

Er der lovhjemmel bag BNBO?

Spørgsmål til miljøminister Magnus Heunicke

Hvilke skridt vil ministeren tage for at rette op på forsømmelsen ved ikke at have foretaget en miljøvurderingsrapport under behandlingen af L 31 "Forslag til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v."?

Indholdsfortegnelse

Spørgsmål til miljøminister Magnus Heunicke.....	1
Motivation for spørgsmålet:	1
Faglige betragtninger til udarbejdelse af en miljøvurderingsrapport?	1
Juridiske betragtninger til udarbejdelse af en miljøvurderingsrapport?	3
Konklusion.....	4
Hvad siger Kommissionen.....	4
Bemærkninger til behandling af L31.....	4
Lovlighed - første af syv centrale pligter for embedsmænd.....	5
Åbenhed om fejl - sjette af syv centrale pligter for embedsmænd.....	5

Man bliver helt dårlig, når man læser granskningskommissionens rapport om aflivning af mink, over hvilken kultur der har udviklet sig i ministerierne. Derfor minder vi ministeriet om de [syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen](#)¹. Første og sjette pligt i sin fulde tekst er tilføjet nederst efter selve motivationen for spørgsmålet.

Motivation for spørgsmålet:

Faglige betragtninger til udarbejdelse af en miljøvurderingsrapport?

Tilsyneladende er der ikke udarbejdet en miljøvurderingsrapport i forbindelse med vedtagelse af lovforslag L 31 den 5. december 2019 "Obligatorisk kommunal vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og pligt til indberetning m.v."

BoringsNære BeskyttelsesOmråder, BNBO, beskytter grundvandsboringer imod landbrugets brug af sprøjtemidler.

Vel at mærke sprøjtemidler, som i dag er godkendt af Miljøstyrelsen, netop fordi de ikke er en trussel for grundvandet [*sic.*]

Derudover underminerer BNBO ejendomsretten, konflikter med miljøvurderingsloven, medfører stridigheder om erstatninger og sender en regning på mange million kr. til slutbrugerne.

Ingeniørfirmaet Rambøll har udarbejdet en rapport for Vordingborg Kommune, hvor der side 4 sidste afsnit står:

”Det skal dog understreges, at grundvandskemi i en indvindingsboring er en blanding af grundvandet fra hele det grundvandsdannende opland. Den andel af grundvandet, der stammer fra infiltration indenfor BNBO, er ofte kun en brøkdel af al vand, der strømmer til en indvindingsboring. Derfor kan grundvandskemi ikke stå alene ved vurdering af risikoen indenfor BNBO, men kan bruges som en støtteparameter [i en helhedsvurdering](#)².”

Ved direkte forespørgsel bekræfter GEUS ovenstående og tilføjer, at oprettelsen af BNBO er en politisk beslutning - underforstået - den savner faglig logik.

Et par spørgsmål i forbindelse med behandlingen af L 31

[Spørgsmål 9](#)³

Hvor mange tilfælde af sygdom er der registreret grundet pesticider i grundvandet i de seneste 25 år?

Svar:

Kravværdien for sprøjtemidler på 0,1 mikrogram pr. liter i grundvand er ikke en afspejling af en sundhedsmæssig risiko, men er bestemt ud fra et politisk ønske om at fastsætte den laveste værdi, der kunne måles på daværende tidspunkt.

[Spørgsmål nr. 5](#)⁴

Vil ministeren redegøre for, hvordan udviklingen har været for grænseværdier for pesticider i grundvandet de seneste 25 år?

Svar:

Den nuværende kravværdi for pesticider i grund- og drikkevand, også omtalt som kvalitetskravet, blev fastlagt tilbage i 1980 til 0,1 mikrogram/liter i grundvandsdirektivet. Kvalitetskravet blev fastlagt ud fra det, der dengang var detektionsgrænsen for pesticidstoffer, altså den laveste koncentration det var muligt at måle for. Dette ud fra en betragtning om, at der ikke måtte findes pesticider i det drikkevand, der bliver sendt ud til forbrugerne. I dag er detektionsgrænsen for mange pesticider ofte en faktor 10 lavere, og på 0,01 mikrogram/liter, mens kvalitetskravet fortsat er uændret.

Altså, der er ingen sundhedsrisiko forbundet med de nuværende kravværdier. Det er udelukkende et politisk krav.

Det må også med i overvejelserne, når man skal vægte, om man får mere for pengene ved at gå efter andre forureningskilder.

Arsen i drikkevandet, udslip fra punktkilder (gamle lossepladser) eller en af de mange læk fra det vidtforgrenede kloaknet, se [eksempel](#)⁵.

Og [denne side](#)⁶ fra ffgb.dk sætter med 14 eksempler også et kraftigt spørgsmål til om landbrugets brug af pesticider er det rette sted at have fokus, hvis det er drikkevandet, man virkelig bekymrer sig om.

Det ender galt hvis vi vedbliver med at ignorere faglighed og hvad vi videnskabeligt kan dokumentere på ethvert givent tidspunkt.

Ved [granskning af seneste måleresultater](#)⁷ af grundvandsforurening er konklusionen, at forurening af grundvand, ikke kan henføres til brug af pesticider på landbrugets dyrkningsflade i de sidste 20 år. Hvis brug af de nuværende godkendte pesticider var et problem for grundvandet, skulle de jo forbydes på hele dyrkningsfladen og ikke kun i nærheden af vandboringer.

Planlægningen af BNBO skal godkendes med baggrund i miljøvurderingsloven. Bæredygtighed og ressourceeffektivitet fremhæves i lovens formålsparagraf.

Ressourceforbruget til dyrkelse af en afgrøde - klargøring af såbed, udsæd, gødning, brændstofforbrug mv. - er ens, hvad enten man bruger pesticider eller ej, men høstudbyttet forringes med 20-40% uden brug af pesticider. Med de planlagte BNBO er det et udbyttetab på mange million kr., som vandværkerne skal udrede og i sidste ende må vandforbrugere til lommerne.

Derfor vil en faglig, upolitisk og uafhængig miljøvurderingsrapport underkende BNBO over det ganske land pga. ringe ressourceeffektivitet, efter min vurdering.

Der er i dag ingen klar afgrænsning over hvor stor i udstrækning BNBO kan blive - op til en radius på 600 meter er nævnt. I så fald vil de udgøre ca. 20 % af det samlede landbrugsareal. Så taler vi ikke længere om udbyttetab i millioner men i milliarder. Det understreger blot alvoren bag kravet til en miljøvurderingsrapport.

Øvrig kilde: [Vandet er aldrig helt rent](#)⁸ Nina Cedergreen Professor i miljøtoksikologi

Juridiske betragtninger til udarbejdelse af en miljøvurderingsrapport?

Udpluk fra gældende direktiver⁹ og fra en rapport til rådet og EU-parlamentet fra kommissionen.

BNBO er et meget indgribende miljøtiltag og udløser derfor krav til en miljøvurdering.

Direktiverne forhindrer imidlertid ikke, at de enkelte lande anlægger et forsigtighedsprincip eller foretager forebyggende foranstaltninger. Men det er faktisk kun planer/projekter, der tager sigte på nationalt forsvar, hvor en miljøvurdering kan undlades.

Klip fra [direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011](#)¹⁰ ...

(2) I henhold til bestemmelserne i artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bygger Unionens politik på miljøområdet navnlig på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Indvirkningerne på miljøet bør tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser

... og klip fra [direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014](#)¹¹, hvor BNBO måske kan blive udfordret

(3) Det er nødvendigt at ændre direktiv 2011/92/EU for at styrke kvaliteten af miljøkonsekvensvurderingen, tilpasse proceduren til principperne om intelligent regulering og øge sammenhængen og samspillet med andre EU-retsakter og -politikker og med medlemsstaternes strategier og politikker på områder, der er underlagt national kompetence.

(6) Direktiv 2011/92/EU bør endvidere ændres på en måde, som sikrer, at miljøbeskyttelsen forbedres, ressourceeffektiviteten forøges, og den bæredygtige vækst fremmes i Unionen. Til dette formål er det nødvendigt at forenkle og harmonisere de heri fastlagte procedurer.

(7) I løbet af det sidste årti har miljøspørgsmål som ressourceeffektivitet og bæredygtighed, biodiversitetsbeskyttelse, klimaændringer og ulykkes- og katastroferisici fået større betydning i politikudformningen. De bør derfor også udgøre vigtige elementer i vurderings- og beslutningsprocesserne.

(8) I sin meddelelse af 20. september 2011 med titlen »Køreplan til et ressourceeffektivt Europa« forpligtede Kommissionen sig til at lade bredere overvejelser om ressourceeffektivitet og bæredygtighed indgå i revisionen af direktiv 2011/92/EU.

(21) Medlemsstaterne har flere muligheder, når det gælder gennemførelsen af direktiv 2011/92/EU for så vidt angår integrationen af miljøkonsekvensvurderinger i nationale procedurer. Derfor kan elementerne i disse nationale procedurer variere. Følgelig kan den begrundede konklusion, hvormed den kompetente myndighed

afslutter sin undersøgelse af et projekts indvirkning på miljøet, være en del af en integreret tilladelsesprocedure eller indgå i en anden bindende afgørelse, som skal træffes med henblik på opfyldelse af målene med nærværende direktiv.

(41) [...] I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Konklusion

Ressourceeffektivitet, bæredygtighed, princippet om at forureneren betaler og ikke at forglemme proportionalitetsprincippet er nøglebegreber fremover i de miljøvurderingsrapporter Danmark er forpligtet til at udarbejde, hvis vi ikke skal være i konflikt med EU-direktiverne.

Hvad siger Kommissionen

Klip fra [rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet](#)¹² i henhold til artikel 12, stk. 3, i direktiv 2001/42/EF visse planer og programmets indvirkning på miljøet den 15. maj 2017

Fra side 1 tredje afsnit

Den strategiske miljøvurderingsproces drejer sig om at hjælpe de politiske beslutningstagere med at træffe beslutninger på et velinformeret grundlag baseret på objektive oplysninger.

Side 3 anden sidste afsnit

Direktivet indeholder ikke nogen definition af termene "planer og programmer", men beskriver dem snarere. I den første dom, hvor man tog stilling til direktivets anvendelsesområde, præciserede Domstolen, at alene det forhold, at planer og programmer vedtages som en lov, ikke udelukker dem fra direktivets anvendelsesområde

Side 8 anden afsnit

I retspraksis ved Domstolen anerkendes det, at den miljøvurdering, der foretages i henhold til miljøvurderingsdirektivet, skal foretages uanset de specifikke krav i direktivet, og at man derfor ikke kan fritages for pligten til at foretage en miljøvurdering i henhold til direktivet, hvis dette er nødvendigt for at overholde de miljømæssige aspekter, der er specifikke for dette direktiv.

Bemærkninger til behandling af L31

I bemærkninger til lovforslaget henvises til at BNBO har hjemmel i vandforsyningslovens § 11 a, stk. 1, nr. 6.

Men der er ikke hjemmel til at forpligte kommunerne til at vurdere behovet for beskyttelsesindsatser inden for BNBO til at omfatte BNBO på landbrugsjord og BNBO på øvrige arealer, hvor der anvendes pesticider til erhvervmæssige formål.

Derfor har man med L 31 i vandforsyningsloven fået tilføjet **§ 13 e**, der nu giver miljøministeren en bemyndigelse overfor kommunerne, der ikke tidligere var hjemmel til.

Dette er ikke bare en lille ændring men vedrører næsten alle 98 kommuner. Derudover viser det sig, at erstatninger/godtgørelser for indskrænkninger af den private ejendomsret ved forbud mod brug af pesticider risikerer at konflikte med EU regler.

I den forbindelse anser EU faktisk pesticider som et nødvendigt hjælpemiddel til landbrugsproduktion i Fælleskabet, [se betragtning nr. \(6\)](#)¹³

Summa summarum. Tilføjjelsen i vandforsyningsloven med **§ 13 e** er så indgribende, at behovet for en miljøvurderingsrapport ikke kan ignoreres med argumentet om, at der blot er tale om en tilføjelse til vandforsyningsloven. Hvis EU på et tidspunkt bliver involveret - hvad de nok gør - vil de formodentlig også efterlyse en miljøvurderingsrapport.

--- 000 ---

Lovlighed - første af syv centrale pligter for embedsmænd

Pligten betyder

Embedsmænd skal altid handle inden for gældende ret. De må ikke handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle - herunder naturligvis også ministre og embedsmænd - holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til ministre skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret.

Herudover gælder der det særlige ved offentlig myndighedsudøvelse, at den kun kan ske med hjemmel i lovgivningen. Der skal være indholdsmæssig hjemmel til at udføre opgaverne og bevillingsmæssig hjemmel til at afholde de udgifter, der er forbundet hermed. Afgørelser skal baseres på de saglige hensyn, som er fastlagt i lovgivningen.

Pligten medfører

- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod grundloven.
- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis en regering i en særlig situation vælger den principielle beslutning at fremsætte lovforslag, der strider herimod, skal det klart fremgå af lovforslaget.
- Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.
- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef - f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser - idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.
- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig.

F.eks. tilfælde, hvor man skal gennemføre et EU-direktiv, hvor fortolkningen af centrale bestemmelser i direktivet giver anledning til tvivl. I sådanne tilfælde er det afgørende, at man over for ministeren redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund. Hvis et lovforslag, der fremsættes for Folketinget, giver anledning til mere omfattende overvejelser om juridiske tvivlsspørgsmål - f.eks. om EU-retten - bør der i hovedtræk redegøres for disse overvejelser i bemærkningerne til lovforslaget.

Åbenhed om fejl - sjette af syv centrale pligter for embedsmænd

Pligten betyder

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i ministeriet, hvor alle medarbejdere og chefer åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejlens karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Ministerierne skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået

fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

Pligten medfører

- Embedsmænd, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin chef med problemet, så fejlen kan blive håndteret.
- Embedsmænd må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget.
- Embedsmænd må ikke prøve at dække over en fejl.
- Embedsmænd skal tage del i en kultur, hvor man lærer af fejl, så alle bliver bedre til at undgå, at fejl gentager sig.

En kultur, hvor det er naturligt at oplyse om fejl, så de kan blive håndteret

Selv om embedsmænd gør sig stor umage, kan fejl ikke undgås. I alle organisationer begås der af og til fejl.

Der kan være tilfælde, hvor det er svært for den enkelte medarbejder at tage mod til sig og gå til sin chef for at fortælle, at man er blevet opmærksom på en fejl. Men det er vigtigt for både den enkelte og for ministeriet og ministeren, at chefen orienteres, så fejlen kan blive håndteret.

Fejl kan give anledning til kritik. Men det gør sagen meget værre, hvis man prøver at dække over den, og der er andre, der finder fejlen.

Embedsmænd har derfor en pligt til at oplyse deres chef om ikke uvæsentlige fejl. Og ledelsen i ministeriet skal sikre, at der er en kultur, hvor det er trygt for de ansatte at gå til chefen med fejl.

Masnød, den 20. december 2022

Fair Spildevand
v/Jørn Rasmussen
Pilealle 5
4760 Vordingborg

¹ <https://www.fairspildevand.dk/wp-content/uploads/KODEX-VII-trim.pdf>

² <https://www.vordingborg.dk/media/f1sbwr4q/risikovurdering-bnbo-for-sydsj%C3%A6lland.pdf> side 4 sidste afsnit

³ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L31/spm/9/svar/1605730/2102881.pdf>

⁴ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L31/spm/5/svar/1605717/2102859.pdf>

⁵ <https://www.tv2east.dk/slagelse/udledte-insektgift-i-drikkevandet-kommune-kan-ikke-slippe-af-med-omstridt-firma-tid>

⁶ <https://ffbg.dk/katalog-over-selvmodsigelser-i-restriktioner-i-bnbo-og-indsatsplaner-i-forhold-til-landbruget-men-ikke-overfor-samfundets-miljoeforurening-af-vort-drikkevand/>

⁷ <https://ffbg.dk/2021/09/17/dn-danva-og-sf-pa-farligt-vildspor/>

⁸ <https://www.weekendavisen.dk/2021-36/ideer/vandet-er-aldrig-helt-rent>

⁹ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 (VVM-direktivet) og direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=DA>

¹¹ <https://www.fairspildevand.dk/wp-content/uploads/Miljoevurderingsdirektivet-EU-RAaDETS-DIREKTIV-2014-52-EU.pdf>

¹² <https://www.fairspildevand.dk/wp-content/uploads/Miljoevurderingsdirektivet-EU-rapport-fra-2017-med-gule-markeringer.pdf>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107&qid=1647861222037&from=DA>
 "(6) Planterproduktion spiller en meget vigtig rolle i Fællesskabet. Et af de vigtigste midler til beskyttelse af planter og planterprodukter mod skadegørere, herunder ukrudt, og dermed til forbedring af landbrugsproduktionen er anvendelse af planterbeskyttelsesmidler"