

Miljøministeriet
mim@mim.dk
cc. mheng@mim.dk

DANSKE
REGIONER



10-10-2023
EMN-2021-01432
1654745

Høringsvar til udkast til forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v.

Miljøministeriet har den 12. september 2023 sendt udkast til forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v. (gennemførelse af drikkevandsdirektivet) i høring.

Formålet med drikkevandsdirektivet er at beskytte menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af enhver forurening af drikkevand ved at sikre, at drikkevandet er sundt og rent, og at forbedre adgangen til drikkevand. Som noget nyt har direktivet i artikel 8 bestemmelser om beskyttelse af drikkevandet hele vejen fra oplandet frem til forbrugernes vandhane. Regionerne har en vigtig opgave med beskyttelse af ressourcen, og derfor fokuserer høringssvaret hovedsageligt på implementeringen af denne i § 10 a. Der tages forbehold for bestyrelsens godkendelse af høringssvaret ved møde den 9. november 2023.

Risikovurdering og risikostyring af indvindingsoplande

I Danmark er der enighed om, at vi skal basere forsyningen af drikkevand på vores rene grundvand. Desværre er forurening med pesticider, PFAS og andre stoffer en voksende udfordring, og derfor har regeringen igangsat en række initiativer, bl.a. Drikkevandsfonden, som skal medvirke til at sikre den fremtidige beskyttelse af det grundvand, vi skal bruge til drikkevand.

Beskyttelse af grundvandet er netop målet for størstedelen af regionernes indsats mod jordforurening. Regionerne bruger hvert år omkring 250 mio. kr. på at kortlægge, undersøge, risikovurdere og afværge punktkildeforureninger fra "fortidens synder", som udgør en risiko for drikkevand.

For at vandforsyningerne kan indvinde rent grundvand er det imidlertid nødvendigt, at alle forureningskilder håndteres, og at der er sammenhæng mellem indsatserne. Ellers er indsatsen spildt. Den sammenhæng er vanskelig at opnå i praksis, som det bl.a. fremgår af Miljøministeriets og Miljøstyrelsens udredninger om beskyttelse af drikkevandet.

Her ser vi muligheder for, at drikkevandsdirektivet kan hjælpe os via den nye artikel 8, Risikovurdering og risikostyring af indvindingsoplandene for indvindingssteder af

DANSKE REGIONER
DAMPFÆRGEVEJ 22
2100 KØBENHAVN Ø
+45 35 29 81 00
REGIONER@REGIONER.DK
REGIONER.DK

drikkevand. I direktivets terminologi skal den afhjælpende indsats, som regionerne står for, koordineres med den forebyggende indsats, som kommunerne står for. Denne indsats skal defineres og gennemføres i vandets geografi, dvs. for de områder, hvor grundvandet dannes og løber mod vandværkernes indvindingsboringer.

I Danmark har vi allerede et godt grundlag for risikovurdering og risikostyring af forureningstrusler i oplande til indvinding af drikkevand. Kommunerne udarbejder indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse, som beskriver den forebyggende indsats, mens regionerne, som står for den afhjælpende indsats, udarbejder en årlig handleplan. For at få en mere langsigtet prioritering af opgaven udarbejder regionerne desuden strategier for jordforureningsopgaven med et længere tidsperspektiv.

I lovforslagets § 10 a foreslås det, at det er miljøministeren, der foretager risikovurdering og risikostyring af indvindingsoplande. Til brug for dette arbejde foreslås bemyndigelser til at fastsætte bestemmelser om regioners og kommuners bidrag til risikovurdering og risikostyring samt indberetning af disse. Opgaverne forventes delegeret til Miljøstyrelsen.

Da der er tale om opgaver, som allerede løses af regioner og kommuner, vil der efter Danske Regioners opfattelse være tale om en rent administrativ overbygning på de opgaver, vi allerede løser i dag. Dette vil føre til centralisering, øget administration og ikke give en bedre beskyttelse af grundvandet. Samtidig har vi en bekymring for, om en administrativ styrelse vil få beføjelser, som går ud over de decentrale myndigheders politiske handlerum og prioritering.

Vi foreslår, at man i stedet stiller krav til regioner og kommuner om at udarbejde risikovurdering og risikostyring i fællesskab på baggrund af de strategier, handleplaner og indsatsprogrammer, som allerede udarbejdes i dag. Regioner og kommuner samarbejder allerede i dag om grundvandsbeskyttelsen, men grundet forskelle i kadence og rapporteringskrav mv. foreligger der ikke samlede planer for indvindingsoplande. Ved at samle regioners og kommuners indsatser i tilbagevendende 6-årige risikostyringsplaner, som direktivet foreskriver, kan vi få en bedre og mere sammenhængende grundvandsbeskyttelse, uden at det fører til mere administration.

Øvrige bemærkninger

Grundet lovforslagets omfang og tekniske karakter supplerer Danske Regioner med tekniske bemærkninger, som er vedlagt.

Venlig hilsen



Anders Kühnau

Formand



Stephanie Lose

Næstformand

Tekniske bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v. (gennemførelse af drikkevandsdirektivet) (j.nr. 2021-814)

Danske Regioner har sendt hørings svar til udkast til forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven m.v. (gennemførelse af drikkevandsdirektivet). Ud over hørings svaret har vi en række bemærkninger af mere teknisk karakter, som findes i dette notat. Bemærkningerne knytter sig primært til anvendelsen af begreber og definitioner, særligt:

- Grundvand
- Indvindingsoplande
- Kategorisering af vandforsyninger (almene vfs. mv.)

Grundvand

I lovforslaget er det valgt at fastholde vandforsyningslovens hidtidige definition af grundvand som "Vand, som gennem brønde, boringer eller kildevæld indvindes eller kan indvindes fra undergrunden."

Drikkevandsdirektivet anvender også begrebet grundvand, men på baggrund af definitionen i vandrammedirektivet: "alt vand under jordoverfladen i den mættede zone og i direkte kontakt med jorden eller undergrunden".

Vi kan ikke umiddelbart gennemskue konsekvenserne af at fastholde en definition, der ikke er direktivkonform, men opfordrer til at dette overvejes nøje. Tilsvarende gør sig formentlig gældende for overfladevand.

Oversættelse af begrebet "catchment areas"

Beskyttelsen af drikkevandet i ressourcen er fastsat i artikel 8. Når man skal beskytte drikkevandsressourcen, så er det essentielt at fastslå, hvilket område, der skal beskyttes. I direktivet er dette område fastlagt i artikel 8 som indvindingsoplandet (catchment areas for abstraction points). Indvindingsoplandet er en kendt faglig betegnelse for det område, hvorfra vand bevæger sig mod en indvinding.

Miljøministeriet mener, at der er tale om en oversættelsesfejl og ønsker at ændre betegnelsen indvindingsoplande i artikel 8 til den nyopfundne betegnelse "tilstrømningsområder". Denne betegnelse bruges herefter i lovforslaget og i samtlige lovbetragtninger. Begrundelsen er angiveligt, at man ikke kan anvende en definition som eksempelvis grundvandsdannende oplande, på noget som endnu ikke er kortlagt. Desværre medfører den anvendte definition af tilstrømningsområder, at 95 % af Danmarks areal er omfattet. Hensigten er så, må man formode, senere at indsnævre indsatsen.

Ministeriet definerer tilstrømningsområder som de 504 grundvandsforekomster efter vandområdeplanerne, hvor der indvindes drikkevand. Disse dækker 95 % af Danmarks areal. Dermed er der næppe tale om den mere målrettede beskyttelse,

som er direktivets formål relativt til den mere generelle beskyttelse i Vandrammedirektivet, hvor det i udgangspunktet er alt vand der beskyttes.

Det er heller næppe hensigten at udvide regionernes i forvejen omfattende opgave med jordforurening, men det vil være konsekvensen, hvis man tager den risikovurdering alvorligt, som skal gennemføres for indvindingsoplandene efter direktivet. Regionernes indsats over for jordforureninger, der kan true grundvand, er p.t. fokuseret på områder med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og indvindingsoplande uden for OSD. Disse områder dækker tilsammen ca. 40 % af Danmarks areal. Det er mere end indvindingsoplande, men væsentlig mindre og derfor mere fokuseret end "tilstrømningsområderne".

Det er Danske Regioners opfattelse, at den lancerede betegnelse "tilstrømningsområder", hverken er formålstjenstlig eller direktivkonform. I stedet bør man holde fast ved den eksisterende betegnelse "indvindingsoplande", og så definere den som det areal, hvor grundvandsdannelsen tilløber til et konkret indvindingspunkt. Ud fra en ordlydsfortolkning, vil det være mere retvisende. Dette "grundvandsdannende opland" er defineret i GEUS' Geo - vejledning 2017, Hydrologisk vejledning. Henriksen et al. (side 5.13.1). Det forhold, at man evt. ikke kender omfanget af samtlige grundvandsdannende oplande, bør ikke føre til, at man anvender en uhensigtsmæssig definition.

Det bemærkes, at begrebet "indvindingsopland" allerede anvendes mange steder i dansk lovgivning for det område, hvor der er behov for indsatser af hensyn til grundvandsbeskyttelsen, hvilket også må antages at være hensigten med udpegningen af indvindingsoplande efter vandforsyningsloven. Indvindingsoplande indgår blandt andet i bekendtgørelse om fastlæggelse af indsatsområder for den offentlige indsats over for forurenede jord.

Definitionen af tilstrømningsområder er heller ikke direktivkonform efter en formålsfortolkning. Formålet med direktivet er "at beskytte menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af enhver forurening af drikkevand". For at en risikokortlægning og en risikostyring skal bidrage til dette formål, må kortlægningen og indsatsen gå på det vand, der indvindes. En indsats, der ligger uden for det grundvandsdannende opland, bidrager ikke til dette formål. Dette understøttes af den fortolkning, der anvendes i vores nabolande.

Forståelsen af indvindingsoplande i vores EU-nabolande

Sverige

En grundvandsforekomst har ligesom på dansk sit eget ord (grundvattenförekomst) efter Vandrammedirektivet, som er forskelligt fra indvindingsopland (tillrinningsområde) i Drikkevandsdirektivet. I Sverige er et indvindingsopland i konteksten af Drikkevandsdirektivet defineret i "[Betänkande av 2020 års dricksvattenutredning](#)", Stockholm 2021 (vores oversættelse):

"Udtrykket 'indvindingsopland' skal forstås som hele området, hvorfra nedbør eller andet vand kan flyde mod eller afledes til det punkt, hvor drikkevand indvindes. Det er vandmyndighederne, der skal fastlægge indvindingsoplande for punkter, hvor drikkevand trækkes i de respektive vanddistrikter. Eventuelle grænseoverskridende

indvindingsoplande kan behandles via de kontakter, der håndterer andre grænseoverskridende spørgsmål inden for vandforvaltning." (Side 181)

Der anvendes en proportionalitetsvurdering. Det understreges, at der ikke skal udpeges for store områder - eller inkluderes områder, der er ubetydelige:

"Der er store indvindingsoplande i Sverige. Det er blevet påpeget i undersøgelsen, at det ville være ekstremt svært og dyrt at vurdere risiko og risikostyring for sådanne områder. I modsætning hertil kan der også være tale om relativt begrænsede områder, måske endda så små, at det kan være uforholdsmæssigt at udføre en så omfattende risikovurdering, som direktivet kræver for hvert enkelt område." (Side 183)

Der er altså efter svensk fortolkning tale om en omfattende risikovurdering. Det følger heraf, at den risikobaserede tilgang er et understøttende princip i afgrænsningen af indvindingsoplandet. Den svenske stat har indhentet en udtalelse fra Kommissionens Generaldirektorat for Miljø:

"Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø foreslår, at afgrænsningen bør baseres på en individuel vurdering og formålet med risikovurderingen. Undersøgelsen har haft uformel kontakt med DG-funktionærer, og de har angivet, at artikel 8, stk. 2, bør give medlemsstaterne en vis fleksibilitet til at identificere og kortlægge indvindingsoplande for drikkevandsindvindinger. Desuden anføres det, at begrebet selv er uadskilleligt forbundet med den risikobaserede tilgang." (Side 183)

Der er en tæt forbindelse mellem Vandrammedirektivet og Drikkevandsdirektivet, da det sidste sigter mod at genbruge de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med det første. Denne forbindelse strækker sig dog ikke til definitionen eller afgrænsningen af indvindingsoplande:

"Artikel 8 i Drikkevandsdirektivet for 2020 har skabt et tæt forhold mellem dette direktiv og EU's Vandrammedirektiv med hensyn til indvindingsoplande for drikkevandstrækningspunkter. Hele formålet med tydeligt at henvise til EU's Vandrammedirektiv i Drikkevandsdirektivet for 2020 er, at der skal være en koordination og genanvendelse af vandforvaltningens oplysninger, når risikovurderingen og risikostyringen vedrører indvindingsoplande." (side 184)

Finland

I Finland blev EU's drikkevandsdirektiv implementeret ved ændringer af loven om sundhedsbeskyttelse, vandforsyning og miljøbeskyttelse samt loven om markedsføringstilsyn med visse produkter. Derudover blev direktivet implementeret gennem lovgivning på lavere niveau vedrørende kvaliteten og risikovurderingen af råvand og drikkevand, selvkontrol af drikkevandsforsyningsanlæg, vandforsyningssystemer og information samt vandforsyningssystemer i bygninger.

I [regeringsdekretet \(7/2023, 5.1.2023\)](#) om risikostyring og selvkontrol af drikkevandsproduktionskæden er definitionen af indvindingsoplande et område, hvorfra vand transporteres til grundvandsindvindingsstedet ved en vis mængde pumpeaktivitet eller overfladevand, der påvirker råvandets kvalitet, hvor vand dannes og transporteres til indvindingsstedet.

Holland

I Holland er der udarbejdet definitioner i forbindelse med Drikkevandsdirektivet i et udkast til dokumentet "Protocol Risicobeoordeling en -beheer voor Drinkwaterwinning, Definitiedocument," Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 20. januar 2023.

Det udkast til definition bemærker, at indvindingsopland for indvindingssteder ikke er defineret i Drikkevandsdirektivet, men i den hollandske gennemførelse er det fortolket som (vores oversættelse):

"Et tilstrækkeligt stort område omkring indvindingen, hvor mulige risici for indvindingen identificeres, herunder undergrunden i den udstrækning, denne kan påvirke indvindingen. Dokumentationen af området må mindst omfatte beskyttelsesområdet for grundvandet. Efter myndighedernes opfattelse kan dokumentationen udvides til også at omfatte en større del af indvindingsoplandet for den pågældende indvinding i det omfang, det er nødvendigt og hensigtsmæssigt for den konkrete indvinding og risikovurdering.

Et indvindingsopland er en rumlig enhed af en vis størrelse. For grundvand er denne rumlige enhed mindre end en grundvandsforekomst, for overfladevand er den rumlige enhed ofte større end en WFD-overfladevandsforekomst.

Det skal afgøres nærmere fra sag til sag (i forbindelse med områdedokumentationen), hvor udpegningen går. Det er klart, at dette i hvert fald skal vedrøre det område, der er relevant for vandindvindingskvalitet og de tilstedeværende risici."

Det bemærkes af det hollandske ministerium, at de områder, der overvejes i forbindelse med Drikkevandsdirektivets artikel 8 vedrørende risikovurdering og -styring, er meget mindre end grundvandsforekomsterne, der er udpeget i Vandrammedirektivet. Men der er en forbindelse mellem de to direktiver, fordi en del af foranstaltningerne i Drikkevandsdirektivets artikel 8 bidrager til planlægningscyklussen i henhold til Vandrammedirektivet.

Tyskland

Den nye tyske drikkevandsforordning (Verordnung über Einzugsgebiete von Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung) blev offentliggjort den 23. juni 2023 og trådte i kraft den 24. juni uden overgangsperiode. Det definerer ikke begrebet indvindingsopland (Einzugsgebiet).

Derfor vil det blive ledsaget af en supplerende regulering for oplande til drikkevandsindvinding (Trinkwassereinzugsgebietsverordnung). I den nuværende version af dette dokument er et indvindingsopland (Einzugsgebiet) i §2 er defineret som "et område, hvorfra grundvand eller overfladevand når et eller flere indtogssteder for et drikkevandsproduktionsanlæg".

Det er ansøgerens pligt at etablere udstrækningen af indvindingsoplandet, og det påhviler den ansvarlige myndighed at fastlægge risikostyringsforanstaltninger.

Den ansvarlige myndighed kan dog hjælpe med at gøre oplysningerne tilgængelige. I §§ 4 og 5 er det præciseret, at "Beregningen af et eller flere grundvandsindvindingsoplande omfatter et vandindvindingsanlægs underjordiske opland under hensyntagen til de af vandlovens tilladte indvindingsmængder. Hvis indvindingsoplandet er angivet i tilladelsen, eller bemyndigelsen til indvinding af grundvand, er denne bestemmelse afgørende."

Med andre ord er indvindingsoplandets udstrækning nært forbundet med mængden af indvundet vand. Denne definition diskvalificerer derfor fortolkningen af et indvindingsopland som værende lig med udstrækningen af en samlet grundvandsforekomst (Grundwasserkörper) i vandrammedirektivets forstand, uanset om vandet indvindes fra en sådan enhed.

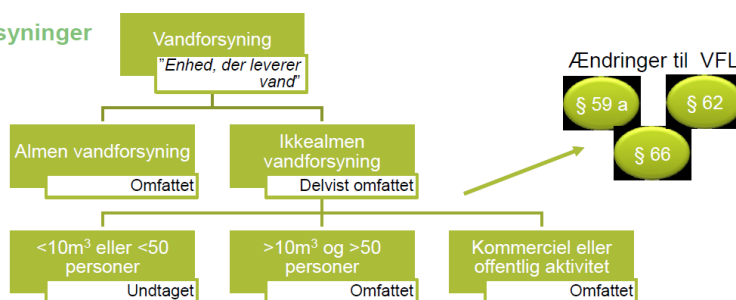
Almene vandforsyninger

Drikkevandsdirektivet giver i artikel 3, 3 (b) mulighed for at undtage forsyninger, der leverer mindre end 10 m³ om dagen eller forsyner færre end 50 personer, medmindre der er tale om en kommerciel eller offentlig aktivitet.

Den danske vandforsyningslov anvender begrebet *almen* vandforsyning for vandforsyningsanlæg, der forsyner mindst 10 ejendomme. Almene vandforsyninger har dels en række pligter, bl.a. forsyningspligt, men også rettigheder i form af grundvandskortlægning og beskyttelse. Grænsen på 10 ejendomme blev fastsat med Vandforsyningsloven af 1978.

Med lovforslaget bevares den nuværende definition af almene vandforsyninger, samtidig med at drikkevandsdirektivets definition indføres. Det medfører en væsentligt øget kompleksitet for de decentrale myndigheder, der skal administrere lovgivningen, som det fremgår af figuren nedenfor (fra Miljøministeriets præsentation ved informationsmøde 22. september 2023).

Små og store vandforsyninger



Det bør overvejes, om der i højere grad kan ske en sammensmeltning af definitionerne og forenkling af reglerne. I den forbindelse bemærkes det, at fastlæggelsen af indvindingsoplande for forsyninger, der indvinder mindre end 3.650 m³ om året vil være usikker, og at større investeringer i grundvandsbeskyttelse for disse, herunder oprensning af forurening, sjældent vil være proportionalt.