

# Natur- og Miljøkonference 2019

## Grundvand

### Advokat Mads Kobblerø



# Afgørelser på vej

- Aarhus. § 26a (pesticider). Afg. 24.5.2019.
- Egedal. Retssag. § 24
- Sønderborg. § 24
- Aalborg. § 26a (pesticider og nitrat)

## § 24, stk. 1

§ 24, stk. 1:

*”Kommunalbestyrelsen kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå farer for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand.”*

- Klassisk påbudsbestemmelse inklusiv hvad deraf følger af forvaltningsret
  - Forvarsling, jf. § 75.
  - Partshøring, jf. forvaltningslovens § 19.
  - Opfyldelsesfrist, jf. § 78, stk. 1.
  - Klageadgang (jf. § 91) og klagevejledning (forvaltningslovens § 25).
  - Søgsmålsfrist (jf. § 101) og søgsmålsvejledning (forvaltningslovens § 26).
  - Tinglysning? Ikke direkte angivet i bestemmelsen, men indsatsplanvejledningen anfører, at det ”formentlig” vil kunne ske.

# Nævnets Egedals-afgørelser

*”Flertallet lægger overordnet vægt på, at det i Danmark er et princip, at drikkevandsforsyningen skal baseres på rent grundvand, som efter en simpel vandbehandling, bestående af iltning og filtrering, kan anvendes til drikkevand.”*

Og

*”Flertallet lægger endvidere vægt på, at der er tale om et samfundsmæssigt vigtigt vandindvindingsanlæg, hvor der årligt indvindes 1,2 mio. m<sup>3</sup> vand til forsyning af ca. 30.000 husstande, som ved en eventuel forurening kan være vanskeligt eller uforholdsmæssigt bekosteligt at erstatte ...”*

## § 26a – generelle forhold

§ 26a, stk. 1:

*”Når der er vedtaget en indsatsplan ..., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidig mod fuld 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.”*

- Indsats i lovgivningen i 1998 (Vandmiljøplan II).
- Bygger på drikkevandsudvalgsbetænkning fra 1998.
- Terminologi = pålæg (i stedet for påbud).
- Kombinerer en traditionel påbudsproces med den fra ekspropriationsområdet kendte vejlovsproces.
- Er udvidende derved, at den også kan adressere fremtidige drikkevandsinteresser.
- Er begrænsende derved, at den kun går på nitrat og pesticider.
- Frivillig aftale skal være forsøgt indgået, inden pålæg meddeles.

# Udvalgte lodsejerindsigelser i klagesagerne

Hvis problemet er så stort, hvorfor så kun pålæg til landbrugene og ikke private/industrien i området?

# § 26a i forhold til parcelhusejere (pesticider)?

Juridisk "ja", jf. Miljøstyrelsesudmelding fra 2015:

*"Denne regel gælder med andre ord ikke alene landbruget, men kan også omfatte parcelhushaver."*

Men er det praktisabelt i en stor målestok?

- Individuelle pålægsafgørelser
- Forudgående forsøg på frivillige aftaler
- Taksationsproces
- Tilsyn/håndhævelse af den individuelle aftale/afgørelse

En alternativ model kunne opbygges med inspiration fra jordforureningslovens områdeklassificeringsregler.

# Sekundær i forhold til driftsregulering efter (primært) MBL kap. 5

Drikkevandsudvalgets rapport:

*”Udvalget anbefaler endvidere, at tilsynsmyndigheden for alle virksomheder, der kunne udgøre en risiko for grundvandet, og som placeres inden for områder med særlige drikkevandsinteresser eller indvindingsoplande ..., er meget omhyggelige med at stille tilstrækkelige **vilkår** eller give de relevante påbud, både for så vidt angår indretning og drift og kontrol/overvågning. For virksomheder, der allerede er placeret som ovenfor nævnt, bør tilsynsmyndigheden overveje, om der er stillet tilstrækkelige **vilkår eller påbud** til sikring af grundvandet, og skærpe disse, hvis det er nødvendigt.”*



# Udvalgte lodsejerindsigelser i klagesagerne

Der er ikke "*stigende tendens*".

# Indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2

*”Kommunalbestyrelsens afgørelse om rådhedsindskrænknings 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.**”*

# Vurderingsproblemer

Nævnets afgørelse:

*” 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.*

*... Omfanget af udvaskningen er individuelt for de enkelte pesticider og nedbrydningsprodukter og kan være afhængigt af, om der udbringes flere forskellige typer af pesticider samtidigt..”*

# Udvalgte lodsejerindsigelse i klagesagerne

Der er ikke gennemført den forudsatte centrale registrering af pesticidfølsomme områder.

# Forudsætter § 26a en centralt gennemført følsomhedsregistrering?

## Beretning til statsrevisorerne

*”Rigsrevisionens undersøgelse viser, at den daværende By- og Landsskabsstyrelse i 2008 ændrede retsopfattelse af miljøbeskyttelseslovens bestemmelse. ... Herefter havde kommunerne efter styrelsens ændrede retsopfattelse kompetence til at udstede påbud, hvis kommunerne selv kunne tilvejebringe dokumentation for, at et givent område var særligt pesticidfølsomt.”*

# Forudsætter § 26a en centralt gennemført følsomhedsregistrering?

Nævnets afgørelse:

*”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.”*

# Udvalgte lodsejerindsigelses i klagesagerne

Det eksisterende pesticidgodkendelsessystem er i dag så strengt, at der ikke er godkendt pesticider, der ved lovlig anvendelse kan udgøre et problem for grundvandet. Derfor slet ikke hjemmel til at meddele påbud.

# Er pesticidgodkendelsessystemet tænkt som værende udtømmende?

Drikkevandsudvalgets rapport fra 1998:

*”Godkendelsesordningen giver ikke nogen absolut garanti for, at de højest tilladelige grænseværdier for drikkevand fremtidig kan overholdes overalt. Dette skyldes, at der er en uundgåelig usikkerhed i de data, der ligger til grund for vurderingen. Endvidere er der mulighed for, at der anvendes for mange pesticider på samme areal i samme periode med risiko for overskridelse af sumgrænseværdien til følge og endeligt er der ikke mindst risiko for uheld og fejlhåndtering. Disse risici kan kun fuldstændig elimineres, hvis der slet ikke anvendes eller håndteres pesticider på det pågældende areal. ...*

*Det er derfor i det efterfølgende overvejet, om der bør ske en yderligere regulering af anvendelsen af pesticider af hensyn til grundvandet.”*



# Er pesticidgodkendelsessystemet tænkt som værende udtømmende?

Lovbemærkning:

*”Imidlertid kan godkendelsesordningen ikke give nogen absolut garanti for, at de højest tilladelige grænseværdier for drikkevand fremtidig kan overholdes overalt.”*

# Er pesticidgodkendelsessystemet tænkt som værende udtømmende?

Ministersvar fra 2017:

*”Hvis en kommune vurderer, at der er behov for en yderligere indsats, udover hvad der sikres gennem den generelle regulering, kræves som nævnt ovenfor en konkret vurdering, før ejeren af en ejendom kan pålægges en rådighedsindskrækning om fx pesticidfri dyrkning. Rådighedsindskrækningen kan alene gennemføres mod betaling af fuldstændig erstatning til grundejeren. Rådighedsindskrækningen kan ske via frivillige aftaler, eller via påbud eller forbud med lovhjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 24 eller § 26 a.”*

# Er pesticidgodkendelsessystemet tænkt som værende udtømmende?

Nævnsafgørelsen:

*”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.”*

# Udvalgte lodsejerindsigelseser i klagesagerne

Pålægget burde i givet fald begrænses til udvalgte pesticider og ikke alle.

# Skal pålæggene begrænses til visse pesticider

- Hvad med fremtidige pesticider?
- Hvilken udvælgelse?
- Håndhævelse?

# Udvalgte lodsejerindsigelses i klagesagerne

Pålæggene er ekspropriative, og derfor kan der ikke meddeles påbud, uden at ekspropriationsbetingelserne er opfyldte.

# Er pålægget ekspropriativt?

Efter min opfattelse uden betydning, jf. bl.a. følgende lovbemærkning:

*”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.”*

# Udvalgte lodsejerindsigelseser i klagesagerne

Jeg var indstillet på at indgå en frivillig aftale, som dog skulle være tidsbegrænset.



# Midlertidige frivillige aftaler?

- Behovet for grundvandsbeskyttelsen er ikke midlertidig.
- Administrativt komplicerende, hvis processen ikke kan afklares i sin helhed nu.

Betænkningen fra 1998:

*”Udvalget vurderer at den sikreste måde at etablere den nødvendige beskyttelse på er ved at der pålægges permanente begrænsninger mod en engangskompensation.”*

# Midlertidige frivillige aftaler?

Nævnets afgørelse:

*”Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter det oplyste, at Aarhus Kommune i tilstrækkeligt omfang har forsøgt at indgå en aftale på rimelige vilkår med klager. Nævnet bemærker herved, at der efter vedtagelsen af Indsatsplan Beder i 2013 udelukkende er indgået varige aftaler med lodsejere om ikke at anvende, opbevare og håndtere pesticider, og at formålet med indsatsplanen er at opnå en varig beskyttelse af drikkevandsressourcen.”*

# Udvalgte lodsejerindsigelser i klagesagerne

Kommunens konkrete vurdering er ikke god nok.

# Vigtighed

Nævnets afgørelse:

*”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.”*

# Sammenfatning om kommunens afgørelser

## Nævnets afgørelse:

*"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 Byagerparken, hvor vandanalyser viser, at der er et stigende indhold af sulfat i perioden 1961 til 2018 fra ca. 20 mg/l op til 100 mg/l. Det er nævnets vurdering, at det stigende indhold af sulfat 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."*