

[...]

Jord & Affald
Journalnr. bedes anført ved besvarelse.
J.nr.M 335/05-0011
Ref.: PBR/jeg
Den 5. april 2005

Klage over Broby Kommunes påbud af 20. juni 2002 om yderligere oprensning på ejendommen matr. nr. [...], beliggende [...], 5672 Broby

1. Sagens indbringelse for Miljøstyrelsen

Broby Kommune har ved brev af 7. august 2002 til Miljøstyrelsen fremsendt klage fra advokatfirma [...] af 2. juli 2002 på vegne af [...]. Klagen vedrører det af Broby Kommune udstedte påbud af 20. juni 2002 om yderligere oprensning på ejendommen matr. nr. [...], beliggende [...], 5672 Broby. Kommunen har ved skrivelser af 1., 7. og 13. august 2002 fremsendt sagens akter til Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen beklager den langvarige behandlingstid. Dette skyldes, som det tidligere er blevet oplyst, at Miljøstyrelsen skulle afklare en række mere generelle og principielle juridiske og teknisk/faglige problemstillinger, som også har betydning for andre klagesager. Afklaring i Miljøstyrelsen af disse spørgsmål har taget længere tid end forventet.

2. Miljøstyrelsens afgørelse

Miljøstyrelsen omgør Broby Kommunes afgørelse af 20. juni 2002 til et påbud om undersøgelse, idet yderligere undersøgelser er påkrævede for en vurdering af forureningens udbredelse og risiko, samt for en endelig stillingtagen til i hvilket omfang, der skal ske oprensning.

Der henvises til afsnittene 9 og 10 for en nærmere redegørelse.

3. Baggrund for sagen

Broby Kommune fik den 20. september 2001 underretning om, at der den 19. september 2001 havde været et olieudslip på ca. 400 liter fyringsolie fra en overjordisk tank i en tilbygning (betegnet som baghus og stald) på ejendommen [...]. Udslippet, der blev konstateret på samme dag som olietanken var blevet fyldt op, skyldtes et hul i olietanken.

Ved kommunens besigtigelse på ejendommen den 20. september 2001, hvor grundejerne også var tilstede, blev det konstateret, at

- der i jorden langs betongulvet var olielugt og synlige tegn på oliespild,
- træet i murens bindingsværk var fugtigt af opsugt olie ca. 20 cm. op,
- olie fra den overjordiske 1.200 l tank var løbet ud på betongulvet i udhuset (dvs. ”baghuset”) og løbet hen over gulvet både langs ydermuren og tværs over rummet og ud under en trædør og ned i jorden udenfor.

Den forurenede ejendom forsynes med drikkevand fra [...] Vandværk, hvis borerer befinder sig en afstand af 1.500 meter fra forureningsstedet. Nærmeste enkeltvandsforsyning er [...], der ligger ca. 75 meter nord for ejendommen.

Ingeniørfirmaet COWI besigtigede på anmodning fra Oliebranchens Miljøpulje ejendommen den 20. september 2001. Der blev udført 3 håndboringer med henblik på at undersøge forureningens omfang.

Kommunen udstedte den 21. september 2001 et undersøgelses- og oprensningpåbud.

I samarbejde med Oliebranchens Miljøpulje lod [...] Ingeniørfirmaet COWI foretage undersøgelser. COWI fremkom med redegørelse af 12. oktober 2001 om mulighederne for afværgetiltag og opfyldelse af oprensningpåbudet. Det fremgår heraf, at

- forureningen fra olietanken er beliggende under et betongulv i staldbygningen/baghuset, der ifølge grundejeren er 300 år gammelt og i dårlig stand, til ca. 3 meter under terræn samt vest for baghuset til ca. 2 meter under terræn,
- undersøgelserne har vist en skønnet forureningsmængde på ca. 65 m³ jord med en samlet produktmængde på ca. 400 liter/332 kg. gasolie,
- der i en vandprøve udtaget i et "hot-spot" er konstateret en koncentration af total kulbrinter på 0,16 mg/l.,
- ca. 75 meter nord for lokaliteten er en privat vandboring tilhørende [...], der henter vand fra et overfladenært sekundært grundvandsmagasin i ca. 4,5 meters dybde, og
- lokaliteten ligger i et område med almindelige drikkevandsinteresser og inden for indvindingsoplandet til [...] Vandværk.

I redegørelsen opstilles to forskellige muligheder for afværgetiltag og opfyldelse af påbudet:

1. Fjernelse af hovedparten af forureningen vha. nedtagning af del af staldbygning (hermed menes formodentlig del af staldbygning inkl. baghus, MST bem.) og udførelse af boret armeret betonspuns. Der foretages nedbrydning af staldbygningen, hvor oliespildet er sket, hvorefter der etableres en boret armeret betonspuns, så der kan graves til ca. 3 meter under terræn. Hver enkelt boring udføres som Ø60 cm og spunsen udføres langs ny gavl og langs facade af staldbygningen. Udgifterne anslås til kr. 300.000,-, heraf kr. 225.000,- til entreprenørudgifter incl. eventuelle supplerende boringer til afgrænsning af restforurening under staldbygning. Af entreprenørudgifterne udgør nedrivning af bygningen m.v. ca. kr. 35.000,-. Det anføres, at fordelene ved denne løsning er, at hovedparten af den forurenede jord fjernes, og dermed fjernes ca. 350 l olie. Dermed forventes ingen kortlægning efter jordforureningsloven. Ulempen ved løsningen er, at den er relativt dyr og tidskrævende, ligesom udførelsen af spunsarbejdet giver risiko for sætningsskader i bygningen.
2. Fjernelse af den umiddelbart tilgængelige forurening, hvor der opgraves forurenede jord uden for bygningen i det omfang, det er muligt i forhold til bygningens fundering. Der kan sandsynligvis kun opgraves 0,5 meter forurenede jord langs bygningen. Der vil blive gravet til ca. 1 meter under terræn jo større afstanden til bygningen bliver. Der udlægges et miljønet, hvor den efterladte forurening er nærmere terræn end 1 meter. Samtidig skal ejendommen [...] tilbydes tilslutning til privat vandværk, hvilket indebærer en omkostning på ca. kr. 45.000,-. Som fordel angives, at løsningen er billigere og mindre tidskrævende, da de store udgifter til sikring af bygning undgås, mens det som ulempe angives, at der efterlades restforurening i jorden i en størrelsesorden, så kortlægning efter jordforureningsloven på vidensniveau 2 må forventes. Løsningen indebærer, at der efterlades ca. 250 l olie i jorden.

I redegørelsens risikovurdering er det om løsning 1 anført, at løsningen indebærer en forventning om ingen kontakt- og indeklimarisiko, idet forureningen sandsynligvis fjernes fuldstændig. Der forventes ligeledes ingen risiko for grundvandet, grundet den relativt store afstand til den nærmeste offentlige indvindingsboring samt den relativt lave koncentration i boring B 1. Om løsning 2 anføres det i risikovurderingen, at der er ingen forventninger om kontakt- og indeklimarisiko. Der forventes ingen risiko for den generelle grundvandsressource i området samt for den private indvinding på [...], da denne indvinding forventes erstattet med vand fra privat vandværk.

Endelig anbefaler redegørelsen, at indeklimarisikoen belyses ved en poreluftundersøgelse, ligesom risikoen for områdets grundvandsressourcer skal belyses før der træffes afgørelse om, hvilken af løsningsmodellerne, der vælges. Såfremt undersøgelserne viser, at der ingen risiko er, anføres det, at påbudet opfyldes ved udførelse af løsningsmodel 2.

I memo af 24. oktober 2001 fra COWI blev risikoen for grundvandsressourcen i det sekundære magasin vurderet på baggrund af JAGG-beregninger. Det anføres, at de trinvis risikobe-

regninger er behæftet med en del usikkerhed, idet pejlingen af drikkevandsbrønden på [...] er af ældre dato. Grundvandsspejlets hældning og derfor strømningshastighed er baseret herpå. På baggrund af de foretagne beregninger vurderes det, at grundvandsforureningen ikke udgør en risiko for den private indvindingsboring på [...]. Endvidere anføres det, at der i praksis aldrig ses forureningsfaner over 50 meter af gasolie, da denne typisk absorberer til jordpartiklerne. På den baggrund vurderer COWI, at grundvandsforureningen hverken udgør en risiko for den private indvindingsbrønd på [...] på grund (her menes formodentlig "på trods", MST bem.) af den korte afstand (75m) eller for den generelle grundvandsressource i området.

I brev af 30. oktober 2001 til ingeniørfirmaet COWI anførte Broby Kommune, at kommunen ikke betragter en udgift på kr. 130.000,- for fjernelse af 250 liter olie som en ekstraordinær stor omkostning, der kan begrunde, at der efterlades restforurening på grunden.

Ved skrivelse af 31. oktober 2001 til Broby Kommune bad Oliebranchens Miljøpulje kommunen bekræfte, at kommunen ikke vil påbyde afværgeforanstaltninger, der ikke er miljø- eller sundhedsmæssigt begrundede, og som ikke er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Endvidere blev kommunen anmodet om at oplyse, hvorvidt udførelse af løsning 2 vil være i overensstemmelse hermed.

Broby Kommune bemærkede i skrivelse af 14. november 2001 til Oliebranchens Miljøpulje, at kommunen ikke fandt, at en merpris på kr. 150.000,- for at få fjernet de sidste 250 liter olie er i strid med proportionalitetsprincippet. Det meddelte påbud kan derfor ikke anses for opfyldt ved udførelse af løsning 2, og kommunen anfører, at løsning 1 derimod kan tiltrædes.

Ved skrivelse af 27. november 2001 til Broby Kommune oplyste Oliebranchens Miljøpulje, at for at skabe et bedre dokumentationsgrundlag for de gennemførte risikovurderinger, og for at hindre spredning af olieforureningen, vil COWI straks igangsætte afgravning af jordforureningen i overensstemmelse med "løsning 2" i COWI's redegørelse af 12. oktober 2001.

Ved skrivelse af 28. november 2001 bekræftede Broby Kommune over for Oliebranchens Miljøpulje, at kommunen fortsat ikke kan tiltræde udførelsen af "løsning 2". Kommunen påpeger, at man ikke kan forhindre udførelsen af løsning 2, men finder det uheldigt, at man påbegynder udførelsen af en løsning, som kommunen ikke kan tiltræde.

I notat af 29. november 2001 anfører ingeniørfirmaet COWI, at der i den tidligere (Memo af 14. oktober 2001) anslåede udgift til gennemførelse af løsning 1 ikke var indregnet udgifter til genopførelse af en del af staldbygningen. Udgiften hertil anslås til kr. 120.000,-. Ved udførelsen af armeret betonspuns vil der være risiko for sætningsskader på den resterende del af staldbygningen og på beboelsesbygningen. Udgiften til udbedringer heraf anslås til kr. 20.000,-. Udførelsen af løsning 1 anslås derfor at kunne beløbe sig til kr. 440.000,-.

Den 30. november 2001 iværksatte Oliebranchens Miljøpulje oprensning efter løsningsforslag 2, hvorved forurenede jord blev bortgravet uden for bygningen i det omfang, det var muligt under hensyntagen til bygningens fundering.

I skrivelse af 14. december 2001 til Broby Kommune kommenterede Oliebranchens Miljøpulje kommunens skrivelse af 27. november 2001. Oliebranchens Miljøpulje anfører, at udførelsen af løsning 1 koster kr. 335.000,- (incl. moms) mere end udførelsen af løsning 2, hvilket ikke findes at være miljø- eller sundhedsmæssigt begrundet.

Ejeren af ejendommen, [...], tilbød i skrivelse af 17. december 2001 til Broby Kommune, at hun var villig til at afstå fra genopførelse af staldbygningen, hvis det kunne undgås, at ejendommen fik påtegning om forurening, blot hendes sensorlamper og en eventuel læmur måtte blive flyttet.

Ved COWI's rapport af 17. januar 2002 er den gennemførte oprensning efter løsningsforslag 2 beskrevet. Heraf fremgår det, at

- der er opgravet 47,14 tons forurenede jord med et forureningsindhold over 10.000 mg/kg TS og 140 kg forurenede jord (kattegrus),
- til dokumentation for oprensningsniveauet, er der udtaget jordprøver,
- oprensningen er foretaget i tre etaper, hvor der tættest på bygningen er gravet til 0,45 meter under terræn i en bræmme på ca. 0,9 meter, dog i "hot-spot" ca. 0,6 meter fra bygningen. Fra 0,9 til ca. 2 meter fra bygningen er gravet i en dybde på ca. 1,2 meter under terræn. I den sydlige del af udgravningen er gravet til ca. 1 meter under terræn. Endelig er der i udgravningen vest for huset/tilbygningen oprenset til ren bund nord, syd og vest i udgravningen, ligesom der øst for udhuset/tilbygningen er oprenset til ren bund,
- ejendommen er beliggende i et område med drikkevandsinteresser og indenfor et overordnet indsatsområde,
- poreluftundersøgelser viser, at koncentrationen af benzen i poreluften i prøve P1, udtaget under betongulvet i bryggerset (benævnt "baghuset" på COWI's situationsplan, MST bem.), er ca. 2 gange større end afdampningskriteriet, og i referenceprøve, taget udendørs, er koncentrationen ca. 5 gange større end afdampningskriteriet. Indholdet af totalkulbrinter i P1 er ca. 2 gange større end afdampningskriteriet. Koncentrationen af de øvrige målte stoffer er betydeligt mindre end afdampningskriterierne,
- ved udførelsen af afværgetiltag 2 var det forventet, at der ville blive fjernet ca. 124 kg olie. Ved oprensningen blev fjernet 116 kg olie,
- der er efterladt forurening i jorden i størrelsesordenen ca. 240 l olie, svarende til 200 kg. Ved udførelsen af løsning 2 var det forventet, at der ville blive efterladt ca. 250 l olie i jorden, svarende til 208 kg.

I afsnittet om risikovurderingen efter udførelse af afværgeforanstaltninger efter løsningsmodel 2 er det anført, at

- der er ikke umiddelbart risiko for kontakt med den efterladte forurening på grund af forureningsdybden samt dens beliggenhed tæt på en bygning. Den øvrige del af forureningen er beliggende under befæstet areal (betongulv), hvorfor der ingen kontaktrisiko vil være, medmindre bygningen fjernes,
- målinger under gulvet i bryggerset (benævnt "baghuset" på COWI's situationsplan, MST bem.), viser kulbrintekonzentrationer betydeligt mindre end 100 gange afdampningskriteriet. Rummene tættest på forureningen anvendes til baghus og stald. På den baggrund vurderes det, at restforureningen ikke udgør nogen risiko for indeklimaet i beboelsen,
- det vurderes, at grundvandsforureningen ikke udgør en risiko for de private vandboringer på ejendommene [...],
- nærmeste recipient er Dyrehavebækken ca. 125 meter nordøst for ejendommen. Der vurderes, på baggrund af den relativt store afstand til recipienten, ikke at være nogen risiko herfor.

I skrivelse af 17. april 2002 vurderede Fyns Amt, at der kunne være en risiko for forurening af drikkevandsbrønden på [...], og at der bør være dokumentation for, at foreningen ikke på sigt vil forårsage en forurening af brønden. Risikoen har sammenhæng med den efterladte forurening på ca. 200 kg. kulbrinter. Amtet vurderer også, at restforureningen med koncentrationer af total kulbrinter på op til 33.000 mg/kg kan udgøre en sundhedsmæssig risiko ved overgang til en mere følsom arealanvendelse end den nuværende, f.eks. ved indretning af bolig i baghuset.

I skrivelse af 25. april 2002 fra Broby Kommune til Oliebranchens Miljøpulje fremhævede kommunen, at OM har valgt at gennemføre løsning 2, selvom kommunen ved skrivelser af 14. og 28. november 2001 har oplyst, at gennemførelsen af løsning 2 ikke kunne anses for opfyldelse af påbudet af 21. september 2001. Endvidere erklærer kommunen sig enig i de vurderinger af forureningsrisikoen, som Fyns Amt har foretaget i skrivelse af 17. april 2002.

Ved skrivelse af 16. maj 2002 kommenterede Oliebranchens Miljøpulje Broby Kommunes skrivelse af 25. april 2002. Broby Kommune anmodedes om at præcisere, hvorledes kommunens påbud af 21. september 2001 skal opfyldes. Endvidere anføres, at grundejerens tilbud om at afstå fra genopførelse af staldbygningen ikke ændrer ved, at kommunens påbud af 21. september 2001 efter Oliebranchens Miljøpuljes opfattelse er opfyldt.

Broby Kommune varslede ved skrivelse af 31. maj 2002 til [...] et påbud om yderligere oprensning i overensstemmelse med forslag 1 i COWI's Memo af 24. oktober 2001. Hovedparten af forureningen fjernes ifølge forslag 1.

Klagerens advokat [...] fremkom ved skrivelse af 7. juni 2002 med sine bemærkninger til varslene om påbud, tillige med analyseresultater vedrørende vandprøve udtaget den 21. maj 2002 på

[...]. Det anføres, at det forvarslede påbud ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til proportionalitetsprincippet, og at analyseresultaterne viser, at der ikke er forurening af drikkevandsbrønden på ejendommen [...], hvorfor der ikke er grundlag for at udstede et påbud om yderligere oprensning.

Ved telefax af 7. juni 2002 til Broby Kommune anførte [...], at en analyse af drikkevandet på naboejendommen (formodentlig [...], MST bem.) viser, at der ikke er konstateret olieforurening i drikkevandsbrønden.

Da der ikke kunne opnås enighed om fortolkningen af påbuddet af 21. september 2001 udstedte Broby Kommune den 20. juni 2002 et nyt påbud, der præciserede kommunens krav, om at forureningen fjernes i henhold til løsning 1 i COWI's Memo af 12. oktober 2001.

I øvrigt bemærkede kommunen, at den gennemførte analyse af drikkevand fra brønden på naboejendommen ([...]) alene viser den nuværende situation og ikke siger noget om risiko fra den efterladte forurening. Endvidere bemærkes, at analysen ikke lever op til Miljøstyrelsens vejledning om detektionsgrænser og akkreditering.

Ved skrivelse af 1. august 2002 fremkom kommunen med yderligere bemærkninger til klagen.

Ved skrivelse af 12. august 2002 fremsendte LVP kopi af COWI's notat af 4. juli 2002 vedrørende indeklimateundersøgelse i baghus og stald. [...] fremhæver i skrivelsen, at [...] hverken er eller kan momsregistreres, hvorfor det reelle beløb forbundet med påbuddet om yderligere oprensning udgør kr. 335.000,-.

Af notat af 4. juli 2002 fra COWI fremgår, at der efter oprensning af jordforureningen på ejendommen den 25. juni 2002 blev foretaget 3 poreluftmålinger med henblik på at vurdere afdampning af oliekomponenter til indeklimaet i baghuset/stalden. Målingerne blev udtaget i baghuset direkte under gulv og i stalden ved hjælp af spyd til 1,5 meter under terræn. Af resultaterne fra målingerne fremgår at

- koncentrationen af total kulbrinter i poreluften (P 1) er ca. 26 gange større end afdampningskriteriet, og sammenholdt med opbygningen af betongulvet i baghuset, foretages indeklimateberegning ved JAGG-modellen,
- JAGG-beregningen viser, at bidraget til indeluften er på $170 \mu\text{g}/\text{m}^3$, hvilket anføres at være på niveau med afdampningskriteriet (lugtmæssigt) på $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Et sundhedsmæssigt baseret kriterium skulle være på $1.000 \mu\text{g}/\text{m}^3$,
- på baggrund af beregningerne konkluderes, at restforureningen under bygningen ikke udgør en risiko for indeklimaet i baghuset samt i stalden ved den nuværende arealanvendelse som udhus,
- ved en ændret arealanvendelse, f.eks. til bolig, vil restforureningen ikke udgøre en risiko for indeklimaet, da der skal støbes nyt betongulv, minimum 10 cm armeret,

- koncentrationen af benzen i P 3 og i referenceprøven ligger på niveau med afdampningskriteriet,
- koncentrationerne af de øvrige målte stoffer er betydeligt mindre end afdampningskriteriet,

Ved skrivelse af 14. august 2002 fra Miljøstyrelsen blev klager anmodet om bemærkninger til Broby Kommunes skrivelse af 1. august 2002 senest den 13. september 2002. Ved skrivelse af 13. september 2002 anmodede klagerens advokat [...] om forlængelse af fristen med et par uger.

Ved skrivelse af 23. august 2002 til Miljøstyrelsen fremkom kommunen med yderligere bemærkninger til sagen. Kommunen fremhævede, at klagerens vurderinger af risiko for indeklimate er foretaget ud fra en enkelt måling i den efterladte forurening, og at der desuden ikke er dokumentation for, at målingen er foretaget, hvor kildestyrken er størst.

Ved skrivelse af 1. oktober 2002 fremkom [...] med bemærkninger til kommunens skrivelse af 23. august 2002. Det anføres, at de usikkerheder som Broby Kommune påpeger ved poreluftmålingen ikke i væsentlig grad vurderes at påvirke resultatet af indeklimateberegninger. Det fastholdes endvidere, at restforureningen ikke udgør en risiko for indeklimate, hverken aktuelt eller ved en fremtidig mere følsom arealanvendelse.

4. Påbudets indhold

Broby Kommunes påbud af 21. september 2001 har følgende ordlyd:

"Påbud

På baggrund af ovenstående skal Broby Kommune hermed påbyde Dem:

- at fjerne den konstaterede forurening og genoprette den hidtidige tilstand eller foretage tilsvarende afhjælpende foranstaltninger.
- at dokumentere ved prøvetagning og analyse af et akkrediteret laboratorium, at ovenstående krav er opfyldt.

Som udgangspunkt anvendes kvalitetskriterierne fra Miljøstyrelsens vejledning nr. 6 af 1998: "Oprydning på forurenede lokaliteter". Kvalitetskriteriet for gasolie i jord er her fastsat til 100 mg/kg TS for totalt kulbrinter (C5-C35).

Hvis en fuldstændig oprensning ikke kan gennemføres uden ekstraordinære store omkostninger, vil kommunen tage stilling til i hvilket omfang restforureningen skal fjernes. Til brug for kommunens vurdering skal der foretages en kortlægning af restforureningens udbredelse i såvel jorden som grundvandet samt udarbejdes en risikovurdering for påvirkningen af den nuværen-

de anvendelse af ejendommen samt en eventuel fremtidig mere følsom anvendelse. Desuden skal risikoen for påvirkning af grundvandet samt recipienter vurderes."

Da der ikke kunne opnås enighed mellem parterne om kravene til oprensning i henhold til Broby Kommunes påbud af 21. september 2001, udstedte kommunen den 20. juni 2002 et supplerende påbud med følgende ordlyd:

"Idet der ikke kan opnås enighed om fortolkningen af det den 21. september 2001 meddelte påbud, meddeles der hermed et nyt påbud, der præciserer kommunens krav til omfanget af fjernelsen af den påviste jordforurening.

Forureningen skal fjernes som anført i COWI's Memo af 12. oktober 2001 til OM, "Fjernelse af hovedparten af del af staldbygning og udførelse af boret armeret betonspuns". Dette betyder at hovedparten af den oprindelige jordforurening skal fjernes, men at det accepteres at en eventuel restforurening, som ligger bag den projekterede spunsning, kan efterlades."

5. Indholdet af klagen

Ved skrivelse af 2. juli 2002 påklagede [...], på vegne af [...], Broby Kommunes supplerende oprensningspåbud af 20. juni 2002. Det anføres, at det påklagede påbud er i strid med kravene om, at påbud udstedt i henhold til jordforureningslovens § 48 skal være begrundet i miljø- og sundhedsmæssige risici samt være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvorfor det udstedte påbud er ugyldigt.

Klagen begrundes med følgende:

Klagepunkt 1, hjemmel/påbudets gyldighed

"I henhold til jordforureningsloven og lovens forarbejder er det et grundlæggende krav, at påbud efter jordforureningslovens § 48 alene kan udstedes for at imødegå miljø- og sundhedsmæssige risici. Herudover følger det af proportionalitetsprincippet, som skal iagttages ved udstedelsen af påbud efter jordforureningslovens § 48, at såfremt den forureningsfare, som konkret tilsigtes fjernet, kan afværges ved hjælp af forskellige metoder, skal den billigste løsning vælges. Hvis den konkrete forureningsfare er blevet afværget ved den allerede gennemførte oprensning på ejendommen, vil Broby Kommune ikke have haft hjemmel til at udstede påbud om yderligere oprensning, da jordforureningsloven ikke indeholder hjemmel til oprensningspåbud, der f.eks. alene er begrundet med ønsket om at undgå kortlægning af restforureningen med deraf følgende rådighedsindskrænkninger."

Klagepunkt 2, omkostninger/proportionalitet

"De reelle ekstraomkostninger forbundet med oprensning i henhold til påbudet skulle fastsættes til kr. 335.000 (inkl. moms), selv hvis der ses bort fra risikoen for alvorlige sætningsskader,

som vil kunne medføre en betydelig fordyrelse af projektet. Hertil skal i øvrigt lægges yderligere omkostninger til [...]s rådgivere."

Klagepunkt 3, miljø- og sundhedsmæssige risici

"Efter COWI's oprensning, er det ubestridt, at der ikke er nogen risiko for indeklimagener på ejendommen ved den nuværende anvendelse.

Med hensyn til en ændring af anvendelsen af den 300 år gamle staldbygning til beboelse er det min vurdering, at den eventuelle sundhedsrisiko forbundet hermed er for fjernliggende til at kunne begrunde påbud om yderligere oprensning".

"Der ses således ikke i jordforureningsloven at være hjemmel til at fastsætte kravene i oprensningspåbud ud fra den teoretiske kontaktrisiko ved en fjernelse af alle bygninger på en ejendom, der måtte være forurenet, og det ville gøre en vurdering af de aktuelle indeklimarisici irrelevant, hvis man ved påbudsudstedelsen tog udgangspunkt i risikoen efter en fjernelse af bygningerne i stedet for risikoen forbundet med anvendelsen af de bygninger, der rent faktisk er placeret på ejendommen".

"For så vidt angår risikoen for forurening af grundvandet er det ubestridt, at der ikke er risiko for forurening af offentlige spildevandsindvindinger (hermed menes formodentlig grundvandsindvinding, MST bem.) eller den nærmeste recipient, Dyrehavebækken."

6. Kommunens bemærkninger

Ad klagepunkt 1, hjemmel/påbudets gyldighed

Kommunen anfører i skrivelse af 28. november 2001 til Oliebranchens Miljøpulje, at:

"Kommunen tolker bestemmelsen i § 48 således, at der kan påbydes oprensning i et omfang der ikke blot sikrer den nuværende anvendelse af ejendommen, men at også en fremtidig ændret anvendelse kan ske uden risiko eller restriktioner. De hermed forbundne beregnede omkostninger finder kommunen ikke er i strid med proportionalitetsprincippet."

I skrivelse af 1. august 2002 anførte kommunen, at det fortsat er kommunens holdning, at et påbud efter § 48 som udgangspunkt skal føre til genopretning af den hidtidige tilstand. Endvidere anføres det, at ønsket om at undgå kortlægning efter jordforureningsloven ikke har haft indflydelse på den afgørelse som kommunen har truffet.

Ad klagepunkt 2, omkostninger/proportionalitet

I kommunens skrivelse af 1. august 2002 anføres det, at:

"Kommunens vurdering af proportionalitetsprincippet tager udgangspunkt i, at der for en anvendelse af kr. 270.000,- (eks. moms) fås følgende miljøgevinst:

1. Risikoen for drikkevandsbrønden på [...] fjernes.
2. Den sundhedsmæssige risiko ved en ændring af den nuværende anvendelse af staldbygningen til f.eks. indretning af bolig fjernes."

Ad klagepunkt 3, miljø- og sundhedsmæssige risici

I skrivelse af 26. november 2001 til Oliebranchens Miljøpulje anfører kommunen, at dens holdning til omfanget af oprensningen kun kan ændres "hvis det kan dokumenteres at en efterladt forurening ikke er til fare for sundheden eller miljøet både ved den nuværende og ved en ændret arealanvendelse. Desuden skal en ændret arealanvendelse kunne ske uden restriktioner."

7. Bemærkninger fra Fyns Amt

Fyns Amt fremkom i skrivelse af 17. april 2002 til Miljøcenter Fyn/Trekandsområdet med sine bemærkninger. I skrivelsen anføres det, at der kan være en risiko for forurening af drikkevandsbrønden på [...], og at der bør være dokumentation for, at forureningen ikke på sigt vil forårsage en forurening af brønden. Risikoen har sammenhæng med den efterladte forurening på ca. 200 kg. kulbrinter. Amtet vurderer endvidere, at restforureningen med koncentrationer af kulbrinter på op til 33.000 mg/kg kan udgøre en sundhedsmæssig risiko, dels ved gravearbejder dybere end 0,5 meter, og dels ved overgang til en mere følsom arealanvendelse end den nuværende, f.eks. ved indretning af bolig i baghuset.

8. Hørings svar

Udkast til afgørelse i sagen blev sendt i høring af Miljøstyrelsen i perioden 5. januar 2005 – 7. februar 2005. Ved høringsperiodens udløb var kun indkommet bemærkninger fra [...].

Med brev af 4. februar 2005 fremsatte [...] bemærkninger til udkast til afgørelse. I bemærkningerne henvises til memo af 1. februar fra COWI. [...] anfører således følgende:

- a) Formålet med undersøgelsespåbudet er ikke fuldstændig klart
- b) I udkast til afgørelse er anført, *at oprensning i overensstemmelse med løsningsforslag 1 kan være utilstrækkeligt*. Det er uklart, "om Miljøstyrelsen vil acceptere at der ikke foretages yderligere oprensning, såfremt det forvarslede undersøgelsespåbud opfyldes af [...], og de herved indhentede oplysninger bekræfter, at den efterladte jordforurening ikke vil medføre nogen risiko for arealanvendelsen samt grundvandet mv., eller om Miljøstyrelsen under alle omstændigheder vil kræve, at Broby Kommunes oprensningspåbud af 20. juni 2002 opfyldes af [...]."
- c) Med henvisning til afsnittet om regelgrundlaget i udkastet, anfører [...] om fastlæggelsen af oprydningssomfanget, at "Folketinget (fik) forud for jordforureningslovens vedtagelse oplyst, at det kun ville være rent undtagelsesvis, at afværgeforanstaltningerne mv. i disse sager ville overstige kr. 1,5 mio."

- d) COWI understøtter den foreliggende risikovurdering for grundvandet, bl.a. med henvisning til pejling af filtersatte boringer, som viser at strømningsretning i sekundære grundvandsmagasin er rettet mod sydvest.
- e) COWI fremhæver, at der med poreluftmåling i baghus er tilvejebragt håndfast, videnskabeligt understøttet dokumentation for, at forureningen ikke udgør en risiko for indeklimaet eller miljø og sundhed i øvrigt.
- f) COWI anfører, at problematikken vedrørende forurening af betongulv ikke er et anliggende for [...], men at det selskab, som varetager bygningsforsikringen, afventer Miljøstyrelsens afgørelse i sagen.

9. Miljøstyrelsens bemærkninger

9.1. Regelgrundlaget

Jordforureningslovens bestemmelser, herunder § 48, bygger på genopretningsprincippet. Det betyder, at forureningen som udgangspunkt skal fjernes svarende til situationen før forureningen indtraf, eller i hvert fald al forurening, der kan medføre en risiko for miljø eller sundhed nu eller i fremtiden skal fjernes. 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 oprydningssomkostningerne og en noget fjertliggende risiko for miljø eller sundhed.

Ved vurderingen af, om der foreligger en miljø- eller sundhedsmæssig risiko, skal der tages udgangspunkt i jordforureningslovens formål, nemlig beskyttelse af miljø og sundhed, herunder af grundvand og fremtidige drikkevandsressourcer. Der skal tages hensyn til grundvand, uanset hvor dette er beliggende og hvordan dette udnyttes, samt til recipienter. Og der skal tages højde for en eventuel mere følsom arealanvendelse på et senere tidspunkt. Det kan således ikke lægges til grund, at de fysiske forhold på ejendommen, det vil sige eksisterende befæstelser, bygninger med videre opretholdes uændret. Endvidere skal enhver risiko for indeklima tages i betragtning.

Ved fastlæggelsen af oprydningssomfanget i forhold til omkostningerne må tages i betragtning, at der ved forsikringsordningen efter Jordforureningslovens § 49 er gjort op med, at den forsikringsdækkede del af udgifterne til undersøgelse og oprydning efter Jordforureningslovens § 48 kan beløbe sig helt op til 2 mio. kr. pr. skadestilfælde. Det fremgår også af Miljøstyrelsens vejledning nr. 11/1998 ”Branchevejledning for benzin- og olieforurenede grunde”, at det er forventeligt, at der vil ske betydelig forureningsspredning. Det har således været forudsigeligt, at der i mange tilfælde af forureninger fra villaolietanke vil forekomme forureninger under bygningsdele.

Endvidere skal det fremhæves, at jordforureningslovens udgangspunkt er, at fyringsolie i jorden udgør en risiko for grundvandet. Det fordrer derfor særdeles håndfast dokumentation,

hvis der skal efterlades restforurening, fordi det ikke indebærer en risiko for forurening af grundvandet.

9.2 Proportionalitet

I det omfang COWI's vurdering af forureningens udbredelse (jf. situationsplan af 17-01-2002) måtte vise sig at være fyldestgørende, finder Miljøstyrelsen ikke, at en gennemførelse af løsningsforslag 1 er forbundet med så ekstraordinære omkostninger i forhold til den opnåede miljøgevinst, at dette er i strid med proportionalitetsprincippet. Ved at gennemføre oprensning jf. løsningsforslag 1 fjernes risiko for påvirkning af grundvandskvaliteten. Endvidere opnås, at en fremtidig, mere følsom anvendelse af det nuværende forurenede areal vil kunne ske uden sundhedsmæssig risiko.

9.3 Undersøgelles- og oprydningssomfanget

Ved den foretagne oprensning er ca. 1/3 af forureningen fjernet, og der er således efterladt ca. 240 liter olie i jorden, svarende til ca. 200 kg. restforurening. Hvis en så betydelig mængde olie skal efterlades, forudsætter det en meget høj grad af sandsynlighed for, at det ikke indebærer risiko for miljø eller sundhed nu eller i fremtiden, eller at omkostningerne ved at fjerne olien, står i åbenbart misforhold til en meget fjerntliggende risiko.

Miljøstyrelsen er enig med Fyns Amt, der vurderer, at der kan være en risiko for vandkvaliteten i drikkevandsbrønden på [...], og at der savnes dokumentation for, at forureningen ikke på sigt vil forårsage forurening af brønden. Endvidere vurderer Miljøstyrelsen, at kendskabet til forholdene i det sekundære grundvandsmagasin er meget spinkelt. Der mangler blandt andet beskrivelse af de geologiske forhold, og der er ingen målinger af redoxforhold, hvilket kunne indgå i en vurdering af de lokale nedbrydningsforhold. COWI's vurdering af, at gasolie ikke vil kunne transporteres længere end 50 meter med grundvandet, er således ikke understøttet af konkret viden om de lokale grundvandsforhold, og må betragtes med betydeligt forbehold.

Strømningsretningen i grundvandsmagasinet er behæftet med betydelig usikkerhed og hviler tilsyneladende på en gammel pejling af en brønd på [...]. Denne usikkerhed understøttes af, at der imod forventning er konstateret totalkulbrinter i vandprøver fra både boring B2 og B3, til trods for, at disse boringer ligger *opstrøms* for det forurenede område, jf. COWI's rapport af 17. januar 2002. I førnævnte rapport (s. 6) formodes strømningsretningen for sekundært grundvand at være nordøstlig, hvorimod strømningsretningen på bilag 1 i samme rapport angives at være rettet mod sydvest.

Samlet finder Miljøstyrelsen, at de mange usikkerhedsmomenter gør det vanskeligt at lægge risikovurderingen for grundvandet til grund for en afgørelse.

Klageren anfører, at analyseresultater af 28. maj 2002 viser, at der ikke er forurening af drikkevandsbrønden på naboejendommen [...]. Hertil bemærker Miljøstyrelsen, at det ikke alene er afgørende, hvorvidt der er en aktuel forurening af drikkevandsbrønden, men også hvilken

fremtidig risiko for forurening, der foreligger. Det forhold, at der ikke på prøvetidspunktet var forurening af brønden er ikke ensbetydende med, at forureningen ikke udgør en risiko for brønden og kan således i det foreliggende tilfælde ikke være afgørende for, om der var grundlag for at udstede et påbud om yderligere oprensning.

Med hensyn til risikoen i forbindelse med arealanvendelse, finder Miljøstyrelsen, at betydelige mængder af olie og høje koncentrationer af olie umiddelbart under gulv eller anden belægning som udgangspunkt er problematisk. Der skal således foreligge særdeles håndfast dokumentation for, at forureningen ikke udgør en risiko for indeklimaet eller miljø eller sundhed i øvrigt, for at udgangspunktet om genopretning i en sådan situation kan fraviges. I den foreliggende sag vil restforureningen under gulvet i det nuværende baghus (og evt. under den tilgrænsende, sydvestlige del af boligen) ved en fremtidig mere følsom arealanvendelse (f.eks. til opholdsareal, legeplads, køkkenhave eller lignende) indebære betydelig risiko for eksponering gennem f.eks. jordspisning og hudkontakt. Samme eksponeringsrisiko vil være gældende i forbindelse med eventuel vedligeholdelse, ombygning eller anlæg af installationer umiddelbart under gulvet i baghuset.

10. Miljøstyrelsens afgørelse

Broby Kommune har udøvet et skøn ved fastsættelsen af indholdet af påbudet af 20. juni 2002.

Ved denne skønsudøvelse har kommunen lagt til grund, at der skal ske en genopretning gennem udførelse af løsningsforslag 1, hvilket kommunen finder at være i overensstemmelse med jordforureningslovens bestemmelser og med almindelige forvaltningsretlige principper. Dette begrundes med, at risiko for påvirkning af vandkvalitet i drikkevandsbrønden på [...] fjernes, og at den sundhedsmæssige risiko for ændret anvendelse af det nuværende baghus/staldbygning fjernes for kr. 270.000,- (ekskl. moms).

Som udgangspunkt for påbudet af 20. juni 2002 har Broby Kommune benyttet foreliggende rapporter mv. fra COWI. Restforureningens udbredelse er skønnet i rapport af 17. januar 2002 og skitseret i rapportens bilag 1 (vedhæftet denne afgørelse). Miljøstyrelsen finder imidlertid, at forureningens udbredelse ikke er afgrænset med tilstrækkelig sikkerhed, idet der kan forekomme forurening under den sydvestlige del af den bestående bolig. Denne usikkerhed bevirker, at oprensning i overensstemmelse med løsningsforslag 1 kan være utilstrækkelig. Med henvisning til høringssvaret fra [...] punkt a) og b) skal Miljøstyrelsen præcisere, at der er behov for en supplerende undersøgelse, som kan belyse, om der forekommer forurening i/ved den sydvestlige del af boligen. Undersøgelsen skal danne grundlag for en vurdering af forureningssituationen. Dermed ønsker Miljøstyrelsen at sikre, at afværgeforanstaltninger kan projekteres på et tilstrækkeligt vidensgrundlag, idet eventuel forurening under den sydvestlige del af boligen kan betyde, at der skal ske oprensning i et omfang som er større end skitseret i COWI's løsningsforslag 1.

Endvidere finder Miljøstyrelsen, at der er for stor usikkerhed om grundvandets strømning i det sekundære grundvandsmagasin, hvilket er af betydning for vurderingen af risici forbundet med olieforureningen.

Med henvisning til ovenstående omgør Miljøstyrelsen Broby Kommunes påbud af 20. juni 2002 til følgende undersøgelsespåbud:

Påbud

I medfør af jordforureningslovens § 48 påbydes [...] som ejer af matr. nr. [...], beliggende [...], 5672 Broby, at lade foretage yderligere undersøgelser som følger:

1. Der udføres mindst 3 boringer i baghus/stald tæt på fundament af boligens SV-hjørne. Boringerne føres ned til det sekundære grundvandsspejl, og der udtages jordprøver som analyseres for indhold af fyringsolie og BTEX. Hvis der vurderes at være olieforurening i jorden under boligen, skal forureningen undersøges og afgrænses.
2. Der udføres fornyet nivellement af boringerne B1, B2 og B3, hvorefter der gennemføres mindst 2 pejlerunder med mindst én uges mellemrum. Kan strømningens retning ikke fastlægges med fornøden sikkerhed, udføres 1 - 2 supplerende pejleboringer.
3. Forureningens mængde og udbredelse, samt risiko forbundet med forureningen, revurderes på baggrund af ovenstående punkt 1 og 2.
4. Med udgangspunkt i ovenstående punkt 3, samt løsningsforslag 1 fra COWI, fremlægges forslag (inkl. økonomisk overslag) til oprensning.

For tilrettelæggelse og udførelse af undersøgelser og afværgeforanstaltninger henvises til Miljøstyrelsens vejledninger (1998) nr. 6, 7, 11 og 13.

Påbudet skal udføres således, at rapport vedrørende resultatet af undersøgelserne kan være Broby Kommune i hænde senest den 2 måneder efter dato for afgørelsen. Rapporten vedlægges skitse af forureningens udbredelse i umættet zone, samt øvrig fornøden dokumentation, herunder boreprofiler (med angivelse af geologi, filtersætning mv.) fra både de supplerende boringer og fra boringer HB1, HB2, HB3, B1, B2 og B3.

Med baggrund i den supplerende undersøgelse skal kommunen træffe afgørelse, dels om yderligere undersøgelser er påkrævede, og dels om hvilke afværge- og oprydningforanstaltninger, der er nødvendige.

Klage over kommunens afgørelse kan indbringes for Miljøstyrelsen.

10. Klagevejledning

Miljøstyrelsens afgørelse kan efter jordforureningslovens § 83 påklages til Miljøklagenævnet, som er klagemyndighed for større eller principielle afgørelser efter Jordforureningslovens kapi-

tel 5 og § 73, stk. 2, truffet af Miljøministeren eller af en styrelse efter bemyndigelse. Miljøklagenævnet afgør selv spørgsmål vedrørende nævnets kompetence.

Klagen indsendes til Miljøklagenævnet, jf. Jordforureningslovens § 84, stk. 1. Klageberettigede er afgørelsens adressat, enhver, der har en individuel interesse i sagens udfald, embedslægeinstitutionen, samt den myndighed, der har truffet afgørelsen i 1. instans, jf. Jordforureningslovens § 84, stk., 2, jf. § 82.

Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag, jf. Jordforureningslovens § 85, stk. 1, jf. § 81, stk. 1 og 2. En klage over et påbud har opsættende virkning, medmindre nævnet træffer afgørelse om andet, jf. Jordforureningslovens § 85, stk. 2.

I medfør af Jordforureningslovens § 87 stk. 1, skal søgsmål til prøvelse af afgørelser efter Jordforureningsloven eller de regler, der fastsættes efter loven, være anlagt inden 12 måneder efter, at afgørelsen er meddelt.

Med venlig hilsen

Helge Andreasen / Palle Boeck

Kopi til:

[...]

[...]

Broby Kommune, Østerågade 40, 5672 Broby, att.: Sven Holt Poulsen

[...]

Fyns Amt, Jordforureningskontoret, Ørbækvej 100, 5220 Odense SØ, att.: Anne Krag

Embedslægeinstitutionen, Tolderlundsvej 2, 5000 Odense C

Miljøklagenævnet, Frederiksborggade 15, 4., 1360 København K