægge egne planer som spildevands- og vandforsyningsplaner til grund for afgørelser indenfor disse områder. Bekendtgørelsens § 31 tilsidesætter heller ikke den lovfæstede virke for-pligt i planlovens § 12 vedrørende kommuneplaner eller vandplanernes bindende virkning efter miljømålslovens § 3, hvorefter en tilladelse ikke kan gives hvis den medfører at et miljømål ikke kan opfyldes. Tilsvarende kan der heller ikke sluttes på baggrund af § 31, at man i tilfælde omfattet af § 30 kan tillade at nedsivning af spildevand der vil medføre forurening af grundvandsressourcer anvendelige til vandforsyningsformål. De EU-retligt funderede krav samt det almindelige officialprincip om tilstrækkelig sagsoplysning finder naturligvis også anvendelse både i tilfælde omfattet af bekendtgørelens § 30 og 31.

Drejer det sig om tilladelse til delvist udtræden af det offentlige kloakfællesskab, så kræver spildevandsbekendtgørelsens § 11, at der er overensstemmelse med spildevandsplanen, enighed med grundejeren og at det sker en væsentlig forringelse af kloakforsyningens samlede økonomi eller tekniske funktionalitet.

Desuden skal det efter § 11, stk. 2 sikres, at opfyldelsen af miljømålene for vand ikke trues, samt den samlede spildevandsmængde renses ikke dårligere end hidtil. Det første følger allerede af miljømålslovens § 3, mens det andet kan have selvstændig betydning.

4.5 Sammenfatning - nedsivningstilladelser

En nedsivningstilladelse skal altså som beskrevet som minimum vurderes i forhold til grundvandsforekomstens mulighed for opfyldelse af sit miljømål, dvs. kvalitetskravet på 50 mg nitrat per liter og 1 mikrogram pesticider samt de tærskelværdier for grundvandsforekomsten, der er opstillet i vandplanen. Hvis grundvandsforekomsten tillige er udpeget som en drikkevandsforekomst, så skal tilladelserne også respektere kravet i vandrammedirektivet om, at reducere behovet for at rense vandet inden det anvendes til drikkevand.

Vandplanernes generelle retningslinjer, hvorefter miljømyndighederne ved deres tilladelser, godkendelser m.v. skal sikre, at forringelse af tilstanden for overfladevand og grundvand forebygges, betyder, at der ikke kan gives en tilladelse, der truer vandforekomstens miljømål, og der må med anvendelsen af ordet "forebygge" arbejdes med en vis sikkerhed for at dette ikke sker.

Vandplanernes retningslinjer med hensyn til drikkevandsinteresser har samlet set ikke direkte retlig betydning for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand fra befæstede arealer. Udpegningerne af områder med drikkevandsinteresser, særlige drikkevandsinteresser, indvindingsoplande til almene vandforsyninger, følsomme indvindingsområder såvel som indsatsområder identificerer imidlertid nogle kvalificerede samfundsinteresser i disse områder og har derfor betydning for den almindelige skønsmæssige afvejning af interesser i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilladelse til nedsivning af spildevand.

En del kommuner bruger også spildevandsplanen som administrationsgrundlag for tilladelser til nedsivning af tag- og overfladevand, og beskriver hvilke faktiske forhold og samfundsmæssige hensyn, som prioriteres i sagsbehandlingen, samt hvilke vilkår man som ansøger kan forvente at få stillet. Kommunerne er bundet af disse planer på almindeligt ulovbestemt grundlag.

Efter spildevandsbekendtgørelsen kan kommunalbestyrelsen kun give tilladelse til nedsivning af tag- og overfladevand, når visse minimumskrav er opfyldt. Formuleringen af de to bestemmelser er ikke helt klar, men der er ikke grundlag for at antage, at bestemmelserne tilsidesætter den almindelige pligt for kommunerne til at lægge egne planer som spildevands- og vandforsyningsplaner til grund for afgørelser indenfor disse områder. Bekendtgørelsens tilsidesætter heller ikke den lovfæstede virke-for-pligt i planlovens § 12 vedrørende kommuneplaner eller vandplanernes bindende virkning efter miljømålslovens § 3, hvorefter en tilladelse ikke kan gives hvis den medfører at et miljømål ikke kan opfyldes.