

MRF 2025.92

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 11. juni 2025, j.nr. 24/11139

Ophævet og hjemvist miljøgodkendelse til udledning af rensat spildevand fra Skærbækværket, da Miljøstyrelsen ikke havde godtgjort, at to overvågningsstationer beliggende hhv. 600 m og 1 km fra udledningspunktet var repræsentative for, om der var sket forringelse af kystvanden tilstand uden for blandingszonen. Væsentlighedsvurdering af koncentrationssøgning af miljøfarlige stoffer i sediment skal begrundes. Uklart, om bestemmelserne om blandingszoner i direktivet om miljøkvalitetskrav kun finder anvendelse på stoffer opført i direktivets bilag I, del A, eller om det også gælder for zink, som det fremgår af bekendtgørelse 2017/1433, hvilket burde overvejes ved fornyet behandling.

Miljøstyrelsen meddelte i oktober 2024 miljøgodkendelse til udledning af rensat spildevand fra varmekraftværket Skærbækværket til kystvand nr. 125, Kolding Fjord, ydre, beliggende øst for kystvand nr. 124, Kolding Fjord, indre, og vest for kystvand nr. 231, Lillebælt, Snævringen. Disse kystvande er i miljømålsbekendtgørelsen (2023/819) målsat til god økologisk og kemisk tilstand, men den kemiske tilstand er ifølge vandplanerne ikke god. Miljøgodkendelsen indeholdt bl.a. tilladelse til udledning af spildevand indeholdende en række miljøfremmede stoffer som kobolt, kviksølv, molybdæn, sølv, tallium og zink, hvor miljøkvalitetskravene var overskredet. Miljøstyrelsen havde derfor udpeget ”blandingszoner” i en udstrækning på 3 m fra udledningspunktet (35 m for tallium). Styrelsen havde med udgangspunkt i styrelsens FAQ-vejledning foretaget en vurdering, der konkluderede, at udledningen ikke ville medføre uacceptable stigninger af koncentrationen i vandfasen, sediment og biota, og at udledningen ikke ville medføre en målbar stigning af de pågældende stoffer i repræsentative overvågningspunkter beliggende hhv. ca. 600 m og ca. 1 km fra udledningspunktet, hvor styrelsen havde anvendt en afrundingsmetode, hvor klassificeringen blev foretaget ved en afrunding af måledata til det sidste betydende ciffer i stoffernes miljøkvalitetskrav. Miljøgodkendelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforening (DN), der anførte, at der allerede var overskridelser af miljøkvalitetskrav og miljøkvalitetskriterier for en række stoffer i vand, biota og sediment i de tre kystvande, hvorfor mertilledning ikke kunne accepteres, da dette ville hindre målopfyldelse. DN anførte videre med henvisning til **MRF 2023.78 Mfk**, at styrelsens FAQ-vejledning var i strid med vandrammedirektivet, og at der ikke kan udpeges blandingszoner i vandområder, hvor koncentrationen af miljøfarlige forurenende stoffer i forvejen er for høj. DN

anførte endvidere, at der ikke kunne anvendes en målestation ca. 1 km fra udledningspunktet, da det ville medføre, at blandingszonen blev for stor. Miljø og Fødevareklagenævnet lagde med henvisning til sag C-461/13, sag C-535/18 (**MRF 2020.5**) og sag C-525/20 (**MRF 2022.14**) til grund, at der foreligger en forringelse i vandrammedirektivets forstand, når den relevante grænseværdi for et stof allerede er overskredet, hvis udledningen vil medføre en stigning af koncentrationen i det pågældende stof, og vurderingen heraf skal baseres på videnskabelige modeller, men at det ikke fremgår af vandrammedirektivet, hvordan dette konkret skal vurderes. Nævnet fandt herefter ikke grundlag for at underkende Miljøstyrelsens afrundingsmetode eller anvendelsen af repræsentative overvågningspunkter for at opnå et tilstrækkeligt præcist billede af udledningens tidsmæssige og rumlige virkninger på tilstanden. Da Miljøstyrelsen imidlertid ikke havde begrundet, hvorfor de to overvågningsstationer ca. 600 m og ca. 1 km fra udledningspunkterne var repræsentative for kystvandets tilstand, fandt nævnet, at miljøgodkendelsen led af en retlig mangel, idet det ikke var godtgjort, at udledningen ikke ville medføre en forringelse af kystvanden tilstand, hvorfor et enstemmigt nævn ophævede og hjemviste afgørelsen med to yderligere bemærkninger i forbindelse med Miljøstyrelsens fornyede behandling. I forhold til DN's indsigelse om overskridelse af den nationalt fastsatte grænseværdi for zink bemærkede nævnet, at efter nævnets forståelse af direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav for miljøfarlige stoffer kan der kun anvendes blandingszoner for de miljøfarlige stoffer, der fremgår af direktivets bilag I, del A, og dermed ikke for zink, men omvendt fremgår af bekendtgørelse 2017/1433 om krav til udledning af visse forurenende stoffer, at blandingszoner også kan anvendes på andre miljøfarlige stoffer som zink. Nævnet opfordrede derfor Miljøstyrelsen til at

overveje, om der kan anvendes blandingszoner for nationalt specifikke stoffer som zink. I forhold til DN's indsigelse om, at enhver koncentrationsstigning i sediment er væsentlig, mens Miljøstyrelsen havde anvendt FAQ-vejledningens tærskelværdier på 1 % henholdsvis 5 % bemærkede nævnet, at dette kan betragtes som vejledende,

men ikke kan træde i stedet for en konkret vurdering, og at det ikke af miljøgodkendelsen fremgik, hvad Miljøstyrelsen konkret havde inddraget i vurderingen af væsentligheden af de enkelte stoffers koncentrationsstigning, og at der bør indgå påvirkningen af stofkoncentration over tid, hvor overvejelser om persistens bør indgå.

Kommentar: Afgørelsen bidrager til en afklaring af, hvordan vandrammedirektivets forbud mod forringelse af vandmiljøet skal fortolkes i forhold til miljøfarlige stoffer. Sagen blev konkret afgjort på, at de to repræsentative overvågningsstationers placering på ca. 600 m henholdsvis 1 km fra udledningspunktet ikke var begrundet nærmere. I forhold til brugen af blandingszoner, som har været omtvistet, peger nævnet på en uoverensstemmelse mellem direktivet om miljøkvalitetskrav og den danske gennemførelse. Se hertil Basse og Elbæk, *De retlige rammer for anvendelse af blandingszoner*, TjM 2023.117 samt Pagh, *Bliver vandmiljøet forureningsfrit, når EU-lovgiver beslutter det?*, TjMKE 2026, s. 3. Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse af miljøgodkendelsen af Skærbækværket giver i øvrigt anledning til den selvstændige problemstilling, at varmegværket fortsat er i drift og som følge heraf udleder spildevand, der dermed sker uden den nødvendige miljøgodkendelse. Det må tiltrædes, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke tog stilling til dette, da det må anses for et tilsynsspørgsmål, som nævnet ikke kan behandle, jf. også **MRF 2023.217 Mfk** om vandindvinding fra Tissø. Frem til der foreligger den fornødne miljøgodkendelse, er det mest nærliggende, at tilsynsmyndigheden accepterer fortsat drift, så længe den ophævede miljøgodkendelse ikke overtrædes, som det er uddybet i kommentaren til **MRF 2024.271 Mfk** og **MRF 2024.303 Mfk**.



Ophævelse og hjemvisning i sag om miljøgodkendelse af Skærbækværkets udledning af rensset spildevand til Kolding Fjord

Sag: 24/11139

Dato: 11. juni 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. § 34, stk. 5, jf. § 91, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2024 om miljøgodkendelse af udledning af rensset spildevand til Kolding Fjord fra Skærbækværket beliggende matr.nr. [Matrikelnummer 1] og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 5, jf. § 3, stk. 1, nr. 5, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 31. oktober 2024 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening.

Klager har navnlig anført, at

- enhver tilladning af en række metaller, hvor miljøkvalitetskravet i forvejen er overskredet i recipienten, ikke kan accepteres, og
- en række af de anvendte fremgangsmåder fra Miljøstyrelsens FAQ-vejledning er i strid med vandrammedirektivet og kan derfor ikke anvendes i den konkrete sag.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Natur- og planforhold

Sagen omhandler Skærbækværkets udledning af rensat spildevand til kystvand nr. 125 Kolding Fjord, ydre. Kystvandet ligger øst for kystvand nr. 124 Kolding Fjord, indre og vest for kystvand nr. 231 Lillebælt, Snævringen.

Det fremgår af bilag 1 til miljømålsbekendtgørelsen,[4] jf. bekendtgørelsens § 3, nr. 1, at de tre kystvande er målsat til god økologisk og kemisk tilstand.

Videre fremgår det af MiljøGIS for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027,[5] at den kemiske tilstand for Kolding Fjord, ydre er ikke-god, hvilket ifølge Vandplandata[6] skyldes for høje koncentrationer af antracen i sediment. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er god, men vurderingen er ifølge Vandplandata alene baseret på målinger af methylnaphthalener.

Det fremgår endvidere, at den kemiske tilstand for Kolding Fjord, indre, er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af antracen og nonylphenoler i sediment. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af methylnaphthalener i sediment.

Derudover fremgår det, at den kemiske tilstand for Lillebælt, Snævringen, er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af cadmium og bly i biota. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er god, men vurderingen er ifølge Vandplandata alene baseret på målinger af methylnaphthalener.

Desuden fremgår det af MiljøGIS for høring af genbesøg af vandområdeplaner 2021-2027,[7] at den kemiske tilstand for Kolding Fjord, ydre er ikke-god, hvilket ifølge Vandplandata (genbesøg af vandområdeplanerne)[8] skyldes for høje koncentrationer af cadmium og bly i biota. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af arsen i biota.

Det fremgår endvidere, at den kemiske tilstand for Kolding Fjord, indre, er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af tributyltin i biota og sediment, cadmium i biota, benz(a)pyren i sediment og nikkel i sediment. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af arsen i biota og sediment og krom i sediment.

Derudover fremgår det, at den kemiske tilstand for Lillebælt, Snævringen, er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af cadmium og bly i biota. Tilstanden for nationalt specifikke stoffer er ikke-god, hvilket skyldes for høje koncentrationer af arsen i biota.

2.2 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 3. oktober 2024 meddelt miljøgodkendelse til kraftvarmeværket Skærbækværket for så vidt angår udledning af rensat spildevand til Kolding Fjord. Miljøgodkendelsen er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, jf. § 34, stk. 5.

Spildevandet er røggaskondensatvand fra fyring med biomasse, herunder kedelvand og kølevand. Miljøstyrelsen har vurderet, at spildevandet indeholder stofferne arsen, bly, cadmium, kobber, kobolt, krom, kviksølv, molybdæn, nikkel, sølv, tallium og zink og har derfor fastsat udlederkrav (krav til maksimumkoncentrationer og middelværdier) for disse stoffer. Udledningspunktet ligger umiddelbart sydøst for kraftvarmeværket.

Udlederkravene for kobber, kobolt, kviksølv, molybdæn, sølv, tallium og zink overskrider miljøkvalitetskravene for disse stoffer i vand, hvorfor Miljøstyrelsen har udpeget blandingszoner i en udstrækning på 3 m fra udledningspunktet (35 m for så vidt angår tallium).

Miljøstyrelsen har foretaget en samlet vurdering af, hvilke krav der er eller kan være overskredet for relevante stoffer i vand, sediment og biota i forvejen i de tre kystvande. Vurderingen er gengivet i skemaet nedenfor:

Stof	Miljøkvalitetskrav/miljøkvalitetskriterie
Antracen i sediment	Miljøkvalitetskrav

Arsen i vand	Miljøkvalitetskrav
Arsen i biota	Miljøkvalitetskriterie
Arsen i sediment	Miljøkvalitetskriterie
Bly i biota	Miljøkvalitetskrav
Cadmium i biota	Miljøkvalitetskrav
Krom i biota	Miljøkvalitetskriterie
Krom i sediment	Miljøkvalitetskriterie
Kviksølv i biota	Miljøkvalitetskrav
Methylnaphthalener i sediment	Miljøkvalitetskrav
Nonylphenoler i sediment	Miljøkvalitetskrav
Nikkel i sediment	Miljøkvalitetskriterie
Sølv i sediment	Miljøkvalitetskrav
Zink i vand	Miljøkvalitetskrav

Miljøstyrelsen har på denne baggrund fundet det relevant at vurdere påvirkningen af Kolding Fjord, ydre, og de to tilstødende kystvande, særligt for så vidt angår kviksølv, bly, cadmium, krom, arsen, nikkel, sølv og zink. Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i Miljøstyrelsens FAQ-vejledning,^[9] hvorefter styrelsen har vurderet, om de syv metaller dels vil kunne medføre uacceptable stigninger i koncentrationen i vand, biota og sediment, dels hvorvidt en stigning af det pågældende stof vil kunne medføre en målbar stigning i et repræsentativt overvågningspunkt.

2.2.1 Vandfasen

I forhold til vandfasen har Miljøstyrelsen bemærket, at bly, cadmium, nikkel og arsen udledes med en koncentration lavere end miljøkvalitetskravet, hvorfor

disse ikke udgør et problem.

Ifølge Miljøstyrelsen vil den resulterende koncentration uden for en blandingszone på 3 m desuden overholde miljøkvalitetskravet for så vidt angår kviksølv, krom og sølv.

I forhold til zink har Miljøstyrelsen vurderet, at det generelle miljøkvalitetskrav for vand i forvejen er overholdt i de tre omhandlede kystvande, men at maksimumkoncentrationen er overskredet. Styrelsen har herefter vurderet påvirkningen fra udledningen af zink efter FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43, del I), hvorefter der ifølge styrelsen maksimalt kan tillades en koncentrationsstigning på 5 % af værdien af stoffets generelle miljøkvalitetskrav beregnet i randen af blandingszonen. Styrelsen har herefter beregnet, at koncentrationen af zink i randen af blandingszonen stiger med 4,9 % af værdien af det generelle miljøkvalitetskrav for zink.

Miljøstyrelsen har herefter ligeledes i henhold til FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43) beregnet, at der ikke vil ske en målbar stigning i et repræsentativt overvågningspunkt ca. 600 m fra udledningspunktet. Der er tale om vandkemistation 95260005 Kolding Fjord (19712-1997), hvor der hovedsageligt har været overvågning af næringsstoffer. Der er ikke foretaget målinger i vandkemistationen siden 1997. Styrelsen har ved vurderingen anvendt samme metode, som anvendes ved klassificering af tilstanden af miljøfarlige forurenende stoffer i vandområderne i forbindelse med vandområdeplanerne. I denne klassificering foretages der en afrunding af måledata til det sidste betydende ciffer i stoffets miljøkvalitetskrav (uden tilføjet naturlig baggrundskoncentration).

2.2.2 Biota

Miljøstyrelsen har bemærket, at det generelle miljøkvalitetskrav for cadmium, bly og krom i vand er overholdt i det modtagende kystvand, og at dette fortsat vil gælde i enten udledningspunktet eller uden for en blandingszone på 3 m. Styrelsen har derfor med henvisning til FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 33 (FAQ 33) vurderet, at der er en tilstrækkelig sikring af overholdelse af miljøkvalitetskravene for disse stoffer i biota, idet der ved fastsættelse af de generelle kvalitetskrav for vand skal tages hensyn til beskyttelse mod sekundær forgiftning af biota. Styrelsen har endvidere med henvisning til FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43) vurderet, at udledningen af arsen

ikke vil påvirke biota, selvom miljøkvalitetskravet for arsen i vand i forvejen er overskredet, idet udlederkravet for arsen er under miljøkvalitetskravet.

For så vidt angår kviksølv har Miljøstyrelsen bemærket, at der ikke er et generelt miljøkvalitetskrav for kviksølv i vand, som kan inddrages ved vurderingen af udledningens påvirkning af biota. Miljøstyrelsen har i stedet foretaget en supplerende vurdering efter FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 46 (FAQ 46) og konkluderet, at der ikke vil ske en væsentlig stigning af kviksølv i biota, og at udledningen af kviksølv ikke vil være til hinder for målopfyldelse i de tre kystvande. Styrelsen har ved vurderingen bl.a. lagt vægt på, at der ikke sker en målbar stigning i koncentrationen af kviksølv i vand i et repræsentativt overvågningspunkt ca. 600 m fra udledningspunktet.

Derudover har Miljøstyrelsen bemærket, at der ikke er fastsat miljøkvalitetskrav eller miljøkvalitetskriterier for kobber, kobolt, sølv, molybdæn, zink og nikkel i biota, men at det generelle miljøkvalitetskrav for disse stoffer i vand er overholdt uden for en blandingszone på 3 m (35 m for tallium) eller allerede i udledningspunktet, hvorfor der er sikret en beskyttelse mod sekundær forgiftning af biota.

2.2.3 Sediment

Miljøstyrelsen har foretaget en række beregninger for at vurdere, hvorvidt der sker en væsentlig stigning i koncentrationen af en række stoffer i sediment. Miljøstyrelsen har ved beregningerne antaget, at den samlede stofmængde spredes inden for 400 m fra udledningspunktet.

Miljøstyrelsen har vurderet påvirkningen af kystvandene i forhold til krom, nikkel og arsen efter FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43, del III), da miljøkvalitetskriterierne for disse stoffer i sediment i forvejen er overskredet. Herefter må udledningen ifølge styrelsen maksimalt medføre en gennemsnitlig årlig stigning i koncentrationen af stoffet i sediment på 1 % af værdien for miljøkvalitetskriteriet for stoffet i sediment. Ifølge styrelsens beregninger stiger koncentrationen af krom i sediment med 0,56 % af miljøkvalitetskriteriet, nikkel med 0,93 % og arsen med 0,71 % inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet. Styrelsen har fremhævet, at stigningerne er under 1 % af miljøkvalitetskriterierne og har på den baggrund vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af krom, nikkel og arsen i sediment.

Da miljøkvalitetskravene for bly og cadmium i sediment ikke er overskredet i forvejen, har Miljøstyrelsen vurderet ud fra FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 51 (FAQ 51), at udledningen maksimalt må medføre en gennemsnitlig årlig stigning af koncentrationen af stoffet i sediment på 5 % af miljøkvalitetskravet for stoffet i sediment. Ifølge styrelsens beregninger stiger koncentrationen af bly i sediment med 0,01 % af miljøkvalitetskravet og cadmium med 0,15 % inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet. Styrelsen har fremhævet, at stigningerne er under 1 % af miljøkvalitetskravene, og styrelsen har herefter vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af bly og cadmium i sediment.

For sølv findes der ifølge Miljøstyrelsen begrænset viden om eksisterende forhold i sediment i marine områder, hvorfor styrelsen har antaget, at der i forvejen er overskridelser af miljøkvalitetskravet for sølv i sediment. Koncentrationen af sølv i sediment stiger ifølge styrelsen med 0,56 % af miljøkvalitetskravet inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet. Styrelsen har fremhævet, at stigningen er under 1 % af miljøkvalitetskravet, og styrelsen har herefter vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af sølv i sediment.

I forhold til kviksølv har Miljøstyrelsen beregnet, at koncentrationen i sediment stiger med 0,7 % af ERL-værdien[10] oplyst af OSPARCOM[11] og 0,01 % af PNEC-værdien[12] oplyst af ECHA[13] inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet. Styrelsen har fremhævet, at stigningerne er under 1 % af begge værdier, og styrelsen har vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af kviksølv i sediment.

Miljøstyrelsen har beregnet en stigning i koncentrationen af kobber på 0,01 %, kobolt på 0,29 %, molybdæn på 0,02 % og zink på 0,47 % af stoffernes PNEC-værdier oplyst af ECHA inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet. Styrelsen har fremhævet, at stigningerne er under 1 % af PNEC-værdierne, og styrelsen har vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af kobber, kobolt, molybdæn og zink.

I forhold til tallium har Miljøstyrelsen anført, at der ikke findes et miljøkvalitetskrav, miljøkvalitetskriterie eller en PNEC-værdi fra ECHA for tallium i sediment, men at ECHA har beskrevet, at der ikke er risiko for sediment i forhold til tallium.

Derudover har Miljøstyrelsen for alle stoffer bemærket, at udledningen i sig selv (uden inddragelse af den i forvejen forekommende koncentration) ikke vil medføre overskridelser af stoffernes respektive grænseværdier i sediment i de tre kystvande.

I tilfælde, hvor miljøkvalitetskrav eller miljøkvalitetskriterier for stoffer i sediment er overskredet, følger det af FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43), at der ikke må tillades udledninger, der medfører, at en beregnet stigning i koncentrationen vil være målbar ved en repræsentativ målestation. Dette gælder ifølge styrelsen for arsen, krom og nikkel. Styrelsen har desuden foretaget en vurdering af målbarhed for sølv og kviksølv. Som repræsentativt overvågningspunkt har styrelsen valgt den nærmeste eksisterende overvågningsstation for miljøfremmede stoffer i sediment, VEJKOLF5001, der ligger ca. 1 km væk fra udledningspunktet. Styrelsen har konkret valgt at beregne koncentrationsstigningerne i en afstand på 600 m fra udledningspunktet, idet det ifølge styrelsen kan lægges til grund, at koncentrationsstigningerne ikke vil være målbar i det repræsentative overvågningspunkt, hvis stigningerne ikke er målbare 600 m væk fra udledningspunktet. Styrelsen har ud fra beregningerne herefter vurderet, at der ikke vil ske nogen målbare stigninger i koncentrationen af stofferne i sediment i det repræsentative overvågningspunkt. Styrelsen har ved vurderingen anvendt samme afrundingsmetode, som anvendes ved klassificering af tilstanden af miljøfarlige forurenende stoffer i vandområderne i forbindelse med vandområdeplanerne. I denne klassificering foretages der en afrunding af måldata til det sidste betydende ciffer i stoffets miljøkvalitetskrav (uden tilføjet naturlig baggrundskoncentration).

2.3 Klagens indhold

Klager har påpeget, at der allerede er flere overskridelser af miljøkvalitetskrav og miljøkvalitetskriterier for en række stoffer i vand, biota og sediment i de tre kystvande. Efter klagers opfattelse medfører dette, at enhver mertilledning af de pågældende stoffer ikke kan accepteres, idet det vil hindre målopfyldelse.

Klager har derudover anført, at Miljøstyrelsens FAQ-vejledning, som miljøgodkendelsen er baseret på, på flere punkter er i strid med vandrammedirektivet^[14] og direktivet om miljøkvalitetskrav^[15] samt EU-Domstolens praksis.

Klager har hertil for det første anført, at det ikke er muligt at udpege blandingszoner i et vandområde, der i forvejen indeholder for høje

koncentrationer af miljøfarlige forurenende stoffer, idet fortynding med det omgivende vand i sådanne tilfælde ikke er en mulighed. Desuden vil koncentrationen af stoffer, der ophobes i sediment eller biota, ifølge klager øges på sigt.

Efter klagers opfattelse er det endvidere i strid med direktivet om miljøkvalitetskrav, at Miljøstyrelsen i henhold til FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43), tillader en overskridelse på op til 5 % af det generelle miljøkvalitetskrav i blandingszonens rand, idet artikel 4 stk. 1, i direktivet om miljøkvalitetskrav alene tillader en overskridelse af miljøkvalitetskravene inden for blandingszonen.

Ifølge klager er det herudover i strid med miljømyndighedens forpligtelse til at sikre, at koncentrationer ikke stiger ved akkumulering i sediment og biota samt Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 23. februar 2023^[16], at Miljøstyrelsen med henvisning til FAQ-vejledningens svar på spørgsmål 43 (FAQ 43, del III), tillader en gennemsnitlig årlig stigning i koncentrationen af et stof i sediment på op til 1 % af miljøkvalitetskravet, hvis miljøkvalitetskravet for stoffet i sediment i forvejen er overskredet. Klager har hertil anført, at de anvendte "bagatelgrænser" på 1 % og 5 % i FAQ-vejledningen er en ren dansk opfindelse, som ikke har støtte i hverken vandrammedirektivet, vejledninger fra EU eller EU-Domstolens praksis.

Desuden har klager anført, at Miljøstyrelsens anvendelse af den nærmeste Novana-station, der ligger ca. 1 km væk fra udledningspunktet, som repræsentativt overvågningspunkt er kontroversiel, idet det resulterer i en meget stor blandingszone. Klager påpeger endvidere, at det er problematisk, at den teoretiske målbarhed er afhængig af analysemetoders detektionsgrænser, og at metoden ikke sikrer mod akkumulering i f.eks. sediment. Ifølge klager stemmer denne metode ikke overens med vandrammedirektivet, hvor udvælgelsen af repræsentative målepunkter kræver et omfattende analyseprogram, som tager højde for årstidsvariation, hydraulisk, naturlig og menneskelig påvirkning. Efter klagers opfattelse følger det heraf, at der skal foretages mange konkrete analyser i vandområdet, og at de forskellige miljøfarlige stoffer kan få tildelt forskellige repræsentative overvågningspunkter ud fra de konstaterede koncentrationer.

Klager har vedlagt to notater som bilag til klagen.^[17]

2.4 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 17. december 2024 i bemærkninger til klagen navnlig henvist til fire notater udarbejdet af styrelsen, der omhandler styrelsens fortolkning af reglerne i vandrammedirektivet og direktivet om miljøkvalitetskrav.

I forhold til klagepunktet om, at det er ulovligt at tillade enhver mertilledning af et stof til et vandområde, hvor et miljøkvalitetskrav eller miljøkvalitetskriterie for stoffet i forvejen er overskredet, har Miljøstyrelsen navnlig bemærket, at det afgørende er, hvorvidt mertilledningen medfører en stigning i koncentrationen af det pågældende stof.

Dernæst har Miljøstyrelsen bemærket, at det efter styrelsens opfattelse er muligt at udpege en blandingszone i et vandområde, hvor grænseværdien for et bestemt stof i forvejen er overskredet, så længe det ikke påvirker det øvrige vandområdes opfyldelse af miljøkvalitetskravene. I den forbindelse har styrelsen bl.a. fremhævet, at denne fortolkning ikke er i strid med ordlyden af artikel 4 i direktivet om miljøkvalitetskrav, og at EU-Domstolen i øvrigt ikke har taget stilling til spørgsmålet. Ydermere har styrelsen bemærket, at styrelsens fortolkning ikke er i strid med EU-Kommissionens tekniske baggrundsdokument,[18] der blev udarbejdet samtidigt med EU-Kommissionens offentliggørelse af de tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner.[19]

Miljøstyrelsen har til klagepunktet om ophobning af stoffer i sediment bemærket, at det følger af § 6, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder,[20] at miljømyndigheden skal fastsætte vilkår, der sikrer, at koncentrationen for stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota, ikke stiger i væsentlig grad i sedimenter eller relevant biota. Bestemmelsen er ifølge styrelsen en del af gennemførelsen af bestemmelsen i artikel 3, stk. 6, 2. pkt., i direktivet om miljøkvalitetskrav. Styrelsen er af den opfattelse, at det må følge af bestemmelsen, at der må udledes de nævnte stoffer, så længe det ikke medfører en *væsentlig* akkumulering af stofferne i sediment.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Birgitte Egelund Olsen (formand), landsdommerne Olaf Tingleff og Helle Krogager Rasmussen og de sagkyndige medlemmer Lisbeth Jess Plesner og Karen Timmermann.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt udledningen medfører en forringelse af kystvandenes tilstand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Miljøstyrelsen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende om vandrammedirektivet og direktivet om miljøkvalitetskrav

Vandrammedirektivet opstiller og fastlægger rammer for planlægning og gennemførelse af tiltag og overvågning af vandmiljøet i EU's medlemsstater. Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at overfladevandområder og grundvandsforekomster opnår god tilstand senest i 2027. For at være i god tilstand skal overfladevandområderne både være i god kemisk tilstand og god økologisk tilstand. God kemisk tilstand refererer til, at vandområderne skal opfylde fastsatte kvalitetskrav for en række forurenende stoffer.

Direktivet om miljøkvalitetskrav, der er et datterdirektiv til vandrammedirektivet, fastsætter miljøkvalitetskrav for forekomsten af visse stoffer eller grupper af stoffer i overfladevand identificeret som prioriterede forurenende stoffer som følge af den væsentlige risiko, de udgør for eller via vandmiljøet.

EU-Domstolen har i flere domme, men særligt i Weser-dommen,^[21] Land Nordrhein-Westfalen-dommen^[22] og Association France Nature Environnement-dommen,^[23] fortolket vandrammedirektivet.

Vandrammedirektivets bestemmelser er i dansk lovgivning bl.a. implementeret i indsatsbekendtgørelsen.^[24] Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, at myndigheden kun kan træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et vandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af vandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand. Det fremgår endvidere af bestemmelsens stk. 3, at myndigheden kun kan træffe en afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et vandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke vil kunne medføre en forringelse af vandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke vil kunne hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger.

Direktivet om miljøkvalitetskrav er bl.a. implementeret i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder.^[25]

3.2.2 Om udledningen medfører en forringelse af kystvandenets tilstand

Klager har anført, at der allerede er flere overskridelser af de relevante grænseværdier for en række stoffer i vand, biota og sediment i de tre kystvande, hvorfor enhver yderligere udledning af disse stoffer er i strid med vandrammedirektivet. Klager har i den forbindelse anfægtet Miljøstyrelsens anvendelse af repræsentative overvågningspunkter til at vurdere, om der vil ske en beregnet, målbar forringelse af kvalitetselementer, idet styrelsen har anvendt det nærmeste Novana-målepunkt, som ligger ca. 1 km væk fra udledningspunktet. Ifølge klager stemmer denne metode ikke overens med vandrammedirektivet, hvor udvælgelsen af repræsentative målepunkter kræver et omfattende analyseprogram, som tager højde for årstidsvariation, hydraulisk, naturlig og menneskelig påvirkning.

Miljøstyrelsen har til klagepunktet bemærket, at en udledning ikke udgør en forringelse af et vandområdes tilstand, hvis der ikke sker en stigning i koncentrationen af stoffer, der allerede overskrider deres relevante grænseværdier. Ifølge styrelsens vejledning til indsatsbekendtgørelsen antager styrelsen, at der sker en stigning i koncentrationen, hvis stigningen vil kunne påvises ud fra et repræsentativt overvågningspunkt i det berørte vandområde eller tilstødende vandområder.^[26]

I den påklagede afgørelse har Miljøstyrelsen ved vurderingen af, om der vil ske en stigning i koncentrationen, og dermed en forringelse i relation til såvel vandfasen som sediment, lagt vægt på, hvorvidt den beregnede koncentrationsstigning på to anvendte repræsentative overvågningspunkter medfører en stigning i den nuværende koncentration på det sidst betydende ciffer i stoffets relevante grænseværdi. Det medfører ifølge styrelsen, at der i nærværende sag ved en efterfølgende afrunding af den beregnede koncentration i overensstemmelse med den afrundingsmetode, som er beskrevet i bilag 4 i retningslinjerne for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027,^[27] ikke sker en stigning i forhold til den nuværende koncentration.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår vandrammedirektivet og EU-Domstolens dom i sag C-461/13, Weser, således, at en myndighed er forpligtet til at nægte at godkende et projekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et vandområde.^[28] Efter nævnets opfattelse følger det endvidere af EU-Domstolens dom i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, at en forringelse af tilstanden i forhold til forurenende stoffer skal forstås således, at når den relevante grænseværdi for et stof allerede er overskredet, er det afgørende, hvorvidt tilledningen forventes at medføre en stigning i koncentrationen af det pågældende stof.^[29] Nævnet forstår desuden dommen således, at når en relevant grænseværdi er overskredet i blot et enkelt overvågningspunkt, er der tale om en forringelse af tilstanden.^[30]

Derudover forstår Miljø- og Fødevareklagenævnet EU-Domstolens dom i sag C-525/20, Association France Nature Environnement, således, at en myndighed ikke har mulighed for, når den vurderer, om et projekt udgør en forringelse, ikke at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser, medmindre det er åbenbart, at sådanne virkninger efter deres art kun har en ringe indvirkning på tilstanden i det omhandlede vandområde, og at de ikke kan medføre forringelse af vandområdet. Hvis myndigheden fastslår, at det kan medføre en sådan forringelse, kan projektet, selv om denne forringelse er af midlertidig karakter, kun godkendes, hvis betingelserne i direktivets undtagelsesbestemmelse i artikel 4, stk. 7, er opfyldt.^[31]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Generaladvokaten i sit forslag til afgørelse i sag C-525/20, Association France Nature Environnement, har påpeget, at den vurdering, som myndigheden skal foretage i forbindelse med nye projekter, er af forudgående karakter og skal baseres på forud fastlagte videnskabelige modeller.^[32] Det fremgår videre, at EU-Kommissionen i sit

skriftlige indlæg i sagen har anført, at myndigheden skal foretage en detaljeret og begrundet undersøgelse baseret på beregninger, modelleringsteknikker eller vurderinger, der gør det muligt at opnå et tilstrækkeligt præcist billede af projektets tidsmæssige og rumlige virkninger på vandområdets tilstand inden gennemførelsen af projektet.^[33] Videre fremgår det af Generaladvokatens forslag til afgørelse, at der ved samme kontrol skal tages hensyn til alle andre relevante omstændigheder, såsom eventuelle kumulative virkninger af flere programmer eller projekter eller det forhold, at der er flere berørte vandområder.^[34]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det ikke fremgår af vandrammedirektivet eller de til rammedirektivet tilknyttede retsakter, hvordan det konkret skal vurderes, om der vil ske en stigning i koncentrationen af et forurenende stof. Der ses heller ikke i EU-Domstolens praksis en stillingtagen hertil, ligesom det ikke fremgår af vejledninger eller lignende fra EU-Kommissionen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at EU-Domstolen har anlagt en streng fortolkning af forpligtelsen til at forebygge forringelse. Det fremgår således af EU-Domstolens praksis, at den tærskel, over hvilken der konstateres en tilsidesættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelse af vandområdets tilstand, skal være så lav som mulig, og at enhver yderligere forringelse skal undgås.^[35] Forpligtelsen til at forebygge forringelse skal efter nævnets opfattelse endvidere fortolkes i sammenhæng med direktivets mål om at opnå "god tilstand" i de relevante vandforekomster senest ved udgangen af 2027. I det tilfælde, hvor den relevante grænseværdi for et stof allerede er overskredet, taler en formålsfortolkning således for, at der anlægges en meget restriktiv fortolkning af forpligtelsen til at sikre, at der ikke sker en forringelse i form af en yderligere stigning i koncentrationen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på det foreliggende grundlag ikke anledning til at anfægte Miljøstyrelsens tilgang, hvorefter der ved vurderingen af, om der vil ske en forringelse, kan lægges vægt på, om der ud fra en forudgående beregning vil ske en stigning i den nuværende koncentration på det sidst betydende ciffer i det pågældende stofs relevante grænseværdi.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin vurdering dels inddraget EU-Domstolens praksis om, hvordan myndigheder generelt skal foretage vurderingen af, om der sker en forringelse af tilstanden, dels inddraget Generaladvokatens betragtninger herom i forslag til afgørelse i sag C-525/20, Association France

Nature Environnement. Nævnet bemærker i forhold til denne vurdering, som myndigheden skal foretage forudgående, at der gælder en forpligtelse til at forebygge enhver forringelse, herunder enhver stigning i koncentrationen af et forurenende stof, når stoffets grænseværdi allerede er overskredet.

Myndigheden skal ved vurderingen inddrage forud fastlagte videnskabelige beregningsmetoder og modelleringsteknikker, der i videst muligt omfang sikrer, at der ikke som følge af projektet sker en koncentrationsstigning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved sin vurdering lagt vægt på, at det må anses som en almindeligt forekommende fremgangsmåde inden for naturvidenskaben ved måling og angivelse af stofkoncentrationer at foretage afrundinger af værdier. Den af styrelsen foretagne afrunding svarer til den afrundingsmetode, der forud er fastlagt, og som anvendes ved klassificering af tilstanden af miljøfarlige forurenende stoffer i vandområderne, som er beskrevet i bilag 4 i retningslinjerne for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027, [36] og som afhænger af antallet af cifre i stoffernes relevante grænseværdier. Nævnet finder således, at nævnet ikke på det foreliggende grundlag kan tilsidesætte den af Miljøstyrelsen anvendte afrundingsmetode, så længe det sikres, at der ved metoden også tages højde for kumulative effekter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herudover ikke grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens vurdering af, at beregningen af, om der vil ske en stigning i koncentrationen, kan foretages ud fra repræsentative overvågningspunkter. Nævnet har herved lagt vægt på, at det følger af artikel 3, stk. 1, i direktivet om miljøkvalitetskrav, at medlemsstaterne skal anvende miljøkvalitetskravene i overensstemmelse med de krav, som er fastlagt i bilag I, del B, hvor det fremgår af bilagets punkt 1 og 2, at det er koncentrationerne ved hvert repræsentativt overvågningspunkt inden for vandområdet, der ikke må overstige miljøkvalitetskravenes kravværdier. Nævnet har derudover lagt vægt på, at dette er i overensstemmelse med EU-Domstolens dom i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, hvor den tilsvarende vurdering for grundvand tager udgangspunkt i de enkelte overvågningspunkter i grundvandsforekomsten.[37] Nævnet bemærker i denne sammenhæng, at det følger af dommen, at begrebet forringelse af tilstanden skal forstås ens, uanset om der er tale om overfladevand eller grundvand, og efter nævnets opfattelse er der ikke, for så vidt angår anvendelsen af repræsentative overvågningspunkter, en relevant forskel mellem grundvand og overfladevand, der kan ændre herpå.[38]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder dog, at det er en forudsætning for at anvende repræsentative overvågningspunkter til at påvise, at der ikke sker yderligere forringelse, at det godtgøres, at de anvendte punkter er repræsentative for vandområdet i den konkrete sag, således at det herudfra er muligt at opnå et tilstrækkeligt præcist billede af udledningens tidsmæssige og rumlige virkninger på de pågældende kystvandes tilstand. Dette er efter nævnets vurdering ikke godtgjort i den påklagede afgørelse. Nævnet har herved lagt vægt på, at Miljøstyrelsens beregninger af koncentrationsstigningerne i vand og sediment er foretaget i forhold til to overvågningsstationer henholdsvis ca. 600 m (vandfasen) og 1000 m (sedimentfasen) fra udledningspunktet, og at Miljøstyrelsen ikke har begrundet, hvorfor disse to overvågningsstationer er repræsentative for kystvandenes tilstand. Nævnet bemærker i denne forbindelse, at det ikke uden nærmere begrundelse på forhånd kan antages, at de nærmest tilgængelige eksisterende overvågningsstationer er repræsentative for kystvandenes tilstand. Nævnet bemærker desuden, at det er uden betydning, at der ifølge sagens oplysninger ikke findes andre allerede eksisterende overvågningsstationer, som er nærmere udledningspunktet. Som følge heraf finder nævnet, at den påklagede afgørelse lider af en retlig mangel, idet det ikke er godtgjort, at udledningen ikke vil medføre en forringelse af kystvandenes tilstand. På denne baggrund ophæver og hjemviser nævnet sagen til fornyet behandling.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

3.3.1 Blandingszonen for zink

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår klagen således, at det ifølge klager er i strid med vandrammedirektivet og direktivet om miljøkvalitetskrav at udpege en blandingszone for zink i et vandområde, hvor grænseværdien for zink i vand i forvejen er overskredet, da fortynding ikke er en mulighed. Efter klagers opfattelse skal miljøkvalitetskrav desuden altid være overholdt i blandingszonens rand, og klager har i den forbindelse fremhævet ordlyden af artikel 4, stk. 1, i direktivet om miljøkvalitetskrav, hvorefter der ifølge klager kun kan ske overskridelse af miljøkvalitetskrav inden for blandingszonen.

Miljøstyrelsen har til klagepunktet bemærket, at det efter styrelsens opfattelse er muligt at udpege en blandingszone i et vandområde, der i forvejen indeholder for høje koncentrationer af miljøfarlige forurenende stoffer. Efter styrelsens

opfattelse fremgår der ikke noget i ordlyden af artikel 4, stk. 1, i direktivet om miljøkvalitetskrav, der er til hinder for en sådan blandingszone.

I forhold til klagen over blandingszonen for zink bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet med henvisning til den 32. betragtning i præamblen til direktivet om miljøkvalitetskrav samt direktivets artikel 1 forstår direktivet således, at det alene indebærer en regulering af prioriterede og visse andre forurenende stoffer, som er oplistet i direktivets bilag I, del A. Nævnet forstår endvidere anvendelsesområdet for bestemmelserne om blandingszoner i direktivets artikel 4 således, at bestemmelserne alene stiller krav i forhold til de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, som er direktivets genstand.^[39] Dette følger desuden af direktivets artikel 4, stk. 1, hvor det udtrykkeligt fremgår, at bestemmelsen er rettet mod de i bilag I, del A, anførte stoffer, hvor koncentrationerne af et eller flere af de anførte forurenende stoffer kan overskride de relevante miljøkvalitetskrav inden for blandingszoner. Efter nævnets opfattelse finder bestemmelserne derfor ikke anvendelse på andre forurenende stoffer, der ikke fremgår af direktivets bilag I, del A.

Endvidere forstår Miljø- og Fødevareklagenævnet reglerne om blandingszoner i § 8 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder,^[40] således, at bestemmelsen både omfatter prioriterede og visse andre forurenende stoffer og nationalt specifikke stoffer, idet bestemmelsens stk. 1, henviser til stoffer anført i tabel 3-5 i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker på denne baggrund, at Miljøstyrelsen ved den fornyede behandling af sagen i forhold til blandingszonen for zink bør overveje den retlige betydning af, at zink er et nationalt specifikt stof.

3.3.2 Om koncentrationsstigningerne i sediment er væsentlige

Klager har anført, at udledningen medfører, at koncentrationen af stoffer, der ophobes i sediment, øges på sigt, og at de i FAQ-vejledningen nævnte tærskelværdier på henholdsvis 1 % og 5 % af stoffernes relevante grænseværdier i sediment er udtryk for bagatelgrænser, som der ikke er hjemmel i vandrammedirektivet til at fastsætte.

Miljøstyrelsen har til klagepunktet bemærket, at en udledning må medføre en vis stigning i koncentrationen af stoffer i sediment, så længe stigningen ikke er væsentlig. I den påklagede afgørelse har styrelsen beregnet

koncentrationsstigningerne for en række stoffer i sediment inden for en radius af 400 m fra udledningspunktet, hvor den samlede stofmængde ifølge styrelsen vil blive spredt. Ud fra disse beregninger og med inddragelse af de i FAQ-vejledningen nævnte tærskelværdier på henholdsvis 1 % og 5 % af stoffernes relevante grænseværdier i sediment har styrelsen vurderet, at udledningen er ubetydelig og ikke vil medføre en væsentlig stigning i koncentrationen af forurenende stoffer i sediment.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår artikel 3, stk. 6, 1. led, i direktivet om miljøkvalitetskrav således, at myndigheden forud for godkendelsen af et projekt, foruden overholdelse af vandrammedirektivets artikel 4, skal sikre sig, at prioriterede stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota, ikke i væsentlig grad stiger i sediment og relevant biota. Nævnet forstår bestemmelsen således, at der alene er krav om at inddrage prioriterede stoffer i vurderingen. Nævnet forstår endvidere bestemmelsen således, at der ved vurderingen skal lægges særlig vægt på en række oplyste prioriterede stoffer, herunder, og i denne sag, bly, cadmium og kviksølv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet forstår § 6, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder således, at miljømyndigheden skal fastsætte vilkår, der sikrer, at koncentrationen af stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota, ikke i væsentlig grad stiger i sediment og relevant biota. Nævnet forstår bestemmelsen således, at der ikke skelnes mellem prioriterede stoffer og nationalt specifikke stoffer, og at bestemmelsen efter sin ordlyd således omfatter alle stoffer, der har tendens til at blive akkumuleret i sediment eller biota. Nævnet forstår endvidere bestemmelsen således, at der i vurderingen "navnlig" skal indgå de samme prioriterede stoffer, som der ifølge artikel 3, stk. 6, 1. led, i direktivet om miljøkvalitetskrav skal lægges særlig vægt på.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er af den opfattelse, at bestemmelserne i både artikel 3, stk. 6, 1. led, i direktivet om miljøkvalitetskrav, og § 6, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder er krav, der supplerer vandrammedirektivets almindelige bestemmelser, herunder forbuddet mod forringelse og forbuddet mod at forhindre målopfyldelse. De i FAQ-vejledningen^[41] nævnte tærskelværdier på 1 % og 5 % af stoffernes relevante grænseværdier kan efter nævnets opfattelse alene betragtes som vejledende og

kan ikke træde i stedet for en konkret vurdering af væsentligheden af koncentrationsstigningerne af de enkelte stoffer i sediment.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det ikke fremgår af direktivet om miljøkvalitetskrav, hvordan det konkret skal vurderes, om en stigning i koncentrationen af stoffer i sediment skal betragtes som "væsentlig". Der ses heller ikke i EU-Domstolens praksis en stillingtagen hertil, ligesom det ikke fremgår af vejledninger eller lignende fra EU-Kommissionen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Miljøstyrelsen ved beregninger har afdækket koncentrationsstigningerne for en række stoffer i sediment inden for det område, hvor styrelsen har vurderet, at stofferne vil blive spredt, samt at styrelsen har vurderet, at de beregnede stigninger er under de i FAQ-vejledningen nævnte tærskelværdier, og at disse stigninger er ubetydelige og dermed ikke kan betragtes som væsentlige.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det ikke klart fremgår af den påklagede afgørelse, hvad Miljøstyrelsen konkret har inddraget i sin vurdering af betydeligheden af de enkelte stoffers koncentrationsstigninger. Ved den fornyede behandling af sagen skal styrelsen derfor nærmere redegøre for, at der er foretaget en konkret vurdering, herunder hvad der er indgået i den konkrete vurdering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at Miljøstyrelsen i den påklagede afgørelse alene har forholdt sig til en årlig koncentrationsstigning. Ved den fornyede behandling af sagen bør styrelsen overveje påvirkningen af stofkoncentrationerne i sediment over tid, hvor overvejelser om persistens bør indgå.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Miljøstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2024 om miljøgodkendelse af udledning af rensed spildevand til Kolding Fjord fra Skærbækværket beliggende matr.nr. [Matrikelnummer 1] og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024 om miljøbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Bekendtgørelse nr. 819 af 15. juni 2023 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster.

[5] Se link til Miljøgis for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027: <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.

[6] Se link til Vandplandata: <https://vandplandata.dk/vp3endelig2022/vandomraade>.

[7] Se link til MiljøGIS for høring af genbesøg af vandområdeplaner 2021-2027: <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3genbesoeg2024>.

[8] Se link til Vandplandata (genbesøg af vandområdeplanerne): <https://vandplandata.dk/vp3genbesoeg2024/vandomraade>.

[9] Vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til overfladevand og havområder med ofte stillede spørgsmål og svar, offentliggjort 11. marts 2024. Miljøministeriet.

[10] Den nedre grænse for effekt (Effect Range Low).

[11] OSPAR-kommissionen, der er nedsat i medfør af konvention af 22. september 1992 om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (Oslo- og Pariskonventionen, OSPAR).

[12] Den estimerede nul-effektkoncentration for stoffet (predicted no effect concentration).

[13] Det Europæiske Kemikalieagentur (European Chemicals Agency).

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

[15] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, der er ændret ved Europa-

Parlamentets og rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken.

[16] 22/02461.

[17] "Nogle kritiske bemærkninger til FAQ-vejledningen", 8. juni 2024, professor emerita Ellen Margrethe Basse og "Nogle kritiske bemærkninger til FAQ-vejledningen", 22. oktober 2024, professor emerita Ellen Margrethe Basse.

[18] Technical Background Document on Identification of Mixing Zones (CIS-WFD 2010a), december 2010, s. 4.

[19] Tekniske retningslinjer for udpegning af blandingszoner i henhold til art. 4, stk. 4, i direktiv 2008/105/EF 22. december 2010 K(2010) 9369 endelig.

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

[21] EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Weser.

[22] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen.

[23] EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement.

[24] Bekendtgørelse nr. 797 af 13. juni 2023 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

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

[26] Vejledning nr. 9210 af 18. april 2024 til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, afsnit 8.3.2.

[27] Retningslinjernes bilag 4, afsnit 1.3. Se link til retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027:

<https://mst.dk/media/afanmqfw/retningslinjer-for-udarbejdelse-af-vp3.pdf>.

[28] EU-Domstolens dom af 1. juli 2015 i sag C-461/13, Weser, præmis 51.

[29] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 110.

[30] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 118.

[31] EU-Domstolens dom af 5. maj 2022, sag C-525/20, Association France Nature Environnement, præmis 45.

[32] Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-525/20, Association France Nature Environnement, punkt 43. Se også Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, hvor det ligeledes påpeges, at vurderingen skal foretages forud for afgørelsen, punkt 46 og punkt 52.

[33] Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-525/20, Association France Nature Environnement, punkt 44.

[34] Det følger på lignende vis af "Guidance Document No. 36 - Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)", december 2017, afsnit 4 og 4.1, at der forud for godkendelse af et projekt skal foretages en vurdering af, om et projekt udgør en forringelse for at vurdere anvendeligheden af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Under vurderingen kan det være påkrævet, at eksperter udfører undersøgelser og/eller at anvende modeller for at vurdere påvirkningen af kvalitetselementerne.

[35] Association France Nature Environnement-dommen, sag C-525/20, præmis 45.

[36] Retningslinjernes bilag 4, afsnit 1.3. Se link til retningslinjer for udarbejdelse af vandområdeplanerne 2021-2027:
<https://mst.dk/media/afanmqfw/retningslinjer-for-udarbejdelse-af-vp3.pdf>.

[37] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 112-119.

[38] EU-Domstolens dom af 28. maj 2020, sag C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, præmis 94-96.

[39] Gruppen af visse andre forurenende stoffer, som ikke er prioriterede stoffer, består af stofferne angivet på bilagets nr. (6a), (9a), (9b), (29a) og (29b), jf. bilagets fodnote 7.

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

[41] Vejledning til bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til overfladevand og havområder med ofte stillede spørgsmål og svar, offentliggjort 4. april 2025. Miljøministeriet.

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven