

## NOTAT OM RULLENDE VILKÅR I UDLEDNINGSTILLADELSER

### 1. INDLEDNING

På baggrund af en henvendelse fra et af sine medlemmer har DANVA anmodet Horten om en vurdering af følgende spørgsmål:

- 1) Giver lovgivningen mulighed for, at et spildevandsselskab kan få en udledningstilladelse med rullende vilkår frem mod et endemål, således at myndigheden kan meddele ændrede vilkår alene til spildevandsselskabet, uden at der skal meddeles en ny tilladelse?
- 2) Der ønskes et begrundet svar, og hvis svaret er bekræftende, ønskes det oplyst, hvilke forudsætninger der i så fald skal være opfyldt.

### 2. SAMMENFATNING

Vi vurderer, at en kommune som spildevandsmyndighed kan meddele en udledningstilladelse med rullende vilkår til et spildevandsselskab, såfremt der på tidspunktet for meddelelse af udledningstilladelsen tages højde for den maksimale udledning og belastning efter tilladelsen.

Den maksimale udledning og belastning efter tilladelsen skal således danne baggrund for de miljøvurderinger, der foretages forud for meddelelse af tilladelsen, ligesom der skal være klart oplyst herom i forbindelse med de gennemførte høringer over tilladelsen.

Det er endvidere en forudsætning, at vilkårene i tilladelsen er klare og præcise, således at det ud fra vilkårene i tilladelsen klart kan fastlægges, hvornår der konkret indtræder et skifte i vilkårene. Vi anbefaler derfor, at et skifte fra et vilkår til et andet vilkår i tilladelsen gøres afhængig af umiddelbart konstaterbare eller målbare forhold som fx årstal eller konkrete mængder.

Et skift i vilkår, der alene er afhængigt af spildevandsmyndighedens accept af, at der kan ske trinskifte, eller som på anden måde nødvendiggør accept og vurdering fra spildevandsmyndigheden, vil efter vores vurdering ikke være tilstrækkeligt klart og præcist.

Hvis det eksempel, der ligger til grund for forespørgslen, skal opfylde kravene til klarhed og præcision, vurderer vi, at de dele af vilkårene, hvor trinskifte er gjort afhængig af en myndighedsbeslutning, udskiftes med klare og præcise objektive kriterier for, hvornår der indtræder et trinskifte samt vilkår med krav om orientering af spildevandsmyndigheden, når betingelserne for et trinskifte er opfyldt.

### 3. BAGGRUND

DANVA har ved e-mail af 1. december 2022 angivet følgende eksempel på en udledningstilladelse med rullende vilkår:

*"Et spildevandsselskab vil søge om ny udledningstilladelse til et renselanlæg, og kan se et behov i fremtiden på et flow gennem renselanlægget på 8 mio. m<sup>3</sup>/år. Da det nuværende behov kun ligger omkring 6,7 mio. m<sup>3</sup>/år, ser forsyningen en fordel i trin (rullende vilkår) op til det fremtidige behov, så processerne i renselanlægget kan optimeres i takt med udviklingen i belastning.*

*Tilgangen vil sikre, at renselanlæggets totale udledning af stof (fx N) i kg/år, forbliver uændret, men selskabet undgår meget strenge koncentrationskrav (mg/L), baseret på det endelige flow på ca. 8 mio. m<sup>3</sup>/år, også kaldet Trin 4. Meget skrappe udlederkrav til N og P, vil medføre betydelige investeringer umiddelbart efter tilladelsen er meddelt. Se foreslåede kravværdier i nedenstående skema.*

*I forbindelse med ansøgning udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, der vurderer på den maksimale udledning (8 mio. m<sup>3</sup>/år). Skal udledningen stige til over 8 mio. m<sup>3</sup>/år, skal der meddeles ny udledningstilladelse.*

*Tabel 1 viser de ansøgte værdier for udledning af rensed spildevand fra renselanlægget.*

Hoved-scenarie: Ansøgte værdier	Enhed	Trin 1	Trin 2	Trin 3	Trin 4
<b>Vandføring Q</b> (årsmiddelt)	m <sup>3</sup> /år				
Recipient 1		6.340.000	6.815.000	7.285.000	7.595.000
Recipient 2		360.000	385.000	415.000	430.000
Samlet til renselanlæg		6.700.000	7.200.000	7.700.000	8.025.000
<b>Total N</b>	mg/L	3,42	3,18	2,97	2,85
Recipient 1	kg/år	21.669	21.669	21.669	21.669

Recipient 2		1.228	1.228	1.228	1.228
<b>Total P</b>	mg/L	0,19	0,18	0,17	0,16
Recipient 1	kg/år	1.219	1.219	1.219	1.219
Recipient 2		69	64	60	58

Da kontrol af vilkår sker bagudrettet for det forudgående år, vil det være nødvendigt at afklare/aftale fremadrettet hvilket trin, der kontrolleres efter ved efterfølgende år.

Selskabet foreslår at skift fra et trin til et andet sker ved en procedure som:

- Selskabet anmoder spildevandsmyndigheden om skift (eksempelvis når tillædningen eksempelvis er 10-20% fra tringrænsen)
- Spildevandsmyndigheden tjekker, at skiftet er indenfor udledningstilladelsens vilkår
- Spildevandsmyndigheden meddeler, at skiftet kan ske og tilretter vilkår/kravværdier i PULS"

#### 4. REGELGRUNDLAGET

##### 4.1 Miljøbeskyttelsesloven

Kommunalbestyrelsen kan i medfør af miljøbeskyttelseslovens<sup>1</sup> § 28 give tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet (udledningstilladelse). Der kræves tilladelse ved nye udledninger og ved udvidelse af bestående udledninger, herunder ved udvidelser af kapaciteten på bestående spildevandsanlæg.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 1, sidste pkt., kan der foretages ændringer af vilkårene i en udledningstilladelse, hvis de eksisterende vilkår må anses for utilstrækkelige eller uhensigtsmæssige.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen<sup>2</sup>, at bestemmelsen – foruden at have til hensigt at give myndighederne mulighed for at gribe ind, når et anlæg ikke længere fungerer miljømæssigt forsvarligt – også er tilsigtet den situation, hvor en ændring af vilkårene er nødvendig for at skabe plads i recipienten for at imødekomme anden berettiget ansøgning om spildevandsudledning.

Der kan endvidere ske en revision af vilkårene i medfør af lovens § 72, stk. 3, dog kun med henblik på at forbedre en virksomheds kontrol med egen forurening (egenkontrol) eller med henblik på at opnå et mere hensigtsmæssigt tilsyn.

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 om miljøbeskyttelse

<sup>2</sup> Forslag nr. 74 af 23. januar 1991 til Lov om miljøbeskyttelse

## 4.2 Spildevandsbekendtgørelsen

De nærmere regler til brug for administrationen af miljøbeskyttelseslovens § 28 er fastsat i spildevandsbekendtgørelsen<sup>3</sup>.

I bekendtgørelsens § 2 fastlægges rammerne for, hvornår der kræves en ny spildevandstilladelse. Det fremgår således af bestemmelsen:

*"Når forhold, der har indflydelse på et spildevandsanlæg, ændres væsentligt, herunder når et spildevandsanlæg flyttes eller omlægges, kræves fornyet tilladelse efter denne bekendtgørelse. Endvidere kræves en væsentlig ændring i mængden eller sammensætningen af spildevandet, der tilføres anlægget, fornyet tilladelse"*

Det er i sidste ende tilladelsesmyndigheden, der afgør, om en ændring af de forhold, der har indflydelse på spildevandsanlægget, kræver fornyet tilladelse, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Tilladelsesmyndigheden fastsætter i medfør af bekendtgørelsens § 20 også spildevandsanlæggets kapacitet. I spildevandsbekendtgørelsens § 4, stk. 8, er et spildevandsanlæggs kapacitet defineret som den spildevandsmængde med indhold af forurenende stoffer angivet i personækvivalenter (PE), der i henhold til en meddelt spildevandstilladelse kan afledes fra en eller flere ejendomme inden for et fastlagt opland til anlægget. Kapaciteten skal i medfør af § 4, stk. 8, fastsættes ud fra oplandet i spildevandsplanen.

## 4.3 Spildevandsvejledningen

Af spildevandsvejledningens punkt 1.2 fremgår følgende vedrørende spildevandsbekendtgørelsens § 2 om ændring af forhold:

*"Når et eksisterende spildevandsanlæg eller forholdene, der har indflydelse på anlægget, ændres væsentligt, herunder at anlægget flyttes eller omlægges, kræves en fornyet spildevandstilladelse efter bekendtgørelsens § 2. Det samme gælder, hvis mængden eller sammensætningen af det spildevand, der tilledes anlægget eller udledes derfra forøges eller ændres væsentligt. Afgørelsen af, om en ændring af et spildevandsanlæg kræver fornyet tilladelse, afhænger af tilladelsesmyndighedens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde." (vores fremhævning)*

I spildevandsvejledningens punkt 2.1.9 redegøres endvidere for udledningstilladelsens fastsættelse af anlæggets kapacitet. Det anføres således:

*"Ved et spildevandsanlæggs kapacitet eller godkendte kapacitet forstås efter bekendtgørelsens § 4, stk. 8, den spildevandsmængde med indhold af forurenende stoffer angivet i personækvivalenter (PE), der som følge af en spildevandstilladelse, omfattes af miljøbeskyttelseslovens kapitel 3, 4, eller 5,*

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4

*kan afledes fra en eller flere ejendomme inden for et fastlagt opland til anlægget. Ved meddelelse af udledningstilladelse til et spildevandsanlæg skal kommunalbestyrelsen fastsætte anlæggets godkendte kapacitet angivet i PE, jf. bekendtgørelsens § 20, og dermed fastlægge en afgrænsning af oplandet til anlægget.*" (vores fremhævning)

Kapaciteten defineres yderligere i vejledningens punkt 9.7, hvor følgende fremgår:

*"Ved meddelelse af en udledningstilladelse til et spildevandsanlæg skal tilladelsesmyndigheden, jf. bekendtgørelsens § 20, fastsætte anlæggets kapacitet, dvs. mængden af spildevand med indhold af fremmede stoffer i PE, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 8. Når et anlægs kapacitet er fastsat af tilladelsesmyndigheden, omtales kapaciteten herefter som anlæggets "godkendte kapacitet". Fastsættelse af et anlægs kapacitet kan forudsætte samarbejde med nabokommunen for at sikre den nødvendige sammenhæng.*

*For visse typer industrispildevand kan der ikke fastsættes en kapacitet i PE, da spildevandet ikke kan ækvivaleres til husspildevand. Tilsvarende kan der for visse typer spildevandsanlæg ikke fastsættes en kapacitet, f.eks. ved regnvandsbetingede udløb, og her må tilladelsen på anden måde forholde sig til belastningens størrelse via oplandsareal, udledt vandmængde mv.*

*Ved fastlæggelse af et anlægs kapacitet skal kommunalbestyrelsens vedtagne spildevandsplan anvendes som udgangspunkt, idet eksisterende samt planlagte oplande fremgår heraf. Kapaciteten, der fastsættes ved meddelelse af udledningstilladelse, er dermed en administrativ størrelse og ikke nogen målelig størrelse og kan således være forskellig fra anlæggets fysiske kapacitet.*

*Når nye oplande skal tilsluttes et spildevandsanlæg som følge af en revision af kommunens spildevandsplan, forudsætter det derfor, at udledningstilladelsen til det pågældende spildevandsanlæg revideres med bl.a. det formål at justere kapaciteten.*" (vores fremhævning)

Vejledningens punkt 10.3 berører kort ændringer i vilkårene, herunder ændring af opland og kapacitet, idet følgende anføres:

*"Hvis der i øvrigt skal foretages ændringer i spildevandsanlægget, f.eks. nyt udledningssted eller fastsættelse af supplerende bestemmelser af hensyn til gennemførelsen af den nødvendige kontrol med bekendtgørelsens overholdelse, skal der indhentes ny udledningstilladelse efter lovens § 28. Det samme gælder ved ændringer i oplandet eller ved overskridelse af den godkendte kapacitet, jf. i øvrigt bekendtgørelsens § 2."*

## 5. VURDERING

Nedenfor er foretaget en vurdering af, om en kommune kan meddele en udledningstilladelse med rullende vilkår til et spildevandsselskab og i givet fald hvilke forudsætninger, der skal være opfyldt for en sådan tilladelse.

Det følger af spildevandsbekendtgørelsens § 2 samt spildevandsvejledningen, at væsentlige ændringer i mængden eller sammensætningen af det spildevand, der tilledes et anlæg eller udledes derfra, kræver fornyet tilladelse. Det samme gælder ved ændringer i oplandet eller ved overskridelse af den godkendte kapacitet.

Det kan på den baggrund overvejes, om en forøgelse af spildevandsmængden i sig selv altid vil indebære, at spildevandsselskabet skal indhente fornyet udledningstilladelse fra kommunen uanset indholdet af en eksisterende tilladelse. Det vurderes ikke at være tilfældet.

Spildevandsbekendtgørelsens § 2 og bemærkningerne i vejledningen herom vurderes at vedrøre den situation, at der opstår ændringer i spildevandsmængden eller sammensætningen heraf, som ikke kan rummes inden for vilkårene i den oprindelige udledningstilladelse, herunder inden for den godkendte kapacitet.

Det vurderes på den baggrund, at bestemmelsen i spildevandsbekendtgørelsens § 2 ikke er til hinder for en model, hvor kommunen i forbindelse med meddelelse af en udledningstilladelse fastsætter rullende vilkår, der ændres i takt med udviklingen i de faktiske forhold.

Det er dog en forudsætning for en sådan model med rullende vilkår i udledningstilladelsen, at der ved meddelelse af udledningstilladelsen netop tages højde for den maksimale udledning, der omfattes af tilladelsen – i det konkrete adspurgte tilfælde, jf. pkt. 3 ovenfor, de vilkår, der gælder for trin 4.

Den maksimale udledning og belastning efter tilladelsen skal således danne baggrund for de miljøvurderinger, der foretages forud for meddelelse af tilladelsen, ligesom der skal være klart oplyst herom i forbindelse med de høringer, der gennemføres over tilladelsen.

Ved inddragelse af nye oplande under udledningstilladelsen vil dette kræve en fornyet udledningstilladelse, såfremt tilslutning af nye oplande indebærer, at de samlede spildevandsmængder overstiger den maksimale kapacitet, der lå til grund for meddelelse af udledningstilladelsen. Hvis inddragelse af nye oplande kan rummes indenfor vilkårene i tilladelsen og de miljømæssige vurderinger, der ligger til grund for tilladelsen, kan inddragelsen i udgangspunktet gennemføres indenfor rammerne af den eksisterende tilladelse, og der vil i givet fald ikke være krav om en ny tilladelse.

Det er en forudsætning, at vilkårene i tilladelsen er klare og præcise, således at det ud fra vilkårene i tilladelsen klart kan fastlægges, hvornår der konkret indtræder et skift i vilkårene. Det anbefales derfor, at et skifte fra et vilkår til et andet vilkår i tilladelsen gøres afhængig af umiddelbart konstaterbare eller målbare forhold som fx årstal, konkrete mængder eller grænseværdier.

Et skifte i vilkår, der alene er afhængigt af spildevandsmyndighedens accept, eller som på anden måde nødvendiggør accept og vurdering fra spildevandsmyndigheden, vil efter vores vurdering ikke være tilstrækkelig klart og præcist.

I den under pkt. 3 skitserede situation, er der lagt op til en beslutning fra spildevandsmyndigheden i forhold til skift fra et vilkår til et næste. På det foreliggende oplysningsgrundlag vurderer vi, at en sådan model, hvor spildevandsmyndigheden konkret skal vurdere, hvornår der sker et vilkårsskifte, formentligt ikke opfylder kravet om tilstrækkeligt klare og præcise vilkår i forhold til fastlæggelse af, hvornår et vilkårsskifte indtræder.

I stedet anbefales, som angivet ovenfor, en model, hvor der arbejdes med objektivt konstaterbare og målbare vilkårsskift, evt. med et dokumentationskrav for virksomheden til brug for kontrol og fastlæggelse af, hvornår vilkårsskiftet indtræder.

På baggrund af ovenstående er det således samlet vores vurdering, at en kommune har mulighed for at udstede udledningstilladelser med rullende vilkår frem mod et endemål så længe, der ved vurdering af udledningstilladelsen – herunder ved miljøvurdering og høring – tages udgangspunkt i endemålet/den maksimale kapacitet, og tilladelsen klart og præcist regulerer, hvornår en vilkårsændring indtræder.

Det er i den forbindelse en forudsætning for lovligheden af en sådan tilladelse, at der foretages nødvendige miljøvurderinger af den maksimale udledning, og at forvaltningslovens krav om begrundelse og partshøring mv. overholdes, således at der foretages begrundelse for og høring over den maksimale udledning, der er mulig efter udledningstilladelsen.

Afslutningsvist bemærkes, at der er tale om en vilkårsform, der ikke er udbredt. Vi er ikke bekendt med, at domstolene konkret har taget stilling til lovligheden af udledningstilladelser med rullende vilkår. Forudsat at ovenstående forudsætninger er overholdt, er det som anført vores vurdering, at gældende regelgrundlag ikke er til hinder for en model med rullende vilkår i udledningstilladelser.

Hellerup, 7. februar 2023

Horten



Marie Bockhahn