

[...]

Jord & Affald
Journalnr. bedes anført ved besvarelse.
J.nr.M 335/03-0001
Ref.: KAJ/
Den 27. januar 2006

Dispensation til at tilføre jord til råstofgrav på matr.nr. [...], Roskilde Amt

[...] har den 25. februar 1998 klaget til Miljøstyrelsen over, at Roskilde Amt den 9. februar 1998 har givet [...] dispensation til at tilføre jord til [...]. Dispensationen er givet efter miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, (nu jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 1,) og udløb den 31. december 1999.

Dispensationen er tillige påklaget af [...]. Klagen fra [...] er dog blevet afvist ved særskilt afgørelse fra Miljøstyrelsen den 25. marts 1998, da [...] ikke har en væsentlig, individuel interesse i sagen og dermed ikke er klageberettiget.

1. Miljøstyrelsens afgørelse

Miljøstyrelsen fastholder Roskilde Amts dispensation til [...] til at tilføre ren jord til det omhandlede areal, da der som følge af en kontraktlig forpligtelse til at tilføre jord til råstofgraven, er grundlag for at meddele dispensation i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, (nu jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 1).

Dispensationen udløb den 3. december 1999 og har ikke været udnyttet siden 16. juli 1998.

2. Sagens baggrund

Der er i 1982, 1985, 1986, 1988 og 1995 indgået lejekontrakter og tillæg hertil vedrørende de ejendomme, som er omfattet af [...]. I disse kontrakter blev blandt andet retableringen efter endt råstofudvinding fastsat.

[...] søgte den 30. september 1997 om dispensation til at tilføre ren jord til [...]. Ansøger henviste til stk. 2, nr. 1, nr. 2, og nr. 3. Med ansøgningen fulgte [...] kvalitetshåndbog for modtagelse af jord. [...] ejes af [...].

Roskilde Amt gav herefter den 9. februar 1998 [...] dispensation i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, til på nærmere anførte vilkår at tilføre ren jord til [...] beliggende på matr.nr. [...]. Amtet begrundede dispensationen med, at der forelå kontraktsmæssige forpligtelser om efterbehandling af arealerne. Dispensationen var meddelt på en række nærmere anførte vilkår og udløb den 31. december 1999.

Miljøministeriet
Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K
Tlf.: +45 32 66 01 00
Fax: +45 32 66 01 00
Telex: 31209 miljøe dk
CVR-nr.: 25 79 83 76
EAN-nr.: 5798000863002(Drift)
EAN-nr.: 5798000863019(Tilskud)
Mst@mst.dk
www.mst.dk

Det ansøgte areal er omfattet af en revideret efterbehandlingsplan af 30. marts 1998. Planen blev godkendt af Roskilde Amt den 15. juni 1998. I 1999 godkendtes en revision af planen.

[...], der efter aftale med [...] står for driften af jordtippen i [...], har med brev af 17. juli 1998 orienteret Roskilde Amt om, at tilførsel af jord til [...] er stoppet med virkning fra den 16. juli 1998. Baggrunden er blandt andet følgende:

- I første halvår af 1998 er der tilført godt 11.000 m³. Dette er væsentligt lavere end den forventede størrelsesorden på 3.000-5.000 m³ pr. måned, og det er derfor ikke rentabelt at fortsætte jordmodtagelsen under de nuværende omstændigheder.
- Kunderne vælger andre anlæg med bedre vilkår for modtagelse af jord på grund af færre dokumentationskrav.

Roskilde Amt har den 5. juni 2001 oplyst, at Roskilde Kommune og amtet ved en besigtigelse den 31. maj 2001 har godkendt efterbehandlingen af [...].

3. [...] klage

[...] har i sine bemærkninger til ansøgningen og i klagen henvist til følgende, der fremgår af amtets afgørelse:

- Råstofgraven ligger inden for et område med særlig drikkevandsinteresse og delvis inden for oplandet til Brokilde kildeplads og ca. 1 km fra klagers kildeplads Marbjerg, hvor der indvindes ca. 1 mio. m³ årligt. Grundvandsstrømningen er generelt nordlig, men kan lokalt på grund af indvindingen på Marbjerg kildeplads være påvirket af sænkningen fra kildepladsen.
- Udgangspunktet for lov nr. 426 af 10. juni 1997 (forbudet mod tilførsel af jord til råstofgrave) var en erkendelse af, at det i praksis ikke har vist sig muligt at administrere tilførsel af jord på en måde, som sikrer mod forurening.
- I 1997 har amtet gennemført kvalitetsundersøgelser af returjorden i [...]. Der blev konstateret forurenede returjord på jordtippen. Udvalget for Miljø og Teknik i Roskilde Amt har derfor med brev af 19. januar 1998 påtalt og tilkendegivet sin utilfredshed med den manglende egenkontrol, der har medført, at forurenede jord har kunnet tilføres jordtippen.
- På denne baggrund finder klageren det uforståeligt, at Roskilde Amt har meddelt dispensation til modtagelse af jord i [...].
- Roskilde Amt har i en anden sag meddelt afslag på en ansøgning om dispensation i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 3. Problemstillingen i den sag er identisk med andre sager, som amtet har behandlet efter dispensationsmulighederne i stk. 2, nr. 1 og 2. Forskellen i amtets stillingtagen i sagerne synes udelukkende at være baseret på et hensyn til, hvorvidt der skal betales erstatning.

- Klageren har yderligere anført, at forbudsbestemmelsen formål om grundvandsbeskyttelse må betyde, at der kun kan dispenseres, når myndighederne vurderer, at der ikke foreligger risiko for grundvandsforurening.
- Endelig har klageren henvist til, at Roskilde Amt selv konstaterer, at fejildeponeringer ikke eller kun meget vanskeligt vil kunne identificeres og fjernes.
- På baggrund af de nævnte omstændigheder og i lyset af de begrænsede erfaringer med den administrative praksis ønskes en principiel stillingtagen til rækkevidden af bestemmelsens dispensationsmuligheder.

Uanset at ansøger den 16. juli 1998 opgav at udnytte dispensationen, har klageren med brev af 2. september 1998 anført, at den fremsendte klage fastholdes med baggrund i blandt andet:

- Oplysninger i amtets dispensation om grundvandsforholdene i området, hvor råstofgraven er beliggende.
- Miljøstyrelsens orientering om regulering af fyldjord i råstofgrave, hvoraf fremgår, at der kan meddeles dispensation, hvis der foreligger kontraktmæssige forpligtelser om at tilføre jord til ejendommen. Men det fremgår ligeledes af orienteringsskrivelsen, at der af miljøhensyn kan meddeles et afslag på dispensation, eventuelt mod erstatning, selv om der kan være indgået en kontrakt.

4. Bemærkninger fra [...]

Selskabets bemærkninger i ansøgningen og til brug for klagesagen er følgende:

- Ansøger har kontraktlige forpligtelser over for ejeren. (Den del, af grusgraven der ligger på [...], var på ansøgningstidspunktet ejet af [...], men er i mellemtiden blevet købt af Roskilde Kommune, som også ejer den øvrige del af den omhandlede ejendom). For arealerne gælder, at efterbehandlingsplanerne ikke kan opfyldes uden tilførsel af jord. Tilbageføring af arealerne til landbrugsformål vil heller ikke være mulig uden tilførsel af jord. De indgåede lejekontrakter var bilagt ansøgningen.
- Ansøger vil lide væsentlige økonomiske tab som følge af dels direkte tab af indtægter for modtagelse af returjord i størrelsesordenen 150.000 kr./år estimeret ud fra de sidste 3 års indtægter, og dels et indirekte tab på omkring 4,5 millioner kr. pr. år for en skønnet omsætningsnedgang på omkring 50 %, fordi kundegrundlaget mindskes.
- Der er en meget minimal risiko for grundvandsforurening ved deponering af ren jord, som næsten kan fjernes ved en effektiv styring og kontrol på jordtipperne. Historisk set er der ingen eller kun ganske få eksempler på grundvandsforureninger fra tilførsel af "ren" jord til råstofgrave. Med ansøgningen fulgte selskabets kvalitetshåndbog for modtagelse af jord.

5. Roskilde Amts bemærkninger

Amtet har i sin dispensation af 9. februar 1998 anført følgende om baggrunden for afgørelsen:

- Graven ligger i et område med særlig drikkevandsinteresse, delvis i oplandet til Brokilde kildeplads og i en afstand på ca. 1 km fra klagers kildeplads i Marbjerg. Grundvandsstrømningsretningen er generelt nordlig, men kan lokalt på grund af indvindingen på Marbjerg kildeplads være påvirket af sænkningen fra kildepladsen, hvor der indvindes ca. 1 mio. m³ grundvand årligt.
- Graven er placeret i et område med meget væsentlige drikkevandsinteresser, og det findes generelt ikke hensigtsmæssigt at placere jord i området, ligesom økonomisk tab på grund af manglende indtjening ved modtagelse af jord ikke i sig selv berettiger til dispensation.
- Der er imidlertid kontraktmæssige forpligtelser til efterbehandling af arealerne, som opfylder kravene til ansøgning om dispensation i henhold til § 20 a, stk. 2, nr. 1.
- [...] er under afvikling og forventes færdigudgravet i 1998, hvorefter der er 1 år til efterbehandling.
- Amtet finder, at der bør meddeles dispensation og i forbindelse hermed stilles vilkår om blandt andet kontrol af den tilførte jord og krav til indholdet af visse stoffer i den jord, der modtages.

Vilkår for at tilføre jord og acceptkriterier for indholdet af visse stoffer i jorden er fastsat i henholdsvis bilag 1 og 2 til amtets afgørelse.

Amtet har den 15. juni 1998 godkendt en revideret efterbehandlingsplan dateret 30. marts 1998. Amtet oplyste i den forbindelse, at den reviderede efterbehandlingsplan har været under udarbejdelse i flere år, da der ikke er tilført de jordmængder, der oprindeligt var forventet.

Miljøstyrelsen har den 26. september 2003 bedt amtet om en supplerende udtalelse om geologien og grundvandsforholdene ved grusgraven.

Amtet har herefter den 3. september 2003 bekræftet, at følgende oplysninger kan lægges til grund:

- Den oprindelige terrænkote har været ca. kote +40.
- Råstofindvindingen omfatter en forekomst af smeltevandssand/-grus, som har en stor dybdeudbredelse (til 20-25 m under oprindelig terræn). Herunder findes et morænelerlag af forholdsvis begrænset tykkelse (ca. 5 m). Under dette findes et palæocænt sandlag, som sammen med det underliggende kalklag udgør det primære grundvandsmagasin.
- En stor del af grusgraven fremstår som en sø, bestående af grundvand fra det primære grundvandsmagasin.

- Det primære grundvandsmagasin vurderes at være ubeskyttet eller meget ringe beskyttet mod nedsivning af eventuel forurening fra tilført jordfyld.

6. Miljøstyrelsens bemærkninger

Tilførslen af jord til råstofgrave kan udgøre en risiko for forurening af grundvandet. Derfor vedtog Folketinget i 1997 et generelt forbud mod tilførsel af jord til råstofgrave og tidligere råstofgrave. Forbudet blev indføjet i miljøbeskyttelsesloven som en ny § 20 a og er nu videreført i § 52 i lov om forurenede jord (jordforureningsloven), der trådte i kraft 1. januar 2000.

./ Lovforslaget, L 129, som blev fremsat af miljø- og energiministeren den 18. december 1996 og den tilhørende betænkning af 14. maj 1997 vedlægges i kopi.

Forbudet i miljøbeskyttelseslovens § 20 a omfatter både forurenede og ren jord. Af bemærkningerne til ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1996-97 fremgår således, at baggrunden for reguleringen blandt andet var, at selv deponering af ren jord i råstofgrave i hvert fald teoretisk set kan indebære risiko for forurening af vandforsyninger.

Amtsrådet kan dispensere fra forbudet, hvis der er indgået kontrakter eller aftaler, der forpligter til at tilføre jord til råstofgraven (§ 20 a, stk. 2, nr. 1). Der er også mulighed for at få dispensation, i situationer hvor forbudet griber ind i berettigede forventninger om den fremtidige udnyttelse af ejendommen med væsentlige økonomiske tab til følge (§ 20 a, stk. 2, nr. 2). Endelig er der mulighed for at få dispensation, hvis der ikke er risiko for forurening af vandindvindingsanlæg eller af grundvand, der forventes at indgå i den fremtidige drikkevandsforsyning (§ 20 a, stk. 2, nr. 3).

Miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1 (nu jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 1)

Det, som Miljøstyrelsen skal tage stilling til i denne sag, er, om amtsrådet med rette har givet en dispensation til at tilføre jord til [...], jf. lovens stk. 2, nr. 1.

Klageren har ikke anfægtet, at ansøger er kontraktligt forpligtet til at tilføre jord til [...], men har navnlig bemærket, at grundvandet er forureningstruet, og at Roskilde Amts stillingtagen i sager med identiske problemstillinger er forskellig, afhængig af om sagen er behandlet efter miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 3, eller efter dispensationsmulighederne i stk. 2, nr. 1 og 2. Forskellen i amtets stillingtagen i sagerne synes udelukkende at være baseret på et hensyn til, hvorvidt der skal betales erstatning.

Klageren har yderligere anført, at forbudsbestemmelsen formål om grundvandsbeskyttelse må betyde, at der kun kan dispenseres, når myndigheder-

ne vurderer, at der ikke foreligger risiko for grundvandsforurening. Klageren ønsker således en principiel stillingtagen til rækkevidden af bestemmelsens dispensationsmuligheder.

Miljøstyrelsen skal hertil indledningsvist bemærke, at lovgivningen behandler tilførsel af jord til råstofgrave forskelligt med hensyn til mulighederne for dispensation. Loven åbner således for, at amtsrådet dispenserer, i situationer hvor betingelserne i § 20 a, stk. 2, nr. 1 eller nr. 2, er opfyldt, uanset om betingelserne for at give dispensation efter § 20 a, stk. 2, nr. 3, ikke er opfyldt. Hvis stk. 2, nr. 1 og 2, som anført af klageren, kun kunne bruges til at give dispensation, når der ikke er risiko for grundvandsforurening, ville dispensationsmuligheden i stk. 2, nr. 3, være overflødig.

Miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, er indført for at aftalepartnere, der inden den 1. januar 1998 havde påtaget sig en forpligtelse til at tilføre jord til en råstofgrav eller tidligere råstofgrav, kan opfylde denne forpligtelse på trods af forbudet i miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 1.

Loven er således udtryk for en afvejning af hensyn, således at allerede indgåede aftaler om tilførsel af jord til ejendommen kan opretholdes på trods af forbudet.

§ 20 a, stk. 2, nr. 1, har følgende ordlyd: "Amtsrådet kan meddele dispensation fra forbudet, såfremt råstofindvinderen eller grundejeren dokumenterer, at der inden den 1. januar 1998 forelå kontraktmæssige forpligtelser vedrørende tilførsel af jord til ejendommen".

Ifølge lovbemærkningerne om de erhvervsøkonomiske konsekvenser af lovforslaget er det, side 8, anført, at lovens forbud mod at tilføre jord til råstofgrave kan gribe ind i eksisterende kontrakter eller andre berettigede forventninger. Derfor foreslås der indført en dispensationsadgang. Det fremgår videre, at udgangspunktet for lovens dispensationsadgang således er, at ordningen [i lovens stk. 2, nr. 1 og 2] skal respektere indgåede kontrakter eller andre berettigede forventninger til ejendommens fremtidige udnyttelse. En dispensationsansøgning kan dog afslås af miljømæssige grunde.

Når det gælder dispensationsadgangen i stk. 2, nr. 1 og 2, fremgår det ikke udtrykkeligt af bestemmelsernes ordlyd, men dog af lovbemærkningerne, at også efter stk. 2, nr. 1 og 2, er dispensationsadgangen begrænset af miljømæssige hensyn.

Råstofgraven ligger inden for et område med særlige drikkevandsinteresser, delvis i oplandet til Brokilde kildeplads og ca. 1 km fra klagerens kildeplads ved Marbjerg.

Amtet har vurderet, at det primære magasin er sårbart over for forurening, men at tilførsel af jord må accepteres på grund af de kontraktlige forpligtelser til efterbehandlingen af de ansøgte arealer. Amtet har i dispensationen stillet en række vilkår for tilførslen af jord til kontrol af jordens renhed.

En stor del af grusgraven fremstår efter det oplyste som en sø, bestående af grundvand fra det primære grundvandsmagasin. Det primære grundvandsmagasin vurderes at være ubeskyttet eller meget ringe beskyttet mod ned-sivning af eventuel forurening fra tilført jordfyld.

Miljøstyrelsen vurderer således, at det primære grundvandsmagasin er sårbart, og at der er vægtige eksisterende og fremtidige drikkevandsinteresser i området.

Det, som Miljøstyrelsen skal tage stilling til i denne sag er herefter, om grundvandshensynet konkret er af en sådan tyngde, at det kan bryde lovens udgangspunkt. Som nævnt ovenfor, er lovens udgangspunkt, at der skal gives dispensation for at respektere indgåede kontrakter.

Miljøstyrelsen har derfor foretaget en afvejning af hensynet til at opfylde de kontraktmæssige forpligtelser og varetagelsen af grundvandshensynet. Miljøstyrelsen finder ikke, at de konkrete miljømæssige forhold i denne sag er af en sådan tyngde, at de kan begrunde et brud med lovens udgangspunkt om at respektere allerede indgåede kontrakter.

Det er herefter Miljøstyrelsens vurdering, at der i den foreliggende sag kan gives en dispensation på vilkår. Betingelserne for at kunne meddele dispensation i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, (nu jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 1,) er således opfyldt.

Til det af klageren anførte, om at amtet i 1997 fandt forurenede returjord på jordtippen i grusgraven, bemærker Miljøstyrelsen, at der er tale om forhold, som amtet har taget sig af som tilsynsmyndighed. Amtet har således efter det oplyste den 19. januar 1998 påtalt og tilkendegivet sin utilfredshed med den manglende egenkontrol, der har medført, at forurenede jord har kunnet tilføres jordtippen. Miljøstyrelsen bemærker i øvrigt, at tilsynsforhold ikke er omfattet af klageadgangen til Miljøstyrelsen.

7. Miljøstyrelsens konklusion

Miljøstyrelsen stadfæster Roskilde Amts afgørelse om at give en tidsbegrænset dispensation i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 20 a, stk. 2, nr. 1, til at tilføre jord til matr.nr. [...]. Dispensationen udløb den 31. december 1999.

8. Klagevejledning

Miljøstyrelsens afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. I henhold til miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1, (nu jordforureningslovens § 87, stk. 1,) skal søgsmål til prøvelse af sagen ved domstolene være anlagt inden 12 måneder efter sagens afgørelse er meddelt.¹⁾

Miljøstyrelsen skal beklage den sene besvarelse.

Med venlig hilsen

Palle Boeck

/

Karen Jørgensen

Afgørelsen er sendt til:

- [...]
- [...]
- [...]
- Roskilde Kommune, Teknisk Forvaltning, Sankt Ols Stræde 3, Postboks 100, 4000 Roskilde
- Roskilde Amt, Teknisk Forvaltning, Miljø- og Plankontoret, Amtsgården, Køgevej 80, Postboks 170, 4000 Roskilde – j.nr. 8-70-3-265-9-01

¹⁾ Se § 5 i bekendtgørelse nr. 1066 af 17. december 1999 om henlæggelse af opgaver og beføjelser efter lov om forurennet jord til Miljøstyrelsen.