



Enslýdende breve til:

Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S)
Thyborønvej 78
7673 Harboøre
Sendes digitalt til CVR 12760043

Virksomheder

J.nr. 2019-1355

Ref. antkr/anmso/amfar/jaflo

Den 12. oktober 2021

og

Auriga Industries A/S (tidl. A/S Cheminova)
Finlandsgade 14
8200 Aarhus N
Sendes digital til CVR nr. 34629218

**Afgørelse om at to tidligere meddelte påbud er efterlevet.
Afgørelser om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser eller
genopretning i forhold til afværgeprojekter på dele af Rønland.
Afgørelse om ophævelse af vilkår til afværgeprojekter for gamle jord-
forureninger.**

Miljøstyrelsen har i forbindelse den igangværende regelmæssige 10-årige revurdering af miljøgodkendelsen for Cheminova A/S foretaget en gennemgang af vilkårene vedr. gamle jordforureninger på Rønland. Formålet har bl.a. været at vurdere hjemmel til og indhold af de stillede vilkår, som er baseret på påbud og godkendelser fra starten af 1980'erne.

Afgørelser

Miljøstyrelsen konstaterer, at følgende påbud må anses for efterlevet:

- Ringkjøbing Amtskommunes påbud af 30. juni 1981 om deponering af affalds-svovl (og oprensning af Østområdet), stadfæstet af Miljøstyrelsen med ændringer 29. juni 1982 og endelig stadfæstet af Miljøankenævnet den 23. december 1982.
- Ringkjøbing Amtskommunes påbud af 26. april 1983 om forurening i tidligere kølevandsgrøft (ved DMT anlæg, Sydområdet).

Miljøstyrelsen træffer hermed afgørelser om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelse eller genopretning til Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) cvr.nr. 12760043, og til Auriga Industries A/S (tidl. A/S Cheminova), cvr. nr. 34629218, i forhold til konstaterede gamle jordforureninger på dele af Rønland.

Afgørelsen vedrører gamle forureninger i følgende områder på Rønland:

- Produktionsområdet, inkl. Pirimifosområdet,
- Sydområdet,
- Østområdet, og
- Skorstensområdet

Se nærmere i bilag 1, hvor placering af områderne er vist, og som redegør for baggrund og historik, og bilag 2 som indeholder en liste over boringer og dræn, der indgår i afværgepumpninger og egenkontrol for gamle jordforureninger.

Afgørelserne er meddelt med hjemmel i hhv. § 40 og §41¹ i lov om forurennet jord, samt miljøbeskyttelseslovens § 69².

Samtidig træffes afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 41 og § 72 stk. 3 om ophævelse af nedenstående vilkår i miljøgodkendelsen 21. november 2006 / 15. december 2006 af Cheminova A/S (cvr.nr. 12760043) vedr. afværgeprojekter for gamle jordforureninger på Rønland:

JORD 1.1 /2

Afværgeprojekterne skal til en hver tid være indrettet, så der ikke sker spredning på eller udsivning af forurennet grundvand fra Rønland.

Virksomheden skal således sikre sig, at der ved ændringer ikke sker en forværring af forureningsbilledet.

JORD 7.1 /1

Virksomheden skal gennemføre et måleprogram med afværgeprojekterne. Omfanget af kontrollen fastlægges i en aftale, JORD.A1, mellem virksomheden og tilsynsmyndigheden.

JORD 7.2 /2

Udtagning, opbevaring, transport mv. af prøver ved afværgeprojekterne skal ske i overensstemmelse med Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 866 af 1. juli 2010 om kvalitetskrav til miljømålinger.

JORD 7.4 /2

En gang årligt skal virksomheden fremsende måleresultater og en status for den hydrauliske kontrol. Kontrolperioden følger kalenderåret.

Redegørelsen skal være tilsynsmyndigheden i hænde senest 3 måneder efter kontrolperiodens ophør. Det vil sige senest den 1. april. Redegørelsens omfang og udformning skal aftales med tilsynsmyndigheden.

Baggrund – oplysninger i sagen

Virksomheden A/S Cheminova begyndte etableringen på Rønland i 1956 og er fortsat i drift. Driften har de første mange år medført en betydelig forurening af jord og grundvand.

Afværgeprojekterne er etableret i 1977-1986, og de væsentligste kilder til forureningen i de fire områder har været:

- **Produktionsområdet, inkl. Pirimifosområdet:**

Udsivning fra utætte spildevandsledninger under og omkring produktionsanlæg. Udsivningen ophørte i 1984, hvor spildevandsledningerne i 1984 blev lagt op i rørbroer.

- **Sydområdet:**

Udsivning fra utætte overfladevandsvandsledninger under og omkring Dimethoatanlæg. Overfladevandsledninger blev afspærret i 1980, så de ikke kunne modtage stærkt forurennet spulevand fra rengøring af anlægsdele (med karakter af spildevand), og de blev i 1982 erstattet af et nyt kloaksystem. Spildevandsledninger blev i 1984 blev lagt op i rørbroer.

¹ Bekendtgørelse af lov om forurennet jord, nr. 282 af 27. marts 2017

² Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, nr. 1218 af 25. november 2019

Deponering af fast/flydende affald i lavninger/klitgryder i perioden ca. 1962-1966. I 1986 bortgraves dele af deponeringerne.

- Østområdet:

Deponering af fast/flydende produktionsaffald i lavninger/klitgryder i terrænet lige syd for svovlgruberne. Svovlaffald i perioden 1962-66, og P-o affald indtil 1972.

Svovlgruberne.

Etablering af svovlgruberne blev påbegyndt i 1966 efter kendelse fra Landvæsensnævnet 4. juni 1965, hvor A/S Cheminova pålægges, at "Fabrikkens faste affald henlægges i tætte overdækkede beholdere indtil endelig destruktion kan finde sted."

Svovlgruberne bestod af betonkummer, hvor der blev deponeret fast affaldssvovl indeholdende forskellige flydende produktionsrester. Deponeringen fandt sted i perioden 1966-1983.

I 1977 blev konstateret udsivning, da betonen pga. affaldstypen var blevet utæt. Ringkjøbing Amt påbyder i juni 1981, at deponeringen skal ophøre senest 1. oktober 1981, og at A/S Cheminova skal indsende et projekt for fjernelse og oparbejdning af det deponerede svovlaffald. I en klageafgørelse sætter Miljøstyrelsen den 29. juni 1982 en frist for tømning af gruberne. Denne frist forlænges mange gange, senest i 2002, hvor fristen sættes til 1. januar 2010.

I 1982 blev gruberne vandtæt overdækket.

I perioden 1985-97 blev en stor del af det deponerede svovl fjernet og oparbejdet til genbrug.

I 1998 blev de resterende svovlgruber indkapslet med spuns, topmembran og omfangsdræn.

I 2012-2013 blev alt resterende indhold af affald i svovlgruberne fjernet på baggrund af et påbudsvarsel meddelt af Miljøstyrelsen. Omfangsdræn omkring svovlgruberne er fortsat i drift, som supplement til de øvrige afværgeprojekter på Rønland.

Miljøstyrelsen vurderer, at udsivningen primært er sket før indkapslingen i 1998.

- Skorstensområdet:

Oplysninger om aktiviteter i området er begrænsede/ikke særlig detaljerede.

Der blev i 1962 afbrændt kreosotslam i åben jernkasse.

Der var i 1966 oplag af utætte tromler med kemikalier.

Der er deponeret spildevandsslam, bl.a. i 1978.

Der er foregået afbrænding af diverse typer affald, formentlig i forbindelse med en høj skorsten, som ses på luftfotos. Skorstenen ses allerede i 1965 sammen med en bygning. Bygningen er væk i 1978, men skorstenen findes stadig i 1995. Aktiviteterne i området kan ikke bedømmes ud fra luftfotoene, men området er ikke omtalt i miljøgodkendelsen i 1988.

Miljøstyrelsen vurderer på den baggrund, at affaldshåndtering i området er opført før 1988.

Se også bilag 1: Baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland (28. august 2019)

Driftsherrer

Der har været to driftsherrer, som har drevet virksomheden i perioden fra de første aktiviteter på Rønland i 1956 til i dag.

1. A/S Cheminova (cvr. nr. 34629218) indtil 1. januar 1989 (1990)
Da virksomheden etablerede sig på Rønland i 1956 var driftsherren A/S Cheminova (cvr. nr. 34629218). Selskabet A/S Cheminova var ejet af Aarhus Universitets Forskningsfond siden 1944. Det fremgår af CVR.dk, at A/S Cheminova skiftede navn den 21. juni 1990 til Cheminova Holding A/S, som i 1999 ændrer navn til Auriga Industries A/S
2. Cheminova A/S (CVR 12760043) fra 1. januar 1989 til d.d. Cheminova A/S blev stiftet 1. januar 1989. P-enheden 1000441076 på Thyborønvej 78 har været tilknyttet cvr. nummeret siden 1. januar 1989. Dette selskab har siden 2015 været ejet af [FMC Luxembourg S.à.r.l.](#)

Hver driftsherre skal således vurderes i forhold til ansvar for forurening, som er sket i den periode, hvor de har haft driftsansvaret.

Rådighed over forurenede arealer

Rønland er beliggende Thyborønvej 78, 7673 Harboøre, ejendoms nr. 978524, matr. Nr. 1a, Den nordlige del, Harboøre. Ifølge tingslysningretten.dk er Cheminova A/S efter 29. juni 1990 ejer af ejendommen.

Miljøstyrelsen lægger på den baggrund til grund, at Auriga Industries A/S har haft rådigheden over ejendommen indtil 29. juni 1990.

Afværgeprojekter

I perioden 1977-1986 etablerede A/S Cheminova en række afværgeprojekter i form af dræn og filtersatte borer i forskellige områder på Rønland, nogle frivilligt og andre efter påbud.

Se kortbilag og nærmere beskrivelse i bilag 1: Baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland (28. august 2019), samt bilag 2: Oversigt over dræn og borer (1. september 2020).

Fra dræn og borer oppumpes forurenede grundvand, så det ikke siver ud i Nisum Bredning. For at følge udviklingen foretager virksomheden kontrolmålinger af forurenende stoffer i ca. 90 kontrolboringer og dræn i forskellige områder på Rønland. Der oppumpes årligt omkring 200-300.000 m³ forurenede grundvand, afhængig af nedbøren. Det forurenede grundvand renses sammen med virksomhedens processpildevand i det biologiske rensningsanlæg, inden det udledes i Vesterhavet. Da påbuddene i 1981-83 oprindeligt blev meddelt, var forventningen, at forureningen kunne oprenses i løbet af en kortere årrække.

Drift og egenkontrol med afværgeprojekterne

De to driftsherrer har i hver sin periode siden starten af 1980'erne drevet afværgeprojekterne. I tidens løb er en række betingelser for drift og egenkontrol indarbej-

det i virksomhedens miljøgodkendelse, dels i form af vilkår Jord 1.1/2, som beskriver det overordnede formål med afværgeprojekterne, og dels i form af vilkår Jord 7.1, 7.2 og 7.4 samt aftale Jord A1, som fastlægger retningslinjer for egenkontrollen.

I årlige statusrapporter har virksomheden siden 1988 redegjort for den udførte egenkontrol med oppumpede vandmængder og stoffer, og der er fremsat forslag til forbedringer af afværgen.

I forbindelse med Miljøstyrelsens afklaring af lovhjemmel for i miljøgodkendelsen at fastholde vilkår om afværgeprojekterne har virksomheden i september 2019 fremsendt en hensigtserklæring.

Cheminova A/S tilkendegiver her, at hvis vilkår og aftaler må ophæves, så vil virksomheden frivilligt fortsætte afværgeprojekterne på det nuværende niveau i samarbejde med Region Midtjylland og Miljøstyrelsen.

Cheminova A/S har efterfølgende med juridisk bistand vurderet Miljøstyrelsens juridiske overvejelser i sagens bilag 4 og har over for Miljøstyrelsen givet udtryk, for, at virksomheden er indstillet på at fortsætte afværgeforanstaltninger på frivillig basis. Virksomheden har endvidere foreslået, at rammerne for en fremtidig indsats kunne beskrives i en civilretligt bindende aftale, hvis indhold kan drøftes mellem virksomheden og myndighederne.

Nyere jordforurening på virksomheden

Det er i tidens løb sket en række større eller mindre uheld med spild til jord og grundvand på Rønland.

Siden den første miljøgodkendelse i 1988 har der været vilkår om indberetning og oprydning af spild, og fra 1997 har Cheminova A/S ført en egentlig log over alle spild. Oprydningerne er foregået enten "frivilligt" ved umiddelbar hurtig oprensning eller efter påbud.

Generelt har Cheminova A/S foretaget bortgravning af spild og ved større spild også iværksat afværgepumpning med henblik på genopretning.

Miljøstyrelsen vurderer, at afværgeprojekterne for de gamle forureninger ikke har betydning for oprensning/genopretning efter af nyere spild. Nyere spild håndteres jf. jordforureningsloven, og oprensning/genopretning målrettes og afgrænses til det nye spild.

Generelt om culpa

Anvendelse af miljøbeskyttelseslovens § 69 kræver, at det med overvejende sandsynlighed er godtgjort, at forureningen er sket eller fortsat efter 1. januar 1992, hvor bestemmelsen trådte i kraft. Anvendelsen af mbl. § 69 er også betinget af, at der foreligger et ulovligt forhold. Udledning af forurenende stoffer til jord og grundvand er forbudt uden tilladelse.

For at kunne anvende mbl. § 69 skal der endelig foreligge et ansvarsgrundlag i form af uagtsom adfærd, culpa. Et ansvarsgrundlag kan måske også findes i Miljøerstatningsloven, der trådte i kraft 1. juli 1994³, som tillægger bl.a. denne type virksomhed et objektivt ansvar for forurening. Dette ansvarsgrundlag gælder kun for forurening sket efter 1. juli 1994⁴.

Culpaansvaret forudsætter som udgangspunkt, at virksomheden har handlet uforvarligt⁵, dvs. at Miljøstyrelsen skal påvise:

- at virksomheden har udvist uforsvarlig adfærd,
- at der er årsagssammenhæng mellem adfærden og den indtrufne forurening, **og**
- at den skete forurening var en påregnelig følge for virksomheden på tidspunktet.

De to påbud til Cheminova blev meddelt i henholdsvis 1981 (med klageafgørelser i 1982) og 1983, altså længe før man i miljøbeskyttelseslovens § 69 stk. 1 nr. 2 fik mulighed for at påbyde forureneren at genoprette til hidtidig tilstand. Bestemmelsen kan således ikke danne grundlag for et oprensningspåbud tilbage i tid, da Miljøstyrelsen ikke vil kunne løfte bevisbyrden for, at den væsentligste forurening er fortsat efter 1992.

1. Konstatering af at de to påbud må anses for efterlevet

Vurdering og begrundelse

Miljøstyrelsen har gennemgået punkterne i de to oprindelige påbud (Miljøstyrelsens afgørelse af den 29. juni 1982 og amtets påbud af den 26. april 1983). Når punkterne holdes op mod de foranstaltninger og aktiviteter, der i tidens løb er gennemført, vurderer Miljøstyrelsen, at hvert enkelt punkt i påbuddene er efterlevet. De enkelte punkter og en beskrivelse af, hvordan disse er efterlevet, fremgår af bilag 3.

Selv om det således er Miljøstyrelsens vurdering, at påbuddene er efterlevet, har Miljøstyrelsen foretaget en supplerende vurdering af hjemmelsgrundlaget for påbuddene.

Det fremgår af betænkning nr. 1, 1995, p 43⁶, at da miljøbeskyttelsesloven blev vedtaget i 1973⁷, var den generelle indfaldsvinkel:

"helt overvejende at løse problemerne ved den løbende drift af virksomheder, således at der gives indgrebsmulighed for en virksomheds fremtidige drift, når myndigheden havde konstateret uacceptable forhold. Med 1991-loven fastslås imidlertid også muligheden for at påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand.

Denne situation skyldtes formentlig i høj grad, at loven fra 1973 havde som optimistisk forudsætning, at der med det nye og forbedrede regelværk ikke længere ville opstå jordforureningssager. Erfaringerne har imidlertid vist, at denne forudsætning ikke har holdt stik.

....

3 Lovbekendtgørelse nr. 994 af 9. september 2014 om erstatning for miljøskader.

4 Wenzel og Knudsen, anførte sted, side 92 beskriver at det fortsat er uafklaret om man kan lave denne kobling mellem miljøerstatningsloven og kravet om ansvarsgrundlag ved anvendelse af mbl. § 69.

5 Se U2006.1531 eller MAD 2006.119

6 Betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 1 1995; Lovgivning og praksis – forurennet jord.

7 Lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse.

Med det i nogen grad mangelfulde regelværk i denne henseende, har miljømyndighederne derfor søgt at fortolke bestemmelser, hvis kerneområde har haft et andet sigte. De uklare regler har medført tvivl om reglernes rækkevidde – en tvivl, som fortsat består på en række områder"

Revurderingen af Cheminovas miljøgodkendelse sker efter miljøbeskyttelseslovens § 41⁸. Højesteret har i en principiel dom (U 2006.1531 H) fastlagt rækkevidden af påbudshjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 41 i relation til stedfundne jordforureninger. Efter dommen ligger det fast, at der ikke kan meddeles påbud om oprensning eller lignende foranstaltninger i forhold til stedfunden jordforurening med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41.

De oprindelige påbud fra starten af 1980'erne er meddelt med hjemmel i den dagældende miljøbeskyttelseslov § 42, der ikke er identisk med § 41 i den nugældende miljøbeskyttelseslov, men snarere har sin pendant i den nugældende § 69, om end sidstnævnte bestemmelse er langt mere omfattende og nuanceret end den dagældende § 42.

Den dagældende § 42 gav mulighed for, at den godkendende myndighed kunne gribe ind over for 1) drift, der ikke havde fornøden godkendelse og 2) drift, der ikke overholdt meddelte vilkår. Reaktionsmuligheden over for en ukonditionsmæssig drift var a) forbud mod fortsat drift og/eller b) krav om fjernelse af virksomheden, anlægget eller indretningen.

Helt i tråd med den ovennævnte generelle indfaldsvinkel hjemlede § 42 – hverken efter sin ordlyd eller efter forarbejderne – indgreb bagud i tid og heller ikke indgreb over for en allerede sket forurening. § 42 hjemlede alene indgreb over for fysisk håndgribelige effekter: virksomhed, anlæg eller indretning og da alene med forbud mod fortsat drift eller fjernelse af den forurenende årsag og ikke indgreb over for følgerne af hidtidig adfærd. De dele af de udstedte påbud, der omhandler oprensning og andre tiltag, der relaterer sig til den efterfølgende forurening (resultatet af driften), er således, efter Miljøstyrelsens opfattelse, sket uden fornøden lovhjemmel.

Hjemlen til at foretage indgreb over for en tidligere opstået forurening findes i dag i miljøbeskyttelseslovens § 69, der bl.a. indeholder mulighed for Miljøstyrelsen til at stille krav om genopretning af hidtidig tilstand. Krav efter § 69 kan imidlertid ikke stilles over for forurening, der er opstået før ikrafttrædelsen af § 69 (1. januar 1992)⁹. Eftersom den for problemstillingen relevante forurening er opstået forud for dette tidspunkt, kan § 69 ikke anvendes.

Føromtalte § 41 i den nugældende miljøbeskyttelseslov har sin pendant i § 44 i den tidligere miljøbeskyttelseslov (1973- loven). Højesteret har, som tidligere anført, slået fast, at § 41 ikke hjemler indgreb over for en tidligere sket forurening. Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at heller ikke den tidligere § 44 hjemlede indgreb over for en allerede sket forurening. Hverken bestemmelsens formulering eller forarbejderne til loven, giver støtte for den antagelse. Dette forhold understøttes endvidere af de ovenfor citerede bemærkninger omkring den generelle indfaldsvinkel for tilblivelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1973.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019.

⁹ Lov nr. 358 af 6. juni 1991 om miljøbeskyttelse.

§ 44 hjemlede, som § 41 i dag, alene indgreb, der skulle nedbringe en driftsmæssig forurening fra et væsentligt niveau ned under væsentlighedsgrensen; altså reducere forureningsskabelsen fremadrettet. Derimod var/er der ikke hjemmel til at kræve nedbringelse/fjernelse af en allerede stedfunden forurening.

Denne opfattelse underbygges derudover af det forhold, at bet. 1995¹⁰, p. 52, om de nugældende regler i miljøbeskyttelsesloven §§ 41 og 42 bemærker:

"Disse bestemmelser (og de tilsvarende bestemmelser i § 44 i den tidligere gældende miljøbeskyttelseslov og i miljøreglementet) har i lang tid været anvendt som hjemmel til at meddele påbud om oprensning fra igangværende virksomheder.

I to afgørelser af 23. februar 1994¹¹ har Miljøklagenævnet imidlertid bemærket, at der kan være anledning til mere generelt at overveje anvendelsen af lovens § 41 som hjemmelsgrundlag for påbud om oprensning efter tidligere skete forureninger (Næstved Forkromningsanstalt, Collstrup Træimprægnering)."

Dette fik Miljøstyrelsen i en skrivelse af den 6. juni 1994 til at udsende et brev til alle kommuner og amtsråd, hvori man frarådede, at de ovennævnte bestemmelser anvendtes som grundlag for påbud om oprensning af jordforureninger, eftersom styrelsen fandt, at der var rejst tvivl om bestemmelsernes rækkevidde. Højesteret har med afgørelsen i U 2006.1531 H nu endelig afgjort denne tvivl. Udviklingen i retsopfattelsen har således vist, at den oprindelige opbygning af miljøbeskyttelsesloven byggede på utilstrækkelige forudsætninger, hvilket har præget indholdet af det regelsæt, som myndighederne oprindeligt havde til deres rådighed.

Den oprindelige bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 44 var placeret i samme kapitel som samme lovs § 42. På baggrund af miljøbeskyttelseslovens tilblivelseshistorie, placeringen af § 42 i loven, bestemmelsens forarbejder og formulering samt udviklingen i retsopfattelsen er der ikke rimelig anledning til at antage, at rækkevidden af § 42 skulle udstrække sig til at meddele påbud om oprensning af en allerede stedfunden forurening, jf. ovenfor.

På baggrund heraf er det Miljøstyrelsens opfattelse, at de hidtil meddelte påbud har været ulovhjemlede.

Det faktum, at den skete udledning fra daværende driftsherre A/S Cheminova har været i strid med den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 11 (ulovlig udledning), ændrer ikke herpå, da en overtrædelse af § 11 ganske vist er strafsanktioneret, men bestemmelsen kan ikke begrunde en fremadrettet handlepligt, der ikke er hjemlet.

Bestemmelsen er alene konstaterende, og er således ikke en påbudsbestemmelse. Betingelserne for at kunne udstede et påbud indeholder bl.a. et krav om, at der skal være hjemmel hertil. Det følger af legalitetsprincippet, at hjemlen skal være klar. En forbudsregel kan ikke danne grundlag for meddelelse af påbud. Generelt gælder, at jo mere byrdefuld en afgørelse er, jo klarere skal hjemlen være. Det vil derfor være forkert af Miljøstyrelsen at tillægge den dagældende § 11 en sådan handlepligt.

¹⁰ Betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 1 1995; Lovgivning og praksis – forurennet jord.

¹¹ Miljøklagenævnets afgørelser af 23. februar 1994 hhv. Collstrup-sagen og Næstved Forkromningsanstalt.

Ej heller miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4 indeholder efter Miljøstyrelsens opfattelse tilstrækkelig klar hjemmel til at påbyde Cheminova en oprensningsforpligtelse. Af bet. 1995 p. fremgår følgende:

"Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at bestemmelsen understreger forureneren betaler-princippet, og at forureneren må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald har betalt ved en selvhjælpshandling.

Med en så upræcis beskrivelse kan bestemmelsen næppe forstås således, at forureneren under alle omstændigheder er forpligtet til at rense op efter sig. Der er nok snarere tale om en lovfæstelse af et princip, der indgår ved fortolkning af de øvrige materielle regler i loven. Denne forståelse af bestemmelsen passer også med bestemmelsens placering i lovens kapitel 1, der omhandler lovens formål m.v.

Bestemmelsen giver således ikke en selvstændig hjemmel til at påbyde en forurener at rense op efter sig."

Herudover bemærkes, at hverken den omstændighed, at den daværende driftsherre A/S Cheminova i Produktionsområdet og Skortstensområdet på et tidspunkt har søgt om godkendelse af afværgeprojekter som alternativ til at modtage et eventuelt påbud eller den omstændighed, at A/S Cheminova ikke tidligere har gjort indsigelse imod eller på anden vis har anfægtet de tidligere meddelte påbud, findes at have betydning for at kunne fastslå, at der eksisterer en retlig forpligtelse for A/S Cheminova til at rense op efter forureningen. Når der ikke har været hjemmel for de relevante myndigheder til at udstede de omtalte påbud, synes det irrelevant at medinddrage A/S Cheminovas motiver for at agere som sket; motiver som alene A/S Cheminova kan redegøre for, og som kan strække sig fra alt fra tillid til myndighederne til forretningsmæssige overvejelser, der er løsrevet fra en eventuel overbevisning om ikke at være juridisk forpligtet.

Sammenfattende finder Miljøstyrelsen således, at påbuddene er efterlevet jf. begrundelserne i bilag 3, og herudover at en fremtidig håndhævelse af påbuddene i form af at forlange fortsat afværge ikke vurderes at være hjemlet i reguleringen.

2. Afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser eller genopretning i forhold til gammel jordforurening på dele af Rønland.

Miljøskadeloven¹²:

Miljøstyrelsen har ikke fundet anledning til at vurdere, om forureningen på Rønland er at betegne som en miljøskade. Det følger af lovens § 60, at loven kun finder anvendelse på en emission eller begivenhed, som finder sted efter den 1. juli 2008, dvs. efter at de gamle jordforureninger har fundet sted.

Passivitet og forældelse:

Miljøstyrelsen vurderer, at myndighederne ikke har udvist passivitet i forhold til meddelelse af nye påbud. Den konkrete vurdering heraf er baseret på sagens forhistorie, og at forureningen har været behørigt håndteret via afværgeprojekter reguleret af bestemmelser i påbud og aftaler. Virksomheden har dermed ikke med rimelig

12 LBK nr. 277 af 27. marts 2017 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven)

grund kunne indrette sig i tillid til, at myndighederne accepterede situationen (forurenende deponeret affald).

I forhold til forældelse efter jordforureningsloven forældes adgangen til at meddele påbud efter § 40 ikke. I forhold til påbud efter § 41 forældes muligheden efter 30 år fra ophøret af den produktionsmetode eller anvendelse af det anlæg, der forårsagede forureningen, jf. § 41, stk. 4. I forhold til påbud efter miljøbeskyttelsesloven er forældelse omdiskuteret i juridisk praksis.

Da Miljøstyrelsen ikke agter at meddele påbud i sagen (se efterfølgende), findes vurdering af mulig forældelse ikke afgørende.

Forurening sket før 1. januar 1989 – A/S Cheminova er driftsherre (Auriga Industries A/S)

Miljøstyrelsen vurderer, at rette adressat for den alt overvejende hovedpart af forurening af jord og grundvand, som afværgeprojekterne er rettet imod, er Auriga Industries A/S, tidligere A/S Cheminova, som påbuddene er stilet til.

Afværgeprojekterne er etableret i 1977-86 og er målrettet mod følgende forureninger:

- Produktionsområdet inkl. Pirimifosområdet: Udsivning fra utætte spildevandsledninger, som er ophørt i 1984
- Sydområdet: Udsivning fra utætte overfladevandsledninger, som er ophørt i 1980, og mulig udsivning fra spildevandsledninger, som er ophørt i 1984, samt deponering i lavninger/klitgryder, som er ophørt i 1966. Det øverste lag forurenede jord fra deponeringerne er bortgravet i 1986.
- Østområdet: Deponering af svovlaffald mv. i Svovlgruberne, som er ophørt i 1983. Deponering af kviksvovlholdigt svovlaffald mv. i lavninger/ klitgryder sydøst for svovlgruberne, som er ophørt i 1972. I 1996 accepterer amtet, at deponeringerne i lavninger/klitgryder flyttes ind i svovlgruberne.
- Skorstensområdet: Afbrænding af kemikalier, opbevaring af tromler med kemikalier og bassin til spildevandsslam. Det vurderes, at aktiviteterne er ophørt før 1988.

For at der i dag kan meddeles påbud, skal en række forudsætninger være opfyldt:

- Et undersøgelsespåbud efter jfl. § 40 kan ikke meddeles, hvis forureningen er ophørt 1. januar 1992. Det er kun proportionalt at påbyde undersøgelser, hvis betingelserne for at meddele et genopretningspåbud er til stede.
- Et genopretningspåbud jf. jfl. § 41 kan ikke meddeles, da forureningen (eller hovedparten heraf, jf. jfl. § 42) er sket før 1. januar 2001.
- Et genopretningspåbud jf. mbl. § 69 forudsætter, at forureneren har rådighed over ejendommen den 10. februar 1999 eller senere jf. mbl. § 83 a.
- Et genopretningspåbud jf. mbl. § 69 forudsætter endvidere et ansvarsgrundlag, og for forurening i denne driftsherres periode kræver dette culpa dvs. uagtsomhed.

Hovedparten af forureningen er sket før 2001. Auriga Industries A/S (tidligere A/S Cheminova) har ikke rådighed over ejendommen efter 29. juni 1990. Miljøstyrelsen har i øvrigt ikke viden om eller grundlag for at løfte bevisbyrden for, at der skulle være udvist culpa fra driftsherrens side i forhold til de skete forureninger.

Konklusion

Miljøstyrelsen må på den baggrund konkludere, at betingelserne for udstedelse af yderligere påbud ikke er opfyldt, og at det ikke er muligt at rette et evt. undersøgelses- eller genopretningspåbud mod Auriga Industries A/S, tidligere A/S Cheminova, selv om de er driftsherre i forhold til de nævnte forureninger.

Hvis adressaten Auriga Industries A/S ønsker at tage hånd om forureningen, kan dette ske på frivilligt grundlag.

Forurening sket efter 1. januar 1989 – Cheminova A/S er driftsherre (FMC Agricultural Solutions A/S)

Begrebet "ansvarlig" efter miljøbeskyttelsesloven eller "forurener" efter jordforureningsloven:

Cheminova A/S vil være at anse som ansvarlig for forurening, såfremt adressaten ulovligt har forårsaget en jordforurening, eller hvis en forurening efter jordforureningslovens ikrafttræden hidrører fra adressatens virksomhed eller anlæg.

Ansvarssuccession:

En juridisk person kan ikke blive ansvarlig for en jordforurening, som skyldes en tidligere driftsherre. Ansvarssubjektet er ikke den til enhver værende driftsherre men den driftsherre, som har forårsaget det ulovlige forhold¹³.

Identifikation/omgåelse:

Miljøstyrelsen har overvejet, om man kan fastslå, at der mellem moderselskabet frem til 2015 - Auriga Industries A/S og datterselskabet Cheminova A/S består identifikation, hvorved det enkelte selskabs ret og pligt helt eller delvist kan udstrækkes til at omfatte det andet selskab. Særligt da moderselskabet selv har været tidligere driftsselskab og har skabt forureninger på Rønland. Miljøstyrelsen har dog ikke oplysninger, som sandsynliggør, at koncernkonstruktionen er begrundet i omgåelse. Dernæst viser Miljøstyrelsens vurderinger, at man ikke kan meddele påbud i sagen af andre grunde, så en betragtning om identifikation vil ikke medføre en reel forskel i sagens behandling i forhold til undersøgelse og oprensning.

Afværgeprojekterne er rettet mod forureninger, som er sket før 1. januar 1989.

Udsivning fra deponeringer i lavninger/klitgryder og fra Svovlgruberne i Østområdet er eller kan være fortsat efter 1. januar 1989. Udsivningen/forureningen stammer imidlertid, fra deponeringer foretaget før 1. januar 1989 af den tidligere driftsherre A/S Cheminova.

Svovlgruberne i Østområdet

Virksomheden har løbende fået flere forlængelser af fristen for at fjerne svovlaffaldet fra svovlgruberne, selvom det allerede i 1970'erne er kendt af myndighederne, at der kan ske udsivning. Virksomheden har endvidere indberettet resultater af monitoring af grundvandet omkring gruberne. Der har i 1980-90'erne løbende været en dialog mellem virksomhed og myndighed om afvikling af svovlgruberne. Svovlgruberne blev vandtæt overdækket i 1982, og den sidste del af gruberne blev indkapslet i 1998. Den sidste forlængelse af fristen er til 1. januar 2010, og på baggrund af et påbudsvarsel fra Miljøstyrelsen i 2010 om en handlingsplan er svovlgruberne helt tømt ved udgangen af 2013.

¹³ Se U 2003B.193 og Peter Pagh, "Ansvarssuccession ved forurenede ejendomme", 2014

For så vidt angår mulig forurening fra svovlgruberne, så lægger Miljøstyrelsen med henvisning til anvendelses- og afviklingsperioden (se bilag 1) til grund, at der kan være sket forurening efter 1. januar 1992, men at hovedparten af forureningen er sket før 2001 og inden indkapslingen i 1998. Jordforureningslovens § 41 kan således ikke anvendes.

Hjemmel til et genopretningspåbud skal derfor findes i miljøbeskyttelseslovens § 69.

Et genopretningspåbud jf. mbl. § 69 forudsætter et ansvarsgrundlag, hvilket frem til 1. juli 1994 skulle være culpa.

Miljøstyrelsen har ikke viden om eller grundlag for at løfte bevisbyrden for, at der foreligger et ansvarsgrundlag i form af culpa fra Cheminova A/S' side i forhold til en forurening mellem 1. januar 1992, hvor § 69 trådte i kraft og frem til 1. juli 1994.

Fra ikrafttræden af miljøerstatningsloven den 1. juli 1994 kan der muligvis udstedes et påbud på objektivt grundlag efter loven, som kan udgøre et ansvarsgrundlag. Dette er ikke afprøvet i praksis, og der er således heller ikke nævns- eller domstols- afgørelser, som fastlægger, at dette kan ske.

Henset til den særdeles begrænsede periode fra 1. juli 1994 til indkapslingen i 1998, at udvaskningen har været begrænset efter så mange år, daværende myndigheders ageren, den medgående tid, og at driftsherren har drevet afværge siden sin overtagelse og dermed har fjernet forurening, finder Miljøstyrelsen ikke det er relevant og proportionalt i den konkrete sag at indlede en ny sag om dette. Et påbud med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens mbl. § 69 kan derfor ikke anvendes over for den pågældende forurening.

Konklusion

Der er ikke grundlag for at meddele yderligere undersøgelses- eller oprensningspåbud til Cheminova A/S.

Hvis adressaten Cheminova A/S ønsker at tage hånd om forureningen, kan dette ske på frivilligt grundlag.

3. Afgørelse om ophævelse af vilkår til afværgeprojekter for gamle jordforureninger.

Miljøstyrelsen har i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen foretaget en juridisk vurdering af, i hvilket omfang der er hjemmel til at opretholde vilkårene relateret til afværgeprojekter for gamle jordforureninger på virksomhedens arealer.

Se bilag 4: Juridiske forhold ved afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland (28. august 2019).

Region Midtjylland har ved advokatfirmaet Kromann Reumert fået foretaget en juridisk vurdering af dette bilag, som er beskrevet i et notat af 14. februar 2020.

Notatet fra Kromann Reumert beskæftiger sig fortrinsvist med spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en retlig forpligtelse for Cheminova A/S til at forsætte med de afværgeprojekter, der igennem mange års miljøgodkendelser er stillet som vilkår

fra Ringkjøbing Amtskommunes (Miljøstyrelsens) side, herunder om der har foreligget fornøden hjemmel i gældende lovgivning fra starten af 1980'erne til at stille nævnte vilkår.

I notatet konkluderes, at det ikke kan afvises, at der består en retlig forpligtelse for Cheminova A/S, uden at notatet dog indeholder en egentlig juridisk stillingtagen til de rejste problemstillinger.

Efter en gennemgang af notatet fra Kromann Reumert finder Miljøstyrelsen ikke anledning til at ændre de hovedkonklusioner, der fremgår af bilag 4 om, at der ikke er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41 til at fastholde vilkår om afværgeprojekter, og de dermed bør udgå af miljøgodkendelsen. Der henvises til begrundelserne i bilag 4. Vilkårene ophæves dermed med denne afgørelse.

Lemvig Kommune varetager fortsat egne vilkår som myndighed for vandindvindingstilladelser, og Region Midtjylland er myndighed for evt. frivillige afværgeprojekter for de gamle jordforureninger. Miljøstyrelsen fastholder vilkår i forbindelse med udledningstilladelsen i miljøgodkendelsen.

Samlet konklusion

Miljøstyrelsen vurderer, at påbud af 30. juni 1981 (jf. Miljøstyrelsens afgørelse 29. juni 1982) og 26. april 1983 er efterlevet.

Miljøstyrelsen finder ikke, at der er hjemmel til at udstede nye undersøgelses- eller genopretningspåbud i forhold til de gamle jordforureninger, som de igangværende afværgeprojekter er rettet imod.

På det grundlag er der ikke foretaget en vurdering, jf. jfl. § 43 af, hvilken andel af den samlede forurening på Rønland, der kan henføres til hhv. Auriga Industries A/S og Cheminova A/S

Miljøstyrelsen finder ikke, at vilkår i miljøgodkendelsen om afværge af jordforureninger kan reguleres efter miljøbeskyttelseslovens § 41.

Som konsekvens heraf ophæves vilkår Jord 1.1/2, 7.1/1, 7.2/2 og 7.4/2 i miljøgodkendelsen.

Godkendelse til rensning af oppumpet forurenede grundvand og tilladelse til udledning af det rensede vand opretholdes i forbindelse med miljøgodkendelsen.

Forureningssagen om de gamle forureninger på Rønland overdrages derfor med denne afgørelse til Region Midtjylland, som sammen med de to adressater kan aftale fortsat frivillig afværge.

Kopi af vandindvindingstilladelserne er den 5. marts 2019 fremsendt til Lemvig Kommune.

De fremtidige myndigheder for afværgeprojekterne er herefter følgende:

- Vandindvinding: Lemvig Kommune
- Drift og egenkontrol: Region Midtjylland
- Tilladelse til rensning og direkte udledning via Cheminova A/S spildevandssystem: Miljøstyrelsen

Høringer

Miljøstyrelsen har den 8. oktober 2020 foretaget høring af Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) og Auriga Industries A/S (tidligere A/S Cheminova) om sagens oplysninger og overvejelserne om ikke at meddele yderligere påbud samt at ophæve vilkårene til afværgeprojekterne for de gamle jordforureninger.

Miljøstyrelsen har desuden den 17. december 2020 foretaget høring af Region Midtjylland og Lemvig Kommune.

Cheminova A/S' (FMC Agricultural Solutions A/S) og Auriga Industries A/S' (tidligere A/S Cheminova) høringssvar

Vi har den 15. november 2020 modtaget fælles bemærkninger fra Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) og Auriga Industries A/S til afgørelserne. Bemærkningerne er vedlagt som bilag 5.

Region Midtjyllands høringssvar

Vi har den 20. marts 2021 modtaget bemærkninger fra Region Midtjylland til afgørelserne. Bemærkningerne er vedlagt som bilag 6. Region Midtjylland har også fået udarbejdet en vurdering af det juridiske grundlag for vilkår om afværge i FMCs miljøgodkendelse. Denne vurdering er fremsendt den 26. februar 2020, og er vedlagt som bilag 7.

Samlet er Region Midtjylland ikke enig med Miljøstyrelsen i, at der ikke er hjemmel til de meddelte påbud.

Regionen er bekymret for, at hvis den endelige afgørelse får samme indhold som udkastet, så vil det potentielt kunne have store økonomiske konsekvenser for Region Midtjylland, idet afværge af forureningen herefter må henføres under den offentlige indsats under jordforureningslovens kap. 3.

Regionen anmoder om, at Miljøstyrelsen i højere grad tager stilling til indholdet i notatet i stedet for blot at afvise notatets analyse og vurdering uden nævneværdig begrundelse herfor.

Lemvig Kommunes høringssvar

Vi har den 18. marts 2021 modtaget bemærkninger fra Lemvig Kommune til afgørelserne. Bemærkningerne er vedlagt som bilag 8.
Det fremgår, at kommunen i det hele kan tiltræde Region Midtjyllands høringssvar.

Derudover belyser kommunen i sit høringssvar mulige følgevirkninger for kommunens praktiske sagsbehandling efter bl.a. vandforsyningslovens § 26 og jordforureningslovens § 8, hvis Miljøstyrelsen fastholder udkast til afgørelser.

Miljøstyrelsens bemærkninger til høringssvar

Bemærkninger til virksomhedernes høringssvar

Virksomhedernes bemærkninger giver ikke anledning til justeringer i forhold til udkastet.

Miljøstyrelsen finder det positivt, at virksomhederne giver tilsagn om frivilligt at fortsætte afværgeforanstaltningerne på det nuværende niveau, på grundlag af en civilretlig aftale.

Bemærkninger til regionens og kommunens høringssvar

Indledningsvis skal bemærkes, at Miljøstyrelsen ikke agter i detaljer at tage stilling til alle udsagn i høringssvarene fra Region Midtjylland. Miljøstyrelsen har i stedet for en detaljeret stillingtagen valgt at tydeliggøre Miljøstyrelsens vurdering af de juridiske forhold i afgørelsens første afsnit under Vurdering og begrundelse, idet Miljøstyrelsen grundlæggende er uenig med Region Midtjylland i hjemmelsspørgsmålet.

Udgangspunktet for en del af regionens bemærkninger er ikke korrekt, f.eks. at Ringkjøbing Amt var tilsynsmyndighed i tiden for meddelelse af påbuddene, og at Amtet dermed havde hjemmel til at meddele påbud om oprensning af forurening. En del af de faktuelle fejl uddybes nedenfor.

Miljøstyrelsen er enig med Region Midtjylland og Lemvig Kommune i, at det er vigtigt, at forureningen på Rønland ikke spredes til omgivelserne. Miljøstyrelsen finder det derfor meget positivt, at Region Midtjylland har udpeget jord- og grundvandsforureningen på Rønland som en generationsforurening, da det er regionen, der er ansvarlig myndighed for disse gamle forureninger, og der findes stor ekspertise ved regionen i håndtering af sådanne gamle forureninger.

Forureneren betaler princippet

Både Region Midtjylland og Lemvig Kommune bemærker, at princippet om, at forureneren skal betale for den skade, der forvoldes på natur og miljø, skal forfølges mest muligt, så forureneren også skal betale for oprydningen, når lovgivningen giver mulighed for det.

Miljøstyrelsen er helt enig heri.

I den aktuelle sag er det imidlertid Miljøstyrelsens vurdering, at manglende lov-hjemmel i dag forhindrer Miljøstyrelsen i, at stille krav over for forureninger i tiden før ca. 1992. Det er endvidere Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke i 1981-83, hvor påbuddene blev meddelt til virksomheden, var tilstrækkelig lovhjemmel til at kræve genopretning.

Det offentligretlige grundlag

Både regionen og kommunen fremhæver, at der er et offentligretligt grundlag for afværgeforanstaltningerne. Dette er kun delvis korrekt, selv hvis det antages, at der var hjemmel til at meddele de oprindelige påbud.

Påbuddene fra 1981 og 1983 er meddelt efter § 42 i nr. 372/1973.

§ 42. Foreligger der ikke godkendelse som foreskrevet i §§ 35-36 og § 38, eller overtrædes vilkårene for en godkendelse som nævnt i §§ 35-38, kan den myndighed, der kunne have eller har meddelt godkendelse, nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at:

Normalt vil et forbud være tilstrækkeligt til at standse ulemperne eller forureningen, men der kan tænkes tilfælde, hvor en effektiv forhindring af fremtidige ulemper eller forurening kun kan opnås ved, at anlægget eller indretningen fjernes.

§ 42 (372/1973) betyder, at amtet kan påbyde anlæg fjernet, hvis fremtidige ulemper eller forurening ikke kan hindres på anden måde. Det forhold, at § 42 senere flyttes til tilsynskapitlet og med tiden udvikles til den nuværende § 69, viser blot, at

hjemlen til at påbyde genopretning var utilstrækkelig i 1980'erne, hvilket også fremgår klart af bilag 1 til Jordforureningsudvalgets betænkning "Lovgivning og praksis – Forurenede jord" (nr. 1/1995).

Hjemmelsgrundlaget for de to påbud er utilstrækkeligt, og det fremgår af Højesterets dom U.2006.1531.H at anvendelse af forkert hjemmel på et påbud betyder, at forurenere frikendes, selvom der faktisk forefindes en hjemmel, der kunne være brugt i stedet.

Det er korrekt, at der er sket en overtrædelse af

§ 11. Overfladevand, drænvand, spildevand og andre væsker, der kan forurene grundvandet, må ikke uden tilladelse fra ministeren for forureningsbekæmpelse udledes på jorden eller aflades til undergrunden gennem sivebrønde, andre brønde, borer, sivedræn eller andre indretninger. Beholdere med væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, bortset fra tætte beholdere, som alene anvendes til øje eller ensilagesaft, må ikke uden tilladelse fra ministeren være nedgravet i jorden.

...

For Sydområdet er virksomheden blevet dømt for denne overtrædelse. En fysisk lovliggørelse vil bestå i, at udledningen bringes til ophør, hvilket skete, da virksomheden i 1984 renoverede spildevandssystemet. En retlig lovliggørelse, dvs at tillade udledning af til jord- og grundvand er ikke mulig. Miljøstyrelsen er således ikke enig i regionens juridiske notat, hvor det anføres, at en retlig lovliggørelse vil kræve tilladelse til at lade forureningen blive i jorden, og en fysisk lovliggørelse vil være et påbud om afværgeforanstaltninger.

Grundlaget for afværgeforanstaltningerne i Produktionsområdet og på Gl. Fabriksgrund er vandindvindingstilladelser og miljøgodkendelser for aktiviteterne. Virksomheden er imidlertid ikke forpligtet til at udføre miljøgodkendte aktiviteter og kan således ophøre med disse når som helst.

Miljøstyrelsen har i dag ikke hjemmel til at ændre amtets beslutning om i 1980'erne at meddele vandindvindingstilladelse. Miljøstyrelsen har heller ikke hjemmel til at ændre miljøgodkendelser for ansøgte konkrete afværgeforanstaltninger i Produktionsområdet og Gl. Fabriksgrund til et påbud.

Den retsstilling, der gælder for afværgeforanstaltninger i de to områder, ligger således fast. Miljøstyrelsen kan dog i revurderingsafgørelsen stille vilkår til afværgeprojektet, men kun med henblik på at begrænse evt. forurening fra driften af foranstaltningerne. Miljøstyrelsen kan f.eks. ikke stille vilkår om oppumpede mængder eller supplerende dræn/boringer.

Der hverken er eller kommer således en offentligretlig forpligtelse for virksomheden til at drive afværgeforanstaltningerne i Produktionsområdet og på Gl. Fabriksgrund.

Tilsynsmyndighed

Både Region Midtjylland og Lemvig Kommune omtaler Ringkjøbing Amt som tilsynsmyndighed i starten 1980'erne. Dette er ikke korrekt. Det fremgår tydeligt af både MBL 372/1973, § 48, og bekg. 176/1974, § 8, stk. 1, at det er kommunen, der er tilsynsmyndighed for virksomheden.

Det fremgår også (bekg. 176/1974), at amtet er godkendelsesmyndighed, og at godkendelsesmyndigheden, jf. MBL 372/1973, § 42, kan nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet, hvis der ikke foreligger en godkendelse. Dette medfører imidlertid ikke, at amtet bliver tilsynsmyndighed for virksomheden, og det giver heller ikke amtet hjemmel til at påbyde oprensning af forurening, som stammer fra driften af virksomheden, anlægget eller indretningen. Amtet kan alene forhindre, at fortsat drift giver anledning til yderligere forurening.

Med MBL 204/1982, § 49a, kan en kommunalbestyrelse efter 1. januar 1983 i konkrete tilfælde aftale med amtsrådet, at det overtager tilsynskompetencen vedr. en virksomhed:

49 a. Kommunalbestyrelsen kan i konkrete tilfælde aftale med amtsrådet eller hovedstadsrådet, at amtsrådet eller hovedstadsrådet fører tilsyn efter §§ 48-49 med virksomheder, anlæg eller indretninger, hvor beføjelsen til at meddele godkendelse efter regler fastsat i medfør af § 39, stk. 2, er henlagt til amtsrådet eller hovedstadsrådet. Er en sådan aftale indgået, overtager amtsrådet eller hovedstadsrådet beføjelserne efter § 44 over for virksomheden, anlægget eller indretningen samt beføjelsen efter § 49, stk. 2.
Stk. 2. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved indgåelse af sådanne aftaler.

Det fremgår, at amtet kun kan overtage kommunens beføjelser efter § 44 over for virksomheden, anlægget eller indretningen.

§ 44. Medfører virksomheder, anlæg eller indretninger af de kategorier, der er optaget i bilaget til loven, forurening, som ikke skønnes at være uvæsentlig, kan kommunalbestyrelsen meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger.
Stk. 2. Kan forureningen ikke afhjælpes, eller overtrædes påbud i medfør af stk. 1, kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud imod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet.

...

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget¹⁴, at

Ved bedømmelsen af eventuelle foranstaltninger må man endvidere lægge vægt på de generelle bestemmelser i forslagets § 1, stk. 3, og § 3, stk. 3. Det fremgår heraf, at man ved bedømmelsen af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening på den ene side skal lægge vægt på de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side den samfundsmæssige nytte af virksomheden, samt omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne.

Det fremgår endvidere af de nævnte bestemmelser, at den, som udøver eller vil påbegynde en virksomhed, som kan frembyde fare for forurening, skal træffe de til forebyggelse og imødegåelse af forureningen nødvendige foranstaltninger og tilrettelægge virksomhedens drift på en sådan måde, at virksomheden i mindst muligt omfang giver anledning til forurening.
(Miljøstyrelsens understregninger)

¹⁴ FT 1972-73, tillæg A, L155, p 3990

https://www.folketingstidende.dk/samling/19721/lovforslag/L155/19721_L155_som_fremsat.pdf

I Rigsarkivet findes en amtslig mappe med titlen ”Tilsynsaftale med kommunen” (emneseriens arkivpakke 276, 1981-85), og det må derfor antages, at der forelå en aftale med kommunen i 1983 om, at amtet overtager tilsynet med virksomheden. Det gav amtet mulighed for at meddele påbud efter § 44, men for både § 42 og 44 gælder, at påbud alene kan gå på at forebygge og imødegå yderligere forurening.

Dette underbygges også af, at den daværende § 44 med tiden bliver til den nuværende § 41, som er fremadrettet, og som ikke giver hjemmel mht. genopretning efter forurening. Dette fremgår af Højesterets dom U.2006.1531.H:

”at miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, efter ordlyden, placeringen i loven og forarbejderne, herunder forarbejderne til den tidligere lovs § 44, stk. 1 (Folketingstidende 1990/91 (2. samling), Till. A, sp. 1555-1558, henholdsvis Folketingstidende 1972/73, Till. A, sp. 3989-3991), må forstås således, at bestemmelsen tager sigte på foranstaltninger til nedbringelse af den fremtidige forurening fra virksomheden og ikke indeholder hjemmel for et påbud om at foretage oprensning eller andre foranstaltninger i anledning af en allerede stedfunden jordforurening.”

Først med MBL 68/1989 (§48, stk.3) skal tilsynet med virksomheder føres af godkendelsesmyndigheden.

Sammenskrivning af påbud og miljøgodkendelse

Sammenskrivningen af miljøgodkendelsen og de oprindelige påbud fra 1981 og 1983 blev i sin tid foretaget af Ringkjøbing Amt, som fandt sammenskrivningen hensigtsmæssigt både ved 1988-godkendelsen (jf. MBL nr. 85/1985, § 38) og ved revurderingsafgørelsen i 2006 (MBL nr. 753/2001, § 41).

Miljøstyrelsen deler ikke denne vurdering, heller ikke hvis sammenskrivningen, som anført af regionen er uden retlig betydning.

Miljøstyrelsen har noteret sig, at hverken region eller kommune har kommenteret på, at vilkårene i både 1988- og 2006-afgørelserne afviger så meget fra kravene i påbuddene, at der hverken kan siges at være tale om en om- eller indskrivning. Der er tale om helt nye formuleringer/vilkår med ny/anden betydning. Samtidig er vilkårene i miljøgodkendelserne så begrænsede i forhold til de oprindelige påbud, at det kan må antages, at amtet har vurderet, at hovedparten af de oprindelige krav er efterlevet.

Revurdering af miljøgodkendelse

Den kommende revurderingsafgørelse er ikke det rette sted at opretholde evt. krav til afværgeforanstaltningerne.

En miljøgodkendelse/revurdering regulerer fremtidige forhold og meddeles med hjemmel i mbl § 33/41. Der er ikke hjemmel i § 41 til at fastsætte vilkår om afværgeprojekter. Det er ikke hensigtsmæssigt at sætte evt. krav om afværgeprojekter ind i en sammenskrevet afgørelse, da der skal anvendes forskellige hjemler.

Miljøstyrelsen er enig med regionen i, at styrelsen ikke ved revurderingen kan ændre betydningen af de oprindelige påbud. Regionen stiller samtidig spørgsmålstegn ved, om Miljøstyrelsen kan ændre de vilkår, som er udtryk for en om- eller indskrivning af påbuddene fra 1981 og 1983. Hertil skal Miljøstyrelsen bemærke, at

vilkårene i den gældende miljøgodkendelse (2006) er meddelt ved påbud, som ikke er retsbeskyttede, og at styrelsen derfor har både saglig og juridisk kompetence til at ændre eller ophæve vilkårene. En ophævelse af vilkårene vedr. afværgeprojekterne i miljøgodkendelsen påvirker ikke en evt. retsvirkning af de oprindelige påbud.

Miljøstyrelsen skal i øvrigt bemærke, at man ikke, som det er gjort i Region Midtjyllands Bilag 1 Juridisk notat (side 1), kan konkludere, at påbud ikke er efterkommet blot fordi de både er hjemlede og gyldige.

Tilsynsafgørelse

Miljøstyrelsen har noteret sig, at hverken Region Midtjylland eller Lemvig Kommune har fremsat bemærkninger i forhold til Miljøstyrelsen påtænkte afgørelse efter MBL kap. 9 om, at kravene i de oprindelige påbud fra 1981 og 1983 er efterlevet.

Når Miljøstyrelsen træffer en afgørelse herom, så ophæves påbuddene i praksis, uanset om de er hjemlede eller ej.

Afsluttende bemærkninger

Region Midtjylland er bekymret for, at afgørelsen vil kunne have store økonomiske konsekvenser. Forureningen på Rønland er udpeget som generationsforurening, og Danske Regioner har lavet en samlet plan for generationsforureningerne.

<https://www.regioner.dk/media/13094/plan-for-generationsforureninger-marts-2020.pdf>

Heraf fremgår at:

For at kunne adressere de risici forureningerne udgør, er en særskilt statslig finansiering af opgaven nødvendig. Herved kan det sikres, at indsatsen over for generationsforureninger ikke sker på bekostning af regionernes øvrige opgaver med at beskytte grundvandet og skabe tryghed for borgere, der bor på forurenede grunde.

Planen indeholder et meget usikkert estimat på ca. 1 mia.kr. for oprydning på Rønland.

Planen er siden opdateret: https://www.miljoeogressourcer.dk/media/materialer/49/Plan_for_generationsforureninger_opdateret_2021-02-08.pdf

Og der er i forbindelse med finansloven for 2021 afsat 630 mio. kr (2021-2025), og 5 af generationsforureningerne skal prioriteres. Rønland indgår ikke i de første prioriteringer.

Miljøministeriet forventes at udmønte ordningen ved en tilskudsordning, hvor finansieringen ydes som tilskud til de enkelte regioner på baggrund af specifikke projektbeskrivelser med tilknyttede udgifter. Regionernes ansøgninger vil følge den fælles plan, og uforbrugte midler vil for hvert år blive overført til efterfølgende år

Offentliggørelse

Miljøstyrelsens afgørelse offentliggøres udelukkende digitalt. Materialet kan tilgås på www.mst.dk.

Offentligheden har adgang til sagens øvrige oplysninger med de begrænsninger, der følger af lovgivningen.

Klagevejledning

Konstateringen af, at påbud af 30. juni 1981 (jf. afgørelser fra Miljøstyrelsen 29. juni 1982 og Miljøankenævnet den 23. december 1982) og 26. april 1983 anses for efterlevet er en tilsynsafgørelse, som jf. § 69, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven ikke kan påklages.

Afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser efter jordforureningslovens § 40 og afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere genopretning efter jordforureningslovens § 41 kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet af:

- Afgørelsens adressat
- Enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald
- Kommunalbestyrelsen
- Regionsrådet
- Styrelsen for Patientsikkerhed
- Lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, jf. jfl. §§ 82 og 83

Afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 69 om ikke at meddele påbud om genopretning kan ikke påklages, jf. mbl. § 69, stk. 3.

Afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 41 og § 72, om at ophæve miljøgodkendelsens vilkår vedr. afværgeprojekter for gamle jordforureninger, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet af:

- Afgørelsens adressat
- Enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald
- Kommunalbestyrelsen
- Styrelsen for Patientsikkerhed
- Landsdækkende foreninger og organisationer i det omfang, de har klageret over den konkrete afgørelse, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 99 og 100
- Lokale foreninger og organisationer, der har beskyttelse af natur og miljø eller rekreative interesser som formål, og som har ønsket underretning om afgørelsen

Hvis du ønsker at klage over denne afgørelse, kan du klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Du klager via Klageportalen, som du finder et link til på forsiden af www.naevneneshus.dk. Klageportalen ligger på www.borger.dk og www.virk.dk. Du logger på www.borger.dk eller www.virk.dk, ligesom du plejer, typisk med NEM-ID.

Klagen sendes gennem Klageportalen til Miljøstyrelsen. En klage er indgivet, når den er tilgængelig for Miljøstyrelsen i Klageportalen. Når du klager, skal du betale et gebyr på kr. 900 for private og kr. 1800 for virksomheder og organisationer. Du betaler gebyret med betalingskort i Klageportalen.

Du kan læse mere om gebyrordningen og klage på Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklage-naevnet/>).

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal som udgangspunkt afvise en klage, der kommer uden om Klageportalen, hvis der ikke er særlige grunde til det. Hvis du ønsker at blive fritaget for at bruge Klageportalen, skal du sende en begrundet anmodning til den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen. Miljøstyrelsen videresender herefter anmodningen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som træffer afgørelse om, hvorvidt din anmodning kan imødekommes.

Klagen skal være modtaget senest 4 uger fra afgørelsen er meddelt. En frist, der udløber på en lørdag eller søndag, forlænges til den følgende hverdag. Det bemærkes, at klagefristen kan udløbe på forskellige tidspunkter for afgørelsens modtagere, afhængig af om afgørelsen er meddelt den enkelte digitalt eller pr. brev.

Søgsmål

Hvis man ønsker at anlægge et søgsmål om afgørelsen ved domstolene, skal det for afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven ske senest 6 måneder og for afgørelse efter jordforureningsloven 12 måneder efter, at Miljøstyrelsen har meddelt afgørelsen.

Med venlig hilsen

Morten R. Østergaard
Kontorchef
mooes@mst.dk

BILAG:

1. Notat. Baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland, 28. august 2019
2. Notat. Oversigt over afværgeforanstaltninger, 1. september 2020
3. Notat om efterlevelse af to påbud, 1. juli 2020
4. Notat. Juridiske forhold ved afværgeprojekter over for ordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland, 28. august 2019
5. Høringssvar fra Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) og Auriga Industries A/S (tidl. A/S Cheminova), 15. november 2020
6. Høringssvar fra Lemvig Kommune, 18. marts 2021
7. Høringssvar fra Region Midtjylland, 20. marts 2021
8. Notat udarbejdet for Region Midtjylland om juridisk vurdering, 28. februar 2020

Kopi til:

Region Midtjylland

Lemvig Kommune

Styrelsen for patientsikkerhed

Danmarks Naturfredningsforening

Friluftsrådet

Greenpeace

Danmarks Sportsfiskerforbund

Danmarks Fiskeriforening

jordforurening@ru.rm.dk;

teknik@lemvig.dk;

stps@stps.dk; trnord@stps.dk;

dn@dn.dk;

fr@friluftstraadet.dk;

hoering.dk@greenpeace.org

post@sportsfiskerforbundet.dk

mail@dkfisk.dk



BILAG 1 til afgørelse af 12. oktober 2021 om afværgeprojekter for gammel jordforurening på Rønland

Virksomheder
J.nr.: MST-1271-00387
Den 28. august 2019

NOTAT

Baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland

Dette notat omhandler kun afværgeforanstaltninger, som er etableret i perioden 1977-1989. Efter 1989 er ikke etableret afværgeforanstaltninger alene med henblik på ældre forureninger på Rønland.

Indledning

Miljøgodkendelsen for Cheminova skal revurderes i sensommeren 2019, for at virksomheden har tid til at foretage nødvendige ændringer, så den kan leve op til kravene i CWW BREFen for bl.a. virksomhedens spildevandsudledning. Tidsfristen for at overholde kravene er af EU fastsat til 9. juni 2020.

Den nuværende miljøgodkendelse afspejler, at der i tidens løb har været mange myndigheder ind over sagsbehandlingen, herunder vedrørende afværgeforanstaltningerne, hvor rollefordelingen ikke altid har været klar. Afværgeprojekterne er rettet mod gamle jordforureninger og består af en række dræn og boringer, hvorfra der pumpes for at hindre spredning af forurenede grundvand til Nissum Bredning. Det oppumpede vand renses sammen med procesvand mv. i det biologiske rensningsanlæg inden udledning til Vesterhavet.

Baggrund

Cheminova er en stor kemisk virksomhed, som fremstiller plantebeskyttelsesmidler (herbicider, fungicider og insekticider). Virksomheden ligger på halvøen Rønland mellem Thyborøn og Harboøre i Vestjylland.

Kort historik

Virksomhedens adresser:

- Fra 1938 adresse i Mørkhøj/Søborg (nord for KBH),
- Fra 1944/46 adresse i Måløv
- Fra 1953-62 Harboøre Tange (Gl. Fabriksgrund syd for Rønland, Thyborønvej 74)
- Fra 1957/1961 flytter til Rønland, Thyborønvej 78, hvor virksomheden er beliggende i dag.

Virksomhedens reelle ejerskab:

- 1938-1943: Personligt ejet af Gunnar Andreasen
- 1944-2015: Aarhus Universitets Forskningsfond
- 2015 – d.d.: FMC Luxembourg S.à.r.l. (Del af FMC Corporation, Philadelphia, USA)

Virksomhedens juridiske status (selskabet):

- 1938 grundlagt personligt ejet af Gunnar Andreasen
- 1942/1944 Omdannet til aktieselskab A/S Cheminova (cvr. nr. 34629218)
- 1986 Børsnoteret. Aarhus Universitets Forskningsfond er hovedaktionær

- 1989 Cheminova A/S oprettes, (cvr. nr. 12760043).
- 1990 A/S Cheminova (cvr. nr. 34629218) skifter navn til Cheminova Holding A/S, som bliver eneejer af Cheminova A/S. Holdingselskabets hovedaktionær er Aarhus Universitets Forskningsfond.
- 1999 Holdingselskabet bliver omdøbt til Auriga Industries A/S (cvr. nr. 34629218)

Grundejer (Thyborønvej 78, 7673 Harboøre, ejendomsnr. 978524, matr.nr. 1a, Den nordlige del, Harboøre):

- ? - 1990 A/S Cheminova (cvr. nr. 34629218) – Usikkert, Miljøstyrelsen har ikke kunnet finde så gamle oplysninger på tinglysning.dk
- 29. juni 1990-dd Cheminova A/S (cvr. nr. 12760043).

Forurening af jord og grundvand

I løbet af årene tildeles de forskellige områder af Rønland betegnelser: Østområdet, Sydområdet, Produktionsområdet (inkl. Pirimifosområdet) og Skorstensområdet, samt Gl. Fabriksgrund (som ligger syd for Rønland og uden for den nuværende miljøgodkendte virksomhed). Områdernes afgrænsning er dog ikke klart defineret (se bilag 1, der også viser afværgeboringer og -dræn).

Driften har de første mange år medført en betydelig forurening af jord og grundvand på både Gl. Fabriksgrund og den nuværende placering på Rønland. Miljøstyrelsen er ikke miljømyndighed for Gl. Fabriksgrund, hvor Region Midtjylland er myndighed for den gamle forurening.

De væsentligste kilder til forureningen på Rønland har været:

- Utætte kloakker under og omkring produktionsanlæg. Hovedparten af forureningen er sket i tiden primo 1960'erne til 1984, da kloaksystemet bliver renoveret og lagt op i rørbroer i 1984 (Sydområdet og Produktionsområdet).
- Svovlgruberne (Østområdet). Betonkummer med oplag af fast affaldssvovl indeholdende forskellige flydende produktionsrester, som er aggressivt over for beton (som så bliver utæt). Anvendelsesperiode 1966-83. En stor del af det deponerede svovl bliver oparbejdet til genbrug i perioden 1985-97. Hovedparten af forureningen er sket før 1998, da resten af svovlgruberne bliver indkapslet i 1998 med spuns, topmembran og omfangsdræn. Resten af indholdet i svovlgruberne bliver fjernet i 2012-13 på baggrund af et påbudsvarsel meddelt af Miljøstyrelsen. Omfangsdrænet er fortsat i drift, som supplement til afværgeforanstaltningerne på Rønland.
- Deponering af fast/flydende produktionsaffald i lavninger i terrænet i de første år - de kendte deponeringer er i dag gravet væk, men der er forurenede omkring deponeringen (Østområdet og Sydområdet). Hovedparten af forureningen er sket før 1990'erne.
- Spild fra u hensigtsmæssig håndtering og oplagring af flydende kemikalier, som ikke er nævnt ovenfor (se f.eks. tilsynsnotat fra 1966, som omhandler 1000-1500 utætte tromler i Skorstensområdet).

Cheminova har i tidens løb etableret en række afværgeforanstaltninger i form af dræn og filtersatte boringer til oppumpning af grundvand i forskellige områder på Rønland (og Gl. Fabriksgrund), nogle frivilligt og andre efter påbud.

Kort om sagsforløbet for de enkelte delområder

Østområdet

Omkring 1976 finder Cheminova tegn på udsivning fra et affaldsoplag (svovlgruberne), idet plantevækst på engarealerne mellem gruberne og Nisum Bredning bliver afsvedet. I 1977 etablerer Cheminova et dræn nord/øst for svovlgruberne (Øst-drænet). Miljømyndigheden bliver bekendt med drænet på tilsyn i 1979, og der startes nærmere undersøgelser af forureningens omfang.

I foråret 1981 aftales på et møde mellem Cheminova og Amtsvandinspektøren (Ringkøbing Amt), at der skal etableres yderligere afværgeforanstaltninger. Man er enige om, at det ikke umiddelbart kræver myndighedsbehandling. Cheminova etablerer et krydsdræn og tre afværgeboringer øst for svovlgruberne.

I juni 1981 meddeler Amtsrådet et § 42 påbud (miljøbeskyttelsesloven) til Cheminova vedr. ophør med brug og tømning af svovlgruberne. Påbuddet indeholder også krav om, at Cheminova skal udarbejde en redegørelse for effekten af de allerede iværksatte foranstaltninger (afværgeboringer/dræn) inkl. forslag til supplerende foranstaltninger med henblik på, at der kan ske fuldstændig oprensning inden for 5 år. Såfremt erfaringerne fra de iværksatte foranstaltninger viser, at en yderligere afskæring af grundvandsstrømmen til Nisum Bredning er nødvendig, så skal redegørelsen endvidere indeholde et forslag hertil. Der skal endelig laves et forslag til kontrolprogram.

Påbuddet påklages til Miljøstyrelsen, som træffer afgørelse i juni 1982, hvor amtets afgørelse stadfæstes med ændringer, så afgørelsens ordlyd bliver Miljøstyrelsens formuleringer. Afgørelsen indeholder bl.a. vilkår IIB om en sikring mod, at grundvand strømmer gennem svovlgruberne (projektet skal forinden godkendes af Miljøstyrelsen), og et vilkår IIIA om, at oprensning af Østområdet skal iværksættes efter den fremgangsmåde, som på baggrund af en rådgiverrapport må anses for mest velegnet, at projektet skal godkendes af amtet og at amtet meddeler evt. indvindings- og udledningstilladelser. Miljøankenævnet (MAN, i dag Miljø- og Fødevareklagenævnet) stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse i december 1982.

I juli 1982 indsender Cheminova, som krævet i påbuddet et detaljeret projekt, som omfatter yderligere to krydsdræn og tre boringer øst for gruberne og et afskærende dræn vest for gruberne (Vestdrænet). Der ansøges om vandindvindingstilladelse og udledningstilladelse. Det nævnes, at projektet skal godkendes af både amtet (del IIIA) og Miljøstyrelsen (del IIB). Øvrige dele af Miljøstyrelsens/MANs afgørelse er ikke relevant for afværgeprojekterne.

Miljøstyrelsen godkender del IIB i projektet i februar 1983 (ingen hjemmelsangivelse).

Amtet meddeler i april 1983 tilladelse til indvinding af grundvand og en udledningstilladelse for det rensede vand (Del IIIA). I udledningstilladelsen (miljøbeskyttelseslovens kap 4 og 5) fastsættes et egenkontrolprogram, og der er vilkår om etablering

af tre kontrolboringer ved Vestdrænet. Amtet tager ikke stilling til selve udformningen af afværgeprojektet, men tager indirekte afværgeprojektet til efterretning.

Udledningstilladelsen påklages til Miljøstyrelsen og MAN, som i 1983 stadfæster vedr. kontrolprogram og de tre ekstra boringer.

I tiden indtil § 38 godkendelsen i 1988 foretages mindre ændringer/tilpasninger i afværgeprojektet, som tages til efterretning af Miljøstyrelsen.

Sydområdet

På baggrund af konstateret forurening aftaler Cheminova og Ringkjøbing Amt telefonisk primo april 1983, at Cheminova foretager afhjælpning af forurening i tidligere kølevandsgrøft ved Dimethoat-anlæg (DMT).

Medio april 1983 meddeler amtet et § 42 påbud med indhold svarende til aftalen.

Der gennemføres yderligere undersøgelser, og ultimo april 1983 meddeler amtet et nyt § 42 påbud. Der er bl.a. vilkår om, at kølevandsgrøften skal afspærres, så den ikke udleder til Nissum Bredning, at tre indvindings-/afværge boringer, som Cheminova har lavet i mellemtiden, skal sikre mod udsivning til kølevandsgrøften, og at oprensningen skal følges via egenkontrol i fem boringer.

I 1986 foretager Cheminova justeringer i oprensningen, som amtet accepterer skriftligt.

Kølevandsgrøften er siden nedlagt, og de otte boringer er erstattet af et dræn, som stadig er i drift. Der er ikke i de senere miljøgodkendelser refereret til evt. amtslige afgørelser om disse ændringer.

Produktionsområdet (inkl. Pirimifos) og Skorstensområdet

I erkendelse af erfaringerne fra Sydområdet (Dimethoat-forureningen) med forurening fra utætte kloaker gennemfører Cheminova i 1983 en kortlægning af forureningen i Produktionsområdet. I maj 1984 indsender Cheminova et afværgeprojekt for Produktionsområdet inkl. Pirimifosområdet, samt for Skorstensområdet, som ligger øst for Sydområdet og søger samtidig indvindingstilladelse og udledningstilladelse. Ringkjøbing Amt meddeler i 1984 en vandindvindingstilladelse og en miljøgodkendelse. Der er vilkår om, at afværgeprojektet skal indrettes og drives, som beskrevet i ansøgningen. Der fastsættes et egenkontrolprogram for udledningen. Endvidere stilles vilkår om supplerende undersøgelser af forureningen i Produktionsområdet. Udledningstilladelsen behandles i Miljøstyrelsen og MAN.

I den nordøstlige del af Produktionsområdet er et mindre delområde, Pirimifosområdet (PMP-området). Her afværgepumpes der fra et krydsdræn og tre boringer. Miljøstyrelsen har ikke umiddelbart oplysninger om etableringstidspunkt og evt. afgørelser, men afværgen omtales i en statusrapport udarbejdet for Cheminova i maj 1987. Af notat fra Cheminova 11. august 1987 fremgår det, at de tre boringer er en del af det samlede afværgeprojekt indsendt i 1984 og etableret i 1985.

Egenkontrolprogrammet justeres i 1985, og amtet "godkender"/accepterer.

Gl. fabriksgrund (ikke omfattet af Miljøstyrelsens kompetence som miljømyndighed)

Gl. Fabriksgrund ligger syd for Rønland og ejes af Cheminova, men matriklen ligger uden for den nuværende virksomhed. Her var produktion fra 1953-61, og den medførte en omfattende forurening af grunden.

I 1982 ansøger Cheminova Ringkøbing Amt om tilladelse til oppumpning af forurennet grundvand, samt etablering af et rensningsanlæg (kulfilter) for vandet.

Amtet meddeler indvindingstilladelse og miljøgodkendelse af kulfilteranlægget i 1982. Cheminova driver i dag stadig afværgeforanstaltninger på grunden. Vandet herfra afledes via Cheminovas biologiske renselanlæg, og er reguleret via den samlede miljøgodkendelses vilkår for spildevandsudledning til Vesterhavet. Region Midtjylland foretager i 2018 supplerende undersøgelser af den gamle jordforurening fra 1950'erne og 60'erne.

Miljøgodkendelser og ændringer heraf 1988-dd

§ 38 miljøgodkendelsen i 1988 (Ringkøbing Amt)

Godkendelsen beskriver overordnet afværgeforanstaltningernes udformning og drift. Der er en kort status med resume af tidligere afgørelser. Der er vilkår om en årlig statusrapport og krav om et egenkontrolprogram, men omfanget heraf skal jf. vilkåret aftales med amtet. Der er i oplæg til vilkår et minimums-program for analyser af afløb fra kogerens (intern spildevandsbehandling). Der er ikke vilkår om afværgeanlæggenes indretning og drift. Det fremgår, at formålet med afværgeforanstaltningerne er at hindre udsivning af forurennet grundvand til Nissum Bredning og at oprense grunden.

2006-revurderingen af samlet miljøgodkendelse (Ringkøbing Amt)

Ved revurderingen i 2006 omtales, at afværgeforanstaltningerne i Øst- og Sydområdet sker efter påbud, mens der i Produktionsområdet er et aftalegrundlag.

Der står videre:

”Afværgeprojekterne skal hindre, at forurennet grundvand spredes til omkringliggende områder, eller at der sker udsivning til recipienten, Nissum Bredning.”

Der er vilkår om, at virksomheden skal gennemføre et måleprogram, og omfanget heraf er fastlagt i en vedlagt ”aftale”, Aftale Jord A1. Af aftalen fremgår mængder for oppumpning af vand i de enkelte områder, samt de borer der indgår i egenkontrollen (pejlinger og analyser).

2011 ændring af vilkår/aftale om afværgeprojekter (Miljøcenter Aarhus)

I november 2010 anfører Miljøcenter Aarhus (i dag Miljøstyrelsen) i et tilsynsbrev vedr. årsrapporter for afværgeprojekterne, at

*Vore undersøgelser af gældende regler viser, at det i dag kun vil være muligt at fastholde krav om afværgeforanstaltninger vedrørende **gamle forureninger (fra før 1992)** i det omfang formålet er at sikre mod spredning og udsivning af forureningen i forbindelse med svovldepotets tilstedeværelse og fjernelse fra Rønland. Miljøgodkendelse og aftaler vil blive rettet til i overensstemmelse hermed.*

I maj 2011 ændres aftale Jord A1 (indsat til sidst i dette dokument) ved et § 41 påbud. Gl. Fabriksgrund udgår helt af vilkår og aftale. Egenkontrolprogrammet for de øvrige områder (hele Rønland) "slankes", idet krav om årlige analyser på nær to mindre områder ændres til fem-årige analyser. Det anføres, at der indtil videre vil blive fastholdt krav om afværgeforanstaltninger på Rønland. Det fremgår nu af aftalen, at den betragtes som en præcisering af vilkår Jord 7.1 i miljøgodkendelsen.

Svovldepotet (svovlgruberne) tømmes i 2012-2013. Tømningen afsluttes i december 2013, men det er på dette tidspunkt ikke afklaret, om der kan ske udsivning af forurenende stoffer fra de tilbageværende betonkonstruktioner, og om det derfor fortsat er muligt at fastholde krav om afværgeforanstaltninger.

Cheminova gennemfører undersøgelser af betonkonstruktionerne i 2014-2015.

I 2016 træffer Miljøstyrelsen afgørelse om ikke at ville meddele yderligere påbud om afvikling af svovlgruberne, da det på baggrund af Cheminovas undersøgelser vurderes, at der ikke er risiko for forurening fra efterladt beton. Miljøstyrelsen anfører i bilag til påbuddet, at påbud og aftaler om afværgepumpning fra forskellige områder på Rønland er sammenskrevet med miljøgodkendelsen, senest den reviderede fra 2006, men at der næppe er hjemmel hertil. Og at hjemmelsspørgsmålet vil indgå ved revurdering af vilkår og aftaler om afværgeforanstaltninger i miljøgodkendelsen.

Miljøstyrelsen igangsætter efterfølgende revurdering af miljøgodkendelsen i 2016. Revurderingen pågår stadig.

Der henvises til Notat: "Udvikling i relation til afværgeprojekter i Cheminovas miljøgodkendelse med primær fokus på perioden fra 2010 og frem", dateret 28. august 2019, for en nærmere uddybning af sagsforløb og overvejelser om hjemmelsspørgsmålet fra 2010-dd.

Gældende vilkår

I den samlede revurderingsafgørelse fra 2006 med senere ændringer er fastsat følgende vilkår vedr. afværgeprojekterne:

JORD 1.1

Afværgeprojekterne skal til en hver tid være indrettet, så der ikke sker spredning på eller udsivning af forurenende grundvand fra Rønland. Virksomheden skal således sikre sig, at der ved ændringer ikke sker en forværring af forureningsbilledet.

JORD 7.1

Virksomheden skal gennemføre et måleprogram med afværgeprojekterne. Omfanget af kontrollen fastlægges i en aftale, JORD.A1, mellem virksomheden og tilsynsmyndigheden.

JORD 7.2

Udtagning, opbevaring, transport mv. af prøver ved afværgeprojekterne skal ske i overensstemmelse med Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 866 af 1. juli 2010 om kvalitetskrav til miljømålinger.

JORD 7.4

En gang årligt skal virksomheden fremsende måleresultater og en status for den hydrauliske kontrol. Kontrolperioden følger kalenderåret. Redegørelsen skal være tilsynsmyndigheden i hænde senest 3 måneder efter kontrolperiodens ophør. Det vil sige senest den 1. april. Redegørelsens omfang og udformning skal aftales med tilsynsmyndigheden.

Hjemlen til vilkår Jord 1.1 ligger muligvis i en gråzone mellem vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven forstået på den måde, at vilkåret efter Miljøstyrelsens opfattelse både kan relatere sig til selve afværgeprojektet og kan være en forudsætning for, at Cheminova får tilladelse til en vandindvinding. Det er ikke et vilkår Miljøstyrelsen normalt anvender i godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33.

De øvrige vilkår (Jord 7.1, 7.2 og 7.4) kan primært betragtes som kontrol med afværge, og sekundært som kontrol med tilledning af vand og stoffer til virksomhedens biologiske rensningsanlæg. Miljøstyrelsen sætter dog normalt i udledningstilladelser kun krav til selve udledningen og ikke til interne delstrømme.

Af hensyn til driften af det biologiske rensningsanlæg er det vigtigt for Cheminova at have kendskab til vand- og stofmængder i de enkelte delstrømme til anlægget. Cheminova foretager derfor hyppige analyser af delstrømme fra procesanlæggene, da produktrester (pesticider) kan påvirke rensningsanlæggets daglige drift negativt. Cheminova kan også have en interesse i vand- og stofmængde fra de enkelte borer og dræn, der indgår i afværgeprojektet, da den viden kan anvendes til driftsoptimering, så oppumpning f.eks. kan reduceres, hvor der ikke er forurening, og øges, hvor der er forurening. Ifølge aftale Jord A1 foretages analyser af det oppumpede vand dog kun hvert femte år, og disse analyser kan derfor ikke anvendes til optimering/beskyttelse af rensningsanlæggets daglige funktion. Vilkårene (Jord 7.1, 7.2 og 7.4) er således ikke relevante for drift af rensningsanlægget og dermed heller ikke relevante for udledning af spildevand til Vesterhavet.

Miljømyndighedens interesse i interne delstrømme begrænser sig til, at virksomheden jf. CWW-BAT konklusioner¹ skal redegøre for, at den har udnyttet mulighederne for rensning/genvinding tæt på produktionsanlægget, mens selve miljøreguleringen fokuserer på udledningen til omgivelserne. Alt spildevand fra Cheminova samles/blandes i det biologiske rensningsanlæg, som har ét udløb til Vesterhavet. I miljøgodkendelsens afsnit om spildevandsudledning er derfor kun fastsat vilkår for dette samlede spildevand. Der er fastsat grænseværdier daglig vandmængde og for indholdet af ca. 70 stoffer, hvoraf hovedparten kommer fra procesanlæg. Enkelte af stofferne kommer fra afværgeprojekterne, f.eks. hvis produktionen af stoffet er ophørt (og det tidligere er spildt), eller hvis stofferne er nedbrydningsprodukter heraf.

Jura generelt

Myndighedskompetence – Miljøbeskyttelsesloven

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0902&from=DA>

Amtet er godkendelsesmyndighed indtil strukturreformen i 2006/7. De første § 42-påbud meddeles af amtet i 1981 og 1982. Amt og kommune har allerede i juni 1980 aftalt, at amtet bistår kommunen med tilsynet, men først fra 1. januar 1983 kan det lovmæssigt aftales mellem amt og kommune, at amtet decideret overtager tilsynskompetencen (§ 49 a i LBK nr. 663/1982. § 49a ophæves i 1986, hvor godkendelsesmyndighed også bliver tilsynsmyndighed, nr. 329/1986). Amtet bliver miljøtilsynsmyndighed for Cheminova 1. januar 1987 (lov nr. 329/1986, § 48, stk. 3).

Fra 2007 er Miljøstyrelsen (tidligere Miljøcenter Aarhus) godkendelses- og tilsynsmyndighed jf. miljøbeskyttelsesloven.

Myndighedskompetence – Vandforsyningsloven:

Indtil strukturreformen i 2006/7 er det amtet, der jf. § 26 meddeler tilladelse til bortledning (indvinding) af grundvand, når bortledningen er over 6.000 m³/år. Kommunen er tilsynsmyndighed jf. §§ 56-65. Fra 2007 er det kommunen, der meddeler tilladelser. Vandforsyningsloven indeholder ikke på noget tidspunkt en hjemmel til at aftale, at tilsynet overdrages fra kommunen til amtet.

Alle vandindvindingstilladelserne siden 1981 er meddelt, jf. § 26 i vandforsyningsloven med henblik på at standse udbredelse af forureningen til Nisum Bredning. Der er stillet vilkår om max. årlig vandmængde, at vand skal føres til tætte ledninger til rensningsanlægget, og i nogle af tilladelserne at indvindingen skal ske som beskrevet i det fremsendte projekt.

Vilkår fra indvindingstilladelserne er ikke direkte indarbejdet i miljøgodkendelserne, men formålet med at hindre spredning/udsivning fremgår af den gældende miljøgodkendelses vilkår Jord 1.1:

JORD 1.1

Afværgeprojekterne skal til en hver tid være indrettet, så der ikke sker spredning på eller udsivning af forurenede grundvand fra Rønland. Virksomheden skal således sikre sig, at der ved ændringer ikke sker en forværring af forureningsbilledet.

Lemvig Kommune har i 2019 telefonisk oplyst, at kommunen ikke har registreringer om vandindvindingstilladelser på Rønland.

Miljøgodkendelsen:

Miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33 (og efterfølgende revurderinger af disse efter miljøbeskyttelseslovens § 41) regulerer ”fremtidig” forurening og typisk ikke genopretning eller oprensning af jordforurening. Sidstnævnte vil typisk være reguleret som påbud meddelt efter miljøbeskyttelsesloven eller jordforureningsloven efter 2001.

Der er dog med IE-direktivet indført krav om udarbejdelse af basistilstandsrapport og krav om beskyttelse af jord og grundvand samt monitoring.² Formålet er i første omgang at kunne dokumentere det aktuelle niveau for evt. forurening.

² Jf. bekendtgørelse 2018-11-20 nr. 1317 om godkendelse af listevirksomhed § 21, stk.1 nr. 7 og § 21, stk.2.

Amtet skriver i 2001:

- at der er taget en strategisk beslutning om at opretholde en regulering i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Begrundelsen er, at virksomheden har taget det moralske og økonomiske ansvar for tidligere handlinger.
- ved en registrering iht. Affaldsdepotloven risikerer amtet selv at stå med den økonomiske omkostning i forhold til afværgen, idet hovedparten af forureningen er sket før 1. april 1976 (Affaldsdepotloven 939/1996).

Amtet registrerer i november 2006 hele Rønland på V2 iht. Jordforureningsloven.

Sagsforløbet i 1980'erne bærer præg af, at myndighederne ofte først orienteres efter, at virksomheden har konstateret og sat afværge i et vist omfang i værk. I visse tilfælde indgås aftaler, som i et vist omfang følges op af påbud.

I afgørelsen 29. juni 1982 skriver Miljøstyrelsen i pkt. IIIA, at der skal indsendes projekt til amtets godkendelse, og at amtet herunder meddeler evt. nødvendige indvindings- og udledningstilladelser.

Efterfølgende ansøger virksomheden om afværgeforanstaltninger, hvor der meddeles vandindvindingstilladelse og udledningstilladelse med vilkår.

Det understreges i en historisk redegørelse for afværgeforanstaltningerne på Rønland (Udarbejdet af HOH for Cheminova, oktober 2001), at der er tale om afværgeforanstaltninger og ikke oprensning. Formålet er at sikre, at der ikke sker spredning af forurening fra Rønland til Nissum Bredning. Dette fremgår også af vilkår JORD 1.1.

Afslutning

Alle ovennævnte afværgeforanstaltninger udføres fortsat af Cheminova. Der oppumpes og renses årligt 200.000-300.000 m³ forurenet vand.

Miljøstyrelsen vil på baggrund af den juridiske vurdering foretage sig følgende i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen for Cheminova A/S:

- Vilkår om afværgeprojekterne slettes ved revurdering af miljøgodkendelsen.
- Miljøstyrelsen tager ved revurdering af miljøgodkendelsen/udledningstilladelsen for det samlede spildevand udgangspunkt i, at de nuværende afværgeprojekter fortsætter på frivillig basis, medmindre en høring bibringer andre oplysninger. Det betyder, at der fastsættes vilkår, som sikrer mulighed for fortsat rensning og udledning af vandmængder svarende til indvindingstilladelserne, herunder vilkår om udlederkrav (grænseværdier) for relevante stoffer fra afværgeprojekterne samt egenkontrol hermed.
- De igangværende afværgeprojekter betragtes som frivillige. Oplysninger om afværgeprojekterne overdrages til Region Midtjylland, som er myndighed for gamle jordforureninger.

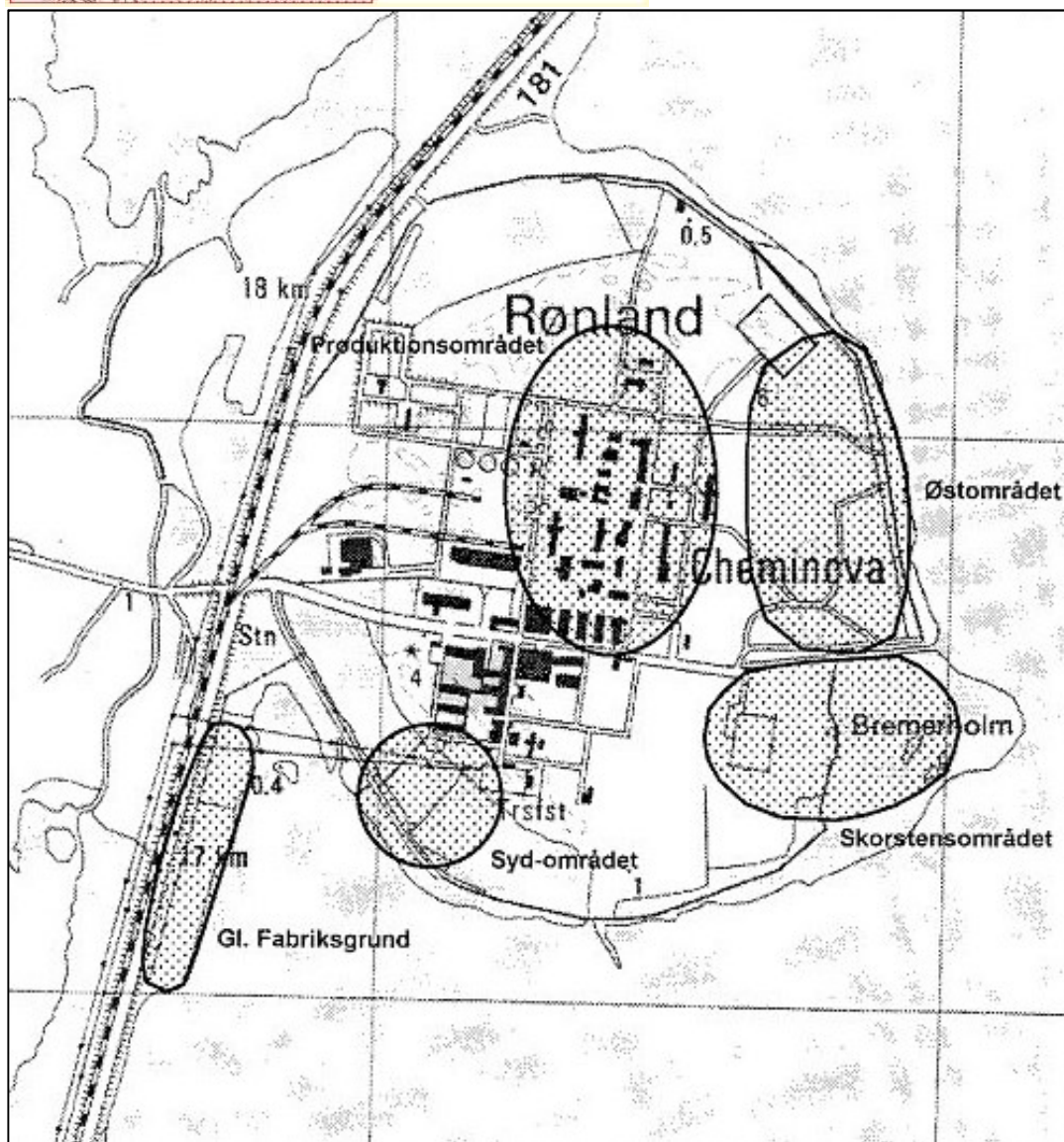
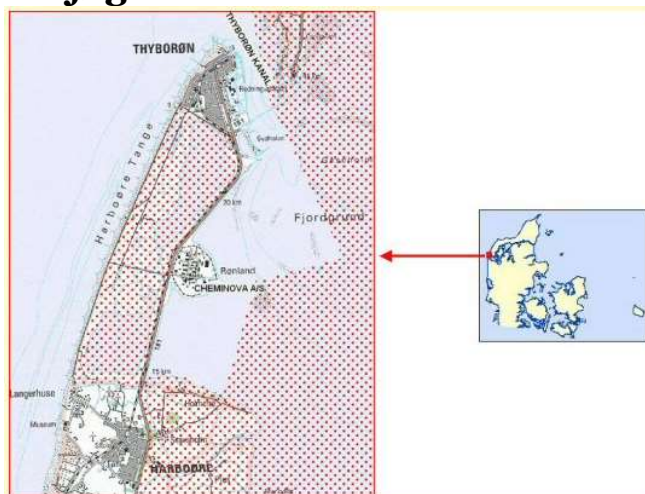
BILAG 1



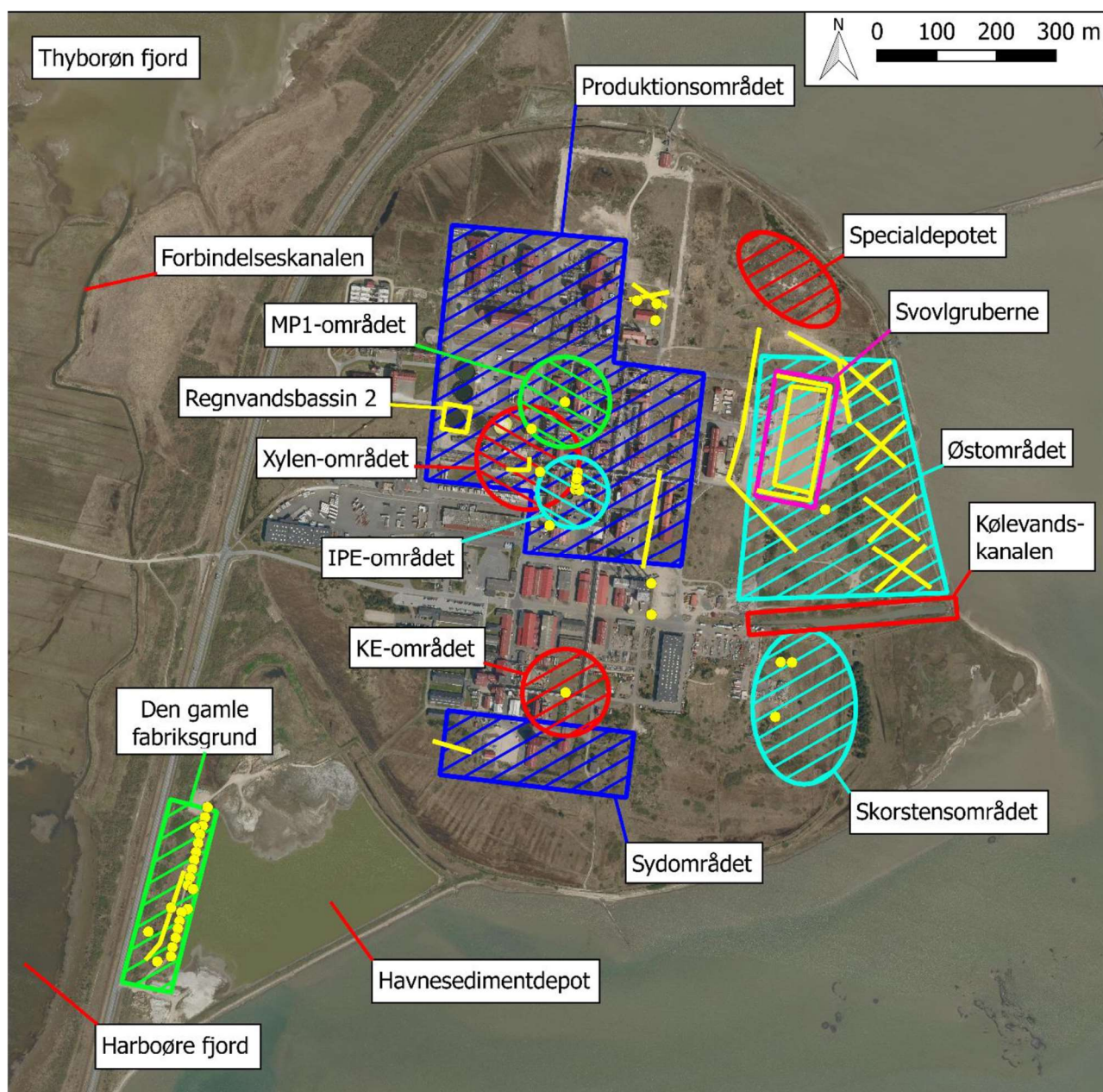
Miljø- og
Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Miljøgodkendelsen 2006:

Virksomheder
J.nr.: MST-1271-00387
Ref. Antkr/jaflo
Den 25. juni 2019



Statusrapport for afværgeprojekter 2017



Figur 2: Gule markeringer viser boringer og dræn, der indgår i afværgesystemet på Rønland. De skraverede områder viser henholdsvis Hot Spot områderne Gl. fabriksgrund, Produktionsområdet, Østområdet, Sydområdet og Skorstensområdet, samt spildområderne Xylen, MP1, IPE og KE. Afværgeforanstaltningerne ved Pirimiphos-anlægget er krydsdrænet og de tre boringer, der ses mellem Produktionsområdet og Specialdepotet.

Region Midtjylland er miljømyndighed for forureningen på Den gamle fabriksgrund.

Miljøstyrelsen er miljømyndighed for Havnesedimentdepotet, som ejes/ drives af Thyborøn Havn.



Aftale Jord A1

(Præcisering af vilkår Jord 7.1)

Aarhus

J.nr. MST-1272-00278

MST-1272-00460

Ref. antkr/krst

Den 31. maj 2011

Program for grundvandskontrol

Overvågningsprogrammet omfatter et årligt program og en fem-årlig total-kortlægning som følger:

Årligt program

Det årlige program udføres også, når den fem-årige totalkortlægning udføres.

1. Registrering af oppumpede vandmængder fra borer og dræn
2. Der skal foretages et regelmæssigt (f.eks.dagligt/ugentligt) driftsteknisk tilsyn med pumperne i borer og dræn, og der skal foreligge en plan for vedligehold. Planen skal være tilgængelig for tilsynsmyndigheden.
3. Oppumpningen fra hvert af de 4 delområder på Rønland skal holdes på et niveau, der hindrer kritiske udadrettede grundvandsbevægelser.
4. Nedenstående mængder, er retningsgivende og skal indskrives i Cheminovas interne miljøledelsessystem for vedligehold og drift af området.

Lokalitet	Oppumpet vandmængde (m ³ /mdr.)
Østområdet	10.800-14.000
Produktionsområdet	4.720
Skorstensområdet	1.080
Sydområdet, sommer	1.000
Sydområdet, vinter	1.500

5. Kontinuert registrering af grundvandstand

Oppumpningen og opretholdelse af en indadrettet grundvandsgradient på Rønland skal kontrolleres ved en kontinuert registrering af grundvandsstanden i udvalgte målestationer på Rønland.

Virksomheden skal inden den 1. september 2011 fremsende forslag til placering af målestationer og forslag til løbende evaluering af resultater fra den kontinuerlige registrering. Forslaget skal desuden indeholde plan for kontrol af målinger med tryktransducere ved manuelle pejlinger.

6. Pejling af grundvandstand

En synkronpejling af grundvandstand udføres i oktober/november.
Alle boringer aflæses indenfor en kortere periode på maksimalt 1 uge
Kystnære boringer indenfor ét område skal aflæses inden for det kortest mulige tidsrum.

Aktuelle boringer mv.:

B7P01, C4P01, C9P02, D2P02, D4P02, D7P04, D8P01, D8P03, D8P06, D9P01, D9P04, D9P05, E1P04, E1P05, E1P06, E2P04, E2P05, E2P06, E2P08, E2P09, E2P010, E3P02, E4P02, E6P02, E6P06, E7P03, E8,P01, E0P02, F2P03, F2P10, F2P11, F2P12, F2P13, F2P14, F2P15, F3P03, F4P02, F9P01, F0P03, G3P07, G6P04, G7P03, G8P03, G0P04, H4P03, H4P02, H6P03, H6P10, H9P01, H0P02, H0P03, I2P01, I2P02, I2P03, I3P02, I6P04, I8P01, I8P03, I9P01, I9P02, J8P03, J8P15, J9P01, J9P03, J0P01, J0P02, K8P02, K9P01, L2D01, L1P02, L2P01, L2P04, L2P05, L2P25, L2P26, L2P27, L2P28, L4P05, M2P09, M2P12, M3P04, M5P01, PBRT, KNST og KNSL
--

7. Pejlinger og prøvetagning ved regnvandsbassin 2

Der skal pejles halvårligt i de pejlbare boringer omkring **Regnvandsbassin 2**.

E1P04, E1P05, E1P06, E2P08, E2P09, E2P010, F2P01, F2P02, F2P03, F2P10, F2P11, F2P12, F2P13, F2P14, F2P15
--

Der udtages en årlig prøve for at følge forureningsudviklingen i følgende boringer/dræn:

E1P04, E1P05, E1P06, E2P08, E2P09, E2P010, F2P10, F2P11, F2P12, F2P13, F2P14, F2P15, F2D01
--

Prøverne analyseres for:

Total-P, Ortho-P, PMG, AMPA, MAMP og HEG
--

8. Prøvetagning ved svovlgruberne

Der udtages hvert halvår en prøve for at overvåge omfangsdræn i svovlgruberne:

E8A01 og F8A01

Prøverne analyseres for:

Total-P, Ortho-P og pH

9. Vandstanden i **Kølekanal øst** holdes på min. kote 40 cm.

Fem-årlig totalkortlægning (punkt 10 og 11)

Den fem-årige totalkortlægning omfatter analyse af vandprøver fra udvalgte afværgeboringer og dræn på Rønland, samt kvartalsvise pejlinger af grundvandsstanden.

Næste kortlægning skal ske i perioden 1. januar 2016 – 31. december 2016.

10. Prøvetagning og analyseparametre for grundvand i boringer/dræn ved den fem-årige totalkortlægning:

Produktionsområdet

I følgende boringer og dræn:

B6P01, B7P02, D2P01, D2P02, G3F01, G3P08, H4P03, H6P09, G6F01, G6F02, G6F03, G6F04, G6P12, E2P02, F6P02, F2D02.

analyseres for:

Total-P, Ortho-P og pH.

Desuden analyseres F2D02, G6F03 og G6F04 for: E-sulfotep, DMT, MP3, Amino-EP-3, M-PMP, fyfanon, EP3, P-PMP, M-sulfotep og Xylen.

PMP-området

I følgende boringer og dræn:

C4A0, 1C4F01, C4F02, C4F03, C4P08

analyseres for:

Total-P, Ortho-P, pH og pyrimidin.

Østområdet

I følgende boringer/dræn:

Profil A: D9D02, D9P01, D8P05, D8P07, D8P08, E7D01, E8P02, E8P03, E9P05, E9P08, E9F01, F9P01, G9F01 og H9P01
--

Profil B: D9D01, E9D01, E9P02, E9P03, F0P01, G0D01, G0P01, G0P03, G0P04, H0D01
--

Profil C: C9P02, D9P03, D9P04, D9P05, E0P01, E0P02, E0P03, H0P03
--

analyseres for:

Total-P, Ortho-P, pH, Cl-ledningsevne, Phenol, EP-3, E-Amino-P3, MP-3, E-Sulfotep, Malathion (FYF), 4-Cl-Cresol, MCPA, PNF og Xylen.
--

Skorstensområdet

I følgende boringer/dræn:

I9P03, I9P04, J0P02, J8F01, J8F02, J8F03, J9P03, K0P01, K9P01, K9P02, K9P03, J8P17 og J8P18.
--

analyseres for

Total-P, Ortho-P, Cl-ledningsevne

Sydområdet

I følgende boringer/dræn:

K2P29, L1D01, L2D01, L2P04, L2P26, L4P06, M2P07, M2P16, M2P19, M3P06, M4P05 og M5P03.

analyseres for:

Total-P, Ortho-P og desDMT

Desuden analyseres: K2P29, L2D01, M2P19, M2P16, M3P06 for: Methyl-amin

11. Kvartalsvise synkronpejlinger af grundvandsstand ved den femårige to-talkortlægning.

Alle boringer aflæses indenfor en kortere periode på maksimalt 1 uge
Kystnære boringer indenfor ét område skal aflæses inden for det kortest mulige tidsrum.

Pejlinger omfatter boringer anført i punkt 5.

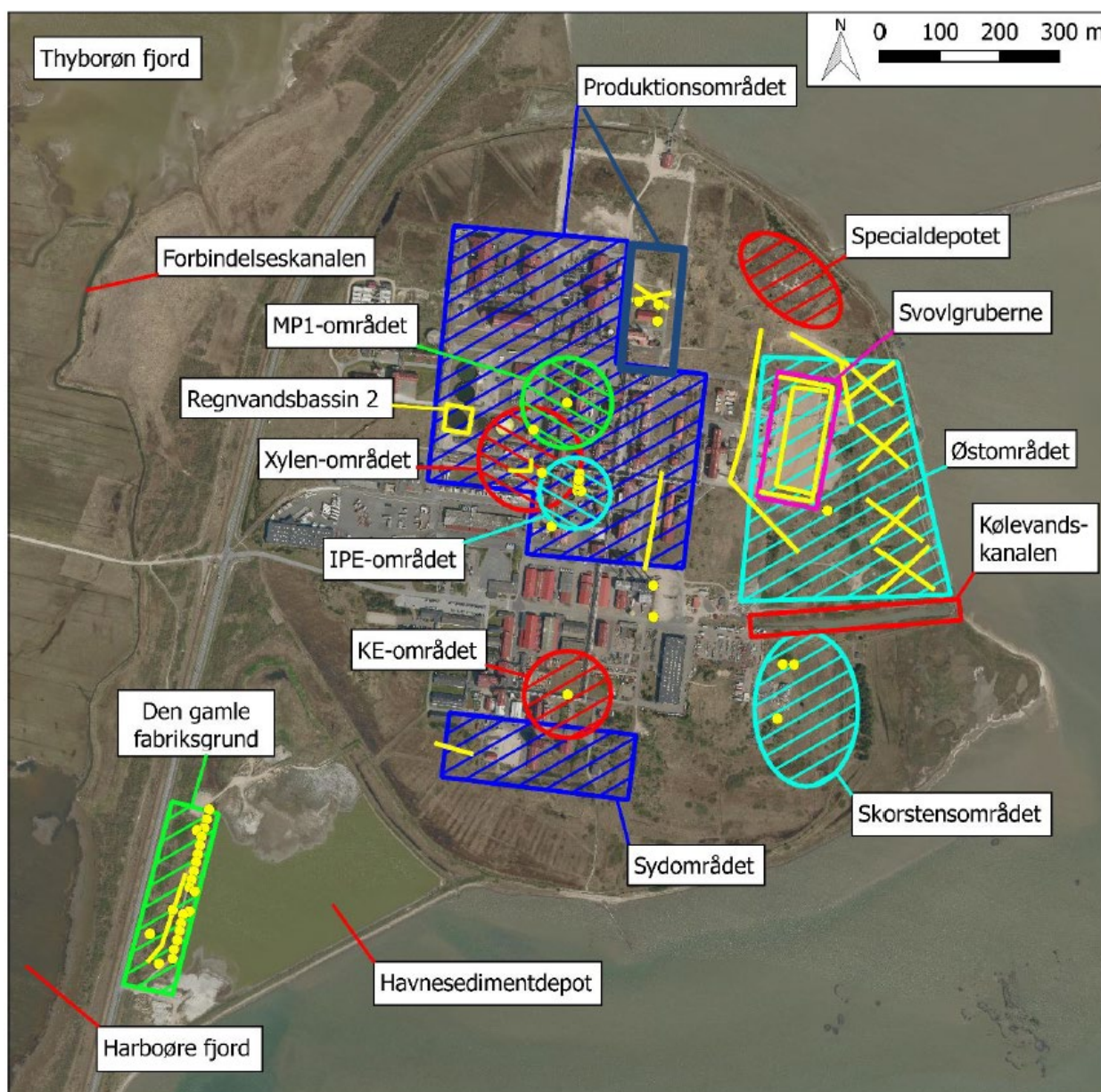
Bilag 2 til afgørelse af 12. oktober 2021 om afværgeprojekter for gammel jordforurening på Rønland

Virksomheder
J.nr. 2019-1355
Ref. ANTKR
Den 1. september 2020

NOTAT: Oversigt over afværgeforanstaltninger

Figur 4.1.1 fra Statusrapport nr. 32 (28. marts 2019)

Figur 4.1.1 Hotspot-områder på Rønland. De gule markeringer er borer og dræn, (LE Consult/FMC. 2018). (KE- og MP-1-områderne eksisterer ikke længere, idet oprensning er tilendebragt, og borer er fjernet).



Afgørelsen vedrører afværgeprojekter for gamle forureninger i følgende områder på Rønland, som disse fremgår af figur 4.1.1 og omstående tabel:

- Produktionsområdet, herunder Pirimifosområdet, undtagen IPE-området (som er en ny forurening med isopropyl-acetat og paranitrophenol),
- Sydområdet
- Østområdet, herunder drænet mellem Østområdet og Produktionsområdet
- Skorstensområdet

Afværgeprojekterne for gammel jordforurening omfatter oppumpning og rensning af grundvand fra en række dræn og boringer samt kontrol med stofindhold (monitoring) og grundvandsspejl (pejling):

Område	Afværgepumpning		Egenkontrol jf. Aftale Jord A1	
	Dræn	Boringer	Monitoring	Pejling
Produktionsområdet	Regnvandsbassin 2: F2D01 og F2D02 G6F03, G6F06 Xylendrænet ved råvaretanklager (G2). Ikke tildelt ID-nr.	F2F01 G3F01 G6F03 G6F04 H3F01 H4F01 I6F01 I6F02	B6P01, B7P02, D2P01, D2P02, E1P04, E1P05, E1P06, E2P02, E2P08, E2P09, E2P10, F2P01, F2P02, F2P03, F2P10, F2P11, F2P12, F2P13, F2P14, F2P15, F2D01, F2D02, F6P02, G3F01, G3P08, H4P03, H6P09, G6F01, G6F02, G6F03, G6F04, G6P12	B7P01, C9P02, D2P02, D4P02, D7P04, E1P04, E1P05, E1P06, E2P04, E2P05, E2P06, E2P08, E2P09, E2P10, E3P02, E4P02, E6P02, E6P06, E7P03, F2P01, F2P02, F2P03, F2P10, F2P11, F2P12, F2P13, F2P14, F2P15, F3P03, F4P02, G3P07, G6P04, H4P03, H4P02, H6P03, H6P10
Pirimifos-området	Krydsdræn: C4D01 = C4A01	C4F01, C4F02, C4F03,	C4A01, iC4F01, C4F02, C4F03, C4P08	C4P01
Skorstensområdet		J8F01 J8F02 J8F03	I9P03, I9P04, JoP02, J8F01, J8F02, J8F03, J9P03, KoP01, K9P01, K9P02, K9P03, J8P17, J8P18	I8P01, I8P03, I9P01, I9P02, J8P03, J8P15, J9P01, J9P03, JoP01, JoP02, K8P02, K9P01
Østområdet	4 krydsdræn: D9D01, E9D01, GoD01 og HoD01 NØ-dræn: D9D02 Omfangsdræn ved Svovlgruber: E8A01 og F8A01 Vestdræn: G8D01, F7D01 og E7D01	G9F02	4 Krydsdræn: D9D01, E9D01, GoD01 og HoD01 NØ-dræn: D9D02 Omfangsdræn svovlgruber: E8A01 og F8A01 Vestdræn: E7D01 C9P02, D9P01, D8P05, 8P07, D8P08, D9P03, D9P04, D9P05, E7D01, E8P02, E8P03, E9P02, E9P03, E9P05, E9P08, E9F01, EoP01, EoP02, EoP03, F9P01, FoP01, G9F01, GoP01, GoP03, GoP04, H9P01, HoP03	D8P01, D8P03, D8P06, D9P01, D9P04, D9P05, E8P01, EoP02, F9P01, FoP03, G7P03, G8P03, GoP04, H9P01, HoP02, HoP03
Sydområdet	L2D01		K2P29, LiD01, L2D01, L2P04, L2P26, L4P06, M2P07, M2P16, M2P19, M3P06, M4P05, M5P03	L2D01, LiP02, L2P01, L2P04, L2P05, L2P25, L2P26, L2P27, L2P28, L4P05, M2P09, M2P12, M3P04, M5P01
Øvrige områder				I2P01, I2P02, I2P03, I3P02, I6P04 Kølevandskanal Nord, ved start og slut af pejlerunde: KNST og KNSL Kølevandskanal Øst, udløb: PBRT

Med hensyn til pejlingerne er der siden ændringen af aftale Jord A1 (31. maj 2011), placeret diverse (tryk-/niveaumålere) i en række af pejle-boringerne. Disse diverse er også omfattet af nærværende afgørelse.



Bilag 3 til afgørelse af 12. oktober 2021 om afværgeprojekter for gammel jordforurening på Rønland

Virksomheder
J.nr. 2019-1355
Ref. ANTKR
Den 1. juli 2020

Notat om efterlevelse af to påbud

Miljøstyrelsen har i forbindelse den igangværende regelmæssige 10-årige revurdering af miljøgodkendelsen for Cheminova A/S foretaget en gennemgang af vilkårene vedr. gamle jordforureninger på Rønland. Formålet har bl.a. været at vurdere hjemmel til og indhold af de stillede vilkår, som er baseret på påbud og godkendelser fra starten af 1980'erne.

Påbuddene er oprindelige meddelt af Ringkjøbing Amtskommune. Ved strukturreformen i 2007 overgik tilsyns- og godkendelseskompetencen med Cheminova A/S fra Ringkjøbing Amt til Miljøcenter Aarhus, nu Miljøstyrelsen. I de følgende afsnit er påbuddenes ordlyd gengivet, og det er kort beskrevet, hvordan de enkelte punkter er efterlevet

Østområdet/Svovlgruberne – Miljøstyrelsens klage-afgørelse af 29. juni 1982.

Påbuddets/afgørelsens ordlyd er citeret med sort ikke-kursiv skrift. Det oprindelige påbud er meddelt af Ringkjøbing Amt den 30. juni 1981. Bemærk, at en del tidsfrister er ændret ved ankesagsbehandling (Miljøankenævnet 23. december 1982) og senere fristforlængelser.

Miljøstyrelsens vurdering dd af de enkelte punkter er skrevet med rød/kursiv:

I. Den løbende produktion.

Deponering i det nuværende depot (svovlgruberne) af affaldssvovl fra den løbende produktion skal bringes til ophør.

Al deponering af svovl i gruberne ophører i forsommeren 1983.

For så vidt angår granuleret svovl, skal deponeringen ophøre den 15. september 1982. Granuleret svovl, der efter denne dato ikke umiddelbart kan oparbejdes til rensat genbrugssvovl, skal opbevares i såkaldte "big bags" eller andre egnede beholdere og oplagres på en plads, der er godkendt af miljøstyrelsen.

Al deponering af granuleret svovl ophører i sommeren 1982, og svovl fra produktionen oparbejdes herefter løbende.

For så vidt angår andet svovl, skal deponeringen ophøre den 1. januar 1983. Andet svovl, som efter denne dato ikke umiddelbart kan granuleres, skal opbevares i plastforede jerntromler med låg eller i anden egnet beholderstype og opbevares på en plads, der er godkendt af miljøstyrelsen.

Al deponering af svovl i gruberne ophører i forsommeren 1983, og svovl fra produktionen oparbejdes løbende. Der er ikke oplagrede mængder, der ikke umiddelbart kan granuleres.

Såfremt andre beholdere end forannævnte "big bags" eller plastforede jerntromler ønskes anvendt, skal de godkendes af miljøstyrelsen.

Ikke relevant.

Miljøstyrelsen har herved lagt vægt på, at virksomheden p.t. arbejder med forsøg med granulering af "andet" svovl. Det er endvidere for styrelsen oplyst, at virksomheden for tiden arbejder med et forsøgsanlæg vedrørende oparbejdning af såvel granuleret svovl fra den løbende produktion som fra gruberne. Resultaterne heraf vil være af betydning for de tekniske muligheder for etablering af et egentligt produktionsanlæg.

Krav I vurderes at være efterlevet

II. Sikring mod udvaskning af det nuværende depots indhold.

- A. Inden 1. august 1982 skal de dele af det nuværende depot, som allerede er opfyldt, overdækkes vandtæt.
Depotet er vandtæt overdækket i juni 1982 (overstøbt).

- B. Virksomheden skal endvidere inden udgangen af 1982 have etableret en sikring, der effektivt afskærer vandret grundvandsgennemstrømning gennem depotet og gennem jordlaget under depotet så vidt muligt i hele den dybde, hvor kontaminering har fundet sted. Sikringen kan f.eks. være et omfangsdræn eller sugespids med passende korte mellemrum så tæt omkring depotet som muligt. Ved valg af løsninger kan erfaringerne fra det igangværende Isotopcentral-projekt indgå i overvejelserne.
*Projekt indsendes til Miljøstyrelsen 5. juli 1982, og yderligere detaljer 20. juli 1982.
Miljøstyrelsen godkender projekt 21. februar 1983. Projekt er udført og er stadig i drift.*
- C. Amtsrådets tilladelse til udledning af drænvand etc. skal indhentes.
Amtet meddeler vandindvindings- og udledningstilladelser med kontrolprogram 26. april 1983. Der er stadig tilladelse til udledning af vand fra afværgeprojekter. Spildevandsudledning reguleres i dag af vilkår i e-miljøgodkendelsen (<https://cheminova.aar.mim.dk/miljogodkendelse/Miljogodkendelser.asp?kapitelid=11&afsnitid=78&firsthit=1>).
- D. Projekt for sikringen skal forinden udførelsen være indsendt til miljøstyrelsens godkendelse.
*Projekt indsendes til Miljøstyrelsen 5. juli 1982, og yderligere detaljer 20. juli 1982.
Miljøstyrelsen godkender 21. februar 1983*

Krav II vurderes at være efterlevet

III. Oprensning af undergrunden øst for svovlgruberne.

- A. Oprensning af undergrunden øst for svovlgruberne skal iværksættes efter den fremgangsmåde, som på grundlag af resultaterne af Isotopcentralens undersøgelse, må anses for mest velegnet. Projekt for oprensningen skal forelægges amtsrådet til godkendelse inden august 1982.
*Projekt indsendes til Miljøstyrelsen 5. juli 1982 (Miljøstyrelsen videregiver til amtet 12. juli), og yderligere detaljer 20. juli 1982.
Miljøstyrelsen godkender 21. februar 1983. Projekt er udført og er stadig i drift.*

Amtsrådet træffer herunder afgørelse om meddelelse af eventuel fornøden tilladelse til udledning af op-pumpet og behandlet vand gennem virksomhedens eksisterende spildevandsanlæg.
Amtet meddeler vandindvindings- og udledningstilladelser for afværgeprojekt med kontrolprogram 26. april 1983.

- B. Virksomheden skal senest 3 måneder efter modtagelse af denne afgørelse til amtsrådets godkendelse fremsende et forslag til kontrolprogram, der vedrører grundvandstilstanden øst for depotet og funktionen af afværge- og drænpumper.
*Forslag til egenkontrolprogram er fremsendt.
Kontrolprogram er fastlagt i amtets tilladelse af 26. april 1983.
I § 38-miljøgodkendelse fra 1988 er der vilkår om, at omfang af kontrol med oprensningen aftales mellem virksomheden og amtskommunen (vilkår 12.2.2). Jf. vilkår 7.1 i 2006-afgørelsen skal virksomheden gennemføre et måleprogram for alle afværgeprojekterne, og omfanget fastlægges i en aftale.*

Indenfor dette kontrolprogram kan Ringkjøbing amtsvandværn lade laboratorieundersøgelserne i forbindelse med et årligt tilsyn udføre for virksomhedens regning.
Ikke relevant

Krav III vurderes at være efterlevet

IV. Opgravning af det nuværende depot.

Det nuværende depots indhold skal fjernes.

I 1997 er svovl deponeret i gruberne i perioden 1974-83 fjernet. Ved udgangen af 2013 er svovl deponeret 1966-73 blevet fjernet. I 2014-15 vurderes at selve betonkonstruktionen ikke udgør en forureningsfare, og 2. februar 2016 træffer Miljøstyrelsen afgørelse om, at der ikke meddeles yderligere påbud.

Opgravningen skal påbegyndes senest den 1. juli 1983 og være tilendebragt senest den 1. juli 1993.
Prøveopgravning påbegyndes 1983. Endeligt projekt godkendes 13. sept. 1985.

Virksomheden skal i god tid inden 1. juli 1983 udarbejde et projekt med tidsplan for opgravning, oparbejdning og disponering af depotets indhold. Projektet indsendes til miljøstyrelsens godkendelse.

Projekt er indsendt i 1983. Hele depotets indhold er fjernet ved udgangen af 2013.

På grundlag af en vurdering af projektet samt Isotopcentralens projekt vedrørende afskæring af udsivning fra depotet og oprensning af undergrunden øst herfor træffer miljøstyrelsen endelig afgørelse vedrørende depotets fjernelse. Denne afgørelse vil til sin tid kunne påklages til Miljøankenævnet.

I forløbet 1981-1994 er truffet flere afgørelser, som er behandlet i klagesystemet. Ingen af klagerne går dog på selve indretningen af afværgeforanstaltningerne. Hele depotets (indhold) er fjernet ved udgangen af 2013.

Miljøstyrelsens afgørelse af 3. februar 2016 er annonceret med klagevejledning.

Krav IV vurderes at være efterlevet

Samlet vurderes, at hele påbuddet er efterlevet.

Sydområdet (DMT-forurening) – Ringkjøbing Amts påbud af 26. april 1983

Forureningen med Dimethoat (DMT) blev opdaget ultimo marts 1983, og 6. april 1983 aftalte Ringkjøbing Amtskommune og A/S Cheminova forskellige afhjælpende foranstaltninger. Aftalen danner grundlag for et påbud (§ 42) af 14. april 1983. Dette påbud erstattes af et uddybende påbud (§ 42) den 26. april 1983.

Påbuddenes ordlyd er citeret med sort ikke-kursiv skrift. Miljøstyrelsens vurdering dd af de enkelte punkter er skrevet med rød/kursiv:

Påbud 14. april 1983 (**Bemærk at dette påbud erstattes af påbud af 26. april 1983**)

Den mellem amtsvandvæsenet og A/S Cheminova indgåede aftale er den 8. april 1983 forelagt amtsrådets udvalg for teknik og miljø. Udvalget vedtog med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 at meddele følgende afgørelse:

1) A/S Cheminova etablerer den 6. april 1983 en afspærring før udløbet af kølevandsgrøften ved højvandsklappen på Rønlands sydkyst. Afspærringen udføres således, at overflade-/grundvand fra grøften nordvest for højvandsklappen kan passere uhindret ud i fjorden.

Cheminova meddeler i 1986, at kølevandsgrøften sløjfes. Den erstattes af en lukket rørledning med andet forløb. Kølevandsgrøften ses ikke på luftfoto 1987. Punktet er ikke længere relevant.

2) Samtidigt opstilles en dykpumpe i grøften nærmest Cheminovas forsøgsafdeling, idet det formodes, at kilden til forureningen mest sandsynligt findes nærmest forsøgsafdelingen.

Se punkt 1.

3) A/S Cheminova starter den 6. april 1983 under amtsvandvæsenets overvågning opgravninger med henblik på udtagning af grundvandsprøver i området omkring forsøgsafdelingerne. Cheminova varetager analyse- og rengøringsarbejde, mens amtsvandvæsenet udtager prøver til kontrolanalyser på offentligt laboratorium.

Afløst af krav nr. 3 i påbud af 26. april 1983 om det forurenede felt, se nedenfor.

4) Det fra grøften oppumpede grund- og overfladevand pumpes foreløbigt til Cheminovas spildevandsanlæg med henblik på afledning til Vesterhavet.

Alt vand fra afværgeprojekter på Rønland behandles i Cheminova spildevandsanlæg og må udledes i overensstemmelse med vilkår for Spildevandsudledning i e-miljøgodkendelsen (<https://cheminova.aar.mim.dk/miljogodkendelse/Miljogodkendelser.asp?kapitelid=11&afsnitid=78&firsthit=1>).

5) Denne pumpning fortsættes indtil amtsrådet tillader andet. Det er efter den 8. april 1983 konstateret, at der i grundvand nær tanklager for Dimethoatproduktionen findes indtil ca. 100 mg/l Dimethoat i grundvandet. Den mellem amtsvandvæsenet og Cheminova indgåede aftale om at dette vand ledes til renseanlæg for Dimethoatspildevand forinden udledning til Vesterhavet bekræftes hermed.

Kølevandsgrøften findes ikke længere, se pkt. 1. Alt vand fra afværgeprojekter på Rønland behandles i Cheminova spildevandsanlæg.

Påbuddet vurderes at være efterlevet

Påbud 26. april 1983

Amtsrådets udvalg for teknik og miljø har den 22. april 1983 vedtaget, med hjemmel i miljølovens § 42 at meddele A/S Cheminova følgende afgørelse:

1. Afspærringen af den tidligere kølevandsgrøft og bortpumpning af grundvand, der løber til denne skal opretholdes indtil det overfor amtsvandvæsenet er dokumenteret at genoptagelse af udledningen er ubetænkelig.

A/S Cheminova skal ugentligt udtage en vandprøve fra hver ende og fra midten af den afspærrede del af grøften. Prøverne analyseres for Dimethoat og resultaterne skal ugentligt tilsendes amtsvandvæsenet.

Den åbne kølevandsgrøft er senere nedlagt, se pkt. 1 ovenfor. Der er etableret en ny rørledning med andet forløb, som leder kølevandet til Nisum Bredning. Punktet er ikke længere relevant.

2. Oppumpningen af forurenede grundvand gennem de 3 etablerede indvindingsboringer skal ske således, at den tilstrækkelige sænkning af grundvandspejlet opnås, således at udsivningen til den tidligere kølevandsgrøft ikke vil kunne ske, før endelig oprensning har fundet sted. Rapport over udførte vandspejlspejlinger og beregninger til dokumentation for, at en sådan tilstand kan opretholdes uanset nedbørsmængden, skal tilsendes amtsvandvæsenet inden 14 dage.

Denne rapport skal desuden indeholde beregninger til belysning af den forventede længde af oprensningsperioden.

Der skal foretages en løbende registrering af de oppumpede vandmængder samt vandets indhold af Dimethoat. Disse data sendes hver uge til amtsvandvæsenet.

*Jf. 1988-afgørelsen (vilkår 12.1.1) skal omfang og udformning af årlig redegørelse for **samtlig**e afværgeforanstaltninger aftales med amtskommunen. Antal indvindingsboringer er senere ændret, og boringerne er til sidst erstattet af et dræn. Krav til omfang af fremsendelse af data til tilsynsmyndigheden (i dag Miljøstyrelsen) fremgår pt af "aftale" Jord A1 i e-miljøgodkendelsen (<https://cheminova.aar.mim.dk/miljogodkendelse/Miljogodkendelser.asp?kapitelid=11&afsnitid=78&firsthit=1>).*

3. Til kontrol med oprensningsprocessens forløb, skal A/S Cheminova fra 5 boringer langs randen af det forurenede felt (boringerne nr. 9, 11, 16, 17 og 20) analysere vandprøver for Dimethoat.

Analyseringen skal den første måned ske hver anden dag og derefter ugentligt. Resultaterne tilsendes amtsvandvæsenet hver uge.

Amtsvandvæsenet vil i oppumpningsperioden udtage stikprøver til kontrol.

I marts 1986 accepterer amtet ændring af egenkontrollen. I 1988-afgørelsen (om miljøgodkendelse) står blot, at analyseprogram aftales mellem amt og virksomhed (vilkår 12.1.2). Boringer er i 1989 erstattet af et dræn. Oprensningsprocessen følges stadig, men der er ikke detekteret dimethoat siden 2009.

4. Svagt forurenat vand (max. 10 mg Dimethoat pr. liter), der oppumpes fra den tidligere kølevandsgrøft, kan fortsat pumpes direkte til spildevandsbassinerne.

Ophørt, se punkt 1 ovenfor. Punktet er ikke længere relevant.

5. Vand fra indvindingsboringer, gravede huller, dræn m.v. skal renses ved behandling (sur hydrolyse) i renseanlæg for Dimethoatproduktionen. Det rensede vand må ikke foranledige en forøgelse af niveauet af den hidtidige udledning til Vesterhavet af Dimethoat fra produktionsspildevandet.

Dette krav skal overholdes således:

a. enten ved at A/S Cheminova om nødvendigt øger effekten eller kapaciteten af det eksisterende renseanlæg, - eventuelt ved supplerende rensning gennem aktivt kul, eller

b. ved at produktionen af Dimethoat nedsættes forholdsmæssigt.

Alt vand fra afværgeprojekter på Rønland behandles i Cheminova spildevandsanlæg og en række enkeltstoffer, bl.a. dimethoat, reguleres via udlederkrav, som findes i e-miljøgodkendelsens afsnit Spildevandsudledning.

Til kontrol med overholdelsen heraf skal der dagligt foretages analyse af Dimethoat i afløbsvandet fra renseanlægget. Resultaterne til sendes amtsvandvæsenet ugentligt.

Egenkontrol er siden ændret, og udføres for bl.a. dimethoat jf. gældende udledningstilladelse, som er en del af e-miljøgodkendelsen.

6. A/S Cheminova er forpligtet til uopholdeligt at kontakte amtsvandvæsenet, såfremt der sker ændringer i de forhold, der ligger til grund for nærværende afgørelse.

Der er så vidt vides ikke undladt kontakt ved ændringer.

(Der er tilsvarende vilkår i gældende e-miljøgodkendelse.)

Påbuddet vurderes at være efterlevet



Bilag 4 til afgørelse af 12. oktober 2021 om afværgeprojekter for gammel jordforurening på Rønland

NOTAT

Juridiske forhold ved afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland

Dette notat omhandler kun afværgeforanstaltninger, som er etableret i perioden 1977-1989.

Indledning

Miljøstyrelsen har foretaget nedenstående juridiske vurdering for at få klarhed over egne hjemler og den fremtidige regulering af Cheminova A/S' afværgeprojekter på Rønland.

Historisk redegørelse og øvrige faktiske oplysninger følger af "Notat om baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland", dateret 28. august 2019.

Overordnet kan siges, at gennem tidens løb har flere myndigheder foretaget sagsbehandling i forhold til afværgeprojekterne, og rollefordelingen har ikke altid været klar. Miljøstyrelsen vurderer derfor, at det i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen har været nødvendigt at afklare, om afværgeprojekterne, herunder bestemte vilkår, fortsat skal indgå i miljøgodkendelsen.

Cheminova er endnu ikke hørt og har ikke på eget initiativ i forbindelse med revurderingen tilkendegivet deres holdning til afværgeprojekterne, herunder om virksomheden ønsker at fortsætte afværgeprojekterne, eller om de ønsker at ophøre med at drive disse.

Miljøstyrelsens fortolkning af reglerne kan have afgørende betydning for virksomhedens retssikkerhed og offentlige udgifter til oprensning, og den fremtidige sagsbehandling kan medføre betydelige interesse fra interessenter i sagen.

Der er foretaget juridisk vurdering af følgende overordnede spørgsmål:

1. Skal vilkår Jord 1.1 i den gældende miljøgodkendelse om afværgeforanstaltninger overfor gamle jordforureninger (før 1. januar 1992) fastholdes?
2. Hvad er betydningen af to meddelte påbud fra Ringkøbing Amt?

Detaljerede spørgsmål og Miljøstyrelsens vurderinger fremgår umiddelbart herefter.

Juridisk vurdering

Miljøstyrelsen har vurderet nedenstående spørgsmål:

1. Skal vilkår Jord 1.1 i den gældende miljøgodkendelse fastholdes?

"JORD 1.1

Afværgeprojekterne skal til en hver tid være indrettet, så der ikke sker spredning på eller udvinning af forurenede grundvand fra Rønland. Virksomheden skal således sikre sig, at der ved ændringer ikke sker en forværring af forureningsbilledet."

Miljøstyrelsen anser vilkår Jord 1.1 som det afgørende nøglevilkår, mens vilkår Jord 7.1, 7.2 og 7.4 er afledte egenkontrol-vilkår (se evt. "Notat om baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland", dateret 28. august 2019).

- a. Miljøstyrelsen vurderer ikke, at der er hjemmel til i en miljøgodkendelse at regulere afværgeprojekter, som skal oprense eller hindre spredning af gamle jordforureninger.

Miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33, og efterfølgende revurderinger af disse efter miljøbeskyttelseslovens § 41, regulerer "fremtidig" forurening og ikke genopretning eller oprensning af jordforurening. Sidstnævnte vil typisk være reguleret i påbud meddelt efter miljøbeskyttelsesloven § 69 eller i påbud efter jordforureningsloven efter 2001.

Miljøstyrelsens vurdering er, at vilkår om afværgeprojekterne i miljøgodkendelsen, som skal revurderes, bygger på udmeldinger fra daværende myndigheder om ansvar. De to meddelte påbud har udmøntet sig i ansøgninger om afværgeprojekter og er derfor sidenhen indarbejdet i miljøgodkendelsen. Siden er der gennem retspraksis fastslået begrænsninger i hjemlen for de meddelte påbud. Se nedenfor under pkt. 2.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at vi derfor ikke kan fastholde eller skærpe vilkår for afværgeprojekterne. De vilkår, som Miljøstyrelsen mener at kunne fastholde, vil være sædvanlige vilkår i den udledningstilladelse, som vi er myndighed på.

Vilkår, som Jord 1.1, der forudsætter/kræver vandindvinding må kommunen forholde sig til som myndighed for vandindvindingstilladelser, jf. vandforsyningsloven. Miljøstyrelsen har sendt kopi af tilladelserne til Lemvig Kommune, da kommunen har oplyst, at de ikke umiddelbart kan finde disse informationer i eget arkiv. Øvrige forhold, f.eks. jf. vilkår 7.1, 7.2 og 7.4, vedr. afværge og vurdering af omfanget af de fremtidige afværgeprojekter for de ældre jordforureninger agter Miljøstyrelsen at overdrage til Region Midtjylland, som er myndighed.

Miljøstyrelsen vil opretholde og evt. revurdere vilkår i miljøgodkendel-

sen/udledningstilladelsen for den samlede spildevandsudledning fra rensningsanlægget til Vesterhavet, så det sikres, at vandet fra afværgeprojekterne ikke medfører utilfredsstillende miljøforhold.

Miljøstyrelsen har således samlet vurderet, at styrelsen ikke har hjemmel til at stille vilkår vedr. afværgeprojekterne for de nævnte ældre forureninger i miljøgodkendelsen, og at det er uden betydning, om formålet med afværgeprojektet er oprensning eller at hindre en spredning/udsivning til omgivelserne.

- b. *Vil vurdering af hjemlen stille sig anderledes, såfremt Cheminova i forbindelse med revurderingen skriftligt skulle tilkendegive, at virksomheden ønsker at fortsætte afværgeprojekterne som en slags "biaktivitet" og på vilkår i en revurderingsafgørelse, som svarer til de nuværende vilkår?*

Miljøstyrelsen vurderer, at afværgeprojekterne ligger meget på kanten af de biaktiviteter, som sædvanligvis reguleres i miljøgodkendelser med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33. Afværgeprojekterne medfører ikke (øget) forurening i form af luft, støj eller affald, men alene en strøm af spildevand, som allerede er reguleret i udledningstilladelsen.

Med henvisning til svaret på spørgsmål 1 a kan det medføre en uklar fordeling af myndighedsrollerne, hvis Miljøstyrelsen efterkommer et evt. ønske fra Cheminova om i miljøgodkendelsen at indarbejde vilkår til afværgeprojekterne for de gamle forureninger, mens Region Midtjylland samtidig er myndighed for de gamle forureninger.

Miljøstyrelsen vurderer, at vi ikke har hjemmel til at regulere afværgeprojekterne, selvom Cheminova måtte ønske dette.

2. Hvad er betydningen af to meddelte påbud fra Ringkøbing Amt?

- a. *Har følgende to påbud meddelt af Ringkøbing Amt fortsat retsvirkning?*

Det første påbud omhandler Østområdet, 30. juni 1981, som ændret af Miljøstyrelsen (første ankeinstans) 29. juni 1982, og stadfæstet af MAN (anden klageinstans) 23. dec. 1982.

Det andet påbud omhandler Sydområdet, 26. april 1983.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at vi ikke har hjemmel til at påbyde afværge af jordforureningen. Det er i den forbindelse uden betydning, at de oprindelige påbud har været behandlet i det administrative klagesystem, da behandlingen her også ligger før den efterfølgende afklaring af rækkevidde af hjemler hos domstolene.

De oprindelige påbud fra 1980'erne er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42. Senere højesteretsdomme (U.2006.1531 H) har imidlertid fastslået, at miljøbeskyttelseslovens § 42 (eller miljøbeskyttelseslovens § 41,

som senere er anvendt af amtet) ikke rummer hjemmel til de meddelte påbud, da bestemmelsen tager sigte på fremtidig forurening og ikke på oprensning af forurening, som har fundet sted.

Der er i dag heller ikke tvivl om, at der for påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 om genopretning skal foreligge et ansvarsgrundlag i form af uagtsom adfærd, culpa. Et ansvarsgrundlag kan måske findes i Miljøerstatningsloven, der trådte i kraft 1. juli 1994, som tillægger bl.a. denne type virksomhed et objektivt ansvar for forurening. Dette ansvarsgrundlag gælder dog kun for forurening sket efter 1. juli 1994.

Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1 nr. 2, som giver hjemmel til at meddele påbud om genopretning, blev først indført i ved ikrafttræden af miljøbeskyttelsesloven fra 1991, den 1. januar 1992. Bestemmelsen er betinget af, at der foreligger ulovlige forhold. Udledning af forurenede stoffer til jord og grundvand er ikke tilladt.

I forhold til ordlyd og efterkommelse kan man herudover for Østområdet anlægge den betragtning, at der er meddelt et påbud om, at oprensning af undergrunden skal iværksættes, jf. "bedst egnede projekt"¹. Cheminova har indsendt projektet, og amtet har efterfølgende meddelt de nødvendige vandindvindings- og udledningstilladelser, som sikrer, at projektet kan gennemføres.

Miljøstyrelsen har ikke fundet oplysninger om, at amtet har truffet en afgørelse om egentlig godkendelse af projektet, som krævet i Miljøstyrelsens påbud, f.eks. i form af et påbud om, at projektet skal gennemføres. De meddelte indvindings- og udledningstilladelser kan ses som en indirekte accept af projektet.

I forhold til ordlyd og efterkommelse kan man for Sydområdet anlægge den betragtning, at påbuddet dels går på at hindre udsivning til Nisum Bredning via en kølevandsgrøft, som siden er nedlagt, og dels på overvågning af oprensningens forløb via boringer, som i 1989 er erstattet af et dræn med en tilsvarende funktion. Påbuddet indeholder ikke et direkte vilkår om, at Cheminova skal oprense forureningen. De påbudte aktiviteter er udført og senere ændret. Dette kan tale for at selve påbuddets ordlyd er efterlevet.

Miljøstyrelsen finder ikke, at der er grundlag for at antage, at de to påbud fortsat har retsvirkning i forhold til, at der skal ske oprensning, og at vi således skal håndhæve disse. Der henvises særligt for Sydområdet til påbuddets ordlyd.

b. *Hvem er rette adressat for et evt. påbud?*

¹ Formuleringen anvendes i vilkår i Miljøstyrelsens afgørelse af 29. juni 1982, som er stadfæstet af MAN 23. december 1982: "Oprrensning af undergrunden øst for svovlgruberne skal iværksættes efter den fremgangsmåde, som på grundlag af resultaterne af Isotopcentralens undersøgelse, må anses for mest velegnet. Projekt for oprrensningen skal forelægges amtsrådet til godkendelse inden 1. august 1982."

Miljøstyrelsen har foretaget en vurdering af, om adressaten i sagen er den oprindelige juridiske person A/S Cheminova (cvr. 34629218), som nu hedder AURIGA Industries A/S, eller den juridiske person, som udnytter de gældende miljøgodkendelser og driver afværgeprojekterne i dag, dvs. Cheminova A/S (cvr. 12760043). Bemærk miljøbeskyttelseslovens § 83a, stk. 1, om rådighed, skæringsdato 10. februar 1999.

Miljøstyrelsen vurderer, at rette ansvarlige er A/S Cheminova nu AURIGA Industries A/S (cvr. 34629218), da denne juridiske person var driftsherre/-ansvarlig på forureningstidspunktet.

c. Hvad med de geografiske områder, hvor der ikke er meddelt påbud?

For Produktionsområdet, Pirimifosområdet, og Skorstensområdet er afværgeforanstaltningerne udført alene på grundlag af ansøgning fra Cheminova, hvorefter der i miljøgodkendelserne er fastlagt/aftalt minimumskrav for op-pumpede vandmængder og et egenkontrolprogram.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at der er tale om "frivillige" aktiviteter. Hvis Cheminova meddeler, at de agter at stoppe disse afværgeprojekter, kan Miljøstyrelsen derfor ikke gøre andet end at tage oplysningen til efterretning og orientere Lemvig Kommune og Region Midtjylland, jf. vores vurderinger under spørgsmål 1. Der fremgår her, at kommunen og regionen er rette myndigheder for hhv. vandindvinding og gamle forureninger, og at Miljøstyrelsen kun er myndighed for virksomhedens udledningstilladelse til Vesterhavet.

Konklusion

Miljøstyrelsen vil på baggrund af ovenstående juridiske vurdering foretage sig følgende i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen for Cheminova A/S:

- Vilkår om afværgeprojekterne slettes ved revurdering af miljøgodkendelsen.
- Miljøstyrelsen tager ved revurdering af miljøgodkendelsen/udledningstilladelsen for det samlede spildevand udgangspunkt i, at de nuværende afværgeprojekter fortsætter på frivillig basis, medmindre en høring bibringer andre oplysninger. Det betyder, at der fastsættes vilkår, som sikrer mulighed for fortsat rensning og udledning af vandmængder svarende til indvindingstilladelserne, herunder vilkår om udlederkrav (grænseværdier) for relevante stoffer fra afværgeprojekterne samt egenkontrol hermed.
- De igangværende afværgeprojekter betragtes som frivillige. Oplysninger om afværgeprojekterne overdrages til Region Midtjylland, som er myndighed for gamle jordforureninger.



FMC Agricultural Solutions A/S
Thyborønvej 78
DK-7673 Harbøre
Denmark
+45 9690 9690
www.fmc.com
CVR No. DK 12 76 00 43

Miljø- og Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen Virksomheder
Lyseng Allé 1
8270 Højby

15. november 2020

IMJ

Att.:

Morten R. Østergaard
Anders T. Kristensen

Fremsendt til Miljøstyrelsens eBoks

Miljøstyrelsens j.nr. 2019-1355 – Partshøring vedrørende afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser eller genopretning i forhold til afværgeprojekter for gamle forureninger på Rønland samt om revurdering af Cheminova A/S' miljøgodkendelsesvilkår for afværgeprojekter for gamle forureninger på Rønland (Thyborønvej 78, 7673 Harbøre)

Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) og AURIGA Industries A/S (tidligere A/S Cheminova), samlet "Virksomhederne", har modtaget Miljøstyrelsens partshøringsbrev af 8. oktober 2020 med tilhørende bilag.

Virksomhederne har gennemgået høringsbrevet og det bagvedliggende materiale i samarbejde med Virksomhedernes eksterne miljøretlige rådgiver og har følgende bemærkninger:

1. Indledning

Vi vil i det følgende særskilt kommentere på:

- A. Konstaterende tilsynsbeslutning om efterlevelse af påbud fra henholdsvis 1981/1982 og 1983.**
- B. Ophævelse af vilkår i miljøgodkendelse af 21. november 2006/15. december 2006 (Vilkår vedrørende afværgeforanstaltninger i forhold til gamle jordforureninger på Rønland) (Vilkårene 1.1/2, 7.1/1, 7.2/2 og 7.4/2, der alle vedrører "JORD").**
- C. Påtænkt afgørelse om at afstå fra yderligere påbud vedrørende de gamle, kendte, forureninger i områderne:**
 - Produktionsområdet, inkl. Pirimifos-området,
 - Sydområdet,
 - Østområdet, og
 - Skorstensområdet

Virksomhederne har, som bekendt, den 16. september 2019 overfor Miljøstyrelsen tilkendegivet deres position i forhold til de beskrevne forhold som følger:

"FMC is, however, prepared to continue a voluntary effort to maintain remediation measures at site at Rønland at a level similar to the current set up. FMC would welcome the opportunity to discuss the framework for such a voluntary effort in a meeting with DEPA and the Regional Authorities (Region Midtjylland) in the nearest future."

Dette tilsagn om forhandlinger vedrørende frivillig opretholdelse af afværgeforanstaltninger står fortsat ved magt.

Virksomhederne hilser det velkomment, at Miljøstyrelsen, i forbindelse med den igangværende revurdering af Cheminova A/S' hidtidige miljøgodkendelse, skaber klarhed over retsgrundlaget.

Det fremtidige retsgrundlag for Virksomhedernes drift, under forudsætning af, at de som høringsudkast fremsendte afgørelser meddeles endeligt, vil herefter være den kommende miljøgodkendelse, eventuelle frivillige aftaler om fortsat afværge i forhold til de gamle forureninger (en civilretlig aftale) samt Regionens offentlige undersøgelses- og afværgeindsats i henhold til jordforureningslovens kapitel 3.

2. Bemærkninger til afgørelsesudkastet for så vidt angår pkt. A ovenfor ("*Konstaterende tilsynsbeslutning om efterlevelse af påbud fra henholdsvis 1981/1982 og 1983*")

Miljøstyrelsen lægger op til at konstatere, at de to påbud af henholdsvis 30. juni 1981/1982 (MAN) og 26. april 1983, meddelt af Ringkjøbing Amtskommune, er efterlevet. Når denne konstatering måtte være endeliggjort, vil påbuddene ikke længere have nogen forpligtende virkning i forhold til de oprindelige påbudsadressater.

Konstateringen er juridisk velfunderet, og Virksomhederne finder, at konstateringen er hensigtsmæssig. Virksomhederne kan derfor fuldt ud tilslutte sig konstateringen.

3. Bemærkninger til afgørelsesudkastet for så vidt angår pkt. B ovenfor ("*Ophævelse af vilkår i miljøgodkendelse af 21. november 2006/15. december 2006 (Vilkår vedrørende afværgeforanstaltninger i forhold til gamle jordforureninger på Rønland) (Vilkårene 1.1/2, 7.1/1, 7.2/2 og 7.4/2, der alle vedrører "JORD")*")

Miljøstyrelsen lægger i høringsudkastet op til at træffe afgørelse i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41 og § 72, stk. 3, hvorved Miljøstyrelsen ophæver fire jordvilkår indsat i Cheminova A/S' miljøgodkendelse af 21. november 2006/15. december 2006 vedrørende afværgeprojekter for jordforureninger på Rønland (Vilkår JORD 1.1/2, 7.1/1, 7.2/2 og 7.4/2).

Cheminova A/S er enig med Miljøstyrelsen i, at de anførte vilkår er ulovlige, som beskrevet i Miljøstyrelsens grundige juridiske analyser gengivet i Miljøstyrelsens bilag 4 til høringsbrevet.

Det angives i det juridiske notat, at Miljøstyrelsen ikke vurderer, at der er hjemmel til i en miljøgodkendelse at regulere afværgeprojekter, som skal oprense eller hindre spredning af gamle jordforureninger.

Miljøstyrelsens vurdering harmonerer med de betragtninger, der følger af Højesterets dom gengivet i U 2006.1531 H/MAD 2006.119H, hvor Højesteret fastslog, at påbudsreguleringen i forhold til listevirksomheder, miljøbeskyttelseslovens § 41,

"... efter ordlyden, placeringen i loven og forarbejderne, herunder forarbejderne til den tidligere lovs § 44, stk. 1 (.....) må forstås således, at bestemmelsen tager sigte på foranstaltninger til nedbringelse af den fremtidige forurening fra virksomheden og ikke indeholder hjemmel for et påbud om at foretage oprensning eller andre foranstaltninger i anledning af en allerede stedfunden jordforurening." (Understreget her).

Under henvisning til Miljøstyrelsens juridiske notat, pkt. 1.b, bemærkes det, at Cheminova A/S ikke ønsker en uhjemlet inddragelse af vilkår om afværgeforanstaltninger i forhold til de gamle forureninger som *"biaktivitet"* i tilknytning til den kommende revurderingsafgørelse om miljøgodkendelse.

Der henvises til bemærkningerne ovenfor under pkt. 1 vedrørende Virksomhedernes erklæring om positiv medvirken til indgåelse af en civilretlig aftale med kapitel 3-myndigheden (JFL), Region Midtjylland.

4. Bemærkninger til afgørelsesudkastet for så vidt angår pkt. C ovenfor ("*Påtænkt afgørelse om at afstå fra yderligere påbud vedrørende de gamle, kendte, forureninger i områderne*")

Miljøstyrelsen lægger op til at træffe en begunstigende forvaltningsretlig afgørelse om, at Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed ikke vil meddele påbud om yderligere undersøgelser eller genopretning til Virksomhederne i forhold til de konstaterede, gamle, jordforureninger på dele af Rønland, som angivet nærmere i høringsudkastet, side1 nederst.

Som hjemmelsgrundlag for afgørelsen lægger Miljøstyrelsen op til at henvise til de mulige påbudshjemler (Miljøstyrelsen nævner § 40 og § 41 i jordforureningsloven og § 69 i miljøbeskyttelsesloven).

Det foreslås venligst, rent teknisk, i stedet at henvise til:

"Miljøbeskyttelseslovens § 69, jf. §§ 19 og/eller 28, § 72 og § 41, modsætningsvis, henholdsvis til jordforureningslovens §§ 40 og 41 modsætningsvis."

Afgørelsen om ikke at meddele yderligere påbud vedrørende de gamle forureninger er udførligt og grundigt begrundet under pkt. 2 i høringsbrevet.

Heri har Miljøstyrelsen foretaget en analyse af både forhold, der teoretisk kunne tale for meddelelse af yderligere påbud, og forhold, der direkte taler imod, at der skulle være grundlag for meddelelse af yderligere påbud på det foreliggende grundlag.

Virksomhederne, og Virksomhedernes eksterne miljøretlige rådgiver, er enige i høringsudkastets analyser og konklusioner.

Virksomhederne er opmærksomme på, at Region Midtjylland har rekvireret en retlig vurdering af disse forhold, der foreligger i form af et advokatnotat af 26. februar 2020.

Det er i sagens natur ikke det pågældende advokatnotat, der ses sendt i høring, men Virksomhederne bemærker for god ordens skyld, at Virksomhederne har gennemgået advokatnotatet, og at Virksomhederne på en lang række punkter er uenige i både analyse og konklusioner.

5. Afsluttende bemærkninger

Cheminova A/S (FMC Agricultural Solutions A/S) og AURIGA Industries A/S (tidligere A/S Cheminova) imødeser herefter Miljøstyrelsens endelige afgørelser og tilkendegivelser.

Som anført ovenfor under pkt. 1 ser Virksomhederne frem til at deltage i konstruktive forhandlinger med deltagelse af Region Midtjylland, Miljøstyrelsen og Virksomhederne med henblik på at søge indgåelse af en aftale om frivillige foranstaltninger vedrørende afværge af de gamle forureninger. Der vil i givet fald blive tale om en civilretlig aftale, jf. fx princippet i miljøbeskyttelseslovens § 10.

Med venlig hilsen



Inge Margrethe Jensen
Environmental Manager, Site Rønland

Cc: Advokat Håkun Djurhuus, Bech-Bruun



Afsender: Lemvig Kommune
Rådhusgade 2, 7620 Lemvig

Miljøstyrelsen Virksomheder
Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg



Dato 18-03-2021

Høringssvar til Miljøstyrelsens udkast til afgørelser vedr. gamle jordforureninger på Rønland (MST j.nr. 2019-1355)

Lemvig Kommune har modtaget Miljøstyrelsens udkast til afgørelse om at anse to tidligere meddelte påbud som efterlevet, afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser eller genopretning i forhold til afværgeprojekter på dele af Rønland samt afgørelse om ophævelse af vilkår til afværgeprojekter for gamle jordforureninger i høring.

Kommunen er bl.a. myndighed efter vandforsyningslovens § 26, miljøbeskyttelseslovens § 19 og jordforureningslovens § 8, ligesom forureningerne på Rønland og Høfde 42 har et sådant omfang og en sådan karakter, at kommunen har en generel interesse i, hvordan forureningen håndteres, og at der ryddes op, herunder i videst muligt omfang af forureningen.

Indledningsvist er det afgørende for Lemvig Kommune at fastslå, at opretholdelsen af de samlede afværgeforanstaltninger udgør fundamentet under Lemvig Kommunes praksis efter ovennævnte bestemmelser, idet afværgeforanstaltningerne overflødiggør, at tilsvarende foranstaltninger vilkårsfastsættes som led i meddelelsen af § 19 eller § 8-tilladelserne. Hvis Miljøstyrelsen ophæver det eksisterende offentligretlige grundlag for afværgeforanstaltningerne, vil Lemvig Kommune og Miljøstyrelsen i den række sammenhænge være tvunget til at forholde sig til og vilkårsfastsætte konkrete afværgeforanstaltninger, der sikrer, at jordarbejderne på Rønland ikke giver anledning til forurening af jord, grundvand eller overfladevand.

1. Håndtering af jord – godkendelsespligt efter miljøbeskyttelseslovens § 33

Lemvig Kommune og Miljøstyrelsen har tidligere drøftet, hvordan reguleringen af håndteringen af jordarbejder på Rønland skal håndteres, og der har hidtil været enighed om, at Lemvig Kommunes tidsbegrænsede tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 19 og § 8 var den tilladelsesmæssigt

A01-2 Natur og Miljø
Rådhusgade 2
7620 Lemvig
Telefon: 9663 1200
www.lemvig.dk

Mail: teknik@lemvig.dk
J.nr.: 09.08.00K04-2-20

Ref.: BRHA
Dir.tlf.: 9663 1132



rette fremgangsmåde. Tilladelsen blev oprindeligt meddelt den 25. november 2015, og den blev senest forlænget ved afgørelsen af 20. december 2018, som udløb den 31. december 2019.

Gennem de senere år er det imidlertid blevet klart, at anvendelsesområdet for miljøbeskyttelseslovens § 19 er blevet indskrænket gennem Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis. I nævnets afgørelse af 26. juni 2020 i sag 19/08289 fastslog nævnet, at anvendelse af jord til terrænregulering med det formål at hæve terrænet – og dermed de nye boliger på grunden - for at sikre et bedre lysindfald til boligerne i forhold til skyggevirkningen fra en dagligvarebutik, skulle godkendes efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Kommunen havde meddelt en § 19-tilladelse til anvendelse af 3.000 m³ forurenet jord, men nævnet vurderede, at der var tale om et godkendelsespligtigt anlæg, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K206. Afgørelsen illustrerede meget klart, at jorden anses som affald, selvom den anvendes eller placeres på egen matrikel.

I almindelighed har nævnets praksis vist, at jord, der flyttes, som udgangspunkt er at anse som affald, og selv forholdsvist små mængder er godkendelsespligtige, jf. eksempelvis nævnets afgørelser i NMK-10-00081, NMK-10-00373 og NMK-10-01243, hvor ca. 850 tons henholdsvis 1.200 tons blev anset som godkendelsespligtigt.¹

Den juridiske litteratur og nævnspraksis, som er stadfæstet af domstolene, viser desuden, at miljøgodkendelsen skal anvendes som reguleringsinstrument, hvor afgørelsen har generel karakter.² Kort fortalt skal § 19-tilladelsen være baseret for konkret viden om jordens egenskaber i forhold til sårbarheden på den placering, som der er ansøgt om. Et sådan forudgående kendskab til såvel jorden som placeringen har ikke hidtil været kendetegnende for de meddelte tilladelser, og det er Lemvig Kommunes opfattelse, at en generel tilladelse har en sådan karakter af at være en driftstilladelse, at det rettelig bør være en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5.

Det bemærkes afslutningsvist, at jordhåndteringen efter Lemvig Kommunes opfattelse, hvis den ikke er selvstændig godkendelsespligtig, skal anses som en aktivitet, der er teknisk og forureningsmæssigt forbundet med den godkendelsespligtige aktivitet, som Miljøstyrelsen er godkendelses- og tilsynsmyndighed for, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 1, 2. pkt.

Sammenfattende må Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis udlægges sådan, at der i stort set alle tilfælde, hvor der er tale om jordarbejder, der

¹ Det bemærkes for god ordens skyld, at jord, som er affald, er omfattet af Lemvig Kommunes regulativ for jord, som er affald, og at der er benyttelsespligt, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 3, stk. 2, og § 12, stk. 1.

² Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udgave, 2019, s. 454f. samt nævnets afgørelse i sag NMK-10-00087 og NMK-10-00308, som blev stadfæstet af Højesteret, jf. U.2015.2882H.



indebærer en permanent genplacering af jord, som er affald, er tale om et godkendelsespligtigt anlæg, herunder evt. et deponeringsanlæg, hvis jorden ikke anvendes til formål omfattet af nyttiggørelsesbegrebet.

Hvis Miljøstyrelsen fastholder de fremsendte udkast til afgørelse, vil der fremadrettet ikke være et offentligretligt grundlag for det sikkerhedsnet, som håndteringen af forurenede jord på Rønland i dag hviler på. Det vil derfor være nødvendigt at fastsætte vilkår, der sikrer, at håndteringen af jorden ikke giver anledning til en uacceptabel påvirkning af omgivelserne – dette selvom FMC|Cheminova A/S på frivilligt grundlag vælger af fortsætte de eksisterende afværgeforanstaltninger, idet FMC|Cheminova A/S på et sådant frivilligt grundlag vil kunne vælge at stoppe afværgeforanstaltninger, hvis virksomheden ikke på offentligretligt grundlag er forpligtet til at opretholde dem. Vilkårene vil ved godkendelsespligtig jordhåndtering, jf. ovenstående, skulle fastsættes af Miljøstyrelsen som godkendelsesmyndighed, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2, og § 3, stk. 1, 2. pkt.

2. Særligt om § 8-tilladelser

Som nævnt ovenfor baseres FMC|Cheminova A/S' tilladelser på, at der på et ufravigeligt offentligretligt grundlag gennemføres afværgeforanstaltninger, der sikrer omgivelserne, herunder jord, grundvand og overfladevand, mod udsivning fra forureningen på Rønland.

Rønland er kortlagt i medfør af jordforureningsloven og fastlagt som indsatsområde, og FMC|Cheminova A/S skal derfor ansøge om § 8-tilladelse ved bygge- og anlægsarbejder, jf. jordforureningslovens § 8, stk. 2.

Lemvig Kommune har i lyset af det offentligretlige grundlag for afværgeforanstaltningerne meddelt § 8-tilladelser uden særlige vilkår, herunder vilkår om at undgå fordyrelse af en evt. senere offentlig indsats efter jordforureningslovens kap. 3. Det har været muligt, fordi det offentligretlige grundlag for afværgeforanstaltninger sikrede, at der var styr på, at forureningen på Rønland ikke medførte en uacceptabel påvirkning af omgivelserne.

Lemvig Kommune vil, hvis Miljøstyrelsen træffer den varslede afgørelse, være nødsaget til at stille krav om de nødvendige undersøgelser, jf. jordforureningslovens § 8, stk. 3, og det vil på den baggrund være nødvendigt at fastsætte vilkår, der er nødvendige for at forhindre en forøgelse af risikoen for grundvand, overfladevand og natura 2000, jf. jordforureningslovens § 8, stk. 4, nr. 2, henholdsvis nødvendige for at undgå en umuliggørelse eller væsentlig fordyrelse af en senere offentlig indsats, jf. jordforureningslovens § 8, stk. 4, nr. 3.

Miljøstyrelsens afgørelse vil i det foreliggende udkast ikke alene fjerne fundamentet under allerede meddelte § 8-tilladelser. Det vil også betyde, at FMC|Cheminova A/S fremadrettet vil få en tungere proces og løbende vil skulle forholde sig til nye vilkår i et meget komplekst forureningsbillede.



Lemvig Kommune vil ikke kunne tillægge afværgeforanstaltninger etableret på et aftaleretligt grundlag betydning for vilkårsfastsættelsen, idet loven forudsætter, at det er myndigheden, der ensidigt fastsætter indholdet af forpligtelserne – et aftaleretligt grundlag vil bero på enighed mellem to parter, og det vil kunne opsiges med den konsekvens, at grundlaget for vilkårsfastsættelse bortfalder.

Sammenfattende er det Lemvig Kommunes opfattelse, at der for FMC|Cheminova A/S er store fordele forbundet med den samlede afværgeløsning, som er etableret med udgangspunkt i påbuddene, der blev meddelt i 1981 og 1983.

3. Hjemmel til påbuddene meddelt i 1981 og 1983

Lemvig Kommune har haft anledning til at drøfte Miljøstyrelsens udkast med Region Midtjylland. Lemvig Kommune kan i det hele tiltræde Region Midtjyllands høringssvar.

Lemvig Kommune er således også af den klare overbevisning, at Ringkjøbing Amtskommune i 1981 og 1983 i sin egenskab af at være tilsynsmyndighed i uskreven ret havde hjemmel til at påbyde Cheminova at gennemføre afværgeforanstaltninger, der var egnede til at fjerne den skade på miljø, som Cheminovas overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven førte til. Konsekvensen af Miljøstyrelsens tilgang til hjemmelsproblematikken er uoverskuelig, eftersom Miljøstyrelsens retsopfattelse, hvis den overføres til love med tilsvarende formuleringer, i realiteten betyder, at kommunen i dag er uden påbudshjemmel i en række love på natur- og miljøområdet, selvom kommunen er forpligtet til at bringe et ulovligt forhold til ophør. Miljøstyrelsens fortolkning af hjemmelsgrundlaget savner reel støtte i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven og er helt uden perspektivering til tilsvarende lovgivning. Den nuværende formulering af miljøbeskyttelseslovens § 69 kan efter Lemvig Kommunes opfattelse ikke anvendes til at fastslå, at fraværet af en tilsvarende bestemmelse i den dagældende lovgivning må betyde, at der dengang ikke var hjemmel til de meddelte påbud. Det er for Lemvig Kommune uforståeligt, at Miljøstyrelsen genoptager påbud, som på meddelelsetidspunktet var velbegrundede, og som er stadfæstet af den relevante klageinstans, efter så mange år – dette særligt i lyset af virksomhedens ubetingede villighed til at efterkomme påbuddene.

Lemvig Kommune er af den principielle opfattelse, at princippet om, at forurenere skal betale for den skade, som forvoldes på natur og miljø, skal forfølges mest muligt. Miljøstyrelsens afgørelse flytter reelt betalingspligten for den forurening, som Cheminova har forårsaget, fra forurenere til skatteyderne. Lemvig Kommune anser det offentligt retlige grundlag for afværgeforanstaltninger som afgørende for kommunens myndighedsudøvelse. Et aftaleretligt grundlag kan opsiges, og kommunen og Miljøstyrelsen

vil ikke fremadrettet kunne basere sig på, at afværgeforanstaltningerne fortsætter, indtil skaden er fjernet.

Lemvig Kommune skal på den baggrund opfordre til, at Miljøstyrelsen genovervejer udkastet til afgørelse, herunder særligt analysen af hjemmelsgrundlaget, i lyset af Region Midtjyllands høringssvar.

4. Vandindvindingstilladelser

I udkastet til afgørelsen skriver Miljøstyrelsen:

”Lemvig Kommune varetager fortsat egne vilkår som myndighed for vandindvindingstilladelser”. De tilladelser der er givet til vandindvinding er tilladelser efter § 26 i vandforsyningsloven. Tilladelserne til grundvandssænkning er givet for 30 – 40 år siden, og Lemvig Kommune har ikke adgang til det gamle sagsmateriale, ud over det Miljøstyrelsen tidligere har fremsendt. De gamle tilladelser er nu indskrevet i Jupiter, så de er registreret.

Kommunen er tilladelses- og tilsynsmyndighed på tilladelser til grundvandssænkning givet efter § 26 i vandforsyningsloven, medmindre tilladelse er uforholden efter § 63 i Jordforureningsloven.

I forhold til formuleringen i Miljøstyrelsens udkast til afgørelse er der behov for en afklaring af, hvad ”egne vilkår” er, og hvad der menes med at varetage dem?

Da Kommunen ikke har adgang til de gamle tilladelser, er der ikke et fuldt overblik over samtlige vilkår. I det tilsendte materiale er der typisk tre vilkår til tilladelsen til bortledning af grundvand. 1) en mængde der må bortledes, med henblik på at standse udbredelsen af en forurening; 2) at det oppumpede vand skal føres i tætte rør; og 3) placering af borer og dræn skal være som ansøgt.

Kommunen er tilsynsmyndighed på de oppumpede vandmængder, men ikke på om formålet – standsning af udbredelsen af forureningen opnås.

Kommunen kan bestemme, hvor det oppumpede vand skal ledes hen, men der er ikke i vandforsyningsloven hjemmel til at sætte krav om tætheden af rør.

Med venlig hilsen

Brian Lenz Hansen
Civilingeniør



Regionshuset

Viborg

Jordforurening

Skottenborg 26

DK-8800 Viborg

Tel. +45 7841 1999

www.jordforurening.rm.dk

Miljøstyrelsen

Lyseng Allé 1,

8270 Højbjerg

E-mail: mst@mst.dk

Region Midtjyllands høringssvar på Miljøstyrelsens udkast til afgørelse vedrørende afværgeprojekter for gamle jordforureninger på Rønland

Region Midtjylland har modtaget Miljøstyrelsens udkast til afgørelse om ikke at meddele påbud om yderligere undersøgelser eller genopretning i forhold til afværgeprojekter for gamle forureninger på Rønland samt om revurdering af Cheminova A/S' miljøgodkendelsesvilkår for afværgeprojekter for gamle forureninger på Rønland (Thyborønvej 78, 7673 Harboøre).

Det er særdeles vigtigt for Region Midtjylland, at den omfattende jord- og grundvandsforurening på FMC's (tidligere Cheminova) fabriksgrund på Rønland ikke spreder sig til Limfjorden og naturen på Harboøre Tange.

For at sikre dette er det afgørende, at FMC også i fremtiden er forpligtet til at drive og vedligeholde de afværgeforanstaltninger, der i dag forhindrer spredning af forureningen.

I Danmark har vi et "forureneren betaler" princip, der betyder, at den der forurener også skal betale for oprydningen, når lovgivningen giver mulighed for det. Dette princip skal også være gældende for forureningen på Rønland.

Miljøstyrelsens udkast til afgørelse, hvis den endelige afgørelse får samme indhold, kan potentielt få store økonomiske konsekvenser for Region Midtjylland, idet afværge af forureningen på Rønland herefter må henføres under den offentlige indsats under jordforureningslovens kapitel 3.

Regionen anerkender og værdsætter, at FMC har tilkendegivet, at virksomheden agter at drive afværgeprojekterne på Rønland videre, selv hvis det i fremtiden ikke vil være et lovbundet krav. Det er meget positivt, at virksomheden påtager sig dette ansvar.

Det er dog samtidig Region Midtjyllands vurdering, at myndighederne på lang sigt står stærkest ved at fastholde de nuværende lovbundne



Dato 19-03-2021

Sagsbehandler Morten Bondgaard

Jordforurening@ru.rm.dk

Tel. +4578411916

Sagsnr. 1-51-71-3321-08

krav til afværgelse i et offentligt retligt system fremfor at indgå en civilretligt aftale med virksomheden.

Det er samtidig regionens opfattelse, at påbuddene i 1981 og 1983 samt de efterfølgende aftaler om afværgelse i forhold til Rønland er gyldige, og derfor skal opretholdes jf. vedlagte juridiske notat.

Region Midtjylland vil derfor kraftigt opfordre Miljøstyrelsen til at re-vurdere den påtænkte afgørelse.

Med venlig hilsen



Anders Kühnau
Regionsrådsformand

Bilag 1: Juridisk notat

Bilag 1

Juridisk notat

Dette notat er baseret både på et juridisk notat udarbejdet af Kromann Reumert som blev fremsendt til Miljøstyrelsen i februar 2020 og på resultaterne af en dybdegående analyse af hjemmelsproblematikken fsva. de oprindelige påbud meddelt i 1981 og 1983, som er udført af Codex Advokater.

Miljøstyrelsen opfordres til på ny at vurdere, i lyset af dette notat, om der er grundlag for at træffe den påtænkte afgørelse.

I lyset af den tidligere dialog henvises i det hele til det af Kromann Reumert udarbejdede notat, som Miljøstyrelsen har modtaget, og regionen skal anmode, at Miljøstyrelsen i højere grad tager stilling til indholdet af notatet i stedet for blot at afvise notatets analyse og vurdering uden nævneværdig begrundelse herfor. Der henvises navnlig til notatets afsnit 3.2.2 og 3.2.3.

Som supplement til Kromann Reumerts notat er udarbejdet dette supplerende juridiske notat, hvor der fokuseres på Miljøstyrelsens behandling af påbuddene fra 1981 og 1983, som efter regionens opfattelse var - og er - hjemlede og gyldige, og som følgelig ikke kan anses som efterkommet.

1. Indledende bemærkninger – hjemmelsgrundlag

Indledningsvist bemærkes, at Region Midtjylland anerkender, herunder særligt i lyset af Højesterets dom i U.2006.1531H, at det kan diskuteres, om placeringen af den dagældende § 42 i miljøbeskyttelseslovens kap. 5 betød, at bestemmelsen ikke kunne anvendes som hjemmelsgrundlag for at meddele påbud om afværge af stedfunden forurening. Det er dog vanskeligt entydigt at konkludere, da der ikke i den oprindelige lovgivning var samme hjemmelsstruktur, og særligt kapitlet med tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder var ikke udbygget i samme omfang på tidspunktet for Højesterets dom i U.2006.1531H. Dommen bør derfor ikke bruges som grundlag at konkludere, at der generelt ikke var hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at meddele påbuddene i 1981 og 1983.

Selvom det kan diskuteres, om der i 1981 og 1983 var hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 til at meddele de pågældende påbud, bemærkes det dog, at der er en række holdepunkter for at konkludere, at der i 1981 og 1983 var hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, herunder den dagældende § 42, til at meddele påbuddene. Det bemærkes i denne sammenhæng, at den dagældende § 42 kun udgør en delmængde af §§ 68 og 69 i den gældende miljøbeskyttelseslov.

Det fremgår således entydigt af Lov nr. 329 af 4. juni 1986 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, at den oprindelige § 42 blev flyttet fra kap. 5 til tilsynskapitlet (daværende kap. 7), idet bestemmelsen blev tilføjet til § 50a som stk. 2. Der blev ikke derved tilsigtet ændringer i indholdet af bestemmelsen. Denne bestemmelse blev sidenhen til navnlig miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 1, mens miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 3, oprindeligt blev tilføjet som § 49, stk. 1, jf. lov nr. 329 af 4. juni 1986 om ændring af lov om miljøbeskyttelse (§ 1, nr. 10).¹ Det forhold, at miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 1, stammer fra den i 1981 og 1983 gældende § 42, og at § 69, stk. 1, nr. 3, blev tilføjet i 1986 ved dagældende § 49, stk. 1, indebærer imidlertid ikke, at miljøbeskyttelsesloven i 1981 og 1983 ikke indeholdt en hjemmel svarende til miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, som påbuddene ville have hjemmel i, hvis de skulle meddeles i dag.

Det er således vigtigt at notere sig, at det også i 1981 og 1983 var ulovligt at forårsage forurening af jord eller undergrund, som kunne give anledning til forurening af grundvandet, jf. den dagældende miljøbeskyttelseslov § 11. Der var derfor også – som nævnt ovenfor – hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at påbyde forureneren at afværge skaden som følge af overtrædelsen, jf. nærmere nedenfor.

¹ L 74 fremsat den 23. januar 1991. Forslag til Lov om miljøbeskyttelse, sp. 1571-1572.

Som fastslået af Højesteret i MAD.2001.497H er det i en sådan situation ikke afgørende for, om der er hjemmel til at meddele påbuddet, at der er henvist til den korrekte hjemmel i selve afgørelsen, hvis hjemlen i øvrigt var at finde i loven på afgørelsestidspunktet, jf. nærmere herom nedenfor.

2. Tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder i 1981 – gyldigheden af tidligere meddelte påbud

Som nævnt indledningsvist, og som det også fremgår af Miljøstyrelsens udkast til afgørelse, s. 9, var det i strid med miljøbeskyttelseslovens § 11 og strafbart, da der i 1981 og 1983 blev meddelt påbud om afværgeforanstaltninger.



Side 5

Region Midtjylland gør grundlæggende gældende, at Ringkjøbing Amtskommune i sin egenskab af at være tilsynsmyndighed, jf. den dagældende miljøbeskyttelseslovens § 48, havde hjemmel til at påbyde, at forureningen forårsaget i strid med lovens § 11 afværges. Hvis ikke følgen af en overtrædelse af loven, herunder lovens § 11, kunne påbydes fjernet, savnede det mening at føre tilsyn med bestemmelsen, herunder fordi politiet jo i forvejen fører tilsyn med overholdelsen af gældende lovgivning med henblik på strafforfølgelse. Tilsynsmyndighedens opgave bestod også i 1981 og 1983 navnlig i at bringe det ulovlige forhold til ophør, og det kunne enten ske ved fysisk eller retlig lovliggørelse. I det foreliggende tilfælde ville lovliggørelse således kræve en tilladelse til at lade forureningen blive i jorden (retlig lovliggørelse) eller et påbud om afværgeforanstaltninger (fysisk lovliggørelse).

Dette fremgår ligeledes af håndhævelsesbetænkningen om Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, som er et afgørende fortolkningsbidrag til hjemmelsgrundlaget for håndhævelse af bl.a. miljøbeskyttelsesloven.² I betænkningen beskrives netop, at *"Fysisk lovliggørelse på grundlag af et konstaterende lovliggørelsespåbud vil normalt omfatte en tilbageføring af den fysiske tilstand til den, der bestod før ulovligheden blev begået, såfremt dette overhovedet er muligt. Er der f.eks. ulovligt sket opfyldning af en strandeng søværts naturfredningslovens strandbeskyttelseslinie, må opfyldningen fjernes, selv om naturfredningsloven ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom. Der kan ikke sluttes modsætningsvis fra, at enkelte af lovene udtrykkeligt taler om genoprettelse af den tidligere tilstand, bl.a. den nye vandløbslovs § 54 og råstoflovens § 33."*³ Det konstateres her udtrykkeligt, at den senere opregning af reaktionsmuligheder i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, herunder særligt nr. 2, ikke var udtryk for en nyskabelse, men derimod blot en kodificering af allerede gældende ret.

² Betænkning nr. 981/1983 – Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen.

³ Betænkning nr. 981/1983 – Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 105f.

Håndhævelsesbetænkningen blev navnlig implementeret i 1984.⁴ I miljøbeskyttelsesloven blev indsat § 50a, som er forløberen til miljøbeskyttelseslovens § 68. Bestemmelsen fastslog udtrykkeligt, at tilsynsmyndigheden, hvis den blev opmærksom på et ulovligt forhold, var forpligtet til at bringe det ulovlige forhold til ophør. Det vil sige, at den hidtidige praksis blev kodificeret. Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 50 a fremgår, at *"Den myndighed, der administrerer en lov som 1. instans, har allerede efter gældende uskrevet ret en pligt til at søge et konstateret ulovligt forhold lovliggjort, medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning."*⁵ Påbudde fra 1981 og 1983 er udtryk for krav om fysisk lovliggørelse, og at denne forpligtelse påhviler lovovertræderen fremgår ligeledes af håndhævelsesbetænkningen, hvori det anføres, at *"Indholdet af en lovliggørelsespligt er selvsagt, at det påhviler den pågældende at tilvejebringe lovlige forhold."*⁶

Det var således allerede i 1981 og 1983 muligt at meddele påbud om fysisk lovliggørelse, og dette blev alene præciseret ved vedtagelsen af den gældende § 69, stk. 1, nr. 2, idet bemærkninger til bestemmelsen udtrykkeligt fastslår, at *"Bestemmelsen svarer til den gældende § 50a, stk. 2, men der foretages her en nærmere opregning af de administrative retshåndhævelsesskridt, tilsynsmyndigheden kan tage i anvendelse, når der konstateres et ulovligt forhold."*⁷ Citatet fastslår, at der med miljøbeskyttelsesloven ikke blev etableret en ny retstilstand, hvor det blev muligt at meddele påbud til den ansvarlige om at genoprette den hidtidige tilstand. Bestemmelsen er tværtimod udtryk for, at de af bestemmelsen nævnte reaktionsmuligheder for tilsynsmyndigheden allerede var gældende, og at de nu blot opregnes og præciseres i loven. Eftersom den gældende § 50a, stk. 2, var den dagældende § 42, er citatet således også udtryk for, at der er klare holdpunkter for, at der rent faktisk var hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42 til at meddele de i 1981 og 1983 meddelte påbud. Dette understreges af, at det i bemærkningerne anføres, at *"Tilsynsmyndigheden vil kunne vælge en eller flere af de nævnte reaktioner afhængig af det ulovlige forholds karakter."*⁸ I den foreliggende sag er det klart, at den rette reaktion i forhold til virksomhedens overtrædelse af den dagældende § 11 i miljøbeskyttelsesloven var de i 1981 og 1983 meddelte påbud.

Det skal i denne sammenhæng nævnes, at miljøbeskyttelsesloven er en af de få love, som indeholder en bestemmelse, som udførligt og beskrivende angiver, hvilke fremgangsmåder der kan bringes i an-

⁴ Lov nr. 250 af 23. maj 1984 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove.

⁵ L 78 fremsat den 22. februar 1984. Forslag til Lov om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (Håndhævelse), sp. 1566.

⁶ Betænkning nr. 981/1983 – Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 105.

⁷ L 74 fremsat den 23. januar 1991. Forslag til Lov om miljøbeskyttelse, sp. 1571.

⁸ L 74 fremsat den 23. januar 1991. Forslag til Lov om miljøbeskyttelse, sp. 1571.

vendelse til at bringe det ulovlige forhold til ophør. I øvrig lovgivning af tilsvarende karakter findes hjemlen i det forhold, at kernen i tilsynsmyndighedens eksistensberettigelse er, at tilsynsmyndigheden bringer det ulovlige forhold til ophør – herunder naturligvis meddeler påbud om, at det i strid med loven etablerede fjernes. Denne lovgivning benytter således fortsat de samme principper som miljøbeskyttelsesloven anno 1981 og 1983, hvor miljøbeskyttelseslovens tilsynskapitel endnu ikke var udbygget, som grundlag for at påbyde fysisk eller retlig lovliggørelse. Eksempelvis kan nævnes naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1 og 5, planlovens § 51, stk. 1 og 3, jordforureningslovens § 65, stk. 1, og § 67, stk. 1, byggelovens § 16c, stk. 2 og 3, eller vandløbslovens § 54a, som svarer til den oprindelige § 48 henholdsvis den senere § 50a i miljøbeskyttelsesloven.⁹ Der hersker på disse loves område ikke tvivl om, at tilsynsmyndigheden kan påbyde fysisk lovliggørelse, selvom der ikke findes en bestemmelse svarende til miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, i de pågældende love.¹⁰

På baggrund af ovenstående er det vores klare opfattelse, at der i 1981 og 1983 var hjemmel til at meddele påbud om fysisk lovliggørelse, herunder afværge af stedfunden forurening, som havde til formål at bringe det ulovlige forhold til ophør. Hjemlen fandtes i såvel i den dagældende § 42 i miljøbeskyttelsesloven som i uskreven ret i lyset af amtskommunens kompetence som tilsynsmyndighed, jf. den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 48.

3. Betydning af sammenskrivningen af miljøgodkendelsen og de i 1981 og 1983 meddelte påbud

Region Midtjylland er opmærksom på, at påbuddene fra 1981 og 1983 blev skrevet ind i miljøgodkendelsens vilkår, og at dette i lyset af afværgeforanstaltningernes varighed blev anset som en administrativ hensigtsmæssig fremgangsmåde. Det er imidlertid vigtigt indledningsvist at fastslå, at vilkårene ikke blev til en del af miljøgodkendelsen, fordi de blev indskrevet i miljøgodkendelsen, og at Miljøstyrelsen ikke som godkendelsesmyndighed har saglig kompetence til at revurdere disse vilkår. Miljøstyrelsen kan med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41 alene revurdere de vilkår, der er fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, og det gør sig ikke gældende for de vilkår i miljøgodkendelsen, som er udtryk for en om- eller indskrivning af påbuddene fra 1981 og 1983. Region Midtjylland skal derfor foreslå, at Miljøstyrelsen træffer selvstændig afgørelse om revurdering af miljøgodkendelsen, og at Miljøstyrelsen ved den anled-

⁹ Som eksempler på tilsynsafgørelser om fysisk lovliggørelse med hjemmel i de pågældende bestemmelser kan nævnes MAD.2017.384, MAD.2017.71, MAD.2016.93, MAD.2020.164, MAD.2017.430, MAD.2018.362, MAD.2009.94 eller MAD.2013.475.

¹⁰ Se eksempelvis Erhvervs- og Byggestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven, Maj 2007, afsnit 3.3.7.

ning på ny udskiller påbuddene fra 1981 og 1983 til selvstændige afgørelser om påbud om afværgeforanstaltninger som følge af de oprindelige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven. Der vil ikke være tale om, at der træffes nye afgørelser – påbuddene vil blot komme tilbage ”i rette indpakning”.

Såvel sammenskrivningen af de oprindelige påbud fra 1981 og 1983 med miljøgodkendelsen som udskillelsen er med andre ord en ren ”skriveøvelse” uden retlig betydning, herunder i forhold til påbuddenes gyldighed – og skriveøvelsen kan ikke anses som en afgørelse om eller genoptagelse af påbuddene fra 1981 og 1983. Der kan – og skal – ikke i den anledning træffes en ny afgørelse om afværgeforanstaltningerne som følge af påbuddene i 1981 og 1983. Der skal således alene træffes afgørelse om revurdering, og det er alene Cheminova A/S, som er adressat for revurderingsafgørelsen.

For god ordens skyld bemærkes, at de ”frivillige” aftaler indgået mellem virksomheden og Ringkjøbing Amt, herunder aftale om afhjælpning af forurening i den tidligere kølevandsgrøft ved Dimethoat-anlægget, må anses som retligt bindende aftaler, der er indgået som alternativ til, at amtet meddelte påbud. Det forhold, at disse aftaler i større eller mindre omfang er indarbejdet i miljøgodkendelsen, herunder som følge af en aftale om ansøgning herom, ændrer – ligesom for påbuddene – ikke på den retlige status. Aftalerne bliver ikke til vilkår fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33 eller § 41, fordi aftalerne skrives ind i miljøgodkendelsen. Aftalerne hviler på deres oprindelige hjemmelsgrundlag, selvom de skrives ind i miljøgodkendelsen, og de kan også efterfølgende udskilles, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt. Der er således ikke tale om aftaler, som virksomheden kan træde tilbage fra, men derimod aftaler – hvor Miljøstyrelsen i dag må anses som indtrådt aftalepart i dennes egenskab af tilsynsmyndighed – som har til formål at sikre, at den forårsagede forurening afværges på civilretligt grundlag i stedet for offentligretligt grundlag. Virksomheden kan således ikke træde tilbage fra aftalerne, og Miljøstyrelsen opfordres til at ”skrive aftalerne ud” af miljøgodkendelsen med henblik på at sikre, at disse håndhæves selvstændigt – om nødvendigt på civilretligt grundlag.

4. Betydningen af gyldigheden af tidligere meddelte påbud

Som det fremgår ovenfor, må de i 1981 og 1983 meddelte påbud anses som gyldige, og de er følgelig ikke efterkommet.

Påbuddene er meddelt af Ringkjøbing Amtskommune, de er stadfæstet af klageinstansen, og de er – uantastet – fulgt af påbudsadressaten i en periode på op imod 40 år. Miljøstyrelsen har ikke en relevant anledning til at vurdere, hvorvidt hjemmelsgrundlaget for 40 år siden var tilstrækkeligt.

Det skal i denne sammenhæng desuden understreges, at den rette fremgangsmåde vil være en genoptagelse af sagens behandling, og Miljøstyrelsen skal følgelig iagttage betingelserne for genoptagelse, hvilke ikke ses at være opfyldt. Betingelserne kommer tydeligt til udtryk i Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis om genoptagelse. En myndighed kan genoptage en sag til fornyet behandling, hvis der i forbindelse med en anmodning om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Derudover kan myndigheden genoptage en sag, hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, det vil sige en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag som forelå på tidspunktet for myndighedens oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden genoptage en sag, hvis der i forbindelse med myndighedens oprindelige behandling af sagen er begået væsentlige sagsbehandlingsfejl.¹¹ Ingen af forudsætningerne for genoptagelse er opfyldt i denne sag.

Der er ikke hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41 til at ophæve vilkårene som påtænkt, idet vilkårene ikke er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33 – eller tilsvarende bestemmelser forud for denne. Det foreliggende udkast er følgelig ikke udtryk for en forvaltningsretlig korrekt tilgang til sagens behandling for så vidt angår de to påbud meddelt i 1981 og 1983, og Miljøstyrelsen kan følgelig ikke træffe afgørelse som påtænkt ved udkastet. Påbuddene kan alene ændres eller ophæves med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens kap. 9 – eller evt- konstateres efterkommet, når disse rent faktisk kan anses for efterkommet, og dette er i lyset af påbuddenes gyldighed ikke aktuelt på nuværende tidspunkt.

Derudover skal det for god ordens skyld konstateres, at det ikke er relevant at forholde sig til spørgsmålet om rette adressat, fordi påbuddene er gyldige, og påbuddene skal følgelig blot efterleves som hidtil.

5. Sammenfattende

Sammenfattende må det konkluderes, at det foreliggende udkast er baseret på en antagelse om, at der i miljøbeskyttelsesloven ikke i 1981 og 1983 var hjemmel til at meddele påbud om fysisk lovliggørelse. Som det fremgår ovenfor, påhvilede det også i 1981 og 1983 den ansvarlige for et ulovligt forhold at bringe dette til ophør, og det havde hjemmel i uskreven ret, at tilsynsmyndigheden kunne påbyde, at det ulovlige forhold skulle bringes til ophør ved fysisk lovliggørelse. Hertil kommer, at der i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven er

¹¹ Se eksempelvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sag 20/12327, 20/06877 eller 20/10921.

væsentlige holdepunkter for, at der var også hjemmel i den dagældende § 42 i miljøbeskyttelsesloven, som blot blev foldet ud, da den i 1991-loven blev til § 69.

Selvom miljøbeskyttelsesloven ikke i 1981 og 1983 – i lighed med den gældende lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, m.fl. – indeholdt en opregning af tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder, var dette ikke udtryk for, at tilsynsmyndigheden alene kunne gribe ind over for forurenerens fortsatte overtrædelser af loven, og at håndhævelsen af allerede skete overtrædelser var overladt til håndtering hos politi- og anklagemyndigheden.

Det er derfor forkert, når Miljøstyrelsen konkluderer, at der ikke var hjemmel til at meddele påbud til virksomheden i 1981 og 1983. Miljøstyrelsen bør følgelig anerkende, at påbuddene fra 1981 og 1983 blev meddelt med gyldig hjemmel, og at påbuddene uændret skal efterleves på offentligretligt grundlag. Tilsvarende for så vidt angående de aftaler, som Ringkjøbing Amtskommune indgik med virksomheden i stedet for at meddele påbud, idet aftalerne hviler på det samme ansvar for virksomheden, og der kunne gyldigt have været meddelt påbud i stedet for indgået aftaler.

Afslutningsvist understreges, at der ikke gælder formkrav til miljøgodkendelser, og det kan ikke tillægges hjemmelsmæssig betydning, at påbud eller aftaler skrives ind en miljøgodkendelse – det retlige indhold og retsvirkningen af påbuddet eller aftalen er uændret, uanset hvor disse placeres. Det er kun den del af miljøgodkendelsen, som selvstændigt er fastsat i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33 og/eller § 41, som skal bedømmes på baggrund af Højesterets dom i U.2006.1531H.

Endelig skal vi nævne, at Miljøstyrelsens udkast til afgørelse, hvis den endelige afgørelse får samme indhold, potentielt vil kunne have store økonomiske konsekvenser for Region Midtjylland, idet afværge af forureningen herefter må henføres under den offentlige indsats under jordforureningslovens kap. 3.

Som det fremgår af ovenstående, er Region Midtjylland overbevist om, at påbuddene i 1981 og 1983 samt de efterfølgende aftaler om afværge er gyldige. Miljøstyrelsen opfordres derfor til på ny at vurdere om, der reelt er grundlag for at træffe den påtænkte afgørelse.

MILJØSTYRELSENS NOTAT AF 28. AUGUST 2019 OM "AFVÆRGEPROJEKTER OVER FOR JORDFORURENINGER PÅ CHEMINOVA A/S' NUVÆRENDE FABRIKSGRUND PÅ RØNLAND" - JURIDISK VURDERING

1. BAGGRUND

Miljøstyrelsen har som led i den igangværende proces om revurdering af miljøgodkendelsen for FMC/Cheminova A/S (herefter Cheminova) foretaget en selvstændig vurdering af, om der er retligt grundlag for at opretholde vilkår til regulering af virksomhedens afværgeprojekter på Rønland.

Det centrale vilkår er vilkår Jord 1.1 i den gældende miljøgodkendelse (senest revideret i 2011):

"Afværgeprojekterne skal til en hver tid være indrettet, så der ikke sker spredning på eller udsivning af forurenede grundvand fra Rønland. Virksomheden skal således sikre sig, at der ved ændringer ikke sker en forværring af forureningsbilledet".

I tillæg hertil indeholder vilkår 7.1, 7.2 og 7.4 krav til Cheminovas egenkontrol.

Miljøstyrelsens juridiske vurderinger er gengivet i styrelsens notat af 28. august 2019 om "afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S' nuværende fabriksgrund på Rønland".

I Miljøstyrelsens notat konkluderes blandt andet følgende:

- at miljøbeskyttelsesloven efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke indeholder hjemmel til, at der i miljøgodkendelsen kan fastsættes eller opretholdes afværgevilkår vedrørende gamle jordforureninger (før 1. januar 1992),
- at det er uden betydning for hjemmelsspørgsmålet, at afværgevilkårene i den gældende miljøgodkendelse til dels hidrører fra en række påbud og godkendelser i et længere administrativt behandlingsforløb tilbage fra begyndelsen af 1980'erne,

ADVOKATFIRMA

WWW.KROMANNREUMERT.COM

CVR-NR. DK 62 60 67 11

PARTNER

KIM TRENSKOW

AARHUS

TLF.: +45 38 77 43 99

MOB.: +45 20 19 74 26

KT@KROMANNREUMERT.COM

26. FEBRUAR 2020

SAGSNR. 1054603 KT/KT

DOK. NR. 57183490-21

- at der efter Miljøstyrelsens opfattelse heller ikke er hjemmel til at regulere afværgeprojekterne, selvom Cheminova måtte ønske dette, og
- at de gældende vilkår om afværgeprojekterne derfor agtes slettet ved revurdering af miljøgodkendelsen.

Region Midtjylland har på baggrund heraf anmodet os om at foretage en juridisk vurdering af Miljøstyrelsens notat med henblik på at efterprøve de heri indeholdte vurderinger af de centrale hjemmelsspørgsmål.

Vores notat indeholder derimod ikke en selvstændig juridisk vurdering af, om der - eventuelt på andet retligt grundlag - kan stilles krav om eller opretholdes/fastsættes lignende vilkår over for Cheminova, ligesom vi ikke har foretaget en vurdering af de implicerede adressat-, myndigheds- og kompetencespørgsmål. Det er aftalt med Region Midtjylland, at vi udarbejder selvstændige notater herom.

Vi har til brug for vores vurdering modtaget kopi af det omfattende historiske og faktuelle materiale, der har ligget til grund for Miljøstyrelsens notat, ligesom vi har modtaget kopi af Miljøstyrelsens to tilknyttede notater om Cheminova, dels *"Notat om baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova AVS' nuværende fabriksgrund på Rønland"*, dels notat om *"Udviklingen i relation til afværgeprojekter i Cheminovas miljøgodkendelse med primær fokus på perioden fra 2010 og frem"*, begge ligeledes dateret den 28. august 2019.

Vores notat indeholder ikke en selvstændig eller fuldstændig faktuel gennemgang og gengivelse af det langvarige sagsforløb. Der henvises i stedet generelt til de netop refererede notater fra Miljøstyrelsen. Faktuelle forhold er alene medtaget, hvor det konkret har særlig relevans for vores vurdering.

2. KONKLUSION

Der er efter vores vurdering på grundlag af Miljøstyrelsens notat ikke fornødne og sikre holdepunkter for, at der ikke påhviler Cheminova en gyldig retlig forpligtelse til at afværge de gamle forureninger på Rønland. Dette gælder de afværgeforanstaltninger, der er baseret på påbud meddelt i begyndelsen af 1980'erne vedrørende henholdsvis Østområdet og Sydområdet, men også de afværgeforanstaltninger, der er baseret på godkendelser, bl.a. vedrørende produktionsområdet, som alternativ til påbud.

Der er efter vores vurdering derfor ikke efter Miljøstyrelsens notat et fornødent og sikkert grundlag for *ikke* at opretholde vilkår om afværgeforanstaltninger på Rønland i forbindelse med revurdering af Cheminovas eksisterende miljøgodkendelse.

3. JURIDISK VURDERING

3.1 Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 indeholder som udgangspunkt ikke hjemmel til at regulere oprensning eller afværge i forhold til stedfunden jordforurening - retsstillingen efter Højesterets dom gengivet i U 2006.1531 H

I 2006 afsagde Højesteret en principiel dom (U 2006.1531 H), der bl.a. fastlagde rækkevidden af påbudshjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 41 i relation til stedfundne jordforureninger.

Indtil dette tidspunkt havde der i teori og praksis været en vis tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 41 ikke alene var anvendelig i forhold til fremadrettet at forebygge væsentlig forurening, men tillige var anvendelig i forhold til at påbyde oprensning og andre afværgeforanstaltninger i forhold til allerede stedfundne jordforureninger.

Baggrunden for sagen var, at en virksomhed i 1998 var blevet meddelt påbud om oprensning i anledning af en konstateret jordforurening. Påbuddet blev meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 41. Påbuddet blev ikke påklaget af virksomheden, men i 2001 meddelte virksomheden miljømyndighederne, at der ikke var likviditet til at afholde udgifterne til oprensning. Miljømyndighederne indgav derfor politianmeldelse, hvorefter der blev rejst straffesag mod virksomhedens direktør for manglende opfyldelse af oprensningspåbuddet.

Højesteret tog i dommen stilling til, om direktøren kunne straffes for manglende opfyldelse af oprensningspåbuddet. Højesteret afviste dette med følgende begrundelse:

"Højesteret finder, at miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, efter ordlyden, placeringen i loven og forarbejderne, herunder forarbejderne til den tidligere lovs § 44, stk. 1 (Folketingstidende 1990/91 (2. samling), Till. A, sp. 1555-1558, henholdsvis Folketingstidende 1972/73, Till. A, sp. 3989-3991), må forstås således, at bestemmelsen tager sigte på foranstaltninger til nedbringelse af den fremtidige forurening fra virksomheden og ikke indeholder hjemmel for et påbud om at foretage oprensning eller andre foranstaltninger i anledning af en allerede stedfunden jordforurening.

Københavns Kommunes Miljøkontrols påbud af 17. december 1998 til T2 blev meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1. Da påbuddet efter det anførte ikke havde hjemmel i denne bestemmelse, er det ugyldigt, og der kan i relation til spørgsmålet om straf for overtrædelse af påbuddet ikke lægges vægt på, at det - under forudsætning af at der påhvilede selskabet erstatningsansvar - i stedet kunne have været meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2." (vores fremhævelser).

Det ligger efter dommen fast, at der ikke kan meddeles påbud om oprensning eller lignende foranstaltninger i forhold til stedfunden jordforurening med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 41.ⁱ

Det ligger også fast, at der som udgangspunktⁱⁱ ikke kan stilles vilkår om oprensning af stedfunden jordforurening i miljøgodkendelser efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven, men at dette reguleres enten efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, jf. § 19 (vedrørende "gamle" jordforureninger fra før 2001) eller efter jordforureningslovens § 41 (vedrørende jordforureninger fra 2001 og senere).ⁱⁱⁱ

Miljøstyrelsen har i overensstemmelse hermed i notatet (side 2) udtalt:

"Miljøstyrelsen vurderer ikke, at der er hjemmel til i en miljøgodkendelse at regulere afværgeprojekter, som skal oprense eller hindre spredning af gamle jordforureninger.

I den forbindelse er det tillige fastslået af Miljøstyrelsen i notatet, at:

"Miljøgodkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33, og efterfølgende revurderinger af disse efter miljøbeskyttelseslovens § 41, regulerer "fremtidig" forurening og ikke genopretning eller oprensning af jordforurening. Sidstnævnte vil typisk være reguleret i påbud meddelt efter miljøbeskyttelseslovens § 69 eller i påbud efter jordforureningsloven efter 2001".

Spørgsmålet er herefter, hvordan omstændighederne i den konkrete sag forholder sig hertil, og om der eventuelt i den konkrete sag er grundlag for at fravige eller nuancere dette retlige udgangspunkt.

3.2 Den retlige betydning af det historiske forløb i forhold til Cheminova

3.2.1 Historik

Afværgevilklårene i Cheminovas gældende miljøgodkendelse er en videreførelse af vilkår og krav oprindeligt fastsat, dels i to påbud meddelt i begyndelsen 1980'erne vedrørende henholdsvis Østområdet og Sydområdet, dels i en række godkendelser efter den dagældende miljøbeskyttelseslov af konkrete afværgeprojekter (produktionsområdet m.v.).

I juni 1981 meddelte Ringkjøbing Amtskommune et påbud til Cheminova i anledning af en konstateret forurening i Østområdet på Rønland. Påbuddet blev meddelt i medfør af den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 42 og indeholdt bl.a. vilkår om afværgeforanstaltninger og oprensning.

Dette påbud blev påklaget til Miljøstyrelsen og efterfølgende til Miljøankenævnet, som begge stadfæstede påbuddet med visse ændringer. Det endelige påbud indeholdt fortsat krav om afværgeforanstaltninger og oprensning, herunder krav om at projekterne til afværgeforanstaltninger og oprensning skulle godkendes af Ringkjøbing Amtskommune og Miljøstyrelsen. Cheminova indsendte derfor forslag til afværgeprojekt til godkendelse. Projektet blev godkendt af Miljøstyrelsen, mens Ringkjøbing Amtskommune godkendte projektet ved at meddele de fornødne vandindvindings- og udledningstilladelser. Ringkjøbing Amtskommunes udledningstilladelse blev dog påklaget og gennemgik derefter en behandling i det administrative klagesystem, hvor udledningstilladelsen blev stadfæstet af Miljøstyrelsen og senere af Miljøankenævnet.

På baggrund af konstateret forurening i Sydområdet på Rønland blev Cheminova i april 1983 meddelt et nyt påbud efter den daværende miljøbeskyttelseslovs § 42. Påbuddet indeholdt bl.a. krav om, at der skulle opumpes forurenede grundvand fra Sydområdet for at sikre mod udsivning.

I 1983-1984 konstaterede Cheminova forurening ved produktionsområdet på Rønland. I maj 1984 indsendte Cheminova ansøgning om godkendelse af projekt for afværgeforanstaltninger. Disse afværgeforanstaltninger blev godkendt af Ringkjøbing Amtskommune. Amtskommunens godkendelse blev påklaget til Miljøstyrelsen og derefter til Miljøankenævnet, der begge stadfæstede Amtskommunens godkendelse.

Afværgeprojekterne og reguleringen heraf blev herefter fra 1988 integreret i miljøgodkendelsen for Cheminova, og de indgik også i forbindelse med revurderingen i 2006.

Det daværende Miljøcenter Aarhus gjorde efter det oplyste i november 2010 i et kvitteringsbrev vedrørende modtagne årsrapporter fra Cheminova en bemærkning om, at der kunne være tvivl om hjemmelsgrundlaget for afværgevilklårene, men desuagtet er afværgevilklårene også efter 2010 blevet opretholdt og ændret, ligesom Cheminova ikke har rejst indsigelse eller taget initiativ til at ændre praksis.

Så sent som i april 2018 gav Miljøstyrelsen i et ministersvar udtryk for, at der bestod en retlig forpligtelse for Cheminova til at opretholde afværgeforanstaltningerne vedrørende forureningen i Østområdet, jf. det i 1981 meddelte påbud: *"Hvis Cheminova A/S beslutter at stoppe afværgeforanstaltningerne, vil det være en overtrædelse af vilklårene, og Miljøstyrelsen vil udføre de nødvendige håndhævelsестiltag..."* (MOF (alm. del) nr. 566/2017-2018)^{iv}

De involverede myndigheder har efter det oplyste i hele perioden - samlet set på ca. 30-40 år - fulgt den samme praksis med fastsættelse af vilkår for afværgeforanstaltninger, i påbud, aftaler og miljøgodkendelser, og Cheminova har i hele perioden stedse gennemført de relevante afværgeforanstaltninger.

Det er først i forbindelse med revurderingen af miljøgodkendelsen i 2019, at der fra Miljøstyrelsens side er rejst tvivl om det retlige grundlag herfor.

3.2.2 Den retlige betydning^v af de to påbud meddelt af Ringkjøbing Amtskommune i 1980'erne

Miljøstyrelsen har i notatet afvist, at de to påbud skulle have retlig betydning i dag. Miljøstyrelsen har i notatet på side 3 således vurderet:

"Det er Miljøstyrelsens vurdering, at vi ikke har hjemmel til at påbyde afværge af jordforureningen. Det er i den forbindelse uden betydning, at de oprindelige påbud har været behandlet i det administrative klagesystem, da behandlingen her også ligger før den efterfølgende afklaring af rækkevidde af hjemler hos domstolene.

De oprindelige påbud fra 1980'erne er meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 42. Senere højesteretsdomme (U.2006.1531 H) har imidlertid fastslået, at miljøbeskyttelseslovens § 42 (eller miljøbeskyttelseslovens § 41 som senere er anvendt af amtet) ikke rummer hjemmel til de meddelte påbud..."

Videre på side 4 er det anført: *"Miljøstyrelsen finder ikke, at der er grundlag for at antage, at de to påbud fortsat har retsvirkning i forhold til, at der skal ske oprensning, og at vi således skal håndhæve disse"*

Denne retsopfattelse er i princippet korrekt; dog under forudsætning af at de to påbud - som anført af Miljøstyrelsen - netop er meddelt efter bestemmelser, der svarer til den nugældende § 41 i miljøbeskyttelsesloven.

Selvom Højesterets dom i U 2006.1531 H således er afsagt mange år efter, at det administrative forløb vedrørende påbuddene blev afsluttet, og vilkår samt krav om afværgeforanstaltninger blev fastlagt over for Cheminova, er dommen også afgørende for, hvordan reglerne skulle fortolkes på det tidspunkt, hvor Cheminova blev meddelt påbuddene. Domme er således konstatende, hvilket betyder, at de fastslår, hvordan en given lovregel skal forstås. Domstolenes fortolkning af en lovregel har derfor virkning helt tilbage til lovreglens ikrafttrædelse.^{vi}

Der består imidlertid en tvivl om rigtigheden af Miljøstyrelsens analyse på det pågældende punkt. Det skyldes, at de historiske påbud netop ikke er meddelt efter 1973-lovens pendant til den nugældende § 41 (den dagældende § 44), men derimod efter 1973-lovens § 42 (der svarer til den nugældende § 69).

I miljøbeskyttelsesloven fra 1973 havde § 42 følgende ordlyd:

"Foreligger der ikke godkendelse som foreskrevet i §§ 35-36 og § 38, eller overtrædes vilkårene for en godkendelse som nævnt i §§ 35-38, kan den myndighed, der kunne have eller har meddelt godkendelse, nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden, anlægget eller indretningen fjernet."

Bestemmelsen blev delvis overført til bestemmelsen i lovens § 50a i 1986, og herefter helt ophævet med 1991-loven. Lovens § 50a blev i samme forbindelse overført til den nye § 69.

I miljøbeskyttelsesloven fra 1973 havde § 44 følgende ordlyd:

"Medfører virksomheder, anlæg eller indretninger af de kategorier, der er optaget i bilaget til loven, forurening, som ikke skønnes at være uvæsentlig, kan kommunalbestyrelsen meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger."

Denne bestemmelse svarer til den senere og nugældende § 41.

De to påbud i denne sag blev således *ikke* meddelt efter den dagældende § 44, og dermed den senere § 41 i lovens kapitel 5, der angår konstitutive indgreb over for lovlige forhold i tilfælde af væsentlig forurening, men derimod blev meddelt efter § 42, og dermed til dels den dagældende pendant til den nugældende § 69, der angår konstatende påbud over for ulovlige forhold.

Det er således ikke korrekt, når det i Miljøstyrelsens notat anføres:

"Senere højesteretsdomme (U.2006.1531 H) har imidlertid fastslået, at miljøbeskyttelseslovens § 42 (eller miljøbeskyttelseslovens § 41 som senere er anvendt af amtet) ikke rummer hjemmel til de meddelte påbud".

Tværtimod følger det af Højesterets dom, at den rette hjemmel til indgreb i form af påbud om oprensning og afværge over for "gamle" jordforureninger netop skal findes i den nugældende § 69, stk. 1, nr. 2, jf. § 19 - og dermed den dagældende § 42.

Miljøstyrelsens vurdering i notatet om den retlige betydning af de to påbud er således baseret på en grundlæggende fejlagtig kvalifikation af hjemmelsbestemmelsen i den dagældende miljøbeskyttelseslov og af U 2006.1531 H.

Det må antages, at dette også er baggrunden for, at Miljøstyrelsen i sit notat slet ikke har foretaget en analyse eller nærmere undersøgelse af, om de dagældende betingelser for at anvende § 42 var opfyldt.

Der er derudover klare holdepunkter for at antage, at de to påbud netop angik indgreb over for ulovlige forhold. I begge tilfælde var der formodentlig tale om en overtrædelse af den dagældende miljøbeskyttelseslovens § 11 (den nugældende § 19).

Påbuddet meddelt i 1981 vedrørende Østområdet blev herudover meddelt med henvisning til en tilsidesættelse af de krav, der tilbage i 1965 og 1966 var blevet meddelt Cheminova af Landvæsenskommissionen:

"Den nuværende deponeringsform er påbegyndt efter påbud herom fra landvæsensnævnet i 1965 og 1966, idet kendelserne fastsætter: Svovlaffaldet skal deponeres i tætte, overdækkede beholdere indtil endelig destruktion kan finde sted. (...)

Under amtsvandvæsenets tilsyn ved svovlgruberne den 6. maj 1981 er det bemærket, at deponering nu sker i nye gruber, som støbes ovenpå de hidtidige.

Denne praksis må antages at medføre uforholdsmæssigt store vanskeligheder i forbindelse med opgravning af det hidtidige deponerede svovl, når dette i henhold til landvæsensnævnskendelserne skal undergå "endelig destruktion".

Ved tilsynet konstateredes desuden, at de gamle gruber, hvorpå de nye er under opførelse, ikke er vandtæt overdækkede."

Også påbuddet meddelt i 1983 vedrørende Sydområdet angik et ulovligt forhold i form af forurening med Dimethoat. I det endelige påbud af 26. april 1983 konkluderede amtet følgende i forhold til forureningsårsagen:

"A/S Cheminova har mundtligt oplyst, at man mener at årsagen til forureningen er gamle utætte overfladekloakker. Disse kloakker skulle under rengøring af anlægsdele i perioden 1977-80 kunne have fået tilført stærkt forurenat spulevand med karakter af spildevand.

Det gamle overfladekloaksystem er, ifølge mundtlige oplysninger fra Cheminova, afspærret i 1980, således at tilledning af spildevand ikke længere var mulig.

Det gamle "utætte" overfladekloaksystem er i begyndelsen af 1982 erstattet af det nuværende system."

Det fremgår videre af en rapport udfærdiget af Ringkjøbing Amt i april 1983 om forureningen i Sydområdet:

"Anlæggene for produktion og færdigformulering af Dimethoat er godkendt i henhold til miljøloven ved amtsrådets skrivelser af henholdsvis 10. april 1975 og 1. juli 1980.

Godkendelserne fastsætter, at alt processpildevand efter rensning skal udledes til Vesterhavet.

Det er endvidere forudsat, at ikke forurenede kølevand afledes til Nissum Bredning.

Den stedfundne forurening af undergrunden med knapt 2 tons Dimethoat må anses for at være en alvorlig overtrædelse af godkendelserne.

A/S Cheminova har over for amtsvandvæsenet oplyst, at man ikke har været bekendt med, at forureningen er sket. Selv om dette ikke er tilfældet, fritager det næppe virksomheden for strafansvar i henhold til miljølovens § 83, stk. 1, punkt 1, jfr. § 11."

Det synes også at kunne lægges til grund, at Cheminova blev idømt straf for overtrædelsen, jf. Kommenteret Miljøbeskyttelseslov (1986), s. 156 og Kommenteret Miljøbeskyttelseslov (1998), s. 298. Det fremgår således af 1998-lovkommentaren:

"Ved Vestre Landsrets dom af 3. september 1985 (9. afd. S 855/1985) blev en kemikalievirksomhed dømt for overtrædelse af 1973-lovens § 11, stk. 1, og § 17, stk. 1, for at have forurenede grundvandet og en overfladerecipient (Nissum Bredning), idet der gennem en længere periode var udsivet dimethoat fra en kloakledning på virksomheden. Det pågældende giftstof var med grundvandet sivet til en kølevandsgrøft og derfra videre til overfladerecipienten."

Og i Kommenteret Miljøbeskyttelseslov (1986), s. 156:

"Ved Vestre Landsrets dom af 3. september 1985 (s. 855/1985-straffesag) blev en udsivning af dimethoat fra utæt kloakledning anset for en overtrædelse af § 11, stk. 1, såvel i dens nuværende formulering som efter den ordlyd, bestemmelsen havde før lovændringen i 1982."

Det forekommer derfor at være med rette, at amtskommunen i sin tid meddelte påbud efter den dagældende § 42 i relation til lovliggørelse af ulovlige forhold.

Vi har ikke foretaget en selvstændig vurdering af de to påbuds gyldighed i øvrigt. Vi har således ikke foretaget en vurdering af, dels om indholdet og rækkevidden af de dagældende påbud om afværgeforanstaltninger konkret var hjemlet i den dagældende § 42, dels om de øvrige betingelser, herunder om tilstedeværelse af et ansvarsgrundlag, jf. herved U 2006.1531 H, for meddelelse af de pågældende påbud var til stede dengang.

Miljøstyrelsen har ikke i sit notat foretaget en nærmere vurdering af disse spørgsmål.

I Miljøstyrelsens notat (side 4, 3. afsnit) er dog anført: *"Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, som giver hjemmel til at meddele påbud om genopretning, blev først indført i ved ikrafttræden af miljøbeskyttelsesloven fra 1991, den 1. januar 1992"*.

Heri ligger muligvis en antydning af, at der ikke forud for dette tidspunkt - og heller ikke efter den dagældende § 42 - efter Miljøstyrelsens opfattelse har været/er hjemmel til at kræve oprensning eller afværge af en stedfunden jordforurening. Der er i den juridiske teori da også generel støtte for denne antagelse.^{vii}

Der er omvendt også holdepunkter for den modsatte retsopfattelse om, at der også forud for 1991-loven var implicit hjemmel til at kræve genopretning som led i en lovliggørelse.^{viii} Der foreligger imidlertid ikke os bekendt en præjudicerende domstolsafgørelse vedrørende dette spørgsmål, og det er således uafklaret i retspraksis. Derimod har det daværende Miljøankenævn - der var en overordnet myndighed i forhold til Miljøstyrelsen - i den konkrete sag stadfæstet det meddelte påbud vedrørende Østområdet.

Hertil kommer, at de meddelte påbud ikke angår krav om retablering eller "genopretning", men primært har til formål at gennemføre/sikre en hydraulisk kontrol med den skete forurening med henblik på at undgå spredning heraf til omgivelserne.

Særligt i relation til spørgsmålet om ansvarsgrundlag har Miljøstyrelsen alene konstateret (side 4, 2. afsnit), at der i dag ikke er "*tvivl om, at der for påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 om genopretning skal foreligge et ansvarsgrundlag*", ligesom Miljøstyrelsen i samme forbindelse - og efter vores opfattelse også med rette - afviser, at det objektive ansvar efter Miljøerstatningsloven, der trådte i kraft 1. juli 1994, er anvendeligt på ældre forhold.

Derimod har Miljøstyrelsen ikke foretaget en konkret vurdering af, om der i øvrigt har foreligget det fornødne ansvarsgrundlag fra Cheminovas side i relation til de forureninger, der dannede grundlag for de meddelte påbud. Det kan på det foreliggende grundlag efter vores opfattelse ikke afvises, at dette har været tilfældet.

Miljøstyrelsens vurdering er baseret på en fejlagtig analyse, og er som en konsekvens heraf mangelfuld. Allerede af den grund er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der ikke påhviler Cheminova en gyldig retlig forpligtelse i kraft af de historiske påbud og den efterfølgende regulering af vilkår for afværgeforanstaltninger.

Hertil kommer, at det usædvanlige og meget lange forløb i sagen efter vores opfattelse må skabe en formodning for, at de nødvendige betingelser har været opfyldt på tidspunktet for meddelelse af påbuddene.

Det må således i dag efter så mange år efter vores vurdering kræve klare og sikre holdepunkter at antage, at betingelserne ikke har været opfyldt dengang.

Efter vores vurdering foreligger der *ikke* sådanne klare og sikre holdepunkter for, at de tidligere meddelte påbud ikke skulle være gyldige eller på anden måde være uden retsvirkning.

Som følge heraf er der efter vores opfattelse ikke fornødent grundlag for at fastslå, at vilkår i den eksisterende miljøgodkendelse, som relaterer sig til afværge af de forureninger, der dannede grundlag for de meddelte påbud, ikke er udtryk for en retlig forpligtelse for Cheminova.

Som følge heraf er der ikke med henvisning hertil fornødent grundlag for at lade denne regulering udgå af miljøgodkendelsen af Cheminova.

3.2.3 Den retlige betydning af de meddelte godkendelser af "frivillige" afværgeprojekter

I forhold til de områder, herunder produktionsområdet, hvor der ikke historisk er meddelt påbud om afværgeforanstaltninger, er godkendelser af afværgeprojekter blevet meddelt på grundlag af ansøgninger fra Cheminova, der er gennemført fælles drøftelser, indgået aftaler og der er i godkendelserne herefter blevet fastsat konkrete vilkår herfor.

Om baggrunden og det retlige grundlag for sådanne arrangementer fremgår eksempelvis af Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), side 102-103:

"Der er her tale om aftaler, som forvaltningen indgår til varetagelse af sine egentlige myndighedsopgaver. Vigtigst blandt disse er aftaler, der udgør et alternativ til udstedelse af forvaltningsakter, f.eks. påbud eller forbud. Der kan være flere fordele ved en sådan aftale. F.eks. kan det forventes, at medkontrahtenten (typisk en privat fysisk eller juridisk person) vil være mere loyal over for en aftale, fordi han eller hun selv har haft indflydelse på den, og fordi også myndigheden påtager sig forpligtelser ved aftalen. Desuden kan man ved aftale få en praktisk løsning på komplicerede forhold, som det kan være vanskeligt at regulere i detaljer ved en forvaltningsakt. Endelig kan man måske sige, at det er mere hensynsfuldt over for borgeren at aftale sig til rette med ham eller hende. Der er dog også betænkeligheder ved aftaler af denne art, navnlig at den private er under pres for at indgå aftale, når myndigheden har den mulighed at udstede en forvaltningsakt i stedet for. Det kan også stride mod lighedsforestillinger, at den private, som har noget at give forvaltningen til gengæld, får en lempeligere behandling end andre, der bliver mødt med et påbud eller forbud.

Der kan ikke i almindelighed opstilles et krav om udtrykkelig lovhjemmel for at erstatte forvaltningsakt med aftale. Om der er adgang hertil på det enkelte sagsområde, må bero på sagsområdets karakter og på fortolkning af de for området gældende regler. Aftaler vil formentlig være udelukket på de fleste områder." (vores fremhævelser).

Miljøstyrelsen har i notatet (side 5, punkt c) vurderet, at "der er tale om "frivillige" aktiviteter. Hvis Cheminova meddeler, at de agter at stoppe disse afværgeprojekter, kan Miljøstyrelsen derfor ikke gøre andet end at tage oplysningen til efterretning..."

Heraf følger, at Cheminova - da der er tale om en frivillig og ikke en påbudt aktivitet - vil være frit stillet i forhold at vælge at opretholde/fortsætte afværgeaktiviteten, men en sådan fortsat aktivitet vil bero på frivillighed, og vil ikke kunne håndhæves administrativt eller ved domstolene mod virksomhedens vilje. Det vil således stå virksomheden frit at vælge at bringe aktiviteten til ophør.

Miljøstyrelsens retsopfattelse på dette punkt er som udgangspunkt og isoleret set korrekt.

Imidlertid har Miljøstyrelsen undladt at foretage den nødvendige vurdering af, om der da har været grundlag for at kræve de ansøgte og godkendte foranstaltninger gennemført efter lovgivningen i den forstand, at de "frivillige" aktiviteter er gennemført ved aftaler og godkendelser som alternativ til et påbud efter lovgivningen, eller er kommet et sådant påbud "i forkøbet".

I så fald kan det - også i sammenhæng med det under 3.2.4 anførte - efter vores vurdering ikke udelukkes, at vilkårene om afværgeforanstaltninger vil kunne påhvile Cheminova som en retlig forpligtelse på trods af, at initiativet er udgået fra Cheminova, og der i stedet er sket godkendelse af et ansøgt afværgeprojekt.

Miljøstyrelsens notat indeholder som nævnt ikke en vurdering heraf, selvom det er flere momenter i sagen, der taler for, at aftale og godkendelse er anvendt som alternativ til et påbud.

Det fremgår eksempelvis af materialet, at der i 1983-1984 blev konstateret en forurening af produktionsområdet på Rønland. Af miljøgodkendelse dateret 4. juli 1984 fremgår, at forureningen bl.a. var forårsaget af et utæt afløbssystem i produktionsbygningens gulv. Det må antages, at der herved kunne foreligge en overtrædelse af den daværende miljøbeskyttelseslovs § 11, ligesom det af den grund ikke kan udelukkes, at amtskommunen på daværende tidspunkt kunne have meddelt Cheminova et påbud om at foretage afværge af forureningen, såfremt Cheminova ikke havde ansøgt om godkendelse af det nødvendige afværgeprojekt.

Dette understøttes af den nære tidsmæssige sammenhæng med de konkrete påbudsforløb vedrørende henholdsvis Østområdet og Sydområdet og den omstændighed, at Cheminova efter det oplyste af egen drift gennemførte en undersøgelse af forureningen i produktionsområdet på baggrund af erfaringerne fra Sydområdet.^{ix}

Det usædvanlige og meget lange forløb i denne sag, hvor der ikke tidligere er rejst indsigelse mod reguleringen af gamle forureninger i form af afværgevilkår i miljøgodkendelsen, må tillige efter vores vurdering føre til, at der i dag må kræves klare og sikre holdepunkter for at antage, at betingelserne ikke har været opfyldt dengang.

Også på den baggrund er der efter vores opfattelse ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for Miljøstyrelsens vurdering af, at afværgevilkår vedrørende forureninger, der er baseret på godkendelser, ikke påhviler Cheminova som en retlig forpligtelse.

3.2.4 Den retlige betydning af det historiske forløb og Cheminovas ønske om at fortsætte afværgeforanstaltningerne

3.2.4.1 Indledning

Legalitetsprincippet indebærer, at myndigheders indgreb og fastsættelse af pligter over for borgere og virksomheder skal have hjemmel i lovgivningen.

Det er vores vurdering, at hverken det hidtidige lange forløb eller Cheminovas ønske om at fortsætte afværgeforanstaltningerne i sig selv kan udgøre et hjemmelsgrundlag for en selvstændig retlig forpligtelse for Cheminova.

Derimod kan det hidtidige lange forløb og parternes praksis og adfærd understøtte og eventuelt skabe en formodning for, at der er pålagt og fortsat påhviler Cheminova en retlig forpligtelse.

Disse forhold uddybes i de følgende afsnit.

3.2.4.2 Cheminovas ønske eller tilsagn om at fortsætte afværgeforanstaltningerne

Cheminova har efter det oplyste tilkendegivet, at virksomheden også fremadrettet ønsker at fortsætte afværgeforanstaltningerne på Rønland i henhold til afværgevilklårene i miljøgodkendelsen.

Dette ønske eller tilsagn medfører efter vores opfattelse ikke i sig selv, at der herved er skabt en hjemmel til at fastslå, at Cheminova har påtaget sig en retlig forpligtelse hertil. Et samtykke kan således efter vores vurdering ikke i forhold til den konkrete type regulering på miljøområdet udvide de beføjelser, der tilkommer myndighederne efter lovgivningen.

3.2.4.3 Det historiske forløb har ikke etableret en retssædvane

Som anført ovenfor har såvel de involverede myndigheder som Cheminova igennem en periode på ca. 30-40 år efterlevet en praksis, hvorefter Cheminova har gennemført afværgeforanstaltninger i forhold til gamle forurenninger i henhold til en retlig regulering i form af påbud og senere vilkår i virksomhedens miljøgodkendelser.

I sjældne tilfælde kan en praksis have manifesteret sig på en sådan måde, at der er etableret en egentlig retssædvane. En retssædvane udgør en selvstændig retsnorm på lovs niveau og kan på den måde udgøre det fornødne retlige grundlag for en fortsættelse af den pågældende praksis. En retssædvane kan også danne grundlag for et indgreb over for en borger/virksomhed.^x

Det er et grundlæggende krav, at den pågældende praksis har været fulgt almindeligt og uafbrudt i lang tid og ud fra en overbevisning om at være retlig forpligtet hertil.^{xi} Retssædvaner har dog en forholdsvis begrænset plads i forvaltningsretten, idet behovet og frirummet for dannelsen af retssædvaner må anses for beskedent som følge af den tætte lovregulering.^{xii} Dette gælder også inden for det miljøretlige område. Der findes dog enkelte domme af forvaltningsretlig karakter, som baserer sig på en retssædvane, jf. eksempelvis U 1958.1275 om opkrævning af afgifter fra teltholdere på Dyrehavsbakken.

Det administrative forløb vedrørende Cheminova afspejler imidlertid efter vores opfattelse ikke et generelt mønster, men et konkret individuelt forløb i forhold til Cheminova. Dette har på det foreliggende grundlag ikke haft en karakter eller et omfang, der kan kvalificeres som en egentlig retssædvane.

Vilkår om afværgeforanstaltninger kan derfor efter vores vurdering ikke opretholdes ud fra en eventuel betragtning om, at vilkår herom har det fornødne hjemmelsmæssige grundlag i en retssædvane.

Derimod kan den faste praksis alligevel have retlig betydning.

3.2.4.4 Den retlige betydning af Cheminovas passivitet og lang tids praksis

Cheminova har i hele det mangeårige hidtidige forløb - også efter Højesterets dom vedrørende rækkevidden af miljøbeskyttelseslovens § 41 og efter Miljøcenter Aarhus tilkendegivelse om en mulig tvivl i relation til hjemmelsgrundlaget for afværgevilklårene i november 2010 - efter det oplyste konsekvent gennemført og fortsat de fastsatte afværgeforanstaltninger. Cheminova har på intet tidspunkt gjort indsigelse eller anfægtet endsige rejst tvivl om grundlaget herfor.

Det er vores vurdering, at Cheminovas adfærd ikke i sig selv kan føre til, at Cheminova som følge af udvist passivitet som sådan er materielt forpligtet til også fremadrettet at gennemføre de relevante afværgeforanstaltninger.

Derimod må praksis indebære, at en regulering af afværgeforanstaltningerne i selve miljøgodkendelsen også er berettiget fremadrettet, såfremt de afspejler en retlig forpligtelse for Cheminova. Vilklårene har endvidere til formål at hindre spredning af forurening fra grunden, og har tillige sammenhæng med fastsættelsen af udlederkrav til spildevandsstrømme.

Derudover kan den udviste adfærd og det usædvanligt lange forløb bl.a. have den virkning, at Cheminova er afskåret fra i dag at anfægte gyldigheden af, grundlaget for og rækkevidden af en retlig forpligtelse til at afværge de gamle forureninger.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at lang tids forløb eller passivitet kan begrunde, at eksempelvis et sagsanlæg kan afvises, selvom der ikke er fastsat nogen lovbestemt søgsmålsfrist. Hensynene, der bærer synspunktet, angives i Bent Christensen: Forvaltningsret - prøvelse (1994), side 33:

"Selv hvor der ikke gælder en frist for sagsanlæg, kan lang tid mellem forvaltningsaktens udstedelse og sagsanlæg føre til, at domstolsprøvelse nægtes, enten fordi sagen ikke længere kan oplyses forsvarligt, eller fordi den lange tid sidestilles med passivitet fra anfægterens side."

I Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), side 372 anføres tilsvarende:

"Der gælder ikke nogen generel frist for indbringelse af en forvaltningsafgørelse for domstolene. Prøvelse kan dog nægtes, hvis det som følge af det sene tidspunkt ikke længere er muligt at oplyse sagen forsvarligt, eller hvis der foreligger passivitet fra borgerens side."

Disse synspunkter tiltrædes i Hans Gammeltoft-Hansen: Forvaltningsret (2002), side 813 og i Niels Fenger: Forvaltningsret (2018), side 909, og har tillige støtte i (højeste)retspraksis^{xiii}.

Ligeledes er det antaget, at passivitet fra borgerens/virksomhedens side kan anses for et såkaldt tertiært moment, der kan opretholde en afgørelse, der lider af en retlig mangel.^{xiv}

Cheminova har netop ikke gjort indsigelse eller anfægtelse på nuværende tidspunkt, men har tværtimod fremsat ønske om at fortsætte afværgeforanstaltningerne også fremadrettet.

Imidlertid har Miljøstyrelsen efter vores opfattelse pligt til at inddrage også disse retlige aspekter i sagen, med henblik på at sikre, at der træffes en materielt rigtig afgørelse, jf. herved det almindelige officialprincip. Disse forhold synes ikke at være indgået i Miljøstyrelsens juridiske og bevismæssige vurdering af eksistensen af en materiel forpligtelse for Cheminova.

Endelig kan den langvarige og entydige praksis og Cheminovas adfærd understøtte og skabe en formodning for, at der er pålagt og fortsat påhviler Cheminova en retlig forpligtelse.

Heri ligger bl.a., at en underkendelse af det retlige grundlag for en praksis, der har været udøvet og anerkendt af såvel myndigheder som Cheminova i en meget lang årrække, må forudsætte klare og sikre holdepunkter.

ⁱ I miljøretlig teori kan der henvises til Ellen Margrethe Basse: Erhvervsmiljøretten (2017), s. 813, Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer (2019), s. 784-786 samt Karsten Revsbech & Alex Puggaard: Lærebog i miljøret (2008), s. 194-195. I klagenævnspraksis kan der henvises til MAD 2006.259.

ⁱⁱ En undtagelse følger direkte af godkendelsesbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 13, jf. jordforureningslovens kapitel 4 b. Vi bemærker, at en del af den nuværende monitoring af afværgeprojekterne formentlig vil skulle indgå som en del af den monitoring, der skal gennemføres i relation til vilkårene om basistilstandsrapporten.

ⁱⁱⁱ I miljøretlig teori kan der henvises til Ellen Margrethe Basse: Erhvervsmiljøretten (2017), s. 649 og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer (2019), s. 653. I klagenævnspraksis kan der henvises til MAD 2014.510 og KFE 2006.466.

^{iv} Der er dog på baggrund af Miljøstyrelsens notat af 28. august 2019 sket en formel berigtigelse af dette svar den 7. oktober 2019 over for Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

^v Vi har ikke vurderet spørgsmål om det nærmere indhold af disse påbud, eller spørgsmål om, hvorvidt de meddelte påbud helt eller delvist er opfyldt i dag.

^{vi} Jf. Claus Rohde: Intertemporal kontraksret (2009), s. 409-410, 413 og 415. Tilsvarende anføres om dommes tidsmæssige virkning i Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), s. 436, Jon Andersen: Forvaltningsret - sagsbehandling, hjemmel, prøvelse (2017), s. 171 og Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (1965), s. 282-283.

^{vii} Jf. eksempelvis Peter Pagh i TfM 2016.237 (side 245-249), Kommenteret Miljøbeskyttelseslov (2019), s. 1049 og Annette Møller-Sørensen i Administrativ Håndhævelse, s. 186.

^{viii} Jf. eksempelvis Håndhævelsesbetænkningen (1983) side 105-106.

^{ix} Jf. Miljøstyrelsens notat af 28. august: "Baggrund og sagsforløb for afværgeprojekter over for jordforureninger på Cheminova A/S` nuværende fabriksgrund på Rønland" (side 4).

^x Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2004), s. 130f.

^{xi} Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk statsret (2016) s. 29 og Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), s. 119.

^{xii} Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), s. 119.

^{xiii} U 2014.2785 H, hvor Højesteret bl.a. tog stilling til, dels om adgangen til søgsmål var fortabt, dels om adgangen til at gøre et anbringende gældende var fortabt.

Sagen omhandlede, hvorvidt myndighedernes afgørelser om forblivelsespligt til et kraftvarmeværk var beretigede. Højesteret fandt i dommen ikke, at sagsøgernes adgang til at anlægge retssag generelt var bortfaldet. Derimod fandt Højesteret, at et anbringende fra sagsøgerne, der først blev gjort gældende ved ankestævningen til Højesteret, var fortabt pga. passivitet og manglende mulighed for at oplyse sagen. Ifølge

anbringendet var Randers Kommunes og Energiklagenævnets afgørelser ugyldige, fordi disse myndigheder ikke havde taget stilling til eller vejledt om eventuel fritagelse for forblivelsespligten.

^{xiv} Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2016), side 446-447. Tilsvarende synspunkter gengives i Jon Andersen: Forvaltningsret - sagsbehandling, hjemmel, prøvelse (2017), side 212-213 og Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret - Almindelige emner (2004), side 403.