

NOTAT

Jord- og grundvandsforurening med PFOS og PFAS på og ved Brandskolen i Korsør

1. Baggrund og konklusion

1.1 Baggrund

I oktober 2020 konstaterede SK Forsyning, at der var fundet PFOS i spildevandet fra Korsør Rensningsanlæg. Efterfølgende har det vist sig, at PFOS-forureningen i både jord og spildevand stammer fra Brandskolen i Korsør (Brandskolen). PFOS var indeholdt i det skum, der blev anvendt til at slukke brande på Brandskolen.

Brandskolen er beliggende på matr.nr. 14a Hulby By, Tårnby, 1a, Stubagerhus, Tårnborg og 307 Korsør Markjorder, og har adressen Slagelse Landevej 3, 4220 Korsør.

Både Brandskolen og de nævnte matrikler ejes af Slagelse Kommune.

På matr.nr. 14a ligger der også Haveforeningen Rundingen.

Brandskolen har med hjælp fra NIRAS A/S udført en indledende jord- og grundvandsundersøgelse af potentielle forureningskilder til PFOS-forureningen af rapporteret den 26. august 2021.

Ved den indledende forureningsundersøgelse er der konstateret omfattende forurening med PFOS af både jord- og grundvand, herunder drænvand med udløb til Korsør Nor. Hverken jord- eller grundvandsforureningen er afgrænset. Da Brandskolen ligger nedstrøms den nærmeste drikkevandsboring, har NIRAS A/S imidlertid vurderet, at grundvandsforureningen ikke udgør en risiko for områdets drikkevandsinteresser.

I forhold til sagens historik henvises til Slagelse Kommunes notat af 27. august 2021, der vedlægges som **bilag 1**, NIRAS A/S' historiske redegørelse af 19. april 2021 samt NIRAS A/S' indledende forureningsundersøgelse af 26. august 2021.

28. februar 2022

J.nr. 368358-shr

Line Marie Pedersen

Advokat

Slagelse Kommune har endvidere selv udført en omfattende undersøgelse af Brandskolens historiske drift, herunder foretaget en gennemgang af det daværende Vestsjællands Amts sagsakter, indhentet sagsakter fra perioden 1986 til 2006 fra Rigsarkivet, gennemgået Brandskolens fysiske arkiv mv. De gennemførte undersøgelser er nærmere beskrevet i **bilag 2**, der er udarbejdet af Slagelse Kommune.

Slagelse Kommune/Brandskolen har, efter der i forbindelse med ”Less is more-projektet” blev målt PFOS i SK-Forsynings rensede spildevand fra Korsør Renseanlæg, på frivilligt grundlag iværksat følgende tiltag:

- Kildeopsporing i kloakledninger i området
- Analyser omkring Brandskolen
- Analyser omkring Noret deponi og losseplads
- Analyser af badevand, både nord og syd for Korsør
- Oprensning af udledningsgrøften (Grøft 1)
- Afpumpning af vand fra grøften
- Oprensning af grøftevandet
- TV-inspektion, rensning og reparation/omlægning af kloakledninger på Brandskolen
- Opsamling og rensning af overfladevand fra Brandskolen
- Analyser i Noret vand og sediment
- Miljøhistorisk redegørelse NIRAS
- Indledende Forureningsundersøgelse NIRAS
- Prøvetagning og analysering af nye brandskumsprodukter
- Koordinering af den miljømæssige og sundhedsfaglige indsats
- Foranledige prøvetagning af grønt, fisk og kød.

Miljø, Plan og Landdistriktsudvalget har endvidere den 26. oktober 2021 besluttet, at der skulle arbejdes videre med følgende:

I forhold til afværge af afledning af forurenede overflade-, grøfte- og drænvand samt nedsivende vand fra Noret skal der etableres en eller flere afværgeboringer. Det oppumpede vand skal renses på et nyt rensningsanlæg på Brandskolen. Der skal etableres et vildthejn omkring grøften af hensyn til fødesøgende dyr.

I kolonihaveforeningen ”Rundingen” foretages der på de havelodder, hvor indholdet af PFOS overskrider jordkvalitetskriteriet, udskiftning af 20 cm jord samt levering og udplanering af uforurenede jord. Det undersøges endvidere, om det er muligt at udvide kolonihaverne med henblik på etablering af erstatningsparceller.

Endelig gennemføres en begrænset undersøgelse på de to ikke tidligere undersøgte havelodder øst for Brandskolen med henvisning til det særlige afstrømningsmønster af overfladevand i området.

Slagelse Kommune har på den baggrund bedt mig om at vurdere, om Slagelse Kommune har hjemmel til at påbyde yderligere undersøgelser og evt. afværge af konstateret PFOS-forurening af jord og grundvand på og ved Brandskolen.

Slagelse Kommune har ved mail af 11. oktober 2021 bedt mig om

- at vurdere, om miljøerstatningsloven giver et tilstrækkeligt ansvarsgrundlag for et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69.
- at vurdere, hvem der er rette myndighed for forureningen i Korsør Nor, både i relation til sediment og vand, under hensyntagen til, at der er tale om både en gammel forurening og en pågående forurening.

Jeg har ikke vurderet, om Slagelse Kommune på privat retligt grundlag, fx som udlejer i forhold til kolonihaverne i Haveforeningen Rundingen, kan være ansvarlig for forureningen.

1.2 Konklusion

Det må lægges til grund, at den konstaterede PFOS-forurening af jord og grundvand stammer fra Brandskolens drift i form af anvendelse af slukningsskum indeholdende PFOS. Brandskolen vil derfor være påbudsadressat for undersøgelses- og/eller oprensningpåbud efter jordforureningslovens §§ 41 og 40 eller oprensningpåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, jf. § 19.

Om der kan udstedes påbud til Brandskolen om yderligere undersøgelser og/eller afværge af PFOS-forureningen afhænger af, hvornår forureningen med PFOS må anses for at have fundet sted.

Særligt to datoer har afgørende betydning, nemlig den 1. januar 1992, hvor miljøbeskyttelsesloven trådte i kraft, og den 1. januar 2001, hvor påbudsbestemmelsen i jordforureningslovens § 41 om afværge blev gældende fra. Er forureningen sket efter den 1. januar 1992, vil der som den alt overvejende hovedregel kunne udstedes påbud om undersøgelse af forureningen med henvisning til jordforureningslovens § 40, og er forureningen sket efter den 1. januar 2001, vil der kunne

udstedes påbud om oprensning af forureningen. Påbuddene vil som den alt overvejende hovedregel kunne udstedes, selvom der intet er at bebrejde operatøren i forhold til forureningen.

Den omstændighed, at anvendelse af brandskum indeholdende PFOS var fuldt lovlig indtil 2011, og at man først i 2000 blev opmærksom på, at PFOS formentlig havde en skadelig virkning på miljøet – har således ingen betydning. Risikoen for forurening – herunder at man med tiden er blevet klogere – pålægges forureneren.

NIRAS har både i den historiske redegørelse fra april 2021 og i den indledende forureningsundersøgelse fra august 2021 vurderet, at der ikke har været anvendt PFOS-holdigt skum efter 2001 på Brandskolen.

Slagelse Kommune har efterfølgende foretaget en selvstændig supplerende undersøgelse af anvendelsen af PFOS-holdigt skum.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, herunder særligt oplysningerne fremskaffet af Slagelse Kommune fra Rigsarkivet i december 2021, så mener jeg, at det kan konkluderes, at der ikke har været anvendt PFOS-holdigt sluknings-skum på Brandskolen efter 2001. Se nærmere nedenfor under afsnit 4.

Det må på baggrund af de foreliggende faktiske oplysninger lægges til grund, at der ikke – eller alene i et meget begrænset omfang – har været anvendt PFOS-holdigt brandskum på Brandskolen efter 1. januar 2001, jf. afsnit 4. Der er heller intet, der tyder på, at PFOS-forureningen skyldes Brandskolens uagtsomme handlinger eller forsømmelser.

Det betyder, at der efter min vurdering ikke er hjemmel til at udstede påbud om oprensning af PFOS-forurening, der stammer fra de *almindelige brandskoleaktiviteter* efter jordforureningslovens § 41 eller miljøbeskyttelseslovens § 69. Det betyder også, at der heller ikke vil være hjemmel til at udstede påbud om undersøgelse af forurening, der stammer fra de almindelige brandskoleaktiviteter, se det nærmere anførte under afsnit 7.

Slagelse Kommune vil kunne meddele påbud om undersøgelse og oprensning af forurening med PFOS, der stammer fra *Brandskolens aktiviteter med udledning af regn- og slukningsvand til Korsør Nor*. Hjemlen til oprensningspåbuddet vil være miljøbeskyttelseslovens § 69, men alene tilbage til 1. juli 1994 og frem til 2000.

Den endelige stillingtagen til, hvilke foranstaltninger der kan og skal påbydes, må dog bygge på en helt konkret og grundig risikovurdering, hvor de miljømæssige risici sættes i forhold til omkostningerne forbundet med gennemførelsen af oprensningen. Det vil skulle inddrages i proportionalitetsvurderingen, at Brandskolen har været i drift siden 1969, og at det rimeligvis kan antages, at den væsentligste del af det PFOS-holdige spildevand har været udledt til Korsør Nor før oktober 1995, både med henvisning til det af Slagelse Kommune estimerede forbrug, samt den omstændighed, at i hvert fald en del af det PFOS-holdige overfladevand og slukningsvand fra oktober 1995 er blevet ledt til Korsør Renseanlæg. Det vil i denne sammenhæng også skulle inddrages, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger vil være yderst vanskeligt at identificere den del af PFOS-forureningen, der skyldes udledning af spildevand indeholdende PFOS til Korsør Nor.

2. Påbudsmyndighed

Det følger af § 39, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurennet jord (jordforureningsloven), at det som den alt overvejende hovedregel er kommunalbestyrelsen, der kan udstede påbud efter jordforureningsloven i relation til forureninger, der stammer fra ejendomme eller anlæg i kommunen.

Miljøstyrelsen er dog påbudsmyndighed i relation til forureninger, der stammer fra virksomheder underlagt Miljøstyrelsens tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven, jf. jordforureningslovens § 39, stk. 2, og regionen er påbudsmyndighed i relation til råstofgrave, jf. jordforureningslovens § 39, stk. 3.

Der er således ikke nogen tvivl om, at det er Slagelse Kommune, der vil kunne udstede påbud i henhold til bestemmelserne i jordforureningslovens kapitel 5 i forhold til den konstaterede forurening fra Brandskolen, også selvom Brandskolen er en del af Slagelse Kommune.

I forhold til spørgsmålet om, hvem der er myndighed i forhold til forureningen i Korsør Nor, er det centrale spørgsmål, hvilken lov der regulerer området. Umiddelbart kommer to love i spil, nemlig miljøbeskyttelsesloven og havmiljøloven.

Miljøbeskyttelsesloven omfatter som udgangspunkt også søterritoriet. Havmiljøloven gælder imidlertid forud for miljøbeskyttelsesloven, og det betyder, at de aktiviteter, der er omfattet af havmiljøloven, ikke kan behandles efter miljøbeskyttelsesloven. Havmiljølovens anvendelsesområde er forurening fra skibe, luft-

fartøjer og platforme. Omvendt kan det konkluderes, at ikke-landbaseret forurening af havet er omfattet af miljøbeskyttelseslovens anvendelse, herunder bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 om beskyttelse af overfladevand.

Det betyder også, at det vil være Slagelse Kommune, jf. miljøbeskyttelseslovens § 65, der er tilsyns- og påbudsmyndighed i forhold til forurening fra Brandskolen i relation til Korsør Nor.

3. Påbudsadressat

Påbud efter jordforureningsloven (og miljøbeskyttelsesloven) skal udstedes til forureneren. Som forurener anses, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3:

1. Den, der i erhvervmæssigt eller offentligt øjemed driver eller drev den virksomhed eller anvender eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen stammer.
2. Andre, der har forårsaget en forurening, såfremt forureningen skyldes uforsvarlig adfærd eller en adfærd, der er omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning.

Offentlige virksomheder og anlæg sidestilles efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1, med erhvervmæssige aktiviteter. Der hviler således et driftsherre/-operatør ansvar både på offentlige og erhvervmæssige aktiviteter.

I og med, at den konstaterede PFOS-forurening af jord og grundvand stammer fra Brandskolens drift i form af anvendelse af slukningsskum indeholdende PFOS, er der ikke tvivl om, at Brandskolen vil være forurener i relation til PFOS-forureningen og dermed påbudsadressat for påbud efter jordforureningslovens §§ 41 og 40.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ikke nogen definition af påbudsadressaten på tilsvarende måde som jordforureningsloven, men det antages efter gældende praksis, at påbud om undersøgelser og/eller oprensning af forurening efter miljøbeskyttelsesloven skal stiles til forureneren, dvs. den fysiske eller juridiske person, der har dispositionsret over den installation eller aktivitet, der aktuelt eller potentielt forurener.

4. Særligt om PFOS

Om der kan udstedes påbud til Brandskolen om yderligere undersøgelser og/eller afværge af PFOS-forureningen, afhænger entydigt af, hvornår forureningen med PFOS må anses for at have fundet sted.

Dette skyldes, at man først ved ikrafttrædelsen af jordforureningsloven den 1. januar 2000 fik klare regler for, hvornår myndighederne kan udstede undersøgelses- og/eller oprensningspåbud. Dertil kommer, at påbudsadgangen blev skærpet – særligt i relation til oprensningspåbud, jf. nærmere nedenfor under afsnit 6.

Denne ansvarsskærpelse og en grundlæggende tilbageholdenhed i dansk ret mod at indføre skærpet lovgivning med tilbagevirkende kraft betyder, at særligt to datoer har afgørende betydning, nemlig den 1. januar 1992, hvor den gældende miljøbeskyttelseslov trådte i kraft, og den 1. januar 2001, hvor påbudsbestemmelsen i jordforureningslovens § 41 om afværge blev gældende fra.

Dertil kommer, at man skal være opmærksom på datoen den 1. juli 1994, som er den dato, hvor lov om erstatning for miljøskader trådte i kraft, jf. nærmere nedenfor.

Den historisk største producent af PFAS er det amerikanske firma 3M. Firmaet startede produktionen af perfluorforbindelser i 1949, men brugen af stofferne slog først igennem efter 1966. Den største produktion af PFAS fandt sted mellem 1990 og 2000 med ca. 3.000 tons årligt. Frem til 2000 var produktionen domineret af POSF, som var en forgænger til PFOS.

PFOS blev anvendt mange steder i industrien, blandt andet til tæpper, møbler, teflon, rengøringsmidler, maling, emballage til fødevarer og i brandskum.

Efter flere fund af PFAS i miljøet meddelte producenter 3M i 2000, at de ville udfase produktionen af PFOS og andre PFOS-relaterede forbindelser. I 2006 blev det forbudt at producere brandslukningsmidler med PFOS, og i 2011 skulle alt opbevaret brandslukningsskum baseret på PFOS være destrueret.¹ Se også den af Danske Regioner udarbejdede tidslinje, der vedlægges som **bilag 3**.

¹ Miljøprojekt nr. 1600, 2014 – Screeningsundersøgelser af udvalgte PFAS-forbindelser som jord- og grundvandsforurening i forbindelse med punktkilder, side 8 og 32

Brandslukningsskum – både med og uden PFOS – er blevet brugt i store mængder direkte på befæstede arealer og på ubefæstede arealer på brandøvelsespladser.

Brandskolen har været benyttet som brandskole fra ca. 1969 og indtil nu.

Der *kan* således lovligt have været anvendt PFOS-holdigt skum til brandslukning på Brandskolen frem til 2011.

NIRAS har både i den historiske redegørelse fra april 2021 og i den indledende forureningsundersøgelse fra august 2021 vurderet, at der ikke har været anvendt PFOS-holdigt skum efter 2001 på Brandskolen. Som dokumentation for denne vurdering blev der som bilag 7 til den historiske redegørelse fra april 2021 vedlagt 4 fakturaer dateret henholdsvis den 20. juli 2001, den 28. maj 2003, den 29. april 2003 og den 27. september 2008 på indkøb af bl.a. brandskum.

Det fremgår af fakturaerne fra 2002 og 2003, at de vedrører køb af: ”*Skumvæske SYNTETISK til øvelsesbrug*”.

Den sidste faktura fra 2008 vedrører bl.a.: ”*Synt. Skum Orchidex ME 3% eco*”.

Der er vedlagt datablad gældende for brandskummet købt i 2008, der viser, at der ikke skulle være PFOS i den købte skum.

Den i 2002 og 2003 købte skumvæske kan ikke identificeres på baggrund af de fremlagte fakturaer, og det kunne således ikke på dette grundlag udelukkes, at den indkøbte skumvæske i 2002 og 2003 indeholdte PFOS.

Brandskolen blev miljøgodkendt af Vestsjællands Amt 10. november 1999. Brandskolen oplyste i forbindelse med miljøgodkendelsesprocessen, at den type slukningsskum, der blev anvendt, var af typen Exypyrol F-15. Sikkerhedsdatabladet blev sendt til Vestsjællands Amt den 9. december 1998. Sikkerhedsdatablad dateret 25. maj 1994 vedlægges som **bilag 4**.

Efter en meget grundig undersøgelse af en lang række kilder, som nærmere er beskrevet i bilag 2, må det konkluderes, at der er begrænset viden om anvendelsen af brandskum på Brandskolen. Det har ikke været muligt at få afklaret, om Exypyrol F-15 indeholdte PFOS, men Slagelse Kommune har en formodning for, at dette ikke er tilfældet.

På baggrund af Brandskolens ”Grønne regnskaber” fra perioden 1996 – 2002, samt Brandskolens oplysninger om anvendt brandskum i perioden 2017 til 2021 har Slagelse Kommune udarbejdet en oversigt, der vedlægges som **bilag 5**.

Det kan på denne baggrund rimeligvis antages, at forbruget af PFOS-holdigt skum har været størst i perioden fra 1969 til 1994, og mindre i perioden 1994 til 2001. I perioden efter 2001 må det antages, at PFOS-forurening alene er sket som følge af ”afsmitning” fra kloakker, drænrør, jord mv. fra anvendelse af PFOS før 2001.

5. Påbud om undersøgelse af forurening

Efter jordforureningslovens § 40 kan miljømyndigheden påbyde forureneren at iværksætte forureningsundersøgelser, hvis jord- og grundvandsforureningen er opstået efter den 1. januar 1992. I forbindelse med vedtagelsen af jordforureningsloven blev det forudsat, at undersøgelsespåbud vil kunne udstedes for forureninger opstået før 1. januar 1992, blot emissioner er fortsat efter 1. januar 1992.

Udover kravet til forureningstidspunktet er der kun få kriterier, der skal være opfyldt, for at et undersøgelsespåbud gyldigt kan udstedes. Der skal være mistanke om forurening, hvilket klart må siges at være tilfældet i den aktuelle sag.

Derudover skal forureningen på en eller anden måde kunne henføres til menneskelig påvirkning eller aktivitet. Den betingelse må også anses for at være opfyldt.

Man kunne måske med nogen rette argumentere for, at anvendelse af brandskum indeholdende PFOS var fuldt lovlig indtil 2011, og at man først i 2000 blev opmærksom på, at PFOS formentlig havde en skadelig virkning på miljøet. Det er imidlertid selve kernen i det ubetingede forureneransvar, der blev fuldt indført med vedtagelsen af jordforureningsloven. Forureneren er ansvarlig for forureninger, der stammer fra dennes erhvervsmæssige eller offentlige drift af et anlæg. Risikoen for forurening – herunder at man med tiden er blevet klogere – pålægges forureneren.

Da PFOS-forureningen er fortsat efter 1. januar 1992, vil Slagelse Kommune som udgangspunkt, se dog nærmere nedenfor under afsnit 6 og 7.1 kunne udstede påbud om yderligere undersøgelse af PFOS-forureningen, der stammer fra udledning af spildevand til Korsør Nor, da det på det foreliggende grundlag ikke på forhånd kan udelukkes, at der vil kunne udstedes et oprensingspåbud, jf. nærmere nedenfor under afsnit 6 og 7.1.

Påbudshjemlen til udstedelse af påbud om undersøgelse af miljøpåvirkningen af vand (og formentlig også sediment, hvis det ikke kan defineres som jord), vil være miljøbeskyttelseslovens § 72. Der har været lange juridiske drøftelser om, hvorvidt udstedelse af et undersøgelsespåbud i forhold til en forurening, der er fortsat efter 1. januar 1992, forudsætter en uagtsom handling eller undladelse. Uden det dog er endeligt afklaret i praksis, synes tendensen dog at gå i retning af, at et undersøgelsespåbud ved en fortsat udledning efter 1. januar 1992 kan ske uden krav om, at forureningen skyldes en uagtsom handling.

6. Påbud om afværgelse af forurening

6.1 Lovgrundlaget

For forureninger, der er sket efter den 1. januar 2001, kan miljømyndigheden meddele forurenere påbud om at fjerne en konstateret forurening og genoprette den hidtidige tilstand, uanset hvordan forureningen er sket.

Er forureningen sket før den 1. januar 2001, kan Slagelse Kommune med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 69, jf. § 19, som den altovervejende hovedregel alene udstede påbud om oprensning af en jord- og/eller grundvandsforurening, hvis forureningen skyldes et ulovligt forhold. Miljøbeskyttelseslovens § 19 indeholder et ubetinget forbud mod nedgravning, udledning mv. af forurenende stoffer til jorden. Det følger endvidere blandt andet af miljøbeskyttelseslovens § 27, at stoffer, der kan forurene vandet, ikke må tilføres vandløb, søer eller havet, således at der er fare for, at vandet forurenes.

Har en virksomhed trods forbuddet tilført forurenende stoffer til jorden eller vandet, er miljøbeskyttelseslovens § 19/28 overtrådt. Da miljøbeskyttelsesloven imidlertid ikke generelt pålægger et ubetinget forureners ansvar, skal tilledningen af det forurenende stof til jord og/eller grundvand som hovedregel være en følge af fejl eller forsømmelser fra virksomhedens side, før påbud om oprensning af forureninger sket før 1. januar 2001 kan udstedes.

6.2 PFOS-forurening som følge af almindelige brandskoleaktiviteter

Som anført ovenfor under afsnit 4, blev man først omkring 2000 opmærksom på, at brandslukningsskum indeholdende PFOS kunne udgøre et problem i relation til jord- og grundvandsforureninger samt forurening af overfladevand. Det er derfor min vurdering, at der ikke vil kunne udstedes et gyldigt oprensningspåbud i

relation til forurening med PFOS, der skyldes brandslukningsskum, der er anvendt før 2001 til de almindelige brandskoleaktiviteter, da der ikke er noget, der indikerer, at forureningen skyldes fejl eller forsømmelser.

6.3 PFOS-forurening som følge af udledning af spildevand til Korsør Nor

Hvis en forurening er opstået efter 1. juli 1994, kan forureningen være omfattet af lov om erstatningsansvar for miljøskader (Miljøerstatningsloven). Loven gælder *alene* de aktiviteter, der opregnes i bilag 1 til loven. Bilag 1 til miljøerstatningsloven indeholder en udtømmende angivelse af området for det objektive erstatningsansvar.

Ansvaret påhviler således nogle særligt farlige eller forurenende virksomheder, herunder virksomheder, der skal have en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5, visse autoværksteder, nogle spildevandsanlæg samt virksomheder med nedgravede olietanke på mindst 6.000 l.

Miljøerstatningsloven pålægger forurenere et objektive ansvar for **at erstatte** skader som følge af forurening, forurenere har forårsaget som led i erhvervsmæssig eller offentlig aktivitet, som er angivet i lovens bilag 1.

Skader omfatter følgende forhold:

- Personskade og tab af forsørger
- Tingsskade
- Andet formuetab
- Rimelige omkostninger til afværgelse og forebyggelse af skade eller til genopretning af miljøet.

Driften af en brandskolen er *ikke* medtaget i miljøerstatningslovens bilag 1, og PFOS-forurening, der stammer fra selve brandskolens basisaktiviteter, er derfor ikke omfattet af miljøskadeerstatningsloven.

Ifølge lovens bilag, litra J, nr. 8, gælder det objektive ansvar for følgende virksomheder:

Virksomheder med tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28 til udledning af spildevand fra anlæg med en kapacitet på mere end 30 personækvivalenter eller spildevand, som indeholder andre stoffer, end hvad der sædvanligt forekommer i husspildevand, eller som har en væsentlig anden sammensætning.

I betænkning nr. 1237/1992 om miljøerstatningsloven fremgår det, at et flertal dengang fandt, at det var virksomheder, der skulle have tilladelse af amtsrådet til at udlede spildevand til vandløb, søer eller havet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28.

Den nuværende udformning af bilagspunktet blev indsat ved L 2005-06-24 som følge af kommunalreformen. Følgende fremgår af de specielle bemærkninger i LFF 2005-02-24:

Til § 11

(Miljøerstatningsansvarsloven)

Til nr. 1 (Bilag J, nr. 8)

Efter gældende ret meddeler amtsrådet tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet, hvis der er tale om udledning fra anlæg med en kapacitet på mere end 30 personækvivalenter eller udledning af spildevand, der ikke kan omregnes til PE, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, mens kommunalbestyrelsen kan meddele tilladelse til udledning, hvis anlægget har en lavere kapacitet, jf. § 28, stk. 2. Kun skade, der er forvoldt ved forurening som led i aktivitet udøvet af de førstnævnte virksomheder, er omfattet af miljøerstatningsansvarsloven, jf. denne lovs bilag J, nr. 8.

Efter forslaget til ændring af miljøbeskyttelsesloven som led i kommunalreformen (lovforslag L 91) vil kommunalbestyrelsen fremover kunne meddele tilladelse til udledning af spildevand uanset anlæggets kapacitet, dog således at kompetencen til at meddele tilladelse vil ligge hos miljøministeren i visse tilfælde vedrørende listevirksomheder.

Ved den foreslåede ændring af miljøerstatningsansvarslovens bilag J, nr. 8, videreføres gældende ret uændret, således at det fortsat kun er skade forvoldt af virksomheder, der udleder spildevand fra større eller særlige anlæg, som er omfattet af denne lov. De nævnte særlige anlæg er anlæg, hvor spildevandet ikke kan omregnes til PE, fordi spildevandet indeholder andre stoffer, end hvad der sædvanligt forekommer i husspildevand, eller har en væsentlig anden sammensætning. Som eksempel kan tænkes udledning af vand fra afværgeforanstaltninger ved jord- eller grundvandsforurening, filter-skyllvand, spildevand fra særlige industrielle aktiviteter.

En meddelt spildevandstilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, og som omfatter følgende krav, er omfattet af miljøerstatningsloven:

- Tilladelsen angår udledning af mere end 30 PE, eller
- Tilladelsen angår udledning af spildevand, der ikke kan omregnes til PE, af en af følgende årsager:
 - spildevandet indeholder andre stoffer, end husspildevand normalt indeholder,
 - spildevandet har en anden sammensætning, end husspildevand normalt har.

Ved gennemgang af materiale fra Rigsarkivet er følgende historik for udledning til Korsør Nor fastlagt:

Vestsjællands Amt meddelte den 31. oktober 1988 med henvisning til miljøbeskyttelsesloven fra 1973, § 18, tilladelse til udledning af spildevand fra brandskolen til Korsør Nor. Spildevandet bestod af vand fra brandslukningsøvelser samt regnvand fra skolens arealer. Der blev fastsat grænseværdier for olie på 5 mg/l og for totalsuspenderet stof på 30 mg/l. *Tilladelsen blev tidsbegrænset til 31. december 1992*, da det var en forudsætning, at området skulle kloakeres, og spildevandet føres til det kommende Korsør Renseanlæg.

Brandskolen ansøger den 9. oktober 1991 Vestsjællands Amt om forlængelse af udledningstilladelsen fra 31. oktober 1988. Henvendelsen bliver tilsyneladende ikke besvaret.

Det fremgår af Slagelse Kommunes byggesagsarkiv, at Brandskolen den 19. oktober 1995 delvist bliver tilsluttet Korsør Renseanlæg.

Først den 12. december 2000 blev der meddelt formel tilladelse til udledning af Brandskolens spildevand til det offentlige kloaksystem. Overfladevand fra område 1, 6 og 7 blev tilladt udledt til Korsør Renseanlæg via olieudskillere. Lovhjemlen til afgørelsen fremgår ikke.

Vestsjællands Amt havde kort tid forinden den 10. november 1999 meddelt tilladelse til udledning af regnvand og slukningsvand fra ”øvrige befæstede arealer” til Korsør Nor. Spildevandsgodkendelsen fastsatte kravsværdier for olieindholdet i spildevandet. Udledningstilladelsen blev meddelt samtidig med den frivillige miljøgodkendelse af Brandskolen, og blev meddelt med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 42.

Slagelse Kommune udførte den 7. oktober 2014 miljøtilsyn på Brandskolen, hvor bl.a. spildevandsforholdene blev gennemgået. Det blev vurderet, at de eksisterende spildevandstilladelser meddelt af Korsør Kommune den 12. december 2000 og Vestsjællands Amt den 10. november 1999 var utidssvarende, og derfor skulle revideres. Den nye samlede spildevandstilladelse blev meddelt i september 2015 efter miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 1. Der blev for udledning af overfladevand til Korsør Nor fastsat grænseværdier for mineralsk olie og suspenderet stof.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at spildevandet derfor må anses for at have en anden sammensætning, end husspildevand normalt har, hvorfor udledningen er omfattet af miljøskadelovens anvendelsesbestemmelser. Det ligger ligeledes fast, at Brandskolen ikke har haft tilladelse til udledning af PFOS til Korsør Nor.

Det kunne måske med rette anføres, at ingen af tilladelserne til udledning til Korsør Nor specifikt henviser til miljøbeskyttelseslovens § 28.

Miljøbeskyttelseslovens § 28 er imidlertid en videreførelse af miljøbeskyttelsesloven fra 1973's § 18.

Det ligger endvidere fast, at miljøbeskyttelseslovens § 28 skal anvendes ved spildevandsudledning direkte til recipienten, hvad enten der er tale om afledning fra beboelse, fra erhvervsvirksomhed eller fra offentlig virksomhed. Den eneste undtagelse herfra er særskilte udledninger direkte til recipient fra listevirksomheder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 34, stk. 5.

Som anført ovenfor var og er Brandskolen ikke godkendelsespligtig efter miljøbeskyttelseslovens § 33 og dermed heller ikke defineret som en listevirksomhed. At udledningstilladelse af Vestsjællands Amt er sket efter miljøbeskyttelseslovens § 42, må derfor anses for at være en fejl.²

Dette understøttes også af, at Korsør Kommunes revision af udledningstilladelsen i september 2015 meddeles efter miljøbeskyttelseslovens § 30. Efter denne bestemmelse kan blandt andet udledningstilladelser direkte til recipienten påbydes ændret, hvis spildevandsanlægget ikke fungerer miljømæssigt forsvarlig, herunder ikke opfylder eller tilgodeser de krav, der er fastsat efter blandt andet § 28.

² Se også MAD 2012.1661 NMK

Der er efter min vurdering ikke tvivl om, at Vestsjællands Amts udledningstilladelse fra 1999 skulle have været meddelt med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 28, og ikke miljøbeskyttelseslovens § 42. Det er ligeledes min vurdering, at den forkerte angivelse af hjemmel ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at udledningen af PFOS-holdigt spildevand til Korsør Nor ikke er omfattet af bilag 1, J 8 til miljøerstatningsansvarsloven, men det skal understreges, at der – mig bekendt – ikke foreligger hverken retspraksis eller administrativ praksis, der bekræfter dette.

Det er ikke afklaret ved domstolene, om den omstændighed, at Brandskolens spildevandstilladelse til udledning af regnvand og slukningsvand til Korsør Nor, medfører, at Slagelse Kommune kan udstede oprensningspåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, også i tilfælde hvor Brandskolen – som dette tilfælde – hverken vidste eller burde have vidst, at brandslukningsskummet indeholdte det stærkt sundhedsskadelige stof PFOS. Der anføres dog i Miljøstyrelsens betænkning nr. 2/1996 om forurenede jord, side 108 følgende:

”Miljøerstatningsloven regulerer således ikke direkte adgangen til at meddele påbud. Indirekte har loven dog medført, at der kan meddeles påbud efter de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven på objektivt grundlag til de virksomhedskategorier, som loven omfatter. Miljøerstatningslovens betydning for adgangen til at meddele påbud efter miljøbeskyttelsesloven beror på en antagelse om, at de gældende påbudsregler i denne lov skal fortolkes under iagttagelse af såvel almindelige forvaltningsretlige regler som erstatningsretten. Denne opfattelse af gældende ret er der ikke enighed om, jf. rapporten fra underudvalget ”Den juridiske verden”³.”

På denne baggrund er det min vurdering, at Slagelse Kommune vil kunne meddele påbud om undersøgelse og oprensning af forurening med PFOS, der stammer fra Brandskolens aktiviteter med udledning af regn- og slukningsvand til Korsør Nor – for perioden 1. juli 1994 til 2000. Hjemlen til oprensningspåbuddet vil være miljøbeskyttelseslovens § 69, men alene tilbage til 1. juli 1994, hvor det objektive ansvarsgrundlag for forureninger, der stammer fra spildevandstilladelser med et andet indhold end almindelig sanitært spildevand, trådte i kraft og frem til 2000, hvor Brandskolen ophørte med anvendelsen af PFOS-holdigt brandskum. Det vil gælde både i forhold til jord, grundvand, overfladevand og sediment, jf. dog nærmere nedenfor i relation til proportionalitetsvurderingen.

³ Højesteret slog i dommen UfR 2006.1531 H fast, at forudsætning for meddelelse af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, var, at der påhvilede forurenere et erstatningsansvar.

Det bemærkes, at i forhold til den fortsatte udledning af PFOS, som følge af den afsmittende virkning fra PFOS, der har sat sig fast i kloakker, drænrør mv, så vil forholdet i relation til udledning af spildevand være en revision af den eksisterende udledningstilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 30, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1. Som jeg har forstået, har Slagelse Kommune foretaget revision af Brandskolens udledningstilladelse til Korsør Nor.

I øvrigt vil miljøbeskyttelseslovens § 42 være den relevante hjemmel med henblik på meddelelse af påbud til Brandskolen om iværksættelse af tiltag til nedbringelse/ophør af pågående forurening med PFOS, der har sat sig fast i kloakker, drænrør mv., selvfølgelig under overholdelse af de gældende sagsbehandlingsregler for udstedelse af bebyrdende forvaltningsakter. Det bemærkes, at miljøbeskyttelseslovens § 42 også omfatter virksomheder, der drives af offentlige organisationer.

Jeg anser det dog for tvivlsomt, om der derudover skulle være mulighed for at kræve oprensning af og undersøgelse af forurening med PFOS, der stammer fra afsmitningen fra kloakker, drænrør mv.

7. Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip

7.1 Særligt i relation til undersøgelsespåbud

Natur- og Miljøklagenævnet udtalte principielt i to afgørelser fra 2013⁴, at der ikke vil kunne meddeles påbud om forureningsundersøgelser, hvis det er *udelukket*, at der ikke vil kunne meddeles påbud om oprensning af forureningen.

MAD 2013.3240 NMK vedrørte en ejendom, der siden 1956 havde været anvendt til renseri af skiftende ejere, og hvor der var konstateret forurening med chlorerede opløsningsmidler. Aarhus Kommune afviste, at der kunne udstedes et undersøgelsespåbud efter jordforureningslovens § 40. Denne afgørelse blev påklaget af det daværende Aarhus Amt. Natur- og Miljøklagenævnet lagde til grund, at forureningen måtte anses for at være sket ved den løbende drift af renseri siden 1956, og lagde derfor til grund, at forurening var fortsat efter 1992. Nævnet fandt imidlertid, at det ville være i strid med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at meddele et undersøgelsespåbud, hvis

⁴ MAD 2013.3285 NMK og MAD 2013.3240 NMK. Se også de senere afgørelser MAD 2017.315 MFK, MAD 2018.194 MFK og MAD 2018.268 MFK

det på forhånd kunne udelukkes, at yderligere undersøgelser ville kunne afklare, hvorvidt den tidsmæssige betingelse for et oprensningspåbud efter jordforureningslovens § 41 måtte være opfyldt.

MAD 2013.3285NMK omhandler påbud om forureningsundersøgelser på en ejendom, som i ca. 50 år var blevet anvendt til autoværksted af skiftende ejere. Undersøgelsespåbuddet var udstedt til den nuværende ejer, da der i 2003 var konstateret en utæthed ved en olieudskiller. Olieudskilleren blev udskiftet i 2007. Nævnet fandt på den baggrund godtgjort, at forureningen var sket efter 1. januar 1992. Klagenævnet stadfæstede påbuddet til den nuværende ejer på vilkår om, at Regionen skulle bekræfte, at de dækkede 80 % af undersøgelsesomkostningerne.

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det min vurdering, at det ikke kan udelukkes, at der vil kunne meddeles påbud om oprensning af PFOS-forureningen, der stammer fra Brandskolens aktiviteter med udledning af regn- og slukningsvand til Korsør Nor. Det er derfor også min vurdering, at Slagelse Kommune vil kunne udstede påbud om supplerende undersøgelse af denne del af PFOS-forureningen, men ikke den del af PFOS-forureningen, der kan henføres til den øvrige drift af Brandskolen.

Der er således hjemmel til, at Slagelse Kommune kan påbyde Brandskolen at gennemføre supplerede forureningsundersøgelser, udarbejdelse af risikovurderinger samt forslag til afværgeforanstaltninger i relation til PFOS-forurening, der må antages at have fundet sted efter den 1. juli 1994, og som relaterer sig til udledning af spildevand til Korsør Nor.

Omfanget af undersøgelsespåbuddet skal være inden for grænserne af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det betyder, at undersøgelsespåbuddet ikke må være mere vidtgående, end formålet med undersøgelsen tilsiger. Det betyder også, at generne og omkostningerne til opfyldelse af påbuddet skal stå i rimeligt forhold til det miljømæssige problem. Hvornår der foreligger "et rimeligt forhold", beror på et skøn. I dette skøn indgår på den miljømæssige side, hvilken risiko for sundhed eller miljøet, der er forbundet med den konstaterede forurening, og jeg vil klart anbefale, at kommende yderligere undersøgelser opdeles i etaper.

Praksis fra de skiftende klagenævn har vist, at i de sager, der har været forelagt nævnet, er der stillet store krav til dokumentationsniveauet i forhold til, hvornår en forurening er undersøgt tilstrækkeligt.

7.2 Særligt i relation til oprensningpåbud

Når betingelserne for at udstede påbud om oprensning efter miljøbeskyttelseslovens § 69 er opfyldt, er det udgangspunktet, at myndighederne kan udstede oprensningpåbud i et sådant omfang, at hele forureningen fjernes. Dette udgangspunkt modificeres dog både af, at oprensningskravet skal være miljø- og sundhedsmæssigt begrundet, og af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Selve genopretningsprincippet i miljøbeskyttelseslovens § 69 er mere vidtgående end oprensning- og afværgeprincipperne under den offentlige indsats under regionerne. Sigtet med genoprettelsesprincippet er, at hele forureningen skal fjernes, uanset om forureningen aktuelt indebærer en sundhedsmæssig risiko. Det betyder som den alt overvejende hovedregel også, at såfremt der ikke foretages fuldstændig oprensning af PFOS-forureningen, der kan henføres til udledning til Korsør Noret, så må den efterladte restforurening ikke udgøre en risiko for menneskers sundhed, jord, grundvand eller recipienter. Det bemærkes særskilt, at også grundvand, der ikke anvendes til drikkevand, også er en beskyttet ressource og principielt vil skulle oprenses.

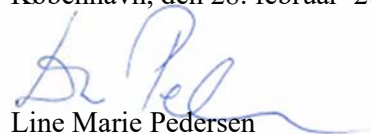
Den endelige stillingtagen til, hvilke foranstaltninger der kan og skal påbydes, må dog bygge på en helt konkret og grundig risikovurdering, hvor de miljømæssige risici sættes i forhold til omkostningerne forbundet med gennemførelsen af oprensningen. Det vil skulle inddrages i proportionalitetsvurderingen, at Brandskolen har været i drift siden 1969, og at det rimeligvis kan antages, at den væsentligste del af det PFOS-holdige spildevand har været udledt til Korsør Nor før oktober 1995, både med henvisning til det af Slagelse Kommune estimerede forbrug, samt den omstændighed, at i hvert fald en del af det PFOS-holdige overfladevand og slukningsvand fra oktober 1995 er blevet ledt til Korsør Renseanlæg. Det vil i denne sammenhæng også skulle inddrages, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger vil være yderst vanskeligt at identificere den del af PFOS-forureningen, der skyldes udledning af spildevand indeholdende PFOS til Korsør Nor.

Så vidt jeg er bekendt, foreligger der ikke trykt praksis på en så alvorlig og omfangsrig forurening, der delvist er omfattet af påbudsadgangen i miljøbeskyttelseslovens § 69. Jeg er dog bekendt med, at Miljøstyrelsen med henvisning til jordforureningsloven har påbudt fuldstændig oprensning af en stor forurening med benzin, og hvor de samlede omkostninger løb op i ca. 16 mio. kr. eksklusive



moms. Påbuddet blev ikke påklaget, og er således ikke prøvet i Miljø- og Føde-
vareklagenævnet.

København, den 28. februar 2022



Line Marie Pedersen