

Den retlige rammer for risikovurdering - MST's vejledning og JFL

Mandag, den 15. april 2024

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvad er en risikovurdering:
- MST-vejledning nr. 6/1998, s. 15:
 - *”Risikovurderinger er vurderinger af de miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser af en forurening, og formålet er at afklare behovet for afværgeforanstaltninger.”*
 - *”Risikovurderinger tager udgangspunkt i konkrete situationer [...]”*

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvornår skal der etableres afværge?
- Miljøstyrelsen har udarbejdet kvalitetskriterier
 - Kvalitetskriterier:
 - Jordkvalitetskriteriet
 - Ved overholdelse kan jorden bruges frit
 - Grundvandskvalitetskriteriet
 - Krav til forureningsgrad ved oprydning, offentlig indsats og påvirkning fra virksomheder
 - Afdampningskriteriet
 - Krav til forureningsniveau i indeluften
 - Afskæringskriteriet
 - Kortlægning og oprydning ved følsom arealanvendelse

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvor bindende er MST's vejledning, herunder kvalitetskriterierne?
 - Miljøbeskyttelseslovens § 14, stk. 1:
 - *"Miljøministeren kan til vejledning for myndighederne angive kvalitetskrav til luft, vand og jord samt tilladeligt støjniveau."*
- Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, s. 400:
 - *"Sådanne kvalitetskrav vil udtrykke, hvilken forureningstilstand der kan betragtes som acceptabel i forhold til den beskyttelsesinteresse, der er knyttet til omgivelsernes karakter."*

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvor bindende er kvalitetskriterierne?
 - Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, s. 280:
 - *”Administrativ praksis viser, at normerne i Miljøstyrelsens vejledninger i betydeligt omfang lægges til grund ved udformningen af konkrete afgørelser.”*
 - *”Det er således fastslået i nævnspraksis, at emissionsnormer som hovedregel skal betragtes som maksimale grænseværdier for acceptabel forurening.”*
 - *”En lempelse kan derfor ikke komme på tale, hvis det uden uforholdsmæssige omkostninger er muligt at nedbringe forureningen til sædvanligt niveau.”*
 - *”Som udgangspunkt kan en fravigelse af normerne således kun finde sted, såfremt der i konkrete tilfælde foreligger særlige omstændigheder.”*

Hvad er lovens krav til den offentlige indsats?

- Strukturen i den offentlige indsats:
 - Baggrunden – I Miljøets fodspor, nr. 7, 2019, s. 5:
 - *”Ved udformningen af loven stod miljøministeriet over for den uhyre vanskelige opgave, at den nye lov på den ene side ikke måtte koste flere penge, mens det på den anden side var evident, at opgaven var udvidet og reelt krævede tilførsel af milliarder.*
 - *Hver gang man havde opgjort antallet af forurenede lokaliteter, var tallet steget og dermed regningen.*
 - *Den økonomiske ramme var allerede i 90’erne af finansministeriet låst fast på et beløb på under 500 mio. kr. årligt til alt.”*

Hvad er lovens krav til den offentlige indsats?

- Strukturen i den offentlige indsats:
 - Baggrunden – I Miljøets fodspor, nr. 7, 2019, s. 5:
 - *”Ministeriets løsning på det økonomiske dilemma var at skrue kraftigt ned for det miljømæssige ambitionsniveau for de offentligt betalte oprensninger.*
 - *I stedet for at rense alle de forurenede grunde fuldstændig op, skulle man nøjes med at imødegå den aktuelle risiko derfra, og kun i forhold til de højst prioriterede interesser, dvs. menneskers sundhed (især indeklimatrusler) og drikkevandsressourcer. Disse to hovedhensyn blev indskrevet i loven.”*

Hvad er lovens krav til den offentlige indsats?

- Jordforureningslovens § 6, stk. 1:
 - 1) have skadelig virkning på grundvand,
 - 2) have skadelig virkning på overfladevand,
 - 3) have skadelig virkning på internationale naturbeskyttelsesområder eller.
 - 4) have skadelig virkning på mennesker på et areal med bolig, børneinstitution eller offentlig legeplads.

Hvad er lovens krav til den offentlige indsats?

- Forarbejderne til § 6:
 - *”For at målrette den offentlige undersøgelses- og oprydningsindsats, jf. forslagets kapitel 3, mod den forurening, der udgør en risiko for grundvand og en eksponeringsrisiko ved følsomme arealanvendelser, fastlægger amtsrådet efter § 6 sammen med kommunalbestyrelsen de kortlagte arealer, der skal omfattes af denne indsats.”*

—

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvor bindende er MST's vejledning?
 - Miljøstyrelsens vejledninger har gennem deres anvendelse opnået status som det klare miljø- og sundhedsmæssige forsvarlige udgangspunkt
 - En fravigelse af MST's vejledning skal på baggrund af en konkret vurdering begrundes i saglige hensyn
 - Ubetænkeligt for miljøet og menneskers sundhed
 - Proportionalitet kan spille en rolle, men kan ikke i sig selv medføre accept af skadelig virkning

Risikovurdering og jordforureningsloven

- Hvor bindende er MST's vejledning?
 - Grundlæggende forudsættes efter loven en konkret vurdering af forureningens skadelige virkning i hvert enkelt tilfælde
 - Hvis konkrete omstændigheder i den enkelte sag tilsiger en fravigelse af vejledningen, kan vejledningen fraviges
 - Det kan dog ikke understreges nok, at det skal være konkret begrundet
 - Der må stilles mindre strenge krav til at fravige en bestemt fremgangsmåde, hvis det kan dokumenteres, at den valgte fremgangsmåde lever op til lovens krav – og formålets i øvrigt

Hvorfor er der forskel på kravene til forurenerens og regionens indsats?

- *”Med loven tilsigtes særligt”*
 - Jordforureningslovens § 1, stk. 2, nr. 3:
 - *”tilvejebringe grundlag for en koordineret og målrettet offentlig indsats med henblik på at undgå skadelig virkning fra jordforurening,”*
 - Jordforureningslovens § 1, stk. 2, nr. 5:
 - *”fastholde forureneren som den, der først og fremmest skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at afværge følgerne af en jordforurening og genoprette den hidtidige tilstand.”*

Hvorfor er der forskel på kravene til forurenerens og regionens indsats?

- Den offentlige indsats er sekundær:
 - Forarbejderne til § 1:
 - *”Den offentlige indsats bliver dermed sekundær i forhold til at kræve, at forureneren afværger de skader på miljøet, som vedkommende har forvoldt og genopretter den hidtidige tilstand.”*
 - Der stilles strengere krav til forureneren som ”skadevolder” end til offentlige indsats, som skal hjælpe i situationer, hvor der ikke er andre
 - Vi skal have mest muligt for skattefinansierede midler

Skal forureneren altid genoprette?

- U.2005.2923H: Kolding-dommen:
 - Jord under hus forurennet med olie fra eget oliefyr
 - § 48-påbud om undersøgelse og genopretning ved fjernelse af den konstaterede olieforurening
 - Forureningen var op til 4 m under terræn
 - Forureningen under 2 m under terræn udgjorde ikke en miljørisiko
 - Der blev rensset op til 2,6 m under terræn

Skal forureneren altid genoprette?

- U.2005.2923H: Kolding-dommen:
 - Højesteret:
 - *”Efter jordforureningslovens § 48, stk. 1, kan en olieforurening påbydes fjernet, således at tilstanden forud for forureningen genoprettes.”*
 - *”genopretningsprincippet skal administreres under hensyn til og dermed modificeres af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.”*
 - *”Højesteret finder, at proportionalitetsprincippet bl.a. må føre til, at en forurening eller restforurening med olie - uafhængigt af omkostningernes størrelse - som udgangspunkt ikke kan påbydes fjernet, hvis der foreligger en høj grad af sikkerhed for, at den hverken aktuelt eller i fremtiden indebærer en miljø- eller sundhedsmæssig risiko.”*

Skal forureneren altid genoprette?

- U.2014.790H: Holsted-dommen:
 - En olietanksforurening havde ført til forurening af det sekundære grundvandsmagasin
 - Sagsøger havde rensset op, men nedlagde påstand om erstatning med henvisning til, at forurening af sekundære grundvandsmagasin ikke udgjorde en forurening i lovens forstand,
 - medmindre dette konkret var en risiko i forhold til en beskyttet grundvandsressource

Skal forureneren altid genoprette?

- U.2014.790H: Holsted-dommen:
 - Højesteret:
 - *”Når imidlertid henses til ordlyden af lovens § 1, stk. 1, og § 2 sammenholdt med § 1, stk. 2, og baggrunden herfor, finder Højesteret, at enhver risiko for skadelig påvirkning af grundvandet efter en konkret vurdering vil kunne begrunde et oprensningspåbud efter lovens § 48, uanset om det pågældende grundvand anvendes eller er egnet til at kunne anvendes som drikkevandsressource.”*
 - Miljø- og Fødevareklagenævnet opretholder denne tilgang, jf. fx MAD.2023.28
 - » Dette på trods af MAD.2017.118 (Jyllinge Grusgrav)

Kontakt



Jacob Brandt
Advokat (L), partner
Tlf. 21 31 54 03
E-mail: jab@codexlaw.dk