

MRF 2025.61

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 29. januar 2025, j.nr. 20/14490

Ophævet påbud til servicestation efter jordforureningslovens § 41 om oprensning af jordforurening med et anslået omfang på 5.000-10.000 kg olie, da der ikke forelå dokumentation for, hvor stor en del af jordforureningen, der var opstået før 2001, og dette ikke kunne forventes afklaret ved yderligere undersøgelser, hvorfor det ikke var muligt at foretage en vurdering ud fra det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Sagen omhandlede en ejendom, som var drevet af tre forskellige virksomheder og anvendt til servicestation. Oplag for petroleum ophørte i midten af 1980'erne, hvor V3 overtog virksomheden. I 2003 gennemførte V3 renovering af anlæggene for servicestationen med bl.a. udskiftning af produktør mellem tanke og standere samt etablering af pejleudstyr og lækagekontrol, og i 2006 ændrede V3 servicestationen til et automatanlæg [betegnes fejlagtig som V4 i afgørelsen]. Den tidligere butik blev nedrevet, men vaskehallen bevares. Slagelse Kommune gennemførte i 2010 en orienterende forureningsundersøgelse, der påviste forurening i form af kulbrinter med et anslået omfang på 5.000-10.000 kg. Det fremgik af rapporten for forureningsundersøgelsen, at der ud fra de over tid skiftende additiver tilsat benzinprodukter var foretaget en vurdering af tidspunktet for den konstaterede forurening. Der var for to prøver udvist indhold af ETBE og TAME, der i en periode efter 2001 har været anvendt som antibankningsmiddel i benzin, mens der for alle øvrige prøver var tale om additiver, hvor anvendelsen er ophørt forud for 2001. Det blev på den baggrund konkluderet, at den påviste forurening var opstået inden renoveringen af anlægget i 2003. Med afgørelse af 26. oktober 2020 meddelte Slagelse Kommune efter jordforureningslovens § 41 til den nuværende driftsherre V3 om at fjerne den konstaterede jordforurening, idet forpligtelsen dog ikke omfattede den forurening, der var opstået i tiden for tidligere virksomheders drift af anlægget, samt forurening opstået forud for 2001.

Afgørelsen blev påklaget af V3, der bl.a. gjorde gældende, at virksomheden ved at efterkomme påbuddet reelt ville oprense jordforurening, der allerede forelå på det tidspunkt, hvor V3 overtog anlægget, og at den altovervejende forurening var fra før 2001, hvorfor der ikke kunne meddeles påbud. Miljø- og Fødeklagenævnet (formanden) lagde med henvisning til MRF 2024.161 Mfk til grund, at hvis oprensning af en ældre forurening opstået forud for 2001 efter sin karakter medfører, at omkostningerne forbundet med oprensning af en nyere forurening ikke står i rimeligt forhold til den miljø- og sundhedsmæssige risiko, der vil være forbundet med at efterlade en nyere forurening på ejendommen, er der ikke efter jordforureningslovens § 41 hjemmel til at påbyde at fjerne den ældre forurening. Det har betydning for sagens oplysning, da et påbud under disse omstændigheder forudsætter, at det kan dokumenteres, at den altovervejende del af jordforureningen relaterer sig til jordforurening opstået efter 2001. Nævnet konstaterede, at det ud fra den foreliggende dokumentation ikke var muligt at adskille jordforurening opstået forud for henholdsvis efter 2001, og at det ikke kunne forventes, at der ved yderligere undersøgelser kunne foretages en sådan tidsmæssig adskillelse. Da det på denne baggrund ikke var muligt at foretage en vurdering ud fra det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet, at betingelserne for at meddele påbud efter jordforureningslovens § 41 ikke var opfyldt, hvorfor nævnet ophævede afgørelsen.

Kommentar: Afgørelsen understreger officialprincippet betydning i sager, hvor en mere begrænset del af en jordforurening er omfattet af jordforureningslovens § 41 om påbud om oprydning, da omfanget og karakteren af den øvrige forurening skal indgå i proportionalitetsvurderingen af påbuddets miljø- og sundhedsmæssige betydning i forhold til påbuddets bebyrdende virkning, jf. ligeledes U 2005.2923 H og tilsvarende MRF 2024.161 Mfk og MRF 2025.62 Mfk. Afgørelsen er imidlertid uheldigt formuleret i relation til de skiftende driftsherrer. Afgørelsen sonder mellem fire forskellige virksomheder (Virksomhed1, Virksomhed 2, Virksomhed3 og Virksomhed4), men efter indholdet i oplysningerne er der reelt tale om tre forskellige driftsherre, da det er den nuværende driftsherre,

MRF 2025.61

som i 2003 renoverede anlæggene og i 2006 omdannede benzinstationen til automatstation, hvis afgørelsen overhovedet skal give mening. Det er derfor vildledende at betegne driftsherren af automatstationen som Virksomhed4.



Ophævelse af påbud om oprensning af kulbrinte-forureninger i Slagelse Kommune

Sag: 20/14490

Dato: 29. januar 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 41, jf. § 77, stk. 1, nr. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 26. oktober 2020 om påbud om oprensning af kulbrinte-forureninger på matr.nr. [Matrikelnummer1] og [Matrikelnummer2], på adressen [Adresse1], 4200 Slagelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 23. november 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af påbudsadressaten, [Virksomhed1], der er repræsenteret ved advokat.

Klager har indledningsvist anført, at den påklagede afgørelse udgør et samlet, integreret påbud med fælles krav og betingelser, og at det har en sådan karakter

og indhold, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet har adgang til at efterprøve påbuddet i sin helhed – ikke kun de dele af påbuddet, der er meddelt med hjemmel i jordforureningslovens § 41, men også de dele af påbuddet, der er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 69.

Klager har videre anført, at Slagelse Kommunes adgang til at udstede oprensningspåbud er bortfaldet som følge af retsfortabende passivitet. Der har således ifølge klager været flere perioder, hvor kommunen har udvist betydelig og længerevarende passivitet under sagsforløbet, og hvor kommunen ikke løbende har holdt klager orienteret, uanset klagers gentagne henvendelser til kommunen om status i sagen. Hertil kommer, at kommunen ikke har overholdt de frister, som kommunen selv har angivet, ligesom kommunen ikke af egen drift har oplyst klager om, at sagen fortsat var under behandling, selvom fristerne blev væsentligt overskredet. Det er klagers opfattelse, at kommunen ikke i påbuddet har anført forhold, der med rimelighed kan begrunde den lange sagsbehandlingstid eller de langvarige perioder med passivitet, hvorfor klager har haft en berettiget forventning om, at kommunen havde opgivet sagen, hvilket klager har indrettet sig i tillid til.

Desuden har klager anført, at der ikke er proportionalitet mellem omkostningerne ved oprensningen og den miljømæssige gevinst eller risikoreduktion – hverken i scenarie 2 eller scenarie 3. Det meddelte påbud er derfor ifølge klager i strid med proportionalitetsprincippet.

Herudover har klager anført, at påbuddet ikke tager højde for, at ejendommen var forurennet forud for klagers overtagelse heraf, og at klager derfor med påbuddet tilpligtes at fjerne forurening fra en tid, hvor klager ikke har været ansvarlig for driften. Klager henviser i den forbindelse til en undersøgelsesrapport udarbejdet i maj 2015, hvori det vurderes, at den væsentligste del af den påviste forurening er sket længere tilbage i tiden, når det tages i betragtning, at der har været salg af motorbrændstof på ejendommen siden 1940'erne.

Endeligt har klager anført, at Slagelse Kommune ikke har dokumentet, at der påhviler klager det fornødne ansvarsgrundlag efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, og kommunen har således ikke hjemmel til at meddele oprensningspåbud efter denne bestemmelse.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen

Sagen vedrører en forurening på matr.nr. [Matrikelnummer1] og [Matrikelnummer2] på adressen [Adresse1], 4200 Slagelse (herefter "Ejendommen").

2.2 Sagens forhistorie

Slagelse Kommune lod i december 2010 gennemføre en orienterende forureningsundersøgelse på Ejendommen. Ved undersøgelsen blev der udført fire miljøtekniske borer. Der blev påvist forurening med kulbrinter i tre af disse borer.

På den baggrund lod klager herefter en rådgiver udføre en supplerende forureningsundersøgelse. Forureningsundersøgelsen blev beskrevet i en rapport af april 2012. Rapporten indeholdt bl.a. følgende om Ejendommens historik:

"Af målebordsbladet fra 1842-1899 fremgår det, at matriklen er landbrugsjord, og af målebordsbladet fra 1900-1960, at der er opført en mindre fritliggende ejendom på hjørnegrunden.

Olieselskabet [Virksomhed2] nedriver i 1964 ovennævnte ejendom og opfører en servicestation med autoværksted på hjørnet af [Vej1] ([Vej2]) og [Vej3].

Af tegningsmateriale fra [Virksomhed2] fremgår det, at der umiddelbart nord for servicestationen er etableret en "petroleumsgård" med nedgravede tanke, læsserampe og lagerbygning, se bilag 7. Dette anlæg har været drevet af en lokal brændselshandler [*navn udeladt*], der bl.a. leverede petroleum på dunke i Vestsjælland.

Den nøjagtige driftsperiode for olielageret kendes ikke, men vurderes at være fra 1940'erne til midt 1980'erne, de seneste år af [Virksomhed2].

[Virksomhed3] overtager i forbindelse med opkøbet af [Virksomhed2] servicestation i 1987. De tre 20 m³ tanke fra 1964 er katodisk beskyttet og GUP behandlet indvendigt (glasfiber) i 1985 og er eftersat og udbedret i 1996 /6/.

[Virksomhed3] miljøopgraderer anlægget i 2003 med bl.a. autopejleudstyr, lækagekontrol og overfyldningssikring samt dampretursystem. En eller flere

olieudskillere udbygges samme år med alarm for væskestand og lagtykkelse. Der er 3 udskillere, hvoraf de 2 er aktive i dag i forbindelse med afløb fra automatanlæggets forplads og fra vaskehallen.

I 2006 konverteres servicestationen til et [Virksomhed4] Automatanlæg, og den tidligere butik nedrives. Vaskehallen bevares og værkstedet ombygges til teknikrum. Den eksisterende fyringsolietank på 2.500 liter sløjfes, og der er oplysninger om gasfyr. Anlæggets tanke og produktrør er senest efterset og godkendt i 2008 /6/.

Efter en fejltankning i 2008, tømte en bilist en blanding af diesel og benzin ud på asfaltbelægningen. Spildet løb bl.a. i en pejlebrønd med præstekrave og afløb til udskiller og i en vejbrønd. Dagen efter blev begge afløb og en udskiller slamsuget for ca. 30 liter produkt. Asfalten blev delvist opløst af spildet, og en uge efter blev ca. 20 m² asfalt fjernet. Ved håndboringer i det underliggende vejkasse materiale kunne der ikke konstateres yderligere spredning af forureningen /3,4/.

I 2010 foretog Slagelse Kommune en orienterende forureningsundersøgelse på ejendommen bestående af 4 miljøtekniske boringer til 4 m.u.t. /3/. Der blev påvist forurening med kulbrinter i 3 af 4 udførte boringer. Ved de 2 tankgrave med aktive brændstoftanke, blev der påvist blandingsforureninger på henholdsvis 2.700 og 3.000 mg/kg, hvoraf ca. halvdelen er benzinkomponenter. Ved olieudskilleren på afløbet fra vaskehallen, blev der påvist forurening med gasolie, 2.700 mg/kg. Ingen af forureningerne blev afgrænset vertikalt ved boringernes slutdybde 4 m.u.t.”

Af rapporten fremgik videre, at der i forbindelse med undersøgelserne blev påvist kulbrinteindhold over Miljøstyrelsens kvalitetskriterier i otte ud af 29 analyserede jordprøver, og at der i to af prøverne blev påvist overskridelse af kvalitetskriterierne for BTEXN. Der blev ikke påvist indhold af bly over Miljøstyrelsens kvalitetskriterier for jord, og der blev heller ikke påvist indhold af MTBE i jord. I vandprøver blev der påvist totalindhold af kulbrinter, herunder BTEXN, over Miljøstyrelsens kvalitetskriterier i tre ud af otte analyserede prøver. De påviste kulbrinteindhold overskred kvalitetskriterierne med op til ca. en faktor 5.200, mens der i en enkelt vandprøve blev påvist indhold af MTBE, der overskred kvalitetskriteriet med ca. en faktor 6.

Om forureningssituationen på Ejendommen fremgik følgende af rapporten:

”5.1 Forureningstilstand

På baggrund af undersøgelsesresultaterne fra nærværende undersøgelse samt tidligere udførte undersøgelse /2/, tegner der sig følgende billede af forureningssituationen på automatanlægget og olielageret:

[Virksomhed4] Automatanlæg

Under dele af [Virksomhed4] automatanlægget er der konstateret og afgrænset nedbrudte blandingsforureninger bestående af diesel/benzin samt motor/smøreolie, se område med lyserød farve på bilag 1. Forureningen knytter sig primært til tankgrave, men også under den nu nedrevne butik er der konstateret jordforurening. Det er usikkert i hvilket omfang der er jordforurening under automatanlæggets pumpeøer. Ved boring B8 ud mod [Vej1] indikerer PID-udslag fra 2 m u.t. og et lille indhold af benzinkulbrinter 2,5 m u.t. 81,3 mg/kg) at området under pumpeøerne formentlig også er forurennet, jf. markering på bilag 1. Det terrænnære grundvand i automatanlæggets tankgrave samt under den nedrevne butik er tilsvarende forurennet med opløste kulbrinter. Kun ved B9 ses et markant indhold af BTEX, idet benzin her udgør den primære forureningskomponent.

Tidligere oliedepot

Det tidligere oliedepot er, på nær nogle mindre områder, fundet generelt forurennet med nedbrudt gasolie, se område med grøn farve på bilag 1. Forureningen træffes både i tankgrave, under læsserampe og langs dele af afløbssystemet. Forureningen er ikke afgrænset horisontalt mod nabomatriklerne 27u og 27q i nordlig og østlig retning.

Forureningsomfang

Generelt er forureningerne på automatanlægget og det tidligere olielager afgrænset vertikalt i en dybde af 3,0-6,0 m u.t. Typisk ses forureningen i fylldlagene og kun op til 1 meter ned i intakte aflejringer af moræneler. Vandprøven fra det dybe filter i boringen B6 bekræfter den vertikale afgrænsning af forureningen. På de foreliggende grundlag er der udført overslagsberegninger over mængden af oliekomponenter i jord, se tabel 3.

Område	Forurenet interval	Areal m ²	Forurenet lagtykkelse	Koncentration (mg/kg TS)	Kg olie (min)	Kg olie (max)
Nordøst, opgrænsede til matrikel 27q	1,5-3,0	300	1,0-1,5	1.900-2.300	1.026	1.863
Nordvest, opgrænsede til matrikel 27u	1,8-5,2	300	2,0	450-7.600	486	8.208
Omkring olieudskiller OU1	2,5-4,0	40	2,5	2.700	400	550
Standerområder, sydlige anlægsomr.	3,0-4,0	400	1,0-2,5	2.100-4.800	1.512	8.640
Total, kg					3.424	19.261

Tabel 3. Jordforurening. Vurderet min/max mængder af olie i jord (kg), fordelt på områder.

Jordforureningerne vurderes således at dække et område på i alt ca. 1.000 m² og en zone fra ca. 2,0-5,0 m u.t. omkring det terrænnære grundvandsspejl.

Beregningerne i tabel 3 tager udgangspunkt i analyser af jord udvalgt på baggrund af høj PID, og det vurderes derfor mest realistisk at jordforureningen indeholder i størrelsesordenen 5-10.000 kg olie, hvoraf godt halvdelen er knyttet til oliedepotet.

5.2 Fri fase

Der er ikke konstateret fri fase i de udførte borer, ej heller i forbindelse med pejling af filtre. Der er dog konstateret lugt og oliefilm i boring B9 og B14, samt lugt i det øvre filter (6-2) i boring B6.

Tilstedeværelsen af oliefilm i borerne B9 og B14 bekræftes af de målte indhold af opløst olie på henholdsvis 47 og 10 mg/l.

5.3 Kilder til jordforurening

[Virksomhed4] automatanlæg

De påviste blandingsforureninger på [Virksomhed4] automatanlægget med op til 4.800 mg/kg i borerne B1, B2, B9 og B10 er fundet i tilknytning til tankgrave, produktledningstracéer og påfyldningsplads. Analyserne viser at kulbrinteindholdet et nedbrudt og udvasket, samt at der stort set ikke forekommer BTEX. Dette indikerer sammen med et relativt ensartet forureningsniveau, at jordforureningen er af ældre dato.

Forureningskilderne vurderes mest sandsynligt at være det oprindelige produktørs tracé mellem tanke og standere, der udskiftes i 2003. Indholdet af bly i jord svarer til baggrunds niveau, og giver således ingen direkte indikationer om spild af blyholdig benzin før udfasning af denne type benzin i 1980'erne. De

små indhold af MTBE der er påvist i terrænnært grundvand indikerer, at benzinspild på arealet formentlig er ældre end 2001, hvor stoffet udfases af BF92 og BF95.

Det benzin/dieselspild som en bilist lavede på asfalten i juli 2008 vurderes jf. /3,4/ ikke at have medført jordforurening.

På det foreliggende grundlag vurderes der ikke at være indikationer på utætheder i det aktive [Virksomhed4] automatanlæg, der er miljøopgraderet i 2003 og tæthedsprøvet senest i 2008.

Tidligere oliedepot

Den højeste kulbrintekonzentration på 7.600 mg/kg er påvist i boring B6, der er udført i området for de to nedgravede inaktive 100 m³ tanke på oliedepotet. Det vurderes at kilden er tankene og/eller rørføringer til disse. Forurening ved læsserampen nord for lagerbygningen kan være relateret til utætheder i rørføringer til olietankene, spild på terræn samt til utætheder og/eller brud på ledninger til sandfang og olieudskillere området. Det vurderes endvidere, at forureningen ved B14, der står inde på automatanlægget, også skyldes utætheder i de nær ved liggende nedgravede inaktive tanke på 50 m³ og/eller de rørsystemer der hører til oliedepotet.

Den tidligere påviste kulbrinteforurening i boring B3 /2/, ved olieudskiller OU1, jf. bilag 1, vurderes at være relateret til utætheder i olieudskiller OU1 eller ledninger tilknyttet denne olieudskiller. Olieudskilleren modtager spildevand fra [Virksomhed4] automatanlægget.

Idet analyser af jord fra oliedepotet viser indhold af nedbrudte olieprodukter, vurderes det, at hovedparten af forureningen på oliedepotet er af ældre dato, formentlig driftsperioden frem til midten af 1980'erne."

Det blev videre i rapporten konkluderet, at:

"På baggrund af i alt 19 miljøtekniske boringer ført op til 20 m u.t. samt analyse af 29 udvalgte jordprøver og 8 vandprøver, er olie/benzinforurening på ejendommen belyst, afgrænset og risikovurderet.

I relation til [Virksomhed4] automatanlæggets tankgrave og produktrørstraceér træffes ældre delvist nedbrudte blandingsforureninger med diesel/benzin samt motor-/smøreolie. Forureningernes alder kan ikke afgøres nærmere, men

vurderes at være sket i perioden før 2003, hvor servicestationens installationer miljøopgraderes, og hvor de oprindelige produktrør mellem tanke og standere udskiftes til nye ubrudte dobbeltrør. Målinger af bly i jord har ikke givet indikationer om spild af blyholdig benzin før udfasning af denne type benzin i 1980'erne, men de små koncentrationer af MTBE, der er påvist i terrænnært grundvand kan indikere, at benzinspild på arealet formentlig er ældre end 2001, hvor stoffet udfases af BF92 og BF95. Jordforureningen på automatanlægget er horisontalt og vertikalt (2-5 m u.t.) afgrænset."

Efter aftale med Slagelse Kommune lod klager herefter udføre en supplerende forureningsundersøgelse, som blev beskrevet i en rapport af 8. januar 2013. Undersøgelsen omfattede fem supplerende miljøtekniske boringer placeret omkring automatanlæggets pumpeøer, samt nye vandprøver fra eksisterende filtersatte boringer. På baggrund af de supplerende undersøgelser blev det i rapporten konkluderet, at:

"6 KILDER TIL FORURENING

[Virksomhed4] automatanlæg

De påviste blandingsforureninger på [Virksomhed4] automatanlægget er fundet i tilknytning til tankgrave, produktledningstracéer og påfyldningsplads. Analyserne viser at kulbrinterne er nedbrudte og udvaskede, samt at der, på nær i tankgravene, er et begrænset indhold af BTEX. Sammen med et relativt ensartet forureningsniveau over et stort areal, vurderes dette at indikere, at forureningerne primært er af ældre dato.

Erfaringsmæssigt vurderes forureningskilderne mest sandsynligt at være utætte rørsamlinger/bøjninger/unioner i det oprindelige produktrørs tracé mellem tanke og standere, der blev udskiftet i 2003. Indholdet af bly i jord /3/ svarer til baggrunds niveau, og giver således ingen direkte indikationer om spild af blyholdig benzin før udfasning af denne type benzin i 1980'erne. Det lokale indhold af MTBE i terrænnært og sekundært grundvand ved B5 indikerer, at benzinspild på arealet formentlig er ældre end 2001, hvor stoffet udfases af BF92 og BF95. Det oprensede benzin-/dieselspild, som en bilist forårsagede på asfalten i juli 2008 efter en fejltankning /1/, vurderes ikke at have medført jordforurening.

På det foreliggende grundlag vurderes der ikke at være indikationer på utætheder i det aktive [Virksomhed4] automatanlæg, der er miljøopgraderet i

2003 og tæthedsprøvet senest i 2008. [Virksomhed1] har fremsendt beholdningsregnskab fra juni 2010 til juni 2012 til Slagelse Kommune som dokumentation for tæthed.”

På baggrund af yderligere supplerende undersøgelser udarbejdes endnu en rapport dateret den 22. maj 2015. Opsummerende anførtes følgende i rapporten:

”Omkring halvdelen af automatanlæggets areal er forurenet med olie- og benzinkomponenter, typisk 1-5.000 mg/kg i jord og 5-15 mg/l i terrænnært grundvand, lokalt dog op til henholdsvis 28.000 mg/kg og 69 mg/l. Der er observeret oliefilm på vandspejlet i enkelte boringer, men ikke signifikant fri fase olie/benzin.

Jordforureningen er afgrænset i forhold til vejarealer og nabo, men flyder sammen med udbredt gasolieforurening på det tidligere oliedepot mod nordvest. Jordforureningen er generelt vertikalt afgrænset omkring 3-4 m u.t., og i 3 boringer ført til et sekundært magasin 9-12 m u.t., ses kun lejlighedsvis spor af BTEX. I én af boringerne ses et mindre, men verificeret, indhold af MTBE (boring B5).

Olie- og benzinforureningens kulbrintesammensætning i jord er analyseret og viser, at forureningen består af varierende blandinger af nedbrudt dieselolie og benzin. Der er prøver hvor benzin dominerer (B30, B29 og B1), over varierende blandingsforhold, til prøver der domineres af diesel (B32, B28 og B37). I en enkelt prøve (B30) tangerer indholdet af BTEX frisk benzin, men indholdet af benzen ligger stadig væsentligt under det gennemsnitlige indhold i frisk benzin (1-3 % afhængigt af produktets alder), og prøven repræsenterer et delvist udvasket og/eller nedbrudt benzinprodukt. Kun i 4 ud af 54 analyserede jordprøver er der mindre overskridelser af Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterie for benzen.

To tidligere benzinadditiver 1,2-dibromethan og 1,2-dichlorethan, såkaldte lead scavengers til renholdelse af motorventiler, ses i enkelte vandprøver fra terrænnært grundvand (B35, B37, B38 og B39), og indikerer sammen med relativt lave MTBE-indhold i terrænnært grundvand, at spild af ældre blyholdig benzin er den væsentligste forureningskilde. Analyser af blyindhold i jord har dog ikke kunnet understøtte dette, og ud fra en teoretisk betragtning skal meget store mængder blyholdig benzin til, før der kan forventes et signifikant aftryk på bly i jord.

De nyere benzinadditiver ETBE og TAME er kun påvist i 2 af de senest udførte boringer. I den vestlige tankgrav også ethanol og isopropanol i signifikante koncentrationer, der ligeledes indikerer nyere spild af benzin. Lokale fund af polære opløsningsmidler, herunder butanol, methanol, methylisobutylketon (MIBK) og acetone, er mest sandsynligt nedbrydningsprodukter af MTBE, ETBE og TAME samt alkoholerne, der bl.a. omsættes cometabolsk af de bakterier der nedbryder olie/benzinforureningen.

Den mest sandsynlige forureningskilde vurderes at være utætheder i de oprindelige produkt rør fra 1960'erne, der løb mellem påfyldningsplads, jordtanke og optankningspladser. Rørene er ikke længere i brug, idet der i forbindelse med miljøopgraderingen er etableret nye ubrudte sugerør. Det var ikke usædvanligt, at der før i tiden forekom spild af brændstof under de enkelte pumper ved optankningspladserne, enten i forbindelse med serviceeftersyn eller ved utætheder.

Sammenfattende vurderes det, at hovedparten af den påviste forurening er sket før miljøopgraderingen i 2003, og at den væsentligste del er sket længere tilbage i tiden, når det tages i betragtning, at der har været salg af motorbrændstof på ejendommen siden 1940'erne.

I forbindelse med seneste tæthedsprøvning af brændstofanlægget, er der kun påvist en utæthed på enkelte af tankenes pejlestudse (tæring i samling under dæksel), hvilket under normal drift ikke medfører spild af brændstof. Endvidere er der i forbindelse med miljøopgraderingen etableret præstekraver på alle tanke, således at eventuelle spild i pejlebrøndene opsamles. Afløb der kan føre brændstofholdigt spildevand er videoinspiceret, og under påfyldningspladsen er påvist flere åbne og forskudte samlinger (ø 10 cm BT), der udgør en potentielle spredningsveje til jord og grundvand ved spild af brændstof på pladsen.

Sammenfattende vurderes det, at der ikke er indikationer på pågående spild, og at det ikke er muligt at udpege specifikke kilder til forureningen eller tidsfæste spildhændelser. I tankgravene, og især i den vestlige, er der dog i forbindelse med de senest udførte boringer, påvist alkoholer (bl.a. ethanol og isopropanol) samt MTBE-erstatningerne ETBE og TAME i grundvandet, der kunne indikere nyere benzinspild (< 15 år)."

Den 20. januar 2016 besvarede rådgiver i et notat en række spørgsmål fra Slagelse Kommune vedrørende rådgivers konklusioner. Af notatet fremgik bl.a. følgende, hvor kommunens spørgsmål er gengivet med kursiv:

"2.1 Ældre blyholdig benzin

I angiver flere steder i rapporten, at ældre spild af blyholdig benzin, indeholdende 1,2-dichlorethan og 1,2-dibromethan, er den væsentligste kilde til benzinforureningen. Hvordan kan I konkludere dette? Der er fundet 1,2-dichlorethan/1,2-dibromethan i 4 ud af 13 undersøgte boringer i koncentrationer op til 5,2 µg/l. MTBE er fundet i 11 ud af 13 undersøgte boringer i koncentrationer op til 170 µg/l MTBE. Der er således mere omfattende forurening med MTBE end de to "lead scavengers" 1,2-dichlorethan/1,2-dibromethan. De nyere benzinadditiver ethanol, isopropanol, TAME og ETBE er målt i 2 ud af 13 undersøgte boringer.

Ovenstående betragtninger tages til efterretning, men det er fortsat [rådgivers] vurdering, at ældre spild udgør den væsentligste del af fundne forurening med kulbrinter. Analyselaboratoriet beskriver nedbrudte og udvaskede kulbrinter i de analyserede jordprøver, og kun i en enkelt jordprøve (B30) nærmer forholdet mellem BTEX og totalkulbrinter sig sammensætningen i frisk benzin, og dette til trods for at nedbrydningsforholdene på lokaliteten vurderes at være ugunstige /6/. Der er ikke, trods mange filtersatte boringer, set signifikant fri fase omkring grundvandsspejlet, og set i lyset af andre tilsvarende forureningssager, er de målte koncentrationer i jord ikke særligt høje og relativt ensartede. Sidst, men ikke mindst, har der været benzinsalg på ejendommen helt tilbage fra 1940'erne, og fra 1964 [Virksomhed2] servicestation, så driftsperioden med olieprodukter er på op mod 70 år.

[...]

2.6 Produkthistorik additiver

Produkthistorikken på undersøgelsesrapportens side 22-23 giver ikke et fuldstændigt entydigt svar på, hvornår de forskellige benzinadditiver har været anvendt. I bedes oplyse hvornår de forskellige benzin-additiver tidligst henholdsvis senest kan have været anvendt af [Virksomhed1]. - Er der sikkerhed for at brugen af 1,2-dichlorethan og 1,2-dibromethan som benzinadditiv stoppede samtidig med udfasningen af blyholdig benzin i 1994? - Hvor tidligt kan isopropanol, ETBE, TAME og eventuel butanol være anvendt som benzinadditiv? - Anvendes isopropanol, ETBE, TAME og/eller butanol i dag? - Blev der tilsat ethanol til benzin før 2010, hvor det blev et lovkrav?

[Virksomhed1] oplyser, at de såkaldte scavengers 1,2-dichlorethan og 1,2-dibromethan udelukkende blev anvendt i blyet benzin, og således kun frem til 1994. Kun ETBE kan have været anvendt i blyfri benzin i samme periode som

MTBE blev anvendt. Isopropanol, ETBE, TAME og/eller butanol anvendes ikke i dag, og der blev ikke tilsat ethanol til benzin før 2010, hvor det blev et lovkrav.”

2.3 Den påklagede afgørelse

Slagelse Kommune har på baggrund af de gennemførte forureningsundersøgelser den 26. oktober 2020 meddelt påbud til klager om at oprense kulbrinteforureninger på Ejendommen.

Det fremgår af påbuddet, at klager skal gennemføre en oprensning af forureningerne i de to tankgrave beliggende på Ejendommen hidrørende fra selskabets drift af benzinstation.

Om baggrunden for påbuddet fremgår bl.a. følgende af afgørelsen:

”[Rådgiver] har skønnet den samlede forureningsmængde, hidrørende fra driften af benzinstationen, til ca. 3000 kg kulbrinter.

Der er konstateret både benzin- og dieselforurening, og undersøgelserne tyder på, at der er sket spild flere forskellige steder på benzinstationen.

Additiver og kulbrintesammensætning viser, at forureningerne - både mht. benzin og diesel - er sket over en længere periode. Med hensyn til benzin, er der således både tegn på spild af blyholdig benzin (før 1994), blyfri benzin (1987-2001) og benzin indeholdende ethanol (efter 2010). Indhold af ethanol, isopropanol, ETBE, TAME og/eller kulbrintesammensætningen i det terrænnære grundvand ved begge tankgrave viser, at der her er sket spild af benzin i nyere tid (efter 2001).

Forskelle i kulbrintesammensætningen viser at dieselforureningerne er nedbrudt i forskellig grad og derfor kan være af forskellig alder.

Undersøgelserne har ikke kunnet identificere specifikke kilder til forureningerne. [Rådgiver] skriver i notatet fra 22. maj 2015: *”Den mest sandsynlige forureningskilde vurderes at være utætheder i de oprindelige produkt rør fra 1960’erne, der løb mellem påfyldningsplads, jordtanke og optankningspladser”*.

Der er enighed om, at der i tankgravene også er nyere benzinforurening til stede. [Rådgiver] skriver i deres notat: *”Vandprøverne fra de senest udførte boringer B39 og B41 i tankgravene, indikerer imidlertid, at der også er forekommet nyere spild af*

benzin" og "i tankgravene, og især i den vestlige, er der dog i forbindelse med de senest udførte boringer, påvist alkoholer (bl.a. ethanol og isopropanol) samt MTBE-erstatningerne ETBE og TAME i grundvandet, der kunne indikere nyere benzinspild (< 15 år)".

Slagelse Kommune har vurderet, at der er behov for en omfattende afværgeindsats for at eliminere de miljømæssige risici, som forureningerne kan udgøre i forhold til kontaktrisiko ved gravearbejder, områdets grundvandsressource samt eventuel fremtidig mere følsom arealanvendelse. Kommunen vurderer samtidig, at forureningerne i tankgravene, der i hvert fald for en dels vedkommende er af nyere dato, kan påbydes fjernet med hjemmel i jordforureningslovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 3, nr. 1, uagtet at det ikke er fastslået, hvad kilden til forureningerne er.

Herudover fremgår det af påbuddet, at klager tillige skal fjerne forureninger, der er konstateret uden for tankgravene. Denne del af påbuddet er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1.

I påbuddet har Slagelse Kommune afslutningsvist anført en række bemærkninger til klagers høringssvar til varslingen af påbuddet. Kommunen har her bl.a. anført, at:

"Slagelse Kommune er uenig i, at der ikke i nødvendigt omfang er taget hensyn til eventuel forurening, som var til stede på ejendommen, inden [Virksomhed2]'s/[Virksomhed1]'s overtagelse. Påbuddet går ikke på at fjerne en eventuel sådan gammel forurening, og der fjernes derfor kun gammel forurening – hvis en sådan overhovedet er til stede – i det omfang det er uundgåeligt i relation til den påbudte fjernelse af nyere forurening. Slagelse Kommune mener ikke, at det forhold, at der eventuel var forurennet, da [Virksomhed2]/[Virksomhed1] overtog ejendommen, som der kommer en ny forurening ovenpå, gør, at der ikke kan meddeles påbud vedrørende den nye forurening. (...) Slagelse Kommune vurderer, at det ikke gør det væsentligt dyrere at fjerne den nyere forurening i den konkrete sag, selv hvis forureningen eventuelt er placeret oven på en gammel forurening, sammenholdt med en situation hvor forureningen havde været placeret et hidtil uforurennet sted." [4]

2.4 Slagelse Kommunes bemærkninger til klagen

Slagelse Kommune har den 16. december 2020 til klagen bemærket, at det meddelte påbud alene angår fjernelse af forurening, som klager har forårsaget. Det er kommunens opfattelse, at der i henhold til nævnets praksis ikke er noget til hinder for, at kommunen påbyder en ny forurening oprenset, uanset at den er placeret oven på en allerede eksisterende forurening, medmindre dette forhold gør det væsentligt dyrere at fjerne forureningen, hvilket ifølge kommunen ikke er tilfældet i nærværende sag. I øvrigt er det efter kommunens opfattelse slet ikke godtgjort, at der skulle være en ældre forurening på Ejendommen, som ikke stammer fra forhold relateret til klagers aktiviteter.

Til klagepunktet om retsfortabende passivitet har Slagelse Kommune bemærket, at klager i den konkrete sag på intet tidspunkt kan have haft en berettiget forventning om, at den medgåede tid kunne tages som udtryk for, at påbud ikke ville blive meddelt, idet sagen igennem hele forløbet har været i proces, hvilket klager har været bekendt med. Kommunen henviser i den forbindelse bl.a. til det omfattende rapportmateriale, der i det væsentligste er udarbejdet af klagers rådgiver i perioden 2011-2019, samt den betydelige telefoniske og skriftlige korrespondance, der har været, og hvor det på intet tidspunkt fra kommunens side er blevet indikeret, at sagen kunne forventes afsluttet uden meddelelse af afværgepåbud.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det fremgår endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle klagepunktet om tidsfæstelsen af forureningen (afsnit 3.2).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det følger af miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 3, at afgørelser efter lovens § 69, stk. 1, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle den del af klagen, der vedrører den del af det påklagede påbud, der er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1. Nævnet kan således i nærværende sag alene tage stilling til den del af det påklagede påbud, der er meddelt med hjemmel i jordforureningslovens regler, og dermed den forurening, der er konstateret i tankgravene.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af jordforureningslovens § 41, stk. 1, at for forureninger, der sker den 1. januar 2001 eller senere, kan miljømyndigheden meddele forureneren påbud om at fjerne en konstateret forurening og genoprette den hidtidige tilstand eller foretage tilsvarende afhjælpende foranstaltninger.

Ifølge bestemmelsens stk. 2, 1. pkt., kan påbud meddeles, uanset hvordan forureningen er sket. Påbud efter jordforureningslovens § 41, stk. 1, er således ikke betinget af, at myndighederne kan påvise en ansvarspådragende adfærd hos påbudsadressaten. Med bestemmelsen er der dermed indført et ubetinget forureneransvar.^[5] Undtaget er en række i lovteksten nævnte force majeure tilfælde.

Som forurener anses i henhold til jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1, den, der i erhvervsmæssigt eller offentligt øjemed driver eller drev den virksomhed eller anvender eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører. Forureningen eller en del heraf skal være sket i den pågældende driftsperiode. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der findes en forurening på den grund, hvor virksomheden er beliggende.

Det følger af jordforureningslovens § 42, at hvis en forurening, der er sket før den 1. januar 2001, fortsætter efter denne dato, finder bestemmelsen i § 41 kun anvendelse, såfremt miljømyndigheden godtgør, at den væsentligste del af forureningen er sket efter den 1. januar 2001.

Adgangen til at udstede påbud efter § 41 skal administreres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. Myndigheden skal således f.eks. være opmærksom på, at der er proportionalitet mellem omfanget og udgiften til den påbudte

oprydning, og omfanget og arten af den forurening og den forureningsfare, der konkret tilsigtes fjernet.^[6]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at det i sagen er ubestridt, at der på Ejendommen er konstateret forureninger med indhold af kulbrintefraktioner i tankgravene, og at der mellem sagens parter er enighed om, at forureningerne skyldes, at der har været drevet tankstation på Ejendommen i en lang årrække – efter det oplyste siden 1962.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at der er foretaget en række undersøgelser af forureningerne på Ejendommen.

På baggrund af disse undersøgelser har Slagelse Kommune i den påklagede afgørelse vurderet, at der på Ejendommen er tegn på forureninger, der er sket før 2001 og forureninger, der er sket efter 2001. Kommunen vurderer samtidig, at forureningerne i tankgravene i hvert fald for en dels vedkommende er af nyere dato, og derfor kan påbydes fjernet med hjemmel i jordforureningslovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 3, nr. 1, uagtet at kilden til forureningerne ikke er nærmere fastslået. Kommunen har i afgørelsen anført, at påbuddet ikke går på at fjerne en eventuel gammel forurening, hvorfor der kun fjernes gammel forurening i det omfang, det er uundgåeligt i relation til den påbudte fjernelse af nyere forurening. Kommunen har samtidig vurderet, at det ikke gør det væsentligt dyrere at fjerne den nyere forurening i den konkrete sag, selv hvis forureningen eventuelt er placeret oven på en gammel forurening. Kommunen har ikke i den påklagede afgørelse redegjort nærmere for, hvor stor en andel af de konstaterede forureninger i tankgravene, der anslås at være nyere – og dermed omfattet af påbuddet – og hvor stor en andel af de samlede omkostninger forbundet med den påbudte oprensning, der dermed kan henføres til nyere forurening.

På baggrund af de fundne forureningsstoffer i jord og grundvand finder Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes vurdering af, at der i tankgravene er forureninger, der er sket dels før og dels efter 2001. Herom synes der tillige at være enighed mellem kommunen og klager.

Tilsvarende synes der at være enighed mellem Slagelse Kommune og klager om, at forholdet ikke er omfattet af jordforureningslovens § 42, idet der ikke er tale om en forurening, der er sket før den 1. januar 2001, og som herefter er fortsat efter denne dato. Det lægges i stedet til grund, at der er tale om flere forskellige

adskilte forureninger, der er sket på forskellige tidspunkter i løbet af den periode, hvor der har været tankstation på Ejendommen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er enig med Slagelse Kommune i, at kommunens muligheder for at meddele påbud efter jordforureningslovens § 41 i udgangspunktet ikke begrænses af, at der ved oprensningen af en nyere forurening også fjernes anden og ældre forurening. Udgangspunktet må dog fraviges, hvis den anden og ældre forurening efter sin karakter medfører, at udgifterne til oprensningen af den nyere forurening ikke kommer til at stå i et rimeligt forhold til den miljø- eller sundhedsmæssige risiko, der er forbundet med at efterlade den nyere forurening på ejendommen.^[7]

Det er en forudsætning for at kunne foretage denne proportionalitets- og risikovurdering, at den forurening, der påbydes oprenset, i hvert fald i en vis grad kan adskilles fra den forurening, der ikke er omfattet af påbuddet, således at det kan vurderes, om det vil medføre væsentligt øgede omkostninger til oprensningen, hvis der – ud over den omfattede forurening – også er en mindre ikke-omfattet forurening. I den konkrete sag må det således forudsættes, at den altovervejende del af den forurening, der påbydes oprenset, og dermed de samlede omkostninger forbundet hermed, er sket efter 2001.

På baggrund af de i sagen gennemførte forureningsundersøgelser er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at det ikke er muligt at adskille nyere og ældre forureninger i nærværende sag, og at det på baggrund af forurenningernes placering og karakter næppe heller vil kunne adskilles, heller ikke såfremt der gennemføres yderligere forureningsundersøgelser, idet der formentlig er tale om flere gamle og flere nyere forureninger, der er blandet sammen i jord og grundvand. Det er dermed efter nævnets opfattelse ikke muligt at foretage en vurdering af den miljø- eller sundhedsmæssige risiko, der er forbundet med at efterlade hele eller dele af de nyere forureninger. Det kan heller ikke vurderes, hvor stor en del af den påbudte oprensning, der reelt vedrører nyere forureninger, og dermed om de omkostninger, der er forbundet hermed, i overvejende grad kan henføres til nyere forureninger. Dermed er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om påbuddet lever op til det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at betingelserne for at meddele oprensningspåbud efter jordforureningslovens § 41 ikke er opfyldt. Nævnet ophæver derfor den påklagede afgørelse af 26. oktober 2020.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 26. oktober 2020 om påbud om oprensning af kulbrinte-forureninger på matr.nr. [Matrikelnummer1] og [Matrikelnummer2], på adressen [Adresse1], 4200 Slagelse.

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

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

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

[4] Kommunen henviser i den forbindelse til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juli 2017 i sagsnr. NMK-11-00176.

[5] Jf. de specielle bemærkninger til § 41 i forslag L183 til Lov om forurennet jord som fremsat den 10. februar 1999.

[6] Jf. de specielle bemærkninger til § 41 i forslag L183 til Lov om forurennet jord som fremsat den 10. februar 1999.

[7] Jf. Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024 i sagsnr. 22/08894, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juli 2017 i sagsnr. NMK-11-00176, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 30. juni 2014 i sagsnr. NMK-11-00117, samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. december 2012 i sagsnr. NMK-11-00090.

Lovområder:

Jordforureningsloven