

MRF 2024.322

Vestre Landsrets dom af 21. november 2024, 6. afd., sag BS-12755/2020-VLR
(Torben Geneser, Anne Hedegaard Toft og Jakob Herborg (kst.))

Landbrug & Fødevarer F.M.B.A. som mandatar for A, B, C, D, E, F, G, H og I ApS (adv. Håkun Djurhuus) mod Miljø- og Fødevareklagenævnet (adv. Britta Moll Bown)

Påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a om pesticidfri drift på landbrugsejendomme beliggende i sårbare områder efter indsatsplanen var gyldige, da der ikke var grundlag for at tilsidesætte de faglige vurderinger af grundvandets sårbarhed eller den foretagne hensynsafvejning, uden at der kunne stilles krav om, at der forelå forurening, og der var udbetalt knap 6,5 mio. kr. i erstatning til lodsejerne for rådighedsindskrænkninger. Afvist at tage stilling til, om hvert enkelt indgreb var ekspropriation efter grundlovens § 73.

Aarhus Kommune meddelte i december 2017 påbud om pesticidfri drift på lodsejernes ejendomme efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Påbuddet blev meddelt på grundlag af kommunens indsatsplan (Indsatsplan Beder), som kommunen havde vedtaget i april 2013 i henhold til vandforsyningslovens §§ 13-13 a. Indsatsplanen havde til formål at beskytte det nuværende og fremtidige drikkevand i indsatsplanområdet Beder, hvorfra ca. 15 % af kommunens drikkevand blev indvundet, idet der var sandsynliggjort en tilstrækkelig nærtliggende årsagssammenhæng mellem anvendelse og udvaskning af pesticider til grundvandet i indsatsområdet Beder. Kommunen lagde i påbuddene bl.a. vægt på, at der var fund af pesticider i den sammenhængende drikkevandsressource i indsatsplanområdet, at lodsejernes ejendomme var beliggende i et sårbart område ifølge indsatsplanen, og at lodsejernes ejendomme var beliggende i områder med stor grundvandsdannelse, men med ringe naturlig beskyttelse af drikkevandsmagasinet, hvilket medførte risiko for nedsivning af pesticider til drikkevandsmagasinet. Lodsejerne påklagede pålæggene til Miljø- og Fødevareklagenævnet, der ved afgørelser af 11. december 2017 stadfæstede kommunens pålæg. Nævnet fandt, at miljøbeskyttelseslovens § 26 a indeholder hjemmel til at fastlægge rådighedsindskrænkninger, og at kommunen havde tilvejebragt det nødvendige plangrundlag. Efter gennemgang af de faglige oplysninger og vurderinger i sagen fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der var risiko for forurening af grundvandet med pesticider på lodsejernes ejendomme, ligesom kommunen havde tilvejebragt et tilstrækkeligt fagligt grundlag. Da hensynsafvejningen mellem lodsejerinteresser og grundvandsbeskyttelse burde falde ud til fordel for grundvandsbeskyttelsen, stadfæstede nævnet pålæggene. Lodsejerne anlagde herefter sag mod nævnet, hvor lodsejerne

bl.a. gjorde gældende, at hjemlen til at meddele påbud i miljøbeskyttelseslovens § 26 a skal fortolkes i lyset af, at der er tale om en ekspropriativ indgreb, hvor nødvendighedsbetingelsen i grundlovens § 73 ikke var opfyldt, da dette vil kræve, at der forelå forurening. Der blev under retssagen gennemført syn og skøn. Landsretten konstaterede, at der hverken efter ordlyden, forarbejderne eller formålet med miljøbeskyttelseslovens § 26 a var holdepunkter for at antage, at der først kunne pålægges rådighedsindskrænkninger, når anvendelse af godkendte sprøjtemidler dokumenterbart medførte en overskridelse af grænseværdierne i det primære grundvandsbassin, men at der tværtimod kunne pålægges rådighedsindskrænkninger med henblik på at forebygge forurening af grundvandet med pesticider. Efter gennemgang af de faglige vurderinger, der lå til grund for nævnets afgørelser, fandt landsretten ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets faglige vurderinger af grundvandets sårbarheder over for pesticider i området og på lodsejernes ejendomme, og lagde i den forbindelse vægt på skønsmandens erklæringer og forklaring. Landsretten fandt ikke, at nævnets afgørelser var truffet på et utilstrækkeligt grundlag, eller at der i øvrigt forelå sagsbehandlingsfejl, ligesom landsretten ikke fandt grundlag for at tilsidesætte nævnets hensynsafvejning. På denne baggrund fandt landsretten, at nævnets afgørelser havde hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a, idet de pålagte rådighedsindskrænkninger måtte anses som nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med pesticider og opfylde målet med indsatsplanen, hvormed grundlovens § 73 var opfyldt, da lodsejerne havde modtaget erstatning for rådighedsbegrænsningerne, uden det var nødvendigt at tage stilling til, om hvert enkelt påbud var ekspropriativ. Der var derfor ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelser som ugyldige.

Kommentar: Dommen må anses for at være på linje med Højesterets dom i **MRF 2023.121 H**, der ganske vist vedrørte påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24 om ikke at anvende eller opbevare pesticider, mens denne sag vedrørte påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, hvorefter der tillige kræves, at der forud er vedtaget en indsatsplan efter vandforsyningslovens § 13-13 a. Fælles for begge sager var, at der var tale om et indgribende forbud mod anvendelse af pesticider, hvor lodsejerne i begge tilfælde fik udbetalt fuld erstatning, men anfægtede, at nødvendighedsbetingelsen i grundlovens § 73 var opfyldt, da der ikke var dokumenteret en forurening. Det afgørende er imidlertid, at det er de af lovgiver anførte betingelser for rådighedsbegrænsningen, der er udfyldende for, om nødvendighedsbetingelsen er opfyldt, og når lovgiver som i dette tilfælde har ønsket en forebyggende regulering, men mod fuld erstatning til lodsejerne, er det tilstrækkeligt at godtgøre, at der er saglige begrundelser for forbuddet.



VESTRE LANDSRET

DOM

afsagt den 21. november 2024

Sag BS-12755/2020-VLR
(6. afdeling)

Org1 . som mandatar for
1) A og B
2) C
3) D
4) E og F
5) G
6) H
og
7) Selskab 1 ApS
(advokat Håkun Djurhuus)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Britta Moll Bown)

Landsdommerne Torben Geneser, Anne Hedegaard Toft og Jakob Herborg
(kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Aarhus den 3. oktober 2019. Ved kendelse af 20.
marts 2020 blev sagen henvist til behandling ved Vestre Landsret, jf. retspleje-
lovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om gyldigheden af syv afgørelser, der er truffet af Miljø- og
Fødevareklagenævnet den 24. maj 2019, om forbud mod anvendelse, opbeva-
ring og håndtering af pesticider på nogle ejendomme ved Beder syd for Aarhus.

Påstande

Org1 . som mandatar for sagsøgerne 1) A
 og B , 2) C , 3) D ,
 4) E og F , 5) G , 6) H
 og 7) Selskab 1 ApS (de syv lodsejere) har nedlagt påstand om, at
 sagsøgte, Miljø- og Fødevarerklagenævnet, tilpligtes at anerkende, at nævnets
 afgørelser af 24. maj 2019 i hver af de syv lodsejeres klagesager er ugyldige.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Det daværende Århus Amt afgav i november 2006 en redegørelse for grundvandsressourcerne i indsatsområde Beder, hvor lodsejernes ejendomme er beliggende. Amtet afgav endvidere i december 2006 en samlet redegørelse for grundvandsressourcerne i Århus Syd-området, herunder Indsatsområde Beder.

Virksomheden Rambøll opstillede efter anmodning fra Aarhus Kommune en hydrostratigrafisk model for Beder-Østerby området i et notat af 22. marts 2011.

Aarhus Kommune vedtog den 17. april 2013 en plan for beskyttelse af drikkevandet i Beder indsatsområde betegnet "Indsatsplan Beder". Af indsatsplanen fremgår blandt andet (fodnoter er ikke medtaget i gengivelsen):

"Indsatsplanens formål

Grundvandsressourcerne i Aarhus Kommune er næsten fuldt udnyttet. Kommunens indbyggertal forventes at stige til 375.000 indbyggere i 2030, så der fremover vil være brug for ca. 20% mere rent drikkevand. Det betyder, at ressourcen er presset og der er brug for at sikre drikkevandsforsyningen fremadrettet med en kombination af vandbesparelser og beskyttelse af grundvandsressourcernes kvalitet.

Det er især forurening af grundvandet med pesticider, som er årsag til, at kvalitetskravene til drikkevand ikke kan overholdes. Mere lokalt kan det også være nitrat og andre miljøfremmede stoffer, der truer grundvandet. Der er fundet pesticider i hver tredje boring i Aarhus Kommune og flere pesticider er lige nu på vej ned. En række boringer er lukket på grund af pesticidforurening, og det kan forventes, at der fremover vil være flere boringer, der bliver erklæret uegnet til drikkevandsproduktion.

Aarhus Kommune har gjort en stor indsats for at beskytte grundvandet. Blandt andet udlægges der som udgangspunkt ikke ny by i

sårbare områder, og Aarhus Vand A/S har tilbudt aftaler om kompensation for pesticidfri drift i de sårbare områder.

De hidtidige indsatser er imidlertid ikke tilstrækkelige til at sikre drikkevandsressourcerne. I 2008 vedtog byrådet en forstærket indsats for beskyttelse af drikkevandet, herunder at indsatsplaner fremover kunne suppleres med bestemmelser om ændret arealanvendelse i de områder, hvor det konkret vurderes nødvendigt.

I 2009 vedtog byrådet Vandvision 2100. En af målsætningerne er, at vandindvindingen skal ske bæredygtig inden for Aarhus Kommunes grænser samt at aktiviteterne i byerne og på landet hverken må skade grundvandets kvalitet eller mængde.

Den 23. februar 2011 vedtog byrådet principper for beskyttelse af arealerne tæt ved kommunens større indvindingsboringer (boringsnære beskyttelsesområder). Principperne omfatter frivillige aftaler suppleret med forbud og påbud i de områder, hvor det konkret vurderes nødvendigt.

I denne indsatsplan fastsættes en række indsatser, som har til hensigt at forhindre, at grundvandet forurenes med nitrat, pesticider og andre miljøfremmede stoffer. Beder indsatsområde er ca. 30 km² stort og her indvindes ca. 15 % af kommunens samlede drikkevand. Vand fra Beder indsatsområde forsyner både områdets beboere og dele af Aarhus by. Indsatsområdets grundvandsforekomster udgør en væsentlig ressource for den nuværende og fremtidige vandforsyning i Aarhus Kommune.

Det er formålet med denne indsatsplan, at:

- sikre nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser, så grundvandets kvalitet i alle grundvandsforekomster, efter en simpel vandbehandling, overholder drikkevandskvalitetskravene. Der skal således kunne indvindes vand til drikkevand fra alle grundvandsforekomster i indsatsområdet
- understøtte en decentral og bæredygtig indvinding i indsatsområdet

...

1.8 Aarhus Kommune

...

I de sårbare områder og i de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) må der ikke anvendes pesticider. Dette skal opnås ved, at

vandværkerne indgår frivillige aftaler med lodsejerne i BNBO og ejendomme med erhverv i sårbare områder. Hvis det ikke er muligt at opnå frivillige aftaler, vil Aarhus Kommune som udgangspunkt påbyde pesticidfri drift i henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 24 og 26 a mod fuld erstatning fra vandværkerne.

...

2.7.1 Overordnede geologiske forhold i Beder indsatsområde

Beder indsatsområde er udlagt for at beskytte grundvandsforekomsterne, som gennemskærer Beder indsatsområde fra Tranbjerg i nord til Ajstrup Strand i syd.

Grundvandsforekomsterne findes i den begravede Beder-Mårslet-Stillingdal, som strækker sig fra Stilling over Beder til Ajstrup Strand. Den vestlige del af dalen er forbundet med Hasselager-Hørning-Jeksendalen (figur 10).

De begravede dale er adskilt af højtliggende plateauer af fedt, tertiært ler (figur 11). Disse dalstrukturer er i løbet af istiderne blevet skåret ned i det fede ler og efterfølgende fyldt op med forskellige aflejringer afsat af istidens gletsjere og af smeltevand fra disse gletsjere. I de fleste tilfælde ses de begravede dale ikke i det nuværende landskab.

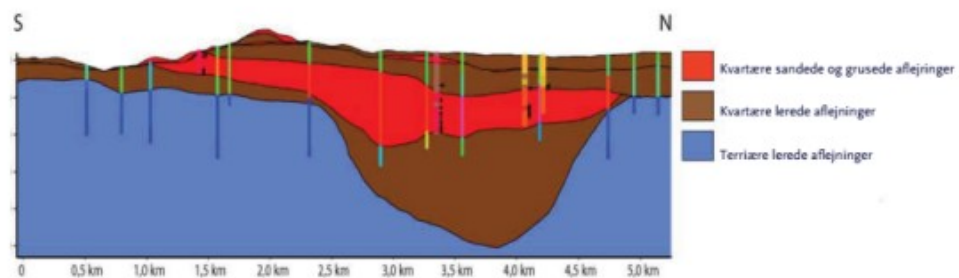
Områdets største og bedste grundvandsforekomster ligger i de begravede dale, hvor der mange steder findes betydelige lag af vandførende smeltevandssand og -grus, som er velegnede til indvinding af drikkevand.

Det er ikke muligt at indvinde vand fra det fede ler, og i Beder indsatsområde er det heller ikke muligt at finde udnyttelige grundvandsressourcer under den fede tertiære ler.

2.3



Figur 10. De begravede dalsystemer, hvor de største og bedste grundvandsforekomster findes, er illustreret med rødt. Angivelse af Beder indsatsområde med blåt.



Figur 11. Tværsnit af Beder-Mårslet-Stillingdalen, der er skåret ned i den fede tertiære ler (illustreret med blåt). Dalen er fyldt op med lerede aflejringer (illustreret med brunt, hvorfra der ikke kan indvindes vand) og smeltevandssand og -grus (illustreret med rødt, som er velegnet til indvinding af drikkevand).

2.7.2 Sårbare områder

Århus Amt har foretaget en omfattende vurdering af grundvandsforekomsternes naturlige beskyttelse og sårbarhed. På baggrund af grundvandskortlægningen i Beder indsatsområde har Århus Amt lokaliseret og udpeget nitrutfølsomme indvindingsområder, hvor udvaskningen af nitrat og andre forureningstyper, herunder specielt pesticider, udgør en risiko for forurening af grundvandet /2/.

Aarhus Kommune har fået udarbejdet en hydrostratigrafisk model, 2010 /5/, som bekræfter, at den primære grundvandsdannelse finder sted i de af Århus Amts udpegede nitrutfølsomme indvindingsområder. I de primære grundvandsdannende oplande til grundvandsforekomsterne, er der stor risiko for, at nitrat, pesticider og andre miljø- fremmede stoffer vil kunne sive fra jordover-

fladen, ned gennem jordlagene og give anledning til forurening af grundvandsforekomsterne.

Udpegningen af de sårbare områder i Beder indsatsområde er dermed i overensstemmelse med Naturstyrelsens notat af 6. oktober 2011 /16/, hvor det er beskrevet, at risikoen for forurening af grundvandet med pesticider alt andet lige er større, der hvor grundvandsdannelsen er særlig stor, og at man kan være nødt til at udpege netop de grundvandsdannende områder, som dårligt beskyttede over for pesticider

Det tidligere Århus Amt vurderede, at grundvandet er særligt sårbart overfor nitrat og andre forureningstyper, specielt pesticider i de nitratfølsomme indvindingsområder.

...

2.7.4 Kvaliteten af grundvandet. Nitrat- og pesticidforhold

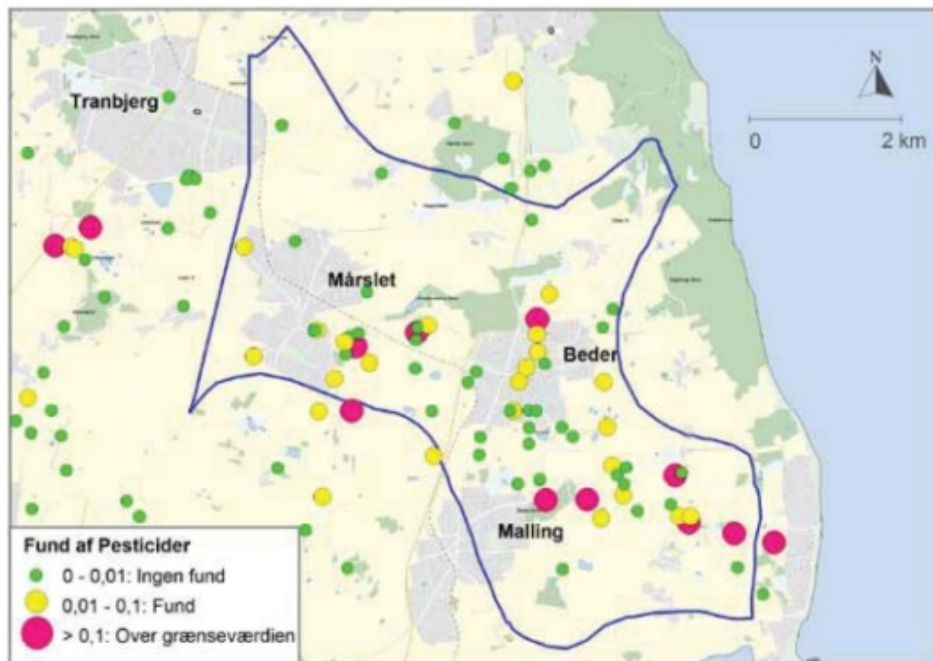
...

Pesticider

I Beder indsatsområde er der fund af pesticidrester i både det terrænnære og det dybe grundvand /15/. Det er fx AMPA, BAM, bentazon, dichlorprop og mechlorprop. De fundne pesticidrester stammer både fra tidligere anvendte pesticider og pesticider, som anvendes i dag. Pesticiderne kan have været anvendt i både by- og landområder, bortset fra bentazon, som kun må anvendes i landbruget.

Som det fremgår af figur 14, er der konstateret pesticidrester i 29 boringer ud af 69 undersøgte boringer i Beder indsatsområder. En del af fundene er fra de almene indvindingsboringer (tabel 5). I 8 boringer er der fund over miljømålet, som for pesticider er 0,1 µg/l.

Aarhus Kommune vurderer, at der med den kortlagte sårbarhed, sammenholdt med grundvandets aktuelle forureningstilstand, er sandsynliggjort en tilstrækkelig nærtliggende årsagssammenhæng mellem anvendelse og udvaskning af pesticider til grundvandet i Beder indsatsområde.



Figur 14. Fund af pesticider i Beder indsatsområde. Koncentrationsangivelser i µg/l.

..."

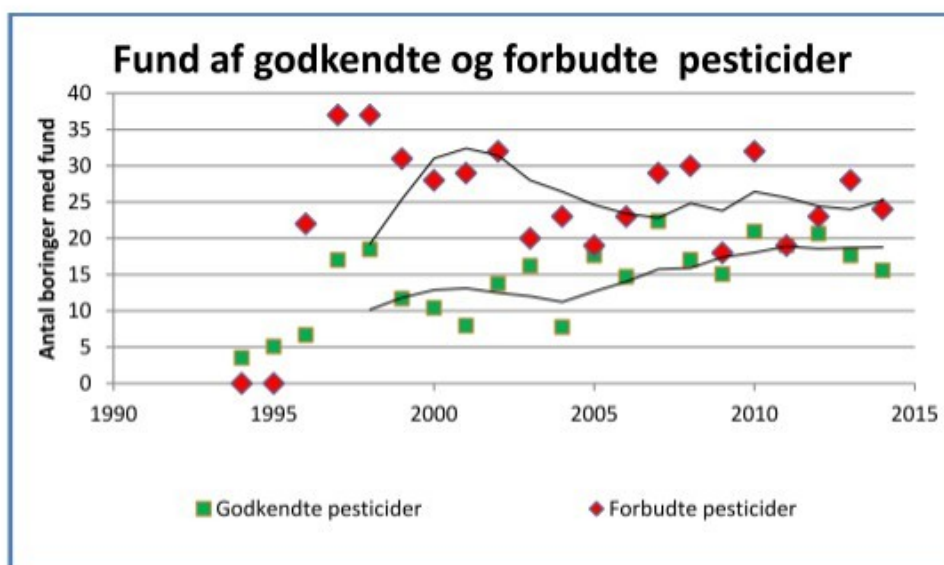
Som opfølgning på Indsatsplan Beder afgav Teknik og Miljø den 17. november 2015 en indstilling til Aarhus Byråd vedrørende påbud om pesticidfri drift. Af bilag 4 til indstillingen fremgår blandt andet:

"Fund af både gamle og nye pesticider i grundvandet

En gennemgang af fund viser, at der fortsat sker forurening af grundvandet. Dette tydeliggøres ikke mindst igennem den femårige periode, hvor Beder Indsatsplan er blevet udarbejdet og iværksat. Siden 2010 er der fundet pesticider i 87 borer. 49 af disse borer ligger på landet og 38 borer i byområder. Af de 49 borer på landet ligger 27 af borerne i nærheden af en punktkilde, mens 22 ligger i landområder.

...

Oftentimes we hear that pesticide findings in groundwater are just "the sins of the fathers" – that is, pesticides that should no longer be used. This image is not recognized in Aarhus. There are findings of pesticides that should no longer be used, and findings of pesticides that are still approved for use.



Fund af pesticider, som anvendes i dag (godkendte) og pesticider, som tidligere har været anvendt (forbudte). Med streg er angivet 5-års glidende gennemsnit for værdierne.

Vandværkerne indvinder vand fra vandførende lag i forskellige dybder. Det tager typisk flere årtier for regnvand at sive fra overfladen ned til disse dybder. De pesticider, der findes i vandværksvand kan således være fx 40 år gamle. Derfor er det ikke underligt, at der er flest fund af pesticider, som er gamle og ofte forbudte. Det ses imidlertid af figuren, at der også findes godkendte pesticider, det vil sige pesticider, som stadig må anvendes i dag.”

Aarhus Kommune udarbejdede en vandforsyningsplan for årene 2016-2023, der blandt andet omhandler grundvandskvaliteten på Bederværket, Malling Vandværk og Mårslet Vandværk.

Aarhus Kommune traf den 11. december 2017 afgørelser om pålæg om pesticidfri drift på lodsejernes ejendomme. Da kommunens afgørelser i vidt omfang er enslydende, gengives kun dele af afgørelsen vedrørende ejendommen tilhørende D , hvoraf fremgår blandt andet:

”Pålæg om pesticidfri drift

Aarhus Kommune meddeler hermed pålæg om rådighedsindskrænkninger på dele af din ejendom matr.nr... med henblik på at sikre de nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser i området mod forurening med pesticider. Pålægget vil blive nedlagt på din ejendom mod fuldstændig erstatning. Omfanget af rådighedsindskrænkningen fremgår af den vedlagte deklarationstekst og tinglysningsrids.

Pålægget er gældende fra den 9. januar 2018.

Pålægget

Hermed meddeles følgende pålæg:

Inden for området jf. vedlagte tinglysningsrids pålægges følgende rådighedsindskrænkninger;

- *Der må ikke anvendes pesticider*
- *Der må ikke opbevares pesticider*
- *Der må ikke håndteres pesticider, herunder*
 - *påfyldning og vask af sprøjtemateriel*
 - *transport af pesticider*

...

Pålægget gennemføres med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26a efter bestemmelserne i vejlovens kapitel 10, der begge vedlægges i uddrag.

Den samlede deklarationstekst er vedlagt dette brev.

Begrundelse

Aarhus Kommune vedtog i april 2013 i henhold til Vandforsyningslovens §§ 13 og 13 a Indsatsplan Beder. Formålet er at beskytte det nuværende og fremtidige drikkevand i indsatsplanområdet Beder. Indsatsplanen udgør grundlaget for de pålægsafgørelser, som kommunen træffer, herunder afgørelsen til dig.

Drikkevandsressourcerne i indsatsplanområdet Beder er betydelige og væsentlige for kommunen. Herfra indvindes ca. 15 procent af kommunens drikkevand. Vandværkerne forsyner således både lokalområdet og dele af Aarhus by.

Drikkevandsressourcerne i Aarhus Kommune er næsten fuldt udnyttet, og der er derfor særlig brug for at sikre drikkevandsinteresserne – det vil sige vandværkernes mulighed for at indvinde drikkevand - gennem en beskyttelse af drikkevandsressourcens kvalitet.

..."

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede den 24. maj 2019 Aarhus Kommunes afgørelser af 11. december 2017. Da nævnets afgørelser i vidt omfang er enslydende, gengives kun dele af afgørelsen vedrørende ejendommen tilhørende D , hvoraf fremgår blandt andet (fodnoter er ikke medtaget i gengivelsen):

"STADFÆSTELSE af forbud i sag om anvendelse af pesticider i Aarhus Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, jf. § 91, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Aarhus Kommunens afgørelse af 11. december 2017 om pålæg af forbud mod anvendelse, opbevaring og håndtering af pesticider på matr. nr. ...

...

2. Sagens oplysninger

Sagen omhandler Aarhus Kommunes forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, mod anvendelse, håndtering og opbevaring af pesticider på (dele af) matrikler tilhørende klagerne inden for et indsatsområde til beskyttelse af drikkevand, omfattet af "Indsatsplan Beder".

2.1 Arealer omfattet af forbuddet

Klagers arealer ligger ca. 1 km øst for Malling og 1,3 km sydøst for Beder. Forbuddet omfatter hele matr. nr. Matr. Nr. 1 , Malling, hvor arealanvendelsen er landbrugsjord i omdrift og den del af matr. nr. Matr. Nr. 2 , Malling, som er landbrugsareal i omdrift. Samlet omfatter forbuddet 16,88 ha.

Ifølge GEUS' jordartskort består pløjelaget på arealerne af moræneler og smeltevandssand. Indvindingsboring DGU nr. 99.588 til Kildeplads Ajstrup, som forsyner Bederværket, ligger på matr. nr. Matr. Nr. 1 , Malling, mens indvindingsboring DGU nr. 99.587, som forsyner samme kildeplads, ligger 150 meter syd for matr. nr. Matr. Nr. 2 , Malling. Ifølge den geologiske kortlægning ligger arealerne i kerneoplandet til Kildeplads Ajstrup.

2.2 Den påklagede afgørelse

Aarhus Kommune har den 11. december 2017 truffet afgørelse om pålæg af rådighedsindskrænkninger på dele af klagers ejendom matr.nr. Matr. Nr. 1 , Malling og dele af matr. nr.

Matr. Nr. 2 , Malling. Afgørelsen indebærer, at der fra den 9. januar 2018 ikke må anvendes, opbevares eller håndteres pesticider, herunder påfyldning og vask af sprøjtemateriel samt transport af pesticider.

...

I afsnittet "Begrundelse" er det som overordnet begrundelse for afgørelsen anført, at Aarhus Kommune i april 2013 i henhold til vandforsyningslovens § 13 og § 13 a vedtog "Indsatsplan Beder" med det formål at beskytte det nuværende og fremtidige drikkevand i indsatsplanområdet. Indsatsplanen udgør ifølge Aarhus Kommunes afgørelse grundlaget for de afgørelser om pålæg, kommunen træffer, herunder nærværende afgørelse.

Aarhus Kommune har videre anført i begrundelsen, at drikkevandsressourcerne i indsatsplanområdet er betydelige og væsentlige for kommunen. Der indvindes herfra ca. 15 % af kommunens drikkevand, og vandværkerne forsyner både lokalområdet og dele af Aarhus by.

Aarhus Kommune har endelig anført, at drikkevandsressourcerne i kommunen næsten er fuldt udnyttet, og at der derfor er særligt behov for at sikre drikkevandsinteresserne gennem beskyttelse af drikkevandets kvalitet.

I afgørelsens afsnit "Sårbare områder" og "Fund af pesticider" har Aarhus Kommune redegjort nærmere for grundvandskortlægningen og baggrunden for udpegningen af sårbare områder i indsatsplanen, jf. nærmere nedenfor under afsnit 2.2 (Natur- og planforhold).

Aarhus Kommune har blandt andet fremhævet, at det af planens afsnit 2.7.4 fremgår, at der med den kortlagte sårbarhed, sammenholdt med grundvandets aktuelle forureningstilstand, er sandsynliggjort en tilstrækkelig nærliggende årsagssammenhæng mellem anvendelse og udvaskning af pesticider til grundvandet i de sårbare områder.

Aarhus Kommune har videre henvist til, at det fremgår af indsatsplanens afsnit 2.2.1, at det er nødvendigt, at der ikke anvendes pesticider i de sårbare områder for at sikre indsatsplanens formål om at overholde drikkevandskvalitetskriterierne. Det skyldes, at der er risiko for nedsivning til drikkevandsressourcerne fra alle arealer i de sårbare områder. Det skyldes også, at bidrag fra enkelte ejendomme tilsammen kan medføre overskridelser af kvalitetskriterierne for drikkevand. I forhold til de mængder pesticider, der anvendes, kan nedsivning af selv små mængder forurene store grundvandsressourcer.

Aarhus Kommune har for så vidt angår klagers ejendom anført, at eftersom ejendommen er beliggende i et af de sårbare områder, vurderer kommunen, at det er nødvendigt meddele pålægget begrundet i følgende forhold:

- 1) Grundvandsdannelsen er særlig stor, og den naturlige beskyttelse over for pesticider er ringe på arealerne. Der er fund af pesticider, herunder også aktuelt godkendte pesticider, i den sammenhængende drikkevandsressource i indsatsplanområdet.
- 2) Klagers arealer er beliggende over Beder-Mårslet-Stillingdalen, som udgør en væsentlig drikkevandsressource i Aarhus Kommune. Der er hydraulisk kontakt mellem klagers arealer og ressourcerne i dalen. Stor grundvandsdannelse og begrænset beskyttelse betyder, at et eventuelt overskud af pesticider kan sive fra jordoverfladen til drikkevandsmagasinet.

I afsnittet "Pesticider omfattet af pålægget" har Aarhus Kommune blandt andet anført, at det ikke er formålstjenligt kun at meddele pålæg omfattende de typer af pesticider, som der er gjort konkrete fund af, idet det netop vil være for sent, først at udstede pålæg når pesticiderne har forurennet et grundvandsmagasin.

I afsnittet "Varigheden af pålægget" har Aarhus Kommune anført, at de forhold, der ligger til grund for afgørelsen, ikke kan forventes at ændre sig væsentligt, og at kommunen derfor har vurderet, at der er behov for varig beskyttelse af grundvandet. Kommunen har i den forbindelse blandt andet henvist til befolkningsudviklingen, og til at de naturmæssige betingelser for høj grundvandsdannelse vil være uændrede.

2.3 Natur- og planforhold

Aarhus Kommune vedtog den 17. april 2013 efter forudgående offentlig høring Indsatsplan Beder. Formålet med indsatsplanen er, at sikre nuværende og fremtidige drikkevandsinteresser, så grundvandets kvalitet i alle grundvandsforekomster, efter en simpel vandbehandling, overholder drikkevandskvalitetskravene. Der skal således kunne indvindes vand til drikkevand fra alle grundvandsforekomster i indsatsområdet. Det er endvidere et formål, at understøtte en decentral og bæredygtig indvinding i indsatsområdet.

Indsatsområde Beder, som er ca. 30 km² stort, ligger ca. 4 km syd for Aarhus by, og umiddelbart øst for Tranbjerg. Mod vest afgræn-

ses indsatsområdet af byerne Mårslet og Malling, og mod syd af Ajstrup og Storenor. Mod øst afgrænses indsatsområdet, fra nord mod syd, af Moesgård Huse, Nedre Fløjstrup og af Ajstrup Strand.

Ifølge det digitale kortmateriale på Danmarks Miljøportal udgør nitratfølsomme indvindingsområder i Indsatsområde Beder ca. 12,5 km², hvoraf ca. 8,9 km² er udpeget som indsatsområder.

Vandforsyningsforhold

Ifølge GEUS' Jupiter Database indvinder tre almene vandværker drikkevand i Indsatsområde Beder: Bederværket med anlægsid 80568, Malling Vandværk med anlægsid 80618 og Mårslet Vandværk med anlægsid 80623.

Bederværket indvinder ifølge Jupiter databasen fra 12 boringer etableret i perioden 1961 - 1967, som ifølge Aarhus Kommunes vandforsyningsplan er fordelt på kildepladserne; Kildeplads Beder (DGU nr. 99.208, 99.210, 99.212, 99.237, 99.238 og 99.257) og Kildeplads Vilhelmsborg (DGU nr. 99.145, 99.511, 99.287, 99.288, 99.289 og 99.291). Derudover indvinder Kildeplads Ajstrup (DGU nr. 99.587 og 99.588) også vand til Bederværket. Der er samlet tilladelse til at indvinde 2,7 millioner m³ fra Bederværket, hvor der i 2017 blev indvundet 1.869.743 m³.

Kildeplads Beder er i Indsatsplan Beder underopdelt i Kildeplads Skoleparken, bestående af boring DGU nr. 99.257, og Kildeplads Byparken/Byagerparken, bestående af de resterende boringer.

Geologi og grundvandskemi for vandværker i indsatsområdet

Indvindingsboringen til Kildeplads Skoleparken er filtersat 64 – 80 meter under terræn og overlejres af ca. 7 meter moræneler og ca. 17 meter smeltevandsler. Der er ikke fund af nitrat i indvindingsboringen, men sulfatindholdet har i perioden 1968 – 2018 været stigende fra ca. 22 mg/l til 86 mg/l. I seneste vandanalyse er der fund af dimethylsulfamid (0,044 µg/l), BAM (0,018 µg/l) og dichlorprop (0,017 µg/l). De pågældende stoffer er alle fundet flere gange i boringen. Tidligere har der været fund af bentazon og mechlorprop i indvindingsboringen.

Indvindingsboringerne til Kildeplads Byagerparken er filtersat 54 – 90 meter under terræn og overlejres af 33 – 59 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men sulfat har i perioden 1961 – 2018 været stigende. I indvindingsboringerne DGU nr. 99.208,

99.210 og 99.238 er indholdet steget fra ca. 19 mg/l til 60 mg/l, mens indholdet i borerne DGU nr. 99.212 og 99.237 er steget fra ca. 20 mg/l til 100 mg/l. I boring DGU nr. 99.237 er der i seneste vandanalyse fund af dimethylsulfamid (0,011 µg/l).

De tre østligste indvindingsboringer (DGU nr. 99.288, 99.289 og 99.511) til Kildeplads Vilhelmsborg er filtersat 47 – 69 meter under terræn og overlejres af 22 – 38 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men sulfatindholdet har i perioden 1985 – 2018 for boring DGU nr. 99.289 været svagt stigende fra ca. 15 – 41 mg/l, mens indholdet for borerne DGU nr. 99.288 og 99.511 har svinget mellem 31 mg/l og 53 mg/l og 25 mg/l og 100 mg/l. I boring DGU nr. 99.288 har der været fund af dichlorprop. I boring DGU nr. 99.289 er der i seneste vandanalyse fund af dimethylsulfamid (0,014 µg/l). I boring DGU nr. 99.511 er der i seneste analyse fund af dimethylsulfamid (0,04 µg/l) og BAM (0,014 µg/l). Siden 1997 har der været fund af BAM, afbrudt af kortere perioder uden fund. Tidligere har der været fund af dichlorprop, mechlorprop og 4CPP i indvindingsboringen.

De tre vestligste indvindingsboringer (DGU nr. 99.145, 99.287 og 99.291) til Kildeplads Vilhelmsborg er filtersat 36 – 57 meter under terræn og overlejres af 5 – 21 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men sulfatindholdet har i perioden 1985 – 2015 været svagt stigende og har svinget mellem ca. 15 mg/l og 39 mg/l. Der har været fund af 2,6- dichlorbenzamid (BAM) i boring DGU nr. 99.287.

Indvindingsboringerne til Ajstrup Kildeplads er filtersat 46 – 78 meter under terræn og overlejres af 27 – 39 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men indholdet af sulfat har i perioden 2000-2016 været svagt stigende fra ca. 20 mg/l til 28 mg/l. Der er ikke fund af pesticider eller pesticidnedbrydningsprodukter i kildepladsens indvindingsboringer.

Malling Vandværk indvinder ifølge Jupiter databasen fra borerne DGU nr. 99.743 og 99.804 etableret i hhv. 2007 og 2009. Borerne er filtersat i intervallerne henholdsvis 61,3 – 69,3 og 74,5 – 80,5 meter under terræn og overlejres af 22 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men indholdet af sulfat har i perio-

den 2007 – 2018 været stigende fra ca. 79 mg/l til 90 mg/l. Der er ikke fund af pesticider eller pesticidnedbrydningsprodukter i kildepladsens indvindingsboringer.

Mårslet Vandværk indvinder ifølge Jupiter databasen fra borerne DGU nr. 99.275, 99.356, 99.385 og 99.725. Boringerne er filtersat i intervallet 49 – 74 meter under terræn, under 15 – 69 meter veksellende lag af smeltevandsler og moræneler. Der er ikke fund af nitrat i kildepladsens indvindingsboringer, men indholdet af sulfat har i perioden 1981 – 2018 været svagt stigende fra ca. 15 mg/l til 24 mg/l. Der er ikke fund af pesticider eller pesticidnedbrydningsprodukter i kildepladsens indvindingsboringer.

Fund af pesticider i Indsatsområde Beder

I forbindelse med behandling af klagen har GEUS efter anmodning fra Miljø- og Fødevareklagenævnet udtrukket data fra GEUS' Jupiter database, som bl.a. indeholder indberettede lovpligtige vandanalyser. Fra databasen er der udtrukket indberettede vandanalyser, udtaget i borer, som er analyseret for pesticider. Derudover er der udtrukket vandanalyser fra mindre enkeltanlæg, hvor vandanalysen for pesticider ikke er udtaget i boringen, men efter vandbehandlingsanlægget. Miljø- og Fødevareklagenævnet har derudover anmodet Aarhus Kommune om at fremsende analyseresultater for borer og anlæg, som indgik i kommunens statistik over fund af pesticider i Indsatsområde Beder, men hvor analysen ikke var indberettet til GEUS' Jupiter database.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter opgjort, at 61 borer, som ligger i området, omfattet af "Indsatsplan Beder", er analyseret for pesticider. I 25 borer har der på et eller andet tidspunkt været fund af pesticider, svarende til 41 % af alle analyserede borer.

I senest udtagne vandanalyser har der været fund i 16 borer (26 %), heraf er fundet under grænseværdien for pesticider i drikkevand i 13 borer (21 %) og over grænseværdien i tre borer (5 %). I alt er der fundet syv forskellige pesticider, heraf er ét pesticid tilladt, tre er reguleret og tre er forbudte:

Pesticid (P) eller pesticidnedbrydningsprodukt (PN)	Antal borer med fund og procentvis andel	Status
AMPA (PN)	2 (3 %)	Tilladt
Bentazon (P)	2 (3 %)	Reguleret

Dichlorprop (P)	4 (6 %)	Reguleret
Mechlorprop (P)	1 (2 %)	Reguleret
2,6-dichlorbenzamid (PN)	12 (20 %)	Forbudt
Atrazin desisopropyl (PN)	1 (2 %)	Forbudt
Dimethylsulfamid (PN)	3 (5 %)	Forbudt

Indsatsplan Beder

Ifølge planen er grundvandsressourcerne i Aarhus Kommune tilnærmelsesvist fuldt udnyttet, og med en forventet befolkningsstigning er der behov for ca. 20 % mere drikkevand i 2030. I Indsatsområdet Beder indvindes ca. 15 % af kommunens samlede indvinding af drikkevand, hvilket ifølge kommunen betyder, at områdets grundvandsforekomster udgør en væsentlig ressource for den nuværende og fremtidige vandforsyning i Aarhus Kommune.

Ifølge planen er der udpeget områder, hvor grundvandet kan være dårligt beskyttet fra naturens side. Disse områder, som kan være særligt følsomme over for udvaskning af nitrat, pesticider og andre miljøfremmede stoffer til grundvandet, benævnes i indsatsplanen sårbare områder. I disse områder kan der være et særligt behov for at beskytte grundvandet. Aarhus Kommune, har med baggrund i den udførte geologiske kortlægning af indsatsområdet vurderet, at de udpegede sårbare områder er sårbare over for udvaskning af pesticider til grundvandet.

Som et led i at realisere formålet med planen er det derfor i planens indsats 1.8 anført, at

- I de sårbare områder og i de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) må der ikke anvendes pesticider. Dette skal opnås ved, at vandværkerne indgår frivillige aftaler med lodsejerne i BNBO og ejendomme med erhverv i sårbare områder. Hvis det ikke er muligt at opnå frivillige aftaler, vil Aarhus Kommune som udgangspunkt påbyde pesticidfri drift i henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 24 og 26 a mod fuld erstatning fra vandværkerne [...].

Resultater fra den geologiske kortlægning

Begravede dale

Indsatsområdet Beder er geologisk kortlagt af det tidligere Århus Amt. Indsatsområdet er en del af et kortlægningsområde kaldet "Århus Syd", som dækker et større område syd og vest for Aarhus by.

Ifølge den geologiske kortlægning er kortlægningsområdet "Århus Syd" domineret af begravede dalstrukturer, som i istiderne er skåret dybt ned i fed tertiær ler. De begravede dale er således adskilt af højtliggende plateauer bestående af fed tertiært ler. Under det tertiære ler findes der ikke grundvandsressourcer, der kan anvendes til drikkevand. På plateauerne overlejres den tertiære ler af spredte forekomster af smeltevandssand, som kan udgøre sekundære grundvandsmagasiner. Ifølge kortlægningen har de sekundære grundvandsmagasiner ikke en god naturlig beskyttelse i form af lerlag.

De primære grundvandsmagasiner ligger i de begravede dalstrukturer, hvor der mange steder findes betydelige lag af smeltevandssand og -grus, som er vandførende og derfor udgør de væsentligste grundvandsforekomster i forhold til indvinding af drikkevand. Da der ifølge kortlægningen er hydraulisk kontakt mellem de dybtliggende grundvandsmagasiner i de begravede dale og de højtliggende sekundære magasiner på plateauerne, sker der grundvandsdannelse fra grundvandsmagasinerne på plateauerne til de primære grundvandsmagasiner i dalsystemerne. I de begravede dale er der også aflejringer bestående af smeltevandsler og -silt samt moræneler og morænesand, hvorfra der ikke kan indvindes grundvand.

Dalsystemerne, som har en meget stor udbredelse, er forbundne på tværs af grænserne mellem de enkelte indsatsområder. Således dækker Indsatsområde Beder den østlige del af Beder-Mårslet-Stillingdalen.

Beder-Mårslet-Stillingdalen

Ifølge kortlægningen er den geologiske kompleksitet stor i Beder-Mårslet-Stillingdalen. Som et led i kortlægning af den geologiske kompleksitet er der udført to undersøgelsesboringer, DGU nr. 89.1608 og 99.633 som er henholdsvis 104 meter og 126 meter dybe. Boring DGU nr. 89.1608 er placeret i Tranbjerg, på det højtliggende plateau nord for Beder-Mårslet-Stillingdalen, og boring DGU nr. 99.633 er placeret nord for Mårslet, i Indsatsområde Beder, i førnævnte dalstruktur. I boringerne, som er placeret i en indbyrdes afstand af 2,5 km, er der ifølge den geologiske kortlægning fundet vekslende kvartære og tertiære lag.

I boring DGU nr. 99.633 er der således fra terræn til 19 meter under terræn moræneler med enkelte sekvenser af sand. Fra 19 til 77 meter under terræn er der vekslende lag af moræneler og smelte-

vandssand. Fra 77 til 116 meter under terræn er der truffet smeltevandssand og -grus. Boringen er afsluttet i tertiært ler.

I boring DGU nr. 89.1608 er der fra terræn til 35 meter under terræn moræneler med indlejrede tynde lag bestående af overvejende morænesand og -grus. Fra 35 til 46 meter under terræn er der tertiære siltede aflejringer. Fra 46 til 66 meter under terræn er der smeltevandssand med indslag af ler. Fra 66 til 104 meter under terræn er der tertiære siltede aflejringer. Boringen er afsluttet i tertiært ler. Ifølge kortlægningen er der usikkerhed omkring alderen af aflejringer dybere end kote 35, således at der kan være tale om både omlejrrede eller faststående tertiære aflejringer.

2 km sydøst for undersøgelsesboring DGU nr. 99.633 findes pejleboring DGU nr. 99.412 tilknyttet Bederværket. Boringen er 260 meter dyb, og er afsluttet i tertiært ler. I den centrale del af Beder-Mårslet-Stillingdalen overlejres de tertiære aflejringer således af mægtige kvartære sand- og lerforekomster.

Ifølge kortlægningen er grundvandet i de kvartære sandlag omkring Bederværkets indvindingsboringer svagt reduceret, svarende til en vandtype C, med undtagelse af indvindingen til Kildeplads Ajstrup, hvor vandtypen er reduceret, svarende til en vandtype D.

I Beder-Mårslet-Stillingdalen er nitrat ifølge kortlægningen trængt mindre end 25 meter ned under terræn, med den største nedtrængningsdybde ved Bederværkets kildepladser. På grund af et højt indhold af sulfat (op til 100 mg/l) i det grundvand, der indvindes på kildepladserne, skønnes det dog, at nedtrængningsdybden er større end 25 meter ved kildepladserne.

Indsatsområde Beder

I Beder-Mårslet-Stillingdalen findes der store forekomster af kvartære sandaflejringer, som vandværkerne i Indsatsområde Beder indvinder fra. Grundvandsmagasinerne i den østlige del af Beder-Mårslet-Stillingdalen har været relativt velkendte gennem en årække, idet Bederværkets kildepladser indvinder fra disse magasiner.

Ifølge kortlægningen er forekomsten af sammenhængende lerlag over grundvandsmagasinerne i indsatsområdet begrænset, hvilket betyder, at der mange steder i indsatsområdet findes sandede aflejringer fra terræn, som er i hydraulisk kontakt med områdets grundvandsmagasiner.

Den begrænsede udbredelse af sammenhængende lerlag er ifølge kortlægningen en medvirkende årsag til, at der i dele af kortlægningsområdet i nogle borer, som er filtersat i både et dybereliggende og et terrænnært grundvandsmagasin, findes nitrat i det dybereliggende magasin, men ikke i det terrænnære magasin. Denne observation underbygges af farvebeskrivelser af jordlagene i disse borer, hvor der er observeret iltede jordlag under reducerede jordlag. Områder uden sammenhængende lerlag, med en heterogen geologi med vekslende ler-, silt- og sandlag, betyder således ifølge kortlægningen, at nedsivningen af nitrat ikke er lodret, men har et kompliceret strømningsmønster, hvilket kan føre til, at der findes dybereliggende grundvandsmagasiner med nitrat under terrænnære grundvandsmagasiner uden nitrat. I Indsatsområde Beder findes der således nitrat i flere borer i relativ stor dybde (15-44 m under terræn), og tæt på terræn (< 7 m under terræn) i nærliggende borer hvilket skyldes, at der er områder hvor lerlag over grundvandsmagasinerne ikke er sammenhængende.

Et stigende indhold af sulfat i områdets indvindingsboringer tolkes som et resultat af den hydrauliske kontakt mellem terrænnære sandlag og grundvandsmagasinet, der indvindes fra. Således kan et stigende indhold af sulfat skyldes en sænkning af grundvandsspejlet i sandede aflejringer, hvorved jernsulfat i sandaflejringer iltes under frigivelse af sulfat til det nedsivende vand. Ifølge kortlægningen er der derfor i disse områder risiko for, at nitrat og pesticider kan sive ned i grundvandsmagasinerne.

Med baggrund i den geologiske kortlægning er der udarbejdet et lertykkelseskort for de øverste 30 meter af jordlagene. Ifølge kortlægningen findes der større sammenhængende områder med mindre end 15 meter ler i de øverste 30 meter af jordlagene i den sydøstlige og sydvestlige del af Indsatsområde Beder samt i et område syd, øst, vest og nordvest for Beder by.

Beregnete grundvandsdannende oplande til vandværker i Indsatsområde Beder

I forbindelse med den geologiske kortlægning er der også beregnet grundvandsdannende oplande for kildepladserne placeret i Indsatsområde Beder. Ifølge kortlægningen har det ikke været muligt at fastlægge den præcise afgrænsning af de grundvandsdannende oplande. Årsagen til dette er den geologiske kompleksitet og en omfattende indvinding i området, som betyder, at der f.eks. i forbindelse med beregning af oplandene under forskellige forudsæt-

ninger af indvindingernes fordeling forekommer overlap mellem oplandene.

Med baggrund i den geologiske kortlægning er der derfor udpeget såkaldte kerneoplande og sandsynlighedsområder til kildepladserne i indsatsområdet. Kerneoplandene er ifølge kortlægningen de områder, som med sikkerhed vurderes at indgå som en del af det grundvandsdannende opland til kildepladsen, mens sandsynlighedsområdet er områder, hvor det vurderes, at der også kan dannes grundvand til kildepladsen.

Ifølge kortlægningen dækker kerneoplandene til kildepladserne i Indsatsområde Beder de centrale dele af indsatsområdet, mens sandsynlighedsområderne tilnærmelsesvist dækker hele indsatsområdet.

Udpegning af nitratfølsomme indvindingsområder

Med baggrund i den geologiske kortlægning har det tidligere Århus Amt udført en sårbarhedsvurdering af grundvandet, som efterfølgende er blevet anvendt som grundlag for udpegning af nitratfølsomme områder i Indsatsområde Beder.

I forbindelse med sårbarhedsvurdering har det tidligere amt taget udgangspunkt i Zoneringsvejledningen fra Miljøstyrelsen. Områderne er blevet klassificeret som områder med stor, nogen eller lille nitratsårbarhed. I områdebeskrivelserne er der også foretaget en vurdering af risikoen for forurening med andre stoffer end nitrat, specielt pesticider. Det tidligere Århus Amt har vurderet, at risikoen for forurening med pesticider i høj grad afhænger af grundvandets strømningstid og af, hvor der er stor grundvandsdannelse.

Ved udpegning af nitratfølsomme områder kan der ifølge Zoneringsvejledningen bl.a. anvendes grundvandskemiske data og data om grundvandets oxidationsforhold, geologiske data om fordelingen af grundvandsmagasiner og tykkelsen af sammenhængende reducerede lerlag over grundvandsmagasinerne, og grundvandets strømningsforhold. Da geologien i indsatsområdet imidlertid er meget heterogen, således at der ikke forekommer større områder med veldefinerede, sammenhængende lerlag, har amtet i forbindelse med klassificeringen af områderne også anvendt viden om områdernes kumulerede lerlagstykkelse baseret på geofysiske målinger.

Med baggrund i ovenstående har amtet foretaget følgende klassificering:

Stor magasinsårbarhed over for nitrat er anvendt som betegnelse for de områder, hvor der samlet set er under 15 m ler i de øverste 30 meter, hvor magasinbjergarten er uden større nitratreduktionspotentiale, og hvor der er påvist nitrat i grundvandet. I områder, hvor der ikke findes oplysninger om nitratkoncentrationer i grundvandet, bygger vurderingen primært på geofysisk bestemte lerlagstykkelser og/eller boringsoplysninger om lerlagstykkelser og oxidationsdybder. Områder med stor magasinsårbarhed over for nitrat har også "anden sårbarhed".

Nogen magasinsårbarhed over for nitrat er anvendt som betegnelse for områder, hvor der samlet set er under 15 m ler i de øverste 30 m, men hvor der i øvrigt vurderes at være en mindre risiko for nitrat i grundvandet. Dette kan f.eks. skyldes, at den samlede lerlagstykkelse er tæt på 15 m og/eller sammenhængende lerlag i lidt større områder. Det kan også skyldes, at magasinbjergarten er vurderet til at have et meget stort nitratreduktionspotentiale, selvom der kan være truffet nitrat i det allerøverste grundvand. Områder med nogen magasinsårbarhed over for nitrat har også "anden sårbarhed".

Lille magasinsårbarhed over for nitrat er betegnelsen for de områder, hvor der ikke vurderes at være nogen større risiko for nitrat i de vandførende lag, f.eks. på grund af en kombination af følgende forhold: stor lerlagstykkelse, fravær af magasin, tørv og gytje i de allerøverste jordlag eller en magasinbjergart med stor nitratreduktionskapacitet. Områder med en lille nitratsårbarhed er ikke markeret specielt, idet det drejer sig om alle områder, der ikke falder ind under betegnelsen stor sårbarhed eller nogen sårbarhed.

Anden magasinsårbarhed er endelig betegnelsen for områder, hvor der ikke vurderes at være nogen større risiko for nitrat i de vandførende lag, f.eks. fordi der er tørv og gytje i de allerøverste lag, men hvor der er indikationer på, at anden forurening forekommer, eller at der er forhold, som peger på, at der er alvorlig risiko herfor.

Med baggrund i sårbarhedsvurderingen har det tidligere Århus Amt udpeget nitratfølsomme indvindingsområder (forkortet NFI). NFI blev udpeget ud fra følgende kriterier:

1. Der er mindre end 15 meter ler i de øverste 30 meter af undergrunden og/eller
2. Der er målt nitrat i grundvandet og/eller
3. Farvebeskrivelser af jordlagene indikerer, at der er nitrat i grundvandet

Det tidligere Århus Amt har endvidere skønnet, at NFI også har en "anden magasinsårbarhed", således at der er risiko for, at grundvandet i disse områder også kan være sårbart over for forurening med andre miljø- fremmede stoffer, særligt pesticider.

I forbindelse med udpegning af NFI i det tidligere Århus Amt blev der ikke udpeget NFI i byområderne, da de geofysiske kortlægningsmetoder ikke kan anvendes i byområder, hvorfor der ikke kunne opnås den fornødne viden til at udpege områderne.

2.4 Klagens indhold

...

2.5 Aarhus Kommunes bemærkninger til klagen

...

2.6 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 10. september 2018 anmodet Aarhus Kommune om at fremsende en række supplerende oplysninger, herunder oplysninger om grundvandsdannelse og grundvandets strømningsforhold for de primære grundvandsmagasiner i Indsatsområde Beder.

Af det fremsendte materiale fremgår det, at Aarhus Kommune i forbindelse med indsatsplanlægningen har udtrukket data for grundvandsdannelsen for lag 1, 2 og 3 fra grundvandsmodellen "Århus Syd", der bl.a. dækker Indsatsområde Beder, og har udarbejdet en opgørelse for den gennemsnitlige grundvandsdannelse i og udenfor nitratfølsomme områder (NFI):

Den gennemsnitlige fordeling af grundvandsdannelse mm pr. år	Uden for NFI	Inden for NFI	Inden for og uden for NFI
Lag 1, samlet grundvandsmodel	43 (29 %)	104 (71 %)	147

Lag 2, samlet grundvandsmodel	35 (27 %)	94 (73 %)	129
Lag 3, samlet grundvandsmodel	33 (29 %)	81 (71 %)	114
Lag 1, Indsatsområde Beder	79 (37 %)	133 (63 %)	212
Lag 2, Indsatsområde Beder	72 (38 %)	120 (63 %)	192
Lag 3, Indsatsområde Beder	126 (57 %)	97 (43 %)	223

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet deltaget: Thomas Steensen (formand), landsdommerne Norman Cleaver og Henrik Twilhøj, de sagkyndige medlemmer Henrik Olesen og Bente Villumsen, samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Jørgen Elikofer, og Jens Vibjerg.

Sagen er blevet behandlet i kombinationsnævn med deltagelse af sagkyndige fra afd. 3, (grundvands- og vandforsyningsforhold) samt afd. 9, (de læge medlemmer), idet afgørelsen i sagen, blandt andet beror på både en sagkyndig vurdering og en afvejning af forskellige modsatrettede hensyn, herunder hensynet til almenvellet i form af hensyn til vandindvinding, samfundsøkonomiske hensyn, private interesser og proportionalitetsafvejninger. Sådanne afvejningsspørgsmål er ifølge forarbejderne til lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet af en sådan særlig karakter, at de kan begrunde, at nævnets læge medlemmer inddrages.

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal i sagen tage stilling til, om pålæg af forbud er nødvendigt. Dette indebærer en stillingtagen til, om miljøbeskyttelseslovens § 26 a indeholder den fornødne hjemmel, og om Aarhus Kommune har tilvejebragt et tilstrækkeligt fagligt grundlag til at foretage en vurdering af grundvandets sårbarhed overfor pesticider.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal i afgørelsen endvidere foretage en afvejning af drikkevandsinteresserne overfor de erhvervsinteresser der gribes ind i ved et forbud.

3.1.1 Det retlige grundlag

...

3.1.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af hjemmelsgrundlaget

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at miljøbeskyttelseslovens § 26 a indeholder hjemmel til efter kommunalbestyrelsens skøn at udpege områder, som kan være følsomme over for udvaskning af pesticider, og fastlægge rådighedsindskrænkninger, forudsat der er vedtaget en indsatsplan, som opfylder betingelserne i § 2 i bekendtgørelse om indsatsplaner.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder endvidere, at Aarhus Kommune har tilvejebragt det nødvendige plangrundlag for at betingelsen herom i § 26 a, stk. 1, er opfyldt.

Det fremgår af forarbejderne, at det har været forudsat, at endog meget omfattende områder – op mod 10 % af Danmarks areal – ville kunne undergives rådighedsindskrænkninger i forhold til brug af pesticider.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det fremgår klart af lovforslagets bemærkninger, at indførelsen af § 26 a blandt andet var begrundet i, at godkendelsesordningen ikke i alle tilfælde gav en tilstrækkelig beskyttelse af grundvandet. Klagernes synspunkter om godkendelsesordningens betydning kan derfor ikke tages til følge.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at spørgsmålet om, hvorvidt rådighedsindskrænkningerne er nødvendige, jf. bestemmelsens ordlyd, i vidt omfang må afhænge af kommunalbestyrelsens skøn over vigtigheden af at beskytte en given drikkevandsressource.

Dette bygger Miljø- og Fødevareklagenævnet – udover bestemmelsens klare ordlyd - navnlig på, at det ifølge lovforslagets generelle bemærkninger pkt. 3.1.1. har været forudset, at der ville være vanskeligheder med nøjagtigt at udpege de pesticidfølsomme områder, hvorfor dette spørgsmål i vidt omfang måtte søges afklaret via vandressourceplanlægning og indsatsplaner. Det er således også nævnets opfattelse, at det af bemærkningerne kan udledes, at lovgiver var opmærksom på, at det ikke med sikkerhed ville blive muligt at foretage detaljerede tekniske beregninger eller undersøgelser for fastlæggelse af indsatsen, men at det efter omstændighederne ville kunne blive nødvendigt, at basere indsatsen på et mere overordnet fagligt baseret skøn.

Dette understøttes af, at ministeren i henhold til § 26 a, stk. 2, blev tildelt en bred bemyndigelsesbestemmelse til at fastsætte de nærmere regler for bestemmelsens anvendelse, herunder for at undgå for mange tvister om myndighedernes beføjelse. Denne bemyndigelse er udnyttet i bekendtgørelsens § 7, der navnlig fastslår, at der skal foretages en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at denne udnyttelse af bemyndigelsen indebærer, at det fortsat i vidt omfang er overladt til kommunens skøn at beslutte, hvor indsatserne skal foretages, forudsat at den nødvendige planlægning foreligger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Indsatsplan Beder opfylder kravene i § 2 i bekendtgørelse om indsatsplaner, idet den indeholder:

- 1) et resume af den kortlægning, der lægges til grund for indsatsplanen (afsnit 2.7),
- 2) angivelse af de områder, hvor en indsats skal gennemføres
- 3) angivelse af foranstaltninger, der skal gennemføres, samt retningslinjer for afgørelser (afsnit 1.1 til 1.8, konkret afsnit 1.3 i relation til denne sag),
- 4) angivelse af planlagt overvågning (afsnit 2.7.5 og 2.7.6)
- 5) opgørelse over behovet for beskyttelse for forureningskilder (afsnit 1.1 til 1.8 og afsnit 2.3),

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder endvidere, at proceduren efter bekendtgørelsens §§ 3-6 er fulgt.

3.2 Faglig vurdering af grundvandets sårbarhed over for pesticider

Vurderingen af grundvandets sårbarhed over for pesticider foretages efter § 7 i bekendtgørelse om indsatsplaner ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen.

3.2.1 Generelt om nedbrydning af nitrat og pesticider i jord og grundvand

Nitrat

Ler- og sandlags fysiske og kemiske egenskaber nedbryder, i et samspil med jordlagernes og grundvandets iltningsforhold, nitrat og pesticider, på forskellig vis.

Nitrat (NO_3^-) kan udvaskes til grundvandet i forbindelse med mikrobielle nedbrydning af organisk stof i jorden og i forbindelse med

tilførsel af kunstgødning, som indeholder kvælstof (N), på dyrkede arealer.

Nedbrydningen af nitrat i grundvandsmagasinet kan foregå via en reaktion med jernsulfat (FeS, også kaldet pyrit) hvis mineralet er indlejret i grundvandsmagasinet sediment. I den forbindelse frigives der sulfat, som udvaskes til grundvandet.

Nedbrydningen af nitrat kan ligeledes ske i lerlag, der overlejrer grundvandsmagasinet. Da vandgennemstrømning i lerlag er begrænset pga. af dets hydrauliske egenskaber, er udvaskningen af sulfat, som følge af nedbrydning af nitrat i lerlaget, begrænset. Sulfat kan endvidere udvaskes til grundvandet, hvis aflejringer, som indeholder jernsulfat, og som før var vandmættede, iltes i forbindelse med sænkning af grundvandsspejlet.

I naturområder er den typiske udvaskning af nitrat 10-15 mg/l, mens udvaskningen fra dyrkede arealer kan overstige 100 mg/l. Da processerne for nedbrydning af nitrat er kendt, kan det med baggrund i bl.a. jordbundsdata, nedbørsdata og oplysninger om tilførte mængder kvælstof (N) beregnes, hvad den forventede udvaskning er i et specifikt område. Den beregnede udvaskning kan sammen med overvågning af grundvandets faktiske indhold af nitrat anvendes til at vurdere, om grundvandets indhold af nitrat er stigende eller faldende.

Høje eller stigende koncentrationer af sulfat i grundvand kan således være en indikation på, at belastningen med kvælstof på terræn er stor, at grundvandsmagasinet ikke overlejres af lerlag eller lerlag af begrænset tykkelse, og/eller en betydelig sænkning af grundvandsspejlet som følge af indvindingen af grundvand.

Pesticider

Pesticider nedbrydes mikrobielt eller bindes i jorden. Ved fuldstændig nedbrydning af et pesticid dannes der CO₂, mens resten af pesticidet bruges til opbygning til nye mikroorganismer og dødt organisk stof i jorden. Pesticider kan også bindes i jorden til organisk materiale og lerminerale.

Et pesticid nedbrydes ikke i alle tilfælde fuldstændigt, hvorved der efterlades rester af pesticidet, kaldet nedbrydningsprodukter eller metabolitter, i jorden.

I nogle tilfælde er nedbrydningsprodukterne mere stabile og bindes dårligere i jorden end moderstoffet, hvorved nedbrydningsproduktet kan udvaskes til grundvandet. Bindingen afhænger af pesticidets og nedbrydningsproduktets fysiske og kemiske egenskaber og jordens indhold af organisk stof og lerminerale. Jo lavere indholdet af organisk stof og ler er i jorden, desto dårligere nedbrydes eller bindes pesticider og deres eventuelle nedbrydningsprodukter.

Nedbrydningen af pesticider er primært styret af jordens mikrobielle aktivitet, og denne aktivitet er primært styret af jordens indhold af organisk stof. Jordens indhold af organisk stof er særligt stort i rodzonen. Under rodzonen er indholdet af organisk stof meget lavt, og her nedbrydes pesticider ikke i nævneværdigt omfang.

For et specifikt område er det ikke muligt med en rimelig sikkerhed at beregne, med hvilke koncentrationer pesticider vil udvaskes til grundvandet. Årsagen er, at jordens evne til at nedbryde det enkelte pesticid er særligt afhængig af jordens indhold af organisk stof og lerindhold, samt nedbørsforhold umiddelbart før og efter udbringningen. Disse forhold kendes typisk ikke i en detaljeringsgrad, der vil muliggøre beregning af udvaskningen. Beregning af udvaskningen vanskeliggøres ligeledes af, at beregningen omfatter meget små koncentrationer, fra 0,1 µg/l til mere end 10 µg/l (1 µg/l svarer til 0,000001 g/l). En beregning vanskeliggøres også af, at transporten af pesticider i jorden hovedsageligt foregår i makroporer, som kan udgøres af ormegange, rodgange, udtørringssprækker og andre strukturelle forhold, som i dag ikke kan kortlægges på en større skala.

Derudover kan flere typer af pesticider med forskellige fysiske og kemiske egenskaber udbringes samtidig på et areal, hvilket kan påvirke jordens evne til at nedbryde og binde det enkelte pesticid, hvorved udvaskningen af det enkelte pesticid kan øges.

Ovenstående forhold betyder samlet, at det ikke med rimelig sikkerhed for et givent område kan beregnes og vurderes, om indholdet af pesticider i grundvandet vil være stigende eller faldende.

Udvaskningen af pesticider eller nedbrydningsprodukter til grundvandet vil således alt overvejende foregå i områder med grundvandsdannelse, hvor grundvandsmagasinet ikke overlejres af lerlag eller lag af begrænset tykkelse, og hvor jordens indhold af humus er lavt. Omfanget af udvaskningen er individuelt for de en-

kelte pesticider og nedbrydningsprodukter og kan være afhængigt af, om der udbringes flere forskellige typer af pesticider samtidigt.

3.2.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af grundvandets sårbarhed over for pesticider i Indsatsområde Beder

Det tidligere Århus Amt har med baggrund i den geologiske kortlægning af Indsatsområde Beder, baseret på geologiske oplysninger fra borer, geofysiske målinger, grundvandskemiske analyser, samt oplysninger om grundvandets strømningsforhold, vurderet, at udpegede nitratfølsomme områder i indsatsområdet også er følsomme over for udvaskning af pesticider.

Aarhus Kommune har efterfølgende udarbejdet en geologisk model, der viser, at den primære grundvandsdannelse finder sted i nitratfølsomme områder. På den baggrund har kommunen vurderet, at områdernes følsomhed over for udvaskning af pesticider fortsat er gældende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke anledning til at tilside-sætte Aarhus Kommunes vurdering af, at de nitratfølsomme områder i Indsatsområde Beder også er følsomme overfor udvaskning af pesticider. Nævnet har herved særligt lagt vægt på, at den geologiske kortlægning viser, at grundvandsmagasinerne i området ikke overlejres af beskyttende lerlag eller lerlag af ringe tykkelse. Den manglende beskyttelse betyder, at den naturlige fjernelse af pesticider via binding og nedbrydning er ringe, hvorved risikoen for forurening med pesticider i disse områder er stor.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at vandanalyser fra områdets drikkevandsboringer viser, at sulfatindholdet i vandværkernes borer i området i perioden 1961-2018 har været stigende fra ca. 15-30 mg/l til ca. 50-100 mg/l. Det stigende indhold er ifølge nævnets vurdering et udtryk for den manglende beskyttelse i form af tykke og sammenhængende lerlag, der betyder, at der dels kan være en hydraulisk kontakt til terrænnære grundvandsmagasiner og det magasin, der indvindes fra, dels en forceret grundvandsdannelse som følge af indvindingens omfang i indsatsområdet, og dels belastningen med kvælstof på de sårbare arealer med efterfølgende udvaskning af sulfat.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer endvidere, at der allerede er fund af pesticider eller pesticidnedbrydningsprodukter i grundvandet i indsatsområdet. Således er der fund af pesticider i den seneste analyse i 26 % af alle analyserede borer i indsatsom-

rådet, herunder i fem vandværksboringer filtersat 33-80 meter under terræn, som er beskyttet af 25- 59 meter vekslende lag af smeltevandsler og moræneler. Det er i den forbindelse nævnets vurdering, at fundene i relativ stor dybde dels skyldes, at der ikke findes større sammenhængende lerlag i området, dels at den geologiske kompleksitet i området er stor, med dybt begravede dalstrukturer hvori der er aflejret vekslende lag af ler og sand, og hvor grundvandsdannelsen til områdets grundvandsmagasiner i dalene foregår fra både terrænnære grundvandsmagasiner på plateauer mellem dalstrukturerne og fra terrænnære grundvandsmagasiner i dalene.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at den opstillede grundvandsmodel for indsatsområdet viser, at ca. 2/3 af grundvandsdannelsen i indsatsområdet finder sted i de nitratfølsomme områder. Dette er efter nævnets vurdering en konsekvens af manglende lerlag eller lerlag af ringe tykkelse i de nitratfølsomme områder. I den forbindelse er det ligeledes efter nævnets opfattelse væsentligt, at beskyttelsen finder sted i områder, hvor hovedparten af grundvandet til områdets grundvandsmagasiner dannes.

3.3 Vurdering af det konkrete forbud

Som et led i opfyldelsen af målene i Indsatsplan Beder har Aarhus Kommune meddelt forbud mod at anvende, håndtere eller opbevare pesticider på klagers arealer, som kommunen har vurderet er følsomme over for udvaskning af pesticider.

Aarhus Kommune har i forbindelse med vurdering af risikoen for forurening af grundvandet med pesticider begrundet påbuddet med, at arealerne er i hydraulisk kontakt med grundvandsmagasinerne i Beder-Stilling-Mårslet dalen, som udgør en væsentlig drikkevandsressource i kommunen, at grundvandsdannelsen er særlig stor på arealerne, og at den naturlige beskyttelse over for pesticider derfor er ringe, hvilket betyder, at pesticider kan forurene drikkevandsressourcen, og at der er fund af pesticider, herunder godkendte pesticider, i det grundvand, der udgør drikkevandsressourcen i indsatsområdet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder med baggrund i oplysninger om de hydrogeologiske forhold og arealanvendelsen ikke anledning til at tilsidesætte Aarhus Kommunes vurdering af, at der er risiko for forurening af grundvandet med pesticider på klagers arealer.

I den forbindelse har Miljø- og Fødevareklagenævnet særlig lagt vægt på, at arealerne udgør en del af de områder som ifølge grundvandsmodellen bidrager med 2/3 af den samlede grundvandsdannelse i indsatsområdet. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at klagers arealer ligger i kerneoplandet til Kildeplads Ajstrup, hvor vandanalyser viser, at der er et stigende indhold af sulfat i perioden 2000 til 2018 fra ca. 20 mg/l op til 28 mg/l. Det er nævnets vurdering, at det stigende indhold af sulfat over en relativ kort periode bekræfter, at grundvandsmagasinet, der indvindes fra, ikke er beskyttet af sammenhængende lerlag, men er påvirket af arealanvendelsen på de arealer, der udgør det grundvandsdannende opland til kildepladsen, herunder anvendelsen på klagers arealer. Nævnet har videre lagt vægt på, at den naturlige beskyttelse af grundvandet over for nedsivningen af pesticider på arealerne med stor grundvandsdannelse er dårlig, idet der i disse områder ikke findes større sammenhængende lerlag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at det meddelte forbud omfatter arealer, hvor der som et led i landbrugsdrift anvendes eller kan anvendes pesticider.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Aarhus Kommune, som et led i opfyldelsen af indsatsplanens formål, har tilvejebragt et tilstrækkeligt fagligt grundlag og har inddraget relevante forhold i den samlede vurdering af de hydrogeologiske forhold og af arealanvendelsen, jf. § 7, stk. 2, i bekendtgørelse om indsatsplaner.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter foretaget en afvejning af det samfundsmæssigt ønskelige i at beskytte grundvandsressourcen overfor det bebyrdende indgreb i klagers mulighed for at forsætte den landbrugsmæssige drift af ejendommen, som et forbud indebærer.

Et flertal på syv af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer finder, at det meddelte forbud bør stadfæstes.

Flertallet lægger i den konkrete sag vægt på, at Aarhus Kommune i tilstrækkeligt omfang har sandsynliggjort, at der er en risiko for forurening af grundvandsressourcen med pesticider i udpegede sårbare områder i Indsatsområde Beder. Flertallet lægger endvidere vægt på, at der er tale om beskyttelse af en grundvandsressource, der bidrager med 15 % af den samlede forsyning med drikkevand til Danmarks næststørste by, hvor grundvandsressourcen tilnær-

melsesvist er fuldt udnyttet. Flertallet finder herefter ikke grundlag for at tilsidesætte Aarhus Kommunes skøn om, at der er risiko for forurening i et omfang, som indebærer, at kommunen ikke vil anvende grundvandet som drikkevand.

På den baggrund finder flertallet, at en afvejning mellem hensynet til lodsejerinteresser i at kunne anvende pesticider overfor hensynet til beskyttelsen af grundvandsressourcen bør falde ud til, at forbuddet stadfæstes.

Et mindretal (Jens Vibjerg) finder, at det meddelte forbud bør ophæves, da Aarhus Kommune ikke har godtgjort, at brugen af godkendte pesticider vil forurene grundvandet. Et forbud af ekspropriationslignende karakter fordrer, at indgrebs nødvendighed er godtgjort.

Mindretallet har endvidere lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at Aarhus Kommune ikke i tilstrækkelig grad har forsøgt at gennemføre forhandlinger om indgåelse af frivillige aftaler. En forudsætning for det ekspropriative indgrebs nødvendighed er netop, at der ikke kan indgås en frivillig aftale på rimelige vilkår.
..."

Ved kendelser af 12. og 13. april 2021 har Overtaksationskommissionen for Århus og Holstebro tillagt de syv lodsejere i alt 6.491.747 kr. i erstatning i anledning af pålæggene om pesticidfri drift.

Der har under sagen været afholdt syn og skøn ved skønsmand, statsgeolog Claus Kjøller, GEUS, der har afgivet skønserklæringer af 14. december 2023 og 16. august 2024, og skønsmand, professor emeritus Jens Carl Streibig, Københavns Universitet, der har afgivet en skønserklæring af 14. december 2023.

Forklaringer

Skønsmand Claus Kjøller og skønsmand Jens Carl Streibig har afgivet forklaring.

Claus Kjøller har forklaret, at GRUMO er et landsdækkende monitoreringsnetværk til brug for grundvandsovervågning. Netværket består af mere end tusind borer, der er spredt ud over hele landet. Netværket er ikke designet til at monitorere på bestemte områder. Det var oprindeligt planlagt til 60 områder, men blev sidenhen distribueret ud i hele landet for generelt at måle forurening af nitrat og almindelig forurening.

Grundvandsovervågningen er planlagt af Miljøstyrelsen. Det er Miljøstyrelsen, der står for at etablere GRUMO-boringer og sikrer, at overvågningen lever op til de EU-direktiver, som Danmark skal overholde.

Man vil ikke kunne bede GRUMO om at overvåge et lokalt område inden for en bestemt kommune. GRUMO er etableret for, at Miljøstyrelsen kan følge med i den generelle udvikling af vandkvaliteten i hele landet.

GRUMO overvåger grundvandskvaliteten. Det er ikke det samme som at overvåge drikkevandskvaliteten, men grundvandet er kilden til drikkevand.

Man kan ikke etablere nye boringer hen over en formiddag. Det er noget, der udvikles over år, og som skal etableres i henhold til grundvandsdirektivet. Der skal generelt holdes øje med udviklingen af grundvandskvaliteten i Danmark, og ikke i bestemte kommuner. GEUS er faglig rådgiver for Miljøstyrelsen i en faglig koordinationsgruppe i relation til grundvandsovervågningen.

Han erindrer ikke, hvornår han første gang hørte om, at Aarhus Kommune mente, at deres grundvandsressourcer var truede. Det var i sin tid amterne, der stod for overvågningen af grundvandet, og kommunerne skulle lave indsatsplaner. Den statslige opgave var alene at stå for den overordnede monitorering.

Amterne og kommunerne kunne i princippet godt have lavet målinger af vandkvaliteten i overvågningsboringer. Hvis man som kommune har ressourcerne og økonomien til det, kan man altid lave videregående undersøgelser. Han synes, at man i denne sag har haft et fint vidensgrundlag til at lave sårbarhedsvurderinger. Der var et fagligt grundlag for at vurdere, at der var en sårbarhed i området. Der er lavet rigtig mange geofysiske undersøgelser for at vurdere jordbundsforholdene i området.

Der er for nylig fundet pesticider i nogen af indvindingsboringerne ved Mårslet, og der er ved Beder konstateret nedbrydningsprodukter, der enten kan komme fra pesticider eller fra træimprægnering. En af grundene til, at man ikke nødvendigvis finder pesticider eller nedbrydningsprodukter i alle boringer, kan være, at man udvinder drikkevand fra meget stor dybde, så der er tale om relativt gammelt grundvand, som aldrig har set pesticider. Man kan ikke alene på baggrund af ikke-fund sige, at der er tale om et beskyttet grundvandsmagasin.

Han kan ikke på stående fod svare på, om pesticiderne dichlorprop og mechl-orprop, der er nævnt i skemaet i ekstraktens side 165, var forbudte i 2019. Hvis det fremgår af hans rapport, må han henvise dertil. Hvis et pesticid var reguleret, ville han klassificere det som godkendt. Han kan ikke sige, om skemaet gengivet i ekstraktens side 1163 er korrekt.

Det fremgår af hans besvarelse af spørgsmål 12 gengivet i ekstraktens side 2068, at det er et område, som har været udsat for mange isoverskridelser, så der er tale om et ret forstyrret geologisk område. Der er vekslende lag af sand og ler igennem hele den geologiske lagsøjle. Man implementerer sin viden om området i en hydrostratigrafisk model, der udgør en simplificering af virkeligheden. Modellen er ikke præcis, så det er sandsynligt, at der er en sårbarhed ud over, hvad modellen beskriver. Der er en meget heterogen opbygning af de geologiske forhold. Heterogen betyder, at der er mange forskellige lag af forskellige typer i området. Der kan være sand på ler ind i mellem hinanden og i forskellige tykkelser. Det tyder på, at isen har været "frem og tilbage" flere gange. Heterogen betyder "rodet" i geologisk forstand. Der er som udgangspunkt moræneler på toppen, men nogle steder er der sand i lagene. Størstedelen af overfladen består af dødismoræneler, men det er en "rodebunke", hvor der kan være sand, som vandet kan løbe igennem.

Det er en gammeldags antagelse, at lerjord er sikker jord. Der kan også i lerjord være et geologisk vindue, hvilket betyder, at et sandområde kommer op til overfladen. Tidligere havde Miljøstyrelsen den opfattelse, at et tykkere lerlag medførte bedre beskyttelse af grundvandet. Det er fortsat også rigtigt i forhold til nitrat, men ikke i forhold til pesticider, hvor man skal anlægge en helt anden konceptuel forståelse. Nitrat nedbrydes under transporten ned til grundvandsmagasinet, mens pesticider hovedsageligt nedbrydes i det øverste jordlag. Lige så snart det øverste jordlag er sluppet, løber pesticiderne ned i grundvandet. Man har nu konstateret, at pesticider også trænger igennem ler, men at det bare tager lidt længere tid. Er der sand, løber det hurtigere ned til grundvandet.

Figuren i besvarelsen af spørgsmål 3 gengivet i ekstraktens side 2045 er baseret på den simplificerede hydrostratigrafiske model af området. Det svarer til en lagkage, hvor man ser ind fra siden. Modellen er baseret på adskillige boringer ned i undergrunden, og der er så foretaget en geologisk tolkning ud fra det datagrundlag, man nu engang har. De røde områder tolkes som værende overvejende sand, hvor man gerne vil indvinde vand, og som udgør det primære grundvandsmagasin. Der er også røde sandlag, der går helt op i terræn, og det er karakteristisk for området. Vandet finder typisk ned der, hvor de røde sandlag går op til overfladen.

Profilet er baseret på Rambølls hydrostratigrafiske model. Rambølls notat gengivet i ekstrakten fra side 1015 beskriver, hvordan de har opbygget deres simplificerede hydrostratigrafiske model. Modellen er baseret på geofysiske målinger, hvor man har sendt elektromagnetiske bølger ned igennem lagene, hvorefter man har tolket på responsen. Ler giver en anden respons end sand. Derefter kobler man det til "hårde data", der stammer fra egentlige boringer. Man kan hælde vand på modellen og der ud fra sige, hvordan vandet strømmer i området.

Pesticidsårbare områder er ikke begrænset til nitratfølsomme områder. Man har tidligere grupperet de to områder sammen. Sårbarheden handler om jordens iboende geologiske egenskaber. Uanset at et pesticid er godkendt, vil der kunne være en risiko for, at pesticidet siver ned i grundvandet. Hvis man har kunnet konstatere, at der er sivet et ikke-godkendt pesticid ned i grundvandet, vil det vise, at området har en sårbarhed over for, at der løber pesticider i grundvandet.

Det kommer meget an på pesticidet, hvilken risiko der er for, at det trænger ned i grundvandet. Pesticider opfører sig ikke ens. Selvom den danske godkendelsesordning er mere restriktiv end EU's, er der eksempler på, at der er sivet pesticider ned til grundvandet. Pesticider bliver spist af mikroorganismer i små bidder, hvorved der skabes nedbrydningsprodukter. Det er ofte nedbrydningsprodukterne, som man finder i grundvandet. Hvis man ikke i forbindelse med godkendelsen har været opmærksom på at teste for alle nedbrydningsprodukter, er der risiko for, at nogle af disse nedbrydningsprodukter finder igennem.

I det omhandlede område er der kraftig grundvandsdannelse til kildepladserne fra overfladen. Der er en erkendelse af, at pesticidesårbarhed i særlig grad følger de områder, hvor der sker overfladenær grundvandsproduktion. Grundvandsmagasinerne er påvirkede af overfladeprocesser i dette område. Der er en begyndende tendens til påvirkning fra overfladen. Ud fra et forsigtighedsprincip ville han sige, at man skulle "hejse flaget".

Ofte vil man i et sådant område kunne se, at der dannes sulfat, som trænger ned i grundvandet. Sulfat dannes ved en redoxproces i undergrunden, hvor nitrat møder pyrit, hvorved der dannes sulfat og jernoxid. Sulfaten trænger ned i grundvandsmagasinet. Sulfat er derfor et tegn på, at der trænger nitrat ned. Et stigende indhold af sulfat er resultatet af en stigende påvirkning fra overfladen. Hvis nitrat kan finde ned til grundvandet, kan andre stoffer også sive ned. Pesticider reagerer ikke med pyrit, men nedbrydes kun af mikroorganismer.

Hvis man i et område med grundvandsindvinding stopper indvindingen, vil vandet løbe andre veje. Ved indvindingen laver man en kunstig bakke nedad. Det kan kaldes for en nedsænkningstragt, men det er mere et udtryk for, at der er forskellige trykniveauer.

GEUS driver VAP-marker i henhold til en kontrakt med Miljøstyrelsen. Det er ikke GEUS' opgave at godkende stofferne. Det er Miljøstyrelsen, som beslutter, hvilke stoffer der skal testes, og hvilke der skal godkendes. GEUS kan rådgive Miljøstyrelsen om, hvilke stoffer det kan give mening at teste. GEUS afrapporterer dataene til Miljøstyrelsen ud fra et armslængdeprincip. Det er Miljøstyrelsens egen faglige vurdering, hvordan resultaterne tolkes.

Det er langt fra alle pesticider, der testes på VAP-marker. Det er ikke alle pesticider, der giver anledning til risiko for udvaskning. Godkendelsesordningen sikrer ikke, at pesticiderne ikke kan udvaskes til grundvandet. Nogle pesticider kan danne nedbrydningsprodukter, som vi ikke kender endnu. Der kan være en risiko for udvaskning, som man ikke kendte til, da man testede stoffet. Godkendelsesordningen fanger rigtigt meget, men den fanger ikke alt. Et eksempel er stoffet cyazofamid, der har været brugt som kartoffelmiddel og til træbeskyttelse. Det viste sig, at cyazofamid dannede dimethylsulfamid (DMS), som man nu ser i stor grad i det danske grundvand. Tidligere kiggede man ikke efter DMS. Først i 2023 erkendte man, at anvendelse af stoffet kunne give anledning til udvaskning til grundvandet.

Han er bekendt med landeundersøgelsen gengivet i ekstrakten side 1101 ff., men den er relativt gammel, og den er baseret på nogle gamle moderstoffer. Man ved i dag, at det er alt det, som man klipper af moderstofferne, der giver anledning til forurening af grundvandet.

Jens Carl Streibig har forklaret, at stofferne dichlorprop og mechlorprop begge blev gjort forbudt i landbruget i 1997. Det er derfor forkert, når det er anført i skemaet gengivet i ekstraktens side 165, at pesticiderne er regulerede. Det ene stof kan fortsat bruges til dyrkning af plænegræs, men det er meget få steder i landet, at det sker.

Med hensyn til skemaet gengivet i ekstrakten side 1163 har han forklaret, at mellem 70-80% af de stoffer, man fandt i området, allerede var forbudte. Der må være nogle stoffer i skemaet, som er misklassificerede. Det er kun to stoffer.

Han vil nødig udtale sig om, hvor lang tid der går, før pesticider trænger ned til grundvandet. Han skriver i indledningen i sin skønserklæring, at han beskæftiger sig med pesticider, der har koncentrationer over kravværdien på 0,1 µg. Pesticider, der ligger over indikationsgrænsen på 0,01 µg, kan man bruge i GRU-MO sammenhæng, men det er meget usikkert at måle efter. Man ved ikke, hvilke fund der ville ligge under indikationsgrænsen på 0,01 µg. Inden for EU må kravværdien på 0,1 µg ikke overskrides.

Når der tages stilling til godkendelse af et pesticid, fokuserer man på de iboende egenskaber, herunder om det nye pesticid virker bedre end de nuværende pesticider, og om det nye pesticid forurener. I forhold til risikoen for forurening kigger man på EU-kravene i forhold til kravværdien.

Han har været i faget siden slutningen af 1970'erne, hvor man ikke målte noget. Da man begyndte at måle, fandt man ud af, der var pesticider i åerne, og så begyndte det at gå meget hurtigt. Siden da er man begyndt at måle stort set alle

steder. Der er gået politik i det, og man vil i Danmark gerne følge et forsigtighedsprincip.

Så længe et pesticid er påvist under kravværdien, mener han, at man er unødigt ængstelig for forurening. Grænserne er fastsat ud fra, at man i EU i 1980 blev enige om, at kravværdien skulle fastsættes så lavt, at ingen skulle kunne blive påvirket af drikkevandet. Grænsen er formentlig fastsat både ud fra toksikologiske og politiske hensyn.

Retsgrundlaget

Miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, er sålydende:

”Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i lov om vandforsyning m.v., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider.”

Bestemmelsen i § 26 a blev indsat i miljøbeskyttelsesloven ved lov nr. 479 af 1. juli 1998. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger (Folketingstidende 1997-98, tillæg A, lovforslag nr. L 56, s. 1479) blandt andet:

”Der er i de senere år blevet konstateret indhold af pesticider i mange drikkevandsboringer over hele landet, og et stort antal boringer er blevet lukket af denne grund. Godkendelsesordningen for pesticider har til formål at sikre, at hvert enkelt middel ikke ved regelret brug giver anledning til forurening over de højst tilladelige grænseværdier for drikkevand. Et internationalt ekspertpanel konkluderede i sommeren 1997, at det vurderingsgrundlag, som ligger til grund for den danske godkendelsesordning, som er gældende i dag, er et af de strengeste sammenlignet med lande i det øvrige Nordeuropa, samt at EU-reguleringen på området er gennemført i dansk ret på en restriktiv vis.

Imidlertid kan godkendelsesordningen ikke give nogen absolut garanti for, at de højst tilladelige grænseværdier for drikkevand fremtidigt kan overholdes overalt.

Drikkevandsudvalget anbefaler derfor, at der gennemføres en følsomhedskortlægning, for at vurdere, hvor der er behov for at indføre en ekstra sikkerhed mod forurening med pesticider. Hvor

en sådan kortlægning dokumenterer, at der for at opretholde en høj grundvandskvalitet, egnet til produktion af drikkevand uden videregående rensning, er behov for at forbyde eller begrænse anvendelsen af pesticider i et område, skal dette indarbejdes i indsatsplanen for området.

...

Imidlertid må det forventes, at det ikke altid vil være muligt at opnå en frivillig ordning, og Drikkevandsudvalget anbefaler, at der i sådanne tilfælde indføres en mulighed for mod fuld økonomisk kompensation til de berørte jordbrugere at pålægge tvungne restriktioner. Der foreslås derfor indført en hjemmel i miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 til at pålægge de nødvendige restriktioner mod erstatning, hvis der er udarbejdet en indsatsplan for området, og hvis en frivillig aftale ikke kan opnås."

Af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 3, i lovforslaget, der angår en ændring af vandforsyningsloven vedrørende identificering af vandressourcer, som er særligt følsomme over for forurening (Folketingstidende 1997-98, tillæg A, lovforslag nr. L 56, s. 1485), fremgår det blandt andet:

"For nitrat vil kortlægningen skulle identificere de områder, hvor undergrunden må antages at have en ringe evne til at omdanne nitrat, og hvor der derfor er risiko for forurening af grundvandet, hvis der tilføres jorden for meget kvælstof. Identificeringen af disse områder vil hovedsagelig skulle ske ved en kombination af vandanalyser og kendskab til områdets generelle geologiske beskyttelse.

For pesticider kan man ikke på samme måde identificere områder, der er velbeskyttede, og områder, der er dårligt beskyttede, over for alle pesticider. De forhold, som er bestemmende for, om en forurening på jordoverfladen trænger ned i grundvandet, varierer fra stof til stof. For pesticider kan man derfor være nødt til at udpege de områder, hvor grundvandsdannelsen er særligt stor, og hvor risikoen for forurening af grundvandet derfor alt andet lige er større end andre steder.

Det er ikke meningen, at der skal ske indgreb over for den eksisterende lovlige gødnings- og pesticidanvendelse overalt i de således udpegede områder. En nærmere identifikation af de områder, hvor dette kan komme på tale, vil ske i vandressourceplanlægningen og i amters, kommuners og vandforsyningers indsatsplaner. Som grundlag herfor vil de forureningsudsatte områder blive sammen-

holdt med eksisterende og fremtidige drikkevandsinteresser, og der vil skulle ske en nærmere kortlægning, jf. nedenfor, og i bemærkningerne til § 2 om ændring af miljøbeskyttelsesloven.”

Af de specielle bemærkninger til § 2, nr. 2, i lovforslaget, der angår miljøbeskyttelseslovens § 26 a (Folketingstidende 1997-98, tillæg A, lovforslag nr. L 56, s. 1496-1497), fremgår det blandt andet:

”Det foreslås i overensstemmelse med Drikkevandsudvalgets anbefaling at indføre en hjemmel til at kommuner og amter mod erstatning kan gennemføre tvungne rådighedsindskrænkninger og andre foranstaltninger, som er nødvendige til at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, hvis der er vedtaget en indsatsplan for området efter vandforsyningsloven, og hvis det ikke er muligt at komme igennem med frivillige foranstaltninger.

...

Den nye bestemmelse vil også kunne bruges til at beskytte områder, hvorfra der ikke indvindes i dag, men som prioriteres højt som reserveområder for fremtidig indvinding og derfor er udpeget som områder med særlige drikkevandsinteresser.

...

I visse tilfælde vil beslutninger efter § 26 a kunne have karakter af ekspropriation i grundlovens forstand. Da det i overensstemmelse med Drikkevandsudvalgets anbefaling ud fra en billighedsbetragtning foreslås, at indgrebene altid skal udløse fuldstændig erstatning, og beslutningerne således under alle omstændigheder opfylder kravene i grundlovens § 73, vil det imidlertid ikke være nødvendigt at afgøre i hvert enkelt tilfælde, om der måtte være tale om ekspropriation i grundlovens forstand. Denne løsningsmodel svarer til den, der er valgt i forbindelse med påbud og forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24, hvor det følger af § 63, at der skal gives erstatning i forbindelse med forbud og påbud vedrørende bestående lovlige forhold, og den findes også rimelig ud fra den betragtning, at nødvendigheden af de pågældende indgreb udelukkende skyldes de geologiske forhold på stedet, som ejeren ikke har nogen indflydelse på, og normalt heller ikke havde nogen mulighed for at vide noget om ved køb af ejendommen.

...”

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 2, fastsætter miljø- og fødevareministeren nærmere regler for, i hvilke tilfælde og på hvilket dokumentationsgrundlag der kan meddeles pålæg efter § 26 a, stk. 1. Sådanne regler er fastsat i bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner, der i § 7 indeholder følgende bestemmelse:

”§ 7. Pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a om rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, kan kun pålægges den enkelte ejer, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i denne bekendtgørelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, skal ske ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen, herunder f.eks.

- 1) data fra vandanalyser, f.eks. fra den lovpligtige boringskontrol,
- 2) forekomst af miljøfremmede stoffer i grundvandet,
- 3) stigende tendenser af nitrat, pesticider eller øvrige relevante stoffer, eller
- 4) andre relevante forhold.”

Anbringender

Lodsejerne har gjort gældende, at Aarhus Kommunes afgørelser af 11. december 2017 og Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelser af 24. maj 2019 vedrørende deres ejendomme skal tilsidesættes som ugyldige, idet afgørelserne er behæftede med væsentlige faktiske og retlige mangler. Eftersom der er tale om særdeles intensive indgreb i lodsejernes grundlovsbeskyttede ejendomsrettigheder, skal retten foretage en særlig intensiv prøvelse af, om betingelserne for at meddele sådanne ekspropriative forbud var opfyldt. Hverken kommunen eller nævnet har godtgjort, at afgørelserne om forbud var nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med pesticider. Efter karakteren af indgrebene må der stilles skærpede krav til beviset for, at nødvendighedskravet var opfyldt. Det er endvidere en forudsætning for lovligheden af forbuddene, at kommunen og nævnet godtgør, at forbuddene var aktuelt nødvendige på tidspunktet for afgørelserne. Det er heller ikke godtgjort, at denne betingelse var opfyldt. Det påhvilede desuden i henhold til det forvaltningsretlige officialprincip kommunen og nævnet at sikre, at sagerne var fuldt oplyste forud for, at der blev truffet afgørelser, således at der forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag. Det er imidlertid ikke dokumenteret, at det var tilfældet. Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 26 a skal myndighederne kunne godtgøre, at der foreligger en ”forurening”, for at der kan nedlægges forbud.

Der er kun tale om en "forurening", hvis anvendelse af de godkendte sprøjtemidler dokumenterbart medfører en overskridelse af grænseværdierne i det primære grundvandsbassin. Kommunen og nævnet har ikke godtgjort, at grænseværdierne er overskredet, så der foreligger ikke en forurening. Kommunens og nævnets afgørelser er endvidere truffet under tilsidesættelse af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Eftersom der er tale om særdeles intensive ekspropriative indgreb i den private ejendomsret, som er værn timer af grundlovens § 73, stk. 1, gælder der et skærpet proportionalitetskrav. Hverken kommunen eller nævnet har godtgjort, at der er den fornødne proportionalitet mellem den påståede miljømæssige gevinst ved forbuddene og de byrder, der pålægges lodsejerne som følge af afgørelserne om forbud. Da der er tale om en principiel sag mellem lodsejerne og nævnet om tvivlsomme fortolknings-spørgsmål, bør sagens omkostninger ophæves, hvis lodsejerne taber sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gjort gældende, at sagen angår nævn timer afgørelser af 24. maj 2019 vedrørende lodsejernes ejendomme, og at disse afgørelser er lovlige og gyldige. Det bestrides, at afgørelserne er behæftede med faktiske eller retlige mangler. Afgørelserne er ikke behæftet med sagsbehandlingsfejl, og der er ikke sket fejlagtig retsanvendelse. Nævn timer afgørelser har hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Der er som forudsat i denne bestemmelse vedtaget en indsatsplan, og forbuddene er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser, da der er risiko for forurening af grundvandet ved anvendelse af godkendte pesticider på lodsejernes arealer, der anvendes til landbrugsdrift. Det bestrides, at forbuddene er ugyldige som følge af manglende aktualitet. Det er ikke en forudsætning for at forbyde anvendelsen af pesticider, at der i indsatsområdet allerede er lukket boringer som følge af en overskridelse af grænseværdier. Der er hjemmel til at meddele forbud ud fra en risikovurdering, og forbuddene skal forebygge forurening af en væsentlig drikkevandsressource. Der er ikke grundlag for at tilsidesætte nævn timer faglige vurdering af grundvandets sårbarhed i området og på lodsejernes arealer over for pesticider. Efter § 26 a kan der meddeles forbud som sket mod fuldstændig erstatning, og det er ifølge bestemmelsens forarbejder ikke afgørende, om der i de enkelte tilfælde er tale om ekspropriative indgreb. Nævn timer afgørelser er truffet på et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, og det gennemførte syn og skøn be styrker, at der var grundlag for at forbyde anvendelsen af pesticider på lodsejernes ejendomme. Nævnet har afvejet den samfundsmæssige interesse i at beskytte grundvandsressourcen over for det bebyrdende indgreb i lodsejernes mulighed for at fortsætte den landbrugsmæssige drift, og der er ikke grundlag for at tilsidesætte den skøns mæssige proportionalitetsafvejning. Hvis nævnet får medhold i sagen, skal lodsejerne betale sagsomkostninger til nævnet ud fra en sagsværdi på 6.491.000 kr. svarende til summen af de beløb, som lodsejerne har fået i erstatning.

Landsrettens begrundelse og resultat

Aarhus Kommune traf den 11. december 2017 afgørelser om pålæg af rådighedsindskrænkninger i form af, at der ikke må anvendes, opbevares eller håndteres pesticider på hele eller dele af ejendommene tilhørende (1) A

og B, (2) C, (3) D, (4) E og F, (5) G, (6) H og (7) Selskab 1 ApS.

Lodsejerne påklagede kommunens afgørelser til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Nævnet stadfæstede afgørelserne den 24. maj 2019.

Sagen angår, om der er grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser som ugyldige.

Efter Miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen, når der – som det er tilfældet i denne sag – er vedtaget en indsatsplan for et område efter vandforsyningsloven, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider.

Der er med hjemmel i blandt andet miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 2, udstedt bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner. Det fremgår af bekendtgørelsens § 7, stk. 1, at pålæg efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a om rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, kun kan pålægges den enkelte ejer, når foranstaltningen er nødvendig for at opfylde målet med en indsatsplan, der opfylder kravene i bekendtgørelsen. Af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, fremgår blandt andet, at kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a skal ske ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen, herunder f.eks. data fra vandanalyser, forekomst af miljøfremmede stoffer i grundvandet, stigende tendenser af nitrat, pesticider eller øvrige relevante stoffer, eller andre relevante forhold.

Der er hverken efter bestemmelsens ordlyd, forarbejder eller formål holdepunkter for at antage, at der som hævdet af lodsejerne først kan pålægges rådighedsindskrænkninger i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, når anvendelse af godkendte sprøjtemidler dokumenterbart medfører en overskridelse af grænseværdierne i det primære grundvandsbassin. Tværtimod må det lægges til grund, at der kan pålægges rådighedsindskrænkninger med henblik på at forebygge forurening af grundvandet med pesticider.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, at rådighedsindskrænkningerne, der skal være nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsressourcer mod forurening med nitrat eller pesticider, alene kan pålægges mod fuldstændig erstatning. Lodsejerne er blevet tilkendt i alt 6.491.747 kr. i erstatning ved afgørelser truffet af en overtaksationskommission. Der er herefter ikke anledning til at tage stilling til, om der i hver enkelt afgørelse måtte være tale om ekspropriation i grundlovens forstand.

Det fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser af 24. maj 2019, at nævnets faglige vurdering af grundvandets sårbarhed over for pesticider er foretaget efter § 7 i bekendtgørelse om indsatsplaner ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen. Nævnet har ikke fundet anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at de nitratfølsomme områder i Indsatsområde Beder også er følsomme over for udvaskning af pesticider. Nævnet har herved lagt vægt på, at den geologiske kortlægning viser, at grundvandsmagasinerne i området ikke overlejres af beskyttende lerlag, eller at der er lerlag af ringe tykkelse. Den manglende beskyttelse betyder ifølge nævnet, at den naturlige fjernelse af pesticider via binding og nedbrydning er ringe, hvorved risikoen for forurening med pesticider i disse områder er stor. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at vandanalyser fra områdets drikkevandsboringer viser, at sulfatindholdet i vandværkernes boringer i området i perioden 1961-2018 har været stigende, at der allerede er fund af pesticider eller pesticidnedbrydningsprodukter i grundvandet i indsatsområdet, og at den opstillede grundvandsmodel for indsatsområdet viser, at ca. 2/3 af grundvandsdannelsen i indsatsområdet finder sted i de nitratfølsomme områder. Nævnet har med baggrund i de hydrogeologiske forhold og arealanvendelsen ikke fundet anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der er risiko for forurening af grundvandet med pesticider på lodsejernes arealer, og nævnet har i den forbindelse blandt andet bemærket, at de meddelte forbud omfatter arealer, hvor der som led i landbrugsdrift anvendes eller kan anvendes pesticider.

Landsretten finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareklagenævnets faglige vurderinger af grundvandets sårbarheder over for pesticider i området og på lodsejernes arealer. Det bemærkes herved, at nævnets vurderinger støttes af navnlig skønsmand Claus Kjølbers skønserklæringer og forklaring.

Set i lyset af det omfattende materiale, der danner grundlag for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser, må en eventuel fejl ved kategoriseringen af to af pesticiderne i skemaet, der er medtaget i nævnets afgørelser under overskriften "Fund af pesticider i Indsatsområde Beder", betragtes som uvæsentlig, og den kan ikke medføre afgørelsernes ugyldighed.

Der er ikke påvist omstændigheder, der giver grundlag for at fastslå, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, eller at der i øvrigt foreligger sagsbehandlingsfejl.

Der er ikke grundlag for at tilsidesætte Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af, at afvejningen mellem hensynet til lodsejerinteresser i at kunne anvende pesticider overfor hensynet til beskyttelsen af grundvandsressourcen bør falde ud til, at forbuddene stadfæstes.

Landsretten finder herefter, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser har hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 26 a, idet de pålagte rådighedsindskrænkninger må anses som nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med pesticider og opfylde målet med indsatsplanen, og der er ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelser som ugyldige.

Landsretten tager derfor Miljø- og Fødevareklagenævnets påstand om frifindelse til følge.

Der er ikke på grund af sagens karakter eller af andre særlige grunde anledning til at bestemme, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke eller kun delvis skal have erstattet de udgifter, retssagen har påført nævnet, jf. retsplejelovens § 312.

Efter sagens udfald skal Org1 som mandatar for lodsejerne betale 305.281,25 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet i sagsomkostninger. 300.000 kr. af beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms, og 5.281,25 kr. er til dækning af Miljø- og Fødevareklagenævnets udgift til syn og skøn. Ved fastsættelse af beløbet til advokat er der ud over sagens værdi på ca. 6,5 mio. kr. taget hensyn til sagens omfang og forløb, herunder at der er gennemført syn og skøn, samt hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

I sagsomkostninger skal Org1 som mandatar for (1) A og B , (2) C , (3) D , (4) E og F , (5) G , (6) H og (7) Selskab 1 ApS inden 14 dage betale 305.281,25 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.