



Vejledning om vurdering af indsatser rettet mod erhvervsmæssig brug af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)

*(Supplement til eksisterende vejledning
som følge af Tillægsaftale af 11. januar 2019
til Pesticidstrategi 2017-2021)*

Indhold

1.	Indledning	3
1.1	Drikkevandsforsyning i Danmark	4
1.2	Pesticider og BNBO	4
1.3	Centrale love, bekendtgørelser mv.	4
1.4	Sammenhæng med 2007-vejledningen om BNBO	5
2.	Vurdering af beskyttelsesbehov i BNBO	6
2.1	Arealanvendelse og forureningskilder	6
2.1.1	Spild og uheld	6
2.2	Naturlig beskyttelse	7
2.2.1	Geologi	7
2.2.2	Grundvandsdannelse	9
2.2.3	Grundvandskemi	10
2.3	Forsyningsstruktur	12
2.4	Tjekliste over relevante parametre	12
2.5	Tiltag til beskyttelse af BNBO	13
2.5.1	Flytning af eksisterende vaskepladser	14
2.5.2	Ændring i vandforsyningsstrukturen	14
3.	Gennemførelse af tiltag	15
3.1	Frivillige aftaler	15
3.1.1	Frivillige aftaler generelt, herunder vandforsyningslovens § 13 d	15
3.1.2	Frivillige aftaler med påbud som næste trin	16
3.1.3	Frivillige aftaler uden påbud som næste trin	17
3.2	Påbud	17
3.2.1	§ 26 a	17
3.2.2	§ 24	18
3.2.3	Forvaltningsretten	18
3.2.4	Erstatningsfastsættelse	18
4.	Referencer	21
	Bilag 1. Eksempler på erstatningstakster og opgørelse af markedsværdi	22
	Bilag 2. Forholdet til landbrugsstøtte	23

1. Indledning

Aftaleparterne bag Pesticidstrategi 2017-2021 har den 11. januar 2019 vedtaget en tillægsaftale, der bl.a. har som mål at nedbringe risikoen for forurening af grundvandet fra erhvervs-mæssig anvendelse af pesticider i BNBO (boringsnære beskyttelsesområder).

Dette skal ske ved at pålægge kommunerne at gennemgå alle BNBO inden udgangen af 2022 med henblik på at vurdere behovet for yderligere indsats for at reducere risikoen for forurening, fx i form af flytning af borer, indgåelse af aftaler om pesticidfri drift eller økologisk dyrkning, stop for dyrkning af jorden, egentlig opkøb af jorden, flytning af eksisterende vaskepladser, naturprojekter eller skovrejsning.

Den tilknyttede lovgivning forventes at træde i kraft 1. januar 2020, men aftaleparterne opfordrer kommunerne til at igangsætte arbejdet allerede nu. Aftaleparterne udtrykker desuden ønske om, at kommunerne så vidt muligt skal afsøge muligheden for at lave frivillige aftaler med lodsejerne, således at der opnås lokalt forankrede løsninger i et samarbejde mellem kommune, vandværk og lodsejer.

Denne vejledning er udarbejdet til brug for kommunernes arbejde. Vejledningen supplerer den eksisterende vejledning om BNBO fra 2007 (se uddybning i afsnit 1.4). Vejledningen fokuserer, i tråd med tillægsaftalen, på den erhvervs-mæssige brug af pesticider i BNBO (på landbrugsjord og øvrige arealer, hvor der anvendes pesticider til erhvervs-mæssige formål), men kan ses i sammenhæng med den øvrige målrettede indsats for grundvandsbeskyttelsen, som kommunerne er forpligtede til at gennemføre.

Der vil blive udarbejdet en årlig status på den kommunale indsats i forhold til beskyttelsen mod forurening med pesticider i BNBO til brug for aftaleparternes vurdering af fremdriften. I 2022 vil der desuden blive gennemført en evaluering, hvor Miljø- og Fødevareministeriet vil opgøre hvor mange BNBO, der er blevet gennemgået, og hvilke nye beskyttelsesinitiativer, der er iværksat.

For de BNBO, hvor kommunerne beslutter, at der ikke skal foretages en yderligere indsats, vil Miljø- og Fødevareministeriet foretage en vurdering af, om indsatsen er i overensstemmelse med vejledningen, herunder om der fortsat er BNBO med risiko for forurening af grundvandet (se uddybning i afsnit 2.4).

Hvis det vurderes, at kommunerne ikke er kommet i mål med beskyttelsen, er aftaleparterne enige om at gennemføre et generelt forbud mod brug af pesticider i BNBO.

Kommunerne opfordres til at se pesticidindsatsen i BNBO i en bredere sammenhæng, da det både samfundsmæssigt og af hensyn til brugerne af jorden vil give de mest optimale løsninger. Det gælder i forhold til:

- andre mulige forureningskilder end pesticider
- andre følsomme områder uden for BNBO (særligt områder, hvor der skal udarbejdes indsatsplaner efter vandforsyningslovens § 13 og § 13 a)
- ikke-erhvervs-mæssige risici for forurening af grundvandet

1.1 Drikkevandsforsyning i Danmark

I Danmark er drikkevandsforsyningen, på nær Christiansø, 100% baseret på grundvand. Det er et grundlæggende princip, at grundvandet skal være så rent, at det som udgangspunkt alene skal gennemgå en simpel vandbehandling, bestående af iltning og filtrering gennem et sandfilter, før det kan anvendes som drikkevand.

Menneskelig aktivitet – både reguleret og ureguleret - kan føre til forurening af grundvandet. Der er derfor i Danmark en lang række tiltag og reguleringer, som skal sikre grundvandet mod forurening. Forebyggelse er et bærende princip for denne indsats.

1.2 Pesticider og BNBO

Pesticider kan i nogle sammenhænge være en kilde til forurening. Omfanget af fund i drikkevandskontrollen samt det nationale overvågningsprogram dokumenterer forurening af grundvandet med pesticider i alle dele af landet. Der er typisk tale om forureninger fra stoffer, som ikke længere er godkendt. Godkendelsesordningen for pesticider er blevet mere restriktiv med årene og vurderes at repræsentere 85-95% af arealet på moræneler og en højere procentdel på sand, men dækker ikke jorder – eller situationer – der er mere sårbare end VAP-markerne (marker, hvor udvaskningen af særligt udvalgte pesticider testes efter godkendelse), herunder de sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder (SFI), forurening fra pesticidpunktkilder eller mere sårbare BNBO-områder.

BNBO udpeges omkring alle borer til almen vandforsyning som en administrativ ramme for den målrettede grundvandsbeskyttelse rettet mod boringens nærområde. Der er i udpegningsbekendtgørelsen, som trådte i kraft 1. januar 2019, udpeget BNBO svarende til ca. 0,5 % af Danmarks areal.

BNBO er en zone, hvor der kan være en relativt ringe fortynding af en eventuel forurening. Der er også relativt kort transporttid for grundvandet til boringen og dermed kort tid til at træffe forholdsregler, hvis der skulle ske forurening af grundvandet. En forureningshændelse i boringens nærområde kan i værste tilfælde føre til, at magasinet forurenes i et omfang, så indvindingen må ophøre, eller at der skal gennemføres meget bekostelige afværgeforanstaltninger. Dette kan betyde, at den øvrige indsats i boringens indvindingsopland er spildt. Desuden kan indvindingen fra boringen under særlige geologiske og hydrologiske forhold øge grundvandsdannelsen fra terræn, hvorved en forurening eventuelt hurtigere vil kunne nå grundvandet. Disse forhold er ikke fuldt ud håndteret i forbindelse med godkendelsen af pesticider, der således ikke vil sikre mod forurening i alle BNBO.

1.3 Centrale love, bekendtgørelser mv.

Der henvises i vejledningen med populærtitel til følgende centrale love, bekendtgørelser og vejledninger:

Lov om vandforsyning mv. (LBK nr. 118 af 22/02/2018) – herefter **vandforsyningsloven**.

Lov om miljøbeskyttelse (LBK nr. 1121 af 03/09/2018) – herefter **miljøbeskyttelsesloven**.

Bekendtgørelse om indsatsplaner (BEK nr. 912 af 27/06/2016) – herefter **indsatsplanbekendtgørelsen**.

Bekendtgørelse om udpegning af drikkevandsressourcer (BEK nr. 1420 af 28/11/2018) – herefter **udpegningsbekendtgørelsen**.

Vejledning om indsatsplaner. Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 27, 2018 – herefter **indsatsplanvejledningen**.

Vejledning om Boringsnære beskyttelsesområder – BNBO. Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 2, 2007 – herefter **2007-vejledningen om BNBO**.

Øvrige henvisninger er anført i teksten. Der opfordres til altid at bruge www.retsinformation.dk, der viser den til enhver tid gældende lovgivning.

1.4 Sammenhæng med 2007-vejledningen om BNBO

2007-vejledningen om BNBO er fortsat gældende, men vil på et senere tidspunkt blive skrevet sammen med nærværende vejledning samt tidligere præciseringer (Vejledende notat om Boringsnære beskyttelsesområder – BNBO af 12. december 2011 og Præciseret vejledning om beregning af størrelse på boringsnære beskyttelsesområder, BNBO af 2. juli 2013).

Forhold, der retter sig mod den erhvervmæssige brug af pesticider i BNBO, er bestræbt samlet og yderligere præciseret i nærværende vejledning, ligesom beskrivelsen af, hvordan tiltag gennemføres i praksis, er væsentligt udbygget.

Der er i 2007-vejledningens afsnit 2.2 angivet en række eksempler på forhold, som kommunernes konkrete risikovurdering kan tage udgangspunkt i. I nærværende vejlednings kapitel 2 er der taget udgangspunkt i disse forhold, men beskrivelserne er uddybet og suppleret på baggrund af ny faglig viden samt praktisk erfaring med konkrete vurderinger i kommunerne i forbindelse med BNBO og indsatsplanlægningen.

Der er i kapitel 4 i 2007-vejledningen en beskrivelse af BNBO, som har vist sig at kunne misforstås. Der henvises i stedet til afsnit 1.2 i nærværende vejledning for en opdateret beskrivelse.

Endelig indeholder kapitel 4 i 2007-vejledningen en udførlig gennemgang af, hvordan BNBO beregnes i praksis. Efter Miljøstyrelsen har overtaget opgaven med beregning og udpegning af BNBO, benyttes i stedet, inden for rammerne af beskrivelsen i 2007-vejledningen, en mere ensartet procedure.

2. Vurdering af beskyttelsesbehov i BNBO

Kommunen vil på baggrund af en risikovurdering skulle tage stilling til behovet for yderligere indsats i BNBO.

Risikovurderingen kan ske i forhold til klare kommunalt fastlagte mål for drikkevandsressourcen. Dette kan sikre transparens i forhold til offentligheden, men kan også tjene til at sikre, at vandforsyningerne kan få eventuelle udgifter til grundvandsbeskyttelsen indregnet som tillæg til den økonomiske ramme for vandforsyninger omfattet af vandsektorloven. Der henvises for uddybning til indsatsplanvejledningens afsnit 4.2.1.

Hvis den vurderede risiko ikke kan accepteres, skal der iværksættes tiltag til reduktion af risikoen. Eksempler på tiltag er beskrevet i afsnit 2.5.

I afsnit 2.1-2.4 gennemgås en række forhold eller parametre, som efter Miljøstyrelsens opfattelse er relevante at lade indgå i en risikovurdering. Det er op til kommunen at vurdere, hvilke forhold der er relevante - se dog afsnit 2.4.

2.1 Arealanvendelse og forureningskilder

Både den nuværende og mulige fremtidige anvendelse af pesticider, samt kendte og potentielle forureningskilder i området kan indgå i kommunens vurdering af BNBO.

Langt hovedparten af pesticidanvendelsen i Danmark i dag er tilknyttet konventionelt jordbrugsdrift (landbrug, skovbrug, gartneri, frugtavl, planteskoler, juletræsproduktion m.v.). Herudover er der erhvervmæssig brug af pesticider på f.eks. golfbaner eller arealer omkring hoteller. I tillæg til indsatsen rettet mod erhvervmæssig brug af pesticider er det dog også relevant at vurdere risikoen for forurening fra andre kilder, fx punktkilder og offentlig eller privat brug af pesticider eller evt. biocider, ligesom forureningsrisici fra andre stoffer (nitrat, andre miljøfremmede stoffer) kan vurderes.

I indsatsplanvejledningen afsnit 4.2.4.2 er redegjort yderligere for den mulige belastning på landsplan fra de forskellige mulige pesticidforureningskilder.

De til enhver tid gældende områdeudpegninger, herunder BNBO, udstilles på [Danmarks Arealinformation](#) og [MiljøGIS - Grundvand](#). Områdeafgrænsninger i høring kan ligeledes findes på [MiljøGIS - Grundvand](#). På Danmarks Arealinformation findes desuden forskellige GIS-temaer, der kan være nyttige i kommunernes arbejde med vurdering af risikoen for pesticidforurening i forhold til forskellige arealanvendelser.

2.1.1 Spild og uheld

Vaskepladser skal opfylde krav til indretning, så forureningsrisikoen minimeres. Kravene er fastlagt i bekendtgørelse om påfyldning og vask m.v. af sprøjter til udbringning af plantebeskyttelsesmidler (BEK 1401 af 26/11/2018). Fremtidige vaskepladser må ikke, jf. miljøbeskyttelseslovens § 21 c, placeres i BNBO, ligesom opblanding af pesticider, påfyldning af pesticider på pesticidesprøjter eller udvendig vask af pesticidesprøjter ikke må ske i BNBO. Nuværende vaske-

pladser i BNBO må dog fortsat gerne benyttes efter forskrifterne. Da der fortsat kan være en forureningsrisiko for disse, fx fra en uopdaget defekt, anbefales kommunerne at lade viden om eksisterende vaskepladser indgå i risikovurderingen.

En væltet marksprøjte eller uheld i forbindelse med servicering af maskiner kan forårsage forurening. Risikovurderingen kan derfor også omfatte udvaskningsberegninger af, hvor stort et spild skal være for fx at give anledning til en given koncentration (fx kravværdien for pesticider) i det indvundne grundvand. Der kan i forbindelse med vurdering af behov for indsats i BNBO foretages udvaskningsberegninger.

2.2 Naturlig beskyttelse

2.2.1 Geologi

Jordlagenes evne til at binde og nedbryde pesticider har stor betydning for beskyttelsen af grundvandet, men sammenhængen er kompleks.

Pesticidgodkendelsesordningen og Varslingssystemet for udvaskning af pesticider til grundvand (VAP)

Pesticidgodkendelsesordningen sikrer sammen med de konkrete undersøgelser på VAP-marker generelt mod risiko for udvaskning af pesticider. Der er VAP-marker både på sandjorde og lerjorde. For lerjorde vurderes disse at repræsentere 85-95% af arealet, og for sandjorde knap 97%. Øvrige jorde kan potentielt være mere følsomme end de mest følsomme VAP-marker. De hydrogeologiske forhold i BNBO håndteres ikke på VAP-markerne, hvorfor godkendelsesordningen ikke generelt sikrer mod forurening i alle BNBO.

SFI-sand

For sandjorde udpeger miljø- og fødevarerministeren sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder (SFI) som et element i udpegningsbekendtgørelsen. Udpegningen er baseret på jordens geologiske sammensætning (det volumenvægtede indhold af summen af ler og silt samt humus) ned til en meters dybde. Udpegningen inddrager ikke dybereliggende lags beskyttende egenskaber, da der ikke er et tilstrækkeligt fagligt grundlag for at kunne inddrage denne viden. Der henvises til indsatsplanvejledningens afsnit 4.2.4.2 for en yderligere beskrivelse. Det skal særligt bemærkes, at udpegningsgrundlaget er data for jordens sammensætning, som sidenhen kan være ændrede (fx ved tilførsel eller fjernelse af jord), og at kommunen forventes at inddrage nyeste viden i vurderingen på sandjorde.

Hvis hele eller dele af BNBO er placeret i SFI, bør kommunen, såfremt det vurderes, at der ikke er behov for tiltag for beskyttelse mod pesticider, begrunde dette eksplicit i risikovurderingen.

SFI-ler

For ler findes der ikke et tilstrækkeligt fagligt grundlag for at kunne vurdere de beskyttende egenskaber over for pesticider generelt. Sammenhængene er væsentligt mere komplicerede end for fx nitrat, hvor der er en velunderbygget sammenhæng mellem tykkelsen af (reducerede) lerlag og nitratfjernelsen, og det på den baggrund fx er muligt at udpege nitratfølsomme indvindingsområder. Komplexiteten skyldes til dels, at pesticiderne er en kemisk meget divers gruppe, og at de forskellige pesticider har forskellige biokemiske egenskaber med hensyn til binding og omsætning i lerjorde, men også at lerjordene er mere diverse end sandjordene.

GEUS har identificeret mulige relevante parametre, som kan indgå i en udpegningsmetodik for SFI på lerjorde (GEUS, 2015). Disse omhandler bl.a. tykkelsen af lerlagene, deres udbredelse, samt de interne strukturer i lerlagene i form af sprækker, sandlag og sandslirer.

Sidenhen er der igangsat to forskningsprojekter under pesticidforskningsprogrammet, som har til formål at belyse problematikken yderligere, og som også inddrager den mulige betydning af gamle rodkanaler og bioporer (fx fra regnorme), samt på de biokemiske egenskaber af pesticiderne og jordlagene. CLAYFRAC (*Kortlægning af sprækkede leraflejrings sårbarhed over for pesticider på lokal og landskabsdata*) og PESTPORE2 (*Dybe biopores udbredelse og betydning for pesticidudvaskning til grundvand set i relation til det historiske landskab og den nuværende landbrugsanvendelse på moræneler*) forventes begge færdige i starten af 2020.

Endelig har Miljøstyrelsen i 2017 etableret en supplerende VAP-mark, hvor lerlag overlejrer kalk, og hvor resultater fra de første års test viser, at markens følsomhed ikke adskiller sig væsentligt fra de tre øvrige marker på lerjord. Marken ser således ud til være repræsentativ og indgik fra sommeren 2018 på lige fod med de øvrige marker. Samtidig sættes en sandmark på standby, således at der fortsat er fem marker.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at der trods perspektivet om en fremtidig metodik til udpegning af særligt følsomme indvindingsområder på ler, fortsat vil være behov for konkrete vurderinger, idet det ikke er sikkert, at metodikken vil være tilstrækkelig nøjagtig på lokalt niveau.

Miljø- og fødevarerministeren udpeger nitratfølsomme indvindingsområder (NFI) på baggrund af bl.a. en vurdering af tykkelsen og sammensætningen af lerdæklag over grundvandsmagasinet. Hvis hele eller dele af BNBO er placeret i NFI, bør kommunen redegøre for, hvordan den har inddraget grundvandskortlægningens vurderinger af tykkelsen af lerlag i risikovurderingen.

Tykkelse af lerlag over grundvandsmagasinet

Tykkelsen af dæklag af ler over grundvandsmagasinet har betydning for beskyttelsen. Det kan dog ikke generelt siges, at tykke lerdæklag giver bedre beskyttelse end tynde lerdæklag. Det skyldes, dels at pesticider dækker over en lang række forskellige stoffer, der opfører sig forskelligt, og hvor nogle for eksempel nedbrydes eller binder sig bedre til jordlagene under iltede forhold end under reducerede forhold, dels at opsprækkede lerlag (se afsnit nedenfor) kan øge grundvandets strømningshastighed og i nogle situationer derfor give dårligere beskyttelse end jorder uden ler.

I områder med grundvandskortlægning er der opstillet geologiske modeller og udarbejdet kort over tykkelsen af lerlag, typisk i diskretiseringen 100x100 m. Den nationale grundvandskortlægning har typisk fokus på dybere lag, og der kan derfor være detaljer på lokalt niveau og nær terræn, som ikke modelleres, særligt hvor geologien er kompleks. I de situationer vil det være relevant også at inddrage oplysninger fra konkrete boreprofiler eller opstille geologiske modeller med bedre diskretisering, fx 10x10 m. Link til modeldatabasen og rapportdatabasen (hvor de tilhørende rapporter er gemt):

<https://www.geus.dk/vandressourcer/kortlaegninger/grundvandskortlaegning/>.

Sammenhængende lerlag

Sammenhængende dæklag af ler giver som udgangspunkt bedre beskyttelse end usammenhængende lerdæklag.

Grundvandskortlægningens geologiske modeller er ofte lavet som "lagmodeller", som ikke på lokal skala tager højde for den geologiske kompleksitet. De kan dog, eventuelt i de tilhørende rapporter, være suppleret med vurderinger af den geologiske kompleksitet. Oplysninger fra boreprofiler kan benyttes til at vurdere kompleksiteten og dermed sammenhængen, ligesom viden om den geologiske dannelseshistorie kan være vigtig. Ler med et højt indhold af sand eller grus kan indikere, at lerlagene er komplekse.

Sprækker og sandslirer/sandlag

Jo større sprækkeintensitet og sprækkedybde, og jo større udbredelse af sandlag af større eller mindre mægtighed, jo ringere er den naturlige beskyttelse.

Der er påvist sammenhænge mellem sprækkeintensitet og geologisk dannelseshistorie, idet fx afsmeltning af is og dermed dannelse af moræneler over opsprækket kalk, som let dræner smeltevandet, skaber flere sprækker pr. overfladeareal end ved afsmeltning over mere tætte jordlag (Klint et al., 2013).

En række undersøgelser viser, at sprækker i lerlag har varierende dybde, at antallet af sprækker falder med dybden, og at de fleste sprækker er kortere end 10 m. Det kan dog ikke generelt udelukkes, at der også findes sprækker i større dybde.

Viden om sprækker og små sandlag på en konkret lokalitet kræver som oftest omfattende udgravninger, da de sjældent kan identificeres med geofysiske metoder eller i boreprofiler. Boringens redoxdybde kan identificeres ved farveskifte fra rødlige og brunlige farver til grå og grønne farver og kan til en vis grad indikere den dybde, hvor sprækkerne har hydraulisk kontakt til overfladen. Sprækker kan også gå dybere, uden at det kan identificeres via farveskift.

2.2.2 Grundvandsdannelse

Jo større grundvandsdannelse, jo større er som udgangspunkt sandsynligheden for udvaskning af en eventuel forurening.

Forurenende stoffer fra overfladen føres med grundvandsdannelsen ned til grundvandet. Alt andet lige vil en stor grundvandsdannelse føre mere forurening gennem de øvre jordlag, hvor den naturlige fjernelse sker (via binding til jorden eller nedbrydning), end en mindre grundvandsdannelse. Den mængde vand, der infiltrerer med forureningen, vil bidrage til fortyndingen i magasinet, men denne fortynding vil ikke nødvendigvis betyde, at den resulterende koncentration er under kravværdierne – det afhænger af mange andre forhold.

Der vil være en række tilfælde, hvor BNBO og det dominerende grundvandsdannende område ikke er sammenfaldende. Hvis den dominerende grundvandsdannelse sker uden for BNBO, vil der kunne være en større beskyttelseeffekt ved indsatser i andre områder med særlig følsomhed uden for BNBO, derunder de følsomme indvindingsområder, som er udpeget i udpegningsbekendtgørelsen.

Med hydrologiske modeller kan man beregne grundvandsdannelsens størrelse og geografiske variation som en middelværdi for et givet tidsrum. Som et led i grundvandskortlægningen er der opstillet både dynamiske modeller, hvor de tidsmæssige variationer i nedbøren indgår direkte i beregningerne, og stationære modeller, hvor nettonedbøren regnes konstant som middelværdi for et tidsrum.

Beregningerne i de nationale grundvandsmodeller tager generelt ikke højde for lokale forhold, idet diskretiseringen typisk er på 100x100 m, grundet usikkerhederne på bl.a. nedbørsdata til modellerne. Vandindvindingen medtages i beregninger, men er fordelt på hele cellen, således at grundvandsstandens afsænkning i tættere afstand omkring boringen ikke bliver afspejlet i modellens resultater. Pejlinger af vandspejl i borer kan supplere viden fra modellerne.

Miljøstyrelsen har udarbejdet kort over grundvandsdannelsens fordeling inden for kortlægningsområderne. Ved anvendelse og fortolkning skal man være opmærksom på, hvilke forudsætninger beregningerne bygger på, ikke mindst hvilke tidsrum og skalaforhold kortene repræsenterer. Link til modeldata-basen og rapportdata-basen (hvor de tilhørende rapporter er gemt): <https://www.geus.dk/vandressourcer/kortlaegninger/grundvandskortlaegning/>.

Miljø- og fødevarerministeren udpeger nitratfølsomme indvindingsområder (NFI), bl.a. på baggrund af en vurdering af, hvor grundvandsdannelsen sker. Hvis hele eller dele af BNBO er placeret i NFI, bør kommunen redegøre for, hvordan den har inddraget grundvandskortlægningens vurderinger af grundvandsdannelsen i risikovurderingen.

Indvindingens betydning for grundvandsdannelse

Under særlige hydrogeologiske forhold kan indvindingen i sig selv forstærke grundvandsdannelsen lokalt.

I den umættede zone vil indvindingen som oftest ikke påvirke grundvandsdannelsen. Ved stor nedbørsintensitet kan der dog skabes midlertidigt mættede forhold, der kan skabe hurtig nedadrettet transport, ikke mindst hvor transporten sker i opsprækket ler. Denne effekt kan i teorien blive forstærket af indvinding fra det underliggende magasin.

I den mættede zone vil grundvandstransporten blive påvirket, idet indvindingen skaber en sænkningstragt. I frie magasiner er den øgede transport hovedsagelig horisontal, og øger dermed ikke grundvandsdannelsen lokalt. I spændte magasiner vil indvindingen foruden den horisontale transport typisk også øge den vertikale vandtransport gennem det overliggende dæklag. Om dette øger grundvandsdannelsen fra terræn afhænger af, hvorvidt der er umættede magasiner mellem dæklag og overflade. I magasiner med artesiske forhold, vil indvindingen i nogle tilfælde kunne ændre vandtransporten fra opadrettet til nedadrettet og dermed give anledning til lokal grundvandsdannelse fra terræn.

Som nævnt ovenfor afspejles den lokale sænkning generelt ikke i de nationale grundvandsmodeller, mens lokale modeller, kildepladsmodeller, i diskretiseringen på fx 10x10 m bedre kan afspejle de lokale forhold. Pejling af vandspejlet under drift kan bidrage til en forståelse af betydningen af afsænkningen.

Tidsmæssig variation i grundvandsdannelse

Grundvandsdannelsen kan variere over tid, både over året og over længere perioder. Klimatiske ændringer, som fører til ændrede nedbørsmønstre, derunder flere ekstremhændelser, påvirker også grundvandsdannelsen.

Variationerne i grundvandsdannelsen følger variationerne i nedbøren. Der kan være en større eller mindre forsinkelse, fra nedbøren falder, til den når grundvandsspejlet, som er betinget af arealanvendelsen, fx plantevæksten og befæstelsesgraden, og de hydrogeologiske forhold.

Tidsserier for målt grundvandsstand (uden påvirkning fra indvinding og korrigeret for barometereffekt) kan bruges i en vurdering af, hvorvidt der er stor dynamik i magasinet, derunder stor hydraulisk kontakt til overfladen. Store variationer kan indikere hurtig kontakt og dermed sårbarhed, mens konstant vandspejl kan indikere begrænset eller langsom kontakt. Hvis der findes tidsserier over nedbør på lokal skala, kan denne supplere forståelsen yderligere. Der skal tages højde for, at indvindingen kan påvirke vandspejlet, særligt under drift.

2.2.3 Grundvandskemi

Pesticider er en kemisk meget divers gruppe stoffer og reagerer derfor forskelligt i grundvandet. Der er ikke generelt bestemte grundvandskemiske forhold, der har indflydelse på forureningsrisikoen med pesticider. Det må som udgangspunkt antages, at de pesticider, som detekteres i grundvandet, vil forblive dér i lang tid og kun langsomt forsvinde gennem nedbrydning, binding og udvaskning.

Vurdering af de grundvandskemiske forhold kan bruges som supplement og understøttelse til de vurderinger, som baseres på de geologiske og hydrologiske forhold.

Fund af pesticider og andre miljøfremmede stoffer

Det er relevant at inddrage fund af pesticider i grundvandet, idet de indikerer, at grundvandsmagasinet er sårbart over for miljøfremmede stoffer. Fund er dog ikke i sig selv dokumentation for, at der også fremadrettet vil ske forurening. Omvendt er manglende fund ikke dokumentation for, at magasinet ikke vil kunne blive forurennet i fremtiden, idet en forureningspuls kan være på vej eller ikke detekteret endnu.

Koncentrationsniveauer for fund har relevans for vurderingen, idet fund med højere koncentration kan indikere større betydning end fund med lave koncentrationer. Alle fund kan inddrages i vurderingen, uanset om de er over eller under kravværdien for pesticider i drikkevand.

Det anbefales, at der i vurderingen skelnes mellem fund af forbudte, regulerede og tilladte stoffer. Fund af forbudte stoffer eller stoffer, hvis brug gennem tiden er blevet mere restriktivt regulerede, kan efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke i sig selv bruges til at forudsige, hvorvidt nu tilladte stoffer også vil kunne udvaskes til grundvandet. Fund af forbudte stoffer bør derfor ikke bruges isoleret, men benyttes sammen med anden viden om arealet. Miljøstyrelsen bemærker dog, at der i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om Egedal Kommunes afgørelse om forbud mod anvendelse af pesticider i BNBO ved Bjellekær Kildeplads (NMK 2017.NMK-10-01147 og NMK.2017.NMK-10-01157)) ikke skelnes mellem fund af forbudte eller tilladte pesticider.

Fund af pesticider kan stamme fra både flade- og punktkilder. Miljøstyrelsen har i 2013 udgivet rapporten "Skelnen mellem pesticidkilder", som kan anvendes i vurderingen af kildetypen til et fund.

Fund af andre miljøfremmede stoffer i grundvandet – fx chlorerede opløsningsmidler, MTBE, BTEX mv. – kan være relevante for vurderingen, da de som regel også stammer fra forurenninger fra overfladen, oftest fra punktkilder, og fund kan derfor sige noget om udvaskningsrisikoen.

Vandets alder

Vandets alder kan anvendes til at vurdere sårbarheden af grundvandet, idet ungt vand generelt er mere sårbart end ældre vand.

Vandets alder kan vurderes på forskellige måder. Direkte aldersbestemmelser er gennemført på hovedparten af overvågningsboringerne i GRUMO, ligesom grundvandsmodeller også kan benyttes til at estimere alderen på vandet, hvilket bl.a. ligger til grund for beregningen af indvindingsoplandene i regi af grundvandskortlægningen.

Vandets indhold af hovedparametre (nitrat, sulfat, magnesium m.v.) kan også give en indikation af vandets alder, ligesom fund af miljøfremmede stoffer, derunder pesticider, også indikere en alder, idet fx vand med fund af et pesticid ikke kan stamme fra før, det pågældende pesticid blev brugt første gang. Indførelses- og evt. udfasningstidspunktet kendes for mange stoffer. Der er dog ofte – særligt for dybe boringer – tale om blandingsvand med vand af meget forskellig alder. Forskellige måder at fastlægge alder er uddybet i kapitel 9.2 i Geo-vejledning 2018/2 Kemisk grundvandskortlægning (GEUS, 2018).

Tidsserier

For både fund af miljøfremmede stoffer og naturligt forekommende stoffer, kan tidsserier bidrage til en yderligere forståelse af det hydrogeologiske system, både direkte i forhold til udviklingen i indholdet af eventuelle forureningskomponenter eller indirekte, fordi ændrede indvin-

dingsmønstre fx kan afspejle sig i ændring af vandtype (fx fra en ældre vandtype til en yngre, mere overfladepåvirket vandtype) eller ændringer i andre kemiske parametre.

2.3 Forsyningsstruktur

Boringens betydning for den nuværende og fremtidige vandforsyningsstruktur – som beskrevet i en gældende vandforsyningsplan – kan indgå i konsekvensdelen af risikoanalysen, idet de omkostninger, der vil være ved gennemførelse af yderligere tiltag i BNBO, skal ses i forhold til vigtigheden af at bibeholde indvinding fra den specifikke boring samt de forsyningsmæssige konsekvenser på både kortere og længere sigt.

Kommunen kan lade forhold som kommende ændringer i den overordnede vandforsyningsstruktur, boringens kvalitet og alder og vandindvindings størrelse indgå i vurderingen. Hvis der eksisterer alternativer til at gennemføre beskyttende tiltag i BNBO, fx at lukke eller renovere boringen, bore dybere, ændre/flytte indvindingen eller opblande med vand fra andre borer, kan dette også indgå, hvis det samtidig ikke begrænser fremtidige muligheder for at sikre en bæredygtig vandindvinding.

2.4 Tjekliste over relevante parametre

Nedenstående tjekliste kan benyttes for at sikre, at alle relevante parametre er blevet inddraget i risikovurderingen.

Det bemærkes, at det, jf. tillægsaftalen, er aftalt, at for de BNBO, hvor kommunerne har besluttet, at der ikke skal foretages en yderligere indsats, vil Miljø- og Fødevareministeriet foretage en vurdering af, om indsatsen er i overensstemmelse med nærværende vejledning, herunder om der fortsat er BNBO med risiko for forurening af grundvandet.

Miljø- og Fødevareministeriets vurdering forventes at tage udgangspunkt i, om og hvordan kommunen har forholdt sig til parametrene i tjeklisten, som de er beskrevet i ovenstående afsnit. Som minimum forventes en manglende eksplicit stillingtagen til parametrene at blive vurderet som værende i uoverensstemmelse med vejledningen. Ligeledes forventes det at ville blive af betydning for vurderingen, om kommunen eksplicit giver en begrundelse i de tilfælde, hvor det samlet vurderes, at der ikke er behov for indsats.

Der kan være situationer, hvor kommunen vurderer, at ikke alle parametre er relevante, og hvor det derfor vil kunne være tilstrækkeligt at begrunde, hvorfor det ikke er relevant. Et eksempel kunne være, hvor kommunen vurderer, at der ikke nu eller i fremtiden vil blive benyttet pesticider i et givent BNBO og på den baggrund ikke finder det nødvendigt at vurdere de hydrogeologiske forhold.

Arealanvendelse og forureningskilder

- Vaskepladser
- Vurdering/beregninger af spild

Geologi

- SFI-sand
- NFI
- Tykkelse af lerlag
- Sammenhængende lerlag
- Sprækker m.v.

Grundvandsdannelse

- Indvindingspåvirket grundvandsdannelse
- Tidsmæssig variation

Grundvandskemi

- Fund af pesticider (tilladte, regulerede, forbudte)
- Fund af andre miljøfremmede stoffer
- Redoxforhold, vandtype, andre parametre
- Tidsserier

Forsyningsstruktur

- Boringens kvalitet
- Alternativer til nuværende indvinding

Andre forhold, som kommunen vurderer relevante

2.5 Tiltag til beskyttelse af BNBO

I nedenstående tabel er oplistet forslag til tiltag for beskyttelse i BNBO mod forurening med pesticider fra erhvervmæssig brug, som kan gennemføres, hvis kommunen på baggrund af en konkret vurdering finder behov for indsatsen.

Tiltag ved erhvervmæssig arealanvendelse

- Dyrkningsaftaler
- Dyrkningsfri jord
- Sprøjtemiddelfri drift
- Opkøb af jord
- Naturprojekter
- Skovrejsning
- Udarbejdelse af overvågningsprogram
- Etablering af overvågningsboring
- Opsporing af ubenyttede boringer og brønde
- Renovering af aktive vandværksboringer
- Vandforsynings pumpestrategi

Listen er ikke udtømmende, og rækkefølgen er tilfældig. Der henvises til indsatsplanvejledningen for en gennemgang af andre tiltag bl.a. rettet mod andre forureningskilder end pesticider, samt tiltag rettet mod forurening med pesticider fra privates brug.

I nedenstående to afsnit er to af de mulige tiltag, som specifikt er nævnt i tillægsaftalen, yderligere kommenteret.

2.5.1 Flytning af eksisterende vaskepladser

Fra den 1. februar 2018 må der i BNBO ikke etableres nye vaskepladser eller ske opblanding af pesticider, påfyldning af pesticider på pesticidesprøjter eller udvendig vask af pesticidesprøjter, traktorer eller andet materiel, der har været anvendt til udbringning af pesticider.

Forbuddet gælder ikke for eksisterende vaskepladser. Kommunen kan derfor tage stilling til, hvorvidt der er eksisterende vaskepladser i BNBO, der skal flyttes, fordi der også for eksisterende vaskepladser kan ske uheld eller spild ved opblanding eller påfyldning af pesticider og ved udvendig vask af pesticidesprøjter, traktor og andet materiel, der har været anvendt til udbringning af pesticider. Tilsvarende kan en uopdaget defekt vaskeplads medføre forurening med pesticider.

2.5.2 Ændring i vandforsyningsstrukturen

Som alternativ til at gennemføre arealmæssige tiltag i BNBO kan boringen sløjfes eller flyttes, eller indvindingsmængderne kan reduceres. Dette vil typisk forekomme i situationer, hvor boringen alligevel skal sløjfes inden for en kort tidshorisont, enten fordi boringen er i dårlig stand, placeringen af andre årsager er uhensigtsmæssig, eller fordi der i en gældende vandforsyningsplan er planlagt ændringer i vandforsyningsstrukturen, der mindsker boringens betydning. Hvis der er væsentlige ændringer i indvindingsmængder, derunder lukning, skal BNBO revurderes af Miljøstyrelsen, hvilket kan føre til genudpegnning i en kommende udpegningsbekendtgørelse.

Boringens forventede resterende levetid kan være vigtig at vurdere, inden der indgås flerårige aftaler eller opkøb af jord, men omkostninger til erstatninger eller opkøb vil sjældent i sig selv være udslagsgivende for en beslutning om at flytte en boring, idet det også er omkostningskrævende at etablere nye borer.

I nogle dele af landet er der begrænsede muligheder for en alternativ placering af indvinding, og kommunen bør derfor være opmærksom på, hvorvidt en flytning af indvinding eller opblanding med vand, der opfylder drikkevandskriterierne, begrænser fremtidige muligheder for at sikre en bæredygtig indvinding.

3. Gennemførelse af tiltag

Hvis kommunen vurderer, at der er behov for yderligere tiltag i BNBO, skal kommunen beslutte, hvordan tiltagene gennemføres i praksis.

Kommunen bør bestræbe sig på at gennemføre tiltagene ved frivillig aftale. Aftaler med de pågældende lodsejere kan gennemføres med eller uden erstatning. Herudover kan indgåelse af frivillige aftaler med betaling samt påbud og forbud have en betydning for, hvilken landbrugsstøtte en lodsejer kan opnå, jf. bilag 2.

Kommunen bør overveje, om tiltag til beskyttelse af BNBO mod pesticider kan medtages i en indsatsplan. Dog kan der være konkrete tilfælde, hvor det vil være mere hensigtsmæssigt straks at iværksætte beskyttelsestiltag enten ved aftale eller påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 24 uden forudgående indsatsplan. I den sammenhæng bemærkes, at § 24 ligesom § 26 a efter en konkret vurdering kan anvendes i BNBO, og udenfor BNBO, hvis kommunerne kan godtgøre nødvendigheden af at udlægge sprøjtefri områder.

For en nærmere gennemgang af proceduren ved vedtagelse af indsatsplaner, henvises til indsatsplanvejledningen.

I afsnit 3.1-3.3 følger en nærmere beskrivelse af frivillige aftaler samt påbud, herunder udmåling af erstatning.

3.1 Frivillige aftaler

Frivillige aftaler indgår som forudsætning for brug af miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Før kommunen benytter § 24 til gennemførelse af tiltag bør muligheden for frivillige aftaler med lodsejere altid undersøges ud fra almindelige forvaltningsmæssige principper om proportionalitet og valg af mindst indgribende tiltag. Visse tiltag som f.eks. omlægning til økologi eller skovrejsning kan kun gennemføres ad frivillighedens vej.

Afsnit 3.1.1 indeholder en nærmere gennemgang af vandforsyningslovens § 13 d om frivillige aftaler på baggrund af indsatsplaner. Afsnittet kan også bruges som rettesnor i forbindelse med kommunens indgåelse af andre frivillige aftaler til beskyttelse af BNBO.

3.1.1 Frivillige aftaler generelt, herunder vandforsyningslovens § 13 d

En kommunalbestyrelse eller en almen vandforsyning kan, for at gennemføre kommunens indsatsplaner jf. vandforsyningslovens §§ 13 og 13 a, indgå aftaler med lodsejer i henhold til vandforsyningslovens § 13 d. Der kan fx indgås aftaler om dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen. Der vil ligeledes kunne indgås aftaler om salg af hele eller dele af en ejendom til kommunen eller til den almene vandforsyning inden for landbrugslovens rammer. Hvis det er den almene vandforsyning, der indgår aftalen, skal kommunen modtage udkast til aftale, inden den indgås. Kommunalbestyrelsen kan inden en frist på 2 uger fremsætte indsigelser mod aftalen, hvilket betyder, at aftalen ikke kan indgås.

Kommunalbestyrelsen skal sikre, at aftalen, som kommunen eller vandforsyningen er ved at indgå, ikke strider mod vandområdeplanerne eller indsatsplaner, eller at aftalen vil vanskeliggøre gennemførelsen af de nævnte planer. Aftalen kan tinglyses med prioritet forud for alle rettigheder på ejendommen, jf. vandforsyningslovens § 13 d, stk. 3. Dvs. at alle rettighedshavere, uanset hvornår de enkelte rettigheder er stiftet, skal respektere den pågældende aftale.

En aftale, som ikke har hjemmel i § 13 d, vil formentlig kunne tinglyses på ejendommen, såfremt de øvrige tinglysningsbetingelser er opfyldt. Det er i alle tilfælde Tinglysningsretten, der vurderer, om aftalen kan tinglyses på ejendommen, og hvilken placering den får.

Det kan aftales, at lodsejeren skal modtage et beløb for aftaleindgåelsen. Se nærmere herom under pkt. 3.1.2. om frivillige aftaler med påbud som næste trin. Ved aftaler indgået i henhold til § 13 d, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at det mellem kommunalbestyrelsen og lodsejeren aftalte beløb skal afholdes af vandforsyningsselskabet, jf. vandforsyningslovens § 13 d, stk. 1. Det kræver, at vandforsyningsselskabet har fordel af aftalen. Kommunen kan også selv afholde udgifterne, fx. hvis der ikke er en vandforsyning, der har fordel af aftalen.

Aftalens indhold

En aftale om dyrkningspraksis bør indeholde vilkår, der sikrer, at myndigheden eller vandforsyningsselskabet, alt efter hvem der er aftalepart, har mulighed for at kontrollere, at aftalen overholdes. Der bør endvidere ud fra almindelig aftaleret indsættes vilkår om sanktioner i tilfælde af, at aftalen overtrædes

Geografisk afgrænsning – restareal

For at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af restarealet kan kommunalbestyrelsen eller vandforsyningsselskabet aftale med grundejeren, at det resterende areal (fx rest af markblok/matrikelgrænse/anden praktisk afgrænsning) bliver underlagt de samme restriktioner, som det af indsatsplanen omfattede areal. Afviser lodsejeren denne løsning, kan restarealet alene pålægges rådighedsindskrænkninger med hjemmel i § 26 a, såfremt kommunen har udpeget restarealet og udarbejdet en indsatsplan for arealet.

Underretning

Kommunalbestyrelsen skal underrette Landbrugsstyrelsen om aftaler, jf. vandforsyningslovens § 13 d, som kommunalbestyrelsen eller en almen vandforsyning har indgået for at gennemføre en indsatsplan vedtaget efter vandforsyningslovens § 13 eller § 13 a, jf. indsatsplanbekendtgørelsens § 8. Der henvises til indsatsvejledningens afsnit 6.3 for en nærmere beskrivelse.

3.1.2 Frivillige aftaler med påbud som næste trin

Hvis kommunen vurderer, at der er behov for en konkret indsats, som indebærer erstatning til lodsejeren, så bør kommunen beslutte, at den vil nedlægge påbud i tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed om en frivillig aftale. Det kan eksempelvis være i kommunens indsatsplan eller i forbindelse med den sædvanlige varsling af et kommende påbud, hvor muligheden for en alternativ løsning i form af en frivillig aftale kan fremgå.

Eksempler på tiltag med påbud som næste trin kan være aftaler om pesticidfri drift eller dyrkningsfri arealer. I disse situationer bør kommunen gøre lodsejeren bekendt med, at tiltaget vil blive gennemført ved påbud, hvis ikke parterne kan nå en aftale. Dette kan kommunen for eksempel sikre ved at varsle lodsejeren, at kommunen behandler en sag om påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 24 eller 26 a, jf. miljøbeskyttelseslovens § 75. Se nærmere om erstatning i afsnit 3.2.4.

3.1.3 Frivillige aftaler uden påbud som næste trin

Som alternativ til en frivillig aftale mod betaling kan kommunen/vandselskabet indgå en frivillig aftale med jordbrugeren om eksempelvis økologisk dyrkning. Der kan også være muligheder for at lave naturprojekter, skovrejsning eller gøre brug af andre ordninger, jf. bilag 2.

Det vil formentlig som udgangspunkt ikke vurderes relevant, at kommunerne pålægger pesticidforbud på økologiske arealer eller andre arealer, hvor der allerede i dag gives støtte med henblik på at begrænse pesticidanvendelsen, eksempelvis tilskud til skovrejsning. Der kan i stedet laves en frivillig aftale med jordbrugeren om at fortsætte med denne arealanvendelse, og om at jordbrugeren skal orientere kommunen, hvis denne anvendelse ophører, eller arealet sælges, så kommunen kan vurdere, om der er behov for nye tiltag.

Generelt må det antages at være mest aktuelt for en jordbruger at omlægge til økologi, hvis en stor andel af det samlede areal ellers risikerer at blive omfattet af et påbud om ikke at anvende sprøjtemidler. Det er også en mulighed, at der indgås en frivillig aftale om, at jordbrugeren bortforpagter sin jord til økologisk brug. Mange kommuner samarbejder med Økologisk Landsforening om omlægning til økologisk landbrug – særligt på arealer, hvor kommunerne skal beskytte borgernes drikkevandsressourcer.

3.2 Påbud

3.2.1 § 26 a

Som udgangspunkt skal kommunalbestyrelsen søge at få gennemført sine indsatsplaner i mindelighed og gennem aftaler med lodsejerne, jf. afsnit 3.1.

Når der er vedtaget en indsatsplan, har kommunalbestyrelsen mulighed for at pålægge (påbyde) en lodsejer rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre drikkevandsinteresserne efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det er en betingelse, at der er vedtaget en indsatsplan efter vandforsyningslovens § 13 eller § 13 a. Det er ligeledes en betingelse, at der har været forsøg på at opnå en frivillig aftale, før der udstedes et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det er ikke et krav, at de pågældende forsøg har været udøvet af kommunalbestyrelsen selv, men de kan fx være foranlediget af en almen vandforsyning. Miljøbeskyttelseslovens § 26 a kan anvendes, uanset at en grundejer erklærer sig villig til at indgå en aftale mod en nærmere angivet erstatningssum, hvis kommunen vurderer, at den fuldstændige erstatning for den pågældende rådighedsindskrænkning må antages at være lavere. Alle påbud skal gennemføres mod fuldstændig erstatning til lodsejeren, såfremt lodsejeren har lidt et tab som følge af påbuddet. Se nærmere om erstatning nedenfor. Kommunalbestyrelsen kan lade påbuddet tinglyse på lodsejerens ejendom for ejerens regning.

Indholdet af påbuddet

Der kan i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 26 a kun pålægges rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, hvis det er nødvendigt for at opfylde målet med indsatsplanen, for så vidt angår forurening med nitrat eller pesticider. Påbuddet skal udformes således, at det er handlingsorienteret. Dvs. påbuddets adressat skal kunne identificere, hvilken handling adressaten enten skal eller ikke skal udføre. Et område kan få en "skæv" fordeling af rådighedsindskrænkninger, ved at ikke alle lodsejere i et område mødes med et påbud. Det skal dog dokumenteres, at området som helhed - men ikke på ejendomsniveau - bidrager med en for stor udvaskning. Dette princip fremgår af forarbejderne til lovgivningen og er efterfølgende stadfæstet i Natur- og Miljøklagenævnets praksis.

For en nærmere gennemgang af proceduren i forbindelse med udstedelse af et påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 26 a, herunder til gennemførelse af en åstedforretning samt indholdet af en afgørelse, henvises til indsatsplanvejledningen.

Overtagelser ved intensive rådighedsindskrænkninger (ekstentionsret)

Hvis der pålægges en grundejer særligt intensive rådighedsindskrænkninger, kan både grund-ejeren og myndigheden kræve hele ejendommen afstået. Begrebet ekstentionsret stammer fra vejloven, men finder anvendelse i de forskellige særlovgivninger, der anvender vejlovens be- stemmelser i forbindelse med erstatningsfastsættelse. Miljøbeskyttelseslovens § 61, stk. 2, henviser til disse regler i vejloven. Efter omstændighederne vil ekstentionsretten sandsynligvis også kunne anvendes på markniveau. Betingelsen for, at ejeren kan kræve, at myndigheden overtager ejendommen, er, at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at kunne bevare den som selvstændig ejendom eller udnytte den på rimelig måde. Betingelsen for, at myndigheden kan kræve ejendommen afstået, er, at erstatningen for ejendommens værdiforringelse skønnes at komme til at stå i åbenbart misforhold til restejendommens værdi. Taksationsmyndighederne kan vurdere begge situationer, såfremt sagen indbringes for dem.

3.2.2 § 24

Kommunalbestyrelsen kan påbyde rådighedsindskrænkninger i henhold til miljøbeskyttelseslo- vens § 24. Miljøbeskyttelseslovens § 24 kan, i modsætning til lovens § 26 a, også anvendes på andre stoffer end nitrat og pesticider. Anvendelsen af § 24 kræver ikke, at der er vedtaget en indsatsplan for området.

Påbud eller forbud kan meddeles for at undgå fare for forurening af vandindvindingsanlægget. Det er således et krav, at der er foretaget en risikovurdering af den pågældende boring i forhold til den konkrete arealanvendelse, og at der efter vurderingen er behov for yderligere tiltag for at sikre mod forurening. Se nærmere herom i kapitel 2.

Påbud om rådighedsindskrænkninger efter § 24 skal ledsages af en fuldstændig erstatning til påbudsadressaten. Se nærmere om erstatning nedenfor.

Procedure

Påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24 følger ikke samme procedure som § 26 a, men alene miljøbeskyttelseslovens og forvaltningslovens regler for kommunens afgørelser. Et påbud om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 24 vil formentlig kunne tinglyses på ejendommen, såfremt de øvrige tinglysningsbetingelser er opfyldt. Det er i alle tilfælde Tinglys- ningsretten, der vurderer, om et påbud kan tinglyses på ejendommen.

3.2.3 Forvaltningsretten

Kommunalbestyrelsens beslutning om tiltag, der kræver påbud i henhold til miljøbeskyttelseslo- vens §§ 24 eller 26 a, skal, som øvrige forvaltningsretlige afgørelser, ske inden for rammerne af den almindelige forvaltningsret, således må kommunernes afgørelser ikke stride mod proporti- onalitetsprincippet. For praksis på området henvises til Miljø- og Fødevareklagenævnets afgø- relser som kan findes her: <https://mfkn.naevneneshus.dk/>

3.2.4 Erstatningsfastsættelse

Indgreb efter miljøbeskyttelseslovens §26 a skal ud fra en billighedsbetragtning altid udløse fuldstændig erstatning. Det samme gør sig gældende i forbindelse med påbud og forbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24, hvor det følger af miljøbeskyttelseslovens § 63, at der skal gives erstatning i forbindelse med forbud og påbud vedrørende bestående lovlige forhold. Ydermere følger det af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 26 a, at det som følge af den fuldstæn- dige erstatning ikke vil være nødvendigt at afgøre i hvert enkelt tilfælde, om der måtte være tale om ekspropriation i grundlovens forstand.

Erstatningen fastlægges "i mindelighed", jf. miljøbeskyttelseslovens § 61, hvilket indebærer, at der som udgangspunkt skal søges enighed mellem parterne om erstatningens størrelse. Erstatningen skal gives efter almindelige regler om erstatningsfastsættelse på baggrund af en konkret vurdering, hvor bl.a. den hidtidige erhvervsmæssige anvendelse af arealet, markedsprisen og omfanget af de restriktioner, der bliver pålagt ejendommen, indgår i vurderingen. Opkøb af arealer – eksempelvis som led i en frivillig aftale – skal også ske til markedspris. I bilag 1 er der udarbejdet eksempler på erstatningsniveauer, der kan tjene til inspiration. Det er væsentligt at understrege, at der skal foretages en individuel vurdering af betalingen eller erstatningen i hver enkelt sag. Udmøntes betalingen eksempelvis som en generel sats per hektar for alle omfattede jordbrugere, er dette ikke udtryk for en individuel vurdering af den enkeltes tab.

I forbindelse med indgåelse af en frivillig aftale vil den konkrete betaling skulle aftales mellem parterne og afhænge af omfanget og karakteren af de forpligtelser, en lodsejer påtager sig. Der vil således bero på en konkret vurdering i de enkelte situationer med henblik på, at der kan opnås en rimelig aftale, også i forhold til betalingens størrelse.

Kan lodsejer og kommune/vandforsyning ikke blive enige om erstatningens størrelse, er det den uafhængige taksaktionsmyndighed, der fastsætter beløbet. Erstatninger må ikke afvige væsentligt fra det niveau, som taksationsmyndigheden ville anvende i en tilsvarende situation. Erstatningen kan have form af fx engangserstatning med tilhørende tinglysning af servitut på ejendommen om rådighedsindskrænkning.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 64 a, at erstatningen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 26 a betales af kommunalbestyrelsen, eller hvis kommunalbestyrelsen har givet samtykke til det, af det vandforsyningsselskab, der har fordel af afgørelsen efter § 26 a. Hvis ikke der er et vandforsyningsselskab i det pågældende område, der har fordel af afgørelsen, kan kommunalbestyrelsen ikke pålægge det pågældende vandforsyningsselskab at betale erstatningen. I den situation skal kommunalbestyrelsen selv betale erstatningen til lodsejeren. Såfremt det pågældende vandforsyningsselskab indgår i et vandværkssamarbejde, afhænger det af samarbejdet og evt. Forsyningssekretariatet, hvorvidt vandværkssamarbejdet kan afholde udgiften til erstatning.

Erstatning der skal betales på grund af et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 24 skal, jf. miljøbeskyttelseslovens § 64, som udgangspunkt betales af de brugere af vandet, der har fordel af forbuddet eller påbuddet. Taksationsmyndighederne kan i særlige tilfælde bestemme, at kommunen skal betale erstatningen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 64. Erstatningskrav skal, jf. miljøbeskyttelseslovens § 64 stk. 2, fremsættes senest 4 uger efter, at påbuddet eller forbuddet er meddelt adressaten. Kommunen skal skriftligt orientere om fristen på de fire uger i forbindelse med påbuddet.

Sammenhæng til skatteregler

I tillægsaftalen til Pesticidstrategi 2017-2021 fremgår det, at berørte landmænd skal have fuld erstatning for deres tab. Erstatning i forbindelse med ekspropriation er skattefritaget. Da der som udgangspunkt ikke tages konkret stilling til, om en rådighedsindskrænkning er ekspropriation, er det imidlertid en konkret vurdering i den enkelte sag, om der vil være tale om skattefritagelse.

Skatterådet fandt i en konkret sag, at betingelserne for skattefritagelse efter § 11, 2. pkt., i ejendomsavancebeskatningsloven var opfyldt ved en frivillig aftale om tinglyst deklARATION om dyrkningsbegrænsninger. Aftalen var indgået med "truslen" om påbud fra kommunen efter § 26 a. I Skatterådets udtalelse (SKM2007.191SR) fremhæves ekspropriationshjemmel og vilje til ekspropriation i mangel af frivillig aftale, dvs. den eksproprierende myndighed skal udvise vilje til at gennemføre rådighedsindskrænkningen ved en ekspropriation. Hvis der ønskes en

afklaring af de skattemæssige konsekvenser, er der, som i dette eksempel, mulighed for at bede skattemyndighederne om et bindende svar i sagen. Hvis der indgås frivillig aftale om salg af jord, vil det ligeledes være relevant at undersøge, om der vil ske fritagelse af beskatning af avancen ved salget.

Høringsversion

4. Referencer

GEUS (2015). Gravesen, P., Balling, I.M., Vignoli, G., Klint, K.E.S., Bruschi, W., Nilsson, B., Larsen, C.L., Juhler, R. Vurdering af mulighederne for udpegning af pesticidfølsomme lerområder (SFO-ler) på grundlag af eksisterende data.

Klint K.E. S., Nilsson, B., Troldborg, L., Jakobsen P.R. (2013). A poly morphological landform approach for hydrogeological applications in heterogeneous glacial sediments. Hydrogeology Journal 21, 6:1247-1264.

Miljøstyrelsen (2013). Skelnen mellem pesticidkilder. Miljøprojekt nr. 1502.

GEUS (2018). Hansen, B., Thorling, L. Kemisk grundvandskortlægning. Geovejledning nr. 2018/2.

Høringsversion

Bilag 1. Eksempler på erstatningstakster og opgørelse af markedsværdi

Under udarbejdelse – ikke en del af denne høring.

Høringsversion

Bilag 2. Forholdet til landbrugsstøtte

Hvis en kommune vurderer, at der er behov for restriktioner på arealer, eksempelvis for at have en tinglysning om pesticidforbud på arealet, vil en frivillig aftale og i sidste ende et påbud have betydning for, hvilken anden støtte, jordbrugerjordbrugeren kan modtage. Det gælder dog ikke grundbetalingsstøtte, da den ikke påvirkes af påbud eller aftaler om rådighedsindskrænkninger, så længe landbrugsaktiviteten på arealet ikke hæmmes og udføres for jordbrugers regning og risiko.

Frivillige aftaler mellem en jordbruger og en vandforsyning om pesticidfri drift mod betaling medfører, at jordbrugeren ikke kan opnå et nyt tilsagn om økologisk arealtilskud. Det skyldes, at økologisk arealtilskud i høj grad ydes for, at økologiske landmænd ikke har adgang til de samme sprøjtemidler som konventionelle landmænd, og der vil derfor reelt være tale om dobbeltbetaling. Landmænd vil også blive udelukket, selvom betalingen under aftalen skulle blive ydet for fx værditab og ikke det indtægtstab, som økologisk arealtilskud kompenserer for. Der sker dog ifølge nationale regler ikke en revision af eventuelt eksisterende tilsagn om eksempelvis økologisk arealtilskud, så jordbrugeren vil opretholde sin støtte i den resterende del af den femårige støtteperiode.

Ud over økologisk arealtilskud kan der ved påbud om pesticidfri dyrkning ikke oppebæres støtte fra en række miljøordninger i det omfang, ordningerne bl.a. har til formål at mindske pesticidanvendelsen. Ordningerne er oplistet nedenfor:

- Tilsagn til tilskud til omlægning til økologisk jordbrug
- Tilsagn om fastholdelse af vådområder
- Tilsagn om fastholdelse af vådområder og naturlige vandstandsforhold
- Tilsagn om fastholdelse af vådområder, naturlige vandstandsforhold og lavbundsområder
- Tilsagn om opretholdelse af ændret afvanding
- Privat skovrejsning

Hvis det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale, og kommunen vælger at give et påbud om pesticidfri drift mod fuld erstatning, vil det ligeledes betyde, at der ikke kan opnås økologisk arealtilskud i en kommende tilsagnsperiode. Derudover tilsiger EU-reglerne for arealtilskud, at jordbrugeren skal modtage en væsentlig lavere basissats i den resterende del af den femårige tilsagnsperiode. Det skyldes, at økologiske arealtilskud kun ydes for forpligtelser, der er mere vidtgående end relevante obligatoriske krav indført under national ret eller forbud meddelt efter miljøbeskyttelseslovens § 24 og § 26 a, herunder forbud mod anvendelse af pesticider.

Hvis der indgås en frivillig aftale mellem en kommune og en jordbruger om eksempelvis økologisk dyrkning eller skovrejsning uden betaling, vil der fortsat kunne opnås økologisk arealtilskud eller andre tilskud. Det gælder også forpagtningsaftaler. Forpagtningsaftaler mellem en kommune som bortforpagter og en landmand som forpagter indeholder ofte klausuler om økologisk eller sprøjtefri drift eller pleje af arealerne. Hvis den pågældende kommune iht. aftalen ikke yder betaling - eksempelvis i form af rabat på forpagtningsafgiften - for opfyldelsen af kravene, kan der gives tilsagn om økologisk arealtilskud til forpagterne af sådanne arealer, og eksisterende tilsagn revideres ikke.

Vejledning om vurdering af indsatser rettet mod erhvervmæssig brug af pesticider i boringsnære beskyttelsesområder (BNBO)

Aftaleparterne bag Pesticidstrategi 2017-2021 har den 11. januar 2019 vedtaget en tillægsaftale, der bl.a. har som mål at nedbringe risikoen for forurening af grundvandet fra erhvervmæssig anvendelse af pesticider i BNBO.

Dette skal ske ved at pålægge kommunerne at gennemgå alle BNBO inden udgangen af 2022 med henblik på at vurdere behovet for yderligere indsats for at reducere risikoen, fx i form af flytning af borer, indgåelse af aftaler om pesticidfri drift eller økologisk dyrkning, stop for dyrkning af jorden, egentligt opkøb af jorden, flytning af eksisterende vaskepladser, naturprojekter eller skovrejsning.

Denne vejledning er udarbejdet til brug for kommunernes arbejde. Vejledningen supplerer den eksisterende vejledning om BNBO fra 2007.

Vejledningen fokuserer, i tråd med tillægsaftalen, på den erhvervmæssige brug af pesticider i BNBO, men kan ses i sammenhæng med den øvrige målrettede indsats for grundvandsbeskyttelsen, som kommunerne er forpligtet til at gennemføre.



Miljøstyrelsen
Haraldgade 53
2100 København Ø

www.mst.dk