

# Byudvikling på forurenede grunde

1. November 2017

---

ATV-Fonden for Jord og Grundvand

# Workshop om lovgivning ift. byggeri på forurenede grunde

---

Partner, advokat (H) Håkun Djurhuus, Bech-Bruun

## Byudvikleren (developerens) miljømæssige udfordringer

- De store byer er oftest intensivt bebyggede. Dette medfører, at yderligere byudvikling og nyopførelse af ejendomme oftest vil ske på havnearealer, der tidligere har været brugt til tunge industriformål og havneformål, og som oftest er stærkt forurenede, henholdsvis på tiloversblivende industriejendomme i tidligere industrikvarterer, hvor der oftest også er sket massiv forurening gennem årene.
  - De tungere industrivirksomheder m.v. er oftest "*presset*" ud af byerne, efterhånden som de har fået følsomme naboer med deraf følgende grænseværdier i forhold til støj m.v. (dette forsøger regeringen og et folketingsflertal at hindre fremadrettet ved krav om miljømæssige afværgeforanstaltninger som forudsætning for etablering af følsom anvendelse i nærheden af miljøtunge virksomheder).
  - I København er industrivirksomheder m.v. fortrængt fra Nordhavnen, Kalvebod Brygge m.v., hvilket har åbnet mulighed for attraktive domicilejendomme og kostbare boliger for attraktive skatteydere.
-

## Byudviklerens (developerens) miljømæssige udfordringer - fortsat

### Planretligt

- At få den bedst opnåelige, skræddersyede, lokalplan med en maksimal bebyggelsesprocent.
  - At minimere mængden af forurenede jord til bortskaffelse, herunder ved kreative byggetekniske tiltag (byggeri i højden fremfor i dybden, § 19/ § 33-godkendelser til genindbygning af forurenede jord på ejendommen)
  - At lokalisere "*nyttiggørelsesprojekter*", hvortil jorden kan leveres uden at skulle svare affaldsafgift etc.
  - At få de fornødne tilladelser i henhold til jfl § 8 (§ 8a) – myndighed: Kommunen. Vetohaver: Regionen.
-

## Bortskaffelse af både "ren" og forurenede jord er et kæmpe problem i det storkøbenhavnske område

- Nordhavnen har for nogen tid siden lukket for jordmodtagelse fra jord fra andre end Metroen.
- Forbuddet i jfl § 52 mod modtagelse af både ren og forurenede jord i råstofgrave og tidligere råstofgrave har indsnævret mulighederne for at komme af med både ren og forurenede jord betragteligt.

Jeg har alene kendskab til 1 råstofgrav, der pt. har tilladelse til modtagelse af overskudsjord, nær København (Rishøj/Jyllinge Grusgrav)

- Køge Havn har begrænset adgangen til modtagelse af yderligere jord.
- Hvad gør markedet så?

**Man gennemfører i stor stil "nyttiggørelsesprojekter" i form af bortkørsel af overskudsjord til "vandlidende" landbrugsarealer i henhold til simple landzonetilladelser, der ikke stiller vilkår om egenkontrol etc.**

**Dette er en tikkende miljøbombe!**

---

## Bortskaffelse af både "*ren*" og forurenede jord er et kæmpe problem i det storkøbenhavnske område - fortsat

- Jordflytningsbekendtgørelse er det eneste "*værn*", og den beskyttelse jordflytningsbekendtgørelsen yder er ofte ikke tilstrækkelig.
- Lignende problemer gjorde sig gældende i starten af 00'erne efter forbuddet mod modtagelse af jord i råstofgrave.
- **Er der behov for særlige tiltag for at hindre forurening fra jordbortskaffelse til landbrugsarealer?**

BNBO m.v. i henhold til mbl §§ 24/26a er oftest alene rettet mod spredning af gødning og pesticider og tager ikke højde for udlægning af overskudsjord og den forureningsrisiko dette indebærer.

---

## jfl §§ 8 og 8a, jf. § 6 – nødvendige tilladelser til at ændre anvendelsen af en ejendom til følsom anvendelse, henholdsvis tilladelse til at gennemføre bygge- og anlægsarbejder på kortlagte grunde

- jfl § 8:

*"Når en ejer har modtaget underretning om kortlægning, jf. § 12, stk. 1, skal ejer eller bruger ansøge kommunalbestyrelsen om tilladelse, før den pågældende ændrer anvendelsen af det kortlagte areal til et af de i § 6, stk. 2, nævnte formål.*

*Stk. 2. Hvis det kortlagte areal er fastlagt af regionsrådet som indsatsområde, jf. § 6, stk. 1, eller hvis det kortlagte areal anvendes til et af de formål, der er nævnt i § 6, stk. 2, skal ejer eller bruger ansøge kommunalbestyrelsen om tilladelse før påbegyndelsen af et bygge- og anlægsarbejde på arealet.*

*Stk. 3. Til brug for en afgørelse efter stk. 1 eller 2 kan kommunalbestyrelsen stille krav om, at ansøgeren for egen regning udfører nødvendige forureningsundersøgelser eller på anden måde dokumenterer, at den planlagte ændrede anvendelse eller det planlagte bygge- og anlægsarbejde er miljø- og sundhedsmæssigt forsvalig.*

*Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan knytte følgende vilkår til en tilladelse efter stk. 1 eller 2:*

- 1. Vedrører det ansøgte anvendelse til et af de formål, der er nævnt i § 6, stk. 2, kan der fastsættes vilkår om gennemførelse af miljø- og sundhedsmæssigt nødvendige foranstaltninger af hensyn til arealanvendelsen.*
  - 2. Vedrører det ansøgte udførelse af bygge- og anlægsarbejder over en forurening, der kan være til fare for grundvandet eller på et areal med væsentligt forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer, kan der fastsættes sådanne vilkår, der er nødvendige for at forhindre en forøgelse af risikoen for grundvandet.*
  - 3. Vilkår om, at anvendelsen eller arbejdet skal foregå på en nærmere bestemt måde, således at en senere offentlig indsats ikke umuliggøres eller fordyres væsentligt.*
  - 4. Vilkår om afgivelse af en redegørelse for ændringen eller arbejdet med dokumentation for forureningsforholdene, når ændringen eller arbejdet er afsluttet.*
-

## jfl § 8 fortsat

*Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan ændre allerede fastsatte vilkår eller fastsætte nye vilkår, hvis der i forbindelse med ændringen af anvendelsen eller udførelsen af bygge- og anlægsarbejdet, der er meddelt tilladelse til, konstateres andre forureningsforhold end forudsat ved tilladelsen.*

*Stk. 6. For arealer, der er tilmeldt Oliebranchens Miljøpulje, er det dog regionsrådet, der er myndighed, jf. stk. 2-5, i forhold til Oliebranchens Miljøpuljes indsats på arealerne.*

*Stk. 7. En tilladelse efter stk. 1 eller 2 bortfalder, hvis det, der er meddelt tilladelse til, ikke er påbegyndt inden 1 år efter tilladelsens dato, medmindre kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om andet.*

*Stk. 8. Vilkår er bindende for den til enhver tid værende ejer og bruger af arealet, og længerevarende vilkår kan tinglyses på ejendommen.*

*Stk. 9. Regionsrådet kan fastsætte regler om, hvilke betingelser, der skal opfyldes for at opnå tilladelse, jf. stk. 1 og 2, vedrørende ændret anvendelse og bygge- og anlægsarbejder på arealer, der er kortlagte.*

*Stk. 10. Regionsrådet kan fastsætte regler om, i hvilke tilfælde tilladelse ikke er nødvendig, jf. stk. 1 og 2 og § 15, stk. 1, nr. 2. ”*

---



## jfl § 6, stk. 1

*"Som et led i kortlægningen af §§ 4 og 5 fastlægger regionsrådet med henblik på en videre offentlig indsats de arealer, hvor der er forurening eller forureningskilder, der kan*

- 1. have skadelig virkning på grundvandet inden for et område med særlige drikkevandsinteresser,*
  - 2. have skadelig virkning på grundvandet i et indvindingsopland for et alment vandforsyningsanlæg eller*
  - 3. have skadelig virkning på mennesker på et areal med bolig, børneinstitution eller offentlig legeplads.*
-

## jfl § 8a

*"Kommunalbestyrelsens afgørelser efter § 8 skal være i overensstemmelse med en indhentet udtalelse fra regionsrådet. Regionsrådets udtalelse skal foreligge senest 4 uger efter modtagelsen af sagen fra kommunalbestyrelsen."*

## § 8 – Case – Myndighedsansvar for vilkår i § 8-tilladelse

- Gennemgang af faktum
- Workshop i grupper
- Drøftelse in plenum

## Faktum

1. På et stort, tidligere, og kortlagt erhvervsareal beliggende i et OSD-område var der konstateret massiv forurening med chlorerede opløsningsmidler og olie- og benzinprodukter. Ejendommen var kortlagt på VN 2 (jfl § 5).
2. Region Hovedstaden havde som del af den offentlige indsats i henhold til kapitel 3 iværksat afværgepumpninger med henblik på beskyttelse af det primære grundvandsmagasin og væsentlige drikkevandsinteresser.
3. Vilkår i § 8-tilladelse:

*"At de områder, hvor der etableres bebyggelse, skal være tilstrækkeligt undersøgt og at evt. hotspotforureninger i byggefeltet skal afværges forud for etableringen af nybyggeri. Der må således ikke efterlades jordforurening, som kan udgøre en risiko for indeklimaet i et standardbyggeri uden særlige indeklimasikrende foranstaltninger. Ved fremsendelse af afværgeprojektet skal der derfor for hver planlagt bebyggelse sendes oplysninger om forureningsniveauet i byggefeltet og om de planlagte afværgetiltag.*

*Før iværksættelse af nybyggeri på ejendommen skal der fremsendes et afværgeprojekt, som skal godkendes af miljøafdelingen. Projektet skal beskrive de planlagte afværgetiltag inkl. dokumentation for, at det planlagte byggeprojekt er miljø- og sundhedsmæssigt forsvarligt, samt at byggeprojektet ikke udføres således, at en evt. senere offentlig indsats umuliggøres eller fordyres væsentligt. Projektet skal derudover blandt andet indeholde en grave- og jordhåndteringsplan, en beskrivelse evt. afværgepumpning (inkl. bortskaffelse af forurenede grundvand, en beskrivelse af byggetekniske foranstaltninger (inkl. indeklimasikring) og en tidsplan for arbejdet." (understreget her)*

## Faktum - fortsat

4. Bygherrers rådgiver henviste til en række forureningsundersøgelser i området og fremkom med 3 mulige løsningsmodeller:

A. Termisk løsning (pris: ca. 18,8 mio. kr.)

B. Graveløsning (pris: ca. 25,2 mio. kr.)

C. Etablering af gastæt membran og aktiv ventilering under membran, med henblik på at sikre indeklimaet. Denne løsning indebar ikke oprensning af hotspots under bygninger (pris: ca. 531.000 kr.)

5. Rådgiver påpegede, at oprensning i form af termisk løsning eller graveløsning ville have en usikker langtidseffekt, idet hele grunden var svært forurenet, hvorfor den omgivende forurening med stor sandsynlighed ville trænge ind i det oprensede eller opfyldte område under bygning 46. Rådgiver anbefalede derfor en isoleret indeklimasikringsløsning, der var langt billigere end alternativerne.

6. Kommunen forlangte sikring af indeklima og afværgelse af forurening af sekundært grundvand ved etablering og drift af pumpebrønde fra hotspotområdet umiddelbart nord for bygning 46 (4-5 pumpebrønde til cirka 10 mut).

Kommunen anførte endeligt, at *"Bygningernes placering på ejendommen [er] stærkt begrænsende for mulighederne for efterfølgende at undersøge og oprense de forureningskilder på grunden, der udgør eller kan udgøre en risiko for forurening af det primære magasin."*

Kommunen krævede tillige indeklimasikring i bygning 46 – udover membran og ventilation – i form af aktiv afværgeindsats med henblik på at nedbringe forureningens kildestyrke i den umættede zone og i det sekundære grundvand.

## Faktum - fortsat

7. Bygherrer protesterede
8. Kommunen krævede oprensning af hotspot under byggefelt ved bygning 46 under henvisning til § 8, stk. 4, punkt 3. Der blev i denne henseende henvist til risikoen for forurening af grundvandsressourcen.

---oo0oo---

Vilkårene vedrørende fordyrelse/umuliggørelse af fremtidig offentlig indsats var fremkommet som følge af udtalelser fra regionen i henhold til § 8a.

Bygherren sagsøgte kommunen, idet bygherren gjorde gældende, at en række omkostningskrævende tiltag, herunder indeklimasikring i beboelsesejendomme var uhjemlede, henholdsvis unødvendige. Kommunen sagsøgte herefter regionen under henvisning til, at regionen var myndighed (som følge af kommunalreformen) og under henvisning til, at en række af vilkårene var fremkommet som følge af § 8a-udtalelsen fra regionen.

## Spørgsmål

1. Kunne kommunen lovligt stille krav om indeklimasikring af bygning 46?

Hvis ikke: hvorfor?

Hvis svaret er benægtende: er kommunen da forpligtet til at erstatte bygherrens meromkostninger afholdt til indeklimasikring?

2. Bygherrens rådgiver foreslog vedrørende bygning 45, at der blev etableret 4 pumpebrønde med tilhørende pumpe og rørføring til et centralt placeret vandbehandlingsanlæg. Brøndene skulle etableres udenfor bygningens fodaftryk for at hindre/nedbringe risikoen for forurening af det primære magasin. Kommunen accepterede, at oprensning af hotspots i byggefeltet under disse omstændigheder ikke længere var fornødne. Regionen tiltrådte vilkårene om pumpeløsningen, idet man, efter at denne foranstaltning var etableret, ikke frygtede umuliggørelse eller væsentlig fordyrelse af senere offentlig indsats.

En skønsmand fandt, at opførelsen af bygning 46 ikke væsentligt ville fordyre eller umuliggøre den offentlige grundvandsindsats.

I det omfang vilkårene om fjernelse af hotspots måtte være begrundet i regionens § 8a-udtalelse, vil regionen da ifalde erstatningsansvar overfor kommunen, der formelt har meddelt vilkårene?

Hvor ligger den reelle, henholdsvis den formelle, myndighedskompetance?

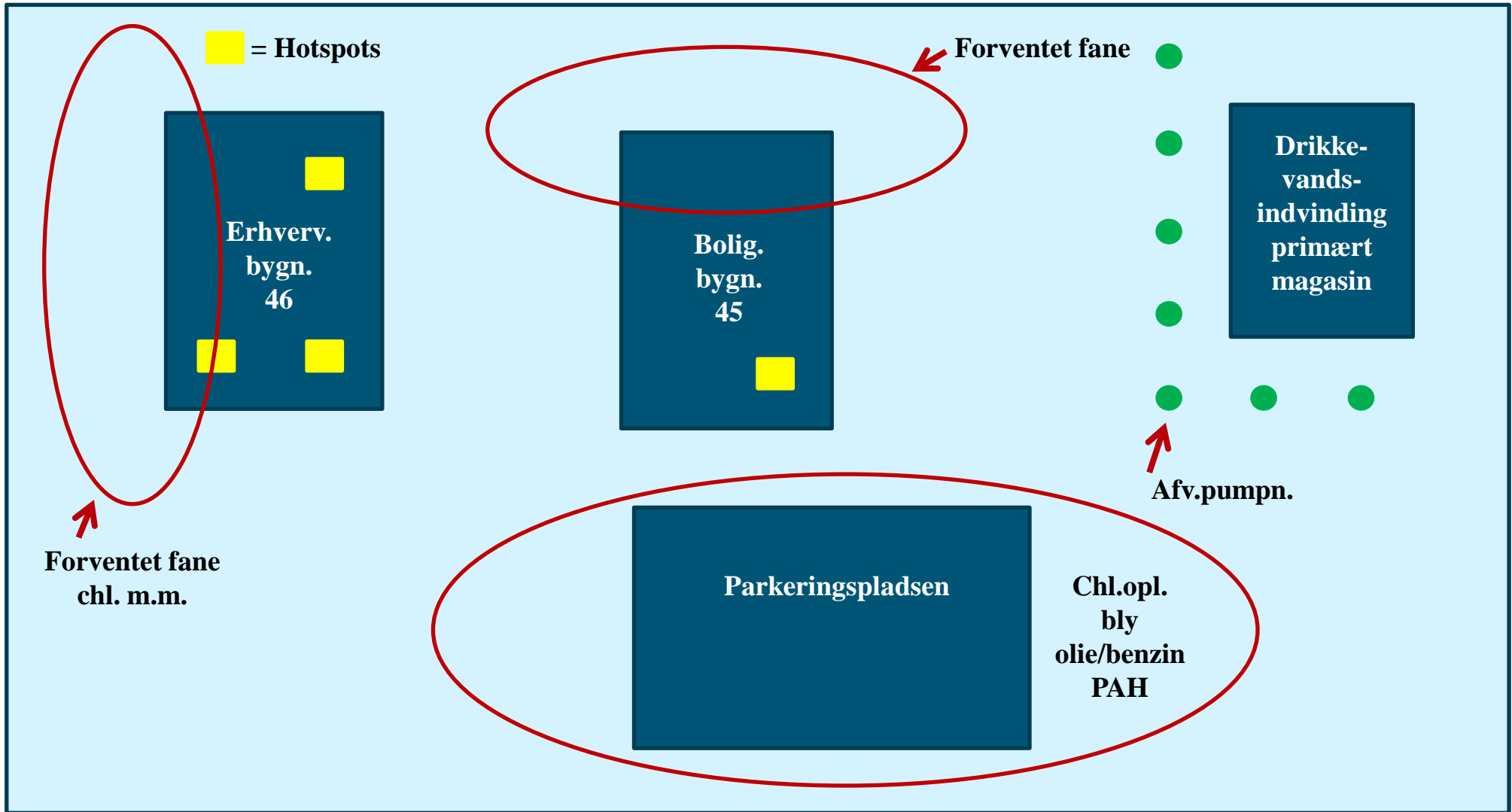
---

## Spørgsmål - fortsat

3. Medfører opførelsen af bygningerne 45 og 46 nogen (væsentlig) fordyrelse eller en umuliggørelse af en senere offentlig indsats?  
Med andre ord: vil der på anden vis end ved fjernelse af hotspots under byggefeltene, på en ikke-væsentligt fordyrende måde, kunne ske sikring af den primære grundvandsressource?
  4. Var kommunens vilkår om 4 afværgepumpninger udenfor ejendommen lovligt?  
Hvis nej: ikalder kommunen da erstatningsansvar?
  5. Er regionens vetoret begrænset til spørgsmålet om "*væsentlig fordyrelse/umuliggørelse*"?
-



Området:



+ OSD.

+ VN 2 (næsten overalt)

+ Off. indsats (afvængepumpn.) ift. nærligg. drikkevandsindvinding

+ § 8 till. fra (amts-) kommunen

+ Forklass.

+ § 8-a udtalelse fra Regionen om vilkår i 8-godk.

## Kontakt

---



Håkun Djurhuus

Partner, advokat (H)

Konfliktløsning, Entreprise, forsikring og  
Transport

T +45 72 27 33 44

M +45 25 26 33 44

E [djur@bechbruun.com](mailto:djur@bechbruun.com)

---

**København**  
Danmark

**Aarhus**  
Danmark

**Shanghai**  
Kina

T +45 72 27 00 00  
[www.bechbruun.com](http://www.bechbruun.com)