

MRF 2024.234

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 16. august 2024, j.nr. 19/03493

Stadfæstet regions afslag i 2018 på lovliggørende dispensation efter jordforureningslovens § 52 til at lade 19.300 m³ jord tilført råstofgrav i perioden 2004-2013 blive i råstofgraven, uanset oprydningen ville koste 6-7 mio. kr., da grundejeren i 2004 havde fået oplyst, at jordtilførslen var ulovlig. Regionen skulle lovliggøre forholdet efter jordforureningslovens § 67, herunder ved anvendelse af påbud efter §§ 40 og 41.

Sagen drejede sig om en tidligere råstofgrav i Jægerspris, hvor Frederiksborg Amt i 2004 blev gjort opmærksom på, at råstofgraven blev tilført jord. Frederiksborg Amt indskærpede over for grundejeren E, at tilførslen af jord ikke var lovlig, hvorefter E 2005 fremsendte ansøgning om dispensation til deponering af jord i råstofgraven. Da E ikke opfyldte regionens anmodning om supplerende oplysninger, blev sagsbehandlingen i 2006 sat i bero. Efter en borgerhenvendelse foretog Region Hovedstaden i 2013 tilsyn, hvor det blev konstateret, at råstofgraven var blevet tilført betydelige mængder jord, hvilket blev påtalt af Regionen, der herefter genoptog behandling af E's ansøgning fra 2005 om dispensation fra forbuddet efter jordforureningslovens § 52. Efter opmåling konstaterede Regionen, at der var tilført råstofgraven 19.300 m³ jord, og at der ikke forelå dokumentation for oprindelsen og kvaliteten af den tilførte jord, hvorefter Regionen i 2015 meddelte afslag på ansøgningen fra 2005 om dispensation. I april 2016 varslede Regionen lovliggørelsespåbud efter jordforureningslovens § 67 til E om at fjerne den jord, der var tilført i 2004 – 2014 og fremsendte en plan for fjernelse af jorden, eller alternativt søge lovliggørende dispensation. E svarede ikke herpå, men Regionen meddelte i september 2016 til E, at Regionen vil behandle sagen som en ansøgning om retlig lovliggørelse. E fik herefter gennemført en miljøundersøgelse med analyse af 65 jordprøver fra 17 borer, analyse af 13 porevandsprøver og af 3 grundvandsprøver. På baggrund af undersøgelsen konkluderede Regionen, at den tilkørte fyldjord med den påviste forurening udgør en risiko for forurening af grundvandsressourcen i et område, hvor grundvandsressourcen er egnet til drikkevandsforsyning og også anvendes hertil, hvorfor Regionen ikke fandt, der kunne meddeles lovliggørende dispensation til den tilførte jord, hvor Regionen i afgørelse af 30. oktober 2018 meddelte afslag på lovliggørende dispensation efter jordforureningslo-

vens § 52, stk. 2, nr. 3, hvor det samtidigt fremgik, at bortkørsel og deponering af den tilførte jord ville medføre omkostninger på 6-7 mio.kr. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. gjorde gældende, at Regionen siden 2005 havde været vidende om tilførslen af jord, men der først i 2013 blev foretaget tilsyn af Region Hovedstaden, hvorfor grundejeren havde en berettiget forventning om, at tilførslen indtil da skete med myndighedens accept. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at råstofgraven er beliggende i et geologisk område, hvor der ikke er sammenhængende beskyttende jordlag over det primære grundvandsmagasin, at der er hydraulisk kontakt mellem det sekundære og primære grundvandsmagasin og en forholdsvis stor grundvandsdannelse, og at området er udlagt som særlig drikkevandsinteresse (OSD) og inden for indvindingsopland for almen vandforsyning. Endvidere lagde nævnet til grund, at der ikke forelå dokumentation om oprindelsen af den tilførte jord. Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte Regionens afslag på lovliggørende dispensation, da E i 2004 var blevet oplyst om, at tilførsel af jord uden dispensation efter § 52 var ulovligt, og Regionen først ved borgerhenvendelse i 2013 var blevet bekendt med, at råstofgraven blev tilført yderligere jordmængder. Da der siden 2013 havde været ført løbende korrespondance og drøftelser med E frem til afgørelsen i 2018, fandt nævnet ikke, at havde en berettiget forventning om, at tilførslen af jord skete med myndighedens accept. Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede herefter afslaget med bemærkning om, at ”det herefter vil være op til Region Hovedstaden at sikre, at det ulovlige forhold lovliggøres, jf. jordforureningslovens § 67, stk. 3. Såfremt regionen i den forbindelse meddeler påbud om at genoprette tilstanden, herunder ved anvendelse af bestemmelserne i lovens §§ 40-41, vil sådanne afgørelser kunne påklages særskilt til nævnet, jf. jordforureningslovens § 77, stk. 1, nr. 1”.

Kommentar: Afgørelsen vedrører et sagsforløb på 20 år om et åbenbart ulovligt forhold, hvor det allerede i 2004 var klart, at der var sket ulovlig tilførsel af jord i råstofgrav, da der ikke var meddelt dispensation efter jordforureningslovens § 52. Selv om E herefter vanskeligt kunne være i god tro om at fortsætte tilførsel af yderligere jord, burde regionen i 2006 have underrettet E om, at ansøgning om lovliggørende dispensation var sat i bero, og samtidig have anmodet E om at fjerne den jord, der var tilført i 2004. Efter at regionen i 2013 blev opmærksom på den yderligere tilførsel af jord til råstofgraven frem til 2013, måtte regionen nødvendigvis tage stilling til, om der kunne meddeles lovliggørende dispensation, hvilket i dette tilfælde (unødigt) blev strakt over to afgørelser, nemlig afslaget i 2015 på ansøgningen fra 2005 og så afslag i 2018 på dispensation fra jordforureningslovens § 52. På baggrund af områdets status som OSD og de geologiske forhold sammenholdt med forureningsundersøgelsen og de manglende oplysninger om, hvor den tilførte jord kom fra, må afslaget anses i overensstemmelse med anden praksis, jf. bl.a. U 2006.1095 H, U 2009.1883 H og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. februar 2023 (j.nr. 20/04120). I relation til lovliggørelsen giver nævnets bemærkninger dog anledning til nogle bemærkninger, da nævnet forudsætter, at jordforureningslovens §§ 40 og 41 finder anvendelse på ulovlig tilført jord i en råstofgrav, hvor der er meddelt afslag på lovliggørende dispensation fra § 52. I sådanne tilfælde synes den eneste rette hjemmel til lovliggørelsespåbuddet at være jordforureningslovens § 67, hvilket imidlertid må ses i lyset af motiverne, hvor det er anført, at § 67 "viderefører bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 68 og § 69 om, at tilsynsmyndigheden skal bringe ulovlige forhold til ophør. Bestemmelsen giver dog ikke, som miljøbeskyttelseslovens § 69, hjemmel til at meddele påbud om at genoprette tilstanden efter forurening. Disse regler fremgår af kapitel 5 om påbud". Efter motiverne skal en ulovlig tilstand efter jordforureningsloven således mødes med påbud efter §§ 40 og 41, hvilket dermed vanskeligt kan betegnes lovliggørelsespåbud og omvendt ikke er afstemt med nævnets forudsætning om, at der kan meddeles lovliggørende dispensation efter § 52, da §§ 40 og 41 ikke er udtryk for et ulovligt forhold, før påbud er meddelt og ikke efterkommet. Hertil kommer, at E ikke kan fjerne jorden og lovliggøre forholdet uden yderligere tilladelser. Når E skal fjerne den ulovligt tilførte jord, vil dette således kræve anmeldelse til kommunen efter jordforureningslovens § 50 (i lyset af forureningsundersøgelsen), og det vil samtidigt skulle lægges til grund, at den jord, der fjernes fra råstofgraven, er affald, hvorfor modtageanlægget skal have tilladelse til at modtage jorden, uanset om den kan nyttiggøres eller bortskaffes.



Stadfæstelse af afslag på lovliggørende dispensation til deponering af jord i tidligere grusgrav i Region Hovedstaden

Sag: 19/03493

Dato: 16. august 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, jf. § 77, stk. 1, nr. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Region Hovedstadens afgørelse af 30. oktober 2018 om afslag på lovliggørende dispensation til deponering af jord i tidligere grusgrav på matr.nr. [Matrikelnummer 1], på adressen [Adresse 1], 3630 Jægerspris.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 12 måneder, jf. jordforureningslovens § 87, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 27. november 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat (grundejer), der er repræsenteret ved advokat.

Klager har den 20. december 2018 samt den 16. og 28. maj 2019 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har navnlig anført, at

- der er høj grad af sikkerhed for, at der ikke foreligger risiko for forurening fra den deponerede jord, og betingelserne for at meddele dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, er dermed opfyldte, hvorfor regionen er forpligtet til at meddele denne,
- regionens risikovurdering bygger på et forkert grundlag, herunder i forhold til anvendelsen af JAGG-beregninger, og regionen har ikke oplyst sagen tilstrækkeligt,
- der fra myndighedernes side er udvist så langvarig passivitet, at der skal ske retlig lovliggørelse, herunder idet der er skabt berettigede forventninger hos klager om, at myndighederne accepterede den fortsatte opfyldning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Området

Den i sagen omhandlede råstofgrav er beliggende på matr.nr. [Matrikelnummer 1], på adressen [Adresse 1], 3630 Jægerspris (herefter "Ejendommen"). Ejendommen er kortlagt på vidensniveau 1 (V1) efter jordforureningsloven, idet der på området tidligere (1969) har været renovation (lossepladsaktivitet).^[4]

2.1.1 Vandindvindingsinteresser

Ejendommen er beliggende i et område med særlige drikkevandsinteresser (OSD). Området er herudover beliggende inden for indvindingsoplandet til Novafos – Femhøj Vandværk og er desuden udpeget som nitratfølsomt indvindingsområde (NFI) samt indsatsområde i forhold til nitrat (IO).

Det fremgår af den seneste vandområdeplan (2021-2027), at området omfatter to terrænnære grundvandsforekomster (KS1 og KS2) og én dyb grundvandsforekomst (kalk).[5] Grundvandsforekomsterne er udpeget som drikkevandsforekomster, der anvendes eller potentielt kan anvendes som drikkevandsressource, eller har hydraulisk kontakt med disse grundvandsforekomster.

Der er udpeget BNBO-områder ca. 1.200 m nord for området (Novafos – Femhøj Vandværk) og ca. 1.500 m vest for området (Dalby Huse Strands Vandværk).

Det nærmest beliggende almene vandværk er Novafos – Femhøj Vandværk, der har fem aktive indvindingsboringer (DGU nr. [Fortroligt 1], [Fortroligt 2], [Fortroligt 3], [Fortroligt 4] og [Fortroligt 5]) placeret ca. 1,2-1,4 km nord for området. Vandværket har tilladelse til indvinding af 400.000 m³ vand pr. år og indvinder fra det primære grundvandsmagasin (kalk).

Der er herudover en række enkeltindvindinger i området, der indvinder fra det primære grundvandsmagasin (kalk).

Ejendommen på [Adresse 2] har ifølge Den Offentlige Informationsserver (OIS) egen vandforsyning fra DGU nr. [Fortroligt 6],[6] der ifølge Jupiter-databasen anvendes til privat husholdning og markvanding.[7] Boringen er 41 m dyb og filtersat i kalkmagasinet. Der er beskrevet moræneler i de øverste 10 m af lagserien, hvorunder der ses sand og kalk til bund af boringen. Anlægget har en aktiv indvindingstilladelse på 30.000 m³ vand pr. år. Ejendommen ligger ca. 430 m øst for området.

Ejendommen på [Adresse 3] har ifølge OIS egen vandforsyning fra DGU nr. [Fortroligt 7], der ifølge Jupiter-databasen anvendes til husholdning. Boringen er 21,7 m dyb og filtersat i glacialt smeltevandssand. Lagserien er beskrevet som glacialt smeltevandssand med et tyndt indslag af moræneler i intervallet 8,3-13 m u.t. Ejendommen ligger ca. 430 m nordøst for området.

Der er herudover registreret én boring til markvanding i Jupiter-databasen (DGU nr. [Fortroligt 8]), som er placeret ca. 380 m vest for området. Boringen er 30 m dyb og filtersat i glacialt smeltevandssand. Lagserien er beskrevet som glacialt smeltevandssand og -grus til bund af boringen. Anlægget har en aktiv indvindingstilladelse på 16.500 m³ vand pr. år.

2.1.2 Geologi

Den geologiske lagserie i området består af en kvartær lagpakke med en tykkelse på ca. 30 m, hvorunder der ses kalk. Den kvartære lagserie består overvejende af sand med tynde indslag af ler.[8]

I vandboringerne DGU nr. [Fortroligt 9], [Fortroligt 10] og [Fortroligt 11], som er beliggende umiddelbart vest for området, er der fra terræn og ned til 27,5 m u.t. beskrevet sand og herunder ler og kalk.

I undersøgelsesboringen DGU nr. [Fortroligt 12], som er beliggende umiddelbart øst for området, er de øverste 12 m beskrevet som overvejende sandet med tynde indslag af sandet moræneler.

Ifølge Miljøstyrelsens grundvandskortlægning for Hornsherred er der i området nedadrettede gradientforhold med grundvandsdannelse til det primære kalkmagasin i størrelsesordenen 90-450 mm/år med de højeste værdier mod syd.[9] Den overordnede grundvandsstrømning i området vurderes at være mod nord-nordøst, og de pejlede vandstandskoter indikerer, at der er hydraulisk kontakt mellem de terrænnære sandmagasiner og kalkmagasiner.[10]

2.2 Den påklagede afgørelse

Region Hovedstaden har den 30. oktober 2018 truffet afgørelse om, at der ikke inden for rammerne af jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, kan meddeles lovliggørende dispensation til deponering af ca. 19.300 m³ jord, som er tilført Ejendommen i perioden fra den 24. januar 2005 til den 20. marts 2014.

Regionen har i afgørelsen lagt til grund, at der på Ejendommen er sket råstofgravning efter råstoflovens ikrafttræden i oktober 1972, hvorfor arealet er omfattet af jordforureningslovens § 52 om forbud mod deponering af jord i råstofgrave og tidligere råstofgrave.

Om sagens baggrund og forløb fremgår følgende af afgørelsen (fodnoter udeladt):

"I april 2013 modtog Region Hovedstaden en henvendelse om, at der foregik jordopfyldning i råstofgraven på ejendommen matr.nr. [Matrikelnummer 1], [Adresse 1], 3630 Jægerspris. Region Hovedstaden var derfor den 3. april 2013 på tilsyn på ejendommen og kunne konstatere, at der var tilført betydelige mængder jord til råstofgrav

Dispensationsansøgning, januar 2005

Region Hovedstaden har gennemgået akterne i sagen, hvoraf fremgår, at ejendommen i 2004 fik tilført jord, hvilket affødte klager til Frederiksborg Amt. Frederiksborg Amt orienterede derfor den 9. september 2004 [grundejer] om, at tilførsel af jord til ejendommen i medfør af § 52 i jordforureningsloven var forbudt, hvorefter ejer den 11. januar 2005 fremsendte ansøgning om dispensation til deponering af jord i den afsluttede råstofgrav. Ansøgningen blev suppleret med yderligere oplysninger den 26. januar 2005, herunder dokumentation for terrænforholdene den 24. januar 2005 forud for den ansøgte jorddeponering (se bilag 1). Behandlingen af ansøgningen blev sat i bero, da ansøger ikke leverede de nødvendige oplysninger og ej heller rykkede for afgørelse i sagen. Der er ingen korrespondance om dispensationssagen efter 8. juli 2006.

November 2013: Møde om sagen

Efter tilsynet den 3. april 2013, forårsaget af borgerhenvendelse, fremsøgte Region Hovedstaden oplysninger i sagen og afholdt den 7. november 2013 møde med [grundejer], dennes rådgiver, [Virksomhed 1], og Frederikssund Kommune om deponeringen. Region Hovedstaden oplyste på mødet grundejer om, at regionen vurderede, at den tidligere råstofgrav på matr.nr. [Matrikelnummer 1] var omfattet af jordforureningslovens § 52, og at tilførslen af jord til lokaliteten derfor var ulovlig.

Region Hovedstaden oplyste over for ejer, at forholdet skulle lovliggøres som udgangspunkt ved, at grundejer fjernede den jord, som var deponeret ulovligt. Ejer meddelte, at han var enig i, at forholdet skulle håndteres efter § 52 i jordforureningsloven, men at han ikke var indstillet på at fjerne den tilførte jord. Ejer tilkendegav, at han havde handlet i god tro, dels fordi han vurderede, at der var tale om en fortsættelse af en igangværende efterbehandling, dels fordi der ikke forelå et konkret afslag på dispensationsansøgningen fra 2005. Ejer tilkendegav endvidere, at det efter hans vurdering ville være i strid med proportionalitetsprincippet at flytte ren jord fra et muligt forurenede område (V1-kortlagt jf. jordforureningslovens bestemmelser).

Regionen genoptog på denne baggrund sagen om ejers dispensationsansøgning af 11. januar 2005 om dispensation fra forbuddet mod deponering af jord i råstofgrave, jf. jordforureningslovens § 52, stk. 1, og meddelte den 24. juni 2015 afslag på pågældende ansøgning om dispensation.

2014 - 2015: Oplysning af sagen

Som led i sagsoplysningen foranstaltede Region Hovedstaden den 20. marts 2014 en opmåling (se bilag 2) af terrænforholdene på ejendommen med henblik på at afklare, hvor store mængder jord der var tilført ejendommen siden 2005. Data fra opmålingen er sammenholdt med den opmåling af terrænforhold, som ansøger fremsendte i forbindelse med dispensationsansøgningen i 2005. På baggrund af opmålingerne har Region Hovedstaden konstateret, at der er tilført ca. 19.300 m³ jord til råstofgraven i perioden 24. januar 2005 til 21. marts 2014.

Der foreligger ingen konkret dokumentation for den tilførte jords oprindelse og kvalitet. Ejers rådgiver, [Virksomhed 1], har leveret anvisninger med tilhørende analyseresultater for et antal jordpartier, som efter det af ejer oplyste angiveligt er deponeret på ejendommen i 2012-2013. Region Hovedstaden skal bemærke, at Frederikssund Kommune har anvist de pågældende jordpartier til deponering hos godkendte jordmodtagere, og ikke til deponering på [Matrikelnummer 1]. Der er ingen dokumentation for, hvor jorden rent faktisk er blevet deponeret. En nærmere gennemgang af dokumentationen (jf. regionens e-mail af 27. maj 2014 til [grundejer]) viser, at der foreligger 118 analyseresultater. Forudsat, at en prøve repræsenterer 30 tons jord (og at analyseresultater/jordpartier angivet med %-tegn ikke er tilført lokaliteten), skønner regionen, at der foreligger oplysninger om mulig kvalitet og oprindelse af i alt 3.430 tons jord, som efter det oplyste er tilført matr. [Matrikelnummer 1], fra 6 navngivne lokaliteter. De 118 prøver er efter det oplyste udtaget i henhold til daværende forskrifter i jordflytningsbekendtgørelsen. Der foreligger ikke analyser af jord tilført i andre perioder.

Ejer fik den 12. maj 2014 på eget initiativ foretaget en forureningsundersøgelse i råstofgraven med henblik på at dokumentere det generelle forureningsniveau på grunden. Region Hovedstaden tilkendegav over for ejers rådgiver, at undersøgelsen ikke kunne danne grundlag for en myndighedsafgørelse i sagen, idet undersøgelsen var utilstrækkelig som grundlag for en kvalificeret risikovurdering.

Juni 2015: Afslag på dispensationsansøgningen af 11. januar 2005

Regionen har i afgørelse af 24. juni 2015 meddelt afslag på ansøgning af 11. januar 2005 om dispensation til deponering af ca. 53.000 m³ jord på [Adresse 1], jf. jordforureningslovens § 52.

April 2016: Varsel af påbud om fjernelse af ulovligt tilført jord

Den 25. april 2016 har Region Hovedstaden partshørt ejer om varsel af påbud om fjernelse af ca. 19.300 m³ ulovligt tilført jord i den tidligere råstofgrav. Regionen oplyste i varslet, at lovliggørelse af forholdet kunne ske enten ved en fysisk lovliggørelse, hvor det ulovligt tilførte jordvolumen fjernes, eller ved en retlig lovliggørelse, såfremt regionen fandt grundlag for at meddele lovliggørende dispensation til bibeholdelse af den tilførte jord, jf. jordforureningslovens § 52, stk. 2.

På denne baggrund bad Region Hovedstaden grundejer om at fremsende udkast til plan for fjernelse af al jord, der var tilført råstofgraven efter 1. september 2004, i alt 19.300 m³ jord. Alternativt kunne grundejer inden den 1. juni 2016 fremsende ansøgning om dispensation til bibeholdelse af de ca. 19.300 m³ jord som i strid med forbuddet i jordforureningslovens § 52 var deponeret i råstofgraven på [Adresse 1] i perioden 24. januar 2005-20. marts 2014. Desuden varslede Region Hovedstaden påbud om at fjerne det ulovligt tilførte jord jf. jordforureningslovens § 67, stk. 1, og § 88, stk. 1, pkt. 9.

Region Hovedstaden modtog ikke yderligere i sagen inden høringsfristens udløb. Med brev af 9. september 2016 meddelte Region Hovedstaden ejer, at regionen herefter ville behandle sagen som en ansøgning (om lovliggørende dispensation) efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3.

2016 - 2017: Miljøundersøgelse med henblik på en eventuel retlig lovliggørelse

For grundejer udførte [Virksomhed 2] i 2016 - 2017 miljøundersøgelser på lokaliteten med henblik på retlig lovliggørelse. Formålet med undersøgelsen var at afklare, om den jord, der var tilført lokaliteten i perioden 2005-2014, udgjorde en risiko for mennesker og miljø, herunder risiko for grundvand og recipienter. Undersøgelsesomfanget og strategien for undersøgelsen blev afstemt med regionen, som dog i e-mail af 10. marts 2017 meddelte, at det kunne blive aktuelt med supplerende undersøgelser, hvis der med den planlagte screeningsundersøgelse fandtes indikationer på forurening.

De udførte undersøgelser er afrapporteret af [Virksomhed 2] [Virksomhed 2] i "Miljøundersøgelser. Råstofgrav, [Adresse 1], Jægerspris, Højagergaard, [Virksomhed 3], 30. juni 2017". Rapporten omfatter redegørelse for resultater og en risikovurdering i forhold til kontaktrisiko, grundvandsrisiko og recipientrisiko.

Miljøundersøgelserne omfatter analyse af 65 jordprøver fra 17 borer, analyse af 13 porevandsprøver og af 3 grundvandsprøver for indhold af udvalgte forurenende stoffer samt 4 udvaskningstests. Endvidere er overfladejorden inden for deponiet undersøgt ved samleprøver fra niveauet 0-10 cm og fra 0,4-0,5 m (MIS-metoden).

Der er ikke fundet indhold af forurenende stoffer i koncentrationer over Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterier i de øverste 10 cm jordlag ved MIS-metoden. I jordlaget fra 0,4-0,5 m er der fundet let forhøjet indhold af benz(a)pyren, men ikke i koncentrationer over Miljøstyrelsens afskæringskriterie.

I 17 % af jordprøverne fra borerne er der påvist forurening med bly, PAH og/eller kulbrinter over jordkvalitetskriteriet, i 3 af disse er koncentrationen af forurenende stoffer højere end afskæringskriteriet.

I 38 % af porevæskeprøverne er der fundet phenoler, p-cresol, 2,3 dimethylphenol og/eller acetone i koncentrationer over grundvandskvalitetskriteriet.

I 25 % af udvaskningstestene er der fundet indhold af kulbrinter i koncentrationer over grundvandskvalitetskriteriet.

I 33 % af grundvandsprøverne er der fundet indhold af kulbrinter i koncentrationer over grundvandskvalitetskriteriet.

For vurdering af, i hvilket omfang acetone og phenoler (p-cresol og 2,3-dimethylphenol) fra fyldlaget påvirker grundvandsmagasinet, foretog [Virksomhed 2] [Virksomhed 2] en beregning med Miljøstyrelsens risikovurderingsprogram JAGG.

For alle 3 stoffer viser beregningerne en overskridelse af grundvandskvalitetskriteriet i Trin 1 og Trin 2 med hhv. en faktor 1 for 2,3-dimethylphenol, en faktor 9 for p-cresol og en faktor 5 for acetone. I Trin 1 beregnes resulterende indhold i de øverste 0,25 m af magasinet umiddelbart under kilden og i Trin 2 regnes med en fortynding i en afstand af 1 års transporttid, svarende til ca. 8 m i dette tilfælde.

På baggrund af undersøgelser og beregninger har [Virksomhed 2] [Virksomhed 2] vurderet, at

- Forureningen er tilfældigt fordelt,

- Der findes ikke større hotspot-områder
- der er beskeden risiko for kontakt med forurenede jord i et område ved boring B4,
- forureningskomponenter i fyldjorden ikke udgør en risiko for grundvandsmagasinet, når der regnes med fortynding og nedbrydning af den påviste forurening (beregningsmodellens Trin 2 og Trin 3),
- forureningskomponenter i fyldjorden ikke udgør en risiko for påvirkning af den nærmeste recipient, Lyngerup grøft."

I forhold til resultaterne af miljøundersøgelserne har Regions Hovedstaden særligt bemærket følgende i afgørelsen:

"De af [Virksomhed 2] udførte miljøundersøgelser af den tilførte fyldjord viser, at en del af jorden indeholder forurening med bly, PAH (tjærestoffer) og kulbrinter (olie) i koncentrationer, som overskrider jordkvalitetskriterierne.

Ved [Virksomhed 2] undersøgelse er der i 11 jordprøver fra boringer (17 %) påvist forurening med bly, PAH og/eller kulbrinter over jordkvalitetskriteriet. Indhold af bly er målt op til 3,5 gange højere end kvalitetskriteriet, indhold af tjærestoffet benzo(a)pyren op til 17 gange højere end kvalitetskriteriet og indhold af kulbrinter op til 3,6 gange højere end kvalitetskriteriet.

Ved [Virksomhed 2] undersøgelse er der i 5 af porevæskeprøverne (38 %) fundet forurening med phenoler, p-cresol, 2,3 dimethylphenol og/eller acetone op til 11 gange højere end grundvandskvalitetskriteriet.

Ved [Virksomhed 2] undersøgelse er der i én af 4 udvaskningstests (25 %) fundet indhold af kulbrinter over grundvandskvalitetskriteriet, i konkret ca. 111 gange højere end grundvandskvalitetskriteriet.

Ved [Virksomhed 2] undersøgelse er der i én af 3 grundvandsprøver (33 %) fundet indhold af kulbrinter i koncentrationer som er op til 19 gange højere end grundvandskvalitetskriteriet.

Det påviste indhold af tunge kulbrinter i det primære grundvandsmagasin kan stamme både fra deponering før 2005 og fra fyldjord deponeret i perioden 24. januar 2005 til 20. marts 2014.

For at klarlægge, hvorvidt forureningen med kulbrinter i grundvandet kan stamme fra den ulovligt deponerede fyldjord har Region Hovedstaden foretaget en beregning af, hvorvidt det af [Virksomhed 2] påviste indhold af kulbrinter i fyldjorden kan udvaskes til grundvandet. En beregning af de totale mængder af hhv. kulbrinter og tjærestoffet benz(a)pyren viser et samlet indhold i fyldjorden på ca. 620 kg tungere kulbrinter og 9 kg benz(a)pyren. Regionens mængdeberegninger fremgår af bilag 4. Anvendes den gennemsnitlige koncentration af tung olie i fyldjorden på 107 mg/kg TS og standardparametrene for tung olie i Miljøstyrelsens program til risikovurdering, JAGG, kan beregnes en mulig udvaskning til grundvandet på 19 µg/l i Trin 1, dvs. umiddelbart under fyldjorden, dette svarer til en overskridelse af grundvandskriteriet med en faktor 2.

Beregningen viser således, at en del af den påviste koncentration af tunge kulbrinter i grundvandet kan stamme fra den deponerede fyldjord fra perioden 24. januar 2005 til 20. marts 2014. Beregningerne viser ligeledes, at den ulovligt deponerede jord har potentiale til at forurene grundvandet og derfor udgør en risiko."

Om Region Hovedstadens vurdering af grundvandsressourcen og drikkevandsinteresser fremgår følgende af afgørelsen:

"Den tidligere råstofgrav på matr.nr. [Matrikelnummer 1] ligger i et område, som i forbindelse med Miljøstyrelsens grundvandskortlægning er udpeget med særlige drikkevandsinteresser (OSD). OSD er områder, som på grundlag af mængde, kvalitet og beskyttelse dels indgår i den eksisterende vandforsyning, dels skal danne udgangspunkt for den fremtidige vandforsyning.

Hovedparten af den tidligere grusgrav ligger desuden i et område, der af Miljøstyrelsen er udlagt som nitratfølsomt indvindingsområde, og et indsatsområde for nitrat, dvs. et område, hvor en særlig indsats til beskyttelse af vandressourcerne er nødvendig til sikring af drikkevandsinteresserne.

Miljøstyrelsens grundvandskortlægning har vist, at der sker stor grundvandsdannelse til det primære grundvandsmagasin i området, som udgøres af kalkaflejringer.

Kalkoverfladen findes lokalt omkring kote -10 til -15 m svarende til ca. 30 m under terræn. Over kalken findes udelukkende aflejringer af kvartært smeltevandssand og -grus, hvilket betyder, at grundvandet lokalt ved den tidligere råstofgrav er sårbart for nedsivning af forurenende stoffer (se bilag 3).

Frem til juni 2015 har råstofgraven ligget i indvindingsoplandet til Femhøj Vandværk, som ligger i Landerslev ca. 1,4 km nord for den tidligere råstofgrav. Frederikssund Kommune har i 2015 beregnet nye indvindingsoplande til kommunens vandværker, der viser, at råstofgraven ligger ca. 500 m øst for indvindingsoplandet til Femhøj Vandværk.

Grundvandets strømningsretning ved den tidligere råstofgrav er nordnordøstlig. Ca. 450 meter nedstrøms for graven ligger en ejendom med en privat vandforsyningsboring, som baseret på pejlinger af grundvandsstanden indvinder fra samme grundvandsmagasin, som forefindes under råstofgraven på [Adresse 1] (hvor der er konstateret forurening)."

Region Hovedstaden har herefter foretaget følgende risikovurdering og proportionalitetsafvejning:

"Det er Region Hovedstadens vurdering, at den tilkørte fyldjord med den påviste forurening udgør en risiko for forurening af grundvandsressourcen i et område, hvor grundvandsressourcen er egnet til drikkevandsforsyning og også anvendes hertil.

Regionens vurdering er baseret på undersøgelsesresultater fra den af [Virksomhed 2] udførte undersøgelse af jord- og grundvandsforurening, samt Miljøstyrelsens grundvandskortlægning og oplysninger om lokale geologiske forhold og om vandindvinding.

[...]

Region Hovedstaden finder sammenfattende ikke, at betingelserne for dispensation efter § 52, stk. 2, nr. 3, er opfyldt, idet der kan henvises til følgende forhold:

- Region Hovedstaden ville ikke have tilladt tilførsel af den konkrete jord til råstofgraven, hvis der var søgt dispensation forud for deponeringen.
- Råstofgraven er beliggende i et område med særlige drikkevandsinteresser (OSD) og er fastlagt som følsomt indvindingsområde og et indsatsområde. Der sker stor grundvandsdannelse i området, og den lokale grundvandsressource anvendes til drikkevandsforsyning og er egnet hertil.
- På baggrund af miljøundersøgelsens resultater og de udførte beregninger er det Region Hovedstadens vurdering, at den deponerede fyldjord fra perioden 2005-2014 allerede kan have forurennet grundvandsressourcen og indebærer en risiko for yderligere forurening af grundvandsressourcen, jf. regionens risikovurdering ovenfor.
- Der er faktisk konstateret forurening i koncentrationer som overskrider såvel jord- som grundvandskvalitetskriterierne.
- Forureningen er tilfældigt fordelt i jordmediet, som påpeget af [Virksomhed 2].
- Størstedelen af den deponerede jord er af ukendt oprindelse, hvorfor det er vanskeligt at sammensætte et analyseprogram, som med stor sikkerhed kan eftervise, at der ikke er risiko forbundet med den deponerede jord.
- Der er konstateret forurening med stoffer, som ikke indgår i den standardanalysepakke som forudsættes anvendt i forbindelse med anmeldepligtige jordflytninger, hvilket er yderligere en risikofaktor
- Den deponerede jord, jf. de foreliggende anvisninger, stammer delvist fra kloakarbejder, hvilket yderligere er en risikofaktor, eftersom kloaker er velkendte spredningsveje for forureninger af ukendt oprindelse og sammensætning.

[...]

I perioden 24. januar 2005 til 20. marts 2014 er der deponeret ca. 19.300 m³ fyldjord svarende til ca. 32.800 ton. Deponeringen er foretaget til trods for, at Frederiksborg Amt den 9. september 2004 orienterede [grundejer] om, at tilførsel af jord til ejendommen i medfør af § 52 i jordforureningsloven var forbudt.

Regionen har estimeret, at bortkørsel og deponering af den ulovligt tilførte jord andetsteds vil være forbundet med omkostninger i størrelsesordenen 6-7 mio. kr. ekskl. moms.

Region Hovedstaden har overvejet, hvorvidt det er nødvendigt at fjerne al den ulovligt tilførte jord eller kun dele af jorden. De miljøtekniske undersøgelser viser, at der ikke er tale om sammenhængende forurenede lag i fyldjorden eller indikationer for tilstedeværelse af en større og sammenhængende jordforurening. Dette kan henføres til, at tilfældigt fordelte mængder af forurennet jord er tilført området, og jordlæs fra forurenede lokaliteter under opfyldningen kan være spredt overalt i den deponerede jord. Regionen vurderer derfor, at der selv ved omfattende supplerende undersøgelser ikke vil kunne afgrænses jordpartier af en kvalitet, som i et særligt drikkevands område kan berettigge en dispensation fra forbuddet i jordforureningslovens § 52, stk. 1.

Region Hovedstaden har ligeledes i sin proportionalitetsafvejning medtaget det forhold, at der kan være et forureningsbidrag fra den V1-kortlagte lossepladsaktivitet i råstofgraven. Omfanget af den formodede forurening er ikke kendt. Forholdet er omfattet af den offentlige indsats og der er tale om en grundvandsressource som ikke er afskrevet.

Da Region Hovedstaden således ikke finder, at der er grundlag for en retlig lovgivgørelse af den i perioden 24. januar 2005 til 20. marts 2014 tilførte fyldjord, skal forholdet som udgangspunkt fysisk lovgiggøres ved fjernelse af den ulovligt tilførte jord. Region Hovedstaden vil træffe særskilt afgørelse om, hvorvidt der skal meddeles påbud om at fjerne ulovligt deponeret jord i perioden 24. januar 2005 til 20. marts 2014."

Det fremgår afslutningsvis af afgørelsen, at Region Hovedstaden har vurderet, at der ikke er tilstrækkelig grundlag for at vurdere, om der tillige er sket deponering i strid med forbuddet i jordforureningslovens § 52 i perioden fra den 1. januar 1998 til den 24. januar 2005, idet hverken omfang, placering eller beskaffenhed heraf er kendt.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at betingelserne for at meddele lovliggørende dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, er opfyldte, hvorfor regionen er forpligtet til at meddele dispensation,^[11] eventuelt på vilkår af en bortgravning af en mindre forurening, såfremt der er fagligt belæg for, at denne forurening udgør en risiko for grundvandet. Der er således efter klagers opfattelse en høj grad af sikkerhed for, at der ikke foreligger risiko for forurening fra den deponerede jord, hvilket er kravet for lovliggørelse. Klager påpeger i den forbindelse, at der forud for regionens afgørelse i sagen, og efter aftale med regionen, i april og maj 2017 er udført miljøundersøgelser på ejendommen, som ifølge klager viser, at den jord, som klager har tilført ejendommen i perioden 2005-2014, ikke udgør en risiko for mennesker og miljø, herunder grundvand, recipienter og vandindvindingsinteresser.

I forhold til risikovurderingen vedrørende phenoler og acetone har klager særligt anført, at regionen ikke kan lægge afgørende vægt på JAGG-beregninger, når der ikke er konstateret forurening i grundvandsprøver i grundvandsmagasinet. Hvis der anvendes JAGG-beregninger, skal der i så fald ifølge klager tages højde for den biologiske nedbrydning, der sker ved nedsivning gennem den minimum 8 m umættede zone i fyldlaget, idet både acetone og phenoler erfaringsmæssigt let omsættes biologisk i den umættede zone og grundvandsmagasiner. Regionen kan således ikke basere sin risikovurdering på en JAGG beregning i Trin 1, og kan i øvrigt ikke lægge afgørende vægt på JAGG-beregninger, som ikke er baseret på den nyeste viden på området, og som anvender en kort etårs transportafstand, der automatisk medfører høje koncentrationer af de stoffer, der foretages beregninger for.

I forhold til risikovurderingen vedrørende tungmetaller, PAH'er og kulbrinter, herunder tunge kulbrinter i C₂₀-C₃₅, har klager særligt anført, at regionen ikke kan lægge vægt på JAGG-beregninger for jordprøver, hvor der anvendes kulbrintetyper, der ikke svarer til de på ejendommen fundne typer. Efter klagers opfattelse kan JAGG-beregninger særligt i dette tilfælde reelt ikke anvendes, hvorfor regionen burde have baseret sin vurdering på resultaterne af de udførte analyser af prøver fra porevand, udvaskningstest og grundvand. Der er ikke påvist koncentrationer af hverken tungmetaller, PAH'er eller kulbrinter i porevandsprøverne, der overskrider grundvandskvalitetskriterierne, og der er kun i et meget begrænset omfang påvist lettere forurening med tungmetaller og PAH'er i jordprøverne, mens der ikke er påvist forurening med disse i MIS-prøverne eller i grundvandsprøverne. Hertil kommer, at der kun i én ud af de fire udvaskningstest fra jordprøven i B4 er beregnet en koncentration af totalkulbrinter på 1 mg/l, og at der kun i én grundvandsprøve fra B4 er påvist et indhold af totalkulbrinter på 0,170 mg/l, svarende til en overskridelse af grundvandskvalitetskriteriet (0,009 mg/l) med ca. faktor 19. I øvrigt påpeger klager, at regionen ikke kan basere sin risikovurdering på en JAGG beregning i Trin 1, ligesom regionen burde have taget højde for den naturlige forekomst af kulbrinter i jorden, og at JAGG-beregninger generelt er usikre og overestimerer forureningskoncentrationer. Hertil kommer, at den påviste forurening i jorden omkring B4, herunder risikoen for forurening af grundvandet fra jorden fra området omkring B4, ville kunne elimineres helt ved fastsættelse af vilkår i dispensationen om hel eller delvis fjernelse af den pågældende jord.

Herudover har klager med henvisning til nivellementsplaner udført af et landinspektørfirma anført, at afgørelsen skal korrigeres til alene at angå 12.900 m³ jord, idet den af regionen anvendte metode for opmåling med drone i betydelig grad overestimerer jordvolumen. Ifølge klager er en opmåling med GPS således mere nøjagtig og terrænnær. Hertil kommer, at det ifølge klager ikke er korrekt, når regionen anfører, at jorden har sat sig mellem opmålingerne i 2014 og 2019, ligesom det heller ikke er korrekt, at der ikke er vegetation på arealet i marts måned, idet området er fyldt med vildtvoksende vegetation.

Yderligere har klager anført, at der fra regionens side og fra tidligere myndigheders side er udvist så langvarig passivitet, at der skal ske retlig lovliggørelse. Myndighederne har således siden januar 2005 været vidende om, at der blev foretaget deponering af jord på ejendommen, og har trods denne viden først efter en klage i 2013 foretaget tilsyn, hvorefter der er taget initiativ til lovliggørelse. Klager har derfor haft god grund til, trods kendskab til reglerne, at antage, at myndighederne anså deponeringen af jord for en ubetydelig overtrædelse af reglerne og klager har, som følge af passiviteten og det langvarige sagsforløb, opnået en berettiget forventning om, at myndighederne stiltiende accepterede den fortsatte opfyldning. I øvrigt burde regionen efter klagers opfattelse have forholdt sig til, at størstedelen af forureningen må antages at stamme fra tidligere tilført jord.

Endelig har klager anført, at afgørelsen er i strid med proportionalitetsprincippet, idet omkostningerne til en fuldstændig fjernelse af den ulovligt deponerede jord står i klart misforhold til de miljømæssige risici, der er forbundet med at lade

den deponerede jord ligge.

2.4 Region Hovedstadens bemærkninger til klagen

Region Hovedstaden har den 15. og 25. april 2019 til klagen bemærket, at sagen efter regionens opfattelse er tilstrækkeligt oplyst, og at de nødvendige undersøgelser mv. er foretaget, hvorved der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag for at træffe afgørelse. Det er således regionens vurdering, at der findes dokumentation for, at der forekommer forurening i koncentrationer, som overskrider såvel jord- som grundvandskvalitetskriterierne, at der er konstateret forurenende stoffer, som ikke indgår i den standardanalysepakke, som generelt anvendes ved anmeldelse af flytning af jord, og at forureningen er tilfældigt fordelt i jordmediet. Hertil kommer, at der kun er anvisning for ca. 5.000 tons jord ud af i alt 32.800 tons, og at klager ikke har kunnet dokumentere oprindelsen af størstedelen af den deponerede jord. Det er i øvrigt regionens vurdering, at det ville være uproportionalt at påbyde klager yderligere undersøgelsesomkostninger, idet yderligere undersøgelser af det underliggende fyldlag ikke ville bibringe yderligere til sagens afgørelse henset til den konstaterede karakter og forekomst af forurening i den ulovligt deponerede jord.

I forhold til risikovurderingen har Region Hovedstaden bemærket, at regionen har anvendt JAGG-modellens trin 1 i overensstemmelse med Højesterets dom af 5. december 2013.^[12] Det er regionens opfattelse, at en lokal bortgravning ved boring B4, som foreslået af klager, ikke vil tjene noget formål, idet der ikke dermed opnås en høj grad af sikkerhed for, at der ikke er risiko forbundet med den resterende, ulovligt deponerede jord. Regionen betragter det som en yderligere risikofaktor, at der foreligger anvisninger på jord, som efter det oplyste stammer delvist fra kloakarbejde, idet det er veldokumenteret, at kloaker og jord omkring disse er spredningsveje for forureninger af ukendt oprindelse og sammensætning. I øvrigt understøtter forekomsten af "atypiske" forureningskomponenter formodningen om, at det vil være vanskeligt at opnå et dækkende og retvisende billede af forureningen i den ulovligt deponerede jord. Regionen finder derfor fortsat, at det er proportionalt at meddele afslag på dispensation, idet størstedelen af den deponerede jord er udokumenteret og/eller af ukendt oprindelse og kvalitet, hvorfor det er vanskeligt og forbundet med betydelig usikkerhed at sammensætte et analyseprogram, som med stor sikkerhed kan eftervise, om der er risiko forbundet med den deponerede jord. Hertil kommer, at forureningen er tilfældigt fordelt i jordmediet, samt at der er konstateret forurening i koncentrationer som overskrider såvel jord- som grundvandskvalitetskriterierne.

I forhold til passivitet har Region Hovedstaden bemærket, at klagesagen omhandler lovliggørelse af 19.300 m³ jord, der uden regionens vidende og uden fornøden dispensation er blevet tilført råstofgraven i perioden fra den 24. januar 2005 til den 20. marts 2014. Sagen er blevet behandlet i regionen siden 2. april 2013, hvor regionen modtog en borgerhenvendelse herom. Dispensationssagen af 11. januar 2005 omhandlede ansøgning om dispensation til deponering af 53.000 m³ jord, og regionen meddelte afslag på ansøgningen den 24. juni 2015. Afslaget blev ikke påklaget eller indbragt for domstolene, ligesom regionen ikke har genoptaget afgørelsen. Regionen betragter derfor sagen som afsluttet.

Region Hovedstaden har i forlængelse heraf yderligere bemærket, at Frederiksborg Amt allerede den 9. september 2004 orienterede klager om, at tilførsel af jord til ejendommen var forbudt i medfør af jordforureningslovens § 52. Ifølge regionen foreligger der ikke tilkendegivelser fra Frederiksborg Amt, som kan understøtte en formodning om, at amtet havde i sinde at meddele dispensation. Klager kan således ikke have haft en berettiget forventning om at opnå en sådan dispensation, ligesom klager ikke ses at have rykket for en afgørelse på dispensationsansøgningen af 12. januar 2005. Regionen henviser desuden til en skrivelse af 7. april 2006 fra Frederiksborg Amt til Jægerspris Kommune indeholdende et telefonnotat, hvori klager ifølge regionen udtrykker, at han er vidende om, at der skal afventes en afgørelse i sagen.

I forhold til opmålingen af den deponerede jordvolumen har Region Hovedstaden henvist til et supplerende notat udarbejdet af [Virksomhed 4] i februar 2019, hvori [Virksomhed 4] har redegjort for forskellen mellem opmålingen i 2014 udført af [Virksomhed 4] og opmålingen udført i 2018 af en landinspektør. Det er på den baggrund regionens vurdering, at opmålingen fra 2014 med drone afspejler terrænforholdene bedre end opmålingen i 2018, idet den baseres på betydeligt flere målpunkter. Hertil er det regionens vurdering, at beregningen fra 2014 på 19.300 m³ er retvisende, og at der kan være mindre korrektioner i endelig volumen, da jorden kan have sat sig siden 2014.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det følger af jordforureningslovens § 52, stk. 1, at tilførsel af såvel forurenede som uforurenede jord til råstofgrave og tidligere råstofgrave er forbudt.

Ifølge jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, kan regionsrådet dog meddele dispensation til at tilføre såvel forurenede som uforurenede jord til råstofgrave og tidligere råstofgrave, såfremt der ikke er risiko for forurening af vandindvindingsanlæg eller af grundvand, der forventes at indgå i den fremtidige drikkevandsforsyning, og andre tilsvarende miljømæssige hensyn ikke taler imod.

Af forarbejderne til jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3 (dengang miljøbeskyttelseslovens § 20a, stk. 2, nr. 3),^[13] fremgår bl.a.:

”Ved amtsrådets^[14] vurdering af, i hvilke tilfælde der kan meddeles dispensation, skal det sikres, at der ikke er risiko for forurening af grundvand, der indvindes til drikkevand, eller som forventes at indgå i den fremtidige drikkevandsforsyning. Til grundvand, som forventes at indgå i den fremtidige drikkevandsforsyning, skal i den forbindelse - udover grundvandsmagasiner, som det konkret er planlagt at udnytte - regnes alle grundvandsmagasiner, der er egnede til drikkevandsproduktion.”

Hovedformålet med forbuddet i jordforureningslovens § 52, sk. 1, er ifølge lovbemærkningerne at styrke grundvandsbeskyttelsen, idet der er tale om sårbare områder:^[15]

”Da deponeringen som følge af råstofgravningen sker tæt på grundvandsspejlet, vil forureningen påvirke grundvandet, hvilket også er målt i undersøgelserne.^[16] Der er ikke fundet påvirkninger af aktuelle vandindvindinger, men der er risiko for, at forureningen på længere sigt vil påvirke vandforsyningerne i områderne omkring råstofgravene. Teoretisk består denne risiko selv ved deponering af uforurenede jord, dels på grund af humusstoffer, dels fordi der ofte er tale om placeringer af store mængder jord.”

Forbuddet i jordforureningslovens § 52, stk. 1, skal i overensstemmelse med lovens forarbejder administreres restriktivt.

Om risikovurderingen i forhold til grundvand fremgår det af Miljøstyrelsens vejledning nr. 6/1998 om oprydning på forurenede lokaliteter (side 15), at ”*risikovurderingen tager udgangspunkt i, at grundvandskvalitetskriterierne skal være opfyldt overalt i grundvandsressourcen.*” Dette uddybes i vejledningens side 90 med følgende:

”Kvalitetskravene skal være opfyldt i de primære grundvandsmagasiner. Kvalitetskravene skal ligeledes være opfyldt i det øverstliggende grundvandsmagasin, der kan forårsage en betydende forureningsspredning eller som kan være anvendeligt til vandforsyningsformål.”

Supplerende fremgår det af vejledningens side 66, at:

”I forhold til forureningsspredning og risikovurdering tillægges et sekundært magasin samme betydning som et primært magasin, hvis der kan ske en betydende forureningsspredning fra det sekundære til primære grundvandsmagasiner og/eller recipienter, eller hvis det sekundære magasin er eller kan være anvendeligt til vandforsyningsformål.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker hertil, at Højesteret i en dom af 5. december 2013 under henvisning til jordforureningslovens § 1, stk. 1, og § 2, sammenholdt med § 1, stk. 2, og baggrunden for bestemmelserne, tiltrådte, at grundvandsbeskyttelsen efter jordforureningsloven også omfatter det (øvre) sekundære magasin.^[17] Risikovurderingen efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, må derfor efter nævnets opfattelse tage udgangspunkt i, at kvalitetskriterierne for grundvand skal være opfyldt overalt i grundvandsressourcen, dvs. dels i de primære grundvandsmagasiner og dels i de øverst liggende grundvandsmagasiner, der kan forårsage forureningsspredning eller som kan være anvendelige til vandforsyningsformål. En dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, må herefter forudsættes, at der foreligger en risikovurdering, hvor det med høj grad af sikkerhed er godtgjort, at tilførsel af jord ikke giver anledning til risiko for forurening af et grundvandsmagasin. Vurderingen bør foretages på baggrund af en konkret vurdering af bl.a. modtagelokalitetens sårbarhed, grundvandsinteresserne samt beskaffenheden af den jord, der ønskes tilført råstofgraven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at nærværende sag omhandler et afslag på lovliggørende dispensation til deponering af forurenede jord i en tidligere råstofgrav. Muligheden for retlig lovliggørelse af et allerede etableret forhold afhænger som udgangspunkt af, hvorvidt en forudgående ansøgning ville være blevet imødekommet. I vurderingen skal der således som udgangspunktet ses bort fra, at forholdet allerede er etableret.

Region Hovedstaden har i sagen vurderet, at regionen ikke ville have meddelt dispensation til tilførsel af den konkrete jord til råstofgraven, hvis der var søgt herom forud for deponeringen.

Det fremgår af sagens oplysninger, at Ejendommen er beliggende i et område med særlige drikkevandsinteresse (OSD-område) og inden for indvindingsoplandet til Novafos – Femhøj Vandværk. Området er desuden beliggende i et såkaldt nitratfølsomt indvindingsområde og et indsatsområde i forhold til nitrat. Ejendommen har således en placering i forhold til grundvandsinteresserne, hvor betingelserne for at meddele dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, sjældent vil være til stede.^[18]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på denne baggrund og efter en samlet vurdering af sagens oplysninger ikke grundlag for at tilsidesætte Region Hovedstadens vurdering af, at der i den konkrete sag ikke ville være blevet meddelt dispensation efter jordforureningslovens § 52, stk. 2, nr. 3, såfremt klager havde ansøgt herom på forhånd, idet betingelserne for at meddele dispensation ikke vurderes at være opfyldt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der i det omhandlede område ikke foreligger et sammenhængende og kontinuert dække af beskyttende jordlag, hvorfor kalkmagasinet er sårbart over for nedtrængende stoffer. Den geologiske lagserie i området viser således, at der generelt er sand med tynde indslag af ler, jf. ovenfor i afsnit 2.1.2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at der er hydraulisk kontakt mellem de to terrænnære grundvandsmagasiner (KS1 og KS2) og det primære grundvandsmagasin (kalk), som Novafos – Femhøj Vandværk indvinder fra, og at der i området er nedadrette gradientforhold og forholdsvis stor grundvandsdannelse til det primære grundvandsmagasin (kalk). Området er derfor relativt sårbart over for miljøfremmede stoffer, der kan udvaskes til grundvandet, da eventuelle forureninger kan udvaskes hurtigt og i store mængder til grundvandet. Da kalkmagasinet er vurderet med høj nitratfølsomhed, kan det også af den grund forventes at være sårbart over for påvirkning med miljøfremmede stoffer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herudover lagt vægt på, at der for størstedelen af den deponerede jord ikke findes dokumentation for eller oplysninger om oprindelse, ligesom der ikke er oplysninger om, hvor mange forskellige lokaliteter jorden er tilkørt fra. Klager har således efter det oplyste ikke været i stand til at tilvejebringe tilstrækkelige fyldestgørende oplysninger om den deponerede jords oprindelse og forureningskomponenterne heri. Det er derfor uvist, hvilke forureningskomponenter, der eventuelt findes i jorden, og hvor i den deponerede jordmængde, forureningskomponenterne kan findes. Der er oplysninger om, at en del af jorden stammer fra kloakarbejder, og nævnet bemærker i den forbindelse, at kloakker erfaringsmæssigt kan være spredningsveje for forureninger fra f.eks. forurenede ejendomme langs kloaktraceet.

Spørgsmålet er herefter, om der foreligger sådanne særlige omstændigheder, der medfører, at der undtagelsesvist på andet grundlag bør meddeles en lovliggørende dispensation til deponering af jord, herunder som følge af berettigede forventninger/god tro, passivitet og indrettelseshensyn, proportionalitetshensyn eller værdispild.^[19]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at den påklagede afgørelse omhandler jord, der er tilført råstofgraven i perioden fra den 24. januar 2005 til den 20. marts 2014.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer desuden, at Region Hovedstaden først bliver bekendt med de konkrete forhold på ejendommen i forbindelse med en borgerhenvendelse af 2. april 2013, hvorefter regionen foretager tilsynsbesøg og orienterer klager om, at forholdet er ulovligt. Herefter har regionen og klager løbende korrespondance om sagen i perioden fra den 4. april 2013 til den 30. oktober 2018. Nævnet bemærker i den forbindelse, at regionen gentagende gange, bl.a. den 25. april 2016, har oplyst klager om, at sagen var verserende, og at regionen ønskede forholdet lovliggjort.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at Region Hovedstaden ikke har fortabt retten til at kræve forholdet lovliggjort som følge af myndighedspassivitet, ligesom nævnet finder, at der ikke er oplysninger i sagen, som indikerer, at klager har kunnet indrette sig i tillid til, at styrelsen ville meddele lovliggørende dispensation. Nævnet har i den forbindelse på baggrund af sagens oplysninger lagt til grund, at klager i hvert fald siden den 9. september 2004 har været vidende om, at (yderligere) tilførsel af jord til råstofgraven ville være ulovlig uden forudgående ansøgning om og meddelelse af dispensation hertil. Klager har således på trods af kendskab til kravet om forudgående dispensation tilført jord til råstofgraven, uden forinden at have ansøgt om og opnået dispensation hertil.

Efter praksis lægges der også en vis vægt på spørgsmål om værdispild i sager om lovliggørelse. Hensynet til at undgå eller begrænse et værdispild er som udgangspunkt sagligt, men står i modsætning til hensynet til retshåndhævelsen, som normalt må veje tungt. Ved vurderingen af hvilken vægt hensynet til retshåndhævelsen skal have, indgår også overvejelser om den mulige præcedensvirkning. I en situation, hvor ejeren konkret vidste eller må antages at have vidst, at forholdet var ulovligt, vejer hensynet til retshåndhævelsen imidlertid særlig tungt. Spørgsmålet om værdispild kan derfor efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering ikke føre til et andet resultat i nærværende sag.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Region Hovedstadens afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det herefter vil være op til Region Hovedstaden at sikre, at det ulovlige forhold lovliggøres, jf. jordforureningslovens § 67, stk. 3. Såfremt regionen i den forbindelse meddeler påbud om at genoprette tilstanden, herunder ved anvendelse af bestemmelserne i lovens §§ 40-41, vil sådanne afgørelser kunne påklages særskilt til nævnet, jf. jordforureningslovens § 77, stk. 1, nr. 1.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Region Hovedstadens afgørelse af 30. oktober 2018 om afslag på lovliggende dispensation til deponering af jord i tidligere grusgrav på matr.nr. [Matrikelnummer 1], på adressen [Adresse 1], 3630 Jægerspris.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurenede jord.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Link til Arealinformation, Danmarks Miljøportal: <https://jord-report.miljoportal.dk/?elav=70453&matrnr=8q>.

[5] Link til miljøgis for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027 her: <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.

[6] Link: <https://www.ois.dk/default.aspx>

[7] National boringsdatabase (Jupiter). Link: <https://www.geus.dk/>

[8] Jf. Miljøstyrelsens samling af geologiske modeller i Jylland, Fyn og Sjælland (FOHM – Fælles Offentlig Hydrologisk Model). Link til modellen her: <https://data.geus.dk/geusmap/?mapname=fohm#baslay=baseMapDa&optlay=&extent=399959.4764517605,6120625.685871059,734445.0731595795,627>

[9] Miljøstyrelsen 2020. Hydrologisk model Hornsherred. Link: <https://www.geus.dk/>

[10] Link: <https://data.geus.dk/geusmap/?mapname=grundvand&lang=da#baslay=baseMapDa&optlay=&extent=684957.1459277053,6189576.585375468,689090.5>

[11] Klager har i den forbindelse henvist til Højesterets dom af 24. april 2009 som optrykt i UfR2009.1883H.

[12] Optrykt i UfR2014.790H

[13] Jf. bemærkningerne til § 20a, stk. 2, i Betænkning nr. 129 over Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om råstoffer (LFB1997-05-14 nr. 129).

[14] Nu regionens (Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkning).

[15] Jf. pkt. 1.2.1. i de almindelige bemærkninger til forslag L129 til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om råstoffer, som fremsat den 18. december 1996.

[16] Af forarbejderne fremgår, at der forud for forbuddets indførelse blev foretaget konkrete undersøgelser i en række råstofgrave rundt om i landet. Disse undersøgelser påviste forurening i en del af de undersøgte grave (Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkning).

[17] Dommen er optrykt i UfR2014.790H.

[18] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. marts 2021, sagsnr. 18/05168 og Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juli 2017 i sagsnr. NMK-11-00180.

[19] Jf. afsnit 6.2.4, side 81-82 i Betænkning nr. 981/1983 om Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

Lovområder:

Jordforureningsloven