



Klimatilpasning

Baaner, Lasse

Published in:

Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal

Publication date:

2014

Document Version

Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Baaner, L. (2014). Klimatilpasning: udledning af regnvand fra veje og befæstede arealer. Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal, 2014(2), 43-59.

Klimatilpasning – Udledning af regnvand fra veje og befæstede arealer

Af Lasse Baaner*

Resume: Regnvand fra tage og veje indeholder miljøfarlige stoffer, for hvilke der er fastsat miljøkvalitetskrav på europæisk niveau. Tilladelser til udledning af den slags vand som en del af de nye klimatilpasningsstrategier skal derfor efter vandrammedirektivet bygge på anvendelsen af den kombinerede metode. Det indebærer, at vilkårene skal baseres på den bedst tilgængelige teknologi, og hvis det ikke er nok til at sikre, at miljømål og miljøkvalitetskrav overholdes, skal der fastsættes strengere vilkår i tilladelsen – efter omstændighederne i form af emissionsvilkår. Reglerne er utilstrækkeligt implementeret i den danske lovgivning, og der er behov for at tydeliggøre retsgrundlaget for tilladelser til udledning af vand fra tage, veje og pladser – navnlig set i lyset af kommunernes nye strategier for klimatilpasning, som sigter på at dette vand håndteres og udledes separat.

Abstract: Rainwater run-off from roofs and roads contain hazardous substances for which environmental quality standards have been established. Discharging this water must therefore only be permitted by use of the combined approach as prescribed in article 10 of the Water Framework Directive. This means that the conditions in the permit must be based on the best available technology, and if that is not enough to ensure that environmental objectives and environmental quality standards in the receiving body of water are being met, stricter conditions must be established. These rules are inadequately implemented in Danish legislation, and there is a need to clarify the legal basis for permits to dis-

charge runoff from roofs, roads and squares – especially in light of the new local strategies for climate change adaptation, which aims to run-off being discharged without passing any waste water treatment facility.

1 Indledning

Den 9. maj 2008 gav Stevns Kommune tilladelse til udledning af vand fra tage og veje i et boligområde på 14,7 ha. til Køge Bugt.¹ Tilladelsen var en ekspeditionssag, for området skulle separat-kloakeres, så regnvandet ikke løb i den samme kloak som husspildevandet til Strøby Ladeplads Renseanlæg. Dette ville reducere kapacitetsproblemerne på renseanlægget, forhindre de stærkt forurenende overløb af urensset spildevand til bugten og klimasikre området ved at reducere risikoen for oversvømmelse af områdets kældre.² På årsbasis ville der imidlertid blive udledt 22.000 m² vand med et ukendt indhold af forurenende stoffer – måske PAH-ere, DHEP, DBP, LAS og andre forkortelser, som de færreste miljøjurister kender, komplicerede kemiske forbindelser som nonylphenol og 17β-østradiol men også miljørettens gamle kendinge som bly, cadmium, kobber og krom.

Tilladelsen er bare en ud af mange – rigtig mange. De seneste somres oversvømmelser

¹ Stevns Kommune, Journalnr. 08/1165.

² Stevns Kommune, Spildevandsplan Strøby Egede 940.12, Spildevandsplan 2012–2020, http://stevns.rameplan.dk/planer/spildevandsplan/plan/kloakoplade/stroeby_egede.aspx.

* Adjunkt, cand. jur., ph.d., Institut for Fødevarer- og Resourcekonomi, Københavns Universitet.

af større byområder i forbindelse med kraftig regn har under overskriften "Klimatilpasning" sat håndteringen af regnvand på dagsordenen. Politikkerne og spildevandsselskaberne ønsker vandet fra tage, veje og befæstede arealer adskilt fra det øvrige spildevand og udledt eller nedsivet separat.³ Vandet er imidlertid forurenset med en lang række problematiske stoffer, som ikke bliver fjernet fra vandet, når det udledes separat. Det er derfor vanskeligt at kombinere de nye ambitioner om klimatilpasning med hensynet til miljøet.⁴

Denne artikel analyserer de EU-retlige rammer for udledning af regnvand fra tage, veje og befæstede arealer. Den har fokus på de miljøfremmede stoffer, analyserer reguleringen, som den kommer til udtryk i direktiver og praksis og den redegør for den danske implementering. Artiklen er udarbejdet som en del af innovationsprojektet *Regn med kvalitet* under forskningsprojektet *Vand i byer*.

2 Udgangspunktet: Den kombinerede metode

Vandressourcerne beskyttes som udgangspunkt af vandrammedirektivet⁵. Efter vandrammedirektivets artikel 10 skal reguleringen af forureningen af overfladevand, som er omfattet af EU-retlige regler, gives på baggrund af det, der kaldes den kombinerede metode eller den kombinerede fremgangsmåde.

Kravet om anvendelsen af den kombinerede metode gælder alle udledninger, der er omfattet af EU-retlige krav. Det er regnvandsudledninger

som hovedregel, idet de normalt indeholder en lang række af vandrammedirektivets prioriterede og miljøfremmede stoffer, som der er fastsat miljøkvalitetskrav for. Det drejer sig bl.a. om polycykliske aromatiske hydrocarboner, som normalt kaldes PAH-er, samt metaller og metalforbindelser fra tage og trafik og biocider fra algedmidler brugt på tage og befæstede arealer.⁶ De prioriterede stoffer er listet på vandrammedirektivets bilag X og har EU-fastsatte miljøkvalitetskrav, mens de miljøfremmede stoffer, som der skal overvejes nationale miljøkvalitetskrav for, er listet på direktivets bilag VII. Den kombinerede metode er dermed udgangspunktet for reguleringen – ikke bare for spildevand fra virksomheder, rensnings- og industrianlæg, men også for udledning af regnvand fra veje, pladser, tage og andre befæstede arealer.

Den kombinerede metode kombinerer en regulering baseret på emissionsnormer og anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi (BAT) med en regulering på baggrund af miljømål og miljøkvalitetskrav for vandområderne. Fremgangsmåden er beskrevet i artikel 10.

Den kombinerede fremgangsmåde ved punktkilder og diffuse kilder

1. Medlemsstaterne sikrer, at alle de i stk. 2 omhandlede udledninger til overfladevand kontrolleres efter den kombinerede fremgangsmåde i denne artikel.

2. Medlemsstaterne sikrer indførelse og/eller gennemførelse af:

- a) en emissionskontrol baseret på den bedste tilgængelige teknologi, eller
- b) de relevante emissionsgrænseværdier, eller

³ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Klimatilpasningsplaner og klimalokalplaner, 2013, s. 42.

⁴ Jf. også Jes Vollertsen et al., Våde bassiner til rensning af separat regnvand. Baggrundsrapport, 2012.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. EF-Tidende nr. L 327 af 22/12/2000 s. 0001–0073.

⁶ Søren Gabriel og Jes Vollertsen, Anbefalinger til udledning og nedsivning af regnvand, 2012; Vollertsen et al., Våde bassiner til rensning af separat regnvand. Baggrundsrapport.

c) i tilfælde af diffuse virkninger, en kontrol der, hvor det er relevant, omfatter den bedste miljøpraksis som fastsat i:

- Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening
- Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand
- Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget
- de direktiver, der vedtages i henhold til artikel 16 i dette direktiv
- de direktiver, der er opført i bilag IX
- anden relevant fællesskabslovgivning senest 12 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet er foreskrevet i den pågældende retsakt.

3. Hvis et kvalitetsmål eller et kvalitetskrav, uanset om de er fastsat i henhold til dette direktiv, i de direktiver, der er opført i bilag IX, eller i henhold til anden fællesskabslovgivning, kræver overholdelse af strengere betingelser end dem, som følger af anvendelsen af stk. 2, fastsættes der i overensstemmelse hermed strengere emissionskontrol.

For det første skal der enten stilles krav der svarer til, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi – ved diffus forurening den bedste miljøpraksis – eller det skal sikres, at de relevante emissionsgrænseværdier i fællesskabslovgivningen overholdes. Dernæst skal det vurderes, om miljø- og kvalitetsmål for vandforekomsten eller det område, der modtager forureningen, kan overholdes. Hvis ikke den bedst tilgængelige teknologi eller den bedste miljøpraksis er nok til at sikre dette, så skal der fastsættes strengere emissionsvilkår i tilladelsen eller de generelle regler der regulerer aktiviteten.

Det er ikke klart ud fra bestemmelsens for-

muling, hvorvidt reguleringen kun skal bygge på anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi, hvor det er direkte foreskrevet i direktiverne nævnt i artikel 10, stk. 2 eller anden relevant fællesskabslovgivning, eller om reguleringen altid skal bygge på den bedst tilgængelige teknologi, når en udledning ellers er omfattet af regler i fællesskabslovgivningen. Det sidste må formodentlig være det rigtige, hvis artikel 10 skal have et selvstændigt indhold. Hvis den kombinerede metode i artikel 10 kun bestod i at iagttage den regulering, der kommer til udtryk i anden fællesskabslovgivningen vedrørende BAT, miljømål, kvalitetskrav m.v., så har artikel 10 ikke nogen selvstændig funktion. Hvis artikel 10 derimod fortolkes, så den indeholder et krav om, at emissionskontrollen ved udledninger altid skal baseres på BAT, overholde de vedtagne emissionsgrænseværdier og være tilstrækkelige til, at miljømål og miljøkvalitetskrav i recipienten kan opfyldes, så supplerer artikel 10 den eksisterende fællesskabslovgivning ved at anvise en trinvis fremgangsmåde for regulering af udledninger.

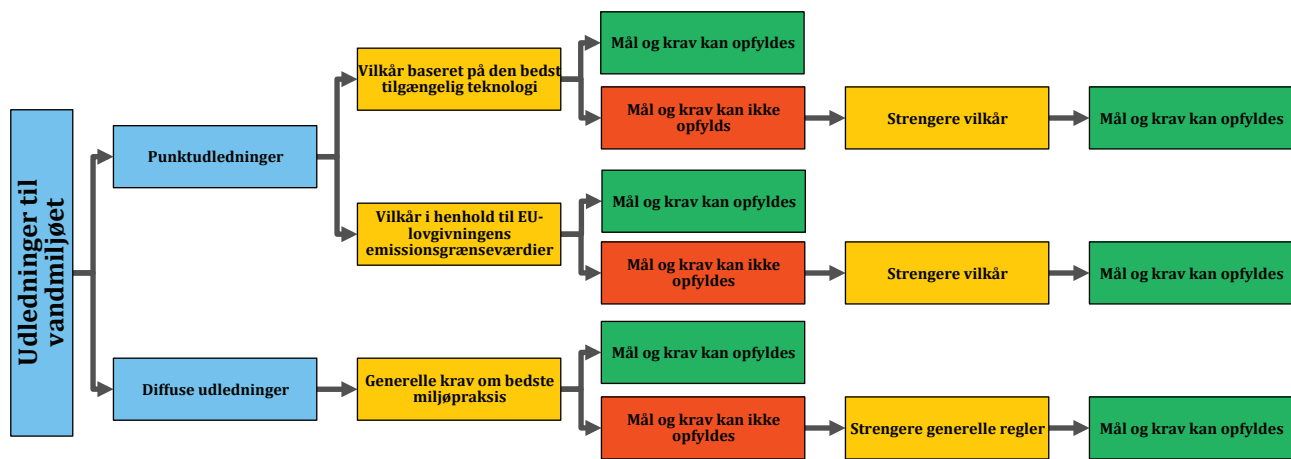
Fremgangsmåden er søgt illustreret med figur 1.

Denne fortolkning har nogen støtte i bestemmelsens forhistorie. I forslaget til direktivet blev bestemmelsen om den en kombinerede fremgangsmåde omtalt som en bestemmelse, der blot bekræftede og formaliserede eksisterende lovgivning,⁷ hvorimod den i det senere ændringsforslag blev flyttet fra direktivets definitioner til direktivets artikler, fordi bestemmelsen efter kommissionens vurdering pålagde medlemsstaterne en substantiel handlepligt.⁸

Vandrammedirektivets krav i artikel 10 om anvendelsen af den kombinerede metode har tæt

⁷ Forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger KOM(97)49, s. 13.

⁸ Ændret forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger KOM(1999)271, s. 4.



Figur 1: Den kombinerede fremgangsmåde

sammenhæng med direktivets artikel 11 stk. 3, litra g og h. Efter litra g skal medlemsstaternes retssystemer indrettes, så punktkilder, der kan være årsag til forurening, underkastes et krav om tilladelse eller reguleres gennem generelle forbud.⁹ For diffuse kilder stiller litra h krav om, at retssystemet skal indeholde regler, der enten forebygger eller kontrollerer tilførslen af forurenende stoffer. Det er disse regler i medlemsstaternes retssystemer, der skal muliggøre anvendelsen af den kombinerede metode.

I Danmark er kravet om anvendelsen af den kombinerede metode kun udtrykkeligt implementeret, når det gælder udledninger omfattet af bekendtgørelse nr. 1022/2010 om miljøkvalitetskrav. Efter § 13 i denne bekendtgørelse er det ikke tilladt at give en udledningstilladelse, der ikke stiller vilkår om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi, og der skal stilles yderligere krav om at reducere stofudledningen, hvis anvendelsen af den bedste teknologi ikke er nok til, at et miljøkvalitetskrav i vandforekomsten overholdes.

Bekendtgørelsens § 1 undtager imidlertid udledning af vand fra almindeligt belastede

separate regnvandsudledninger – dvs. netop de mange udledninger, der nu etableres som en del af klimatilpasningsprojekter. For de udledninger er implementeringen af den kombinerede metode mere uklar. Her må kravet om anvendelsen af metoden indfortolkes i miljøbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ved lovens administration skal lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, sammenholdt med den bindende retsvirkning af de krav og mål, det modtagne vandområde er omfattet af.

Men er den kombinerede metode implementeret tilstrækkeligt, når det kommer til regnvandsudledninger, og hvilke EU-retlige "krav og mål" skal man skal vurdere regnvandsudledningerne op imod?

3 Punktudledning vs. diffus udledning

Det er afgørende at skelne mellem punktudledninger og diffuse udledninger – det man også kan kalde punktkildeforurening og diffus forurening. Reguleringen af punktudledninger skal nemlig altid bygge på anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik eller EU-lovgivningens emissionsgrænseværdier, hvorimod reguleringen af diffuse udledninger kun skal bygge på mere generelle regler om anvendelsen af den bedste miljøpraksis.

⁹ Jf. også C-381/07 – Association nationale pour la protection des eaux and rivières og Krämer L, Comment on Case C-381/07 (2009) 6 J. Eur. Environ. Plan. Law, s. 130.

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 eller indirekte forurening, hvor det er muligt at identificere en ansvarlig.¹⁰ Det svarer altså til begrebet forurening ved udledning.¹¹

C232/97, præmis 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.

Miljøministeriet i Danmark anser imidlertid ikke udledninger af vand fra tage og befæstede arealer til søer og vandløb som punktkildeforureninger.¹² Her læser man EU-dommene således, at det er kilden til forureningen, der er afgørende for, om der er tale om en udledning eller ej. Punktvis udledning af spildevand, der udelukkende er forurenede med stoffer fra diffuse kilder, er efter ministeriets opfattelse ikke en udledning, idet kilden til forureningen af spildevandet er diffus. Ministeriet anser derfor heller ikke punktvis udledninger af spildevand fra almindeligt belastede befæstede arealer for punktkilder. De anses som diffus forurening, der ikke er underlagt EU-rettens krav om tilladelse. Tilsvarende anses udledning via renseanlæg af stoffer anvendt i

husholdninger som diffus forurening, idet der ikke kan identificeres en enkelt ansvarlig for indholdet af disse stoffer.¹³

Hovedspørgsmålet i C232/97 var, om udslip af stoffer til luften, der 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 det danske miljøministeries opfattelse, hvorefter det er stedet for udslippet af stofferne, der er afgørende for, om der er tale om en udledning i direktivets forstand, og ikke stedet hvor udledningen sker til vandet. Ved udledning af almindeligt belastet overfladevand fra befæstede arealer vil der nemlig modsat situationen i C232/97 være tale om udslip af stoffer fra flere forskellige og spredte kilder.

Men miljøministeriets opfattelse må være forkert. Den punktvis udledning af diffust forurenede spildevand kan kontrolleres helt på linje med anden punktvis forurening og bliver det da også i Danmark i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 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, præmis 38, at ansøgning og meddelelse af tilladelse nødvendigvis må forudsætte, at der kan identificeres en ansvarlig for den pågældende udledning.

¹⁰ 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.

¹¹ Det er først, når vandrammedirektivets forpligtelser er fuldt implementeret i medlemsstaternes lovgivninger, at det er muligt at basere reguleringen på generelle forbud eller pligter frem for individuelle tilladelser, jf. C-232/97 og Mark J. Brumwell, *Meaning of 'Discharge'*, *Environmental Law Review* 35, no. 2, 2002, s. 35–39.

¹² Se. F.eks. Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Miljøfarlige forurenende stoffer i vandplanerne*, 2011, s. 9.

¹³ Se. F.eks. Miljøministeriet Naturstyrelsen, *Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013*, s. 161.

C-232/97, præmis 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.

Kontrolleret punktvis udledning af opsamlet dif-fust forurenede spildevand på baggrund af en til-ladelse efter miljøbeskyttelsesloven vil altså være en punktkildeforurening i EU-rettens forstand – uanset at det er diffuse kilder, der er årsagen til forureningen af spildevandet.

I modsætning til punktvis udledninger, så skal diffuse udledninger efter den kombinerede metode kun reguleres ved generelle regler om anvendelsen af den bedste miljøpraksis og ikke ved anvendelse af EU-lovgivningens emissionskrav eller ved krav om den bedst tilgængelige teknik. Den danske opfattelse er derfor formodentligt medvirkende til, at der ikke i fornødent omfang stilles krav om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik ved udledninger af regnvand fra tage, veje og befæstede arealer.

4 Den bedst tilgængelige teknologi

Vandrammedirektivets artikel 10 sætter regule-ring efter emissionskrav op som et alternativ til anvendelsen af den bedst tilgængelige teknolo-gi. For regnvandsudledninger er der imidlertid ingen relevante emissionskrav. Hermed følger det, at reguleringen skal bygge på anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi. Dette gæl-der, hvad enten reguleringen sker ved konkrete tilladelser eller via generelle regler.

§ 13 i den danske bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav pålægger miljømyndighe-derne at stille krav om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik, når der gives udledningstil-ladelser, men dette krav gælder efter bekendtgø-relsens § 1 ikke for regnvandsudledninger. For udledning af regnvand fra almindeligt belastede områder er anvendelsen den bedst tilgængelige teknologi altså ikke udtrykkeligt lovfæstet, men kan dog støttes på det generelt formulerede prin-cip i miljøbeskyttelseslovens § 3, hvorefter der ved lovens administration skal lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik.

De danske 1. generations vandplaner læg-ger en supplerende regulering ned over spildevandsområdet,¹⁴ men også her er kravet om an-vendelsen af den bedst tilgængelige teknik ned-tonet. Ifølge vandplanens retningslinje 7 bør der blot som udgangspunkt etableres et first-flush bassin, der kan opsamle de første 5 mm. regn, og vedrørende tekniske forhold henvises til en mere end 20 år gammel udgivelse af Miljøstyrelsen.¹⁵ Retningslinjerne er i øvrigt formuleret i bløde vendinger ved anvendelsen af ordene ”bør” og ”som udgangspunkt”, og giver dermed myndig-hederne god mulighed for at fravige retningslin-jerne, såfremt der argumenteres konkret herfor.

Afgørelsen fra Stevns Kommune blev påkla-get til Natur- og Miljøklagenævnet af flere, bl.a. de lokale fiskere med bundgarn i Køge Bugt. Det var imidlertid usikkert, hvilken påvirkning ud-ledningen ville have, og et mindretal i nævnet fandt, at kravet om den bedst tilgængelige tek-nik var ubegrundet al den stund, at den samlede

¹⁴ Se om vandplanerne Lasse Baaner, Programmes of Measures Under the Water Framework Directive – A Comparative Case Study, Nordisk Miljörättslig Tidsskrift / Nordic Environmental Law Journal, 2011, nr. 1, s. 31–51.

¹⁵ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Forslag Til Vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig Høring Juni 2013, s. 55.

mængde forurenende stoffer var så lille, at det ikke kunne påvirke bugten. Mindretallet ville altså ikke anvende den kombinerede metode på udledningen. Det accepterede flertallet ikke, og afgørelsen fra Stevns blev hjemvist med henblik på vurdering af den bedst tilgængelige teknik.

I nævnets praksis vedrørende regnvandsudledninger stilles der imidlertid ikke store krav til myndighedernes redegørelse for anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi. I en sag fra januar 2012 om udledning af vejvand fra Frederikssundmotorvejen udtalte nævnet, at Vejdirektoratets og Vejreglerådets vejregel om afvandingskonstruktioner¹⁶ er udtryk for den bedst tilgængelige teknologi, og det ved vilkår skal fastsættes, at bassinet udføres i overensstemmelse hermed.¹⁷ Vejreglen behandler dog slet ikke miljøsørgsmål og er derfor næppe et godt grundlag for fastsættelse af den bedst tilgængelige teknologi i relation til forurenende stoffer.

I marts 2012 udtalte nævnet i sagen fra Stevns, at der ikke findes egentlige vejledninger om udformningen af regnvandsbassiner, men at våde regnvandsbassiner med et total vådvolumen på 180–250 m³ pr. reduceret ha oplandsareal efter den nyeste forskning er et udtryk for den bedst tilgængelige teknik.¹⁸ Kommunen skulle altså foretage en vurdering indenfor dette spænd.

¹⁶ Vejreglerådet og Vejdirektoratet, Vejregel. Afvandingskonstruktioner, 2009.

¹⁷ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 25. januar 2012 i sagen om udledning af vand fra Frederikssundmotorvejens bassin F til Smørumnedreafløbet, NMK-10-00424. Se også NMK-10-00425.

¹⁸ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. marts 2012 i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, NMK-10-00107. Gentaget i sagen om tilladelse til udledning af vejvand fra 3 forsinkelsesbassiner fra vejforbindelsen E20 til Esbjerg Havn, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 27. september 2012, NMK-10-00204.

*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 renssevne, 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 renseseffekt 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.

Nævnet fastsættelse af den bedst tilgængelige teknik når det gælder rensning af vejvand for forurenende stoffer, bygger på en ret grov generalisering. Den "nyeste forskning", der henvises til, er en senere udgivet rapport udarbejdet i et samarbejde mellem Aalborg Universitet, Danmarks Tekniske Universitet, Teknologisk Institut og Orbicon A/S.¹⁹ Læser man rapporten, vil man se, at der er tale om en stærk forenkling, når nævnet anfører, at større bassinvolumener end 250 m³ pr. hektar befæstet areal, der afvandes, ikke vil give en forøget rensning af spildevandet. De mange forskellige stoffer i spildevandet reagerer nemlig forskelligt på opholdet i bassinet.

¹⁹ Vollertsen et al., Våde bassiner til rensning af separat regnvand. Baggrundsrapport.

5 Miljømål og kvalitetskrav

Hvis et kvalitetsmål eller et kvalitetskrav kræver en mindre belastning, end anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi resulterer i, skal der som illustreret ved figur 1 fastsættes en strengere emissionskontrol. Det er altså nødvendigt, at miljømyndigheden vurderer de enkelte ansøgninger om udledningstilladelse op imod de mål og krav der gælder for det vandområde og den natur, der skal modtage udledningen.

Den danske version af direktivet bruger formuleringen "kvalitetsmål og kvalitetskrav" og ikke miljøkvalitetsmål og miljøkvalitetskrav svarende til definitionerne i artikel 1, nr. 34 og 35. Det gælder tilsvarende for den engelske og tyske version. Forskellen kan formodentlig ikke tillægges nogen betydning. Ordene miljømål, miljøkvalitetsmål, kvalitetsnormer, -krav, og -standarder bruges ikke konsekvent og ensartet i de tre sprogversioner af direktivet, og det er rimeligt at antage, at "kvalitetsmål og kvalitetskrav" omfatter hele den vifte af miljømål, målsætninger og miljøkvalitetskrav, vi kender fra EU's vandrelaterede miljødirektiver. Ved udledning af regnvand til søer, vandløb og kystvande, drejer det sig – alt afhængig af den konkrete lokalisering – om:

- Vandrammedirektivets miljømål, tilknyttede kvalitetslementer og miljøkvalitetskrav
- Miljøkvalitetskravene for skaldyrvande, fiskevand og badevande, samt
- Miljømålene for Natura 2000-områder

5.1 Vandrammedirektivets miljømål

Det er opfattelsen i Danmark, at tilladelser m.v. til udledning af spildevand ligesom andre tilladelser skal vurderes i forhold til, om de hindrer opfyldelsen af de miljømål, der er fastsat for konkrete vandforekomster og beskyttede områder.²⁰ Det går igen i forarbejderne til miljømålslovens § 3,

²⁰ Se f.eks. Peter Pagh, "Efter vandplanerne er ophævet som ugyldige," Tidsskrift for Miljø nr. 1, 2012, s. 2–15.

hvor det tydeligt er angivet, at det ved meddelelse af f.eks. en udledningstilladelse skal sikres, at udledningen ikke er uforenelig med opnåelse af de fastsatte miljømål i henhold til miljømålslovens og vandrammedirektivets regler eller i øvrigt er i strid med retningslinjerne i indsatsprogrammet.²¹ Det er imidlertid et åbent spørgsmål hvor høj grad af sikkerhed, der skal være, for at dette er tilfældet. Ministeriet bruger formuleringer som "det bør sandsynliggøres" at udledningen ikke hindrer opfyldelsen af miljømålet.²²

I sagen fra Stevns, som blev hjemvist, brugte Natur- og Miljøklagenævnet formuleringen "at det ikke kan afvises, at en udledning af overfladevand fra det planlagte beboelsesområde [...] vil kunne påvirke vandkvaliteten i det berørte område".²³ I en anden sag fra 2013 om udledning af vejvand til Havelse Å ophævede nævnet en række monitoringsvilkår, hvor den beregnede udledning havde en koncentration af forurenende stoffer, der lå under vandløbets nuværende koncentration og det krævede kvalitetsmål.²⁴ Her kunne det afvises, at udledningen vil påvirke vandkvaliteten negativt. Der er dog ikke nødvendigvis tale om en egentlig praksis på området.

Miljømålene for vand gælder kun for udpegede vandforekomster og udledning af vand fra veje og befæstede arealer sker ofte til mindre vandløb, der ikke er udpeget som vandforekomster. For søer er der i Danmark en særegen situation. De danske vandplaner i de forelig-

²¹ Forslag til lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven). 2003/1 LSF 15, bemærkningerne til § 3, stk. 2.

²² By- og Landskabsstyrelsen, Notat: Om KL og By- og Landskabsstyrelsens fælles fortæelse af vandplanernes retningslinjer og redegørelse relateret til indsatsen overfor miljøfarlige forurenende stoffer, 2008, bilag 1.

²³ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 9. marts 2012 i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, NMK-10-00107.

²⁴ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 5. april 2013 i sag om udledning af overfladevand fra [adresse1], Bas-sin A. NMK-10-00250. Se også NMK-10-251.

gende udkast fastsætter, at også søer, der ikke er udpegede som vandforekomster, skal opnå miljømålet god tilstand.²⁵ Efter retningslinjens ordlyd gælder det alle søer – uanset størrelse. Retningslinjen, der udtrykkeligt nævner spildevand og regnbetingede udledninger, betyder det bemærkelsesværdige, at miljømyndighederne ved udledningstilladelser, hvor slutrecipienten er en sø, er forpligtet til at vurdere udledningen i forhold til miljømålet god status i 2015 – uanset at søen ikke som sådan har et fastsat miljømål efter vandrammedirektivets og miljømålslovens bestemmelser.

For at opnå en god overfladevandtilstand skal der både være en god økologisk tilstand klassificeret i henhold til reglerne fastsat i direktivets bilag V, og en god kemisk tilstand, hvor koncentrationen af bestemte stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastsat i EU-lovgivningen eller i henhold hertil.

Vandrammedirektivets miljømål er komplicerede. Hvis den kombinerede metode skal iagttages, så kræver det en vurdering af de konkrete forhold i vandområdet og en forholdsvis detaljeret forståelse for direktivets miljømål. En tilladelse til udledning skal nemlig vurderes op imod dens potentielle påvirkning af alle de kvalitetselementer og kvalitetskrav, der samlet set er med til at bestemme vandforekomstens økologiske og kemiske tilstand. Det er relativt kompliceret regulering med et naturfagligt afsæt, og implementeringen af reglerne i Danmark er derfor både vanskelig at forstå og overskue.

5.2 Miljømålenes kvalitetselementer

Direktivets bilag V opstiller kriterier for både god tilstand og høj tilstand. De er inddelt i biologiske, hydromorfologiske og fysisk-kemiske de-

lelementer. 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 spiller en sekundær rolle, idet det primært fungerer som støtteelement, når der ikke er klar evidens for opfyldelse af miljømålet bedømt på de biologiske kvalitetselementer.²⁶

Kvalitetselementerne er beskrevet i de danske vandplaner,²⁷ men det er bekendtgørelse nr. 1433/2009 om miljømål, der implementerer reglerne. 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 (alger) 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.²⁸ De vil også kunne anvendes konkret i vurdering af en udlednings påvirkning af en vandforekomsts miljømål.

I forbindelse med udledning af tag- og overfladevand er det den hydrauliske påvirkning, udledningen af miljøfremmede stoffer og påvirk-

²⁵ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013, s. 59.

²⁶ 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.

²⁷ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013, afsnit 2.3.

²⁸ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013, Bilag 7.

ning af næringsstofindhold og iltbalance, der kan være et miljømæssigt problem. Derfor er det i udgangspunktet først og fremmest påvirkningen af det fysisk-kemiske kvalitetselement, der skal vurderes i forbindelse med udledningstilladelser til tag- og overfladevand.

Definitionen af de fysisk-kemiske kvalitetselementer er implementeret i bilag 1 til bekendtgørelse 1433/2009 om miljømål. 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, sigtedybde, salinitet og indholdet af næringsstoffer ikke når niveauer, der forhindrer, at der opnås de specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer og dermed forhindrer opfyldelsen af det økologiske delelement af miljømålet. Miljømålet god tilstand er det almindelige miljømål i Danmark, og referencen til biologiske kvalitetselementer i vurderingen af de fysisk-kemiske kvalitetselementer betyder, at vurderingen af om en regnvandsudledning påvirker den gode økologiske tilstand reelt bliver en vurdering af, om udledningen påvirker de biologiske kvalitetselementer.

Direktivet opererer også med et fysisk-kemisk kvalitetselement, der kaldes specifikke forurenende stoffer. Her 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. og implementeret i den danske lovgivning med bilag 4 til bekendtgørelse nr. 1022/2010 om miljøkvalitetskrav.

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 vand fra befæstede arealer.

Listen over stoffer er implementeret som bilag 1, del A til bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav, og ifølge bekendtgørelsens § 9 er det Naturstyrelsen, der på miljømyndighedens initiativ vurderer, om der er behov for at fastsætte miljøkvalitetskrav for stofferne. Naturstyrelsen underretter herefter de miljømyndigheder, som kan blive berørt heraf, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4, ligesom miljøkvalitetskravet offentliggøres og optages i vandplanen for vanddistriktet.

I behandlingen af sager om udledning af tag- og vejvand, hvor disse stoffer udledes i koncentrationer, der ikke er uden betydning for vandmiljøet, skal de danske miljømyndigheder altså forelægge sagen for Naturstyrelsen med henblik på fastsættelse af nationale kvalitetskrav.

5.3 Vandrammedirektivets miljøkvalitetskrav

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 (dyr og planter), som ikke bør overskrides af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet. Definitionen er gentaget i § 2 i den danske bekendtgørelse nr. 1022/2010 om miljøkvalitetskrav. Et miljøkvalitetskrav er altså et krav, der er lettere kvantificerbart end et miljømål.

Det kemiske element i vandrammedirektivets miljømål er beskrevet ved en række miljøkvalitetskrav. Efter definitionen af kemisk tilstand i direktivets 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.

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

også gjort med direktiv 2008/105 om miljøkvalitetskrav indenfor vandpolitikken,²⁹ der har udfyldt vandrammedirektivets bilag X med prioriterede stoffer og prioriterede farlige stoffer. Med vedtagelsen af direktiv 2013/39³⁰ er vandrammedirektivets bilag X suppleret med 12 nye stoffer således at det nu i alt indeholder 45 stoffer.³¹ Direktiv 2008/105 og 2013/39 fastlægger nu alle miljøkvalitetskrav i henhold til vandrammedirektivet, når det gælder overfladevand. Vandrammedirektivets bilag IX, som er nævnt i artikel 1, nr. 24, henviser ganske vist 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 2006/11³². Kvalitetsmålene i disse direktiver blev dog ophævet i 2008 med direktiv 2008/105.

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.

Miljøkvalitetskravene er i Danmark implementeret ved bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav, der dog som nævnt ikke finder anvendelse på almindelige udledninger af forurenede vand fra veje, pladser m.v. De direktivmæssige miljøkvalitetskrav skal imidlertid iagttages i forbindelse med *alle* udledninger til overfladevand, jf. også direktivets artikel 11, stk. 3, litra g, og bekendtgørelsens afgrænsning kan således højest ses som en forhåndsformodning om, at udledninger af regnvand fra almindeligt belastede arealer almindeligvis er uproblematisk i forhold overholdelsen af miljøkvalitetskrav.

Det er dog højest usikkert, om man kan operere med en sådan forhåndsformodning. En rapport udarbejdet af konsulentfirmaet COWI for det danske miljøministerium fastslår nemlig, at en del danske vandløb i sommerperioden sandsynligvis vil have problemer med overholdelse af miljøkvalitetskravene for enkelte stoffer, primært nonylphenol, netop på grund af udledning af separeret regnvand fra veje og andre befæstede arealer.³³

Det, at bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav ikke gælder for regnvandsudledninger, betyder imidlertid heller ikke, at miljøkvalitetskravene ikke skal iagttages ved regnvandsudledninger. Her er den bagved liggende retlige konstruktion dog lidt kompliceret. Miljøkvalitetskrav i bekendtgørelse 1022/2010 er gjort til en del af bekendtgørelse 1433/2009 om fastsættelse af miljømål, jf. dennes § 6. Miljømålene for konkrete vandforekomster er fastsat i vandplanerne på baggrund af bekendtgørelse 1433/2009

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF.

³⁰ 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.

³¹ Se for detaljer i reguleringen Kern K, New Standards for the Chemical Quality of Water in Europe under the New Directive 2013/39/EU, 2014, 11 J. Eur. Environ. Plan. Law 31, 2014.

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/11/EF af 15. februar 2006 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø.

³³ Kjølholt J, Vigsø D, Arnbjerg K, Hansen E, Ringgaard KW og Rasmussen PE, Possible Control of EU Priority Substances in Danish Waters Technical and Economic Consequences Examined by Three Scenarios, 2007, s. 16.

og vandplanerne er bindende for myndighedernes afgørelser, jf. miljømålslovens § 3. På den vis er miljøkvalitetskravene i bekendtgørelse 1022/2010 indirekte bindende for meddelelse af udledningstilladelser efter miljøbeskyttelsesloven – også når det angår udledning af vand fra tage, veje og pladser, men man kan ikke fortænke miljømyndighederne i at overse forbindelsen mellem udledningstilladelser til regnvand og de EU-retlige miljøkvalitetskrav. Forbindelsen mellem de to bekendtgørelser og vandplanens bindende virkning betyder dog, at miljøkvalitetskravene i bekendtgørelse 1022/2010 også skal iagttages i forbindelse med tilladelser til udledning af regnafstrømning. I en udtalelse fra Naturstyrelsen i forbindelse med en klage over en udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, synes det da også at være ministeriets opfattelse.³⁴

Vandrammedirektivet rummer nogle uklarheder vedrørende forurening med miljøfremmede stoffer. Efter direktivets artikel 4, stk. 1, litra a(iv) skal medlemsstaterne 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, stk. 1, litra a(iv) suppleres imidlertid med direktivets artikel 11, stk. 3, litra i, der har en strengere formulering. Efter 11, stk. 3, litra i skal medlemsstaternes retssystemer indrettes med henblik på at *eliminere* forurening af overfladevand med stoffer på listen over *prioriterede stoffer* og *progressivt reducere* forurening med *andre stoffer*, som ellers vil forhindre medlemsstaterne i at nå miljømålene.

Spørgsmålet er for det første, om der er forskel på de to forpligtelser, og for det andet, om

bestemmelserne indebærer forpligtelser ud over det at overholde miljøkvalitetskravene for stofferne og dermed opnå miljømålet god tilstand.

Der er formodentligt ikke forskel på forpligtelsen efter de to bestemmelser. Vandrammedirektivet er på flere punkter ikke helt konsistent i sine formuleringer, og umiddelbart virker det ikke fornuftigt, at formuleringen af artikel 11, stk. 3, litra i skærper den centrale miljømålsbestemmelse i direktivets artikel 4.

Hvad angår det andet spørgsmål, så er miljøministeriet i Danmark af den opfattelse, at vandrammedirektivets mål om eliminering af forurening med prioriterede stoffer, jf. direktivets artikel 4, stk. 1, litra a(iv), pr. definition er nået, når blot miljøkvalitetskravene for stofferne er overholdt.³⁵ Det er dog tvivlsomt, om den opfattelse er rigtig. Miljøkvalitetskravene er knyttet til begrebet "god tilstand" og ikke til begrebet forurening. Forurening er i direktivets artikel 1, nr. 33, defineret som direkte eller indirekte udledning af stoffer, der kan skade miljøet, og så længe udledningen af prioriterede stoffer udgør en forurening, må udledningen være i strid med vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, a(iv) og 11, stk. 3, litra i.

5.4 Skaldyrvande

Skaldyrvanddirektivet³⁶ indeholder også en række kvalitetskrav. De gælder for de skaldyrvandsområder, som medlemsstaterne har udpeget. Kvalitetskravene er listet i direktivets bilag I og omfatter f.eks. mineraloliebaserede kulbrinter, organiske halogenforbindelser og metaller. Disse stoffer er almindelige i regnafstrømning fra veje.³⁷ For flere af stofferne er der både en vej-

³⁴ Natur- og Miljøklagenævns afgørelse i sag om udledningstilladelse til udledning af overfladevand til Køge Bugt, NMK-10-00107.

³⁵ Miljøministeriet, Bilag 1 – Punktkilder. Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer – Version 5.0, s. 6.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/113/EF af 12. december 2006 om kvalitetskrav til skaldyrvande.

³⁷ Vollertsen et al., Våde bassiner til rensning af separat regnvand. Baggrundsrapport.

ledende 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 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. Både Irland³⁸, Italien³⁹, Spanien⁴⁰ og Tyskland⁴¹ er blevet dømt ved EU-Domstolen for ikke at have fastsat specifikke programmer til nedbringelse af forureningen af skaldyrvand. 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.

Vandrammedirektivet har efter artikel 16 ophævet skaldyrvanddirektivet og vandplanerne har erstattet skaldyrvanddirektivets programmer. Der skal dog stadig udpeges skaldyrvand 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, artikel 4 stk. 9 samt præambel betragtning 51. Skaldyrvanddirektivets kvalitetskrav vil derfor stadig være relevante også efter 2013.

I Danmark er kvalitetskravene til skaldyrvand implementeret ved bekendtgørelse 38/2011 om skaldyrvand. Bekendtgørelsen begrænser sig dog kun til at fastsætte kvalitetskrav

for visse organiske halogenforbindelser og ikke organiske halogenforbindelser generelt. Desuden fastsætter bekendtgørelsen ikke værdier for indholdet af saxitoksin, der produceres af algeplankton, akkumuleres i muslinger og snegle gennem fødekæden og er årsag til skaldyrsforgiftning hos mennesker. I det omfang en udledning af spildevand kan påvirke et område udpeget som skaldyrvand, må miljømyndighederne vurdere udledningen op mod skaldyrvandbekendtgørelsens kvalitetskrav og principielt også i forhold til direktivets bestemmelser vedrørende organiske halogenforbindelser og saxitoksin.

5.5 Fiskevande

Fiskevandsdirektivet⁴² indeholder en række miljøkvalitetskrav til de ferskvandsområder, der er udpeget af medlemsstaterne som fiskevande efter direktivets artikel 4. Kvalitetskravene for fiskevandene skal fastsættes af medlemsstaterne inden for rammerne af direktivets artikel 3 og bilag I. Bilag 1 rummer både vejledende værdier og faste grænser for kvalitetskravene. Værdierne er forskellige for lakse- og karpfiskevande. Der skal fastsættes kvalitetskrav for forhold som temperatur, opløst ilt, pH-værdi samt indholdet af opløst stoffer, iltforbrugende stoffer, fosfor, nitritter, fenolforbindelser, mineraloliebaserede kulbrinter, ammoniak, ammonium, klor, zink og kobber. I direktivets artikel 6 og i bemærkningerne til tabel 1 er der givet instruktioner for, hvordan kvalitetskravene anvendes, og hvordan værdien af dem fastsættes i konkrete fiskevande.

Vandrammedirektivets har også ophævet fiskevanddirektivet. Der vil dog efter ordlyden af vandrammedirektivets artikel 6 stadig skulle udpeges fiskevande som beskyttede områder, ligesom kravene til beskyttelsen af vandmiljøet ikke

³⁸ C-148/05 – Kommissionen mod Irland.

³⁹ C-225/96 – Kommissionen mod Italien.

⁴⁰ C-26/04 – Kommissionen mod Spanien.

⁴¹ C-298/95 – Kommissionen mod Tyskland.

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/44/EF af 6. september 2006 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri.

må slækkes, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1c, artikel 4 stk. 9 og præambel betragtning 51. Derfor vil fiskevandsdirektivets miljøkvalitetskrav også være relevant efter 2013.

I Danmark er der ikke udpeget fiskevandsområder i forbindelse med vandplanernes udarbejdelse, men alle vandløbsvandforekomster i Danmark kan formentlig anses som fiskevande i direktivets forstand, da Naturstyrelsen har taget udgangspunktet i amternes udpegning af fiskevande ved fastlæggelsen af vandløbsvandforekomster efter vandrammedirektivet.⁴³ Kvalitetskravene til fiskevande er da også gengivet i vandplanerne som "Vejledende kravværdier for vandløbsvand" og angiveligt anvendt som støttparametre til vurderingen af økologiske kvalitetslementer for vandløbsvandforekomster.⁴⁴

Amternes gamle fiskevandsmålsætninger bruges også i praksis. I sagen om udledning af vejvand til Havelse Å vurderede Natur- og Miljøklagenævnet alene udledningen op imod vandløbets fiskevandsmålsætning og ikke i forhold til vandrammedirektivets miljømål.⁴⁵ Det kan være forståeligt alt den stund at den formelle danske implementering af de nye miljømål og vedtagelsen af vandområdeplaner har budt på store forsinkelser.⁴⁶

5.6 Badevande

Badevandsdirektivet⁴⁷ indeholder også kvalitetskrav til vand. 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 kun 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, og bakterierne er ikke usædvanlige i regnafstrømning fra gader, pladser og veje.⁴⁸ I direktivets bilag II er der givet instruktioner for, hvordan målingerne bruges til at klassificere kvaliteten af badevandet. Badevande kan være både havområder og ferske vande, og miljøkvalitetskravene er forskellige for de to kategorier. 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 som ferskvand og havvand kommunalbestyrelsen forventer i almindelighed anvendes til badning, og hvor badning ikke er frarådet eller forbudt. Badevande er ikke konkret afgrænset i vandplanerne, som krævet i vandrammedirektivets artikel 7. I vandplanerne henvises blot til de kommunale hjemmesider. I mangel af en konkret udpegning må miljømyndighederne bruge bekendtgørelsens definition direkte ved afgørelse af, om en udledning kan påvirke et badevand.

Badevande indgår både i kommunernes og Natur- og Miljøklagenævnets behandling af sager om udledning af overfladevand. I sagen fra Stevns skete udledningen kun 50 meter fra en badestrand. Her henholdt Natur- og Miljøkla-

⁴³ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet. Arbejdsrapport fra Miljøministeriets arbejdsgruppe om vandløb, Miljøministeriet, 2011, s. 3.

⁴⁴ Miljøministeriet Naturstyrelsen, Forslag til vandplan. Hovedvandopland 1.13 Odense Fjord. Offentlig høring juni 2013, Bilag 7.

⁴⁵ NMK-10-00250. Se også NMK-10-251.

⁴⁶ Pagh, Efter vandplanerne er ophævet som ugyldige.

⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/7/EF af 15. februar 2006 om forvaltning af badevandskvalitet og om ophævelse af direktiv 76/160/EØF.

⁴⁸ Vollertsen et al., Våde bassiner til rensning af separat regnvand. Baggrundsrapport, s. 32.

genævnet sig imidlertid til kommunens helt overordnede vurdering af, at badevandskvaliteten ikke ville blive forringet og krævede ikke en nærmere vurdering af udledningens konkrete påvirkning af kvalitetskravene.

5.7 Natura 2000-områder

Natura 2000-områder er omfattet af habitatdirektivets⁴⁹ beskyttelse. Direktivets miljømål er efter artikel 3 at sikre en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og de arter, som habitatområderne er udpeget til beskyttelse af. Formuleringen af artikel 3 lægger op til, at vurderingen af bevaringsstatus sker indenfor hele artens eller naturtypens naturlige udbredelsesområde, men efter Domstolens praksis skal vurderingen ske på områdeniveau.⁵⁰ I direktivets artikel 1 litra e og i er der givet en nærmere beskrivelse af, hvordan gunstig bevaringsstatus vurderes.

Habitatdirektivet har på baggrund af en lang række sager både nationalt 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 (bekendtgørelse 408/2007) krav om forudgående vurdering af en række tilladelser, herunder udledningstilladelser i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Beskyttelsen af områderne påses da også af Natur- og Miljøklagenævnet i sagerne om udledning af regnvand.⁵¹

Vandrammedirektivets artikel 6 kræver, at de Natura 2000-områder, hvor opretholdelse eller forbedring af vandets tilstand er vigtig for udpegningsgrundlaget, identificeres og gengives

i vandområdeplanen. De danske 1. generation vandplaner i de foreliggende forslag indeholder dog ikke den direktivmæssige identificering af de vandafhængige Natura 2000-områder. Miljømyndighederne er i stedet henvist til opslag på Naturstyrelsens hjemmeside når udpegningsgrundlaget for de enkelte områder skal identificeres og må på den baggrund vurdere en udlednings eventuelle påvirkning af området.

6 Fastsættelsen af strengere krav

De mål og krav, som skal iagttages ved anvendelsen af den kombinerede metode, er altså vandrammedirektivets miljømål med tilknyttede kvalitetslementer og miljøkvalitetskrav, kvalitetskravene for skaldyrvande, fiskevand og badevande, samt den gunstige bevaringsstatus for de arter og naturtyper Natura 2000-områderne skal beskytte. Hvis ikke anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi ved udledning af regnafstrømning er nok til at sikre, at de overholdes, så skal der efter den kombinerede metode fastsættes en strengere emissionskontrol i tilladelserne. Selv om regnvandsudledninger er undtaget reglerne i bekendtgørelse 1022/2010, der implementerer den kombinerede metode, skal der altså stilles vilkår til udledninger af tag- og overfladevand, som sikrer at miljømål og kvalitetskrav overholdes.

I sagen fra Stevns indgik en udtalelse fra Naturstyrelsen, hvor styrelsen anfører:

"At udledninger af forurenende stoffer fra almindeligt belastede separate regnvandssystemer ikke er omfattet af bekendtgørelsen [1022/2010] er derimod ikke ensbetydende med, at udledningerne ikke skal reguleres. Uanset udledningens 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

⁴⁹ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Se f.eks. NMK-10-00204.

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 emissionsvilkår 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 for at sikre overholdelsen af relevante miljøkvalitetskrav. Noget andet er, at den slags krav til regnvand fra veje og trafikerede arealer i praksis er overordentlig vanskelige at arbejde med. Indholdet af forurenende stoffer svinger nemlig voldsomt fra de første dråber falder og "first flush" løber igennem regnvandsledningerne, til veje og pladser senere er vasket rene.

7 Sammenfatning

Artiklens konklusion er, at tilladelser til udledning af tag- og overfladevand fra gader, veje og andre befæstede arealer skal meddeles ved anvendelsen af den kombinerede metode – til trods for at det ikke er udtrykkeligt lovfæstet i Danmark. Det betyder, at der altid skal stilles vilkår baseret på anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi. Når det gælder fastlæggelsen af, hvad der er den bedst tilgængelige teknologi, stiller nævnspraksis i Danmark imidlertid ikke høje krav.

Miljømyndighederne skal også vurdere, om anvendelsen af den bedst tilgængelige teknologi er nok til at sikre, at miljømål og kvalitetskrav overholdes. Dette krav er for regnvandsudledningers vedkommende heller ikke lovfæstet, ligesom der ikke er nogen samlet oversigt over, hvilke krav der er tale om. De relevante miljømål, kvalitetselementer og kvalitetskrav kan imidlertid sammenfattes således:

Område	Mål og krav
<i>Ved påvirkning af vandforekomster med miljømål</i>	Bekendtgørelse 1022/2010 om miljøkvalitetskrav: <ul style="list-style-type: none"> • 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: <ul style="list-style-type: none"> • Påvirkning af kvalitetselementer jf. bilag 2 A-F og bilag 5. Vandplanens bilag 7 <ul style="list-style-type: none"> • Påvirkning af støtteparametre for vandløb.
<i>Ved påvirkning af Natura-2000 områder</i>	Bekendtgørelse 408/2007 om internationale naturbeskyttelsesområder <ul style="list-style-type: none"> • Påvirkning af udpegningsgrundlag, jf. Naturstyrelsens hjemmeside og den relevante Natura 2000-plan.
<i>Ved påvirkning af skaldyrsvande</i>	Bekendtgørelsen nr. 38/2011 om kvalitetskrav til skaldyrsvande <ul style="list-style-type: none"> • Påvirkning af kvalitetskrav jf. bilag 1 og 2
<i>Ved påvirkning af badevande</i>	Bekendtgørelse nr. 939/2012 om badevand og badeområder <ul style="list-style-type: none"> • Påvirkning af badevandsparametre jf. bilag 1

Tabel 1: Miljømål med tilknyttede kvalitetselementer og miljøkvalitetskrav

Reglerne er utilstrækkeligt implementeret i den danske lovgivning. Det fremgår ganske vist af bekendtgørelsen om miljøkvalitetskrav (1022/2010), at miljømyndigheden skal stille vilkår der sikrer overholdelsen af miljøkvalitetskravene i bekendtgørelsen, vandplanen eller som er fastsat ved en konkret beslutning efter bekendtgørelsens § 9, men bekendtgørelsen finder ikke anvendelse på almindeligt belastede separate regnvandsudledninger.

Hvis et kvalitetsmål eller et kvalitetskrav, uanset om de er fastsat i henhold til vandrammedirektivet eller anden fællesskabslovgivning, kræver overholdelse af strengere betingelser end dem, som følger af anvendelsen af den bedst tilgængelige teknik, så skal der efter den kombinerede metode fastsættes en strengere emissionskontrol.

Kravet om fastsættelse af strengere emissionskontrol, hvis miljømål efter miljømålsloven

ikke kan overholdes, ligger implicit i miljømålslovens § 3, der giver retsvirkning til 1. generation-vandplanernes miljømål. Forbindelsen mellem miljømålslovens § 3 og miljøkvalitetskravene i medfør af bekendtgørelse 1022/2010 er imidlertid ikke særlig tydelig. Det samme gælder påvirkningen af kvalitetselementerne i bekendtgørelse 1433/2009 om miljømål og de i vandplanen anførte støtteparametre for vandløb, der implementerer fiskevandsdirektivernes miljøkvalitetskrav. Kravet om iagttagelse af skaldyrdirektivets og badevanddirektivets krav og mål er slet ikke formelt implementeret.

Samlet set er der behov for at tydeliggøre retsgrundlaget for tilladelser til udledning af vand fra tage, veje og pladser – navnlig set i lyset af kommunernes nye strategier for klimatilpasning, som sigter på at dette vand i langt større omfang håndteres og udledes separat.