Ankestyrelsen

Frederikssund Kommune
Torvet 2
3600 Frederikssund

**Frederikssund Kommunes beskyttelse af boringsnære beskyttelsesområder (kommunens sagsnr. 09.08.28-K08-1-26)**

Den tidligere miljø- og ligestillingsminister har den 1. april 2025 skrevet til Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) om Frederikssund Kommunes manglende beskyttelse af kommunens boringsnære beskyttelsesområder.

Det tidligere Miljø- og Ligestillingsministerium (nu Miljøministeriet) har den 2. maj, 27. november og 3. december 2025 sendt supplerende oplysninger til tilsynet.

Tilsynet har desuden den 2. november 2026 modtaget supplerende oplysninger fra Miljøministeriet.

**Konklusion**

Tilsynet har gennemført en indledende undersøgelse af sagen, og vi har gennemgået sagens oplysninger, herunder oplysninger om hvad Frederikssund Kommune har foretaget sig efter vores henvendelser om sagen.

På baggrund af Frederikssund Kommunes udtalelse og indberetning til Danmarks Arealinformation vurderer vi, at der ikke er anledning til at gøre mere.

Vi lægger vægt på, at Frederikssund Kommune i udtalelse af 29. april 2026 har oplyst, at kommunen den 17. november 2025 havde beskyttet 90,7 % af kommunens boringsnære beskyttelsesområder via frivillige aftaler eller påbud, og at kommunen pr. 30. januar 2026 har

5. november 2026

J.nr. 25-33990

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

gennemført beskyttelse af alle kommunens boringsnære beskyttelsesområder.

Vi lægger også vægt på oplysninger fra Miljøministeriet om, at Frederikssund Kommune ifølge Danmarks Arealinformation pr. 30. september 2026 har beskyttet alle kommunens boringsnære beskyttelsesområder.

På baggrund af sagens samlede oplysninger lægger vi til grund, at Frederikssund Kommune har rettet op på den manglende beskyttelse af boringsnære beskyttelsesområder i kommunen, og vi vurderer som følge heraf, at der ikke længere er anledning til, at tilsynet rejser en tilsynssag.

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.

**Sagens oplysninger**

Tilsynet modtog den 1. april 2025 en henvendelse fra den tidligere miljø- og ligestillingsminister om en række kommuners manglende beskyttelse af de boringsnære beskyttelsesområder.

Det tidligere Miljø- og Ligestillingsministerium sendte den 2. maj 2025 supplerende oplysninger.

Følgende fremgår bl.a. af ministeriets henvendelse:

> ”Kommunerne er efter miljøbeskyttelseslovens § 24 a, stk. 1, forpligtet til at udstede påbud eller nedlægge forbud mod erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for de boringsnære beskyttelsesområder udpeget efter § 11 a, stk. 1, nr. 6 i vandforsyningsloven, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår efter § 13 f i vandforsyningsloven.
>
> Efter § 24 a, stk. 5, kan miljøministeren fastsætte nærmere regler om indholdet af påbud og forbud efter stk. 1, herunder om vilkår og frister.
>
> Bemyndigelsen er udmøntet i bekendtgørelse om frister for og krav til indhold af aftaler, påbud og forbud om erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for boringsnære beskyttelsesområder.

Af § 5 i bekendtgørelsen fremgår det, at er en aftale ikke indgået senest den 31. december 2024 inden for det boringsnære beskyttelsesområde, skal kommunen udstede et påbud eller forbud efter § 24 a i miljøbeskyttelsesloven senest den 1. marts 2025, hvis risikovurderingen viser, at en beskyttelsesindsats er nødvendig.

Kommunerne er efter § 3 i bekendtgørelse om vurdering af boringsnære beskyttelsesområder og indberetning (BNBO-bekendtgørelsen) forpligtet til at indberette de gennemførte beskyttelsesindsatser, dvs. enten aftaler eller påbud, til Miljøstyrelsen via Danmarks ArealInformation (DAI).

Indberetningerne skal foretages digitalt senest 4 uger efter, aftalen er indgået eller kommunen har udstedt påbud eller forbud, jf. § 4, stk. 2.

Herved kan både Miljøstyrelsen og departementet løbende følge fremdriften i beskyttelsesindsatserne.

[…]

Med udgangspunkt i data fra DAI, som opdateres en gang i døgnet med nyeste indberetninger fra kommunerne, lægges det til grund, at langt de fleste kommuner ikke har beskyttet BNBO ved enten aftale eller påbud inden fristen 1. marts 2025.

§ 5 i bekendtgørelse om frister for og krav til indhold af aftaler, påbud og forbud om erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for boringsnære beskyttelsesområder er dermed ikke overholdt.

Idet indberetningerne har skullet foretages senest 4 uger efter beskyttelsesindsatserne er gennemført, har fristen for indberetning været den 29. marts 2025, og tallene fra DAI burde således give et retvisende billede af fremdriften på beskyttelsesindsatserne.

På den baggrund henvendte Miljø- og Ligestillingsministeren sig til Ankestyrelsen med henblik på, at få styrelsens vurdering af, hvorvidt der var grundlag for at rejse tilsynssager mod de kommuner, som kun havde beskyttet mellem 0 og 19 %.

> Et udtræk den 1. maj viser, at der er en række kommuner, som nu er kommet videre med deres beskyttelse af områderne, og at der på den baggrund er 16 kommuner, som har beskyttet mellem 0 og 19 %. Det drejer sig om: Fanø, Hillerød, Hvidovre, Ringsted, Ishøj, Fredericia, Greve, Odsherred, Køge, Frederikssund, Egedal, Faaborg-Midtfyn, Kalundborg, Aalborg, Lolland, Sorø."

Tilsynet bad på denne baggrund den 7. maj 2025 byrådet i Frederikssund Kommune om en udtalelse.

Byrådet i Frederikssund Kommune sendte den 26. juni 2025 udtalelse af 25. juni 2025.

Følgende fremgår af udtalelsen:

> "I 2022 udarbejdede Frederikssund Kommune en risikovurdering af behovet for beskyttelse af grundvandet, mod erhvervsmæssig brug af pesticider, inden for de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO) til de almene vandværker i kommunen. Risikovurderingen blev politisk vedtaget den 30. november 2022 af Plan og Teknik udvalget. På baggrund af kommunens risikovurdering, har vandforsyninger og lodsejere skulle forsøge at indgå frivillige aftaler.
>
> Den 1. juli 2024 trådte der ny lovgivning i kraft, som medførte, at muligheden for indgå frivillige aftaler udløb den 31. december 2024. Herefter er det korrekt, at kommunerne forpligtiget til at meddele påbud/forbud inden for de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO), hvor der ikke er indgået en frivillig aftale. Lovgivningen kræver dog, at der altid skal tilbydes en frivillig aftale, inden der kan meddeles påbud/forbud. Hvis ikke vandforsyningen selv har tilbudt lodsejer en frivillig aftale, er kommunen forpligtiget til at gøre det.
>
> Et varsel af påbud/påbud kan ej heller meddeles før værditabet af pålægget kendes, da det skal fremgå heraf. Sagsbehandlingen i disse sager er kompleks og reglerne har været uklare. Frederikssund Kommune har vurderet, at det er yderst vigtigt, at grundlaget for, at varsle påbud om ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider kræver et grundigt forarbejde, og det har forsinket processen, da der ved hver BNBO har skullet indsamles omfattende dokumentation. En for hastig meddelelse af påbud

vil ende med administrative fejl og utilstrækkelig beskyttelse af grundvandet. Der er således tale om en yderst kompleks opgave med urealistiske tidsfrister, som har gjort det vanskeligt at nå i mål.

Af henvendelsen af 7. maj fremgår det, at Frederikssund Kommune kun har beskyttet 4 ud af kommunens 54 boringsnære beskyttelsesområder. Det er Frederikssund Kommunes opfattelse, at denne opgørelse ikke er korrekt. Den opgørelse ser ikke på antallet af aftaler, men på antallet af BNBO hvor indsatsen er gennemført og tinglyst på alle matrikler. I Frederikssund Kommune er der en del BNBO som er beliggende over flere matrikler.
I nedenstående tabel 1 og 2 er listet status for de BNBO som berører Frederikssund Kommune.

*Tabel 1: BNBO der berører Frederikssund Kommune*

| | ***Antal boringer*** |
|---|---|
| *Antal BNBO** | *85* |
| *Ingen erhvervsmæssig anvendelse af oesticider* | *19* |
| *Indsats vurderet nødvendig** | *56* |
| *Indsats ikke vurderet nødvendig* | *10* |

**En boring/BNBO er beliggende i Hillerød Kommune og BNBO strækker sig ind i Frederikssund Kommune.*

*Tabel 2: Status for BNBO hvor indsats er vurderet nødvendig, pr. 9. juni 2025*

| | ***Antal boringer*** |
|---|---|
| *Indsats sat i bero da boringer forventes erstattet inden for 2 år.** | *2* |
| *Kommunale arealer* | *3* |
| *Frivilliq ikke muliq mellem parterne.* | ***21*** |
| *Frivillig aftale ikke mulig mellem parterne på alle berørte matrikler.* | *9* |

| | |
|---|---|
| *Aftale indgået, mangler udtalelse fra SKAT om opnåelse af skattefritagelse for ejendomsavancebeskatning af erstatningen og efterfølgende tinglysninq.* | *8* |
| *Aftale indgået tinqlysning påqår* | *2* |
| *Indsats gennemført* | *3* |
| *Lodsejer ikke tilbudt frivillig aftale, Frederikssund Kommune tilbyder frivillig aftale mellem parterne primo/medio juni 2025. Såfremt **ikke** muligt varsles påbud og efterfølgende forventes påbud om ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider* | *8* |

* Medregnes ikke, da indsats pt. ikke vurderes nødvendig.

Af ovenstående tabel ses det, at der er indgået frivillige aftaler på 16 ud af 54 BNBO (de to boringer hvor indsats er sat i bero medregnes ikke) dette svarer til 29,6 % af de berørte BNBO.

For 9 ud af 54 BNBO er der delvist opnået fuld beskyttelse af BNBO, hvilket svarer til 16,7 %.

Der er er således opnået fuld eller delvis beskyttelse på 46,3 % af BNBO beliggende i Frederikssund Kommune.

Indberetning til det nationale system {DAI) om status på indsatsen inden for BNBO er kun mulig, når en endelig aftale er tinglyst - det er ikke muligt, at oplyse, at en frivillig aftale er indgået, mens der afventes svar fra Skat om skattefritagelse på erstatningen og efterfølgende tinglysning er i proces.

**Handleplan i Frederikssund Kommune**
I Frederikssund Kommune er der stor fokus på grundvandsbeskyttelse. Da Frederikssund Kommune overtog opgaven 1. januar 2025, blev der straks afsat ekstra midler og ressourcer for, at komme endeligt i mål med beskyttelse af BNBO, med henholdsvis frivillige aftaler eller påbud mod erhvervsmæssig anvendelse af pesticider. Tidsplan for færdiggørelse af opgaven i Frederikssund Kommune fremgår af nedenstående tabel 3.

Ved udpegningen af BNBO er der ikke taget hensyn til brugsgrænser (matrikelgrænser og afstand til markskel mm), hvilket kan betyde, at der kan opstå restarealer, som er umulige eller vanskelige at dyrke hensigtsmæssigt.
For at kunne forsøge, at indgå de resterende frivillige aftaler, hvor vandværkerne ikke har forsøgt, og ved meddelelse af varsel af påbud og muligt efterfølgende påbud er det, som tidligere nævnt således nødvendigt, at kende værditabet for pålægget på de enkelte arealer (både BNBO og arronderede arealer), således lodsejer kan modtage fuld kompensation, for den servitut der tinglyses på matriklen for ikke, at anvende pesticider til erhvervsmæssig anvendelse.
Til denne opgave har Frederikssund Kommune ikke den nødvendige ekspertise, og der er således anvendt konsulentbistand til opgaven.

For at sikre at lodsejer har mulighed for, at søge Skat om fritagelse for beskatning af erstatningen har det været nødvendigt, at fastsætte eventuelle arronderede arealer, således, at Frederikssund Kommunes byråd har kunne træffe afgørelse om, at der er vilje til at gennemføre de nødvendige rådighedsindskrænkninger ved hjælp af påbud eller forbud, inden for både BNBO og eventuelle arronderede arealer.
Lodsejers mulighed for, at søge om skattefritagelse bortfalder såfremt kommunen ikke har truffet beslutning om vilje til påbud inden aftalen underskrives.

**Tidsplan for 2025**
*Tabel 3: Tidsplan for færdiggørelse af beskyttelse for erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for BNBO i Frederikssund Kommune.*

| 2025 | Aktivitet |
|---|---|
| Januar | Tilbagemelding fra vandværker om status indgåelse af frivilliqe aftaler inden for BNBO. |
| | Anvendelse sf rådgiver til fastsættelse af værditab for arealer hvor der ikke er indgået frivillige aftaler inden for BNBO og arronderede arealer. |
| 26. marts | Byrådsbeslutning om påbudsvilje i forbindelse med frivillige aftaler om grundvandsbeskyttelse inden for **BNBO.** |

| | |
|---|---|
| Primo/medio juni | Frederikssund Kommune har møder med lodsejere og vandværker for arealer inden for BNBO hvor vandværket ikke har forsøgt at indgå en frivillig aftale med lodsejer. |
| 25. juni | Byrådsbeslutning om, at der er vilje til at gennemføre de nødvendige rådighedsindskrænkninger ved hjælp af påbud eller forbud, således lodsejer har mulighed for at søge om skattefritaqelse for erstatninqen. |
| 24. juli | Frist for indgåelse af frivillig aftale mellem lodsejer og vandværker på baggrund af Frederikssund Kommunes møder med lodsejere og vandværker afholdt primo/medio juni. |
| 28.-29. juli | Frederikssund Kommune udsender varsel af påbud om ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for BNBO inden for de arealer hvor lodsejer ikke har ønsket at indgå en frivillig aftale og inden for de arealer hvor det ikke har været muligt, at indgå frivillige aftaler på baggrund af Frederikssund Kommunes møder med lodsejere og vandværker afholdt primo/medio juni. |
| 15. september | Senest udsendelse af påbud om ingen erhvervsmæssig anvendelse af pesticider inden for BNBO |

Med nærværende høringssvar, vedtaget på byrådsmødet den 25. juni 2025, på de to henvendelser fra Miljø- og Ligestillingsministeriet håber Frederikssund Kommune således, at have klarlagt, at 46,3 % af BNBO beliggende i Frederikssund Kommune, er delvist eller helt beskyttet men, at det grundet lang sagsbehandlingstid i SKAT og det ligeledes ikke er muligt, at indberettet en fuld indsats i DAI før en aftale er tinglyst for alle berørte matriklen inden for et BNBO.
Det er ligeledes Frederikssund Kommunes forventning, at på de matrikler hvor der ikke er muligt, at opnå en frivillig aftale vil blive endeligt påbudt i medio september 2025."

Tilsynet bad bl.a. på baggrund af Frederikssund Kommunes redegørelse den 9. oktober 2025 det tidligere Miljø- og Ligestillingsministerium om en udtalelse i henhold til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 5.

Ministeriet sendte den 27. november 2025 en udtalelse til tilsynet.

Følgende fremgår bl.a. af ministeriets udtalelse:

> ”Miljø- og Ligestillingsministeriet noterer sig, at kommunerne fortsat ikke har beskyttet alle de BNBO, som deres risikovurderinger tilsiger skulle beskyttes over et halvt år efter fristen d. 1. marts 2025.
>
> Af hensyn til at sikre, at alle BNBO beskyttes, og at kommunerne overholder lovgivningen, vil Miljø- og Ligestillingsministeriet indberette de resterende kommuner, som ikke har beskyttet mindst 90 % af deres BNBO til Ankestyrelsen.
>
> Der er aktuelt tale om 51 kommuner inden for denne kategori.”

Det tidligere Miljø- og Ligestillingsministerium oplyste den 3. december 2025, at Frederikssund Kommune var blandt de 51 kommuner, der havde beskyttet mindre end 90 % af deres boringsnære beskyttelsesområder. Ministeriet medsendte ”Tabel over Status på BNBO – Indsats gennemført pr. 18. november 2025”, hvoraf det fremgår, at Frederikssund Kommune pr. 18. november 2025 havde beskyttet 14 % af kommunens boringsnære beskyttelsesområder.

Tilsynet bad den 12. marts 2026 byrådet i Frederikssund Kommune om en supplerende udtalelse.

Byrådet i Frederikssund Kommune har den 5. maj 2026 sendt udtalelse af 29. april 2026.

Følgende fremgår af udtalelsen:

> ”Frederikssund Kommune overtog ansvaret for BNBO-beskyttelsen den 1. januar 2025.
>
> I forbindelse med opgaven er det lykkedes at indgå frivillige aftaler mellem lodsejere og vandforsyningerne på 5 af 11 ejendomme, hvor vandforsyningen ikke tidligere havde taget initiativ til aftaleindgåelse, et arbejde initieret af Frederikssund Kommune.

> Den 17. november 2025 var 90,7 % af BNBO beskyttet via frivillige aftaler eller påbud. Pr. 30. januar 2026 var beskyttelsesindsatsen gennemført på 100 % af de relevante BNBO'er.
>
> Beskyttelsen af grundvandet har været prioriteret højest, og opdateringen af de relevante databaser er derfor gennemført efterfølgende. Alle databaser er nu opdateret, og dette skete inden Ankestyrelsens henvendelse.
>
> Med nærværende udtalelse, vedtaget på byrådsmødet den 29. april 2026, er det Frederikssund Kommunes opfattelse, at der er redegjort for, at samtlige BNBO med behov for beskyttelse i Frederikssund Kommune er sikret enten gennem frivillige aftaler eller ved påbud."

Tilsynet har den 2. november 2026 modtaget Miljøministeriets "Status på beskyttelsesindsatserne i BNBO – pr. 30. september 2026", hvoraf det fremgår, at Frederikssund Kommune pr. 30. september 2026 havde beskyttet alle kommunens boringsnære beskyttelsesområder.

**Tilsynets kompetence**

Vi fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vi beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Vi skal vurdere, om sagen er generelt egnet til at understøtte formålet med tilsynet. Formålet med tilsynet er at påse, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med lovgivningen. Vi rejser derfor en tilsynssag, når vi vurderer, at det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Vi lægger bl.a. vægt på, om en sag må skønnes at have principiel eller generel betydning eller alvorlig karakter. Vi lægger også vægt på, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere myndigheder, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Når vi overvejer, om vi skal rejse en tilsynssag, kan det også have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Hvis kommunen har rettet op eller er i gang med at rette op på de ulovlige forhold, vil tilsynet ofte afslutte sagen uden yderligere tiltag eller med opfølgning. Hvis kommunen ikke retter op, har tilsynet forskellige reaktionsmuligheder, hvis betingelserne herfor er opfyldt, fx at pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder for at tvinge kommunen til at opfylde en handlepligt.

Venlig hilsen

Pernille Schiøtt-Stenbæk

**Kopi er sendt til:**

Miljøministeriet

**Vi har anvendt:**

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026