

[...]

Jord & Affald
J.nr. 335/04-0036
Ref. LIHAN/OKI
Den 28. juni 2006

Klage over Nørager Kommunes påbud af den 21. september 2004 om oprensning efter oliespild på ejendommen beliggende [...].

1. Klage til Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen modtog den 25. oktober 2004 Advokat [A]'s klage over Nørager Kommunes påbud af den 21. september 2004. Advokat [A] repræsenterer påbudsadressat og grundejer [...] (herefter grundejer) og dennes forsikringsselskab [...]. [...] forsikringsselskabet er ikke selvstændig klageberettiget.

2. Miljøstyrelsens afgørelse

Miljøstyrelsen ændrer Nørager Kommunes afgørelse af 21. september 2004 således, at grundejer påbydes at foranledige udførelse af undersøgelse med henblik på en nærmere afgrænsning og risikovurdering af forureningen.

Der henvises til afsnittene 7 og 8 for en nærmere redegørelse. Vejledning om eventuel klage over Miljøstyrelsens afgørelse findes i afsnit 9.

3. Sagens baggrund

I forbindelse med påfyldning af diesel på en traktor i en maskinhall på ejendommen beliggende [...] (herefter kaldet ejendommen) den 21. oktober 2003 løb tanken på traktoren over, hvorved der strømmede 700 – 800 l dieselolie ud på jorden.

Da grundejer opdagede spildet, iværksatte han en oprydning af den umiddelbart synligt forurenede jord i maskinhallen. På grund af en mindre terrænhældning i hallen skete der en overfladisk afstrømning af dieselolie fra spildstedet mod vest og syd. Grundejeren bortgravede ca. 43 m³ jord.

Gulvet i maskinhallen bestod af stabilgrus, der stedvist var iblandet murbrokker til en dybde af 0,6 – 0,7 m. Under stabilgruset var der sandet ler. Afgravningen blev foretaget til 0,8 m under terræn indenfor et område på ca. 6 gange 9 m.

Grundejer henvendte sig den 22. oktober 2003 til Teknisk Forvaltning, Nørager Kommune, der samme dag foretog tilsyn på ejendommen. På trods af den foretagne afgravning var der tydelige tegn på dieselforening i jorden indenfor spildområdet.

Den 30. oktober 2003 varslede Nørager Kommune et påbud til grundejer om at undersøge omfanget af dieseloliespildet og vurdere behovet for yderligere afhjælpende foranstaltninger. Den 18. november 2003 blev påbuddet udstedt.

Den 11. november 2003 udførte Dansk Geo-servEx A/S (DGE) 28 håndboringer med 2" vridbor. Den 1. december 2003 udførte DGE 4 uforede snegleboringer med borerig på ejendommen.

DGE afrapporterede undersøgelserne ved rapport af den 22. december 2003. Analyser af de udtagne jordprøver påviste en kraftig olieforurening i udgravningen. Forureningen blev afgrænset i dybden til 3,8 m under terræn, og analyserne viser, at forureningen er væsentligt aftagende fra 1,5 m under terræn.

DGE vurderede, at der ikke var fare for arealanvendelsen eller indeklimaet. Hvis den øverste halve meter jord lige uden for porten ind til maskinhallen blev udskiftet, ville risikoen for at komme i berøring med forureningen være elimineret. Samlet set vurderede DGE, at forureningen var uden betydning i forhold til vandindvinding og recipienter.

I brev af den 27. februar 2004 besvarede DGE Nørager Kommunes anmodning om uddybning af omkostningerne forbundet med forskellige oprydningsscenarioer således:

1. Oprensning af terrænnær forurening foran maskinhus til 0,5 m. under terræn blev anslået til at koste 53.000 kr. ex. moms.
2. Afgravning af forurening i området udenfor maskinhuset til ca. 3 m. under terræn, i alt ca. 30 m³, blev anslået til at koste 117.000 kr. ex. moms.
3. Afgravning af forurening i området udenfor maskinhuset til ca. 3 m. under terræn og i maskinhuset til ca. 3,5 m. under terræn, i alt ca. 200 m³, blev anslået til at koste 217.000 kr. ex. moms.

Herudover skal lægges omkostninger til den allerede foretagne afgravning, hvilket udgjorde 35.300 kr. ex. Moms.

Yderligere bad Nørager Kommune DGE om at vurdere, hvad en kortlægning af det forurenede område ville betyde for ejendommens værdi. DGE afviste at foretage denne vurdering.

Advokat [A] anmodede pr. brev af den 1. april 2004 Nørager Kommune om at bekræfte, at kommunen kunne tiltræde, at oprensning skete, som anført i oprensningsscenarie 1, idet påbud om oprensning som i scenarie 2 og 3 efter Advokat [A]'s vurdering stred mod proportionalitetsprincippet.

I brev til Nørager Kommune af den 2. maj 2004 anførte grundejer, at han kun kunne acceptere en fuld oprensning, idet ejendommen ellers blev kortlagt.

Pr. brev af den 14. maj 2004 varslede Nørager Kommune et påbud om afhjælpende foranstaltninger efter dieselspildet på ejendommen. Kommunen påtænkte at påbyde hele forureningen fjernet under henvisning til:

- Ejendommen er beliggende i område med drikkevandsinteresser og med et område med særlige drikkevandsinteresser 1400 m. nordvest for forureningen. 1200 m. sydøst for forureningen er der indvindingsopland for Rørbæk Vandværk. Ejendommen har egen vandforsyning 50 m. nordøst for forureningen.

- Nordjyllands Amts udtaler, med forbehold for manglende afgrænsning af forureningen i dybden og de få akkrediterede prøver til at bedømme kildestyrken, at restforureningen ikke vurderes at udgøre en fare for den overordnede grundvandsressource i området. Hvis der efterlades restforurening, må det påregnes, at en del af ejendommen kortlægges på vidensniveau 2 i henhold til jordforureningsloven.
- At der er behov for fuldstændig oprensning for at sikre indeklima og grundvand.

Advokat [A] bad pr. brev af den 24. juni 2004 Nørager Kommune redegøre for, på hvilket grundlag kommunen fremsatte krav om fuldstændig oprensning, henset til rapporten fra DGE af den 22. december 2003. Advokat [A] gjorde i den forbindelse gældende, at den krævede oprensning var langt mere vidtgående end påkrævet.

Pr. brev af den 23. august 2004 fremsendte Nørager Kommune "forny et varsel af påbud om oprensning efter dieseloliespild på [...]" med samme begrundelse som i varslet af den 14. maj 2004. Det påklagede påbud blev udstedt den 21. september 2004.

4. Påbudets indhold

Nørager Kommunes påbud af den 21. september 2004 havde følgende ordlyd:

"... Ejendommen er beliggende i område med drikkevandsinteresser og med område med særlige drikkevandsinteresser cirka 1400 meter nordvest for forureningen. Cirka 1200 meter sydøst for forureningen er der indvindingsopland for Rørbæk Vandværk. [...] har egen vandforsyning med brønden beliggende i gårdspladsen cirka 50 meter nordøst for forureningen.

... På baggrund af de gennemførte tilsyn og det foreliggende materiale meddelte Nørager Kommune ved skrivelse af 14. maj 2004 forvarsel om påbud om oprensning således, at der ikke er fare for forurening af grundvand og indeklima fra forureningen. Det vil sige en oprensning således at al forurenede materiale fjernes. Der vil efter oprensning skulle dokumenteres, at der ikke er restforurening. (...)

Sagen har den 2. august 2004 været til fornyet behandling i Udvalget for Teknik og Miljø. Udvalget besluttede på mødet, at fastholde den oprindelige beslutning. Kommunen skal præcisere, at der er tale om en genopretning svarende til opgravning af den forurenede jord ned til en dybde af mindst 3 m med en forureningskoncentration på maksimalt 100 mg totalkulbrinter/kg TS. (...)

På baggrund af ovenstående vil Nørager Kommune hermed meddele påbud om oprensning således, at der ikke er fare for forurening af grundvand og indeklima fra forureningen. Det vil sige en oprensning således at al forurenede materiale fjernes. Der vil efter oprensningen skulle dokumenteres, at der ikke er restforurening med en forureningskoncentration over 100 mg totalkulbrinter/kg TS. Påbuddet meddeles i henhold til § 41, i Lov om forurenede jord (lov nr. 370 af 2. juni 1999 med senere ændringer). Påbuddet skal være opfyldt senest den 15. januar 2005."

5. Klagens indhold

Advokat [A] klagede på vegne af [forsikringsselskabet] over Nørager Kommunes påbud. Baggrunden for klagen var:

- Nørager Kommune anførte i påbuddet, at ejendommen var beliggende i et område med særlige drikkevandsinteresser. Dette stemmer imidlertid ikke overens med den af Nørager Kommune indhentede rapport fra DGE, idet det konkluderes i rapporten, at der ikke er fare for vandindvinding og recipienter.
- Advokat [A] gjorde gældende, at det udstedte påbud ikke var proportionalt, idet påbuddet var mere vidtgående end påkrævet. DGE foreslår tre løsninger, der alle var miljømæssigt fuldt tilfredsstillende. Da der hverken var risiko for drikkevandsressourcer, indeklime eller afgrøder, hvis løsning 1 blev valgt, var der ikke grundlag for at iværksætte dyrere foranstaltninger end løsning 1.

6. Parternes yderligere bemærkninger

Miljøstyrelsen bad pr. e-mail af den 21. december 2003 Advokat [A] redegøre for, på hvilket grundlag [forsikringsselskabet] var berettiget til at klage over Nørager Kommunes påbud til [grundejeren]. Baggrunden for Miljøstyrelsens anmodning var, at der ikke under høringen af det varslede påbud var enighed mellem grundejer og [forsikringsselskabet] om indholdet af påbuddet.

Advokat [A] anførte i e-mail af den 23. februar 2006, at der var tale om en misforståelse, idet klagen var indgivet af Advokat [A] som advokat for grundejer og [forsikringsselskabet]. Ved en fejl var grundejer ikke anført i klagen.

7. Miljøstyrelsens bemærkninger

7.1 Regelgrundlaget

Klageadgang

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at en påbudsadressats forsikringsselskab som udgangspunkt ikke er selvstændigt klageberettiget i forhold til afgørelser efter jordforureningslovens § 41. I nærværende sag er grundejer klageberettiget, og klagen er indgivet på hans vegne.

Hjemmel

Jordforureningslovens § 41 giver hjemmel til, at miljømyndighederne kan påbyde en forurener at iværksætte afhjælpende foranstaltninger for en forurening. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 41

For forureninger, der sker den 1. januar 2001 eller senere, kan miljømyndigheden, jf. § 39, meddele forureneren påbud om at fjerne en konstateret forurening og genoprette den hidtidige tilstand eller foretage tilsvarende afhjælpende foranstaltninger. *Stk. 2.* Påbud kan meddeles, uanset hvordan forureningen er sket, jf. dog stk. 3, nr. 2. Påbud kan ikke meddeles, hvor forureningen er opstået på grund af krig, borgerlige uroligheder, atomskader eller naturkatastrofer. Påbud kan heller ikke meddeles, hvor forureningen er opstået på grund af brand eller hærværk, som ikke skyldes forurenerens uforsvarlige adfærd eller en adfærd, hvorefter forureneren er omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning.

Stk. 3. Som forurener anses:

1) Den, der i erhvervsmæssigt eller offentligt øjemed driver eller drev den virksomhed eller anvender eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører. Forureningen eller en del heraf skal være sket i den pågældende driftsperiode.

2) Andre, der har forårsaget en forurening, såfremt forureningen skyldes uforsvarlig adfærd eller en adfærd, der er omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning.

Stk. 4. Påbud kan ikke meddeles, hvis der er gået 30 år eller mere efter ophøret af den produktionsmetode eller anvendelsen af det anlæg, der forårsagede eller kunne forårsage forureningen.

Jordforureningslovens påbudsbestemmelser, herunder § 41, bygger på genopretningsprincippet. Genopretningsprincippet indebærer, at forurening som udgangspunkt skal fjernes svarende til situationen før forureningen indtraf, medmindre der foreligger en høj grad af sikkerhed for, en efterladt forurening (restforurening) hverken aktuelt eller i fremtiden indebærer en miljø- eller sundhedsmæssig risiko.

Det er i denne sammenhæng Miljøstyrelsens opfattelse at risiko for miljø og sundhed skal være velundersøgt således, at der kan ske genopretning eller fastlægges afværgeforanstaltninger, der imødegår eventuelle risici. Samtidig er det vigtigt, at fordele og ulemper, herunder omkostningerne, forbundet med de mulige afværgeforanstaltninger belyses, således at afværgeindsatsen kan fastlægges i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip kan ikke føre til, at der med risiko for miljø eller sundhed efterlades restforureninger, med mindre der er et åbenbart misforhold mellem oprydningsomkostningerne og en noget fjerntliggende risiko for miljø eller sundhed.

Ved vurderingen af om der foreligger en høj grad af sikkerhed for, at en efterladt forurening hverken aktuelt eller i fremtiden vil udgøre en miljø- eller sundhedsmæssig risiko, skal der tages højde for en eventuel mere følsom arealanvendelse på et senere tidspunkt. Det kan således ikke uden videre lægges til grund, at de fysiske forhold på ejendommen, det vil sige eksisterende befæstelser og bygninger med videre, opretholdes uændrede.

7.2 Det tekniske grundlag

Afgrænsning af forureningen

Jordforureningen er ifølge DGE's rapport af december 2003 afgrænset mod syd, vest og nord, samt stort set også mod øst. I dybden er jordforureningen afgrænset til 3,8 meters dybde i boring HB21. Der er ved forureningsundersøgelsen ikke truffet noget sekundært grundvandsmagasin mellem terræn og 5 meters dybde.

Miljøstyrelsen er enig i, at forureningen er afgrænset mod nord, syd og vest, mens den mod øst ikke er afgrænset, idet der ses tegn på forurening i borerne HB17, HB18 og HB19. Med hensyn til afgrænsning i dybden viser PID-målingerne fra boring HB16 et udslag på 569 i 2,3 meters dybde, mens PID-målingerne i boring HB21 kun viser 273 i 2,0 meters dybde. Dette indikerer, at forureningen ved HB16 kan have spredt sig dybere end ved HB21. Det kan ikke udelukkes, at dette også er tilfældet andre steder i forureningsens kildeområde, idet blandt andet borerne HB5 og HB6 også viser tegn på kraftig forurening, som ikke er afgrænset til dybden af borerne.

Risici ved forureningen

DGE vurderer, at der ikke er nogen risiko for kontakt med forureningen eller indeklima ved den nuværende, ikke følsomme arealanvendelse som maskinhal. Endvi-

dere vurderer DGE, at der ikke er nogen risiko for vandindvinding eller recipienter i området, idet der er ca. 2 km til det nærmeste vandværk og ca. 3 km til det nærmeste vandløb, størstedelen af forureningen er beliggende under en bygning med ringe udvaskning til følge, og der er stor afstand ned til grundvandet.

Miljøstyrelsen finder, at risikovurderingen ikke kun bør tage hensyn til de nuværende forhold men også til fremtidige mulige ændringer i forholdene, som for eksempel ændring til en mere følsom arealanvendelse eller vandindvinding tættere på lokaliteten.

For arealanvendelsen medfører dette, at det i princippet bør være muligt at opføre boligbyggeri med kælder overalt på ejendommen. Dvs. forurenede jord, der kan udgøre en kontaktrisiko, skal fjernes ned til minimum 3,0 meters dybde, medmindre forureningen er beliggende under en eksisterende bygning af permanent karakter, og dette samtidig gør det uforholdsmæssigt dyrt at fjerne forureningen. Endvidere skal det ved beregninger sandsynliggøres, at en eventuel restforurening ikke udgør et indeklimaproblem ved den nuværende eller en eventuel senere følsom arealanvendelse.

Vurderingen af risikoen for grundvandet bør tage udgangspunkt i, at det skal være muligt at foretage vandindvinding umiddelbart under lokaliteten, hvis grundvandsmagasinets ydeevne og grundvandskvaliteten i øvrigt muliggør vandindvinding. Grundvandet umiddelbart under lokaliteten skal således overholde grundvandskriterierne. Risikovurderingen skal være baseret på konkrete målinger og beregninger, eksempelvis ved brug af de målte forureningskoncentrationer i jorden og Miljøstyrelsens JAGG-program, trin 1.

Med hensyn til recipienter viser kort over området, at den nærmeste recipient tilsyneladende er et vandløb ca. 300 m nordøst for lokaliteten. Dette er dog stadig en forholdsvis stor afstand, og da der ikke er terrænnært grundvand eller andre særlige horisontale spredningsveje for forureningen, er Miljøstyrelsen enig med DGE i, at der ikke er nogen risiko for recipienter i området, under forudsætning af, at forureningsudbredelsen og de hydrogeologiske forhold ikke er væsentligt anderledes end antaget i DGE's rapport.

Omkostninger ved fjernelse af forureningen i forhold til risikoen

Der kan ikke på det foreliggende grundlag foretages en proportionalitetsafvejning mellem omkostningerne til fjernelse af forureningen i forhold til risikoen ved denne, da forureningen først skal afgrænses fuldstændigt, og der skal laves en fyldestgørende risikovurdering, jf. forudgående afsnit.

8. Miljøstyrelsens afgørelse

Miljøstyrelsen vurderer, at den udførte forureningsafgrænsning og risikovurdering ikke er tilstrækkelig fyldestgørende til at kunne bedømme, hvor meget forurening, det er nødvendigt at fjerne, herunder foretage en proportionalitetsvurdering af omkostningerne til fjernelse af forureningen i forhold til risikoen ved denne.

Som følge heraf ændrer Miljøstyrelsen Nørager Kommunes afgørelse af 21. september 2004 til følgende undersøgelsespåbud:

I medfør af jordforureningslovens § 40 påbydes ejeren af matr. Nr. [...], følgende:

- 1) At afgrænse restforureningen i jorden i maskinhallen på [...] ved udførelse af mindst 5 boringer, heraf 2 i maskinhallen øst for henholdsvis boring HB18 og HB19 samt 3 boringer i maksinhallen ved henholdsvis boring HB5, HB6 og HB16. Boringerne udføres til minimum 3,0 m u.t. Hvis der træffes forurening i en boring, skal boringen derudover som minimum føres ned til 1 meter under bund af forureningen. Alternativt til lodrette boringer kan der udføres et antal skråboringer eller vandrette boringer ind under bygningen, således at forureningen afgrænses horisontalt og vertikalt i samme omfang som ved lodrette boringer. Der udtages jordprøver minimum for hver halve meter til geologisk og forureningsmæssig beskrivelse samt PID-måling. Fra hver boring udvælges mindst én jordprøve til kemisk analyse for oliekomponenter. Boringerne filter-sættes i eventuelle vandførende lag, og der udtages vandprøver fra alle filter-satte boringer til kemisk analyse for oliekomponenter (total kulbrinter og BTEX). Endelig skal de geologiske og hydrogeologiske forhold af betydning for en eventuel forureningsspredning til det primære magasin belyses nærmere.

Alternativt til udførelse af supplerende boringer kan afgrænsningen af forureningen foretages i forbindelse med afgravning af forurenede jord i og uden for bygningen. Hvis der i så tilfælde efterlades restforurening, skal kildestyrke og omfang af den forurening, som ikke bortgraves i første omgang, dokumenteres ved supplerende boringer eller prøver i afgravningens sider og bund, så forureningsudbredelsen afgrænses i minimum samme omfang som ved de ovenfor beskrevne supplerende boringer. Miljøstyrelsen skal i denne sammenhæng yderligere gøre opmærksom på, at såfremt der reetableres, før der er taget endelig stilling til afhjælpende foranstaltninger, vil yderligere omkostninger til eventuel genopstart af afgravning ikke indgå i den samlede proportionalitetsvurdering.

- 2) Med baggrund i undersøgelsesresultaterne udføres en risikovurdering for forureningen. Risikovurderingen skal omfatte nuværende og potentielle risici for indeklima, arealanvendelse og grundvandsressource samt recipienter, og den skal være underbygget af konkrete data og beregninger.
- 3) Såfremt risikovurderingen viser, at forureningen udgør en risiko, udarbejdes forslag for eliminering af denne risiko ved fjernelse af hele eller en del af forureningen. Forslaget skal omfatte en detaljeret beskrivelse af den tekniske løsning samt et økonomisk overslag herfor, specificeret på de væsentligste aktiviteter. Den tekniske løsning skal tilstræbe at fjerne al forurening, som udgør en risiko.
- 4) Undersøgelsesresultater og risikovurdering sendes sammen med eventuelt forslag for fjernelse af forureningen til godkendelse hos Nørager Kommune senest 8 uger efter datoen for denne afgørelse.

For tilrettelæggelse og udførelse af undersøgelse og oprensning henvises til Miljøstyrelsens vejledninger 6, 7, 11 og 13 fra 1998.

9. Klagevejledning

Miljøstyrelsens afgørelse kan efter jordforureningsloven¹ påklages til Miljøklagenævnet. Miljøklagenævnet er klagemyndighed for større eller principielle afgørelser². Miljøklagenævnet afgør selv, om sagen er "større eller principiel".

Hvis De ønsker at klage, skal klagen indsendes til Miljøklagenævnet³.

Miljøklagenævnet har følgende adresse:

Miljøklagenævnet
Frederiksborggade 15, 4.
1360 København K

Email: MKN@MKN.dk

De er klageberettiget som afgørelsens adressat. Det er herudover også enhver, der har en individuel og væsentlig interesse i sagens udfald. Afgørelsen kan endvidere påklages af embedslægeinstitutionen, Nordjyllands Amt samt Nørager Kommune⁴.

Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag⁵.

En klage over et påbud har opsættende virkning, medmindre Miljøklagenævnet træffer afgørelse om andet⁶. Dette betyder, at afgørelsen, såfremt afgørelsen påklages til Miljøklagenævnet, ikke skal afgørelsen efterkommes førend nævnet har taget stilling til sagen eller medmindre nævnet beslutter det modsatte.

Et retssag til prøvelse af denne afgørelse ved domstolene skal være anlagt inden 12 måneder efter, at afgørelsen er meddelt⁷.

Med venlig hilsen

Palle Boeck
Kontorchef

Ole Kiilerich

¹ Jævnfør § 83 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord

² afgørelser efter kapitel 5 i Lov om forurennet jord, herunder blandt andet § 48

³ Jævnfør § 84, stk. 1 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord

⁴ Jævnfør § 84, stk. 2, jævnfør § 82 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord

⁵ Jævnfør § 85, stk. 1, jævnfør § 81, stk. 1 og 2 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord

⁶ Jævnfør § 85, stk. 2 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord

⁷ Jævnfør § 87, stk. 1 i Lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord