

# Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 1 1995

## Lovgivning og praksis – forurenet jord

# Betænkning fra Miljøstyrelsen

## 1985

- Nr. 1 : Miljøtilsyn
- Nr. 2 : Afsluttende bemærkninger om miljøtilsyn
- Nr. 3 : Restprodukter fra kulfyrede kraftværker

## 1986

- Nr. 1 : Betalingsvedtægter
- Nr. 2 : Sikring af grundvand mod forurening

## 1988

- Nr. 1 : Affaldsudvalgets betænkning

## 1992

- Nr. 1 : Danmarks fremtidige vandforsyning
- Nr. 2 : Værditabsudvalgets betænkning

## 1995

- Nr. 1 : Lovgivning og praksis – forurennet jord

# **Betænkning fra Miljøstyrelsen**

Nr. 1 1995

## **Lovgivning og praksis – forurennet jord**

**Rapport fra arbejdsgruppen »Den juridiske verden«  
under Jordforureningsudvalget  
Bilag I til »Betænkning om forurennet jord«**



# Indhold

	<b>Forord</b>	9
<b>1</b>	<b>Historisk rids, lovenes anvendelsesområder og myndighederne og deres opgaver efter adl., mbl. og vtl.</b>	<b>12</b>
1.1	Historisk rids	12
1.2	Lovenes anvendelsesområder	14
1.3	Administrative myndigheder på jordforureningsområdet, særligt fordelingen af tilsynskompetence	16
<b>2</b>	<b>Arealregulering; kortlægning og registrering, tinglysning, frigivelse og afmelding af forurenede grunde</b>	<b>19</b>
2.1	Affaldsdepotloven	19
2.1.1	Kortlægning	19
2.1.2	Registrering	20
2.1.3	Frigivelse	24
2.1.4	Afmelding	25
2.2	Miljøbeskyttelsesloven	26
2.2.1	Tinglysning	30
2.3	Tinglysningsloven	30
<b>3</b>	<b>Oprydninger betalt af myndighederne</b>	<b>32</b>
3.1	Affaldsdepotloven	32
3.2	Miljøbeskyttelsesloven	33
3.2.1	Indledning	33
3.2.2	Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 3	33
3.2.3	Miljøbeskyttelseslovens § 84a	34
3.2.4	Miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 1	35
3.3	Værditabsloven	37
3.4	Særlige problemer	38
3.4.1	Lukning og erstatning vedr. offentlige og private vandforsyningsanlæg	38
3.4.2	Ekspropriation	41
3.4.3	Administrative problemer i forbindelse med at aldersbestemme en forurening m.m.	42
<b>4</b>	<b>Oprydninger betalt af private, påbudssystemet i mbl.</b>	<b>43</b>
4.1	Gennemgang af miljøbeskyttelsesloven (gældende bestemmelser, administrativ praksis og domspraksis) i relation til påbud om oprensning m.v. af forureninger.	43
4.1.1	Indledning	43
4.1.2	Miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4.	43
4.1.3	Miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1.	44

4.1.4	Miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1.	48
4.1.5	Miljøbeskyttelseslovens § 19 og 20	51
4.1.6	Miljøbeskyttelseslovens § 41 og 42	52
4.1.7	Miljøbeskyttelseslovens § 69	54
4.1.8	Olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3-4	55
4.1.9	Affaldsregler	58
4.1.10	Olie- og kemikaliebekendtgørelsens § 12	59
4.2	Visse tværgående spørgsmål	61
4.2.1	Grundejeren som påbudsadressat?	61
4.2.2	Rådighed over ejendommen	67
4.2.3	Forventninger/påbud i forbindelse med ejerskifte af virksomheder i drift og ejendomme	69
4.2.4	Hvor meget kan kræves fjernet?	72
4.2.5	Myndighedens dokumentationsproblemer i relation til officialmaximen	73
4.2.6	Betydningen af retsstillingen mellem sælger og køber af fast ejendom for det offentliges indgrebsmuligheder	74
4.3	Frivillige oprydninger	76
4.3.1	Frivillige undersøgelser og oprydninger på depoter	76
4.3.2	Frivillige undersøgelser og oprensninger på ikke-registrerede grunde	78
4.3.3	Kombinerede frivillige og offentlige oprydninger	80
4.4	Oliebranchens Miljøpulje (OM)	81
5	<b>Selskabsret: »Adressaten for miljøretlige påbud – Identifikation«</b>	84
5.1	Problemstillingen	84
5.2	Identifikation med den forurenende ejer	89
5.3	Identifikation af ejeren med forurenere	93
5.4	Identifikation med konkursbo (massekravsproblemet)	97
5.5	Herreløse ejendomme	99
6	<b>Håndhævelse</b>	101
6.1	Miljøbeskyttelsesloven	101
6.2	Håndhævelse af aftaler om oprydning	103
7	<b>Øvrig lovgivning</b>	105
7.1	Miljøerstatningslov	105
7.2	Byggeloven	107
7.3	Planloven	110
7.4	Produktansvarsloven	114
7.5	Produktsikkerhedsloven	117
7.5.1	Produktsikkerhedslovens formål og anvendelsesområde	117
7.5.2	Forebyggelse af jordforurening m.v.	118
7.5.3	Indgreb efter produktsikkerhedslovens regler	119
7.5.4	Erstatningskrav m.v. på grund af jordforurening forårsaget af produkter m.v.	120

<b>8</b>	<b>Grundejerens retsstilling efter affaldsdepotloven og værditabsloven</b>	<b>121</b>
8.1	Affaldsdepotloven	121
8.1.1	Rådighedsbegrænsninger	121
8.1.2	Retskrav på afværgetiltag og opkøb?	123
8.1.3	Underretning og aktindsigt	127
8.2	Værditabsloven	128
8.2.1	Erklæring efter vtl. og samtidig frigivelse/aflysning efter adl.	129
8.2.2	Retskrav på afværgetiltag og opkøb?	129
<b>9</b>	<b>Bortskaffelse af forurenede jord (Anvisningssystemet efter affaldsreglerne i mbl.)</b>	<b>131</b>
9.1	Regelgrundlaget	131
9.2	Område	131
9.3	Anvisningssystemet	132
9.3.1	Indsamlingsordninger	133
9.4	Andre bestemmelser i relation til anvisningssystemet	135
9.5	Hvorledes anvendes anvisningssystemet i dag i forhold til forurenede jord?	134
9.5.1	Affaldsdepotloven og affaldsreglerne	134
9.5.2	Forholdet mellem miljøbeskyttelseslovens § 19/kap. 5 og affaldsbekendtgørelsen	136
9.5.3	Jordstrømme, der passerer kommune-, amts- og landegrænser	136
9.5.4	Håndhævelse	137
9.5.5	Forholdet til EU's transportforordning	178
9.6	Afslutning	138
<b>10</b>	<b>EU-regler m.v. af relevans</b>	<b>140</b>
10.1	Reguleringen af jordforurening efter EU's affaldsregler	140
10.1.1	Ingen generelle regler om anvendelse af forurenede arealer	140
10.1.2	Forpligtelser for operatører, transportører m.v.	141
10.1.3	Forbud mod statsstøtte	146
10.1.4	Transportrestriktioner m.v.	147
10.1.5	VVM-krav ved gennemførelse af jordrensning m.v.	149
10.1.6	Sammenfatning vedrørende de forpligtelser, der må iagttages ved gennemførelse af en jordforureningsløv	151
10.2	Nye direktivregler om ansvar?	152
10.2.1	Direktivforslaget fra Kommissionen	153
10.2.2	Grønningen og den igangværende undersøgelse af erstatningsområdet	155
10.3	Europarådets konvention om objektivi ansvar	156
<b>11</b>	<b>Fremmed ret</b>	<b>158</b>
11.1	Holland	158
11.1.1	Resumé	158

11.1.2	<i>Politikken bag den nye jordbeskyttelseslov</i>	159
11.1.3	<i>Lovens system</i>	161
11.1.4	<i>Påbudshjemler – specielt undersøgelses- og afhjælpningspåbud</i>	163
11.1.5	<i>Ekspropriation og tvunget opkøb af ejendomme til boligformål</i>	165
11.1.6	<i>Tinglysning</i>	166
11.1.7	<i>Tilbagesøgning af udgifter – erstatning</i>	166
11.1.8	<i>Håndhævelse</i>	168
11.1.9	<i>Andre instrumenter og overvejelser om ny lovgivning</i>	168
11.2	<b>Belgien – Flandern</b>	170
11.2.1	<i>Politikken bag</i>	170
11.2.2	<i>Registrering</i>	170
11.2.3	<i>Undersøgelsespligt</i>	171
11.2.4	<i>Påbud</i>	171
11.2.5	<i>Oprydningsniveau</i>	172
11.2.6	<i>Selvhjælp</i>	172
11.2.7	<i>Erstatning efter privatretten</i>	172
11.2.8	<i>Overdragelse af fast ejendom m.v.</i>	173
11.3	<b>Storbritannien</b>	173
11.3.1	<i>Politikken bag lovforslaget</i>	174
11.3.2	<i>Oprydningsniveau</i>	174
11.3.3	<i>Påbud</i>	174
11.3.4	<i>Selvhjælp</i>	176
11.3.5	<i>Håndhævelse</i>	176
11.3.6	<i>Registrering</i>	177
11.3.7	<i>Erstatningsansvar efter privatret/dommerskabt ret</i>	177
11.4	<b>Sverige</b>	177
11.4.1	<i>Overvejelser vedrørende ny jordlov (markkvalitetslag)</i>	178
11.4.2	<i>Ansvarsgrundlaget</i>	179
11.4.3	<i>Opfølgende initiativer i tilgrænsende lovgivning</i>	179
11.5	<b>Tyskland</b>	180
11.5.1	<i>Påbud efter politiloven</i>	180
11.5.2	<i>Registrering og oprydningsniveau</i>	182
11.5.3	<i>Plan- og byggelovgivning</i>	182
11.5.4	<i>Erstatning efter privatretten</i>	182
11.5.5	<i>Finansiering</i>	183
11.5.6	<i>Overvejelser vedr. ny lovgivning</i>	183
11.6	<b>USA</b>	184
11.6.1	<i>Politikken bag</i>	184
11.6.2	<i>Listning</i>	184
11.6.3	<i>Oprydningsniveau</i>	185
11.6.4	<i>Afhjælpning, herunder påbud</i>	185
11.6.5	<i>Ansvarsregler</i>	186
11.6.6	<i>Foreslåede ændringer af Superfond-loven</i>	187
12	<b>Belysning af fordele og ulemper ved registreringsystemet</b>	189

## **13 Værditab og beskatning 191**

### **13.1 Belånings- og afsætningsmæssige konsekvenser 191**

*13.1.1 Ejendomsmarkedets reaktion på en tinglyst/foreløbigt registreret forurening 191*

*13.1.2 Gamle og nye forureninger 193*

*13.1.3 Belåningsmæssige konsekvenser i tal 194*

*13.1.4 Forladte grunde 195*

*13.1.5 Oprensede grunde 196*

*13.1.6 Forskelle mellem ejendoms kategorier 197*

### **13.2 Beskatning 197**

*13.2.1 Gældende miljølovgivning 197*

*13.2.2 De skattemæssige konsekvenser 198*

*13.2.3 Gældende skatteret 199*

*13.2.4 Beskatning ved afståelse 200*

*13.2.5 Ekspropriation 202*

*13.2.6 Vurdering af fast ejendom m.v. 203*

*13.2.7 Konklusion 203*

## **14 Sammenfatning 205**

**Bilag 1:** Professor Ellen Margrethe Basses bidrag til fortolkning af miljøbeskyttelseslovens påbydshjemler. Myndighedernes forvaltningskompetence 210

**Domsnøgle:** 216

**Registreringsblad**



# Forord

Miljøministeren nedsatte den 25. maj 1994 Udvalg vedrørende en ny jordforureningslov. Ifølge udvalgets kommissorium skal der udarbejdes betænkning og forslag til en samlet jordforureningslov, der inddrager affaldsdepotloven, værditabsloven og relevante dele af miljøbeskyttelsesloven.

Til Jordforureningsudvalget er der knyttet en række arbejdsgrupper, bl.a. Den juridiske Verden.

Den juridiske Verden fik følgende kommissorium:

- »1) Til brug for Jordforureningsudvalgets overvejelser om at etablere et klarere regelsæt for adgangen til at udstede påbud, regler om købers, udlejers og grundejers retsstilling m.v. skal arbejdsgruppen beskrive gældende ret.

Beskrivelsen skal omfatte affaldsdepotloven, værditabsloven, miljøbeskyttelsesloven og relevante bekendtgørelser, og skal i fornødent omfang tillige omfatte anden relevant lovgivning, eksempelvis miljøerstatningsloven og eventuelle EU-regler. Arbejdsgruppen skal tillige belyse eventuelle selskabsretlige aspekter i forbindelse med bl.a. virksomheders salg af forurenede grunde.

Beskrivelsen skal omfatte såvel reglerne om myndighedernes opgaver som reglerne om, i hvilket omfang det kan påbydes private at gennemføre oprensning af forurenede ejendomme, tillige belyst ved eventuelle domme og andre relevante afgørelser. Desuden skal retstilstanden beskrives i de tilfælde, hvor myndighederne ikke har mulighed for at påbyde oprensning, således at konsekvenserne for beskyttelsen af private og almene interesser i forhold til forurenere beskrives.

Endvidere skal arbejdsgruppen belyse fordele og ulemper ved det gældende registreringssystem, samt virkningerne på ejendomsmarkedet af den offentlige regulering på området – med udgangspunkt i værditabsudvalgets betænkning. Det forhold, der her navnlig skal belyses, er virkningerne på ejendomsmarkedet af en gennemført oprensning – for afsætnings- og lånemulighederne. Endvidere skal arbejdsgruppen belyse virkningerne på den offentlige vurdering samt de beskatningsmæssige konsekvenser af en gennemført offentlig oprensning.

Endelig skal arbejdsgruppen beskrive andre landes lovgivning og praksis på jordforureningsområdet.

- 2) Til brug for Jordforureningsudvalgets overvejelser om en regulering af jordstrømme, fra jord graves bort fra den forurenede grund, og til den finder anvendelse som rensed jord eller slutdeponeres, skal Arbejdsgruppen fungere som referencegruppe for den ene arbejdsgruppe under Jordstrømsarbejdet: »Administration«. Grup-

pen afrapporterer til Jordforureningsudvalget i det omfang og tempo, som Jordforureningsudvalget finder det nødvendigt.»

Arbejdsgruppen har under udarbejdelsen haft følgende sammensætning:

Kontorchef Aase Lynæs, Miljøstyrelsen (formand),  
Advokat Birgitte Refn Wenzel (Advokatsamfundet),  
Fuldmægtig Lise Lotte Sperling (Amtsrådsforeningen),  
Chefjurist Hennild (medlem til og med mødet den 25. nov. 1994, Dansk Industri)  
Herefter kontorchef Peter Skov (Dansk Industri),  
Direktør Vagn Frederiksen (Foreningen af Jordrenere i Danmark),  
Fuldmægtig Oluf Engberg, (Justitsministeriet),  
Fuldmægtig Anker Riis (Kommunernes Landsforening),  
Afdelingschef Marianne Pilgaard (Københavns og Frederiksberg kommuner),  
Advokat Trineke Borch Jacobsen (Finansrådet/Realkreditrådet),  
Fuldmægtig Anne Mailund (Skatteministeriet),  
Specialkonsulent Lisbeth Rasmussen (Skatteministeriet),  
Miljøchef Carsten Raad Petersen (Danske Vandværkers Forening),  
Professor, Dr. jur. Ellen Margrethe Basse (Sagkyndigt medlem),

Hvervet som sekretærer for arbejdsgruppen har været varetaget af:  
Fuldmægtigene Hanne Berg, Marianne Moth, Lissi Mørch, Annette Schneider og Karen Aarøe, alle Miljøstyrelsen.

Udvalget har desuden inviteret særligt sagkyndige til 2 af udvalgs-møderne:

Kontorchef Niels Neergaard (Finansrådet) og Kontorchef Olaf Eisenhardt (Told- og Skatteregion 2) samt fuldmægtig Jens William Grav (Skatteministeriet).

Udvalget har til brug for udarbejdelse af delkapitler haft konsulentbistand af professor Ellen Margrethe Basse, der har udarbejdet beskrivelsen af produktsikkerhedsloven og EU-retlige aspekter i relation til jordforureninger. Advokat Erik Hørlyck har udarbejdet beskrivelsen af selskabsret: Adressaten for miljøretlige påbud – Identifikation.

Udover sekretariatet har følgende bidraget til beskrivelsen af gældende ret: Bygge- og Boligstyrelsen har beskrevet byggeloven, Justitsministeriet har beskrevet lov om erstatning for miljøskader, produktansvarsloven, og tinglysningsloven. Kommunernes Landsforening har beskrevet 2 eksempler på henholdsvis kortlægning af forurenede grunde og på offentlighedens adgang til forureningsoplysninger. Københavns Kommune har skrevet et kapitel om »frivillige oprydninger« og Skatteministeriet et kapitel om skatteretlige problemer. Realkreditrådet og Finansrådet har skrevet et kapitel om belåningsmæssige forhold i relation til forurenede grunde.

Alle kapitler har været drøftet på udvalgsmøder eller sendt i skriftlig høring til skriftlig kommentering. Kommentarer fra udvalget er blevet indarbejdet i kapitlerne. Nedennævnte parter i udvalget, har dog mere generelt i forhold til rapporten ønsket at fremsætte følgende mindretalsudtalelser:

Ellen Margrethe Basse har taget følgende forbehold:

»Fremstillingen er præget af, at der ikke i udvalget har kunnet opnås enighed om, hvorvidt miljøbeskyttelsesloven skal betragtes som en speciel forvaltningslov, der skal fortolkes og udfyldes med udgangspunkt i de almindelige forvaltningsretlige og de specielle miljøretlige principper – eller om hjemlen for påbud tillige normeres af erstatningsretten.«

Advokatsamfundet og Dansk Industri har taget følgende forbehold for så vidt angår fremstillingen af gældende ret:

»Fremstillingen af gældende ret er behæftet med nogen usikkerhed. Retsreglerne er komplekse og til tider uden indbyrdes sammenhæng og på en række områder savnes der domstolsafgørelser. Endelig bemærkes, at udvalget har arbejdet under betydeligt tidspres.«

Dansk Industri har tilføjet:

»Endvidere ønsker Dansk Industri's repræsentant i udvalget generelt at tage forbehold overfor de vurderinger af hensigtsmæssigheden af den nugældende regulering, som fremgår af udvalgets rapport. Efter repræsentantens opfattelse bør drøftelsen heraf ses i sammenhæng med finansieringsspørgsmål og arbejdet i arbejdsgruppen: Den fysiske Verden, og dermed ske i hovedudvalget.

Dette generelle forbehold betyder ikke, at Dansk Industri finder underudvalgets rapport uegnet som bidrag til de videre drøftelser i hovedudvalget.«

Arbejdsgruppen Den juridiske Verden har afholdt 7 møder og har den 6. nov. 1995 afgivet sin rapport til Jordforureningsudvalgets videre brug.

# 1 Historisk rids, lovenes anvendelsesområder og myndighedernes og deres opgaver efter adl., mbl. og vtl

Som baggrund for beskrivelsen af gældende ret, skal der indledningsvis gives en kort kronologisk beskrivelse af reglerens tilblivelse.

## 1.1 Historisk rids

Historisk er reguleringen af jordforureninger sket bl.a. med henblik på at beskytte grundvand/drikkevand og derigennem befolkningens sundhed. Længst tilbage i tiden har det været lokale sundhedskommissioner og landvæsenskommissioner, der i forbindelse med administrationen af vandforsyningsloven (af 1926) har varetaget beskyttelsen af grundvandet. I vandforsyningsloven af 1969, (lov nr. 169 af 18. april 1969), blev forbuddet mod forurening af undergrund og grundvand indført, (jf. §§ 39 og 40).

Særligt vedrørende olie og kemikalier fik man i 1970 regler for nedgravede olietanke (lov nr. 178 af 24. maj 1972 – ophævet og afløst af miljøbeskyttelsesloven af 1992). I 1972 fik man lov om olie- og kemikalieaffald. I 1972 fik man den første olieaffaldsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 455 af 17. oktober 1972 om olieaffald m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 410 af 27. juli 1977). I 1976 fik man regler om bortskaffelse af kemikalieaffald (bekendtgørelse nr. 121 af 17. marts 1976 som ændret ved bekendtgørelse nr. 323 af 3. juli 1980 og bekendtgørelse nr. 456 af 25. juni 1987). Disse bekendtgørelser blev ophævet ved den nugældende bekendtgørelse om olie- og kemikalieaffald, nr. 804 af 15. dec. 1989.

Miljøbeskyttelsesloven af 1973 (lov nr. 372 af 13. juni 1973) og miljøbeskyttelsesloven af 1991 (lov nr. 358 af 6. juni 1991, jf. lovbekendtgørelse nr. 590 af 27. juni 1994) videreførte forbuddet fra vandforsyningsloven, idet det nu blev de kommunale myndigheder, der administrerede loven. Loven byggede på en antagelse om, at med kapitel-5-godkendelsesordningen for industri og landbrug m.v. og med ordninger for lossepladser og affaldshåndtering, ville der ikke ske nævneværdige jordforureninger og grundvandsforureninger. Erfaringer fra tilsynsmyndighederne har imidlertid vist, at der er forårsaget jord- og grundvandsforureninger også i perioden efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. En ændring af miljøbeskyttelsesloven, (§ 84a), er blevet gennemført efter at »Dansk kabelskrot«-sagen blev afgjort af Miljøklagenævnet i 1993. Nævnet fastslog, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 41 var hjemmel til at pålægge en oprydning af naboarealer. Samtidig vurderede Indenrigsministeriet, at en amtskommune ikke uden lovhjemmel kunne påtage sig at afholde de udgifter, der er forbundet med en oprydning efter en forurening. Derfor – og da der heller ikke i øvrigt var hjemmel til en offentlig oprydning – fandt miljømini-

steren, at der burde fremsættes et lovforslag om en ændring af miljøbeskyttelsesloven, der sikrede den fornødne lovhjælp til at (amts) kommunerne kunne afholde udgifterne. Reglen blev vedtaget som § 84a.

Med kemikalieaffaldsdepotloven af 1983 indførtes et oprydningssystem vedrørende gamle kemikalieforureninger, d.v.s. forureninger forårsaget før 1976.

Ideen med loven var, at det offentlige skulle kortlægge kemikalieforureninger og siden rydde op i prioriteret rækkefølge. Man regnede med, at der kun var ca. 500 depoter, og at det kunne klares på 10 år for ca. 400 mio. kr. Kemikalieaffaldsdepotloven forudsatte, at myndighederne skulle forsøge at gøre regres for de afholdte midler, hvor der var en ansvarlig forurener at rette sit krav mod, men fremhævede i bemærkningerne til loven, at en række omstændigheder af faktisk og juridisk art typisk kunne gøre sådanne regreskrav besværlige eller umulige at gennemføre. Som baggrund for loven ligger således også en erkendelse af, at deponeringerne ofte er sket i overensstemmelse med den daværende viden og sommetider også efter godkendelse fra myndighederne. Ofte har der således været tale om lovlige deponeringer, fordi ingen har vidst, at det kunne indebære et miljøproblem. I bemærkningerne til loven nævnes tillige, at forureningen kunne have fundet sted gennem lang tid, at forureningen kunne hidrøre fra flere kendte og ukendte kilder, og at de almindelige erstatningsretlige regler om forældelse ville kunne virke begrænsende også i disse sager.

Affaldsdepotloven efterfulgte kemikalieaffaldsdepotloven i 1990. Affaldsdepotloven bibeholdt ligesom kemikalieaffaldsdepotloven sondringen mellem nye forureninger og gamle forureninger. Anvendelsesområdet blev udvidet til også at omfatte olie- og benzinformerede grunde forurenede før 1972, og lossepladser m.v. uden olie- og kemikalieaffald, der var taget i brug før 1. oktober 1974, og som var lukket før 1. september 1990. Man udarbejdede nye skøn for, hvor mange affaldsdepoter, der ville være omfattet af loven. Man regnede med at finde ca. 6.000 depoter, og at det ville vare ca. 30 år at rydde op, samt at det ville koste 8 mia. kr.

I 1993 blev der foretaget nye skøn over opgavens omfang. Man skønnede nu, at der vil være ca. 10.700 affaldsdepoter, og at det offentlige oprydningsindsats vil koste 12 mia. kr. efter adl., mens den samlede økonomiske indsats på området blev anslået til 22-24 mia.kr. Heri er indregnet 1,1 mia. brugt på værditabslovsoprydninger og 2,5 mia. på gasværker, (jf. s. 33 i Miljøstyrelsens Depotredgørelse/1/1993).

Affaldsdepotloven indførte som noget nyt et arealreguleringssystem. En registreret grund blev underlagt en rådighedsbegrænsning for den til enhver tid værende grundejer, således at en ændret anvendelse af grunden krævede tilladelse. Som led i arealreguleringssystemet indførtes et krav om stop for byggearbejder. Ejer og entreprenør er forpligtet til at stoppe byggearbejder og underrette kommunen, hvis man under bygge- eller jordarbejder støder på en forurening. Af hensyn til kommende grundejere blev der indført et krav om, at en registrering skulle tinglyses på ejendommen.

Værditabsloven af 1993 blev gennemført som følge af, at ejendomsmarkedet omkring 1990 begyndte at reagere på forurenede jord med lavere priser. Værditabsloven indførte et system, så boligejere kunne få fremrykket en offentligt betalt oprydning af en forurenede grund, mod en egenbetaling på max. 40.000 kr. pr. bolig. Værditabsloven omfatter både nye og gamle forureninger. Værditabsloven blev bl.a. gennemført, efter at »Mundelstrup-sagen« satte fokus på værditabsproblemer og vanskeligheder med at få en forurenede grund solgt.

## 1.2 Lovenes anvendelsesområder

### *Affaldsdepotloven:*

Adl.'s anvendelsesområde er fastlagt ved angivelsen af forureningstyper: Olie- og kemikalieaffald og lossepladser. Olieforureninger, der stammer fra olietanke nedgravet før 1. nov. 1972 er også omfattet af adl. Lossepladser kan ifølge bemærkningerne til § 1 f.eks. være fyldpladser eller slaggedepoter. Desuden kan spildevandsslam fra rensningsanlæg efter omstændighederne være omfattet af loven.

Gasværker er efter Miljøstyrelsens opfattelse omfattet af adl.'s registreringsbestemmelse. Der har været anlagt en retssag mellem Københavns Kommune (med tilslutning af Kommunernes Landsforening og Frederiksberg Kommune) mod Miljøministeriet. Spørgsmålet var, om staten eller kommunerne skal finansiere oprydningen af de gamle gasværksgrunde.

Der blev indgået forlig i sagen den 21. august 1995 mellem Københavns Kommune og Miljøministeriet. Miljøministeriet anerkendte bl.a., at det omhandlede depot skulle behandles efter kemikalieaffaldslovens bestemmelser, herunder finansieringsbestemmelsen i lovens § 8. Københavns Kommune anerkendte bl.a., at udgifterne afholdt forud for registreringsdatoen påhvilede kommunen i medfør af kemikalieaffaldslovens § 8, stk. 2.

Nedgravet ammunition, der kan udgøre en sundhedsmæssig eller miljømæssig trussel, (fra militære aktiviteter f.eks. fra verdenskrigene), er efter Miljøstyrelsens praksis ikke omfattet af affaldsdepotlovens anvendelsesområde, men skal derimod håndteres af Forsvarsministeriet, i det omfang Forsvarsministeriet har ressourcer til dette.

Adl.'s anvendelsesområde er afgrænset ved en *miljø- og sundhedsmæssig betingelse*, idet kun depoter, der kan have en skadelig virkning på mennesker og miljø er omfattet. Ifølge forarbejderne til affaldsdepotloven er det præciseret, at loven er anvendelig også til sikring mod skader på længere sigt. Desuden forudsættes det, at amtet i forbindelse med registreringen foretager en konkret risikovurdering, dvs. en indledende vurdering af, hvor væsentlig forureningen og de miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser – eller risikoen herfor – er. (Se iøvrigt kapitlet 2.1.2 om registreringspraksis, bagatel-grænsen).

Adl.'s anvendelsesområde er desuden fastlagt ved tidsgrænser, således at depoter, indeholdende kemikalieaffald skal være spildt, henlagt eller nedgravet før den 1. april 1976, depoter indeholdende olieaffald før

1. nov. 1972, mens lossepladser mv. uden olie- og kemikalieaffald, skal være taget i brug før 1. okt. 1974 og være lukket på lovens ikrafttrædelsestidspunkt, den 1. september 1990.

Loven har ikke taget højde for, at der på samme lokalitet kan være spildt, henlagt eller nedgravet forurenende stoffer omfattet af loven, både før og efter lovens tidsgrænser. Det har været administrativ praksis at betragte hele forureningen som værende omfattet af adl., medmindre det har været muligt i relation til en afværgeforanstaltning at skille forureningerne ad fysisk. Dette udelukker imidlertid ikke, at mbl.'ens påbudshjemler kan anvendes overfor forurenere, hvis betingelserne herfor iøvrigt er opfyldt og adl.'s § 3, stk. 2 iagttages.

Endelig er adl.'s anvendelsesområde fastlagt ved begreberne: »spildt, henlagt eller nedgravet«. En fortolkning af disse begreber medfører, at en række forureninger, uanset deres miljømæssige farlighed, ikke er omfattet af loven, f.eks. luftbårne forureninger fra biler og fra virksomheders luftemissioner. Desuden er forurenende stoffer, der har stået på jorden til et særligt formål f.eks. gasrensemasse fra gasværksgrunde, eller anvendt på stier som ukrudtsbekæmpelse, efter administrativ praksis ikke omfattet af loven.

En række fladeforureninger som måtte vise sig at udgøre en grundvandstrussel er heller ikke omfattet, f.eks. landbrugets brug af pesticider, og pesticidanvendelse langs jernbaner m.m.

I forureningssager, hvor forureningen konstateres i grundvandet, vil der ved anvendelsen af loven yderligere være den begrænsning, at der først vil blive iværksat afværgeforanstaltninger, når man har registreret en »kildegrund«, og når der kan dokumenteres en sandsynlig årsagssammenhæng mellem kildegrunden og grundvandsforureningen. Vandbårne forureninger fra en registreret »kildegrund« til en nabogrund vil i fornødent omfang efter depotmyndighedens skøn blive afværget i forbindelse med, at der foranstalles afværge af selve det registrerede depot.

#### **Miljøbeskyttelsesloven:**

Miljøbeskyttelsesloven omfatter i princippet alle forureninger i relation til jord og grundvand, også luftbårne. Af lovens § 1 fremgår det, at det bl.a. tilsigtes: »at bekæmpe forureninger af luft, vand, jord og undergrund«. Med ændringen af mbl. i 1992 blev det præciseret, at jord var et selvstændigt beskyttelsesobjekt, jf. kap. 3 i loven.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder *ingen udtrykkelige tidsgrænser* for, hvornår jordforureningen skal være forårsaget, for at være omfattet af mbl.

Udgangspunktet er, at forureninger, forårsaget efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden (1974) er omfattet. Fortolkningstvivel opstår med hensyn til jordforureninger, der er forårsaget helt eller delvis før 1974. I adl.'s § 3 er det forudsat, at mbl. også finder anvendelse på gamle forureninger, idet det fremgår at: »loven bevirker ingen indskrænkning for myndighederne i adgangen til at foretage undersøgelser eller foranstaltninger i medfør af lov om miljøbeskyttelse«. I mbl. er der ikke taget særskilt stilling til problemet. Administrativt volder dette vanskeligheder.

Miljøklagenævnet har i en afgørelse fra 23. februar 1994 (se omtalen i kap. 4) om anvendelsen af § 41 i mbl. i forbindelse med ophævelse af et påbud om fjernelse af jordforurening bl.a. lagt vægt på, at der var gået meget lang tid siden i hvert fald nogle af de forurenende stoffer var blevet udledt på eller i jorden. Domstolene har ikke haft dette spørgsmål til særlig påkendelse. (Om diskussionen af, hvorvidt den almindelige erstatningsrets forældelsesregler har indflydelse på fortolkningen af mbl.'s offentligretlige regler, se kap. 4).

I relation til mbl. § 24 er der næppe tvivl om, at forureningens alder ikke har nogen betydning for, om bestemmelsen kan anvendes.

Mbl. indeholder ingen *typeangivelse* af, hvilke stoffer m.m. der kan anses for omfattet af mbl.

Landbrugets almindelige spredning af sædvanlige gødningsstoffer på jorden, herunder ammoniak, ajle og ensilagesaft er ikke omfattet af § 19. Pesticidanvendelse på marker, jernbaneskråninger m.m. er heller ikke omfattet af § 19 (men er reguleret ved lov om kemiske stoffer og produkter).

#### ***Værditabsloven:***

Værditabsloven omfatter ejendomme, der anvendes til boligformål, og som er registreret i henhold til lov om affaldsdepoter, »og ejendomme, der før vtl.'s ikrafttræden (1. sep. 1993) er forurenede i tilsvarende grad«. Ifølge bemærkningerne til loven går udvidelsen i forhold til adl. alene på det tidsmæssige aspekt, og anvendelsesområdet er iøvrigt sammenfaldende med adl., hvad angår typer af forureninger m.m. Fremtidige forureninger, d.v.s. forureninger forårsaget efter 1. september 1993, omfattes ikke af loven, »fordi der nu er en sådan almen viden om problemerne med forurenede grunde, at potentielle, fremtidige købere selv må sikre sig viden om en grunds eventuelle forureningstilstand« (jf. bemærkningerne til bestemmelsen).

Ejendomme, som ikke omfattes af vtl. er industri- og landbrugsejendomme, etageejendomme – der anvendes til både bolig og erhverv, hvis mere end 50% af arealet anvendes erhvervsmæssigt – sommerhuse samt ejendomme i offentligt eje (jf. vtl.'s § 2).

### **1.3 Administrative myndigheder på jordforureningsområdet, særligt fordelingen af tilsynskompetence**

#### ***Affaldsdepotloven:***

Siden vedtagelsen af adl., der trådte i kraft i 1990, er myndighedernes opgaver efter affaldsdepotloven i hovedsagen blevet varetaget af dels amtsrådene, dels Miljøstyrelsen. Kommunalbestyrelserne har kun den opgave tilbage at bistå amtsrådene med at finde og registrere de grunde, der er omfattet af lovens regler.

Tilsynsforpligtelsen fremgår af § 8, stk. 2. Tilsynsforpligtelsen omfatter dels tilsynet med, at affaldsdepotlovens regler om byggeforbud m.v. på registrerede affaldsdepoter overholdes, dels tilsynet med gennemførelse

af afværgeforanstaltninger, hvad enten der er tale om et projekt, som amtet selv udfører, eller der er tale om frivillige oprydninger, som gennemføres og bekostes af grundejeren efter amtskommunens godkendelse. Tilsynet føres af amtsrådet.

#### ***Miljøbeskyttelsesloven:***

Efter mbl. varetages opgaverne på det decentrale niveau delt mellem kommunalbestyrelserne og amtsrådene og af Miljøstyrelsen som klagemyndighed på en del af opgaverne. Amterne har ifølge § 24 særligt kompetencen til at meddele påbud i sager, hvor vandindvindingsinteressen er truet.

Efter lovens kapitel 9 er tilsynskompetencen fordelt mellem kommunerne og amterne, jf. §§ 65 og 66.

Efter § 65 fører kommunalbestyrelsen generelt tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes. Kommunalbestyrelsen fører endvidere tilsyn med, at vilkår fastsat i tilladelser og godkendelser og miljøkrav fastsat i en aftale efter § 10, stk. 2, overholdes, samt at påbud og forbud efterkommes. Kommunerne er endvidere tilsynsmyndighed i sager om forureninger eller sager om risiko for forureninger, der er en følge af ophørt virksomhed, jf. kapitel 6.1. Kommunalbestyrelsen videresender efter mbl. § 65, stk. 4 sager om overtrædelse af afgørelser, som amtsrådet har truffet, til amtsrådets behandling.

Efter § 66 fører amtsrådet tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne, med visse listevirksomheder samt med deponeringer i råstofgrave. Endvidere er amtsrådet tilsynsmyndighed efter §§ 68-70 for de sager, som kommunerne fremsender efter § 65, stk. 4. Forureninger eller risiko for forureninger, der er en følge af tidligere virksomhedsdrift, som amtsrådet havde tilsyn med, herunder efterbehandlede råstofgrave, er tillige henlagt til amtets kompetenceområde.

Der er generel kompetenceforskydning for så vidt angår virksomheder, der drives af henholdsvis kommunalbestyrelsen og amtsrådet, jf. § 65, stk. 4, og § 66, stk. 4.

Tilsynspligtens indhold er direkte reguleret i § 68, hvorefter ulovlige forhold skal foranlediges lovliggjort, medmindre der er tale om underordnede forhold. Også § 70 indeholder en pligt for tilsynsmyndigheden til at reagere, når der foreligger en akut situation. Konstateres der en jordforurening, må tilsynsmyndigheden undersøge, om der er tale om et ulovligt eller uacceptabelt forhold, og om reaktionen skal være, at forureningen kræves fjernet, eller der skal foretages andre foranstaltninger. Da påbudshjemlerne i en række tilfælde er utilstrækkelige, vil dette kunne volde vanskeligheder i praksis.

Tilsynspligten er ikke yderligere direkte normeret i loven, men det har altid været antaget og fremgår af motiverne til kapitel 7 om tilsyn i 1973-loven, at tilsynsmyndigheden udover at reagere på klager skal udøve tilsyn på eget initiativ, f.eks. ved stikprøvekontrol på virksomheder i drift. Af det almindelige krav om forsvarlig administration følger i øvrigt, at tilsynsmyndigheden har pligt til at foretage nærmere undersøgelser, hvis der modtages anmeldelser eller klager, som ikke er åbenbart grundløse,

eller hvis tilsynsmyndigheden får en konkret begrundet mistanke om ulovlig adfærd.

Tilsynsmyndigheden må derfor primært vurdere, om de oplysninger, der tilvejebringes som led i tilsynet, giver grundlag for foranstaltninger efter loven, herunder hvis der konstateres eller opstår mistanke om forurening af f.eks. jorden.

I praksis ses afgrænsningen mellem det kommunale og det amtskommunale tilsyn at volde vanskeligheder. Hvis der f.eks. konstateres forurening i grundvandet, evt. i et vandværks boringer, fremgår det ikke direkte, hvem der skal opspore kilden. Uanset kommunalbestyrelsen efter vandforsyningslovens § 62 kan påbyde vandværket at tilvejebringe en bedre kvalitet af drikkevandet, må amtsrådets generelle forpligtelse vedrørende miljøtilstanden indebære, at amtsrådet tager initiativet til at kilden søges opsporet. Da kommunerne har det generelle tilsyn med, om der foreligger ulovlige forhold, og da amtet er tilsynsmyndighed for visse listevirksomheder, må opsporingen foregå i et samarbejde mellem amt og kommune afhængig af, hvilke oplysninger der foreligger om virksomheder og forureninger i den konkrete sag.

Hvis der eksempelvis er konkret mistanke om, hvorfra forureningen stammer, eller ligefrem ingen tvivl er om kilden, f.eks. en olietank, må tilsynsmyndigheden, i olietank-tilfældet kommunen, finde ud af, hvordan forureningen nærmere er sket, og hvem der evt. kan påbydes at rense op. Hvor der er tvivl om, hvorfra en forurening stammer, herunder om den evt. kan stamme fra et depot, må amt og kommune(r) i fællesskab søge kilden opsporet. Amtsrådet kan i forbindelse hermed efter § 83, stk. 2 bede kommunerne (som tilsynsmyndighed) om oplysninger for så vidt angår opsporing af kilderne til en forurening fra en virksomhed, hvor kommunen er tilsynsmyndighed, og hvor forureningen bør bringes til ophør ved indgreb efter loven. Det fremgår ikke klart, hvor langt bestemmelsen rækker.

#### ***Værditabsloven:***

Opgaverne efter vtl. varetages generelt af amtsrådene. Afværgeprojekter over 1 mio. kr. og opkøb af grunde skal dog godkendes af Miljøstyrelsen, ligesom afmeldinger efter indstilling skal godkendes af Miljøstyrelsen. Hypotekbanken sørger for den økonomiske administration og bevilling af offentlige midler indenfor vtl.'s rammer.

Tilsynsforpligtelsen for oprydninger efter vtl. følger adl.'s regler.

## 2 Arealregulering; kortlægning og registrering, tinglysning, frigivelse og afmelding af forurenede grunde

### 2.1 Affaldsdepotloven

Kortlægning, registrering, tinglysning, frigivelse og afmelding er de elementer, som udgør registreringsystemet i adl.

Adl. fastlægger en pligt for amtet til at gennemføre en systematisk vurdering af, hvilke arealer der er omfattet af lovens anvendelsesområde. Udover at loven, registreringsbekendtgørelse nr. 17 af 12. januar 1993 samt en vejledning fra Miljøstyrelsen/1/1993 om registrering, frigivelse og afmelding af affaldsdepoter, til dels fastlægger en procedure for, hvordan registreringen skal gennemføres, bygger udøvelsen af myndighedens opgaver i forbindelse med registrering på skønmæssige vurderinger. Da loven således ikke indeholder nærmere anvisning af registreringsforpligtelsens indhold, skal amternes registreringspraksis i det følgende beskrives. Beskrivelsen bygger på administrativ praksis, da der ikke er domspraksis, der belyser emnet.

#### 2.1.1 Kortlægning

Kortlægning er en systematisk indsamling af faktiske oplysninger vedrørende et givet areal, område eller en branche. Ved en kortlægning foretages en lokalisering af tidligere, nu ophørte eller stadig idriftværende virksomheder, hvor der er en formodning for, at der kan være spildt, henlagt eller nedgravet kemikalieaffald før den 1. april 1976 eller spildt, henlagt eller nedgravet olieaffald før den 1. november 1972. Desuden nedlagte lossepladser, som har været i drift i perioden før den 1. oktober 1974 og som ikke var i drift den 1. september 1990, jf. adl.'s § 1. Resultatet af en kortlægning er typisk en områdefremstilling af, på hvilke ejendomme der i tidens løb har været industri og lossepladser. Der sker ikke tinglysning af kortlagte arealer.

Amterne har i samarbejde med kommunerne til opgave at kortlægge potentielle affaldsdepoter omfattet af adl., jf. adl.'s § 4. Præcist hvordan dette samarbejde har skullet forløbe, er ikke fastlagt i loven.

Kortlægningsprocessen er ikke direkte lovreguleret i adl. Derimod fremgår det klart af forarbejderne til loven, at en kortlægning skal gennemføres som forudsætning for depotindsatsen. Den første landsdækkende kortlægning blev iværksat i 1981 og vedrørte lossepladser fra perioden 1945-1976, (jf. herom Miljøstyrelsens redegørelse dateret oktober 1982: Kemikalieaffaldsdepoter – kortlægning og forslag til løsninger.) Bl. a. denne kortlægning indgik som grundlag for fremsættelse af kemikalieaffaldsdepotloven i 1983. I 1985 anmodede Miljøstyrelsen amterne om, at endnu ikke registrerede pladser/lokaliteter indeholdende affald fra gasværker og asfaltfabrikker samt industrigrunde m.v., hvor der var deponeret kemikalieaffald, blev kortlagt, (jf. brev af 21. feb. 1985). I 1987 anmodede Miljøstyrelsen amterne om at iværksætte en industrikortlæg-

ning indenfor 20 udvalgte brancher af såvel nedlagte som idriftværende industrivirksomheder, der vurderedes at udgøre en særlig risiko for jordforureninger, (jf. Miljøstyrelsens brev af 14. 4. 1987). En mere generel vejledning om kortlægning m.m. kom i 1993, (jf. Miljøstyrelsens vejledning, nr. 1, 1993 om registrering, frigivelse og afmelding af affaldsdepoter, s. 7 og 8).

#### ***Administrativ praksis:***

I praksis foregår en kortlægning ved, at der sker en sammenstilling af allerede eksisterende oplysninger, herunder f.eks. arkivmateriale, fotos, kort og lign. Kommuner og amter indsamler i samarbejde oplysninger, der munder ud i en historisk redegørelse om lokaliteter, hvor der har været industriaktiviteter m.m, og som derfor er potentielt forurenede grunde.

Der er en vis variation amterne imellem med hensyn til, hvordan opgaverne er tilrettelagt, og hvor langt man er nået med kortlægning af forurenede grunde. Nogle amter har valgt at kortlægge store dele af amtet, inden man registrerer, mens andre har gennemført både kortlægning og registrering for en del af amtet, inden man går i gang med andre dele. Den varierende praksis skyldes bl.a., at kompetencen til kortlægning ifølge lovgivningen er udlagt til de decentrale myndigheder og for det andet, at der ikke har været udmeldt generelle retningslinier før sidste halvdel af 1980'erne, hvor de første udmeldinger kom fra Miljøstyrelsen.

#### ***Tal:***

På landsplan regner amterne med, at i alt ca. 35.000 lokaliteter skal igennem en kortlægningsproces. Ca. 27.000 lokaliteter er helt eller delvis igennem en kortlægningsproces ved udgangen af 1993. Dette arbejde forventes at føre til registrering af godt 10.700 affaldsdepoter. (Jf. Redegørelse fra Miljøstyrelsen/1/1993: »Depotredogørelsen 1993, s. 23).

#### ***Frist:***

Der er ikke i lovgivningen fastlagt en frist for, hvornår kortlægningen skal være gennemført og for, hvor lang tid der må gå mellem kortlægning til afgørelse af registreringsstatus. Miljøstyrelsen har i brev af 14. 4. 1987 anbefalet amterne, at grunde kun skal være kortlagt i 3 mdr., ligesom Miljøstyrelsen i 1993 vejledende har opfordret amterne til, at der kun medgår et begrænset tidsrum fra kortlægning til registrering. Justitsministeriet har fået forelagt spørgsmålet om eventuelle erstatningsretlige konsekvenser af en kortlægning. Efter aftale mellem Justitsministeriet og Miljøstyrelsen vil spørgsmålet blive behandlet i Jordforureningsudvalget i relation til et fremtidigt kortlægningssystem.

#### ***Klageadgang:***

Da en kortlægning er et arbejdsredskab for amterne og ikke indebærer en afgørelse i adl.'s forstand, er der ingen klageadgang for den berørte grundejer. (Vedr. underretning af grundejeren i relation til kortlægning og registrering, se kap. 8 om grundejerens retsstilling).

### **2.1.2 Registrering**

En registrering er en afgørelse efter adl.'s § 4, stk. 1. Ved en afgørelse efter § 4, stk. 1 vurderes det, om en plads eller lokalitet er omfattet af

adl.'s alderskriterier, og om den konstaterede forurening kan udgøre en fare for mennesker og miljø, jf. adl.'s § 1. En registrering skal tinglyses, jf. adl.'s § 12, stk. 1.

Retsvirkningerne af en depotlovsregistrering er, at grunden indgår i det offentligt finansierede og prioriterede oprydningssystem efter adl., samt at grunden underlægges en rådighedsbegrænsning, idet den ikke må bygges eller overgå til anden anvendelse, uden at depotet frigives hertil. Denne form for arealregulering blev indført med adl. i 1990.

Amtsrådet har i samarbejde med kommunalbestyrelsen kompetence til at foretage registreringsarbejdet.

***Affaldsdepotlovens § 4 har følgende ordlyd:***

»Amtsrådene foretager i samarbejde med kommunalbestyrelserne en registrering af, hvilke pladser og lokaliteter, der er omfattet af loven, samt udarbejder oversigter over, hvor der bør foretages undersøgelser eller træffes afværgeforanstaltninger for at sikre, at de i § 1 omhandlede depoter ikke medfører forurening af omgivelserne eller indebærer risiko herfor.«

Den nærmere udformning af kommunernes og amternes registreringsopgaver er beskrevet dels i registreringsbekendtgørelsen (Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 17 af 12. jan. 1993) og dels i en vejledning fra Miljøstyrelsen fra 1993 (Miljøstyrelsens vejledning/1/1993: »Registrering, frigivelse og afmelding af affaldsdepoter«).

Registreringer skete i starten ofte alene på grundlag af kommunernes arkiver og på basis af oplysninger fra personer, der havde arbejdet på de pågældende arbejdspladser. I andre tilfælde gennemførtes registreringer på baggrund af tekniske undersøgelser. Da ejendomsmarkedet begyndte at reagere på værditab på registrerede grunde, og en registrering på den måde blev byrdefuld for ejeren, opstod der kritik af de registreringer, der var sket på mindre håndfast grundlag, d.v.s. ofte uden gennemførelse af tekniske undersøgelser. Justitsministeriet var således af den opfattelse, at registreringspraksis i visse tilfælde kunne resultere i, at der blev registreret depoter, som rent faktisk ikke var forurenede, hvorfor en sådan registrering i sig selv kunne udløse et tab for grundejeren, og dermed et erstatningskrav mod myndighederne efter grundlovens § 73.

På baggrund af kritikken blev registreringsbekendtgørelsen udstedt, (Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 17 af 12. januar 1993.) Ifølge registreringsbekendtgørelsens § 1 skal der foreligge et »dokumentationsgrundlag, hvorpå der med høj grad af sikkerhed kan konstateres en forurening af en sådan art, koncentration, omfang og udstrækning, at arealet er omfattet af § 1 i affaldsdepotloven. Dokumentation i form af tekniske undersøgelser som nævnt i stk. 1 kan undlades på arealet i det omfang, der i øvrigt foreligger anden dokumentation, der tilvejebringer et tilsvarende sikkert grundlag for registrering...«

Der er ikke krav om særlige dokumentationsmetoder, jf. ligeså vejledning nr. 1/1993 til bekendtgørelsen, side 13, hvor det blot anføres: »Det samlede registreringsgrundlag skal altid være tilstrækkeligt... Hvis mængden af oplysninger er sparsom, skal registreringsgrundlaget sup-

pleres med tekniske undersøgelser af et relativt stort omfang. Hvis der derimod foreligger en rigelig mængde oplysninger og viden, er det tilstrækkeligt at supplere med ganske få eller ingen tekniske undersøgelser.«

#### ***Administrativ registreringspraksis:***

Ved vurderingen af, om den pågældende plads eller lokalitet er omfattet af loven, indgår en række elementer, herunder om forureningen er spildt, henlagt eller nedgravet, om den kan have skadelig virkning på mennesker og miljø, og om forureningens oprindelse ligger indenfor de tidsmæssige rammer i lovens § 1, stk. 1, nr. 1, 2 og 3.

Afgørelsen af, om en forurening betragtes som omfattet af adl., bygger i princippet på en konkret risikovurdering. Vurderingen er af skønmæssig karakter og vil typisk tage udgangspunkt i de kvalitetskriterier, der er udarbejdet for en række stoffer. Nogle af disse er udmeldt i vejledningsform, andre i vejledningsudkast og foreligger ikke i endelig version endnu. (Kvalitetskriterier, se også den kommende rapport fra arbejdsgruppen »Den fysiske verden«).

#### ***Matrikelskønnet afgrænsning:***

Tidligere var der en varierende amtspraksis med hensyn til, om man ved registreringen forsøgte at afgrænse forureningens udbredelse, eller om hele matriklen blev uspecificeret registreret som affaldsdepot.

Efter registreringsbekendtgørelsen og tilhørende registreringsvejledning fra Miljøstyrelsen skal registreringen så vidt muligt ske ud fra amtets skøn over forureningens horisontale udbredelse. Den skønnede afgrænsning af forureningen indtegnes herefter på et kort, der vedlægges som bilag til deklarationen om, at det pågældende areal tinglyses som registreret affaldsdepot.

Der er derimod ikke med registreringsbekendtgørelsen indført et krav om, at forureningen rent faktisk skal afgrænses nøjagtigt ved tekniske analyser, da dette ofte ville indebære meget detaljerede tekniske undersøgelser, som ville være uforholdsmæssigt omkostningskrævende.

#### ***Hvad registreres ?:***

##### ***Overfladenære forureninger:***

Hverken loven eller registreringsbekendtgørelsen tager udtrykkelig stilling til, om en forurening, der har bredt sig ud over »kildegrunden«, kun skal registreres på kildegrunden, eller om den tillige skal registreres på den eller de nabogrunde, der er berørte af forureningen i et sådant omfang, at der på et tidspunkt kan være behov for at foranstalte afværgeforanstaltninger. Ved »kildegrunden« forstås den grund, hvor forureningen direkte er sket, dvs. hvor stofferne er spildt, henlagt, nedgravet, jf. adl. § 1.

Amterne har forskellig praksis med hensyn til, om det kun er kildegrundene, der registreres, eller om tillige de forurenede nabogrunde registreres. De fleste amter registrerer kun kildegrunden. Et amt registrerer tillige de forurenede nabogrunde, men kun i det omfang, der er tale om en forurening, der har spredt sig ved vandtransport i de øvre jord-

lag. Luftbårne forureninger derimod bliver ikke registreret, da disse ikke er omfattet af adl.'s anvendelsesområde.

**Dybereliggende forureninger:**

Vedrørende dybereliggende forureninger registreres kun »kildegrunden«, uanset at den dybereliggende forurening spreder sig over flere matrikler.

Begrundelsen for kun at registrere forureninger, der har spredt sig i de øvre jordlag og ikke i de dybereliggende jordlag synes begrundet i en formålsfortolkning af adl.'s §§ 4 og 18. Generelt vil de nødvendige afværgeforanstaltninger til afhjælpning af en forurening i de øvre jordlag oftere end ved en forurening i de dybere jordlag bestå i aktiviteter (som f.eks. afgravning m.m.), der vil fordre, at der lægges begrænsninger i ejers rådighed.

Sondringen mellem »overfladenære og dybereliggende« forureninger er ikke fastlagt ved adl.'s regler, men er derimod nævnt i værditabslovens betænkning.

**Bagatelgrænse:**

Ud fra en samlet vurdering af det pågældende stofs farlighed, koncentration og mængde, vil der ikke ske registrering af såkaldte bagatelsager. Eksempelvis vil en trillebør fuld asfalt nedgravet før 1976 ikke begrunde en registrering p.g.a den ringe mængde sammenholdt med asfalts relative ufarlighed.

**Tal:**

Af de ca. 27.000 kortlagte grunde, er der registreret 2.730 pr. 1. januar 1994. Der er gennemført 1.661 registreringsundersøgelser, hvoraf de 544 er gennemført som offentligt finansierede og 1.019 er gennemført som frivillige undersøgelser. Der er gennemført 586 afværgeforanstaltninger, (kilde: Redegørelse fra Miljøstyrelsen/1/ 1993, »Depotrederegørelse 1993«, side 23).

**Frister:**

Ifølge adl. er der ikke generelt fastsat tidsfrister for, hvornår kortlægning og registrering skal være gennemført. Dog er der i registreringsbekendtgørelsen fastsat en frist på 1 år fra bekendtgørelsens ikrafttræden, hvor amterne inden denne dato skulle vurdere, om tidligere foretagne registreringer kunne opretholdes efter bekendtgørelsens dokumentationskrav, eller, såfremt dette ikke kunne nås, underrette grundejeren om, hvornår afgørelsen vil blive truffet. Denne frist udløb den 1. februar 1994.

I adl. er der heller ikke fastsat tidsfrister for, hvor lang tid der må gå, fra en grund kortlægges til den registreres.

**Klageadgang:**

Affaldsdepotloven indeholder ingen regler om, at registreringsafgørelsen kan påklages. Da der heller ikke er noget almindeligt over- og underordningsforhold mellem ministeren og amtsrådene følger det af almindelig forvaltningsret, at afgørelser om registreringer ikke kan påklages.

### 2.1.3 Frigivelse

Grundejerens retsstilling i relation til frigivelse er behandlet i kap. 8. Her beskrives frigivelse i relation til myndighedens udøvelse af kompetence, jf. adl. 's § 17. En frigivelse er depotmyndighedens tilladelse til, at et registreret depot kan bebygges eller anvendes, således at det sikres, at den påtænkte anvendelse ikke er i konflikt med forureningstilstanden på depotet, og således at evt. forurenede overskudsjord håndteres forsvarligt. En frigivelse af affaldsdepotet foranlediges tinglyst på ejendommen af amtsrådet.

Amterne har fået delegeret kompetencen til at frigive grunde inden for de tre brancher: Garveri, tjære- og asfaltfremstilling og træimprægneringsvirksomhed og grunde, der frivilligt renses op. I praksis foretager amterne frigivelse i hovedparten af sagerne, mens Miljøstyrelsen har kompetencen til at frigive efter indstilling fra amterne i de resterende sager.

*§ 17, stk. 1 har følgende ordlyd:*

»Miljøministeren kan efter indstilling fra amtsrådet frigive et affaldsdepot til en nærmere fastsat anvendelse, hvis det godtgøres, at anvendelsen ikke medfører fare for mennesker eller for miljøet, og at anvendelsen ikke vil umuliggøre eller væsentligt fordyre fremtidige undersøgelser eller afværgeforanstaltninger.«

Ifølge praksis gennemføres den offentligt finansierede oprydning til et niveau, der sikrer den nuværende anvendelse af arealet. I forhold til oprydninger på parcelhus-grunde og ved lignende følsomme anvendelser, har Miljøstyrelsen vejledt om, at depotmyndigheden (ved godkendelse af projekter efter adl. 's § 7) bør gennemføre en fuldstændig oprydning, såfremt dette ikke medfører væsentlige meromkostninger. Det vil sige, at der foretages en oprydning, der fjerner forureningen i et sådant omfang, at der herefter er grundlag for en afmelding af affaldsdepotet, (jf. Miljøstyrelsens vejledning/1/1993 om registrering, frigivelse og afmelding af affaldsdepoter.)

Frigivelse gives desuden typisk i forbindelse med frivillige oprydninger, jf. adl. 's § 5, stk. 2 og 3, der ikke er tilstrækkelige til at betinge en afmelding.

Frigivelse kan desuden gives i forbindelse med erklæring efter vtl. (jf. ligeledes kap. 8).

#### ***Administrativ frigivelsespraksis:***

I de tilfælde, hvor den tilbageværende restforurening ikke aktuelt, men potentielt kan udgøre en fare for mennesker eller miljø, f.eks. ved en fremtidig og mere følsom eller ændret arealanvendelse, afmeldes affaldsdepotet ikke, men frigives blot til det pågældende ændrede formål.

I tilfælde, hvor der efterlades en restforurening under et hus, sker der frigivelse og ikke afmelding, medmindre restforureningen efter art og koncentration ligger under bagatelgrænsen.

Hvis den tilbageværende forurening kun truer dybereliggende grundvand, kan der ske frigivelse efter adl. Det gælder dog ikke, hvis bebyg-

gelsen eller den ændrede anvendelse væsentlig vil fordyre senere afværgeforanstaltninger.

**Tal:**

Af de 586 gennemførte afværgeforanstaltninger pr. 1.1.1994 er de 421 gennemført som frivillige oprydninger. Der er meddelt 240 frigivelser, mens 394 depoter er afmeldt, (Jf. Miljøstyrelsens redegørelse /1/ 1993: »Depotrederegørelse 1993«).

**Klageadgang:**

En grundejer kan ikke klage over niveauet for en offentlig oprydning, eller over, at en offentlig eller privat finansieret oprydning ikke resulterer i afmelding, men blot i frigivelse.

**2.1.4 Afmelding**

En afmelding er en ophævelse af registreringen, jf. adl.'s § 17, stk. 3. Et afmeldt depot udtages af amtsrådets oversigter, og den tinglyste registrering aflyses.

Kompetencen til at foretage afmelding er hos Miljøstyrelsen, der dog alene kan afmelde et depot efter indstilling fra amtsrådet. Amterne foretager selv afmeldingen af grunde inden for de tre uddelegerede brancher samt af grunde, der frivilligt er blevet rensat.

*Affaldsdepotlovens § 17, stk. 3 har følgende ordlyd:*

»Stk. 3. Et affaldsdepot kan udgå af registreringen, når amtsrådet overfor miljøministeren godtgør, at pladsen eller lokaliteten ikke er forurenede eller forureningen er bragt til ophør. Amtsrådet lader herefter tinglysningen af affaldsdepotet afløse.«

Ifølge Miljøstyrelsens vejledning (Vejledning 11/93 om registrering, frigivelse og afmelding) kræves det, at amtet over for Miljøstyrelsen kan godtgøre, at arealet ikke er forurenede, eller at forureningen er bragt til ophør i et sådant omfang, at der ikke kan opstå skader på mennesker eller miljø selv ved den mest følsomme anvendelse.

**Administrativ afmeldepraksis:**

Afmelding foretages på baggrund af en konkret risikovurdering. I risikovurderingen tages udgangspunkt i de udarbejdede kvalitetskriterier i Miljøstyrelsens branchevejledninger. Depotmyndigheden foretager en konkret vurdering af, hvilken restkoncentration af de pågældende stoffer, der kan accepteres under hensyntagen til områdets geologi, geokemi, hydrogeologi og affaldsdepotets geografiske beliggenhed.

Hvis et registreret affaldsdepot indebærer en risiko for forureningen af anvendelige grundvandsressourcer, og der ikke centralt er fastsat et kvalitetskriterium for det pågældende stof, må den konkrete risikovurdering foretages med udgangspunkt i, at grundvandet skal have en kvalitet, der gør det muligt at overholde de fastsatte krav til drikkevandskvalitet, (jf. Miljøstyrelsens vejledning 5/1992. Garveri.) Denne vurdering er i praksis yderst vanskelig at foretage. Et sådant højt grundvandsbeskyttelsesniveau gælder både i aktuelle og fremtidige vandindvindingsområder samt som udgangspunkt også i områder, hvor der ikke er

en anvendelig grundvandsressource af hensyn til risikoen for spredning af forurenende stoffer til recipienter m.v.

På registrerede grunde bliver der ikke foretaget afmeldinger af affaldsdepoter, såfremt der fortsat er restforureninger. Den nuværende praksis medfører, at registrering fastholdes ved restforureninger under og omkring huse.

(Vedrørende særlige regler for aflysning af tinglyste affaldsdepoter efter vtl., se kap.8.)

***Dokumentation for, at afmelding kan foretages:***

Kravet til dokumentation er ikke behandlet i Miljøstyrelsens nuværende vejledninger.

Som følge af adl.'s bestemmelser er der i praksis krav om en større dokumentation ved afmeldinger end ved registreringer, idet en registrering skal foretages ved tilstedeværelsen af en fare, hvorimod en afmelding skal ske ved en godtgørelse af, at pladsen ikke er forurennet, eller at forureningen er bragt til ophør.

Viser det sig, at grunden efter en afmelding alligevel er forurennet, kan myndigheden efter omstændighederne ifalde erstatningsansvar.

***Tal:***

Af de knap 2.730 registrerede depoter pr. 1.1. 1994, er der sket afmelding af 394 depoter, (Jf. Redegørelse fra Miljøstyrelsen/1/1993: »Depot-redegørelse 1993«, s. 23).

***Klageadgang:***

En afgørelse efter § 17, stk. 3 om ikke at foretage en afmelding kan ikke påklages af grundejeren. Om baggrunden for denne fortolkning henvises til kapitlet om registrering, hvor der generelt er redegjort for fortolkningen i relation til klage.

## **2.2 Miljøbeskyttelsesloven**

Reglerne i mbl. indebærer ikke en forpligtelse for myndighederne til systematisk at kortlægge forurenede grunde og indeholder ikke hjemmel til at registrere og tinglyse forurenede grunde. Begrundelsen er, at adl. og mbl. har forskellige formål og derfor omfatter forskellige former for retlige reguleringer. Efter adl. har det offentlige påtaget sig at betale for oprydningen, og at gøre dette ud fra en prioritering af de forureningsproblemer, der gennem registrerings- og efterfølgende undersøgelser måtte vise sig at være mest alvorlige. Samtidig vil man begrænse omkostningerne herved, og foretager derfor registreringer, der forhindrer, at der påbegyndes byggeri, der besværliggør senere oprydning. Miljøbeskyttelsesloven har derimod primært haft til formål, at forureninger forebygges og begrænses ved hjælp af påbuds- og forbudsbestemmelser og godkendelsesordninger til igangværende virksomheder. Fjernelse og genopretningsforpligtelsen spiller også en rolle (jf. bl.a. mbl. § 69).

Viden om »nyere« jordforureninger får tilsynsmyndighederne ofte i forbindelse med det almindelige tilsyn, som udøves på virksomhederne. Viden om jordforureninger får myndigheder desuden som følge af private henvendelser om spild og uheld. Ifølge mbl. §§ 21 og 71 (og ifølge adl. 's § 19) er ejere og brugere af fast ejendom forpligtet til straks at underrette tilsynsmyndigheden, hvis de forårsager eller konstaterer forurening af ejendommens jord eller undergrund.

Herudover har nogle (større) kommuner foretaget en frivillig systematisk kortlægning af potentielt nyere forurenede grunde. Kortlægningen er foretaget inden for rammerne af miljøbeskyttelseslovens alm. tilsynsregler, (§§ 65 og 66), hvoraf det fremgår, at miljømyndighederne skal føre tilsyn med, at loven overholdes, og at myndighederne skal overvåge miljøtilstanden i omgivelserne. Tilrettelæggelsen af den nærmere tilsynsindsats, herunder om der skal gennemføres en egentlig kortlægning, besluttet af de decentrale myndigheder. For denne indsats gælder reglerne i forvaltningsloven om underretning og kontradiktion for adressaten – herunder evt. grundejeren og reglerne i offentlighedsloven om aktindsigt for kreditforeninger, købere m.m.

Nedenfor har Kommunernes Landsforening beskrevet 2 eksempler på, hvordan kommunerne griber sagen an.

Kommune A.

#### ***Hvad registreres ?***

Kommunen anvender BBR-registeret til registrering af konstaterede forureninger og restforureninger omfattet af miljøbeskyttelsesloven og affaldsdepotloven. Oplysningerne opdateres kun et sted, men bruges ved opslag i BBR mange steder i kommunen.

Udover de konstaterede forureninger er amtets kortlægning af potentielt forurenede grunde registreret i BBR. Kommunens egen kortlægning af forurenede grunde er ikke registreret i BBR endnu, men det er tanken, at det skal ske. Kommunens kortlægning omhandler perioden 1870 til 1975, d.v.s. stort set frem til Miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.

Oplysninger, der kan give mistanke om forurening efter miljøbeskyttelsesloven, registreres kun i sagsregisteret over miljøsager – ikke i BBR.

#### ***Hvem får oplysningerne ?***

Oplysningerne i BBR om konstaterede forureninger kan fås af personer, for hvem oplysningerne er relevante, f.eks. ved ejerskifte (på ejendomsoplysningskemaet) og ved byggesager.

Oplysninger om potentielt forurenede grunde efter affaldsdepotloven bruges internt i kommunen, f.eks. ved byggesager, men gives ikke til eksterne parter. Heller ikke grundejeren.

Oplysninger fra kommunens egen kortlægning gives ikke til eksterne interesserede. Heller ikke grundejeren. Når oplysningerne er indført i BBR, vil de blive brugt ved byggesager.

Oplysninger fra sagsregisteret over sager behandlet efter miljøbeskyttelsesloven bruges ved byggesager, hvis byggesagerne drejer sig om virk-

somheder i drift (så et påbud, f.eks. om undersøgelser, er muligt). Ellers gives de ikke til eksterne parter.

#### ***Hvornår oplyses forskellige parter ?***

Grundejer og eventuel driftsherre oplyses om, at en konstateret forurening er registreret på hans ejendom.

Køber, kreditforening og ejendomsmægler oplyses fra kommunens side om konstaterede forureninger via ejendomsoplysningskemaet.

Ved køb/salg af tidligere servicestationer oplyses om risiko for forurening og om muligheden for at tilmelde ejendommen til Oliebranchens Miljøpulje.

Ved byggesager oplyses bygherren og grundejeren om kommunens viden om tidligere aktiviteter på grunden (fra kommunens eller amtets kortlægning), der kan give mistanke om forurening. Bygherren informeres om, at han er forpligtet til at oplyse, hvis han støder på forurening, og at byggeriet herefter kan blive stoppet.

Udover ved servicestationer og byggesager oplyses ikke om risiko for forurening.

#### ***Begrundelse for praksis***

Kommunens begrundede eller ubegrundede mistanker om forureninger kan give grundejeren unødvendig angstelse og eventuelt værditab, hvis oplysninger herom er tilgængelige. Hvis kommunens (og evt. amtets) mistanke om forurening ikke holder stik, kan man måske risikere en erstatningssag fra den ramte grundejer. Kommunen er usikker på retstilstanden. Derfor oplyses ikke om grunde, hvor der er en ubegrundet mistanke om forurening.

Kommune B.

#### ***Hvad registreres ?***

Kommunen har udarbejdet en liste over grunde, hvor der er konstateret eller er mistanke om forurening. Listen revideres løbende.

Listen er en sammenskrivning af:

Kommunal kortlægning af potentielt forurenede grunde for et område af kommunen. Rapporten indeholder historik m.v. for de undersøgte grunde, men ikke en vurdering af sandsynligheden for forurening. Rapporten er sendt til amtet.

Kortlægning efter affaldsdepotloven af nedlagte lossepladser.

Oversigt over grunde, hvor der er eller har været tank- og servicestationer. Materialet blev udarbejdet i 1993 som grundlag for kommunens indberetning til Oliebranchens Miljøpulje.

Igangværende jordforureningssager. Dette punkt omfatter dels sager efter miljøbeskyttelsesloven og dels sager efter affaldsdepotloven (der er

et tæt samarbejde mellem kommunen og amtet i forbindelse med kortlægning og registrering efter affaldsdepotloven).

Ejendomsskemaer udfyldes af miljøafdelingen ud fra listen, når det gælder oplysninger om jordforurening.

### ***Hvem får oplysningerne – og hvornår ?***

Grundejer bliver straks orienteret, såfremt grunden indberettes som muligt depot til amtet eller til oprydning efter Oliebranchens Miljøpulje. Herudover orienteres grundejeren i tilfælde, hvor kommunen i forbindelse med tilsyn og evt. udtagne jordprøver får viden eller konkret mistanke om, at grunden er forurenede. Grundejer orienteres ikke, når hans grund indgår i kortlægningen. Driftsherren orienteres parallelt med grundejer (hvis en forurening opdages ved et virksomhedstilsyn, vil driftsherren dog evt. blive orienteret før grundejeren).

Kommunens oplysninger kan fås af andre ved henvendelse til kommunen. Kommunen giver i forbindelse med ejendomsskemaer oplysninger for grunde, der indgår i kortlægningen og giver samtidig en vurdering af sandsynligheden for forurening.

### ***Begrundelse for praksis***

Det er kommune B's opfattelse, at efter en orientering af grundejeren, har denne en loyal oplysningspligt overfor en eventuel køber og ved belåning. Der er derfor ikke begrundelse for at afskære aktindsigt til f.eks. kreditforeninger i oplysninger, som grundejeren er informeret om.

Kommune B's praksis er – udover de forvaltningsretlige regler – begrundet i ønsket om at undgå erstatningskrav, politiske sager og at undgå, at købere af forurenede grunde er uvidende om en eventuel forurening og derfor evt. efter købet opgiver at udnytte grunden.

### ***Hvor findes offentligt tilgængelige oplysninger om forurenede grunde:***

Uafhængigt af, om der er tale om forurenede grunde, der er omfattet af adl. eller mbl., kan oplysninger om risiko for forureninger, jordforureningsundersøgelser m.m., findes en række steder hos tilsynsmyndighederne: byggesager, miljøsager (kap.5 eller tilsynssager), og lokalplaner.

Ligeledes vil forureningen kunne fremgå af ejendomsoplysningsskemaet som udleveres i forbindelse med køb/salg af fast ejendom og af tingbogen.

På ejendomsoplysningsskemaet skal kommunen meddele, om grunden er kortlagt eller registreret som forurenede, eller om kommunen iøvrigt har viden om en forurening eller en potentiel forurening.

Retstilstanden er derfor, at reglerne i adl. indebærer en pligt til at identificere gamle forurenede grunde, hvorimod der ikke er en forpligtelse til dette, hvis forureningen er af nyere dato.

Desuden er der ingen generel regel i mbl. om standsning af byggeri som følge af jordforureninger i modsætning til adl.'s regler.

### **Værditabsloven:**

Værditabsloven kan betragtes som et supplement til adl. og mbl.'s regler. Loven skal bidrage til at formindske det værditab, der oftest er knyttet til en forurenede grund. Værditabsloven indeholder ikke regler om kortlægning, registrering m.m. for de nyere forureninger, der er omfattet af værditabsloven.

Særligt om afmelding og aflysning ved dybereliggende forurening samt frigivelse med erklæring (se kap. 8.2.1 og 8.2.2).

#### **2.2.1 Tinglysning**

Efter adl.'s vedtagelse i 1990, blev der indført et krav om tinglysning af registrerede affaldsdepoter.

Efter mbl. kan påbud om oprensning efter en jordforurening både omfatte krav om fjernelse af jord m.v. og om oppumpning af forurenede grundvand i en årrække.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder imidlertid ingen bestemmelser om tinglysning af et meddelt påbud.

Spørgsmålet er herefter, om tinglysning derfor må anses som udelukket, eller om tinglysningsloven alligevel muliggør tinglysning i sådanne situationer.

### **2.3 Tinglysningsloven**

Muligheden for at tinglyse oplysninger om konstateret forurening samt påbud meddelt i medfør af miljøbeskyttelsesloven på en ejendomsblad i tingbogen.

(Kapitlet er skrevet af Justitsministeriet.)

Efter tinglysningslovens § 10, stk. 1, kræves, at et privat dokument for at kunne tinglyses efter sit indhold, skal gå ud på at fastslå, stifte, forandre eller ophæve en ret over en bestemt fast ejendom. Kravet om, at dokumentet skal angå en ret over en fast ejendom, antages også at gælde offentlige dokumenter.

Ifølge tinglysningsloven er det således et krav, at et dokument skal indeholde en ret over en bestemt fast ejendom for at kunne tinglyses. Ved en ret over en fast ejendom forstås i tinglysningsmæssig sammenhæng bl.a. det forhold, at en ejers retlige eller faktiske råden over ejendommen er begrænset, eller at den til enhver tid værende ejer bliver forpligtet. For så vidt angår spørgsmålet om et påbud forpligter den til enhver tid værende ejer, henvises til kapitel 4.2.3.

I tingbogen kan der som udgangspunkt kun tinglyses sådanne rettigheder over fast ejendom, som skal tinglyses for at få gyldighed mod aftaler om ejendommen og mod retsforfølgning.

En oplysning om, at der er konstateret forurening på en grund, er ikke en ret over den pågældende ejendom. En sådan oplysning kan derfor ikke tinglyses, medmindre der er tale om en forureningssag, omfattet af affaldsdepotloven, jf. dennes § 12.

Et påbud, der begrænser ejerens faktiske eller retlige rådighed over den pågældende ejendom, er en ret over ejendommen. Rådighedsindskrænkninger, som fastsættes af offentlige myndigheder i henhold til lovgivningen, skal imidlertid næppe tinglyses, medmindre det er direkte foreskrevet, idet tinglysning ikke er en betingelse for, at en sådan rådighedsindskrækning har gyldighed mod aftaler om ejendommen og mod retsforfølgning.

Selv om tinglysning således ikke er en gyldighedsbetingelse, vil en sådan rådighedsindskrækning dog formentlig kunne tinglyses uden særlig lovhjemmel i tilfælde, hvor indgrebet har en så speciel karakter, at det kan have særlig interesse, at tingbogen giver oplysning om forholdet, jf. herved Knud Illum, »Tinglysning«, 7. udg., S. 49 med henvisning til retspraksis.

En aftale mellem en grundejer og en kommune om, at en grund, når den overgår til anden anvendelse, skal renses, vil være en aftale om en ret over en fast ejendom. I henhold til aftalen vil den til enhver tid værende grundejer nemlig være forpligtet til rensning af jorden, hvis grundens anvendelse ændres, og kommunen vil kunne kræve, at den til enhver tid værende ejer overholder aftalen. Aftalen vil derfor kunne tinglyses.

Et påbud, der pålægger den til enhver tid værende ejer af ejendommen indenfor en bestemt årrække en særlig forpligtelse, er en ret over den faste ejendom. En sådan rådighedsindskrækning, som fastsættes af en offentlig myndighed med hjemmel i en lov, vil imidlertid næppe behøve tinglysning, medmindre det er direkte foreskrevet. Tinglysning vil dog ofte kunne ske af ordensmæssige grunde, og en sådan tinglysning er ikke åbenbart overflødig. Tinglysningen er imidlertid ikke i sig selv en betingelse for, at rådighedsindskrækningen har gyldighed mod aftaler om ejendommen eller mod retsforfølgning.

## 3 Oprydninger er betalt af myndighederne

### 3.1 Affaldsdepotloven

Adl.'s system bygger på en systematisk, offentligt finansieret og prioriteret, oprydningssindsats overfor de miljø- og sundhedsproblemer, der udspringer af registrerede affaldsdepoter.

Ifølge § 5, stk. 1 afgør miljøministeren, »i hvilket omfang og på hvilke pladser og lokaliteter, der skal iværksættes afværgeforanstaltninger i det følgende år.« Ministeren har delegeret sin kompetence til henholdsvis Miljøstyrelsen og amterne og disse er forpligtet til, ud fra et konkret skøn for hvert enkelt depot at vurdere, om depotet i forhold til den aktuelle anvendelse udgør en miljø- eller sundhedsmæssig risiko, og om og i givet fald hvornår, der skal iværksættes afværgetiltag. Vurderingen kan også munde ud i, at der ikke påregnes gennemførelse af afværgeforanstaltning ud over en monitoring og en sikring af, at der ikke graves ned til forureningen, som det f.eks. vil være tilfældet med en del gamle lossepladser. I »Depotredøgørelsen 1993«, Redegørelse fra Miljøstyrelsens /1/ 1993 skønnes det, at der kun skal foretages afværgeforanstaltninger på 50 % af alle depoter. (Diskussionen af, om der består et retskrav for grundejeren til at få foretaget en offentligt finansieret afværgeforanstaltning/opkøb, se kap. 8.)

Ifølge §§ 6-9 fastlægges det, at amtsrådene og Miljøstyrelsen skal udføre følgende opgaver:

Amterne skal nærmere undersøge forureningens art og omfang på et registreret affaldsdepot. Amterne afholder udgifter til registrering og undersøgelser m.v. Amtet udarbejder herefter et skitse- og detailprojekt, der skal godkendes af Miljøstyrelsen, idet staten, (Miljøstyrelsen), afholder udgifter til detailprojektering og oprydning. Undtaget fra Miljøstyrelsens godkendelse er de tre uddelegerede brancher: træimpregnering, garveri og tjære-/asfaltindustri, hvis udgifterne ligger under 7 mio. kr. ekskl. moms. samt frivillige oprydninger efter adl.'s § 5, (jf. bekendtgørelse nr. 33 af 20. januar 1992). Amterne afholder også oprydningssomkostningerne for de uddelegerede brancher.

Som en særlig form for uddelegering, har Københavns Amt siden 1992 som frikommuneforsøg fået tillagt samtlige opgaver efter adl., undtaget kompetencen til at afmelde depoter. Forsøget er nu videreført ved en særlig lov: Lov nr. 1111 af 21. dec. 1994 om ændring af lov om affaldsdepoter: Videreførsel af frikommuneforsøg for Københavns Amt.

Efter Miljøstyrelsens godkendelse forestår amterne de nødvendige oprydninger, herunder drift af afværgeforanstaltninger og drift af arealer, der er ekspropriert, (jf. § 8, stk. 1). Rækkefølgen for op-

rydningerne fastlægges gennem en årlig landsprioritering, som foretages af Miljøstyrelsen indenfor den årlige bevilling.

Amtet kan iøvrigt indstille, at et vandindvindingsanlæg, som er truet af forurening fra et affaldsdepot, helt eller delvis sløjfes, at det ikke længere må benyttes, eller at det skal ændres på nærmere angiven måde, jf. § 15. Miljøstyrelsen skal godkende amtets indstilling (jf. også kapitel 3.4.1).

## 3.2 Miljøbeskyttelsesloven

### 3.2.1 Indledning

Mens det efter adl. er en offentlig myndighed, der er forpligtet til at forestå og bekoste oprydning af jordforureninger, (undtagen for de frivillige oprydningers vedkommende), er det mbl.'s teoretiske udgangspunkt, at forureneren kan påbydes at forestå oprydning og betale omkostningerne herfor, (jf. beskrivelsen af påbudshjemlerne i kap. 4 og vanskelighederne i den forbindelse med at håndhæve disse regler i praksis.)

Der er ikke i mbl.'s reguleringsystem indbygget en systematisk, offentligt finansieret oprydningsindsats, idet tilsynsmyndighederne efter mbl. kun er retligt forpligtet til at foretage afværgeforanstaltninger i tilfælde af akutte og væsentlige forureninger efter mbl. § 70 sammenholdt med § 68. (jf. dog om værditabsloven, kapitel 3.3)

Tilsynsmyndighederne har dog i nærmere specificerede tilfælde kompetence til (frivilligt) at foretage oprydningen af en jordforurening. Reglerne om selvhjælpshandlinger er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens kap. 9 som en del af myndighedernes adgang og pligt til at håndhæve miljøreglerne. Mens der efter adl. som hovedregel gennemføres oprydninger efter en koordinering på landsplan (landsprioriteringen), gennemføres selvhjælpshandlingerne efter mbl. efter hvert enkelt amts eller kommunes prioritering.

Af § 68 i mbl. fremgår det, at tilsynsmyndigheden er forpligtet til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort. Dette kan ske ved en række administrative retshåndhævelsesskridt i form af en retlig lovliggørelse, f.eks. et krav til den ansvarlige om retlig lovliggørelse gennem opnåelse af en tilladelse/godkendelse eller et påbud om fysisk lovliggørelse ved fjernelse af den forurenede jord og/eller reetablering af forholdene.

Tilsynsmyndigheden har ret til selv at lade den påbudte foranstaltning udføre for den ansvarliges regning, når den ved påbuddet fastsatte frist er udløbet, (jf. mbl. § 69, stk. 1, nr. 3. Om § 69, stk. 1, nr. 2 se kap. 4).

### 3.2.2 Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 3.

*Mbl. § 69, stk. 1 har følgende ordlyd:*

«§ 69. I de i § 68 nævnte situationer skal tilsynsmyndigheden meddele den for forholdet ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden

...

- 3) lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når de fastsatte frist er udløbet.»

Tilsynsmyndigheden kan alene i situationer, hvor der er tale om et ulovligt forhold, som er påbudt lovliggjort, udføre en selvhjælpshandling efter § 69, stk. 1, nr. 3, jf. § 68. Betingelserne for at meddele påbud er omtalt i kap. 4.

Ifølge § 69, stk. 3 kan afgørelser efter stk. 1 ikke påklages.

Tilsynsmyndigheden har desuden ret til at forestå oprydning efter bestemmelsen i § 84a. Bestemmelsen blev indført efter at Miljøstyrelsen i en konkret sag afgjorde, at mbl. § 69 ikke indeholdt hjemmel til at påbyde oprydning på en nabogrund til en forurenende virksomhed, på foranledning af Miljøklagenævnets afgørelse i sagen om Dansk Kabelskrot, (Miljøklagenævnets afgørelse af 17. aug. 1993, jf. KFE 1993.300. Om rækkevidden af § 41, se omtalen i kap. 4) I tilknytning hertil opstod det retlige problem, om myndighederne selv kunne foretage oprydning i tilfælde, udenfor hjemlerne til at foretage selvhjælpshandlinger i mbl. Indenrigsministeriet blev spurgt, og svarede, at dette ville stride imod kommunalfuldmagten. Herefter blev § 84a indført.

### 3.2.3 Miljøbeskyttelseslovens § 84a.

*Mbl. § 84a har følgende ordlyd:*

»Ved større forurening af fremmed grund kan miljømyndighederne med grundejerens samtykke genoprette den hidtidige tilstand på den forurenede grund, når væsentlige hensyn til de skadelidte taler herfor. Miljømyndighederne indtræder i skadelidtes erstatningskrav mod den ansvarlige forurener.«

Bestemmelsen giver tilsynsmyndigheden oprydningskompetence i sager om jordforurening på fremmed grund, når der er tale om større forureninger og når væsentlige hensyn til skadelidte taler herfor. Efter Miljøstyrelsens opfattelse tager bestemmelsen efter sin ordlyd og forarbejder sigte mod forureninger, der kan give arealanvendelsesproblemer, og ikke mod forureninger, der alene udgør en trussel mod grundvand og drikkevand i relation til f.eks. et nærliggende vandværk. »Fremmed grund« er ifølge bestemmelsens forarbejder såvel lejet grund, en grund, som en virksomhed senere har solgt eller har fraflyttet og de grunde, som forureningen har bredt sig til. »Større forureninger« kan ifølge forarbejderne betyde såvel større i udstrækning som i dybde. »Væsentlige hensyn« kan bero på miljø- og sundhedsmæssige hensyn ud fra en risikovurdering, der i særlig grad i konkrete sager kan begrunde, at tilsynsmyndigheden vil udnytte sin ret til at rydde op. Fordelingen af udgifter mellem flere tilsynsmyndigheder, såfremt flere går sammen om oprydningen, er ikke fastlagt i bestemmelsen. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at hvis miljøministeren skal deltage i en finansiering af en forurening omfattet af bestemmelsen, kræver det særskilt bevillingsmæssig hjemmel på finansloven i hvert enkelt tilfælde.

Bestemmelsen trådte i kraft den 18. marts 1994 og har p.t. været anvendt af Miljøstyrelsen i et samarbejde med Storstrøms Amt med henblik på at sørge for en oprensning af nabogrundene til Dansk Kabelskrot i Grænge. Der foreligger ikke domstolspraksis til belysning af rækkevidden af § 84 a.

Tilsynsmyndigheden kan efter oprydning anlægge regresssag mod den ansvarlige forurener, idet myndigheden automatisk indtræder i grundejerens erstatningskrav.

### 3.2.4 Miljøbeskyttelseslovens § 70, stk 1.

*Mbl. § 70, stk. 1 har følgende ordlyd:*

»I tilfælde af overhængende alvorlig fare for sundheden og i tilfælde, hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse, foretager tilsynsmyndigheden det nødvendige uden påbud og for den ansvarliges regning.«

Efter Miljøstyrelsens opfattelse, skal § 70 betragtes som en handlepligt for myndigheden. Ifølge lov om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (håndhævelse) fra 1986 blev der kun lagt op til, at miljømyndighederne skulle have *ret* til at gennemføre fareafværgende selvhjælpshandlinger. Et flertal i Folketinget fandt det imidlertid påkrævet at fastslå en handlepligt for miljømyndighederne i de situationer, der er nævnt i § 70, stk. 1.

Det er myndighedens opgave at vurdere, hvornår der foreligger en akut fare, og på hvilken måde en sådan fareafværgelse skal ske. Myndigheds-skønnet udøves på grundlag af bestemmelsens ordlyd og dennes forarbejder samt på grundlag af proportionalitetsprincippet m.v.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at handlepligten ikke er afhængig af, om der gribes ind over for en lovlig eller ulovlig adfærd, eller om der efter påbudshjemlerne ville kunne være meddelt påbud til en forurener. Formålet med bestemmelsen i mbl. § 70 er, at en alvorlig eller væsentlig sundhedsfare/forurening afværges, og at tilsynsmyndigheden som offentlig myndighed hurtigt skal skride ind uden forudgående påbud.

En beslutning om iværksættelse af en faktisk handling, f.eks. en gennemførelse af selvhjælpshandling efter § 70, er efter Miljøstyrelsens praksis ikke en afgørelse i lovens forstand og kan derfor ikke påklages. Ifølge administrativ praksis har det således været tilsynsmyndigheden, der har afgjort, hvordan afhjælpningen skal gennemføres, men i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper, skal handlepligten gennemføres med behørig hensyntagen til den berørte virksomhedsejer. Indgrebet skal gennemføres i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, (se herom kapitel 4.2.4.)

Der er udpantningsret for krav efter § 69, stk. 1, nr. 3 og § 70, stk. 1. Der er ikke fortrinsret for kravet, jf. § 70, stk. 2. Nogle medlemmer af udvalget mener, at udpantningsretten kun kan udnyttes under forudsætning af, at grundejeren har handlet culpøst og de øvrige betingelser efter den almindelige erstatningsret er opfyldt. Andre i udvalget har fremhævet, at miljøbeskyttelsesloven er en speciel forvaltningslov, og at anvendelsen af lovens bestemmelser derfor ikke kan være bestemt af en erstatningsretlig tankegang, men derimod må være bestemt af de forvaltningsretlige principper og krav.

Ved dom af 31.03.1995 afviste Højesteret at pålægge en betalingsforpligtelse på objektivt grundlag – se omtalen af dommen i kapitel 4.2.1.

Ved en efterfølgende retssag vil tilsynsmyndigheden med henblik på at få dækket afholdte udgifter kunne nedlægge to typer af påstande med anbringender, støttet på henholdsvis offentligretlige og privatretlige betragtninger. Typisk vil der principalt blive nedlagt påstand om, at der påhviler forureneren en offentligretlig forpligtelse til at refundere det offentlige udgifter, der er afholdt i forbindelse med selvhjælpshandlingen, og subsidiært, at forureneren har forvoldt det offentlige tab ved en culpøs handling.

I retspraksis er der en tendens til, at såfremt begge typer af påstande i en sag er nedlagt, vil domstolene, når der er tvivl om den offentligretlige hjemmel, afgøre sagen på baggrund af erstatningsretten. Som eksempler herpå skal nævnes to nyere Vestre Landsrets-domme: »Nonbo-sagen« og »Horn Belysning«, som giver tilsynsmyndighederne medhold i deres erstatningskrav i relation til udgifter til selvhjælpshandlinger, også uanset at der var tvivl om hjemlen til påbuddet.

I »Nonbo-sagen« (dom afsagt den 24. maj 1994 af Vestre Landsrets 4 afdeling) var forholdet det, at der i forbindelse med et gravearbejde omkring 1973 på en ejendom skete et udslip af dieselolie fra naboens olietank, der var beliggende i skellet mellem to ejendomme.

I 1988 modtog Silkeborg Kommune anmeldelse om en konstateret olieforurening og meddelte påbud til den fraflyttede forurener om at fjerne den forurenede jord. I 1990 foretog kommunen selvhjælpshandling og sagsøgte herefter den tidligere ejer af ejendommen. Sagsøgte anførte bl.a. til støtte for sin frifindelsespåstand, at der ikke var meddelt et lovligt påbud til ham.

Byretten lagde efter bevisførelsen til grund, at forureningen skyldtes det i 1973 stedfundne udslip fra sagsøgtes 6000 l. olietanks rørforbindelse. Endvidere blev det lagt til grund, at sagsøgte kort efter udslippet blev klar over, at en betydelig mængde olie var sivet ud og ned i jorden, men at han, der var bekendt med sin ejendoms beliggenhed i et for olieforurening sårbart område, desuagtet undlod at lade forureningens omfang undersøge og lade den olieforurenede jord bortskaffe, ligesom han forsømte at foretage foreskrevet anmeldelse af forureningen, jf. olietankbekendtgørelsens § 13 (bek. nr. 67 af 26. feb. 1970). Byretten lagde desuden vægt på, at selv om miljøbevidstheden var mindre dengang og selv om utætheden ikke var forvoldt af sagsøgte, måtte sagsøgte under de ovenfor antagne omstændigheder antages at have udvist en sådan forsømmelighed, at han efter almindelige erstatningsregler og uanset lovligheden af det meddelte påbud, måtte antages at hæfte for betalingen for selvhjælpshandlingen, der beløb sig til ca. 350.000 kr. Landsretten stadfæstede byrettens dom.

I »Horn Belysning-sagen« drejede sagen sig om kommunens udgifter til fjernelse og destruktion af kemikalieaffald, der hidrørte fra sagsøgtes virksomhed, og som fandtes ulovligt oplagret i en lade i kommunen sammen med kemikalieaffald fra flere andre virksomheder.

Kommunen gjorde principalt gældende, at affaldet var fjernet med hjemmel i § 49, stk. 2 (den nuværende lovs § 70, sag nr. B-1321-92) og subsidiært, at det fra begyndelsen stod klart, at det sagsøgte firma ikke

ville efterkomme et påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 1, (den nuværende lovs § 69, stk. 3), således at et formeligt påbud ville have været nytteløst og dermed overflødig. Kommunen mente endelig, at sagsøgte måtte hæfte efter de almindelige erstatningsretlige synspunkter.

Sagsøgte gjorde her over for gældende, at betingelserne i § 49, stk. 2 og § 49, stk. 1 ikke var opfyldt, og at han ikke havde handlet uforsvarligt ud fra de almindelige erstatningsretlige regler, hvorfor han ikke kunne tilpligtes at betale kommunens regning for fjernelse af affaldet.

Landsretten afviste, at sagen kunne være blevet behandlet efter § 49 i mbl. under de konkrete omstændigheder i sagen. Derefter vurderede Landsretten, at virksomheden havde handlet culpøst efter en almindelig culparegel, og Horn Belysning blev dømt til at betale kommunen erstatningsbeløbet på omkring 130.000 kr.

### 3.3 Værditabsloven

Værditabslovens ordning bygger på en fordeling af myndighedsopgaver, der i hovedtræk svarer til adl.'s myndighedsopgaver, dog sker der ikke prioritering i vtl. Miljøstyrelsen er forpligtet til at vurdere, om og i hvilket omfang der skal iværksættes en oprydning efter vtl., (§ 9) mens amtsrådene har fået uddelegeret kompetencen hertil for projekter på op til 1 mio. kr. Amtsrådet udfører under alle omstændigheder nødvendige forundersøgelser, udarbejder forslag til oprydningsprojekter og forestår udførelsen af oprydningsprojekterne samt driften af eventuelle andre foranstaltninger (§ 17).

Det overordnede hensyn bag værditabsordningen er ikke miljøhensynet, men en løsning af værditabsproblemerne for boligejerne og hermed en stabilisering af ejendomsmarkedet, således at forurenede ejendomme kan belånes og sælges på rimelige vilkår.

Med vtl. er der indført en garanti (§ 5) for grundejeren på at få en offentligt finansieret oprydning, hvis grunden er omfattet af lovens anvendelsesområde (§ 1) og grundejeren indbetaler en egenbetaling. Egenbetalingens størrelse gradueres efter hvor lang tid grundejeren venter med at begære oprydning, fra 40.000 til minimum 15.000 kr. (§§ 12-16). Garantien forudsætter, at grundejeren for egen regning dokumenterer, at en ejendom, der ikke er registreret som affaldsdepot er forurenet i tilsvarende grad, og amtet kan stille krav til dokumentationsmaterialet. Forudsætningen bag vtl. er, at der afsættes midler, således at boliggrundene kan ryddes op over en 15-årig periode. Da vtl. adskiller sig afgørende fra adl. ved, at det ikke er myndighederne, men borgerne, der har initiativet (i form af indsendelse af ansøgning om oprydning), afhænger udnyttelsen af vtl.'s midler derfor af borgernes efterspørgsel på det givne grundlag.

## 3.4 Særlige problemer

### 3.4.1 Lukning og erstatning vedr. offentlige og private vandforsyningsanlæg

§ 15 fastsætter regler om de foranstaltninger, som det offentlige kan foretage med hensyn til vandforsyningsanlæg, der trues af forurening fra affaldsdepoter.

Efter § 15, stk. 1 kan amtsrådet bestemme, at sådanne anlæg ikke længere må benyttes. (Vandforsyningslovens § 62 indeholder en tilsvarende regel). I forbindelse med en beslutning om, at en brønd eller boring ikke længere må benyttes til drikkevandsforsyning, må det ofte bestemmes, at det skal ændres på nærmere angiven måde. Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen kan det i den forbindelse bestemmes, at anlægget helt eller delvis skal sløjfes.

Efter stk. 2 kan amtsrådet efter drøftelse med kommunalbestyrelsen bestemme, hvilken vandforsyning der skal etableres for de ejendomme, hvis tidligere anlæg er kondemneret efter stk. 1. Amtsrådet kan herunder bestemme, at ejendommene skal forsynes fra et vandværk, der ikke tidligere har forsynet området og i så fald skal vandforsyningslovens § 29 om samling af vandforsyning under et større vandforsyningsanlæg finde tilsvarende anvendelse.

I tilfælde, hvor de truede ejendomme er så få og afstanden til de bestående vandværks ledningsnet så stor, at det vil være urimelig bekosteligt at skaffe ejendommene vandværksforsyning, kan Amtsrådet efter stk. 2, sidste pkt. bestemme, at en enkelt eller nogle få ejendomme skal have vand fra et bestående ikke alment anlæg, hvorved vandforsyningslovens § 45, stk. 2 finder tilsvarende anvendelse.

Amtsrådets beslutning efter stk. 1 og 2 skal forelægges miljøstyrelsen til godkendelse.

Efter stk. 4 har anlæggets ejer krav på erstatning, herunder for anlægsudgifter ved vandforsyning, der tilvejebringes efter stk. 2. (En tilsvarende regel findes i vandforsyningslovens § 30 og 31). Erstatningsfastsættelsen foretages i mangel af mindelig overenskomst af landvæsensretten, jf. adl.'s § 16. Erstatningsudmålingen foretages på baggrund af et konkret værdiskøn. Efter § 15, stk. 5 kan erstatningen nedsættes eller bortfalde under hensyn til det tidligere anlægs alder, eller hvis de hidtidige vandforsynings- eller spildevandsforhold ikke var lovlige eller kvalitetsmæssigt tilfredsstillende, uden at dette skyldes affaldsdepotet. Erstatningen kan afkortes med den forøgelse i værdi, som forsyningen fra det nye anlæg måtte tilføre anlægsejeren.

I praksis har adl.'s § 15 fortrinsvis været anvendt til lukning af enkelte vandforsyningsanlæg. Der har været ca. 10 sager herom omfattende omkring 50 lodsejere. Der er udbetalt ca. 2 mio. kr. svarende til en gennemsnitserstatning på 40.000 kr. I 2 sager vedrørende almene vandforsyningsanlæg er der udbetalt i alt 5,6 mio. kr. I disse sager har erstatningen bestået i depotmyndighedernes finansiering af erstatningsboringer. I en tredje sag har man indgået aftale om brugs- og rådighedsret over den forurenede kildeplads, til brug for gennemførelse

af afværgeprojektet, herunder afværgepumpning. Miljøstyrelsen har taget forbehold for godkendelse af lukning efter affaldsdepotloven og en efterfølgende erstatningsudmåling.

I et par sager er vandboringer blevet lukket med hjemmel i vandforsyningsloven, før man vidste, hvorfra forureningen stammede. Senere er der registreret et depot, der eventuelt har kunnet forårsage forureningen. Ejeren har efterfølgende krævet sine udgifter dækket efter adl.'s § 15. Miljøstyrelsen har afvist kravene bl.a. med den formelle begrundelse, at erstatning efter adl. forudsætter, at procedurerne, herunder forelæggelse for Miljøstyrelsen og indhentelse af Miljøstyrelsens godkendelse, er fulgt før lukning effektueres. Østre Landsret har den 25.04.1995 (2. afd. mB 1505-93, Dansk Spændbeton A/S) givet Miljøstyrelsen medhold i, at ejeren ikke har et retskrav på erstatning for afholdte udgifter efter affaldsdepotloven i en situation, hvor lovens regler ikke er fulgt, og at kommunen ikke kunne bebrejdes anvendelsen af vandforsyningslovens § 62. Dommen er anket.

Vedrørende almene vandforsyningsanlæg er der ikke hjemmel i vandforsyningsloven til udbetaling af erstatning, hvis boringerne viser sig forurenede og må lukkes. Derimod er der i vandforsyningsloven regler om kommunal udligning i sager, hvor et kommunalt vandforsyningsanlæg pålægges at forsyne bestemte områder i nabokommuner, (jf. vfl. § 46), ligesom der er regler om, at et privat alment vandforsyningsanlæg, der meddeles påbud om udbygning med henblik på at overtage forsyningen af forureningsramte anlæg, kan kræve sig overtaget af kommunen, (jf. vfl. § 47, stk. 2).

Er sagerne omfattet af adl. er der derimod hjemmel til udbetaling af erstatning, når anlægget ændres eller ikke længere må benyttes.

Når enkelte vandforsyningsanlæg konstateres forurenede, kan der meddeles påbud efter vfl.'s § 62 om, at vandet fra anlægget ikke må anvendes til drikkevandsforsyning. Et påbud om tilslutning af ejendommen til et andet forsyningsanlæg kan ske med hjemmel i vfl.'s § 29. Til påbud efter § 29 om tvunget vandforsyning er knyttet erstatningsbestemmelsen i § 30, der kun angår boringer og ikke brønde. Der gives kun erstatning, såfremt vandkvaliteten er tilfredsstillende. Påbud til forureningsramte ejendomme om tvungen ændring af vandforsyning udløser derfor ikke erstatning efter vfl.

I et par sager er erstatningens størrelse prøvet ved Overlandvæsenskommissionen:

I en sag indbragt for Overlandvæsenskommissionen for Århus og Ringkøbing amtskommuner, (Jf. Udtalelse af 2. marts 1994, OLVK 2/1994), var forholdet det, at en række enkeltvandforsyninger beliggende tæt på en gammel losseplads i midten af 1980'erne blev lukket med hjemmel i den dagældende kemikalieaffaldsdepotlov.

Miljøstyrelsen havde ansat erstatningens størrelse til 0 kr. til samtlige 8 berørte grundejere, for de 7 af grundejerne med henvisning til anlæggenes alder (over 20 år), samt med henvisning til, at vandforsyningsforholdene ikke var lovlige eller kvalitetsmæssigt tilfredsstillende uanset

forureningen fra kemikalieaffaldsdepotet. For den sidste grundejers vedkommende gjorde Miljøstyrelsen gældende, at på grund af arten af vandindvindingsanlægget (en brønd og ikke en boring), kunne der ikke gives erstatning, jf. motiverne til vandforsyningslovens § 30.

De indstævnedede 1-7 gjorde gældende, at der skulle udredes erstatning i medfør af depotloven, uanset hvorfra den konstaterede forurening stammede, idet påbuddene var givet i medfør af denne lov.

Indstævnedede 8 gjorde gældende til støtte for deres påstand, at uanset arten af vandindvindingsanlæg burde der ydes en erstatning.

Overlandvæsenskommissionen udtalte, vedrørende indstævnedede 1-7, at da påbuddene var udstedt med hjemmel i affaldsdepotloven, skulle der ydes erstatning i medfør af denne lov, uanset om den dårlige vandkvalitet skyldtes forurening fra affaldsdepotet. Erstatningerne blev herefter nedsat skønsmæssigt under hensyn til anlæggenes alder og blev fastsat til mellem 24.000 til 5.000 kr. pr. ejendom. Vedrørende indstævnedede 8 afviste kommissionen at yde erstatning med henvisning til ordlyden af vandforsyningslovens § 30 og forarbejderne hertil. Særligt vedrørende renter udtalte kommissionen, at princippet i § 8 i lov om renter ved forsinket betaling fandt tilsvarende anvendelse, således at erstatningsbeløbene skulle forrentes med sædvanlig procesrente fra tidspunktet for sagens indbringelse for landvæsenskommissionen.

I en anden sag indbragt for Overlandvæsenskommissionen, (Jf. kendelse af 13. oktober 1994, j.nr. 8-52-21-6-565-1-8), var forholdet det, at Ribe Amt i 1988 havde besluttet at indstille til Miljøstyrelsen, at der skulle ske lukning af 12 private drikkevandsboringer samt tilslutning til Grindsted Vandværk, på baggrund af en samlet vurdering af, at grundvandet var forurennet med gammelt perkolat fra en losseplads samt med sulfonamider i store mængder. Boringerne lå mere end 2 km. fra lossepladsen. Den ældste boring var fra 1963 og var udført i plastmaterialer. Levetiden blev derfor fastsat til 40 år. Miljøstyrelsen tilkendte en nedsat erstatning. Erstatningens størrelse blev af 4 lodsejere indbragt for landvæsensretten, bl.a. med en primær påstand om, at de skulle have fuld erstatning for udgifterne ved den påbudte tilslutning.

Overlandvæsenskommissionen udtalte i sin kendelse af 13. oktober 1994:

»Udgangspunktet for erstatningens størrelse er udgifterne til installation og tilslutningsafgift. Den fastsatte erstatning kan dog i et tilfælde som det foreliggende ikke fuldstændig bortfalde, idet udgifterne til installation og tilslutningsafgift forlods bør medregnes med 50 %.«

Under henvisning til, at parterne var enige om, at der for vandforsyningsanlæg regnes med en afskrivningsperiode på 40 år, blev erstatningerne fastsat til de fire ejere på mellem 24.981 – 40.094 kr. En tilkendt ekstra erstatning (100.000 kr.) p.g.a. høj alder til en enkelt grundejer blev ophævet af overlandvæsenskommissionen. Begrundelsen var, at der ikke i adl. var hjemmel til at forskelsbehandle p.g.a. alder.

### 3.4.2 Ekspropriation

#### *Affaldsdepotloven*

Baggrunden for affaldsdepotloven er bla. at beskytte den godtroende erhverver af en forurenede ejendom mod udgifter til fjernelse af tidligere ejeres nedgravede kemikalieaffald. Spørgsmålene er, om myndighedens udførelse af undersøgelser og afværgeforanstaltninger efter affaldsdepotloven må betragtes som ekspropriative indgreb, og om grundejeren kan modsætte sig udførelse af foranstaltninger, således at disse alene kan ske ved ekspropriation.

Loven behandler spørgsmålet i §§ 10-20 i kapitlet om »forholdet til grundejeren«. Efter lovens § 10 har de kompetente myndigheder uden retskendelse adgang til ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til beslutninger eller for at udføre foranstaltninger efter loven eller de regler, der er fastsat med hjemmel i loven. Efter § 11 skal enhver ejer eller bruger af ejendommen samt forurenere efter anmodning give myndighederne oplysninger til brug for myndighedernes udførelse af opgaver efter loven. Disse beføjelser er således klart reguleret og kræver ikke grundejerens samtykke.

Efter § 13 kan amtet foretage forskellige undersøgelsesarbejder. Af bemærkningerne til loven fremgår, at der er tale om undersøgelser, som kan foretages uden ekspropriation. Går indgrebet ud over, hvad der kan ske i medfør af stk. 1, vil indgrebet normalt nødvendiggøre en ekspropriation. Efter stk. 2, skal der betales erstatning for de skader, der opstår ved undersøgelserne efter stk. 1.

Loven forudsætter således ikke, at myndighederne først indhenter ejers samtykke, når det drejer sig om undersøgelser o.lign. Der gælder alene en underrettningspligt. Selve afværgeforanstaltningen må derimod antages at forudsætte grundejerens accept, men der er hjemmel til ekspropriation, hvis grundejeren modsætter sig arbejderne. Erstatningsfastsættelsen sker af landvæsensretten, hvis der ikke kan opnås enighed om erstatningens størrelse.

Konklusionen er herefter, at myndighederne har adgang til private og offentlige ejendomme uden grundejerens samtykke, ligesom grundejeren heller ikke kan modsætte sig de i § 13 nævnte undersøgelser mv. Eventuelle skader, som grundejeren påføres i forbindelse med undersøgelserne kan kræves erstattet. Gennemførelse af afværgeforanstaltninger forudsættes normalt at kunne ske efter nærmere aftale med grundejeren, der selv har en interesse i, at der bliver ryddet op. Der kan blive tale om indskrænkninger af kortere eller længere tid i ejers eller brugerens rådighed over ejendommen. Normalt vil man aftalemæssigt nå frem til en rimelig ordning med hensyn til erstatning for rådighedsindskrænkningerne. Er det ikke muligt, kan det blive nødvendigt at foretage en ekspropriation. Der kan ved ekspropriation erhverves såvel ejendomsret som begrænsede rettigheder over fast ejendom. Ekspropriationserstatningen fastsættes efter lovgivningens almindelige regler. Det er dog i § 14, stk. 2, fastslået, at ejendommens værdi beregnes uden hensyn til den værdinedsættelse, der skyldes forureningsfare fra affaldsdepotet, når der foreligger god tro hos den, overfor hvem ekspropriationen gennemføres.

I praksis gennemføres undersøgelser og afværgeprojekter således, at der i forbindelse hermed udarbejdes en plan til retablering af ejendommen (have m.m.), og grundejeren inddrages heri.

### ***Miljøbeskyttelsesloven***

Offentligt finansierede oprydninger kan ske efter miljøbeskyttelsesloven som selvhjælpshandlinger, enten efter § 69, stk. 1, nr. 3 som administrativ håndhævelse af et ikke efterkommet påbud, eller som en pligt-mæssig fareafværgende handling efter § 70.

Ligesom efter adl. har tilsynsmyndigheden adgang til ejendomme uden retskendelse, jf mbl. § 87, og grundejeren må efter samme bestemmelse tåle, at der gennemføres undersøgelser.

En offentligt finansieret oprensning i form af en selvhjælpshandling efter miljøbeskyttelseslovens § 69 betragtes ikke som et ekspropriativt indgreb, der udløser erstatning, men som en hjemlet administrativ håndhævelse. Tilsvarende må gælde indgreb efter § 70, som forpligter myndighederne til at handle og afværge fare, uanset om grundejeren er ansvarlig for den forurening, der afværges. Grundejeren vil derimod kunne kræve erstatning fra forureneren, som har påført hans ejendom en skade, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Har myndigheden i forbindelse med afværgelsen af fare handlet ansvarspådragende, kan myndigheden have pådraget sig et erstatningsansvar.

I modsætning til de fareafværgende selvhjælpshandlinger og til de selvhjælpshandlinger, hvor et påbud håndhæves, kræver en oprensning efter § 84a grundejerens samtykke. Bestemmelsen er udtryk for, at det offentlige overtager grundejerens krav på forureneren for de skader, han er blevet påført.

#### **3.4.3 Administrative problemer i forbindelse med at aldersbestemme en forurening m.m.**

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er forureningens alder af afgørende betydning for, hvilken lov der finder anvendelse. Forarbejderne til adl. indeholder dog en formodningsregel om, at denne lov finder anvendelse, hvis en forurening ikke rent teknisk kan tidsfæstes.

Teknisk er det imidlertid meget vanskeligt at aldersbestemme forureninger. Aldersbestemmelsen vil afhænge af forureningens kemiske sammensætning, de geologiske forhold og konkrete jordbundsforhold. I nogle tilfælde vil historiske oplysninger, vidneudsagn m.m. kunne afhjælpe dokumentationsproblemet i relation til at aldersbestemme forureninger.

Da der er stor forskel på reglerne, afhængig af om det er adl., vtl. eller mbl., der finder anvendelse, har myndighedernes skøn om forureningens alder store konsekvenser for størrelsen af de offentlige udgifter og den private retsstilling.

## 4 Oprydninger betalt af private, påbudssystemet i mbl.

### 4.1 Gennemgang af miljøbeskyttelsesloven (gældende bestemmelser, administrativ praksis og doms-praksis) i relation til påbud om oprensning m.v. af forureninger.

#### 4.1.1 Indledning

Miljøbeskyttelsesloven indeholder bortset fra den specielle bestemmelse i § 24 ingen bestemmelser, der udtrykkeligt omtaler muligheden af at påbyde en forurener eller andre at rense op efter en forurening. Lovens generelle indfaldsvinkel er helt overvejende at løse problemerne ved den løbende drift af virksomheder, således at der gives indgrebsmulighed for en virksomheds fremtidige drift, når myndigheden har konstateret uacceptable forhold. Med 1991-loven fastslås imidlertid også muligheden for at påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand.

Denne situation skyldes formentlig i høj grad, at loven fra 1973 havde som optimistisk forudsætning, at der med det nye og forbedrede regelværk ikke længere ville opstå jordforureningssager. Erfaringerne har imidlertid vist, at denne forudsætning ikke har holdt stik. Det har taget tid for erhvervslivet at omstille sig til nye og strengere krav. Også for myndighederne har det taget tid at opbygge et rimeligt og effektivt tilsyn. Endelig kan man ikke, hvor gode reglerne end er, helt gardere sig mod, at der sker uheld, gennemtæring af tanke, spild o.lign. og i øvrigt ulovlig virksomhed.

Med det i nogen grad mangelfulde regelværk i denne henseende, har miljømyndighederne derfor søgt at fortolke bestemmelser, hvis kerneområde har haft et andet sigte. De uklare regler har medført tvivl om reglernes rækkevidde – en tvivl, som fortsat består på en række områder – mens der for andre problemstillinger efterhånden er fastlagt en fortolkning ved domstolene m.v.

Nedenfor gennemgås de gældende regler og den fortolkning, som er fastlagt i administrativ praksis og ved domstolene.

I første omgang foretages en gennemgang af hjemlerne. Dernæst omtales en række andre, mere tværgående problemstillinger, der kan være aktuelle, uanset hjemlen.

(Ellen Margrethe Basse har fundet behov for at uddybe beskrivelsen af mbl.'s påbudshjemler, jf. bilag 1 bagest i rapporten).

#### 4.1.2 Miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Den, der har forårsaget forurening af luft, vand, jord eller undergrund, eller har skabt risiko for, at en sådan forurening kan opstå,

skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at søge følgerne af forureningen effektivt forebygget eller afværget. Derudover skal den hidtidige tilstand så vidt muligt søges genoprettet.»

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

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

Bestemmelsen giver således ikke selvstændig hjemmel til at påbyde en forurener at rense op efter sig. Miljøklagenævnet har i KTH-sagen (der omtales nærmere nedenfor i kapitel 4.2.4) bl.a. anvendt denne bestemmelse til at begrunde et vidtgående påbud meddelt i medfør af § 41.

#### **4.1.3 Miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1**

I mange jordforureningssager er det ikke muligt at tage stilling til, hvorledes en jordforureningssag skal håndteres, inden der er gennemført nærmere – omkostningskrævende – undersøgelser. Nærmere undersøgelser er således som oftest en afgørende forudsætning for at kunne vurdere, om og i givet fald hvad der skal gøres, når en jordforurening af den ene eller anden grund er sket.

Inden der kan tages stilling til, hvorledes en jordforurening skal håndteres, er det således nødvendigt at kende arten og omfanget af forureningen, hvorledes grundvandsforholdene er, hvilken geologi der findes i jordlagene o.s.v. Nærmere undersøgelser er somme tider også nødvendige for endeligt at kunne identificere forureningskilden.

Omkostningerne ved en oprensning kan heller ikke forudsiges, inden der foreligger et rimeligt kendskab til selve forureningen og dens følger-virkninger.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder følgende bestemmelse om undersøgelser:

»§ 72. Den, der er ansvarlig for en virksomhed, der kan give anledning til forurening, skal efter anmodning fra kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller miljøministeren give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger. Kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller miljøministeren kan herunder påbyde den ansvarlige for egen regning at

.....

3) klarlægge årsagerne til eller virkningerne af en stedfunden forurening og

4) klarlægge, hvordan følgerne af forurening afhjælpes eller forebygges.

Stk. 2.....«

Bestemmelsen er en videreførelse og uddybning af § 52 i den tidligere miljøbeskyttelseslov, der efter sin ordlyd hjemlede et påbud til den ansvarlige om at give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger.

I Papyrotex-sagen (UfR 1991.608 ØL) fastslog Østre Landsret, at bestemmelsen i § 52 hjemlede et påbud om at udlevere oplysninger (dokumenter), som virksomheden selv lå inde med. Som led i virksomhedens overvejelser om at indhente en frivillig godkendelse havde virksomheden mod betaling af ca. 330.000 kr. bedt Teknologisk Institut udarbejde en rapport m.v. vedrørende virksomheden. Miljømyndighederne fik medhold i, at oplysningerne skulle udleveres.

I administrativ praksis blev denne bestemmelse fortolket således, at der også var hjemmel til at pålægge en virksomhed at gennemføre udgiftskrævende undersøgelser, ikke blot oplysninger, som virksomheden måtte ligge inde med allerede – naturligvis forudsat den nødvendige proportionalitet var til stede, det vil sige at udgifterne stod i rimeligt forhold til de miljøproblemer, der søgtes løst ved påbuddet.

Spørgsmålet blev indbragt for domstolene i 1991, hvor ØL fastslog, at der ikke var hjemmel til at udstede påbud om at iværksætte de omhandlede undersøgelser. I den konkrete sag var der tale om undersøgelser, der beløb sig til ca. 660.000 kr. Dommen (UfR 1991.791 ØL) synes (eventuelt tillige) at have lagt vægt på et proportionalitetsprincip.

Med formuleringen af den nugældende bestemmelse i § 72 er denne fortolkningstvivel nu udryddet. Der vil dog som hidtil skulle ske en afvejning i henhold til proportionalitetsprincippet.

Det fremgår ikke af bestemmelsens forarbejder, om der ved begrebet »virksomhed« kun sigtes til egentlige virksomheder, eller om hjemlen tillige dækker »forhold og indretninger«, jf. § 71. Se herom pkt. c nedenfor.

#### **a) Tilbagevirkende kraft?**

Med denne forhistorie kan der imidlertid rejses tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der har forurenet før 1992, hvor den nye formulering i § 72 trådte i kraft, kan pålægges at undersøge forureningen og komme med forslag til en afhjælpning. I så fald må bestemmelsen på en vis måde siges at have fået tilbagevirkende kraft.

Hverken selve bestemmelsen eller miljøbeskyttelseslovens ikrafttrædelsesbestemmelse fastslår direkte, at den finder anvendelse, uanset hvornår selve forureningen er sket. Heller ikke forarbejderne giver klare holdepunkter til støtte for enten den ene eller anden forståelse af bestemmelsen.

På denne baggrund anbefalede Miljøstyrelsen en tid, at der meddeltes påbud om undersøgelser med hjemmel i såvel § 41 (den generelle hjemmel for påbud til virksomheder) som § 72. Miljøklagenævnet fik i Vapokon-sagen (Kendelser om fast ejendom 1993, side 239) lejlighed til at tage stilling til denne praksis (der dog vedrørte de tilsvarende bestemmelser i den tidligere miljøbeskyttelseslov).

Sagen vedrørte en virksomhed, der producerer opløsningsmidler og blandingsfortyndere. Under et tilsyn konstaterede Fyns Amt bl.a., at betonfæstningen mange steder var revnet, og at der var sødannelser af overfladevand blandet med kemikaliespild, ligesom der var oplagret kemikalieaffald på ubefæstet areal. Efter gennemførelse af en orienterende forureningsundersøgelse forelå der dokumentation for, at der bestod en kraftig forurening af jord og grundvand.

På denne baggrund meddelte amtet et påbud efter § 52 om undersøgelser over forureningsudbredelsen, herunder risikovurdering samt påbud om at udarbejde skitseprojekt til afværgeforanstaltninger m.v. Miljøstyrelsen stadfæstede påbuddet, men tilføjede, at hjemlen herfor var § 44, sammenholdt med § 52.

Miljøklagenævnet ophævede imidlertid påbuddet, bl.a. da nævnet fandt det betænkeligt at stadfæste afgørelsen på grund af ordlyden af § 44 (foretagelse af afhjælpende foranstaltninger), ligesom nævnet lagde vægt på, at § 52 nu var afløst af § 72, »der så vidt ses nu indeholder hjemmel til at påbyde, at selv omkostningskrævende undersøgelser gennemføres, såfremt de i bestemmelsens forarbejder anførte betingelser er opfyldt«. På denne baggrund hjemvistes sagen til fornyet behandling i 1. instansen.

Klagenævnet synes således at lægge til grund, at § 72 kan anvendes på forureninger, der er opstået før 1992. Det bemærkes dog af nævnet, at nævnet ikke har kompetence til at efterprøve afgørelser med hjemmel i denne bestemmelse.

Styrelsen har i straffesager som følge af den høje grad af tvivl indstillet til anklagemyndigheden, at man undlader at rejse straffesag for manglende efterkommelse af undersøgelsespåbud efter § 72, hvis forureningen er sket før 1992. Hertil kommer, at straffebestemmelsen også i nogen grad er uklar. Styrelsen er imidlertid bekendt med, at virksomheder i et par tilfælde ved byretter er blevet straffet for manglende efterkommelse af undersøgelsespåbud.

Efter fornyede overvejelser – og i overensstemmelse med en indhentet udtalelse fra Justitsministeriet – er det nu Miljøstyrelsens opfattelse, at bestemmelsen kan anvendes uanset hvornår en forurening er sket. Dette følger af en naturlig sproglig forståelse af selve ordlyden, ligesom bestemmelsens forarbejder ikke indeholder holdepunkter for en tidsmæssig begrænsning i bestemmelsens anvendelsesområde.

Der er i arbejdsgruppen delte meninger om spørgsmålet. Det er således blevet fremført såvel, at der slet ikke er tale om tilbagevirkende kraft (det er ikke handlinger, foretaget før reglens ikrafttræden, der sanktioneres af reglen, men det forhold, at der eksisterer en forurening eller risiko for

forurening på påbudstidspunktet, der begrundet kravet om undersøgelser), som at retssikkerhedsmæssige hensyn tilsiger en tvivl om bestemmelsens rækkevidde for forureninger, der er forårsaget før bestemmelsens ikrafttræden, idet der typisk er tale om meget indgribende påbud.

**b) Kræver bestemmelsen, at forureningen skyldes uforsvarlig adfærd?**

Bestemmelsen taler om »den, der er ansvarlig for en virksomhed«. En umiddelbar forståelse af denne bestemmelse er, at man hermed fastlægger, hvem der kan være adressat for et påbud, (eksempelvis forurenere, og ikke grundejeren) men ikke på, at et sådant påbud forudsætter, at forureningen skyldes uforsvarlig adfærd hos forurenere.

Der er heller ikke i bestemmelsens forarbejder belæg for, at begrebet skal forstås som den erstatningsansvarlige. I forarbejderne er lagt vægt på, at der er godtgjort en forurening, at forureningen formodes at hidrøre fra den pågældende forurenere, samt at forureningen er så væsentlig, at den begrundet yderligere undersøgelser og/eller oprensninger. Disse forudsætninger er gengivet i Miljøstyrelsens orientering om den nye miljøbeskyttelseslov – Orientering nr. 6, 1991, side 29.

Sammenhængende med spørgsmålet, om et påbud forudsætter, at der er handlet uforsvarligt, er naturligvis spørgsmålet, om de almindelige forældelsesregler har betydning for bestemmelsens anvendelsesområde. Lægges det til grund, at culpa ikke er afgørende for, om der kan meddeles påbud om undersøgelser, har forældelsesreglerne tilsvarende ingen betydning for disse sager.

Disse spørgsmål har ikke været forelagt domstolene.

Der er i arbejdsgruppen delte meninger om de ovenstående spørgsmål om culpa og forældelse. Fra nogle sider er det således gjort gældende, at culpa og de erstatningsretlige forældelsesregler har betydning for, om der er hjemmel til påbud. Disse medlemmer har bl.a. henvist til Rockwool-dommen. Medlemmerne konstaterer, at det hverken fremgår af de pågældende lovbestemmelers ordlyd eller forarbejder, hvem der er »ansvarlig«, og at en analyse af retspraksis fører til, at der ikke kan antages at gælde en almindelig retsgrundsætning om, at grundejere m.v. uden særlig lovhjemmel på objektive grundlag kan pålægges at betale det offentlige udgifter til afværgelse af miljøskader. Det ansvar, som grundejere m.v. kan ifalde for sådanne udgifter, må derfor i almindelighed vurderes efter dansk rets almindelige erstatningsregel, culpa-reglen.

Fra anden side er det gjort gældende, at »forurenere betaler-principet« er kodificeret i loven, hvorfor påbud ikke forudsætter, at der er handlet uforsvarligt. Der er tale om en offentligretlig forpligtelse og ikke en privatretlig regulering. Skal såvel forvaltningsrettens krav (lovhjemmel, proportionalitet, passivitet m.v.) som erstatningsretlige betingelser være opfyldt, vil det være meget vanskeligt at anvende lovens beføjelser.

Det privatretlige begreb forældelse er derfor også uden betydning for påbudsmulighederne. Derimod kan (offentligretlige) passivitetsbetragtninger begrunde, at myndighederne har forpasset mulighederne for at meddele påbud. Har myndighederne kendt til et problem igennem læn-

gere tid uden at handle og har forureneren indrettet sig i berettiget tillid til, at en handling er accepteret af myndighederne, kan dette efter omstændighederne afskære myndighederne fra senere at meddele påbud.

**c) Hvad forstås ved begrebet »virksomhed«**

I den tidligere formulering af bestemmelsen anvendtes ordene »forhold eller indretninger«. Der har næppe været tilsigtet nogen ændringer i bestemmelsen med den nu valgte formulering. Det er således Miljøstyrelsens opfattelse, at også forureninger fra private husstande, for eksempel olietanke, er omfattet af bestemmelsen.

Dette synspunkt deles imidlertid ikke af alle i arbejdsgruppen. Det har således været fremført, at da bestemmelsen er indgribende, vil myndighederne næppe ved domstolene kunne få medhold i en udvidende fortolkning af bestemmelsen, der bruger formuleringen: »den der er ansvarlig for en virksomhed...«

Er der tale om en forurening fra en erhvervsvirksomhed i drift, kan der næppe rejses nogen tvivl om, at denne er omfattet af bestemmelsen – derimod fremgår det ikke direkte af bestemmelsen om virksomheder, der er ophørt, kan meddeles et undersøgelsespåbud, jf. ordene »..en virksomhed, der kan give anledning til forurening...«

Bestemmelsen gør heller ikke op med betydningen af, at virksomheden har skiftet ejer, siden forureningen skete, eller at ejerforholdene er uændret, men virksomheden har skiftet produktion helt eller delvis.

På grund af den grundlæggende tvivl om, hvorvidt bestemmelsen kan finde anvendelse på forureninger, der er sket før 1992, er der ikke i styrelsens praksis taget stilling til de her rejste yderligere tvivlsspørgsmål.

**d) Klageadgang**

Afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 72 træffes af tilsynsmyndigheden (amt eller kommune) og kan påklages til Miljøstyrelsen. Klage til Miljøklagenævnet er imidlertid afskåret, jf. lovens § 103.

**4.1.4 Miljøbeskyttelseslovens § 24, stk. 1.**

*Bestemmelsen er sålydende:*

»§ 24. Amtsrådet kan give påbud eller nedlægge forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand.«

Stk. 2 indeholder en tilsvarende bestemmelse til beskyttelse af overfladevand.

Den nugældende bestemmelse er en videreførsel af en bestemmelse i vandforsyningsloven fra 1969 og i miljøbeskyttelsesloven af 1973.

Hovedanvendelsen for bestemmelsen er at udlægge fredningsbælter omkring vandindvindingsanlæg. Bestemmelsen indeholder herudover en klar hjemmel til at påbyde en oprensning, når der er sket en forurening. Til forskel fra øvrige anvendelige bestemmelser er det dog en forudsæt-

ning, at der er tale om en forurening, der truer *vandindvindingsanlæg* (nuværende eller fremtidige). Det er således ikke tilstrækkeligt, at forureningen truer grundvandet eller jorden, således som det ellers er tilfældet for bestemmelserne i lovens kapitel 3.

Ligesom det er tilfældet ved anvendelsen af bestemmelsen i § 72 må det antages, at et påbud efter § 24 kun kan meddeles, når der *er* konstateret en forurening eller en fare for en forurening. Det er myndighederne, der har bevisbyrden for, *at* der består en forurening eller en fare herfor, *at* indgrebet var begrundet i denne fare og *at* indgrebet ikke var mere vidtgående end nødvendigt.

Bestemmelsen har i styrelsens praksis været anvendt til ikke alene at fjerne en forurening, men også at udføre nærmere undersøgelser af forureningens art, omfang og udbredelse, udarbejdelse af projektforslag m.v. Ved Vestre Landsrets dom af 01.02.1990 (3. afd. B442/1988) skønnes det, at der ikke var hjemmel i bestemmelsen til at kræve undersøgelse, hvis undersøgelserne viste, at der ingen forureningsfare var.

Bestemmelsen har så vidt vides kun været anvendt få gange til andre formål end udlægning af fredningsbælter.

Påbud rettes normalt til grundejeren, også i tilfælde hvor forureningen skyldes en tidligere ejer/forurener. Dette skyldes bl.a., at der til bestemmelsen er knyttet en erstatningsbestemmelse (§ 63), hvorefter det er op til taksationskommissionen efter vejlovgivningen at afgøre, i hvilke tilfælde et påbud eller forbud udløser et erstatningskrav. Erstatning skal i givet fald betales af de brugere af vandet, der har fordel af afgørelsen eller eventuelt af kommunen, hvis foranstaltningen skønnes at være til fordel for en større del af kommunens beboere (mbl. § 64).

Det er i administrativ praksis tillige antaget, at et påbud kan rettes mod en lejer eller bruger af et areal, når denne har forårsaget forureningen. Denne praksis er bl.a. begrundet i, at § 24 klart er formuleret som en regel, der hjemlær påbud til den, der har rådighed over ejendommen.

Miljøstyrelsen har endnu ikke taget stilling til hvorvidt vandværket kan være adressat for et påbud om afværgepumpninger på en eksisterende boring, der ejes af vandværket.

Det følger af affaldsdepotlovens § 3, stk. 2, at der ikke kan meddeles påbud efter § 24 i miljøbeskyttelsesloven for registrerede affaldsdepoter, når der foretages undersøgelser eller foranstaltninger efter affaldsdepotloven.

**a) I hvilke tilfælde finder bestemmelsen anvendelse?**

Bestemmelsen fastlægger ikke, under hvilke forudsætninger, den kan bringes i anvendelse.

Eksempelvis kan det spørgsmål rejses, om en grundejer kan påbydes at foretage en årelang afværgepumpning med det formål at undgå, at en forurening, der har resulteret i nedlæggelse af en vandværksboring, breder sig til samme vandværks eller andre vandværkers boringer. I sådanne tilfælde vil den tidligere vandværksboring blive anvendt til af-

værgepumpningen, men vandværket er ofte ikke grundejer, men har blot indgået en aftale med grundejeren om placering af boringen.

Grundejeren vil i så fald skulle have erstatning, der som nævnt udredes af brugerne af vandet – eller af kommunen, hvis en bred kreds af beboere har nytte af indgrebet. Dette gælder, selv om det ikke er vandforbrugerne, der har forårsaget forureningen. På denne baggrund må de erstatningspligtiges synspunkter tillægges betydelig vægt ved afgørelser af, om der skal meddeles påbud efter bestemmelsen.

Rækkevidden af bestemmelsen er ikke fastlagt i administrativ praksis.

***b) Forudsætter bestemmelsen, at forureningen er sket som følge af ulovlig eller uforsvarlig adfærd?***

Bestemmelsens sigte er at beskytte vandforsyningen. Det ville således ikke give nogen mening, såfremt et påbud kun kunne meddeles, hvis en forurening skyldes uforsvarlig eller ulovlig adfærd. Når hertil lægges, at der er mulighed for at betale erstatning for et påbud/forbud, synes det helt utvivlsomt, at uforsvarlig adfærd ikke er en betingelse for udstedelse af påbuddet.

Derimod vil spørgsmålet om uforsvarlig eller ulovlig adfærd have betydning for afgørelsen af, om der skal betales erstatning, helt eller delvis, efter § 63. I en sag fra 1985 (Kendelser om fast ejendom 1985, side 107) blev en kommune således tilpligtet at betale erstatning til en lossepladsejer, der havde fået et påbud om at foretage undersøgelser af jordbundsforholdene under lossepladsen.

Landvæsenskommissionens begrundelse var dels, at en større del af kommunens beboere havde gavn af påbuddet, dels at kommunen havde begået en fejl. Kommunen havde nemlig indgået en kontrakt med lossepladsen om at aftage dagrenovation fra kommunen uden at være opmærksom på, at der var fastlagt et beskyttelsesområde for en vandindvinding, der rakte ind over lossepladsens areal. Landvæsenskommissionen lagde omvendt til grund, at der intet var at bebrejde lossepladsejeren.

På linie hermed må det antages, at et påbud kan meddeles, uanset hvornår forureningen er opstået. De almindelige forældelsesregler har således ingen betydning. Derimod kan myndighederne ved passivitet forpasse mulighederne for at meddele påbud. Der er tale om en helt konkret vurdering, hvori indgår en afvejning også af den fare, der konkret er tale om, herunder de samfundsmæssige hensyn, der iøvrigt må tillægges vægt.

***c) Klageadgang***

Afgørelse om påbud efter § 24 træffes altid af vedkommende amtsråd (bortset fra beslutning om udlægning af fredningsbælter). Afgørelsen kan indbringes for Miljøstyrelsen, men ikke for Miljøklagenævnet.

Afgørelse om udmåling af erstatningen kan påklages efter vejlovgivningens regler.

**Danske Vandværkers Forening har ønsket at tage flg. forbehold for fremstillingen vedr. mbl. § 24:**

»Danske Vandværkers Forening finder, at fremstillingen giver et for optimistisk billede af rækkevidden af miljøbeskyttelseslovens § 24, bortset fra fredningsbælterne. Bestemmelsen præsenteres ledsaget af betragtninger fra Miljøstyrelsens side, som ikke er afprøvet i praksis. Den er imidlertid omgivet af så stor usikkerhed, at den er et meget dårligt arbejdsredskab for de lokale miljømyndigheder, der skal beskytte grundvandsressourcerne. Danske Vandværkers Forening henviser her til responsum af 7. juli 1995 fra Koch-Nielsen & Grønborg, som er jordforureningsudvalget bekendt. Dette forbehold gælder også bemærkningerne vedr. mbl. § 24, kapitlerne 4.2.1 – 4.2.4.

**4.1.5 Miljøbeskyttelseslovens § 19 og 20**

*Bestemmelserne har følgende ordlyd:*

»§ 19. Stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord, og undergrund, må ikke uden tilladelse

- 1) nedgraves i jorden
- 2) udledes eller oplægges på jorden eller
- 3) afledes til undergrunden.

Stk. 2. Beholdere med de stoffer, produkter og materialer, der er nævnt i stk. 1, må heller ikke uden tilladelse være nedgravet i jorden.

.....

§ 20. Tilladelser meddelt efter § 19 kan til enhver tid ændres eller tilbagekaldes af hensyn til

- 1) fare for forurening af vandforsyningsanlæg,
- 2) gennemførelsen af en ændret spildevandsafledning i overensstemmelse med en spildevandsplan efter § 32 eller
- 3) miljøbeskyttelsen i øvrigt.

Stk. 2. Under samme betingelser som angivet i stk. 1 kan det bestemmes, at forhold, som med eller uden tilladelse var lovlige ved lovens ikrafttræden, skal ændres eller ophøre.

.....«

Som det fremgår, nævner de gengivne bestemmelser ikke muligheden for at meddele påbud.

Ikke desto mindre har Miljøstyrelsen antaget, at bestemmelserne (og de tilsvarende bestemmelser i § 11, stk. 1 og 3 i den tidligere gældende miljøbeskyttelseslov) giver grundlag for meddelelse af påbud i form af lovliggørelsespåbud.

Der findes styrelsen bekendt ingen domstolsafgørelser om anvendelsen af disse bestemmelser. Da den senere tids afgørelser i øvrigt viser, at der stilles store krav til bestemmelsernes klarhed, har styrelsen imidlertid i de senere år ikke anbefalet, at påbud meddeles alene med hjemmel i disse bestemmelser. Derimod indeholder den gældende bestemmelse i § 69 efter Miljøstyrelsens opfattelse hjemmel for påbud om oprensning.

Højesterets afgørelse i Rockwool-dommen og den dertil knyttede kommentar har givet Miljøstyrelsen anledning til at overveje, hvorvidt bestemmelsen, såfremt den overhovedet kan anvendes til påbud om oprensning, forudsætter, at der er handlet uforsvarligt, jf. herom kapitel 4.2.1 b.

I det omfang det antages, at påbud kan meddeles efter §§ 19 og 20, følger det af affaldsdepotlovens § 3, stk. 2, at der ikke kan meddeles påbud for registrerede affaldsdepoter efter disse bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, når der foretages undersøgelser eller foranstaltninger efter affaldsdepotloven.

#### 4.1.6 Miljøbeskyttelseslovens § 41 og 42

*Bestemmelsen i § 41 har følgende ordlyd:*

»§ 41. Hvis listevirksomhed medfører væsentlig forurening, kan tilsynsmyndigheden give påbud om, at forureningen skal nedbringes... Påbud kan endvidere gives over for anlæg og aktiviteter, som skønnes at indebære en nærliggende risiko for væsentlig forurening.

Stk. 2. Kan forureningen ikke afhjælpes, kan tilsynsmyndigheden nedlægge forbud imod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet.

.....«

Bestemmelsen i § 42 indeholder regler om påbud/forbud over for ikke-listevirksomheder.

*Bestemmelsen i § 42 har følgende ordlyd:*

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

I to afgørelser af 23. februar 1994 har Miljøklagenævnet imidlertid bemærket, at der kan være anledning til mere generelt at overveje anvendelsen af lovens § 41 som hjemmelsgrundlag for påbud om oprensning efter tidligere skete forureninger. (Kendelsen om fast ejendom 1994, side 259).

Den ene sag vedrørte Næstved Forchromningsanstalt. Der havde på ejendommen været drevet virksomhed siden 1939 – med skiftende ejere og delvis med forskellig produktion. En opfyldelse af påbuddet var opgjort til ca. 1,7 mio. kr.

Nævnet ophævede påbuddet med følgende begrundelse: »Nævnet lægger herved særlig vægt på, at påbuddet omfatter forurening, om hvilken der – i hvert fald for en dels vedkommende – må antages, at der er forløbet meget lang tid, siden de forurenende stoffer er blevet udledt på eller i jorden. Endvidere må dele af forureningen efter det oplyste antages at stamme fra andre ejere/virksomheder end den nuværende. Nævnet bemærker herved, at bestemmelserne i lovens kapitel 5 om listevirksomheder efter deres formulering og karakter tager sigte på regulering af forurening fra igangværende virksomhed, og at § 41 bygger på prin-

cippet om, at det er den forurenende virksomhed, der skal træffe de nødvendige forureningsbegrænsende foranstaltninger og afholde de dermed forbundne omkostninger, jf. herved lovens § 4, stk. 3.«

Nævnet tilføjede, at det mere generelt måtte overvejes, om § 41 overhovedet kan bruges som hjemmel for påbud om oprensning efter tidligere skete forureninger, samt anførte, at:

»I den udstrækning bestemmelsen i sin nuværende affattelse overhovedet findes anvendelig, har der således i teori og administrativ praksis bl.a. været rejst spørgsmål om inddragelse af almindelige formueretlige principper – herunder erstatningsretlige regler og reglerne om forældelse – i forbindelse med opstillingen af de nødvendige indgrebskriterier. Disse formueretlige principper finder ikke anvendelse som indgrebskriterium efter bestemmelsen i øvrigt, og er usædvanlige elementer i en prøvelse inden for et forvaltningssystem, der ikke indeholder samme processuelle garantier som en domstolsbehandling. Der har desuden i teorien været rejst spørgsmål om bestemmelsens anvendelse på forurening, der stammer fra tiden før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.«

Den anden afgørelse vedrører Collstrop Træimprægnering, der havde fået et påbud om at foretage nærmere undersøgelser samt gennemføre de afværgeforanstaltninger, der skønnedes nødvendige ifølge undersøgelserne. Påbuddet, der havde hjemmel i § 41 og 72, blev meddelt af amtsrådet umiddelbart før Collstrops fraflytning af ejendommen, som de havde lejet siden 1890. Selve driften ophørte en måned før påbudets udstedelse.

Nævnet fandt, at påbuddet jf. § 41, ikke havde den fornødne præcision, hvorfor det ophævedes. Nævnet fandt dog anledning til bl.a. at tilføje, at det var tvivlsomt, om et påbud kunne meddeles med denne hjemmel, når virksomhedens aktiviteter var ophørt på den pågældende ejendom, og virksomheden ikke længere havde rådighed over ejendommen. Nævnet gentog endvidere sin opfordring til generelt at overveje § 41's anvendelse som hjemmel for påbud om oprensning efter tidligere sket forurening, jf. ovenfor.

Om bestemmelsens anvendelse i forhold til udlejere, se kap 4.2.1

På denne baggrund har Miljøstyrelsen i en skrivelse af 6. juni 1994 til samtlige amter og kommuner frarådet, at disse bestemmelser anvendes som grundlag for påbud om oprensning af jordforureninger, idet styrelsen fandt, at der var rejst tvivl om bestemmelseernes rækkevidde.

Det er i arbejdsgruppen blevet fremført, at Miljøstyrelsen overfortolker klagensævnets afgørelser, og at der derfor fortsat principielt er mulighed for at meddele påbud efter § 41. Som eksempel er nævnt klagensævnets afgørelse i KTH-sagen (Kendelser om fast ejendom 1993, side 293), der dog er afsagt før de omtalte afgørelser. KTH-sagen er nærmere omtalt i kap. 4.2.4.

#### 4.1.7 Miljøbeskyttelseslovens § 69

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 69. I de i § 68 nævnte situationer skal tilsynsmyndigheden meddele den for forholdet ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden

- 1) forbyde fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet,
- 2) påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand,
- 3) lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når den fastsatte frist er udløbet.

.....«

Bestemmelsen i nr. 2 er i stigende grad anvendt som hjemmel for påbud om oprensning, efterhånden som de øvrige hjemler (§ 19, 20, 41 og 42) i stigende grad har vist sig tvivlsomme.

Bestemmelsen findes i tilsynskapitlet og viser dermed, at der er tale om et – som anført i bemærkningerne til bestemmelsen – administrativt retshåndhævelsesskridt. Bestemmelsen forudsætter således klart, at der som grundlag for et påbud er konstateret en ulovlighed. I overensstemmelse med denne tankegang er det i stk. 3 fastslået, at en sådan afgørelse ikke kan påklages.

Bestemmelsen taler om »den ansvarlige«. Der kan derfor rejses det spørgsmål, om bestemmelsen forudsætter, at forureningen er opstået som følge af uforsvarlig adfærd hos adressaten for påbuddet. I mange tilfælde vil dette ikke være noget problem, idet en overtrædelse af for eksempel et vilkår i en kapitel-5-godkendelse, der resulterer i en forurening af jord og/eller grundvand, som altovervejende hovedregel uden nogen tvivl også vil være udtryk for uforsvarlig adfærd.

Dette behøver imidlertid ikke altid at være tilfældet. Man kan således forestille sig en forurening, opstået som følge af andres hærværk mod ejendommen, ildebrand o.lign. I sådanne situationer kan man nok forestille sig, at der foreligger en ulovlighed, f.eks. strid med særligt fastsatte vilkår, strid med forbuddet mod at udlede stoffer, der kan forurene jord, grundvand og overfladevand (§ 19 og 27) m.v., men hvor ulovligheden skyldes f.eks. udenforståendes aktivering af en pumpe, der er forsvarligt sikret.

Udgangspunktet her, som under de øvrige omtalte bestemmelser, må være, at der er tale om en offentligretlig regulering, der ikke vedrører privatretlige begreber som culpa og forældelse. Miljøstyrelsen har imidlertid, som følge af Højesterets stillingtagen i Rockwool-dommen (der dog direkte kun vedrører grundejeransvaret – Rockwool havde ikke selv forurennet ejendommen) også her antaget, at bestemmelsen ikke kan bruges over for en virksomhed, der har forurennet helt uden egen skyld. I denne vurdering indgår naturligvis bl.a., om der er ført en fornuftig kontrol med beholdere for lækager, om der er sket korrekt opbevaring af diverse oplag, om der er foranstaltet passende hindringer for uvedkommendes adgang til ejendom og bygninger m.v.

En sådan situation forelå i Rosenholm-sagen (UfR 1987.256H og Vestre Landsrets dom af 25.06.1987). En tankvogn med kemikalier var opstil-

let på en mark. Ved et hændeligt uheld skete en kortslutning, hvorefter en pumpe gik i gang, og kemikalierne løb ud på jorden. Højesteret udtalte, at »Bestemmelserne i §§ 11 og 17 findes hverken efter ordlyden eller forarbejderne at kunne forstås således, at et udslip, der er sket ved et uheld, ikke er omfattet af bestemmelsernes gerningsindhold.« Sagen blev herefter henvist til Landsretten. Ved vurdering af sagen blev det herefter lagt til grund, at der var tale om en uforsvarlig indretning (der var ikke foretaget nogen sikkerhedsforanstaltninger), men strafansvaret var forældet.

Også i relation til denne bestemmelse er der delte meninger i arbejdsgruppen om spørgsmålet om betydningen af de erstatningsretlige spørgsmål i relation til bestemmelsens anvendelse. Nogle af udvalgets medlemmer mener således, at anvendelsen af bestemmelsen alene må være bestemt af de forvaltningsretlige krav om eksempelvis klarhed og proportionalitet og ikke af erstatningsretlige spørgsmål.

Påbud om oprensning er ofte særdeles omkostningskrævende og afgørelserne indeholder ofte en høj grad af skøn (hvor meget skal renses op m.v.). Uanset disse forhold kan sådanne påbud ikke påklages. 1. instansen træffer endelig afgørelse i disse sager. Dette fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen i stk. 2.

#### **4.1.8 Olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3-4**

*Bestemmelsen har følgende ordlyd:*

»Stk. 3. Såfremt det ved en tæthedsprøvning eller på anden måde måtte vise sig, at en tank er utæt, skal tanken straks tømmes for resterende indhold. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om, at en utæt tank skal graves op, at en utæt tank efter fuldstændig tømning af indholdet skal afblændes således, at påfyldning ikke kan finde sted, samt sikres mod sammenstyrtning, jf. § 14, stk. 4, eller at udsivet indhold fra tanken eller af indholdet forurenet jord i tankens omgivelser fjernes fra den pågældende ejendom, eller at der træffes andre nødvendige forholdsregler.

Stk. 4. Såfremt der under påfyldning af en tank sker udstrømning af væsentlige mængder af de i § 1 nævnte produkter (spild), jf. § 14, stk. 2 skal olieleverandøren efter kommunalbestyrelsens anvisning træffe de nødvendige foranstaltninger til fjernelse af forureningen. Enhver, der i øvrigt forårsager forurening med de i § 1 nævnte produkter, jf. § 14, stk. 3, skal efterkomme kommunalbestyrelsens anvisninger vedrørende fjernelse af forureningen.«

Efter olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3 og 4 er der hjemmel til at kræve olie, det er udsivet fra tanken, og den forurenede jord, fjernet. Endelig er det efter Miljøstyrelsens praksis antaget, at olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3 og/eller 4 kan anvendes, selv om tanken allerede er fjernet på tidspunktet, hvor oprydningspåbudet gives (jf. Ombudsmandens Beretning, 1993. s. 191 ff. om Handelsselskabssagen).

En forudsætning for at anvende § 16, stk. 3 er, at tanken er dokumenteret at være utæt. Efter Miljøstyrelsens praksis er det antaget, at det påhviler kommunalbestyrelsen som tilsynsmyndighed at dokumentere

dette ved en tæthedsprøvning af tanken. Med »tanken« menes tank og tilhørende rørsystem og olieudskillere. Såfremt der ikke kan tilvejebringes dokumentation for, at forureningen skyldes en utæt tank (f.eks. fordi tanken allerede er gravet op), skal påbudshjemlen i stedet findes i § 16, stk. 4, 2. pkt., jf. Ombudsmandens udtalelse af 22. april 1991. Sagen drejede sig om en 6000 liter olietank, der blev anvendt i forbindelse med driften af et selvbetjeningsvaskeri. Vaskeriet blev drevet i lejede lokaler, men driftsherren ejede olietanken. I sin udtalelse fastslog Ombudsmanden, at § 16, stk. 3 forudsætter, at det er godtgjort, at tanken er utæt. Derimod fandt han ikke grundlag for at kritisere Miljøstyrelsens opfattelse, hvorefter § 16, stk. 4, 2. pkt. kunne anvendes som hjemmel til at fjerne den olieforurenede jord i det foreliggende tilfælde, uanset at tankens utæthed ikke var dokumenteret. Han fandt heller ikke grundlag for at kritisere, at påbuddet blev rettet mod ejeren af tanken, der gennem en årrække, hvorunder olie var sivet ud til omgivelserne, havde været ansvarlig for tanken.

Kommunalbestyrelsen afholder udgiften til tæthedsprøvning. Hvorvidt der kan meddeles påbud til brugeren om at foretage tæthedsprøvning med hjemmel i § 72 har hverken været forelagt Miljøstyrelsen eller domstolene til vurdering.

Miljøstyrelsen har lagt til grund for sin administrative praksis efter olietankbekendtgørelsen, at § 16, stk. 3 hjemler påbud om foretagelse af undersøgelser. Denne praksis synes bekræftet i Ombudsmandens udtalelse i Handelsselskabssagen, idet Ombudsmanden med henvisning til UfR 1990.416 Ø antager, at påbud efter § 16, stk. 3 kan vedrøre undersøgelser til afdækning af forureningens udbredelse og omfang.

Efter Miljøstyrelsens praksis kan påbud efter olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3, om fjernelse af tanken og den olieforurenede jord hidrørende fra tanken, rettes til den aktuelle grundejer, når denne aktuelt bruger eller har benyttet olietanken. Ligeledes kan det rettes til brugeren af tanken, uanset at det er uafklaret om denne har overtaget en utæt tank fra en tidligere ejer. Hvorvidt denne skal have handlet culpøst, se kapitel 4.2.1. Efter Miljøstyrelsens praksis skal en udlejer af et hus, der anvendes til boligformål med en tilhørende olietank, som hovedregel betragtes som bruger af tanken, uanset at en lejer aktuelt benytter olietanken, og påbud efter § 16, stk. 3 meddeles til udlejeren.

#### ***Påbud om oprensning på nabogrunde?***

Ifølge Miljøstyrelsens og Miljøklagenævnets praksis er der kun hjemmel til at give påbud om afværgeforanstaltninger på den grund som forurenaren har rådighed over og ikke til at meddele påbud om afværgetiltag udenfor. Dette følger eksempelvis direkte af olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3, sidste pkt.

Denne praksis er bekræftet ved Helsingedommen (UfR 1990.416ØL). I en villatank på 2.500 l. opstod en lækage, hvorved 1.300 l. olie strømmede ud i jorden. Landsretten fandt, at ejeren efter olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3, 5 og 6, jf. mbl. § 69 (før § 49, stk. 1) var forpligtet til at refundere kommunen de afholdte udgifter til prøve- og afværgeboringer, foretaget på ejendommen i anledning af olieudslippet. Landsretten fandt derimod, at der ikke var hjemmel til at pålægge ejeren at

godtgøre udgifterne til mere omfattende undersøgelses- og afværgeforanstaltninger, som kommunen havde iværksat ved nogle vandboringer, der var beliggende ca. 300 meter fra olietanken, uden for ejerens grund. Om myndighedsspørgsmålet i øvrigt henvises til kapitel 4.2.2.

#### ***Grundejerens ansvar, hvor denne ikke har været bruger af tanken:***

I situationer, hvor tanken ikke har været benyttet af den nuværende grundejer, har Miljøstyrelsen lagt til grund for sin praksis, at den til enhver tid værende grundejer er forpligtet til at sikre, at installationer på ejendommen er lovlige. Efter Miljøstyrelsens opfattelse har Rockwool-dommen ikke præjudicerende virkning i forhold til denne forpligtelse, der er af mindre indgribende karakter end det pådømte spørgsmål i Rockwool-sagen, der drejede sig om pligten til at fjerne forurenede jord. Siden ikrafttrædelse af den første olietankbekendtgørelse den 1. april 1970 har der været krav om, at olietanke skulle tømmes og afblændes efter 20 år. Efter 1. april 1970 har olietanke skullet typegodkendes. Der har ikke hidtil været tidsbegrænsning for, hvor længe disse tanke må blive liggende. Der er tale om en ulovlig installation, såfremt en gammel tank ikke er opgravet eller tømt og afblændet, medmindre tanken er typegodkendt af Boligministeriet før olietankbekendtgørelsens ikrafttræden. Tilsvarende er der tale om en ulovlig installation, hvis det drejer sig om »Ajva-tanke«, der har været brugt længere end den særlige frist for opgravning efter 12 år, (jf. bkg. 96/1987).

Det er ligeledes Miljøstyrelsens praksis, at tilsynsmyndigheden i medfør af mbl. § 69, stk. 1 jf. § 19 kan påbyde grundejeren at opgrave eller afblænde tanken, uanset at denne har foretaget alle fornødne undersøgelser ved købet af ejendommen, når det er miljømæssigt begrundet. Såfremt olietanken er nedgravet før den 1. nov. 1972, og der konstateres en olieforurening fra tanken, kan forureningen henføres til adl.

Der er i udvalget peget på, at denne praksis forekommer særdeles tvivlsom.

#### ***Anmelde- og underretningspligt***

Olietankbekendtgørelsen bygger udover krav om typegodkendelse af tanke (jf. § 2), krav til indretning, mærkning m.m. (jf. §§ 4,6,8 og 9) og krav til lokalisering og tilgængelighedskrav (jf. § 7), på et anmeldesystem. Ved tildækning af en tank skal der ske anmeldelse, inden en sådan foretages (jf. § 5). Gamle tanke skal ligeledes anmeldes, (jf. § 10, stk. 2). Ligeledes skal kommunalbestyrelsen underrettes om det, når en tank graves op eller afblændes, jf. § 14, stk. 4.

Ifølge § 14, stk. 3, har ejeren en underretningspligt til straks at underrette kommunalbestyrelsen om en olieforurening på sin ejendom. En sådan underretningspligt følger også af mbl. § 21 og adl. § 20. (Se kapitel herom).

(Vedrørende adgangen til at meddele påbud til f.eks. olieleverandøren, samt omtalen af Rockwool-dommen og Helsinge-dommen se kapitel 4.2)

Miljøbeskyttelseslovens § 43  
og 46.

#### 4.1.9 Affaldsregler

Miljøbeskyttelseslovens § 43 har følgende ordlyd:

»Enhver, der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.«

Miljøbeskyttelseslovens § 46 har følgende ordlyd:

»Kommunalbestyrelsen kan meddele påbud eller forbud med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares, behandles og bortskaffes på forsvarlig måde.«

Spørgsmålene rejser sig, i hvilket omfang jordforureninger kan opfattes som affald i mbl.'s §§ 43's og 46's forstand og til hvem der kan meddeles påbud med hjemmel i affaldsbestemmelserne?

Hvad angår spørgsmålet, om jordforureninger kan betragtes som affald og dermed som omfattet af affaldsbestemmelserne i mbl., er udgangspunktet, at »affald« ikke er defineret i loven, men i § 3, stk. 1 i affaldsbekendtgørelsen (Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 131 af 21. marts 1993) : »Ethvert stof og enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag 1, og som indehaveren skiller sig af med, agter at skille sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med.« (Bilag 1 indeholder en liste over materiale/produkttyper m.m. der defineres som affaldskategorier, omfattet af affaldsbekendtgørelsen).

I administrativ praksis har Miljøstyrelsen taget udgangspunkt i, at affaldsreglerne først kan anvendes som grundlag for et påbud i relation til *jordforureninger*, når jorden enten fjernes frivilligt i forbindelse med byggeri, eller når en jordforurening ifølge de øvrige påbudsregler er påbudt fjernet. Der er styrelsen bekendt ingen domspraksis på området hvad angår fortolkningen af mbl. §§ 43 og 46. (Hvad angår domspraksis, der omhandler situationer, hvor forurenede jord betragtes som omfattet af olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen, se næste kapitel.)

§ 46 har ikke i sin ordlyd fastlagt, til hvem påbud kan rettes. Med udgangspunkt i § 43 kan påbud rettes til »enhver«, der »opbevarer« affaldet, hvilket naturligt må forstås som den, der har rådigheden over den faste ejendom. Bestemmelsens ordlyd peger således på den til enhver tid værende grundejer, uanset om grundejeren rent faktisk har været involveret i anbringelsen af affaldet på ejendommen. I forarbejderne til bestemmelsen er der henvisning til, at § 43 kan tages som udtryk for et almindeligt gældende naboretligt princip om, at en grundejer ikke på sin ejendom må foretage handlinger, der kan medføre ulemper for de omkringboende, ud over hvad der må forventes under tilsvarende forhold andetsteds. Dette fremgår af forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven af 1973, lov nr. 372 af 13. juni 1973, gengivet i Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 3937 samt affaldsudvalgets betænkning (betænkning nr. 1/1988 fra Miljøstyrelsen, s. 91), der bl.a. danner grundlag for affaldskapitlet i mbl.

I forarbejderne er der desuden henvisning til, at bestemmelsen skal ses som en understregning af forurenere-betaler-princippet (jf. Folketingstidende 1990-1991, Tillæg A, sp. 1560). Det er ikke herudover nærmere beskrevet, hvem der skal ses som ansvarlig.

Hverken af bestemmelse-ernes ordlyd eller i forarbejderne er der således belæg for at antage, at bestemmelsen kun kan anvendes, når også de almindelige erstatningsretlige betingelser om bl.a. culpa og forældelse, er opfyldt.

Spørgsmålet er, om de samme problemer gør sig gældende hvad angår rådighedsproblemer, der kan opstå i relation til påbud til f.eks. en affaldsproducent om at fjerne affald hvor affaldet er placeret på fremmed grund i strid med reglerne. Der verserer p.t. en retssag om spørgsmålet.

Hvad angår spørgsmålet om, hvornår jord kan betragtes som olie- og kemikalieaffald, se nedenfor.

#### **4.1.10 Olie- og kemikaliebekendtgørelsens § 12**

*Bekendtgørelse om olie- og kemikalieaffald (bek. nr. 804 af 15. dec. 1989)*

§ 12, stk. 1 har følgende ordlyd:

»§ 12. Tilsynsmyndigheden kan meddele påbud for at sikre, at olie- og kemikalieaffald håndteres og bortskaffes på en miljømæssigt forsvarlig måde. Påbuddet kan gives for at forebygge forurening.«

Bekendtgørelsen fastlægger en definition af såvel olie- og kemikalieaffald i § 2:

»§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

...

2) Olieaffald: de arter af olieaffald, der er optaget på bilag 1.

3) Kemikalieaffald: de arter af kemikalieaffald, der er optaget på bilag 2, og andre arter af kemikalieaffald, der har tilsvarende egenskaber (f.eks. ætsende, giftige eller brandfarlige).

Amtsråd og kommunalbestyrelser træffer afgørelse efter § 12 i bekendtgørelsen (jf. tilsynsreglerne i mbl.'s kap. 7), og deres afgørelser kan ikke påklages til nogen anden administrativ instans, jf. bekendtgørelsens § 13.

Kerneområdet for bekendtgørelsen er tønder og lignende emballage med et restindhold af olie- og kemikalieaffald, der kan påbydes »håndteret og bortskaffet på en miljømæssigt forsvarlig måde«.

Spørgsmålet er herefter om olie- og kemikalieaffald, der er endt på/jorden, f.eks. som spild, kan påbydes fjernet med hjemmel i § 12, stk. 1, og mbl. § 46.

Udgangspunktet for en fortolkning er efter Miljøstyrelsens opfattelse den, at den forurenede jord kun er omfattet af påbudsbestemmelsen, såfremt koncentrationerne af olie- og kemikalieaffald i jorden er meget høje. Hvorvidt der herudover er hjemmel i § 12, stk. 1 til at påbyde en forurener at fjerne olie- og kemikalieforurenede jord er tvivlsomt. Hvem påbuddet kan rettes til afhænger i første omgang af en fortolkning af § 9, og mbl. § 43, der omtaler, den ansvarlige som den, der »håndterer eller bortskaffer« olieaffald- og kemikalieaffald.

Såvidt det er Miljøstyrelsen bekendt, er bekendtgørelsen anvendt i begrænset omfang af de decentrale myndigheder i jordforureningssager.

Der er ingen domme, der belyser rækkevidden af reglen i § 12. Derimod er der 2 civilretsdomme: »De brændte løg«, og »Maskinstation-dommen« og en række straffedomme, der belyser bekendtgørelsens anvendelsesområde m.m. omtalt i Miljøstyrelsens vejledninger: Miljøstraffesager.

I »Maskinstation-dommen«, (VL 08.03.1985, 8. afd. B 1141/1980), der bl.a. omhandlede et erstatningskrav vedrørende fjernelse af slukningsvand/forurenede jord fra en brand på en maskinstation, udtalte Vestre Landsret bl.a.:

»For så vidt angår foranstaltningerne til opsamling og bortskafning af forurenede slukningsvand fra maskinstationens ejendom og de foranstaltninger, der efter branden blev truffet med hensyn til de rester af giftlageret, som fandtes spredt på ejendommen, og som forurenede denne, bemærkes, at maskinstationen efter kemikalieaffaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, havde pligt til at efterkomme sagsøgerens anvisninger om fjernelse af forureningen, og at sagsøgeren, hvis anvisningerne ikke fulgtes, kunne lade de nødvendige foranstaltninger udføre for maskinstationens regning, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 3, og miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 2.« (Se også omtalen af dommen kapitel 4.2.4.)

I sagen om »De brændte løg« (VL 08.06.1990) fandt Vestre Landsret, at hvis det kunne anses for bevist, at de brændte løg var forurenede med sprøjtemidler i et sådant omfang, at de kunne anses for kemikalieaffald, ville der være tilstrækkelig hjemmel i bekendtgørelsen til at kræve løgene bortskaffet. Landsretten ophævede imidlertid påbuddet, særligt med henvisning til, at den særdeles kostbare bortskaffelse af løgene til Kommunekemi, uden nærmere undersøgelser, end ikke en forudgående besigtigelse, ikke stod i et rimeligt forhold til den forureningsfare, som i værste tænkelige tilfælde kunne foreligge efter sprøjtemidlernes egenskaber. Landsretten tillagde det også vægt, at myndigheden ikke havde oplyst om adgangen til at søge dispensation efter bekendtgørelsens regler.

Af en række afsagte straffedomme skal kun nævnes byretsdommen afsagt af Nyborg byret, 02.10.1987 (SS 536/85). En virksomhed der destillerede tjære til asfaltproduktion, stod tiltalt for at have overtrådt kemikalieaffaldsbekendtgørelsens § 10, idet den havde undladt at underrette kommunalbestyrelsen i Nyborg om en forurening på 11x13 meter med olie i graven ved en olietank. Desuden var virksomheden tiltalt for at have overtrådt § 6, stk. 3 og § 10, da den havde undladt dels anmeldelse til kommunalbestyrelsen af, at der var fremkommet tjæreaffald, og dels havde undladt at aflevere affaldet på en anvist modtagestation, og i stedet havde blandet tjæreaffaldet op med grus og sand, og derefter udlagt det på virksomhedsgrunden. Byretten idømte virksomheden en bødestraf for overtrædelse af underretnings- og afleveringspligten efter olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen.

Dommen kan tages som udtryk for, at bekendtgørelsens anvendelsesområde omfatter såvel tjæreaffald udlagt på jorden, som høje koncentrationer af olie f.eks. i en tankgrav. Dommen siger derimod intet om, hvorvidt evt. olieforurenede jord under en utæt tankgrav vil være omfattet af bekendtgørelsen.

## 4.2 Visse tværgående spørgsmål

Ovenfor er foretaget en gennemgang af de bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven, som eventuelt kunne finde anvendelse til at meddele påbud om oprensning.

Nedenfor redegøres der for de principielle spørgsmål, der ofte opstår i jordforureningssager.

### 4.2.1 Grundejeren som påbudsadressat?

#### a) *Rockwool-dommen*

Miljøstyrelsen stod i flere år for det synspunkt, at grundejeren kunne påbydes at rense op, hvis der på hans grund fandtes en forurening, der eksempelvis truede grundvandet, uanset hvorledes denne forurening var opstået. Der var tale om en ulovlig tilstand, som grundejeren kunne gøres ansvarlig for ifølge det almindelige grundejeransvar.

Dette spørgsmål forelå til efterprøvelse ved domstolene i Rockwool-sagen.

Rockwool havde i 1962 købt en naboejendom med henblik på senere udvidelse. I forbindelse med en udvidelse af virksomheden i 1987 blev nogle tidligere anvendte olietanke gravet op på denne ejendom, og der viste sig en olieforurening omkring tankene. Miljøstyrelsen stadfæstede et påbud til Rockwool som grundejer om at rense jorden op med hjemmel i olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3. Rockwool ryddede herefter op for 600.000 kr., men tog forbehold og anlagde bagefter erstatnings-sag mod miljømyndighederne.

Højesteret nåede modsat landsretten frem til, at Rockwool ikke skulle betale for oprensningen. Retten lagde herved vægt på, at forureningen var opstået før Rockwool's overtagelse af ejendommen, at Rockwool ikke havde eller burde have haft kendskab til forureningen, og at foranstaltningerne ikke havde været nødvendige for gennemførelsen af byggeriet. Efter forarbejderne til olietankbekendtgørelsen (hvoraf klart fremgik det synspunkt, at grundejere ikke er objektivt ansvarlige) sammenholdt med de ansvarsregler, der i øvrigt gælder i miljøbeskyttelseslovgivningen statuerede Højesteret således, at der ikke var hjemmel til at pålægge Rockwool at betale udgifterne ved de påbudte arbejder. Kommunen og Miljøstyrelsen blev derfor pålagt at erstatte Rockwool dens udgifter til oprensningen.

I kommentaren af højesteretsdommer Poul Sørensen anføres bl.a. (efter at have konstateret, at betænkningen forud for bekendtgørelsen klart fastslog, at der ikke forelå et objektivt grundejeransvar), at der ikke var »grundlag for at pålægge Rockwool nogen betalingspligt over for det offentlige alene med hjemmel i olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 5. Det måtte vel også være tvivlsomt, om bemyndigelsesbestemmelsen i miljøbeskyttelsesloven overhovedet indeholder hjemmel for i en bekendtgørelse at pålægge en sådan betalingspligt, hvis denne ikke i øvrigt er hjemlet i loven eller andre retsregler. Et ansvar må i disse situationer knytte sig til en forvoldt skade, og afværgepligten må stå i sammenhæng

med erstatningsreglerne. Uden særlig hjemmel kan ansvar for foranstaltninger til forebyggelse af skader derfor ikke pålægges i videre omfang end erstatningsansvaret for allerede indtrufne skader.«

Det afvises herefter, at der gælder et almindeligt grundejeransvar (bl.a. idet miljøbeskyttelsesloven ikke indeholder nogen bestemmelse om, at det påhviler den til enhver tid værende grundejer at berigtige ulovlige forhold).

Kommentaren gør udtrykkelig opmærksom på, at der ikke hermed er taget stilling til for eksempel en situation, hvor grundejeren selv har forurennet sin ejendom ved at overtage et dårligt anlæg og fortsat bruger dette. Det nævnes ligeledes, at man kan tænke sig en ejer gjort ansvarlig for en forurening, der er sket ved en lejers brug af ejendommen. Kommentaren slutter: »Men at pålægge et ansvar, der går videre, end hvad der følger af de almindelige erstatningsregler, bør først ske efter en politisk debat og stillingtagen.«

På denne baggrund kan der rejses tvivl om, hvorvidt dommen UfR 1990.416 Ø fortsat står ved magt. Sagen vedrørte et erstatningskrav – der fulgte af, at en kommune havde udstedt et påbud til brugeren af en villatank om at rense op, da en nyere olietank pludselig sprang læk. Da påbuddet ikke blev efterkommet, udførte kommunen en selvhjælps-handling. Dommen lagde til grund, at grundejeren var ansvarlig for olieforureningen – et ansvar på objektivi grundlag inden for egen grund, idet dommen klart fastslår, at der intet var at bebrejde grundejeren. Grundejeren blev derimod frifundet for erstatningsansvaret for oprydninger uden for egen grund, da der ikke var dokumentation for, at ejeren havde handlet culpøst.

Ved Højesterets dom af 31.03.1995 var spørgsmålet om ansvaret for en beskadiget olierørledning til pådømmelse.

En forpagter af et landbrugsareal foranstaltede »grubning« (gennemgravning af et areal i 60 cm's dybde), hvorved en NATO-olierørledning, der lå i samme dybde, sprang læk. Kommunen blev alarmeret og foretog en selvhjælpshandling efter dagældende miljøbeskyttelseslovs § 49, stk. 2 (bestemmelsen svarer til den nugældende lovs § 70, stk. 1).

Efterfølgende anlagde kommunen sag mod grundejeren, forpagteren og Forsvarsministeriet som ejer af olierørledninger, med henblik på at få dækket de afholdte udgifter til selvhjælpshandlingen. Kommunen gjorde principalt gældende, at de pågældende var erstatningsansvarlige på objektivi grundlag, subsidiært efter de almindelige erstatningsregler. I forbindelse med anken til Højesteret frafaldt kommunen kravet mod grundejeren, der ikke på nogen måde havde været involveret, eller haft kendskab til grubningen.

Højesteret udtalte: »Ved Højesterets dom af 18.06.1991 (UfR 1991/674) blev det fastslået, at hverken bestemmelserne i den gældende miljøbeskyttelseslov eller olietankbekendtgørelsen indeholdt fornøden hjemmel til at pålægge en grundejer at betale udgifterne til oprydning efter en forurening, der ikke skyldtes grundejerens forhold. Højesteret finder, at bestemmelserne heller ikke giver hjemmel til at pålægge ejeren af instal-

lationer m.v. på fremmed grund en betalingspligt for forureningsskader, der ikke følger af andre bestemmelser eller almindelige erstatningsregler. Hverken den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 49, stk. 2, eller olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 5, giver derfor i sig selv grundlag for at pålægge Forsvarsministeriet at refundere kommunen udgifterne til de foretagne afhjælpningsforanstaltninger. Der er heller ikke grundlag for at pålægge Forsvarsministeriet objektivi ansvar efter almindelige retsgrundsætninger for en skade, der er forårsaget af tredjemand under omstændigheder som de foreliggende.....«.

Højesteret nåede imidlertid frem til, at Forsvarsministeriet var ansvarlig på et culpagrundlag (utilstrækkelig orientering om ledningens betydning for sædvanlig landbrugsdrift), mens spørgsmålet om forpagteren havde handlet uforsvarligt ved ikke at tage initiativ til at skaffe sig oplysninger om ledningens placering (han vidste, der var en olierørledning på ejendommen) gav anledning til dissens (3-2 afgørelse for forpagterens frifindelse).

Østre Landsret føjede en dom af 27.03.1995 til Højesterets fortolkning (Østre Landsret, 17.afd. nr. B-0606-93). En ejer og bruger af en nedgravet villa-olietank konstaterede oliespild fra tanken. Kommunen meddelte påbud i medfør af olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3 (om foretagelse af undersøgelser) og stk. 4 (om foretagelse af afværgeforanstaltninger). I første omgang betalte grundejerens forsikringsselskab iværksættelsen af afværgeforanstaltninger, men endte med at nægte enhver betaling. Grundejeren bestred, at påbuddet var lovligt, og rejste krav om erstatningsansvar for tab, forårsaget af påbuddet. Østre Landsret lagde til grund, at der var enighed om, at forholdet ikke skyldtes grundejerens forhold. Retten henviste i sin begrundelse til Rockwool-dommen (UfR 1991.674H) og fastslog, at der ikke var hjemmel i mbl. til at meddele et sådant påbud, at det var uden betydning, at udledningen er sket i grundejerens tid, og at det var uden betydning, at påbuddet ikke blev påklaget af adressaten, da påbuddet efter den da gældende praksis ville være blevet stadfæstet. (Dommen er anket).

#### **b) Miljøstyrelsens praksis**

Miljøstyrelsen har siden Rockwool-dommen lagt til grund, at en efter erstatningsretten »helt igennem uskyldig« grundejer ikke kan påbydes at rense op, uanset om hjemlen for et påbud var § 19 og 20, § 41 og 42 eller § 69. Styrelsen har typisk lagt til grund, at et påbud forudsatte en uforsvarlig adfærd fra forurenerens side.

Efter forarbejderne til § 72 synes et påbud næppe nødvendigvis at skulle hvile på en uforsvarlig adfærd.

Som anført ovenfor, er der efter styrelsens opfattelse ikke grundlag for at kræve uforsvarlig adfærd som grundlag for et påbud efter § 24, bl.a. fordi der er knyttet en erstatningsregel til denne bestemmelse og det afgørende er beskyttelseshensynet til vandressourcerne.

I sager, hvor forureningen omfattes af olietankbekendtgørelsen har styrelsen også typisk lagt vægt på, om forureningen skyldes uforsvarlige forhold hos brugeren af olietanken eller olieleverandøren. Styrelsen har som minimum lagt vægt på, at der *ikke* forelå oplysninger, som viste, at

*Culpa eller ej som  
forudsætning for påbud*

der var tale om hændelige uheld, hærværk eller lignende som forudsætning for at anse påbud for hjemlet.

Efter styrelsens opfattelse influerer privatretlige, uskrevne erstatningsregler på adgangen til at meddele påbud efter miljøbeskyttelsesloven. I lighed hermed kunne man spørge, om det forhold, at en hændelse i øvrigt er omfattet af regler i anden lovgivning om objektivt ansvar – eksempelvis færdselsloven – muliggør, at påbud efter miljøbeskyttelsesloven ligeledes kunne meddeles på objektivt grundlag.

Et andet eksempel på, at en hændelse i øvrigt er omfattet af regler i anden lovgivning om objektivt ansvar, kunne være påbud efter miljøbeskyttelsesloven for skader, omfattet af miljøerstatningslovens objektive ansvarsregler. Da denne lovgivning først er trådt i kraft den 1. juli 1994 og kun vedrører skader, indtruffet efter dette tidspunkt, har der imidlertid endnu ikke foreligget sådanne sager.

Om erstatningsansvaret for miljøskader henvises i øvrigt til betænkningen om erstatning for miljøskader (betænkning nr. 1237, 1992), der indeholder en omfattende gennemgang af domstolspraksis.

Som tidligere anført er der i arbejdsgruppen delte meninger om, hvorvidt påbud efter miljøbeskyttelsesloven forudsætter uforsvarlig adfærd hos forureneren. Dette antages af nogle medlemmer af arbejdsgruppen. Disse medlemmer konstaterer, at det hverken fremgår af de pågældende lovbestemmelers ordlyd eller forarbejder, hvem der er »ansvarlig«, og at en analyse af retspraksis fører til, at der ikke kan antages at gælde en almindelig retsgrundsætning om, at grundejere m.v. uden særlig lovhjemmel på objektivt grundlag kan pålægges at betale det offentliges udgifter til afværgelse af miljøskader. Det ansvar, som grundejere m.v. kan ifalde for sådanne udgifter, må derfor i almindelighed vurderes efter dansk rets almindelige erstatningsregel, culpaeglen.

Fra anden side i arbejdsgruppen fremhæves det, at erstatningsregler ikke har indflydelse på, om der i en forvaltningsretlig lov (som miljøbeskyttelsesloven) er den fornødne hjemmel til at meddele et påbud. Om tilsynsmyndigheden skal anvende sine beføjelser, og hvilke indgreb, der konkret skal foretages, vil imidlertid ikke være upåvirket af handlingens forsvarlighed. Udfra en forvaltningsretlig afvejning af de modstående interesser – herunder ved en inddragelse af proportionalitetsprincippet og indrettelseshensyn – må de midler, der kan anvendes over for klart uforsvarlige handlinger, være mere vidtgående end midlerne der anvendes over for forsvarlige, men miljømæssigt problematiske forhold.

Noget andet er, at myndighederne – i de situationer, hvor der udføres en selvhjælpshandling – kan vælge at undlade at påberåbe sig de offentligretlige regler i miljøbeskyttelsesloven, og i stedet påberåbe sig for eksempel miljøerstatningslovens (objektive) erstatningsregler – eller hvor der ikke måtte være hjemmel til påbud – at støtte sig på de almindelige erstatningsregler. Se eksempelvis bestemmelsen i § 84 a.

*Grundejerens ansvar som udlejer*

Bortset fra de ovenfor omtalte undtagelser må udgangspunktet for et påbud herefter være, at grundejeren selv er forurener eller som minimum, på den ene eller anden måde, er medansvarlig for den skete forurening.

Efter hidtidig praksis har Miljøstyrelsen således afvist, at en grundejer kunne blive ansvarlig for en jordforurening på den udlejede ejendom – alene fordi den pågældende var grundejer. I lighed med Rockwool-dommens konklusion har styrelsen således lagt vægt på, at udlejer selv på den ene eller anden måde skal have handlet uforsvarligt, eksempelvis ved udleje til et ulovligt formål (en landmands udleje af en lade til oplag af kemikalietønder uden forudgående kapitel-5-godkendelse) eller såfremt det kan bevises, at udlejer på trods af kendskab til, hvad der er foregået på sin ejendom, ikke har grebet ind.

Af kommentaren til Rockwool-dommen fremgår dog udtrykkeligt, at Højesteret ikke hermed har taget stilling til eksempelvis en udlejers ansvar.

Spørgsmålet kunne dog rejses, om en udlejer kan påbydes at rense op, alene fordi denne modtager betaling og dermed har mulighed for indregning af forureningsrisikoen i lejen eller kan siges at have accepteret risikoen herfor. Spørgsmålet har ikke været forelagt domstolene.

I Collstrop træimprægneringssagen ophævede Miljøstyrelsen således amtets påbud til grundejeren. En forudsætning for et påbud til udlejer (DSB) var, »at der foreligger et ansvarspådragende forhold fra DSB's side som udlejer i forhold til den udøvede virksomhed. Da der ikke under amtets sagsbehandling med den fornødne sikkerhed er kommet sådanne oplysninger frem, at det kan fastslås, at DSB vidste eller burde vide, at lejeren (Collstrop) forurenede denne«, ophævede Miljøstyrelsen det meddelte påbud over for DSB. I samme sag udtalte Miljøklagenævnet, at påbud efter § 41 kun under ganske særlige omstændigheder kan rettes til andre end virksomhedens indehaver. Om § 41's anvendelse til påbud om oprensning henvises til Kap. 4.1.6.

#### *Købers ansvar ved køb af forurenede grund*

En grundejer er, jf. Rockwool-dommen, ikke ansvarlig for en forurening, som han ikke kendte eller burde kende ved købet og som han ikke selv har andel i.

Spørgsmålet er imidlertid, om den køber, der køber en ejendom billigt på baggrund af kendskab til en forurening, kan påbydes at rense op efter tidligere virksomhed på grunden. Kommentaren til Rockwool-dommen nævner muligheden af at succedere i ansvaret ved at købe billigt med henvisning til UfR 1989.692H (Phønix-dommen). I sagen var der oprindeligt procederet på dette synspunkt. Synspunktet blev dog opgivet, hvorfor dommen ikke tager stilling hertil, men alene vedrører forurenens ansvar.

Spørgsmålet har foreligget i »Handelsselskabssagen«. På den omhandlede ejendom havde der i perioden fra 1961-1984 været et BP-oliedepot. I perioden fra 1986-1990 blev ejendommen handlet/overtaget på tvangsauktion i alt 4 gange – hver gang med en klausul i skødet om, at køber var gjort bekendt med den konstaterede olieforurening på ejendommen. På baggrund af denne viden – og da grunden også var erhvervet billigt (dette blev dog bestridt af grundejeren) antog såvel kommunen som Miljøstyrelsen, at køberen var succederet i den tidligere ejers ansvar, hvorefter der meddeltes et påbud om undersøgelser m.v. med hjemmel i olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3. – så længe udgif-

terne holdtes indenfor den besparelse, køberen havde haft ved det billige køb.

Ombudsmanden tog i sagen udgangspunkt i, at påbud var forholdsvis indgribende for påbudsadressaten og dermed normalt forudsætter klar lovhjemmel. Da der ikke i olietankbekendtgørelsens forarbejder var støtte for en sådan fortolkning, da miljølovgivningen i øvrigt hviler på en grundsætning om forureneren betaler, og da den nye ejer nok ved sin overtagelse var bekendt med forureningen, men ikke selv havde mulighed for at bringe den til ophør eller standse den, fandt Ombudsmanden et påbud for ganske tvivlsomt.

På denne baggrund valgte Miljøstyrelsen at genoptage sagen og ophæve det meddelte påbud over for køberen. Spørgsmålet har således ikke været forelagt for domstolene til efterprøvelse. Sagen er omtalt i Ombudsmandens beretning for 1993, side 191.

### *c) Forældelse*

Da styrelsen jf. ovenfor i en række tilfælde har taget udgangspunkt i erstatningsrettens regler, har styrelsen som en nødvendig følge heraf antaget, at påbud ligeledes må følge erstatningsrettens forældelsesregler.

Som nævnt ovenfor deler ikke alle arbejdsgruppens medlemmer opfattelsen af, at forældelsesreglerne har nogen betydning overhovedet i sager om påbud efter miljøbeskyttelsesloven. Det er derimod gjort gældende, at der er tale om en rent forvaltningsretlig problemstilling, hvorfor tilsynsmyndighederne efter omstændighederne gennem passivitet kan afskære sig fra at bruge sine beføjelser.

Ifølge 1908-loven forældes krav på erstatning for skade 5 år efter, at fordringen kan kræves betalt. Fristen suspenderes, hvis skadelidte er i utilregnelig uvidenhed om sit krav.

Efter Danske Lovs 5-14-4 forældes alle fordringer 20 år efter den skadegørende handling.

Forældelsesfrister for skader efter forbrydelser er også 20 år.

En fordring er forældet, når blot der er indtrådt forældelse efter en af ovennævnte regler.

Den nærmere fortolkning af disse regler har været prøvet ved domstolene i Phønix-sagen (UfR 1989.692H) samt i den anden Cheminova-dom (UfR 1992.575H med kommentar i UfR 1992B.412). Ingen af disse sager vedrørte adgangen til at udstede påbud eller krav som følge af udførte selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelsesloven. Sagerne drejede sig alene om erstatningskrav for udførte oprensninger.

Idet der i øvrigt skal henvises til dommene med kommentarer kan det her kort fastslås, at erstatningsansvaret ifølge Danske Lov forældes 20 år efter ophøret af den skadegørende handling (medmindre der er tale om alvorlig personskade) og 5 år efter myndighedernes viden eller burdeviden om nødvendigheden og omfanget af de afhjælpnings- eller afværgeforanstaltninger, der danner grundlag for de rejste krav.

Ophøret af den skadegørende handling regnes i hvert fald senest efter, hvornår deponeringen ophørte, jf. ovennævnte Cheminovadom (UfR 1992, 575H). Miljøstyrelsen har i Collstrop-sagen (der er refereret i kapitel 4.1.6 ovenfor) antaget, at ansvaret ved kontinuerlige forureninger over en meget lang årrække først skal regnes fra tidspunktet for ophøret af den forurenende handling. Styrelsen antager således, at der ikke sker en successiv forældelse ved en fortsat skadegørende handling, der ikke kan udskilles i flere forskellige, enkeltstående handlinger med hver sin skadegørende virkning. Styrelsen er ikke bekendt med, om der foreligger domme, der har taget stilling til dette spørgsmål. Klagenævnet har i sin afgørelse i sagen (Kendelsen om fast ejendom 1994, side 259) ikke taget stilling hertil, idet påbuddet blev ophævet af andre grunde. Nævnet udtalte imidlertid, at inddragelsen af erstatningsretlige regler og reglerne om forældelse er usædvanlige i en prøvelse inden for et forvaltningssystem. Uden at tage nærmere stilling hertil henstiller nævnet, at Miljøstyrelsen overvejer at præcisere gældende regler.

Miljøerstatningsloven fastsætter i § 6 særlige regler om forældelse – 30 år som absolut frist regnet efter den skadegørende handling og 5 år fra den dag, skadelidte fik eller burde have fået kendskab til skaden, skadevolderen og dennes opholdssted. Reglerne gælder først for skader, der forvoldes efter den 1. juli 1994.

#### 4.2.2 Rådighed over ejendommen

Miljøstyrelsen har siden Rockwool-dommen antaget, at rette påbudsadressat som udgangspunkt var den ansvarlige forurener, jf. ovenfor, forudsat at denne også har den fornødne rådighed over ejendommen. I en række situationer er der ikke sammenfald mellem forurenere og den aktuelle grundejer, for eksempel fordi forureningen har bredt sig fra den forurenende ejendom til naboejendomme, vandløb o.lign, eller fordi forurenere har solgt ejendommen, inden forureningen opdages og påbud meddeles.

I de tilfælde, hvor påbudsadressaten er en anden end grundejeren har Miljøstyrelsen tidligere antaget, at et påbud blot krævede, at der forelå samtykke fra den berørte grundejer.

Dette spørgsmål forelå imidlertid til efterprøvelse i Miljøklagenævnet i sagen om Dansk Kabelskrot (Afgørelsen er optrykt i Kendelser om fast ejendom 1993, side 300)

Sagens omstændigheder var følgende: Dansk Kabelskrot havde som følge af ulovlig affaldsophobning på sin egen ejendom forårsaget en forurening af en række naboejendomme, idet tungmetalholdigt støv var blæst ind over naboejendommene. På denne baggrund havde Miljøstyrelsen stadfæstet et påbud efter §§ 41 og 69.

Miljøklagenævnet fandt, at et sådant påbud stred mod almindelige forvaltningsretlige principper og i øvrigt imod den tidligere anlagte forståelse af indgrebsbestemmelserne. Da der ikke er særlige holdepunkter i bestemmelsen om adgang til påbud på fremmed ejendom, ophævede nævnet det meddelte påbud efter § 41 på grund af manglende hjemmel. Da påbuddet tillige var meddelt med hjemmel i § 69, der ligger uden for nævnets kompetence, hjemvist sagen til Miljøstyrelsen.

Styrelsen fandt imidlertid på denne baggrund ikke mulighed for at fastholde påbud på fremmed grund med hjemmel i § 69. Dertil var nævnets afgørelse for generelt formuleret.

På denne baggrund har styrelsen herefter lagt til grund, at adressaten for et påbud skal have rådighed over grunden, for at et påbud kan udstedes over for ham.

#### *Olietankbekendtgørelsen*

#### **Særligt om rådighedsbegrebet.**

I olietankbekendtgørelsen fremgår klart af § 16, stk. 4, at påbud kan meddeles til andre end grundejeren – eksempelvis olieleverandøren. Er der tale om en forurening, der konstateres i forbindelse med eksempelvis at olieleverandøren påfylder tankene, kan olieleverandøren således efter Miljøstyrelsens opfattelse meddeles et påbud.

Spørgsmålet er imidlertid, om olieleverandøren kan mødes med et påbud længe efter, at han har forårsaget forureningen – eventuelt også efter at »kundeforholdet« mellem olieleverandør og tankejer/bruger er ophørt, grunden solgt til anden side m.v.

Miljøstyrelsen har i nogle sager antaget, at et påbud kunne meddeles til grundejeren og olieleverandøren in solidum, i hvert fald hvis olieleverandøren var ejer af tankene – selv om den forurenende handling viser sig at være foregået for længere tid siden. Dermed måtte der være den fornødne rådighed.

I en dom (ØL 28.09.1995, 18. afd. a.s.nr. B-1716-94) har Landsretten udtalt, at »Da sagsøgeren, Statoil A/S, på tidspunktet for meddelelse af påbuddet ikke var ejer af de omhandlede grunde og heller ikke havde en sådan rådighed over dem, at sagsøgeren uden samtykke fra ejeren kunne iværksætte undersøgelser på grundene, har påbuddet ikke lovligt kunne rettes mod sagsøgeren. Det findes i denne forbindelse uden betydning, at Miljøstyrelsens påbud tillige er rettet mod den nuværende ejer, og at denne efterfølgende har meddelt samtykke til iværksættelse af undersøgelserne.« Landsretten ophævede herefter påbuddet. (Det er uafklaret om dommen ankes).

I forbindelse med Handelsselskabssagen, der er omtalt i kapitel 4.2.1 blev spørgsmålet om adgangen til at meddele påbud til olieleverandøren rejst af en ny køber af ejendommen (efter at Miljøstyrelsen havde genoptaget sagen og ophævet påbuddet over for ham). Miljøstyrelsen udtalte, at der ikke efter styrelsens opfattelse var hjemmel hertil, når forurenere har solgt ejendommen for mange år siden, og ikke på nuværende tidspunkt har den fornødne rådighed over grunden.

Ombudsmanden udtrykte imidlertid tvivl om, hvorvidt denne opfattelse var korrekt, men valgte ikke at foretage sig yderligere, idet styrelsen i øvrigt henviste til, at reglerne ville blive præciseret i forbindelse med det nedsatte jordforureningsudvalgs arbejde.

#### **Lejeforhold**

Det er fast antaget i såvel litteraturen som i praksis, at en lejer, der driver virksomhed på lejet grund, kan være adressat for et påbud om oprensning.

Det foreligger i øvrigt uafklaret, hvad der ligger i rådighedsbegrebet. Beror det således på lejeaftalen inter partes, i hvilket omfang miljømyndighederne kan meddele påbud til en lejer? Miljøstyrelsen har ikke hidtil undergivet selve formuleringen af en lejeaftale nogen selvstændig betydning ved vurderingen, se også kapitel 4.2.6.

Det må antages, at udlejeren må affinde sig med et påbud til lejer, da udlejeren jo selv mod betaling har givet lejer adgang til at udøve den forurenende virksomhed. Myndighederne kan næppe efter Miljøstyrelsens opfattelse være bundet af udformningen af lejeaftalen mellem de to private parter ved anvendelsen af de offentlige retlige beføjelser.

Spørgsmålet indgik forudsætningsvis i ovenfor omtalte dom (ØL 28.09.1995, 18.afd. a.s.nr. B-1716-94), idet sagsøgte, Miljøstyrelsen, havde påstået, at olieleverandøren som lejer af grunden på påbudstidspunktet de facto havde rådighed over arealet. Sagen var lidt speciel, idet olieleverandørens olietanke var gravet op en årrække før påbuddet meddeltes, og lejeaftalen angik derfor kontorbygninger m.m. på den tidligere servicestation. Domstolen forholdt sig i dommen ikke udtrykkeligt til lejerforholdet, men ophævede påbuddet allerede fordi sagsøgeren ikke havde en sådan råderet, at der uden samtykke kunne iværksættes undersøgelser.

#### ***Forureninger, der breder sig til naboejendomme***

En direkte konsekvens af nævnets afgørelse i sagen om Dansk Kabelskrot, jf. ovenfor, er, at ingen kan påbydes at rense op efter en forurening, der har bredt sig til naboejendommen – forurenere går fri, fordi han ikke har rådighed over naboejendommen, og grundejer går fri, fordi han ikke har noget ansvar for forureningen. Forurenere kan dog være civilretligt forpligtet over for den forurettede.

I sådanne situationer kommer forurenere typisk kun til at betale for en oprensning, hvis miljømyndigheden foretager en selvhjælpshandling og derefter anlægger sag ved domstolene, hvis ikke der på forhånd kan opnås enighed om betalingskravet. Så vidt Miljøstyrelsen er orienteret, sker det dog også, at miljømyndigheden formår en virksomhed til »frivilligt« at rense op uden påbud og med grundejerssamtykke – som følge af usikkerhed vedrørende virksomhedens eventuelle erstatningsansvar.

#### ***Forurenere har solgt den forurenede ejendom***

Har forurenere solgt ejendommen, har han ikke længere rådighed over denne. Dette er baggrunden for, at Miljøstyrelsen – i lyset af nævnets meget generelle vendinger om rådighedskravet i Dansk Kabelskrot-sagen, jf. ovenfor – er af den opfattelse, at et påbud efter § 69 i så fald ikke kan meddeles, hverken til den tidligere eller den nuværende ejer (sidstnævnte fordi denne ejer ikke er ansvarlig). Et påbud efter § 41/42 vil heller være muligt, allerede fordi disse bestemmelser kræver, at der er tale om virksomheder i drift eller under afvikling, jf. eksempelvis nævnets afgørelse i Collstrop-sagen, omtalt bl.a. i Kap. 4.1.6.

#### **4.2.3 Forureninger/påbud i forbindelse med ejerskifte af virksomheder i drift og ejendomme**

Kapitlet omhandler spørgsmålet, om en ny ejer af en forurenende ejendom

kan påbydes en oprensning efter en forurening, der er opstået og afsluttet, før den nye ejer overtog virksomheden/ejendommen, herunder om det gør nogen forskel, at der er meddelt påbud på tidspunktet for ejendommens overtagelse. Spørgsmålet, om de nye ejere kan sidestilles med forureneren på en sådan måde, at der kan meddeles påbud (identifikationsproblemstillingen), henvises til Kap. 5.

### ***Forureningen består før ejerskiftet***

#### *a: Virksomhed sælges*

Det sker jævnligt, at miljømyndighederne kan konstatere en forurening på en virksomheds areal, men formodningen er for, at forureningen er opstået før den nuværende ejers overtagelse af virksomheden. Spørgsmålet er derfor, om sådanne nye ejere, der – eventuelt uden viden om forureningens tilstedeværelse på grunden – kan påbydes en oprensning, alene fordi disse har overtaget en virksomhed i drift?

Skyldes forureningen eksempelvis en utæt tank, som en ny ejer selv har fortsat brugen af, og dermed selv har fortsat en igangværende forurening, må det antages, at påbud kan meddeles, såfremt det iøvrigt kan dokumenteres at brugeren har handlet uforsvarligt, og de øvrige betingelser for at meddele påbuddet er opfyldt.

Er den skadegørende handling imidlertid afsluttet på tidspunktet for virksomhedens overdragelse til en ny ejer, er spørgsmålet, om den nye ejer af virksomheden kan pålægges at rense op efter de tidligere virksomhedsejeres drift.

Spørgsmålet kan næppe siges fuldt ud at være afklaret med Rockwooldommen, der nok lægger vægt på, at Rockwool hverken vidste eller burde vide, at ejendommen var forurennet, men ikke forholder sig til en situation, hvor der er tale om køb af en virksomhed i drift.

Dette spørgsmål indgik imidlertid i sagen om Næstved Forchromningsanstalt, der i øvrigt er refereret i kapitel 4.1.6 ovenfor. Nævnet henviste i sin begrundelse for at ophæve påbuddet blandt flere andre grunde til, at »dele af forureningen efter det oplyste må antages at stamme fra andre ejere/virksomheder end den nuværende.«

På denne baggrund må det nok antages, at et påbud ikke kan meddeles en ny ejer, der ikke på nogen måde kan siges at være ansvarlig for en forurening, der har fundet sted før hans overtagelse af virksomheden. Dette gælder formentlig, uanset om køberen havde kendskab til forureningen før virksomheden blev overtaget.

#### *b: Grunden sælges*

Om en situation, hvor en køber af en grund havde købt billigt, fordi grunden var forurennet (virksomheden var nedlagt), henvises til Handelselskabssagen, der er omtalt i Kap. 4.2.1.b ovenfor.

### ***Påbud er meddelt før ejerskiftet***

#### *a: Virksomhed sælges*

Er et påbud meddelt til en igangværende virksomhed på tidspunktet for

virksomhedens overdragelse til en ny ejer, er det Miljøstyrelsens opfattelse, at et sådant påbud kan håndhæves over for den nye ejer.

Er der eksempelvis tale om en listevirksomhed, gælder dennes godkendelse, uanset ejerskifte. Godkendelser er således ikke personlige. Den nye ejer har således en umiddelbar ret til at fortsætte driften af virksomheden, men skal naturligvis overholde de vilkår, som er fastsat for virksomhedens drift. Er der meddelt påbud vedrørende driftsvilkårene, skal disse naturligvis også overholdes.

Efter styrelsens opfattelse adskiller et påbud om oprensning eller undersøgelser sig ikke fra andre påbud, og køberen af en virksomhed har ved henvendelse til miljømyndigheden en mulighed/pligt til at sætte sig ind i de regler, der gælder for virksomheden. Styrelsen har i sådanne sager anbefalet af hensyn til håndhævelsen, at miljømyndigheden fastsætter en ny frist for efterkommelse af eventuelle påbud – uden at dette dog skal betragtes som en ny afgørelse med krav om forvarsling, klageadgang m.v.

Denne argumentation vedrører umiddelbart kun situationer, hvor der sker en overdragelse af en virksomhed i drift, hvad enten virksomheden overdrages med grunden eller fortsætter som lejer af grunden.

*b: Grunden sælges*

Spørgsmålet er imidlertid, om dette også gælder, hvor den nye ejer blot køber grunden, mens virksomheden drives videre af den hidtidige ejer, nu blot på lejet areal, eller hvis virksomheden helt ophører i forbindelse med eller forud for købet. Miljøstyrelsen er bekendt med to domstolsafgørelser, der kan belyse problemstillingen:

I en kendelse fra Østre Landsret af 10.11.1992 fastslog retten, at der ikke i auktionsvilkårene skulle fastsættes en særskilt pligt til at overtage forpligtelsen i henhold til et påbud om at fjerne miljøfarligt affald udenfor budsummen. Retten lagde herved til grund, at det under selve auktionen var blevet oplyst, at et sådant påbud eksisterede, og »at påbud med tilsvarende indhold måtte forventes meddelt en kommende ejer af ejendommen«.

Tilsvarende kan nævnes Næstved byrets dom af 16.12.1993 (sag BS 1483/92), der vedrørte et krav fra K.K. Miljøteknik mod en grundejer om betaling af udgifterne til rensning og slutdisponering af et parti forurenede jord. I sagen blev det ikke afklaret, hvem der egentlig havde foranlediget jorden behandlet, og dermed om det var sælgeren eller køberen af en ejendom, der hæftede for betalingen. Ejendommen blev overtaget ved en tvangsauktion langt under vurderingen, og et påbud om fjernelse af den forurenede jord var meddelt på tvangsauktionstidspunktet.

Retten lagde bl.a. til grund, at sagsøgte (køberen) var bekendt med forureningsproblemet ved tvangsauktionen, at han havde været klar over, at det givne påbud kunne blive gentaget over for sagsøgte som ny ejer af ejendommen. På denne baggrund fandt retten det tilstrækkeligt godtgjort, at sagsøgte selv havde foranlediget jorden indleveret til behandling, hvorfor han hæftede for betalingen.

I ingen af de to nævnte domme fremgår det imidlertid klart, om retten lagde til grund, at et sådant påbud ville kunne meddeles en hvilken som helst grundejer på et hvilket som helst tidspunkt, eller om det skyldtes, at der allerede var meddelt et påbud før en ny købers overtagelse af ejendommen. Så vidt ses vedrører ingen af dommene spørgsmålet om overtagelse af en virksomhed i drift.

Under alle omstændigheder må et påbud med hjemmel i § 24 i hvert fald antages at kunne gøres gældende over for en ny grundejer, idet denne bestemmelse retter sig mod grundejeren og ikke forurenere, jf. kapitel 4.1.4.

#### 4.2.4 Hvor meget kan kræves fjernet?

Ifølge almindelige forvaltningsretlige grundsætninger skal der være et rimeligt forhold mellem det miljømæssige problem, der søges løst, og de økonomiske følger af en afgørelse – det såkaldte proportionalitetsprincip.

Der er tale om afvejning af en række modstående hensyn, hvori bl.a. indgår dels årsagen til forureningen, herunder lovovertrædelsens klarhed og almindelige samfundsmæssige, miljømæssige og administrative hensyn, og dels hensynet til virksomheden, hvor lang tid der er gået, siden myndigheden fik kendskab til forureningen og dermed indirekte har accepteret denne (indrettelsessynspunktet/passivitetsbetragtninger), hvor store udgifterne til en oprensning er o.lign.

I sagen om »de brændte løg« fastslog Vestre Landsret (VL 08.06.1990, 7. afd B 632/1986), at en kommune ikke kunne få dækket sine udgifter til en selvhjælpshandling (bortskaffelse på Kommunekemi) på godt 500.000 kr. Sagen vedrørte 70 tons brændte løg, som uden en eneste analyse blev klassificeret som farligt affald, fordi der i laden med løgene tillige havde været opbevaret bekæmpelsesmidler. Kommunen havde meddelt påbud efter bekendtgørelsen om kemikalieaffald. Landsretten underkendte påbuddet på grund af den manglende dokumentation – og fordi det efter indhentet syn og skøn blev lagt til grund, at den særdeles kostbare bortskaffelse af løgene ikke stod i rimeligt forhold til forureningsfaren.

I Maskinstation-sagen fastslog Vestre Landsret (VL 08.03.1985, 8. afd. B 1141/1980) at kommunen ikke kunne få sine udgifter til en selvhjælpshandling dækket fuldt ud, fordi de trufne foranstaltninger gik langt ud over det nødvendige.

Miljøklagenævnet har eksempelvis i sagen om Næstved Forchromningsanstalt, jf. ovenfor, anført, at man »finder det betænkeligt at anse § 41 for et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for et påbud af så indgribende karakter som det i sagen omhandlede«.

Også nævnets afgørelse af 6. august 1993 i KTH-sagen, der er refereret i Kendelser om fast ejendom 1993, side 293 skal ligeledes nævnes i denne sammenhæng. I sagen var meddelt et påbud til virksomheden om at fjerne en jordforurening, der skyldes en drift i strid med den meddelte kapitel-5-godkendelse. Virksomheden gjorde gældende, at en asfaltering af arealet, var tilstrækkelig til imødegåelse af forureningsproblemet.

Ejendommen var i gældende planlægning udlagt til industriformål, og en ændret anvendelse af ejendommen ville under alle omstændigheder kræve store ændringer, hvorved jordforureningen samtidig ville blive fjernet. Kommunen oplyste, at der ikke var planer om at ændre den planlægningsmæssige status for ejendommen.

Der var enighed om, at en asfaltering i tilstrækkeligt omfang ville sikre mod en grundvandsforurening. Amtsrådet og Miljøstyrelsen gjorde bl.a. gældende, at ejendommen med den konstaterede forurening ikke ville kunne anvendes til andet formål, og at udgangspunktet for vurderingen måtte være, at enhver forurening, der skyldtes en ulovlighed, skulle fjernes i overensstemmelse med de grænseværdier, der almindeligvis anvendes, når ejendomme efter affaldsdepotloven afmeldes. En fjernelse af den forurenede jord, ville koste ca. 60.000 kr. Miljøstyrelsen gjorde således udtrykkeligt gældende, at der var den fornødne proportionalitet.

Miljøklagenævnet erklærede sig enig i styrelsens betragtninger om, at udgangspunktet er, at der skal ryddes op til mest forureningsfølsom anvendelse og lagde herved bl.a. vægt på, at hvis oprydning først sker, når arealet skifter anvendelse, vil der være en risiko for, at ansvaret herfor ikke kan pålægges forureneren. Nævnet henviste i den forbindelse til bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4 (forureneren betalerprincippet) og stadfæstede afgørelsen, uden direkte at forholde sig til de proportionalitetsbetragtninger, styrelsen havde påberåbt.

Uanset at afgørelsen havde hjemmel i § 41, (væsentlighedskriteriet i § 41 skønnedes opfyldt, allerede fordi ejendommen ikke ville kunne anvendes til andet formål), har afgørelsen betydning for vurdering af det generelle spørgsmål om, hvor meget forureneren kan påbydes at rense op, hvor udgangspunktet således herefter må antages at være, at den kan påbydes oprydning, så ejendommen kan anvendes til et hvilket som helst formål, uanset den aktuelle planlægningsmæssige status, også selv om et mindre indgreb ville sikre grundvandet og den aktuelle anvendelse til industriformål på fuldt tilfredsstillende vis.

Det skal dog understreges, at omkostningerne ved en fuldstændig oprensning var beskedne. Sagen blev ikke indbragt for domstolene.

#### **4.2.5 Myndighedens dokumentationsproblemer i relation til officialmaximen.**

Myndighederne skal forud for meddelelse af påbud, som led i myndighedernes dokumentationspligt, identificere eller sandsynliggøre, hvem der er rette adressat for påbuddet. Det vil for de fleste påbudshjemler sige, at det skal dokumenteres, at vedkommende driftsherre er »den ansvarlige forurener« for en konstateret forurening.

Meget hyppigt er jordforureninger karakteriseret ved, at flere mulige forurenere over en årrække har bidraget til forurening af det samme areal, f.eks. på grund af den samme virksomheds skiftende ejerforhold eller flere forskellige aktiviteter på grunden igennem tiderne. Når der er tale om en igangværende virksomhed, der løbende har ændret produktionsapparat og -procedurer, kan det være særlig vanskeligt at doku-

mentere, at forureningen er sket efter den seneste driftsherres overtagelse af virksomheden.

Forureningssager, der er resulteret i en grundvandsforurening, er ofte yderligere kompliceret ved, at flere mulige forurenere på et større areal har bidraget til forurening af en given grundvandsressource.

Som forudsætning for at påbud meddeles, skal der dokumenteres en høj grad af sandsynlighed for, at en ikke uvæsentlig del af den konstaterede jordforurening stammer fra den nuværende driftsherre. Denne dokumentation kan være særdeles vanskelig at fremskaffe på grund af de faktiske omstændigheder i sagen. Dokumentationen kan være af såvel teknisk som historisk art (tegninger over produktionsapparat, tilsynsrapporter, vidneudsagn m.m.), og der forestår ofte et omfattende administrativt arbejde med at fremskaffe det.

Konsekvensen af, at myndigheden i mange tilfælde ikke i fornødent omfang kan identificere en ansvarlig forurener m.m. er, at forurenerebetaler-princippet ikke kan virkeliggøres og i en del tilfælde, at forureningen må henligge indtil enten en frivillig oprydning iværksættes, eller forureningen bliver akut og derfor omfattes af tilsynsmyndighedens handlepligt efter mbl. § 70.

#### **4.2.6 Betydningen af retsstillingen mellem sælger og køber af fast ejendom for det offentliges indgrebsmuligheder**

I forbindelse med ejendomshandler kan slutsedler og skøder indeholde aftaler eller klausuler om, hvem der skal bære ansvaret for udgifter til oprensning efter eksisterende forurening på ejendommen. Eksempelvis kan sælger(forurener) have betinget sig, at eventuelle krav om oprensning er sælger uvedkommende, eller køber kan have påtaget sig ansvaret for at måtte afholde eventuelle udgifter til myndighedernes krav om oprensning.

Nedenfor vurderes, om klausuler om fraskrivelse af eller aftale om ansvar for eventuelle fremtidige udgifter til oprensning indebærer begrænsninger eller ændringer i det offentliges reaktionsmuligheder i forbindelse med krav om oprensning. Miljøbeskyttelsesloven tager ikke stilling til dette spørgsmål.

Der må skelnes mellem situationer, hvor det offentlige griber ind med påbud om oprensning, og situationer, hvor det drejer sig om at placere det økonomiske ansvar (erstatning), når det offentlige har afholdt udgifter til oprensning.

##### **A) Påbud – Sager, hvor det offentlige påbyder oprensning**

Der findes i miljøloven kun få præciserede bestemmelser om, hvem der kan påbydes at rydde op efter en forurening. Afgørelsen om, hvem der kan være adressat for et påbud, træffes ved fortolkning af loven, herunder på grundlag af princippet om »forurenere betaler«, jf. mbl. § 4, stk. 4. Der henvises til kapitel 4.1 og 4.2 i relation til meddelelse af påbud.

Betydningen af privatretlige aftaler er stærkt begrænset i sager om påbud om oprensning, da netop en handel i væsentligt omfang be-

grænser myndighedernes indgrebsmuligheder. Påbud kan normalt ikke gives til en *ny* ejer, der ikke har forurennet. Jf. Ombudsmandens beretning 1993, s. 191 f, om Handelsselskabssagen, hvor Miljøstyrelsen måtte ophæve et påbud meddelt til en grundejer, som erhvervede ejendommen »billigt« med kendskab til forureningen. Påbud kan heller ikke meddeles til en tidligere ejer/lejer (forurener), der ikke længere har rådighed over ejendommen, jf. kap. 4.1.6 om Collstrop-sagen. At en ny ejer accepterer at afholde eventuelle udgifter til oprensning, giver ikke myndighederne hjemmel til at meddele ham påbud, når han ikke er forurener. Tilsvarende har det ingen betydning i relation til påbud, om sælger accepterer at gennemføre oprensning, når han ikke længere har rådighed over ejendommen, da han ikke kan påbydes at rense op.

Efter mbl.'s § 24 er der hjemmel til at meddele påbud til en grundejer, der ikke er forurener. Hvis det er aftalt, at sælger påtager sig udgiften, kunne der være grund til at overveje, om køber dermed frigøres.

Også her må det imidlertid fastholdes, at det i relation til myndighedernes indgrebsmuligheder er uden betydning, om private inter partes indgår aftaler om ansvarsfraskrivelse eller om, hvem der skal bære det økonomiske ansvar for en forurening. Myndighedernes afgørelse af, hvem der kan påbydes at rense op, er reguleret af lovgivningen, og det kan privatretlige aftaler ikke ændre. Forhold inter partes må herefter afgøres ved regres.

Det forhold, at en ejendom f.eks. skifter ejer, kan imidlertid føre til, at det offentlige afskæres fra at kræve, at forurenere rydder op. Ansvar må herefter gøres gældende som et erstatningsansvar om dækning af det offentliges eventuelle udgifter til oprydning, jf. nedenfor.

### ***B) Sager hvor det offentlige har ryddet op – regres***

I en række tilfælde afholder det offentlige udgiften til oprensning, jf. kapitel 3. Ved en efterfølgende erstatningssag vil domstolene lægge almindelige erstatningsretlige regler til grund, hvis der er tale om en oprydning med hjemmel i affaldsdepotloven. Er der tale om en selvhjælpshandling beror det i første række på, om der har været hjemmel til at udstede påbuddet eller udføre selvhjælpshandlingen. Der er iøvrigt delte meninger i udvalget om, hvorvidt domstolene vil lægge almindelige erstatningsretlige regler til grund.

Spørgsmålet er, om det offentlige kan indtræde i skadelidtes krav mod forurenere og herunder, om det offentliges krav kan begrænses af en aftale om, hvem der skal eller ikke skal betale. Det var aktuelt i Phønixdommen, UfR 89.H, hvor det blev lagt til grund, at kommunen ikke kunne indtræde i grundejerens krav mod virksomheden. Sælger (virksomheden) havde i skødet fralagt sig ansvar for grundens bonitet og bæreevne og byggemodning, og der blev særligt gjort opmærksom på en forureningsundersøgelse. Uanset køber havde videretransporteret sit krav mod sælger til kommunen, fandtes kommunens krav ikke at være et regreskrav afledt af købers krav på sælger. Der var tale om et erstatningsansvar, idet virksomheden fandtes at have handlet culpøst, og idet kommunen havde vandindvindingsretten. Ved Strandbydommen, Vestre Landsrets dom af 1.06.1990, indtrådte Miljøstyrelsen i grundejernes krav på erstatning mod en kommune, der med viden om en

forurening videresolgte forurenede grunde uden oplysning herom, og virksomheden blev frifundet, da den ikke fandtes at have handlet culpøst.

Hvis miljømyndighederne bliver stillet i en situation, hvor det mellem 2 parter er aftalt, hvem der skal bære ansvaret, vil det offentlige ikke være begrænset af en sådan aftale. Det offentlige kan også overtage et krav fra private berettigede efter reglerne om erstatningsansvar i eller udenfor kontrakt. Der kan henvises til Phønix-dommen (UfR 1989.692H), hvor sælger blev dømt til at betale, uanset han ved salget havde fralagt sig ansvaret.

Om aftaler om erstatningsansvaret findes i miljøerstatningslovens § 5, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter aftaler om fravigelse af lovens bestemmelser, der er indgået inden en skades indtræden, er ugyldige, hvis fravigelsen er til ugunst for skadelidte. Skadelidte kan således ikke på forhånd fraskrive sig sin ret til erstatning efter loven.

### 4.3 Frivillige oprydninger

(Dette kapitel er udarbejdet af Københavns Kommune).

Frivillige oprydninger er oprydninger, der i modsætning til offentlige oprydninger iværksættes ved grundejerens frivillige foranstaltning. Der gennemføres langt flere frivillige oprydninger end offentlige.

Der kan tales om frivillige oprydninger både på registrerede affaldsdepoter (4.3.1) og på ikke-registrerede grunde (4.3.2).

#### 4.3.1 Frivillige undersøgelser og oprydninger på depoter

Efter adl. § 5, stk 2, kan grundejeren, hvis denne ikke vil afvente en offentlig oprydning, iværksætte og bekoste undersøgelser, afværgeforanstaltninger og drift af afværgeforanstaltninger. Er oprydningen fuldstændig, vil grunden kunne afmeldes, ellers frigives den til en nærmere fastsat anvendelse, evt. på konkret fastsatte vilkår, jf. adl. § 17. En frigivelse er nødvendig, hvis man ønsker at bygge, eller at ejendommen skal overgå til anden anvendelse, jf. adl. § 18.

For at sikre, at der ikke påbegyndes byggeri på et registreret depot, har nogle kommuner, bl.a. Københavns Kommune, indført en procedure, hvorefter der allerede, når en ansøgning om bygge- eller nedrivningstilladelse modtages, tages stilling til, om byggetilladelsen skal nægtes eller afgørelsen udsættes, fordi der skal meddeles frigivelse.

Ejeren skal indhente amtsrådets tilladelse, forinden afværgeforanstaltninger må iværksættes, jf. adl. § 5, stk 3. Til gengæld er en række tilladelser efter anden lovgivning uforuden, jf. adl. § 23. § 5, stk 3, er i praksis blevet fortolket, således at også eventuelle undersøgelsesoplæg og -omfang skal godkendes af amtsrådet, uanset dette ikke følger direkte af bestemmelsen. I bestemmelsens bemærkninger var det forudsat, at frivillige undersøgelser og oprydninger skulle behandles i en amtslig følgegruppe. Dette er dog næppe overalt efterlevet i praksis.

Frivillige oprydninger har overordentlig stor praktisk betydning, både målt på antal og omfang af oprydninger. De kommer typisk på tale, når der er ønske om byggeri, og indgår således ikke i den miljøprioriterede rækkefølge, der tilstræbes for de offentlige oprydninger. Ordningen, der blev indføjet i affaldsdepotloven af 1990, er smidigere end de statsfinansierede offentlige oprensninger, fordi mange papirgange og stop undgås, når kun én myndighed, amtet, er involveret. (Den samlede administration af frivillige undersøgelser og oprydninger på depoter er delegeret til amtsrådene ved bkg. nr. 582 af 13. august 1990). Hertil kommer, at hensynet til den private oprydder indebærer et ekstra pres for at undgå unødige forsinkelser.

Selve oprydningsprojektet kan naturligvis være lige så komplekst som hvis der var tale om en offentlig oprydning. Ud over de nævnte generelle regler i adl. §§ 5 og 17 findes der ikke i lovgivningen nærmere forskrifter for, hvordan frivillige oprydninger skal foregå. I stedet har de enkelte amter udviklet hver sin praksis med udgangspunkt i erfaringer og forskrifter fra de offentlige afværgeprojekter. Den ufuldstændige regulering kommer bl.a. til udtryk ved, at depotmyndighedens anvisninger og krav i forbindelse med en frigivelse ikke kan håndhæves, da overtrædelser heraf ikke er nævnt i straffebestemmelsen i adl. § 24.

I erkendelse af, at det er vigtigt, at rammerne for et oprydningsprojekt bliver fastlagt på et tidligt tidspunkt, tager man i Københavns Kommune stilling til projektet i form af en foreløbig frigivelse – et begreb, der ikke kendes i loven. Den foreløbige frigivelse meddeles efter en ansøgning, hvor det konkrete projekt beskrives. Forud for ansøgningen skal der være foretaget de nødvendige undersøgelser af grundens forureningsforhold, for at projektet kan vurderes. Større sager behandles i følgegruppen.

Den foreløbige frigivelse indeholder en lang række vilkår, bl.a. om håndtering og bortskaffelse af jord, oppumpning og bortskaffelse af grundvand, prøveudtagning, orientering af Miljøkontrollen som tilsynsmyndighed, medvirken af kvalificeret miljøkonsulent samt afrapportering.

Bygherren bekræfter skriftligt at ville følge retningslinierne i den foreløbige frigivelse, der herefter er bygherrens grundlag for at påbegynde anlægsarbejder og afværgeprojekt. Kun i sjældne tilfælde, hvor den ønskede ændrede anvendelse af grunden ud fra en miljø- og sundhedsmæssig vurdering ikke kan gennemføres, bliver en ansøgning om foreløbig frigivelse ikke imødekommet.

Systemet med foreløbige frigivelser anvendes ikke af andre depotmyndigheder end Københavns Kommune.

En frivillig oprydning stiller store krav til samarbejdet mellem bygherre og amt og til amtets tilsynsindsats, der skal sættes ind i takt med anlægsarbejdets fremdrift.

Amtet følger arbejdet, i de større sager ved at deltage i de faste byggemøder eller miljømøder, hvorunder der tages stilling til en lang række detailspørgsmål, der melder sig undervejs i projektet. Juridisk har disse beslutninger nærmest karakter af udfyldninger af den foreløbige frigivelse eller forhåndstilsagn med henblik på den endelige frigivelse. Øn-

skes et spørgsmål taget op til mere formel afgørelse, kan dette ske med hjemmel i adl. §§ 5 og 17.

Amtet skal bl.a. føre myndighedstilsyn med – og evt. træffe afgørelse om – sortering af opgravet jord, mellemdponering af jord, optagning af tanke, udtagning af renbundsprøver (fra udgravningens bund og sider) samt foretage anvisning af bortskaffelsesmulighed (behandling) af forurenede jord. I forbindelse med tilsynsvirksomheden skal der også tages stilling til behovet for foranstaltninger i de tilfælde, hvor man støder på forurening i uforudset omfang og mængde. (Anvisning af forurenede jord er i henhold til miljølovens affaldsregler en kommunal opgave, men fra depoter kan det betragtes som en del af afværgeprojektet og dermed amtets ansvar. Denne regelkrydsning har så vidt vides ikke givet anledning til problemer i praksis.)

Amtets umiddelbare samarbejdspartner under afværgeprojektet er normalt et sagkyndigt firma, der som ansat af bygherren udøver dagligt tilsyn med arbejdet. Dette konsulenttilsyn (ofte kaldet »miljøtilsyn«) er således med til at sikre, at de fastsatte retningslinier følges, og at tilsynsmyndigheden orienteres og inddrages, når det er relevant.

Også for frivillige undersøgelser og oprydninger gælder det, at tilladelser til borer, oppumpning af grundvand og afledning af oppumpet vand til kloak samt evt. etablering af behandlingsanlæg for vand eller jord på grunden ikke er fornødne efter de respektive love, jf. adl. § 23. De hensyn, der ligger bag de pågældende love, skal imidlertid varetages af depotmyndigheden, der i relevant omfang skal inddrage dem ved administrationen af § 5, jf. bemærkningerne hertil.

Når arbejderne er afsluttet, sker der en afrapportering, der skal dokumentere, at retningslinierne i den foreløbige frigivelse er fulgt. Når afrapporteringen er godkendt, meddeles endelig frigivelse. Af frigivelsen skal fremgå, hvilken ændret arealanvendelse der nu er godkendt. Frigivelsen vil i relevant omfang indeholde vilkår om drift og kontrol efter anlægsarbejdets afslutning. Dette har dog ikke udtrykkelig hjemmel i adl. § 17.

Frigivelsen tinglyses på ejendommen. Er der sket en definitiv oprensning, kan grunden afmeldes og tinglysningen ophæves. Der er ikke hjemmel til at pålægge grundejeren at betale tinglysningsgebyr.

#### **4.3.2 Frivillige undersøgelser og oprensninger på ikke-registrerede grunde**

I mange tilfælde foretager grundejeren en forureningsundersøgelse, selv om der ikke er tale om et registreret depot. Forureningsundersøgelser kan ofte være relevante i forbindelse med en ejendomshandel eller som led i forberedelserne af et påtænkt byggeri. Ejeren kan også foretage undersøgelser for at dokumentere, at grunden er omfattet af værditabsloven, jf. vtl. § 6. Endelig kan man mere tilfældigt støde på forurening, f.eks. ved gravearbejder.

I alle tilfælde skal kommunalbestyrelsen underrettes om forureningen, jf. adl. §§ 19 og 20 og mbl. § 21. Er kendskabet til forureningen opstået

under et bygge- eller jordarbejde, skal dette iflg. adl. § 20 standses, og det kan først genoptages, når området frigives efter § 17. Standsningspligten og kravet om frigivelse, og dermed inddragelse af amtsrådet, forudsætter, at der er tale om en forurening, der er omfattet af affaldsdepotloven, men pligten forudsætter ikke, at ejendommen er registreret.

Myndighedernes kendskab til en forurening kan også skyldes deres egne undersøgelser, f.eks. tilsyn med olietanke og forurenende virksomheder, registreringsundersøgelser efter depotloven eller offentlige anlægsarbejder.

Når kommunalbestyrelsen eller amtsrådet får oplysning om, at en grund er forurennet, må myndigheden tage stilling til, om grunden er omfattet af depotloven eller miljøloven. Adl. § 19, stk. 2, indeholder ligefrem en regel, der skal sikre kommunikation mellem kommune og amt.

Om grunden er omfattet af depotloven beror på, om betingelserne i adl. § 1 er opfyldt. I bemærkningerne til adl. § 20 er det anført, at såfremt det ikke med sikkerhed kan afgøres, om forholdet skal reguleres efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser, skal det som udgangspunkt behandles efter reglerne i depotloven. Tvivl kan både angå tidsgrænserne i § 1 og kriteriet, hvorefter affaldet skal være spildt, henlagt eller nedgravet.

I det følgende sondres mellem ikke-registrerede grunde, der er omfattet af depotloven (a) og andre grunde (b).

a. Er grunden omfattet af affaldsdepotloven skal grunden registreres og tinglyses som affaldsdepot efter adl. § 4, stk. 1, og § 12, stk. 1, medmindre en fuldstændig oprensning allerede er i gang eller af myndigheden vurderes som forestående.

Uanset at det ikke er foreskrevet i depotloven, skal amtsrådet underrette ejeren om, at man påtænker at registrere grunden, og give ham lejlighed til at udtale sig og udnytte forvaltningslovens beføjelser i øvrigt. I nogle sager vil dette følge direkte af forvaltningslovens § 19, men under alle omstændigheder er en forudgående partshøring bedst stemmende med forvaltningslovens principper på grund af registreringens retsvirkninger, og fordi registreringsbeslutningen ikke kan påklages til højere administrativ myndighed.

Alene udsigten til en registrering kan betyde, at ejeren ser en fordel i at sørge for en oprensning, der således kan overflødiggøre registreringen. I disse tilfælde vil amtet stille registreringssagen i bero og i stedet indgå i et samarbejde med ejeren om et frivilligt afværgeprojekt.

Et frivilligt afværgeprojekt på en grund, der er omfattet af depotloven, men som ikke er registreret, vil blive behandlet på samme måde som en oprydning efter depotlovens regler, dvs. som en frivillig oprydning efter adl. § 5, stk. 2 og 3. Det ovenfor anførte i kapitel 4.3.1. om frivillige undersøgelser og oprydninger på depoter finder således tilsvarende anvendelse. Er grundejeren ikke enig, må amtet træffe en formel afgørelse om registrering.

Går et frivilligt afværgeprojekt på et ikke-registreret depot i stå, eller er oprensningen ikke tilstrækkelig, skal amtet registrere grunden som affaldsdepot.

b. Andre grunde, der således ikke er omfattet af depotloven, er principielt omfattet af miljøbeskyttelsesloven som den generelle lov på området.

Oplysninger om forurening bør føre til, at tilsynsmyndigheden undersøger, om der er grundlag for at forlange oprensning i form af et påbud eller en indskærpelse. En frivillig oprydning vil således kunne overflødiggøre et formelt krav om oprensning. Er en sag allerede startet, f.eks. ved at der er givet forvarsel, eller hvis sagen verserer i det administrative klagesystem, vil sagen blive stillet i bero, og tilsynsmyndigheden vil i stedet indgå i et samarbejde med ejeren om et frivilligt afværgeprojekt.

Sådanne frivillige oprensninger kan ikke foregå efter depotlovens regler. Det medfører en række forskelle. Det kan således ofte være kommunen, der som tilsynsmyndighed skal følge afværgeprojektet, og de mange godkendelser og tilladelser, der ifølge adl. § 23 er uforholdsmæssige, skal indhentes og meddeles på normal vis.

I faglig henseende skal afværgeprojektet naturligvis foregå på principielt samme måde som en depotoprensning, og myndighederne vil så vidt muligt søge at få tilrettelagt samarbejdet om afværgeprojektet på samme måde som beskrevet ovenfor under pkt. 4.3.1. Såfremt grundejeren ikke kan acceptere tilsynsmyndighedens krav til afværgeprojektet, må myndigheden i givet fald træffe en formel afgørelse om påbud eller indskærpelse.

Som konsekvens af, at hjemmelsgrundlaget herfor har vist sig begrænset på en lang række punkter, er tilsynsmyndighedernes muligheder for om nødvendigt at stille krav tilsvarende indskrænket. Det betyder, at myndighedernes indsats under sådanne afværgeprojekter ofte bliver rent vejledende.

Følges tilsynsmyndighedens anvisninger ikke, eller går oprensningen i stå, kan der opstå miljømæssigt uacceptable forhold, som det ikke er muligt at gribe ind over for. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der efterlades en betydelig restforurening, hvis en udgravning efterlades åben, eller hvis en afværgepumpning indstilles.

I mange tilfælde er grundejeren imidlertid positivt interesseret i at gennemføre et miljømæssigt korrekt afværgeprojekt og i den forbindelse sikre sig, at tilsynsmyndighedens krav og ønsker er opfyldt. Også sådanne »rent frivillige« oprydninger har derfor stor praktisk betydning.

#### **4.3.3 Kombinerede frivillige og offentlige oprydninger**

Set over tid kan det meget vel forekomme, at der både sker frivillig og offentlig oprydning på en grund. Efter Miljøstyrelsens praksis ryddes et depot således som hovedregel ikke op til afmelding, men kun til et niveau, der muliggør nuværende anvendelse. Det er således op til grundejeren at rydde resten op, hvis han ønsker grunden afmeldt. Tilsvarende

kan det forekomme, at grundejeren har ryddet delvis op frivilligt, og det offentlige på et senere tidspunkt kommer til den pågældende grund.

Derimod er det i praksis ganske vanskeligt at kombinere grundejerens og det offentliges indsats i en samtidig oprydning. Hvis en grundejer opfordrer det offentlige til at deltage i et oprydningsprojekt, vil det umiddelbart kollidere med depotlovens system med årlige amtslige indberetninger og samlet landsprioritering.

Depotloven har ikke forudset denne mulighed, uanset at det – i hvert fald på papiret – ville indebære miljø- og ressourcemæssige fordele.

En kombineret løsning, der er sagligt velbegrunder, er formelt ikke strid med depotloven, og i enkelte sager har det kunnet lade sig gøre i forbindelse med Miljøstyrelsens centrale prioritering. Omvendt er der i praksis (i Københavns Kommune) set eksempler, hvor grundejere har haft mulighed for og været villige til at bidrage til oprensninger med endog meget store beløb (50-100 mio. kr.). Men da de pågældende oprensninger krævede større beløb end grundejernes tilbud, kunne projekterne ikke gennemføres.

#### **4.4 Oliebranchens Miljøpulje (OM)**

Det administrative grundlag for Oliebranchens Miljøpulje er en såkaldt frivillig aftale, som blev indgået den 21. december 1992 mellem Oliebranchens Fællesrepræsentation, Kommunernes Landsforening, Amtrådsforeningen i Danmark, Københavns og Frederiksberg Kommuner og Miljøstyrelsen. Formålet med aftalen er – inden for en overskuelig årrække – at få rensset forurenede grunde, hvor der har ligget benzinstationer.

Finansieringen af oprydningerne sker ved, at olieselskaberne betaler 4 øre pr. liter solgt benzin til Oliebranchens Miljøpulje. Selskaberne har oprettet Oliebranchens Miljøpulje, som er det sekretariat, der administrerer puljen og iværksætter selve oprydningerne.

I tilfældet med aftalen om Oliebranchens Miljøpulje har man anvendt aftalen som et supplement til de traditionelle styringsmidler, idet aftalen er baseret på den gældende lovgivning på området, og det vil sige affaldsdepotloven og miljøbeskyttelsesloven (herunder olietankbekendtgørelsen). Aftalen har derfor ikke medført ændringer i de gældende regler, hvilket også betyder, at aftalen følger den samme kompetencefordeling, som findes efter henholdsvis affaldsdepotloven og miljøbeskyttelsesloven.

Aftalen omfatter nedlagte detailsalgsanlæg for benzin, og den omfatter nuværende detailsalgsanlæg, som påtænkes lukket. Forslag til oprydningsprojekter kan indsendes af amter, kommuner og oliebranchen, hvor det er tidspunktet for forureningen, som bestemmer, hvilken myndighed, der er den kompetente.

Såfremt der er tale om en »gammel« forurening, det vil sige en forurening fra før 1. november 1972, er det amtet, der foretager en vurdering

af forureningen, og det er amtet, der indsender forslag til prioritering i Miljøpuljerådet. Der stilles ikke absolut krav om, at forurenede detailsalgsanlæg, hvor forureningen stammer fra før 1972, skal være registrerede for at kunne komme i betragtning til en oprydning efter OM.

For detailsalgsanlæg, hvor forureningen er »nyere«, og det vil sige, hvor det kan konstateres, at forureningen er opstået på et tidspunkt efter 1972, er det kommunen, som er den kompetente myndighed. Sådanne »nyere« forureninger reguleres enten efter olietankbekendtgørelsen eller miljøbeskyttelsesloven, og det er dermed kommunerne, der er miljømyndighed i forhold til denne type forureninger.

I forhold til anlæg, som var i drift 1. okt. 1991, kan kommunen foreslå ejeren/brugeren af anlægget, at den forurenende grund bliver ryddet op af midler fra OM. Dette forudsætter imidlertid, at anlægget er nedlagt eller nedlægges, og at ejeren /brugeren via sit benzinleverandørselskab indgiver anmeldelse til OM. Det betyder, at for sådanne anlæg er det Oliebranchen, som indsender forslag til prioritering. Anlæggene skal tilmeldes OM senest 31. dec. 1995.

Til at foretage en prioritering af samtlige indsendte forslag, er der nedsat et råd, Miljøpuljerådet. Det består af repræsentanter fra de organisationer, som har indgået aftalen, og Miljøstyrelsens direktør er formand for rådet. Derudover er der i styrelsen oprettet et sekretariat, som forbereder sagerne til prioritering i rådet.

Miljøpuljerådets primære opgave er at foretage den miljømæssige prioritering blandt indsendte forslag. Rådet prioriterer efter et system, hvor projekterne, som er indsendt fra forskellige steder i landet, kan sammenlignes og indbyrdes prioriteres. Prioriteringssystemet opererer med 5 miljømæssigt betydende parametre, nemlig :

- nuværende arealanvendelse
- grundvandets sårbarhed
- recipienternes sårbarhed
- vandindvindingens sårbarhed
- sandsynligheden for forurening, hvis grunden ikke er dokumenteret forurenet.

Af de fem parametre er det den nuværende arealanvendelse og grundvandets sårbarhed, der vejer tungest ved den konkrete prioritering.

Aftalen har nu fungeret i næsten 3 år. Samlet er der indsendt ca. 1.000 forslag, hvoraf Miljøpuljerådet har prioriteret 418 projekter. Det vil sige, at i alt 418 projekter er sendt videre til Oliebranchens Miljøpulje med henblik på oprydning. I 1993 blev der i alt oversendt 117 projekter, mens der i 1994 blev oversendt 139 projekter. På Miljøpuljerådets møde 31. aug. 1995 blev 162 projekter oversendt, og de er alle igangsat som egentlige afværgeprojekter. I oktober 1995 er 220 projekter færdigmeldt, hvilket betyder, at 220 oprydninger efter Oliebranchens Miljøpulje er tilendebragt med myndighedsgodkendelse.

Der vil i slutningen af 1995 blive udsendt en vejledning om hele ordningen omkring Oliebranchens Miljøpulje. Samtidig er det tanken at

uddelegere en del af opgaverne efter affaldsdepotloven til amterne. I hovedtræk kommer det til at betyde, at godkendelse, afmelding og frigivelse af registrerede affaldsdepoter i forbindelse med oprydninger, foretaget af Oliebranchens Miljøpulje, henlægges til amterne. Det er fortsat Miljøpuljerådet, som skal foretage den landsdækkende miljømæssige prioritering af de forurenede benzinstationer.

# 5 Selskabsret: »Adressaten for miljøretlige påbud – Identifikation« (udarbejdet af Advokat Hørlyck)

## 5.1 Problemstillingen

### *Indledning*

De miljøretlige regler har i almindelighed til formål at sikre, at erhvervsudøvelse og brug af fast ejendom sker på en måde, der ikke belaster miljøet på en uønskelig måde. Når talen er om forurenede jord, drejer det sig om belastninger, der har fundet sted i fortiden, jf. *Moe: Miljøret*, 2. udg., s. 175: »Ved forurenede jord står man med en forurening, der er realiseret en gang i fortiden af en eller anden. Men det er miljøet og den nuværende grundejer, som nu lider under konsekvenserne«.

Det er nu lovfæstet i dansk miljøret, at der gælder et »forureneren betaler-princip«, jf. mbl. § 4, stk. 4:

»Den, der har forårsaget forurening af luft, vand, jord eller undergrund eller skabt risiko for, at en sådan forurening kan opstå, skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at søge følgerne af forureningen effektivt forebygget eller afværget. Derudover skal den hidtidige tilstand søges genoprettet«.

Denne bestemmelse er ikke udtryk for, at der gælder et objektivi ansvar for forureninger, men bestemmelsen må være det fortolkningsmæssige udgangspunkt ved vurderingen af, hvem der er rette adressat for påbud, jf. *Basse: Forurenede jord – pligter og rettigheder* s. 241 og *Pagh, J* 1992.70.

I relation til jordforurening er problemet, hvem der egentlig er forurener, og hvem der kan sidestilles med forureneren. Dette gælder navnlig i tilfælde af ejerskifter og andre former for overdragelser samt i de tilfælde, hvor selskabsdannelser anvendes til at indkapsle forureneransvaret, eventuelt således at selskabet (det tomme eller insolvente selskab) kan karakteriseres som stråmand for andre.

Problemstillingen er i princippet velkendt, men ikke søgt løst generelt.

I Betænkning nr. 981 (1983) om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen anføres således s. 109:

»Som anført .... indeholder de fleste af bygge- og miljølovene bestemmelser om, at der er pligt til at berigtige ulovlige forhold, og at pligten påhviler den til enhver til værende ejer og ved ulovlig brug tillige brugeren.

Udvalget finder sådanne generelle bestemmelser om lovliggørelsespligt hensigtsmæssige som grundlag for retshåndhævelsen i alle tilfælde, hvor pligten primært bør påhvile ejeren af den pågældende faste ejendom. Dette er imidlertid ikke tilfældet vedrørende miljøbeskyttelsesloven, hvor lovliggørelsespligten primært bør påhvile den, der driver den pågældende virksomhed«.

I Affaldsbetænkningen s. 21 anføres:

»Blandt andet indeholder miljøbeskyttelsesloven ikke hensigtsmæssige regler om myndighedernes indgreb på anden mands ejendom.

...

Hvis deponeringen er ophørt, og der er sket ejerskifte, eller arealet er overgået til anden anvendelse kompliceres problemstillingen yderligere«.

Nærværende redegørelse omhandler spørgsmålet om, overfor hvem miljøretlig håndhævelse i form af påbud kan iværksættes. Redegørelsen drejer sig primært om identifikation. Temaet er: Hvem kan sidestilles med en forurener på en sådan måde, at der kan – eller bør kunne – iværksættes påbud?

Problemstillingen har ganske stor praktisk betydning.

Ofte viser det sig, når miljømyndighederne udfærdiger påbud angående jordforurening, at den aktuelle ejer af ejendommen enten slet ikke har drevet virksomhed på ejendommen eller kun har drevet virksomhed i kort tid. Ikke sjældent ses imidlertid, at der er et overraskende interesse-sammenfald mellem forureneren og den aktuelle ejer af ejendommen eller af virksomheden. Det er mange gange den samme personkreds, der går igen. Resultatet kan derfor blive det urimelige, at der overhovedet ikke iværksættes påbud.

Det kan godt tænkes, at den forurenede ejendom stadig ejes af den ejer, typisk et selskab, der har forurennet, men på det tidspunkt, hvor forureningen er konstateret, viser det sig eksempelvis, at ejendommen er udlejet til en anden virksomhed, der nu benytter ejendommen, men som ikke er forurener. Det kan også tænkes, at alle driftsaktiverne er blevet overdraget til en anden virksomhed, således at der tilbage kun er den forurenede ejendom.

Det har ikke noget formål at iværksætte påbud overfor en forurener, hvis forureneren er insolvent.

Denne problemstilling, hvor der kan være tale om et behov for at identificere andre med den forurenende ejer, omtales nærmere i kapitel 5.2.

Der kan også være tale om, at den forurenede ejendom har skiftet ejer. Den nye ejer af ejendommen er måske ikke forurener, men det kan tænkes, at der er et sådant interessefællesskab med forureneren, en tidligere ejer eller en bruger, at der er behov for at overveje en identifikation af den nuværende ejer med forureneren.

Dette spørgsmål omtales i kapitel 5.3.

Ejes den forurenede ejendom af et konkursbo, rejser der sig særlige problemer. Behovet for oprensning og fareafværgelse bliver naturligvis ikke mindre som følge af det forhold, at ejeren er under konkursbehandling. Der er imidlertid sjældent nogen særlig effekt ved at iværksætte miljøretlig håndhævelse overfor et konkursbo, såfremt håndhævelsen alene

kan resultere i anmeldelse af et simpelt krav, der i bedste fald resulterer i en ubetydelig dividende.

I kapitel 5.4 omtales mulighederne for at afgive påbud efter miljøbeskyttelsesloven overfor et konkursbo.

Emnet for kapitel 5.4 er iøvrigt spørgsmålet om mulighederne for at gøre miljøretlige krav gældende overfor konkursboet med den virkning, at kravene skal opfyldes som boomkostning, altså som massekrav.

Endelig kan der opstå særlige håndhævelsesproblemer i forhold til ejendomme, der er således forurened, at de er værdiløse.

Problemstillingen er aktuel, dels når sådanne ejendomme ejes af selskabers konkursboer og dels, når sådanne ejendomme ejes af insolvente dødsboer.

Hvis det viser sig, at sådanne ejendomme er usælgelige, kan bobehandlingen i princippet blive afsluttet, uden at ejendommene finder nogen ny ejer, og efter bobehandlingens afslutning er ejendommene herreløse.

Kapitel 5.5 omhandler den miljøretlige håndhævelse i forhold til herreløse ejendomme.

#### *Påbud*

Nærværende redegørelse beskæftiger sig med de miljøretlige påbud.

Redegørelsen behandler således ikke det miljøretlige erstatningsansvar.

Spørgsmålet om, under hvilke betingelser og overfor hvem lovligt påbud kan meddeles, har dog en videregående rækkevidde, idet tilsidesættelse af et lovligt påbud kan have ansvarsmæssige konsekvenser, såvel i henseende til strafansvar som i henseende til erstatningsansvar.

Hverken miljøbeskyttelsesloven eller lovens forarbejder indeholder nogen stillingtagen til eller blot berøring af spørgsmålet, hvem der er rette adressat for et påbud.

Mbl. § 24 om afværgelse af fare for forurening af vandindvindingsanlæg taler blot om, at der kan gives påbud. Reglerne om påbud i tilsynskapitlet (§§ 65-73) taler om »den for forholdet ansvarlige« og »den, der er ansvarlig for en virksomhed«.

Udtrykket »den ansvarlige« må imidlertid i påbudssammenhæng forstås som »rette adressat«, jf. Basse: Forurenede jord – pligter og rettigheder s. 20, og det er for så vidt overladt til myndigheders og domstoles lovfortolkning at afklare, hvem der kan være adressat for et påbud.

I dette ligger, at lovgiveren ikke på forhånd har opstillet bindende retningslinier eller begrænsninger i forbindelse med lovfortolkningen. Vurderingen af, hvem der er rette adressat, skal ske ved hjælp af sædvanlig anerkendt fortolkningsmetode.

En begrænsning må dog accepteres – og den forudsættes i det følgende – nemlig at påbud kun kan afgives til en adressat, der har en sådan rådig-

hed over den pågældende ejendom, at det fysisk er muligt at efterkomme påbuddet, jf. Basse a.st. s. 122f og s. 136.

Det anførte udsagn indeholder imidlertid ingen stillingtagen til, hvad det vil sige at have den fornødne rådighed over ejendommen.

Udsagnet udelukker ikke brugere (lejere) og ej heller selskabsorganer/selskabsdeltagere, der har beherskende indflydelse på en ejer eller en bruger.

### *Selskabsstiftelse*

Selv om det ikke kan udelukkes, at der kan være tale om at identificere fysiske personer med interessefællesskab (eksempelvis ægtefæller) med hinanden, drejer identifikationsproblemerne sig dog i praksis primært om selskabsforhold – forholdet mellem flere selskaber og forholdet mellem selskaber og disses deltagere/selskabsorganer.

Det skal derfor kort skitseres, hvornår der foreligger en gyldig selskabsstiftelse, der som sådan skal respekteres. Er en selskabsstiftelse ikke gyldig, opstår der ikke noget identifikationsproblem, allerede fordi der ikke er noget selskab.

Udgangspunktet er klart: Når flere driver virksomhed i fællesskab, foreligger et interessentskab, hvis der ikke er holdepunkt for andet.

En afart af interessentskabet er kommanditselskabet. Forskellen er, at i et interessentskab hæfter alle deltagerne ubegrænset, hvorimod der i et kommanditselskab blot skal være mindst en fuldt ansvarlig deltager, komplementaren.

Interessenter i interessentskaber og komplementarer i kommanditselskaber er legitimeret til at repræsentere og forpligte interessentskabet respektive kommanditselskabet og hæfter ubegrænset og direkte for virksomhedens forpligtelser, jf. *Hørlyck: Interessentskaber og konsortier* s. 123-29 og s. 156-62.

Dette må i henseende til miljøretlige påbud indebære, at hvis der kan iværksættes påbud overfor interessentskabet respektive kommanditselskabet, kan der også iværksættes påbud overfor hver enkelt interessent og komplementar med virkning for disse personligt.

Selskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar har kun retsevne (gyldighed), såfremt de er gyldigt stiftet og registreret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i overensstemmelse med aktieselskabsloven, anpartsselskabsloven, erhvervsfondsloven eller – med virkning fra 1.1.1995 – loven om erhvervsdrivende virksomheder.

Er dette ikke sket, hæfter deltagerne ubegrænset, som om de var interessenter i et interessentskab, herunder i henseende til at kunne være adressater for påbud.

Dette gælder eksempelvis, såfremt et andelsselskab i virkeligheden ikke er et andelsselskab, men et uregistreret anparts- eller aktieselskab, jf. *Hørlyck: Dansk andelsret*, 2. udg. s. 26-28.

Når miljømyndighederne skal vurdere adressatspørgsmålet i forbindelse med virksomheder, må det således forlods vurderes, om der overhovedet foreligger en gyldig virksomheds- eller selskabsstiftelse.

Denne vurdering forenkles væsentligt fra 1.1.1995, hvor ikrafttrædelsen af lov om erhvervsdrivende virksomheder indebærer, at alle virksomheder med begrænset ansvar skal registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Det er for så vidt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens anliggende at bedømme, om stiftelsesbetingelserne er opfyldt, herunder hvilken kategori virksomhed eller selskab, der er tale om. Er der ikke sket registrering, skal selskabsstiftelsen ikke respekteres.

#### *Selskabsretlig identifikation*

Den selskabsretlige lovgivning bygger på den grundlæggende forudsætning, at et gyldigt stiftet selskab eller en gyldigt stiftet virksomhed med begrænset ansvar er et selvstændigt retssubjekt med egne rettigheder og forpligtelser. Dette gælder også, selv om selskaber er interesseforbundne gennem fælles eller indbyrdes ejerforhold.

Det er væsentligt at understrege, at selskaber som udgangspunkt også er forpligtelsesmæssigt uafhængige af hinanden, selv om der er tale om en sammenhængende virksomhed, der er opdelt på flere selskaber.

Eksempelvis kan man tænke sig, at en produktionsvirksomhed er opdelt i et ejendomsselskab, der ejer den faste ejendom, og i et eller flere driftsselskaber, der på ejendommen varetager produktionsprocessen. Som udgangspunkt må en sådan opdeling respekteres, også i henseende til miljøretlig håndhævelse, og det må således som udgangspunkt vurderes selskab for selskab, hvem håndhævelsesskridt kan iværksættes overfor.

Interessesammenfaldet mellem forbundne selskaber kan imidlertid medføre modifikationer i udgangspunktet.

Navnlig gælder der regler om ledelses- og deltageransvar, således at ledelsesmedlemmer og selskabsdeltagere efter omstændighederne kan pålægges erstatningsansvar for skade forårsaget ved uforsvarlig selskabsvirksomhed.

Også konkurslovens omstødelsesregler og skattelovgivningens regler indeholder hjemmel til i forskellige sammenhænge at se bort fra den selskabsretlige opdeling.

Ved selskabsretlig identifikation forstås i princippet noget andet, selv om grænserne er flydende: I visse tilfælde er virksomhed i selskabsform blevet iværksat og praktiseret på en sådan måde, at man (det vil i sidste ende sige domstolene) ser bort fra den selskabsretlige opdeling og identificerer flere selskaber med hinanden eller selskabsdeltagerne med selskabet eller omvendt.

Identifikation forekommer først og fremmest i form af hæftelse, man taler i så fald som regel om hæftelsesgennembrud.

Identifikation kan principielt også ske på anden måde end i form af hæftelsesgennembrud. På forhånd kan det ikke udelukkes, at identifikation kan ske i relation til miljøretlig håndhævelse.

Identifikationsproblemet er ikke lovreguleret, og dansk retspraksis er sparsom, idet danske domstole er tilbageholdende i henseende til at tilsidesætte det selskabsretlige udgangspunkt.

Det er derfor ikke muligt at opstille enkle formler eller kriterier til afklaring af, hvornår identifikation finder sted. Identifikationsspørgsmålet må bedømmes konkret fra tilfælde til tilfælde.

*Werlauff*: Selskabsret, 2. udg. s. 48 fremhæver som det grundlæggende, at der for selskabsejere gælder et krav om loyalitet, ikke blot overfor selskabet som sådant, men også overfor de grupper af interessesubjekter, som accepterer at stole på formuemassens selvstændige retsevne. Denne kreds af interessesubjekter indbefatter også samfundet.

Der er for så vidt grundlag for identifikation, når den nævnte loyalitetspligt er blevet tilsidesat. Spørgsmålet er imidlertid, hvornår dette kan siges at være tilfældet.

Foreløbig fremhæves, at identifikation navnlig kommer på tale, når formuer er blevet sammenblandet, og når et selskab er blevet anvendt til omgåelse af forpligtelser eller som stråmand for deltagere eller ledelse.

De generelle identifikationsproblemer er navnlig behandlet af *Werlauff*: Selskabsret, 2. udg., s. 26-53 og s. 749-60 samt af Gomard: Aktieselskaber og anpartsselskaber, 2. udg., s. 70-78.

## 5.2 Identifikation med den forurenende ejer

### *Brugeren*

Det er uden videre klart, at påbud og andre håndhævelsesskridt kan sættes i værk overfor en ejer af den forurenede ejendom, når denne selv har forurenede ejendommen. Dette følger umiddelbart af miljøbeskyttelseslovens regler. Nogle i udvalget mener, at der tillige er krav om ufor-svarlig adfærd fra forurenere side.

Tilsvarende gælder i forhold til den bruger (lejer), der har forurenede den lejede ejendom, forudsat at brugsforholdet indebærer en sådan rådighed, at det er muligt for brugeren at efterkomme et påbud, jf. *Basse* a.st. s. 122f.

Det spørgsmål, der rejses her, er: Kan der også – på grundlag af identifikationssynspunkter – iværksættes påbud overfor den bruger, der ikke selv har forurenede ejendommen, men som dog har et interessefællesskab med den forurenende ejer.

Det er nemlig ikke givet, at det vil være tilstrækkeligt at meddele ejeren påbud.

Eksempelvis kan der være tale om, at en produktionsvirksomhed, der i mange år har været drevet på egen ejendom, har forurenede denne. På et tidspunkt, hvor regnskabsdag begynder at nærme sig, indstilles den hidtidige virksomhed, selskabet overgår til at være et ejendomsselskab,

og ejendommen udlejes eller bortforpagtes til et nystiftet selskab, der formelt intet har haft at gøre med forureningen.

Man kan i en vis forstand sige, at transaktionen er udtryk for en adskillelse af pligt og ret. Pligten (til at efterkomme påbud) forbliver hos ejeren, men retten, nemlig til udnyttelse af ejendommen, overføres til brugeren.

Er der i et sådant tilfælde tale om et fælles ejerforhold, herunder et koncernforhold, er der i retspraksis et vist grundlag for, at identifikation kan finde sted.

Problemstillingen illustreres af UfR 1968.766HD (Flying Enterprise).

Der var i sagen tale om et flyveselskab i økonomiske vanskeligheder, der stiftede et datterselskab til at varetage salget af flyverejser, i realiteten med henblik på at udbetale beløb til nærmere anførte kreditorer. Højesteret udtalte blandt andet:

»Det nystiftede selskab havde hverken nogen reelt indbetalt aktiekapital eller iøvrigt nogen kapital til rådighed, og de to selskaber havde samme direktion ... Under de således foreliggende omstændigheder findes de indstævnte (nogle kreditorer) – der alle var eller måtte være klar over, at de af dem modtagne beløb hidrørte fra (det gamle selskab) -ikke i forhold til dettes konkursbo at kunne støtte nogen ret på eksistensen af (det nye selskab), men at måtte stilles, som om betalingerne var sket direkte fra (det gamle selskab)«.

I domskommentaren fremhæver *Schaumburg*, UfR 1969 B.117 blandt andet:

»Den ... betragtning, som ligger til grund for Højesterets resultat, gik ud på, at der, selv om selskabet S anerkendtes som juridisk person, dog reelt var en sådan sammenfalden mellem selskaberne F og S, at der ikke kunne tillægges udbetalingen gennem selskabet S nogen retsvirkning. Det er en betragtning om »identifikation« eller omgåelse, som tidligere er anvendt i domspraksis«.

Der kan også henvises til omstødsafgørelserne UfR 1971.694 ØL og 1977.526 HD. I begge sager forelå sikkerhedsstillelser fra et datterselskab for moderselskabets gæld.

I den førstnævnte afgørelse udtaltes blandt andet, at de to selskaber havde »været så nært forbundne, at deres økonomiske situation må bedømmes under et«, og i sidstnævnte blandt andet, at der »med hensyn til ledelsen og de økonomiske og regnskabsmæssige forhold ikke bestod nogen adskillelse mellem de to selskaber, der reelt blev drevet som en enhed«.

De foran omtalte afgørelser har naturligvis efter deres emne intet at gøre med miljøretlige påbud.

Afgørelserne viser imidlertid, at domstolene efter omstændighederne er indstillet på at se bort fra en selskabsopbygning, hvor det ene selskab anvendes som skjold for det andet, når selskaberne har en fælles ejerkreds eller er koncernforbundne og er blevet drevet som en enhed.

Overført til det miljøretlige område indebærer dette,

*at* hvis det kan lægges til grund, at formålet med etablering af et brugerselskab er at undgå miljøretlige krav,

*at* hvis selskaberne har samme ejerkreds eller er moder- og datterselskab, samt

*at* hvis selskaberne drives som en enhed,

vil der kunne tænkes mulighed for, at påbud iværksættes (også) overfor brugerselskabet, selv om dette ikke er forurenere.

Moder- og datterselskab(er) udgør en koncern. Dette begreb defineres i aktieselskabslovens § 2. Der foreligger navnlig et koncernforhold, såfremt et selskab (moderselskabet) besidder flertallet af stemmerettighederne i et eller flere andre selskaber eller på anden måde kan udøve en bestemmende indflydelse.

Det er ikke på tilsvarende måde lovmæssigt defineret, hvornår selskaber drives som en enhed. Dette kommer navnlig på tale, når opdelingen i selvstændige selskaber ikke er udtryk for nogen forretningsmæssig eller driftsmæssig realitet, idet de enkelte selskaber ikke har selvstændigt formål eller funktion.

I følge sagens natur må det altid komme an på en konkret vurdering, men muligheden er tilstede.

Det må dog tilføjes, at da den foreliggende retspraksis om identifikation vedrører forholdet mellem private parter, er det ikke givet, at domstolene på tilsvarende måde vil acceptere identifikation uden lovhjemmel, når talen er om forholdet mellem private og det offentlige (miljømyndighederne). Princippet om lovmæssig forvaltning gør det anbefalelsesværdigt – hvis der ønskes gennemført identifikation – at søge gennemført en lovhjemmel for identifikation.

### ***Køberen af aktiver***

En variation af den foran omtalte problemstilling foreligger, såfremt det forurenende ejerselskabs værdier (bortset fra den forurenede ejendom) overføres til et andet selskab med samme ejerkreds eller i samme koncern, men uden at dette overtager nogen brugsret til ejendommen.

Er overførelsen af værdier ikke sket mod vederlag opgjort på grundlag af markedsprisen, vil der i reglen ikke være behov for at overveje identifikationsspørgsmålet, idet dispositionen vil kunne omstødes efter konkurslovens § 74 eller andre omstødelsesregler.

Identifikationsproblemet opstår, såfremt der ganske vist er ydet fuldt vederlag, men hvor ejerselskab og køberselskab reelt er en enhed, således at formålet med transaktionen alene er at beskytte værdierne mod konsekvenserne af forureningen.

Selv om det selskabsretlige udgangspunkt utvivlsomt er, at en opdeling af en formuemasse på forskellige selskaber må respekteres, gælder dette dog ikke altid.

Tjener opdelingen et omgåelseshensyn, vil identifikation kunne komme på tale.

Illustrerende kan nævnes UfR 1980.806 VL. Der var tale om et selskab, der etablerede et datterselskab, der erhvervede moderselskabets produktion og størstedelen af moderselskabets produktionsmedarbejdere. Den egentlige begrundelse var efter alt at dømme et ønske om at undgå medarbejderrepræsentation i moderselskabets bestyrelse.

Spørgsmålet under sagen var, om datterselskabets medarbejdere kunne anmelde deres lønkrav som privilegerede i moderselskabets konkursbo. Landsretten udtalte blandt andet: »Herefter findes der at have foreligget et sådant sammenfald mellem de to selskaber, at datterselskabets medarbejdere ikke bør være afskåret fra at anmelde deres lønkrav i moderselskabets konkursbo«.

Heller ikke denne dom vedrører spørgsmålet om de miljøretlige forpligtelser, men den illustrerer, at hvis en opdeling af et selskabs værdier på to selskaber har til formål at omgå påtagne forpligtelser, er det ikke givet, at opdelingen skal respekteres. Identifikationsmuligheden foreligger således.

Problemet i den her omhandlede sammenhæng er imidlertid, at identifikationsspørgsmålet knytter sig til et selskab, der ikke formelt har nogen rådighed over den forurenede ejendom. Herved adskiller situationen sig fra den situation, der er omhandlet i kapitel 2.1.

En miljøretlig identifikation må derfor yderligere forudsætte, at det kan lægges til grund, at køberselskabet omend ikke formelt, så dog reelt har en sådan indflydelse, at det faktisk kan udøve en rådighed over den forurenede grund.

Dette vil i praksis kræve, at der er tale om et moderselskab i forhold til det selskab, der ejer ejendommen (forureneren), eller et selskab, der på anden måde kan beherske ejendomsselskabet, jf. iøvrigt *Werlauff: Selskabsmasken* s. 425-31 om retsstridig overdragelse af virksomhedsaktiviteter fra selskabet til »kontrolgruppen«.

Er det forurenende selskabs aktiver bortset fra den forurenede ejendom blevet overdraget til et andet selskab, der er i en sådan position, at det kan beherske ejendomsselskabet og dermed udøve rådighed over ejendommen, må der være mulighed for at udfærdige miljøretlige påbud (også) til køberselskabet, forudsat at det kan lægges til grund, at opdelingen i to selskaber har været motiveret af et ønske om at omgå forpligtelser i henhold til miljølovgivningen.

#### ***Ledelses-/virksomhedsdeltagere***

Det selskabsretlige udgangspunkt er, at ejerne af et selskab eller en virksomhed med begrænset ansvar ikke hæfter for virksomhedens eller selskabets forpligtelser, ej heller i relation til miljølovgivningen. Dette gælder også medlemmerne af ledelsesorganerne, nemlig bestyrelse og direktion.

Det er allerede nævnt, at dette udgangspunkt brydes af de erstatningsretlige regler, hvorefter såvel virksomhedsdeltagere som ledelsesmed-

lemmer kan pådrage sig personligt erstatningsansvar, såfremt de forårsager tab ved et uforsvarligt forhold.

Spørgsmålet bliver nu, om det er muligt at iværksætte miljøretlig håndhævelse i form af påbud overfor virksomhedsdeltagerne og ledelsesmedlemmerne, selv om forureningen er forårsaget af selskabet.

Betingelsen herfor er i hvert fald, at de pågældende har en sådan position, at de via beherskelse af det selskab, der ejer den forurenede ejendom og har forurennet denne, kan råde over ejendommen og dermed opfylde et påbud.

Det er derfor givet, at der i hvert fald ikke kan iværksættes påbud overfor mindretalsaktionærer eller overfor enkelte medlemmer af et ledelsesorgan.

Skal et påbud overhovedet kunne komme på tale, må det rettes til en hovedaktionær, der som sådan behersker det forurenende selskab, eller til samtlige medlemmer af ledelsesorganerne.

Iøvrigt er spørgsmålet vanskeligt, og det er ikke afklaret i retspraksis om identifikation, om der er mulighed for at identificere et selskab med dets majoritetsindehaver og ledelsesorganer. I praksis har man beholdt sig til erstatningsreglerne.

Kan det imidlertid lægges til grund, at ejendommen er blevet placeret i selskabet alene med det formål at omgå eller undgå forpligtelserne efter miljølovgivningen, kan en identifikationsmulighed næppe udelukkes.

Man kan navnlig tænke sig en situation, hvor selskabet ikke har haft andre aktiver eller aktiviteter end besiddelsen af ejendommen, og hvor det eneste formål med selskabsetableringen har været at indkapsle forureningsansvaret i selskabet.

Under sådanne omstændigheder kan det ikke afvises, at det kan komme på tale at udfærdige påbud ikke alene overfor selskabet, men også overfor majoritetsindehaveren og/eller ledelsesorganerne.

### **5.3 Identifikation af ejeren med forureneren**

#### ***Tidligere ejere og brugere***

I det foregående kapitel 5.2 er behandlet den problemstilling, at der ganske vist klart er en forurener som adressat for påbud, men behov for at udfærdige påbud også til andre end forureneren.

I nærværende kapitel er problemstillingen den modsatte, for i nærværende kapitel forudsættes, at ejendommen nu ejes (eller bruges) af en virksomhed, der ikke har haft noget at gøre med forureningen.

Denne problemstilling er i praksis uhyre velkendt. Der tænkes her ikke på »ordinære« ejerskifter, hvor en virksomhed i god tro erhverver eller lejer en ejendom, der senere viser sig at være forurennet. Der tænkes på den

situation, hvor den personkreds, der står bag den forurenende virksomhed, stifter en nyt selskab, der overtager ejendommen.

Der har tidligere været gjort forsøg på at fastslå et objektivt grundejeransvar, altså et ansvar også påhvilende den, der i god tro har erhvervet en forurenende ejendom. Affaldsudvalget foreslog således, at affaldsdepotloven skulle indeholde bestemmelser herom, jf. Affaldsbetænkningen s. 29f, s. 83f og s. 105f, men udvalgets forslag blev ikke medtaget i lovforslaget.

Olietankbekendtgørelsens § 16 indeholder bestemmelser, der forudsætter et objektivt grundejeransvar (ansvar for tankens bruger), men Højesteret forkastede denne forudsætning ved Rockwool-dommen, UfR 1991.674H.

Det er imidlertid væsentligt at understrege begrænsningerne i dommens rækkevidde. Højesteret udtalte blandt andet: »Som sagen foreligger oplyst, må det lægges til grund, at forureningen er sket før appellanten (Rockwools) overtagelse af grunden, at appellanten ikke havde eller burde have haft kendskab til forureningen, og at de omhandlede foranstaltninger ikke har været en forudsætning for det af appellanten iværksatte byggeri«.

Højesteretsdommen afviser for så vidt ikke muligheden for at iværksætte påbud overfor den grundejer, der ikke selv er forurener, såfremt grundejeren ved erhvervelsen kendte eller burde kende forureningen, eller såfremt erhververen ønsker at anvende ejendommen på en måde, der nødvendiggør oprensning.

I en kommentar til dommen uddybes dette af *Poul Sørensen*, UfR 1992 B.37:

»Praksis viser eksempler på, at en grundejer er gjort ansvarlig i tilfælde, hvor han fra den tidligere ejer har overtaget et dårligt anlæg, der uden hans vidende og under hans fortsatte brug forurener ...., ligesom ejeren kan »succedere« i den tidligere ejers ansvar ved for eksempel at overtage en grund til en særligt billig pris vidende om, at grunden er forurenede.... En ejer kan for eksempel også tænkes gjort ansvarlig for en forurening, der er sket ved en lejers brug af ejendommen«.

De afgørelser, *Poul Sørensen* henviser til, drejer sig imidlertid ikke om identifikation af den nuværende ejer med tidligere ejere eller brugere i henseende til muligheden for at udfærdige påbud.

Der foreligger en enkelt miljøankenævnskendelse, der forudsætter en sådan identifikation, nemlig KFE 1987.302.

I sagen havde en kommune i medfør af den tidligere mbl. § 44 (nu § 41) meddelt oprensningspåbud overfor et anpartsselskab, der drev en kontrolleret losseplads, og overfor ejeren af ejendommen, der tidligere havde drevet lossepladsen, og som var medstifter af og direktør for anpartsselskabet. Miljøstyrelsen havde ophævet påbuddet i forhold til sidstnævnte.

Ankenævnet stadfæstede påbuddet og udtalte blandt andet:

»Den omstændighed, at en grundvandsforurening eller faren herfor ikke kan standses ved driftsophør af deponeringspladsen samt det forhold, at forureningskilden, det deponerede affald, kan hidrøre fra såvel det tidsrum, hvor driftsherren var identisk med ejeren af ejendommen samt tidsrummet herefter, bevirker efter nævnets opfattelse, at *et påbud som det i sagen omhandlede med rette kan nedlægges såvel overfor den tidligere som den nuværende driftsherre*«.

Selv om afgørelsen næppe kan opfattes som et klart tilfælde af identifikation, idet der primært henvises til bevistvivl med hensyn til, hvem der egentlig var forurener, forudsættes dog, at der efter omstændighederne er mulighed for at iværksætte påbud i forhold til den aktuelle ejer, selv om forureningen i hvert fald delvis er forårsaget af en tidligere ejer eller bruger.

Præmisserne i Rockwool-dommen og *Poul Sørensens* kommentar har i administrativ praksis givet anledning til en successionstankegang, jf. *Moe* a.st. s. 196. Tankegangen går ud på, at den, der i ond tro om forureningen har erhvervet en ejendom til underpris, succederer i den tidligere ejers stilling.

Succession er imidlertid ikke det samme som identifikation, og successionstankegangen er blevet afvist af Folketingets Ombudsmand, jf. dens beretning for 1993 s. 191.

Ombudsmanden udtalte blandt andet:

»Iøvrigt synes det successionssynspunkt, som Miljøstyrelsen påberåber sig – og som givetvis i en eller anden form er udtryk for gældende ret – navnlig at måtte finde anvendelse, hvor den nye erhverver ganske vist ikke oprindelig er skyld i forureningen, men dog medvirker til dens fortsættelse, for eksempel ved fortsat at anvende en utæt olietank. Derimod forekommer det mig umiddelbart tvivlsomt, om synspunktet kan finde anvendelse, hvor den nye ejer ved sin overtagelse nok er bekendt med forureningen, men ikke selv har mulighed for at bringe den til ophør eller standse den.«

Det kan for så vidt konstateres, at Ombudsmanden kun er indstillet på at tiltræde en succession i tilfælde af bevistvivl med hensyn til, hvem der har forårsaget forureningen, altså den samme betragtning, som anføres i den foran omtalte miljøankenævnskendelse.

Det anførte udelukker imidlertid ikke, at der efter omstændighederne kan iværksættes påbud overfor den nuværende ejer, selv om denne ikke er forurener, nemlig hvor der er grundlag for identifikation.

Identifikation kan komme på tale på grundlag af de samme betragtninger som er anført foran i kapitel 5.2.

Dette indebærer,

at hvis det kan lægges til grund, at formålet med overdragelsen af den forurenede ejendom til et køberselskab er at undgå miljøretlige krav,

at hvis selskaberne (forureneren og den nuværende ejer) har samme ejerkreds eller er moder- og datterselskab, samt

at hvis selskaberne drives som en enhed,

er det muligt, at påbud kan iværksættes overfor den nuværende ejer, selv om denne ikke er forurener.

Det må også i denne sammenhæng understreges, at identifikationsspørgsmålet må bedømmes ud fra de konkrete omstændigheder.

Det er i selskabsretten antaget, at en selskabsstiftelse kan tilsidesættes – altså at identifikation kan ske – hvis selskabsstiftelsen sker med det formål at omgå påtagne forpligtelser, jf. *Werlauff*: Selskabsret s. 753f.

Eksempelvis kan henvises til UfR 1909.644 SHD. Sagen handlede om en person, der ved ophøret af en ansættelse havde påtaget sig en konkurrenceklausul, der var bodsbehæftet. Han fandtes at være pligtig at betale boden, da konkurrerende virksomhed blev iværksat af et aktieselskab, der ganske vist formelt ejedes af hans broder, men som han dog havde en nær tilknytning til. Pligtsubjektet, altså den pågældende person, blev således identificeret med selskabet.

Endvidere kan henvises til UfR 1934.660 HD, der drejede sig om forbudet i næringsloven af 1931 mod detailhandel fra mere end ét fast forretningssted i en kommune. En fader og en søn, der hver for sig drev detailhandel, havde sammen med nogle dem afhængige personer drevet detailhandel gennem forskellige aktieselskaber. Højesteret udtalte blandt andet: »Når de tiltalte startede de her omhandlede forretninger i form af aktieselskaber, var det efter det oplyste, fordi de ad denne vej ville gøre det muligt at omgå forbuddet i næringslovens § 26 mod flere udsalgssteder ... drives forretningerne stadig således, at det er de tiltalte, der har den væsentligste indflydelse på driften og den væsentligste fordel af den«. Også her identificeredes altså.

Endelig kan nævnes UfR 1991.606 ØL. To personer havde købt et selskab, og i købekontrakten forpligtet sig til at anvende sælgerens fabrik som underleverandør. Få dage efter erfarede sælgeren, at de to købere via et af dem kontrolleret selskab havde købt en konkurrerende fabrik. Der blev nedlagt fogedforbud mod de to købere personligt. Landsretten udtalte blandt andet: »Uanset at et forbud mod handlinger foretaget af en virksomhed, der drives i selskabsform, normalt bør rettes mod virksomheden som juridisk person ved dens ledelse, ..... må (det) være muligt at rette en forbudsforretning mod virksomhedens ejere, når disse har en bestemmende indflydelse på virksomheden og har indgået forpligtelser på virksomhedens vegne«.

Også her må det understreges, at de omtalte eksempler fra retspraksis ikke vedrører identifikationsspørgsmålet i relation til påbud. Afgørelserne har imidlertid interesse, derved at de dokumenterer, at domstolene ikke accepterer selskabsstiftelse og virksomhed i selskabsform, når denne har til formål at befri ejere og tilsvarende med afgørende indflydelse fra påtagne forpligtelser.

### ***Nuværende brugere***

I den foran omtalte kommentar til Rockwool-dommen strejfer *Poul Sørensen* identifikation af den nuværende ejer med den nuværende bruger, der har forurennet («En ejer kan for eksempel også tænkes gjort ansvarlig for en forurening, der er sket ved en lejers brug af ejendommen»).

I virkeligheden er der måske ikke tale om et rent identifikationsproblem, men snarere problemet om, hvem der er forurener.

Der kan med betydelig vægt anføres den betragtning, at forureneren ikke alene er den ejer, der fysisk har foretaget de forurenende aktiviteter, men også den ejer, der har udlejet ejendommen til en forurener.

I det omfang en ejer har pligt til ikke selv at forurene sin ejendom, har han vel også en pligt til at sørge for, at ejendommen ikke udlejes eller bortforpagtes til en bruger, der forurener. Det vil kunne karakteriseres som culpøst, at der udlejes eller forpagtes til en lejer/forpagter, der forurener, hvis dette ikke påtales.

Efter omstændighederne bør der kunne ske identifikation mellem den nuværende ejer og dennes forurenende bruger.

Dette kan komme på tale under de foran omtalte betingelser, nemlig når det må antages, at etableringen af et brugerselskab er sket for at undgå de miljøretnlige pligter, når selskaberne har samme ejerkreds eller hører til samme koncern, samt når selskaberne drives som en enhed.

Fordelen ved at have identifikationsmuligheden ved siden af betragtningen om, at ejeren er forurener ved at udleje eller bortforpagte til den forurenende bruger er, at man i så fald bliver fri for at skulle vurdere, om ejeren faktisk havde mulighed for at forhindre sin bruger i at forurene.

## **5.4 Identifikation med konkursbo (massekravsproblemet)**

### ***Selvhjælpshandlinger på grundlag af påbud***

Tages ejeren af en forurennet ejendom under konkursbehandling, kan krav anmeldes i konkursboet. Dette gælder også miljøretnlige krav.

Formålet med konkursbehandlingen er at fordele værdierne ligeligt blandt kreditorerne, men den praktiske erfaring er, at der sjældent bliver tale om nævneværdig fyldestgørelse, om overhovedet nogen.

Af den grund, og fordi behandlingen af konkursboer ofte forløber over adskillige år, vil der i mange tilfælde være behov for iværksættelse af lovliggørelsesforantaltninger på det offentliges foranledning efter bestemmelserne i mbl. §§ 69 og 70. Overvejelser i så henseende rejser spørgsmålet, om der er mulighed for at gøre tilbagesøgningskravet i anledning af iværksatte selvhjælpshandlinger gældende ikke blot som simpelt krav, men som massekrav, altså som et krav om en boomkostning.

Grundlaget herfor er konkurslovens § 93:

»Forud for anden gæld betales i lige forhold:

....

3. Gæld, der pådrages boet under dets behandling ...«.

Den nævnte bestemmelse indebærer, at massekrav kun er krav, der er stiftet i konkursperioden, eller som konkursboet har tiltrådt.

Det er indlysende, at hvis konkursboet har opretholdt driften af fallentens virksomhed, og som led heri forårsaget forureningen eller i hvert fald en ikke uvæsentlig del af den, er konkursboet selv miljøretligt ansvarlig, og de miljøretlige krav kan gøres gældende med massekravsstatus.

Også selv om konkursboet har indstillet driften af fallentens virksomhed, er konkursboet som grundejer underkastet den almindelige pligt til ikke at forurene. Er forureningen indtrådt eller væsentligt blevet forværret i konkursboets ejertid, er konkursboet forurener med den konsekvens, at håndhævelsesskridt, herunder påbud, kan iværksættes i forhold til konkursboet og forlanges opfyldt med massekravsstatus.

Problemet opstår, hvis konkursboet har indstillet virksomheden og ikke bidraget væsentligt til forureningen.

Konkursboet kan i så fald ikke være adressat for påbud, idet konkursboet ikke er »den ansvarlige«, jf. mbl. § 69, stk. 1, nr. 2. Ej heller de foran omtalte identifikationssynspunkter kan føre til iværksættelse af påbud i forhold til konkursboet, idet der ikke er det fornødne interessesammenfald og den fornødne identitet mellem forureneren og konkursboet.

Det må ikke overses, at konkursboet netop ikke kan sidestilles med fallenten (eller fallentens ejere), idet konkursboet er identisk med kreditorerne.

Bortset fra de tilfælde, hvor konkursboet selv er forurener, er der kun to muligheder for gennem lovændring at sikre det offentlige en fyldestgørelse forud for kreditorerne: Etablering af et særligt konkursprivilegium for det offentlige eller etablering af en særlig sikkerhedsret i ejendommen.

I førstnævnte henseende er problemet, at et væsentligt hensyn i forbindelse med udarbejdelsen af den nugældende konkurslov var et ønske om afskaffelse af de tidligere privilegier for offentlige krav, jf. Betænkning nr. 423 (1966) om konkursordenen s. 20-24.

I sidstnævnte henseende kan der henvises til den udpantningsret, der gælder efter mbl. § 70, stk. 2. Denne udpantningsret er imidlertid uden fortrinsret, og en henvisning til § 70, stk. 2, kan derfor ikke være et argument for en sikkerhedsret, der går forud for øvrige kreditorer.

Hertil kommer, at Affaldsudvalget ved udarbejdelsen af forslaget til affaldsdepotloven foreslog en generel udpantningsret med fortrinsstilling i konsekvens af udvalgets forslag om et objektivi grundejeransvar. Forslagene herom udgik imidlertid, inden lovforslaget blev fremsat.

### ***Selvhjælpshandlinger uden påbud***

Selvhjælpshandlinger for den ansvarliges regning efter mbl. § 70, stk. 1, gælder også i forhold til konkursboer. Konkursboer har imidlertid ikke noget særligt ansvar, og tilbagesøgningsomkostningerne kan efter konkurslovens § 93 ikke søges fyldestgjort som massekrav.

Der kunne være anledning til at overveje at udstyre udpantningsretten efter § 70, stk. 2 med fortrinsstilling, men da dette ikke indebærer identifikationsovervejelser, skal dette spørgsmål ikke forfølges nærmere her.

## **5.5 Herreløse ejendomme**

### ***Påbud uden adressat***

Principielt har alle faste ejendomme en ejer.

Er ejeren en fysisk person, der afgår ved døden, vil der som altovervejende regel ske en overdragelse af ejendommen i forbindelse med afviklingen af dødsboet. Tilsvarende gælder, hvis ejeren er et selskab, der ophører ved likvidation eller konkursbehandling. Som led i denne overdrages ejendommen til en erhverver.

De senere års erfaringer viser imidlertid, at frygten for de problemer, der forårsages af jordforurening, medfører, at forurenede ejendomme i realiteten kan være uoverdragelige, for så vidt som ingen vil erhverve dem.

Problemet kan opstå på den måde, at det som led i bobehandlingen viser sig umuligt at afstå ejendommen til en erhverver. Er den hidtidige ejer ophørt med at eksistere, vil der for så vidt kunne tænkes ejendomme uden ejere.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen stillingtagen til, hvem der kan være adressat for påbud, hvis en forurenede ejendom ikke har nogen ejer, og der heller ikke er mulighed for udfærdigelse af påbud til andre forurenere eller dem, der kan identificeres hermed.

Da et påbud retligt må opfattes som en ved forvaltningsakt etableret handlepligt, savner et påbud imidlertid mening, hvis den forurenede ejendom ikke har nogen ejer, der kan efterkomme påbuddet, og der heller ikke er andre mulige adressater.

Den eneste mulighed, der i så fald er tilstede, er anvendelse af mbl. § 70, stk. 1, om selvhjælpshandlinger uden påbud.

### ***Inddragelse af herreløse ejendomme***

Som foran anført synes det eneste håndhævelsesmiddel, der kan være til rådighed i forhold til forurenede ejendomme uden ejer, iværksættelse af selvhjælpshandlinger.

Dette rejser spørgsmålet, om det offentlige kan inddrage herreløse ejendomme, der er forurenede. Formålet skulle være at inddrage den værdi, der fremkommer i forbindelse med en oprensning.

Jyske Lov 3-61 indeholder en bestemmelse, der forudsætter, at ejendom, der ikke er undergivet nogens ejendomsret, ejes af staten («det, som ingen mand ejer, det ejer kongen»).

Dette princip genfindes i hittegodslovens § 7, hvorefter indtægten ved salg af uafhængt hittegods efter fradrag af findeløn tilfalder statskassen. Princippet genfindes også i arvelovens § 71, hvorefter afdødes ejendele tilfalder staten, hvis der ikke er arvinger.

Iøvrigt er det uafklaret, hvorvidt bestemmelsen i Jyske Lov er udtryk for en i dag gældende almindelig retsregel om statens ejendomsret til ejerløse værdier.

## 6 Håndhævelse

### 6.1 Miljøbeskyttelsesloven

Reglerne om håndhævelse findes i Miljøbeskyttelseslovens kapitel 9.<sup>1)</sup> Som beskrevet i kapitel 1.3, fører kommunalbestyrelsen efter § 65 generelt tilsyn med, at regler og afgørelser efterkommes, og amtsrådet fører efter § 66 tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne, deponeringer i råstofgrave samt visse listevirksomheder.

Med § 65, stk. 3, og § 66, stk. 3, er det slået fast, hvem der fører tilsyn med forureninger fra ophørt virksomhed, herunder har pligt til at udføre selvhjælpshandlinger efter § 70.

Den administrative håndhævelse omfatter en række afgørelser af konstaterende karakter. *Konstaterende afgørelser træffes*, når en virksomhed indskræpes, at den skal overholde allerede fastsatte krav. Efter § 68 har tilsynsmyndigheden en forpligtelse i relation til overholdelse af loven, idet tilsynsmyndigheden skal foranledige ulovlige forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. I de fleste tilfælde vil tilsynsmyndigheden indskræpe de regler eller det vilkår, der er overtrådt, herunder påbyde en ulovlig aktivitet standset.

#### ***Retlig lovliggørelse***

Er der tale om et ulovligt anlæg eller ulovlig drift af virksomhed, kan lovliggørelse bestå i retlig lovliggørelse. Det betyder, at virksomheden eller anlægget efterfølgende godkendes. Dette betyder ikke, at der ikke samtidig indgives en politianmeldelse.

#### ***Fysisk lovliggørelse***

Tilsynsmyndigheden kan i øvrigt vælge en eller flere af de i § 69, stk. 1, nævnte reaktioner afhængig af det ulovlige forholds karakter og omfang. Det fremgår af lovbemærkningerne, at ligesom i mbl.'s kapitel 5 dækker udtrykket »virksomheder« også anlæg eller indretninger.

#### ***Forbud***

Efter mbl.'s § 69, stk. 1, nr. 1, kan tilsynsmyndigheden forbyde fortsat drift. Forbud anvendes overfor virksomheder, der vedblivende overtræder miljøkrav. Der er tale om en særdeles indgribende reaktion, og bestemmelsen anvendes kun i meget grove tilfælde.

#### ***Retablering eller fjernelse af ulovlig virksomhed***

Efter mbl.'s § 69, stk. 1, nr. 2, kan den ansvarlige for en ulovlig handling påbydes at genoprette den hidtidige tilstand. Bestemmelsen er navnlig relevant ved jordforureninger, hvor der kræves jordrensning eller bortgravning, og ved ulovlig deponering f.eks., hvor det deponerede kræves bortskaffet. Om bestemmelsens anvendelse jf. i øvrigt kapitel 4.1.7.

<sup>1)</sup> Se miljøstyrelsens vejledning nr. 12 i 1992 om *Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven*

### ***Selvhjælpshandling***

I mbl.'s § 69, stk. 1, nr. 3, er der hjemmel til, at tilsynsmyndigheden kan lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, hvis en virksomhed ikke retter sig efter det administrative håndhævelses-skridt. Der kan eksempelvis være tale om undersøgelser, som myndigheden udfører, efter at fristen for at efterkomme påbud er udløbet, eller oprensning efter en ulovlig forurening, som ikke er udført indenfor den påbudte frist. Myndighederne gennemfører ikke sjældent undersøgelser ved en selvhjælpshandling, men det sker relativt sjældent, når det handler om oprensning. Tilsynsmyndigheden har ingen pligt til at udføre sådanne selvhjælpshandlinger, og resultatet er ofte, at en forurening bliver liggende, hvis påbud om oprensning ikke efterkommes. Mange sager om forurening efter f.eks. ulovlig kabelafbrænding ender formentlig på denne måde.

Efter mbl.'s § 70 skal tilsynsmyndigheden i akutte sager foretage indgreb. Det er ikke afgørende, om der er tale om et ulovligt forhold. Afgørende er, at et øjeblikkeligt indgreb er påkrævet.

### ***Klage***

Afgørelser og indgreb efter § 69 og § 70 kan ikke påklages.

### ***Udpantningsret***

Der er udpantningsret for tilsynsmyndighedens udgifter til selvhjælpshandlinger efter mbl.'s §§ 69 og 70. Der er ingen retspraksis for rækkevidden af betalingsforpligtelsen efter § 70, dvs. om den ansvarlige for en forurening kan afkræves enhver udgift, som myndigheden har haft til at afværge forurening, eller om kravet er begrænset til udgifter, hvorom der kunne være meddelt påbud. Spørgsmålet har været prøvet i en sag ved fogedretten, hvor der var sket udlæg efter udpantningsloven. Fogedretten afviste efterfølgende sagen, og ophævede udlægget, under henvisning til, at det fandtes uhensigtsmæssigt, at den i sin karakter komplicerede sag var blevet indledt med et pantefogedudlæg, og at de tvister som den rummer, bør finde deres afgørelse i en retssags form.

### ***Straf***

Efter mbl.'s § 110, stk. 1, kan forurening af jord og grundvand ved overtrædelse af § 19 straffes med bøde, og tilsvarende gælder manglende efterkommelse af påbud og forbud og overtrædelse af vilkår i tilladelser og godkendelser. Efter stk. 2 kan straffen stige til hæfte eller fængsel i op til 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der 1) er voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor eller 2) opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

For manglende efterkommelse af påbud om oprensning vil tilsynsmyndigheden anmode anklagemyndigheden om at nedlægge påstand om tvangsbøder.

Der er stort set ingen domspraksis på straffeområdet i oprensningssager.

## 6.2 Håndhævelse af aftaler om oprydning

Frivillige aftaler om oprensning kan forekomme på affaldsdepoter, der er registreret efter depotloven, og på ejendomme, der ikke er omfattet af depotloven.

### *Affaldsdepoter*

Vil en grundejer ikke afvente undersøgelser eller afværgeforanstaltninger efter Miljøstyrelsens eller amtsrådets prioritering, kan denne selv iværksætte eller bekoste disse. Det kræver Miljøstyrelsens/amtsrådets tilladelse, jf. affaldsdepotlovens § 5, stk. 2 og 3. Arealet må først overgå til anden anvendelse eller bebygges, når det er frigivet hertil, jf. § 18. Er oprensningen fuldstændig, kan grunden afmeldes, og ellers kan den frigives på visse nærmere betingelser til en nærmere bestemt anvendelse, jf. § 17.

Frivillige aftaler om oprydning kan normalt ikke håndhæves efter miljølovgivningen. En frigivelse efter affaldsdepotlovens § 17, efter at der er sket oprensning i et eller andet omfang, må imidlertid kunne betragtes som vilkår i en tilladelse til ændret anvendelse, d.v.s. ikke en frivillig aftale. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang denne kan håndhæves, og om det er nødvendigt at træffe en formel afgørelse, hvor der fastsættes vilkår.

Et eksempel kan være, at arbejdet påbegyndes, men ikke gøres færdigt. Den der har søgt om frivillig oprensning kan i denne situation næppe forpligtes til at gøre arbejdet færdigt, ej heller ved fastsættelse af vilkår herom. Derimod vil overtrædelse af vilkår, som sikrer mod forureningens udbredelse formentlig kunne håndhæves efter mbl., hvis omgivelserne herved påføres ny forurening, jf. nedenfor.

Hvis afværgeforanstaltningerne ikke er i overensstemmelse med de fastsatte krav, hvis f.eks. forureningen ikke fjernes i det fastsatte omfang, vil der ved den senere anvendelse formentlig være tale om ulovlig ændret anvendelse efter § 18, som kan håndhæves efter depotlovens § 24. Retsvirkningen må iøvrigt være, at der ikke kan ske frigivelse, hvis vilkårene ikke er opfyldt.

Rent praktisk bør vilkår fastsættes formelt og indskærpes, når de ikke overholdes. Egentlig straf for overtrædelse af depotloven kan derimod kun komme på tale, hvis der sker ændret anvendelse.

Der findes ikke regler i depotloven om påbud eller selvhjælpshandlinger i forhold til den, der rydder op. I det omfang, jf. ovenfor, der er tale om overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, f.eks. ved at forureningen udbredes ved oplag af opgravet forurenede jord, vil reglerne i mbl., herunder om selvhjælpshandlinger kunne finde anvendelse. Dette må antages uanset bestemmelsen i depotlovens § 3, stk. 2, da der er tale om en ny forurening.

Er arealet ikke registreret vil der ikke kunne fastsættes vilkår for en frigivelse. Følger grundejeren imidlertid ikke myndighedernes anvisninger, må ejendommen registreres, og sagen herefter løses som beskrevet ovenfor.

***Ejendomme, der ikke er omfattet af affaldsdepotloven***

En oprydning, der sker på grundlag af en frivillig aftale mellem en privat og det offentlige, hvor forureningen ikke er omfattet af depotloven, kan i princippet ikke håndhæves. Myndighederne skal dog anvise bortskaffelsesmulighed for affald, herunder forurenet jord efter bekendtgørelse om bortskaffelse af affald. Der vil endvidere i nogle tilfælde kunne stilles vilkår til selve oprydningsarbejdet i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 19 i det omfang oprydningen vil medføre en fare for en anden, eller en yderligere fare for forurening af jord og grundvand. Sker der i forbindelse med oprensningen en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, eller efterlades arealet i en tilstand, hvor forureningen forværres, f.eks. ved, at forurening er frilagt og kan brede sig, eller forurenet jord pålægges på, og forurener f.eks. andre dele af ejendommen, vil håndhævelse kunne ske efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 og § 110, stk. 1.

## 7 Øvrig lovgivning

### 7.1 Miljøerstatningslov

(Dette kapitel er udarbejdet af Justitsministeriet.)

Ved lov nr. 225 af 6. april 1994 om erstatning for miljøskader er der gennemført almindelige regler om det civilretlige ansvar for miljøskader.

Loven pålægger visse særligt farlige eller forurenende virksomheder et *objektivt ansvar* for miljøskader, som forvoldes af virksomheden, d.v.s. et ansvar, der pålægges, uanset om skadevolder har begået fejl eller forømmelser. Det objektive ansvar gælder for virksomheder, der er angivet i et bilag til loven. Blandt disse kan nævnes virksomheder, der skal have en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven, visse landbrugsvirksomheder og virksomheder med nedgravede olietanke af en vis størrelse.

Det objektive ansvar gælder for skade, som forvoldes ved *forurening af luft, vand, jord og undergrund* som led i erhvervsmæssig eller offentlig aktivitet, der er anført i bilaget til loven, jf. lovens § 1, stk. 1.

Udtrykket »forurening« skal efter forarbejderne til loven fortolkes på samme måde som i miljøbeskyttelsesloven, således at der som udgangspunkt skal være sket en (væsentlig) forrykkelse af den økologiske balance, der går ud over, hvad der efter områdets karakter må forventes eller tåles.

Udtrykkene »jord, vand, luft og undergrund« anvendes tilsvarende i miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, nr. 1, og skal forstås meget bredt.

Reglerne gælder tilsvarende for forstyrrelse ved støj, rystelser og lignende, jf. § 1, stk. 2.

De *skader*, som er omfattet af loven, er angivet i § 2. Det drejer sig om personskade og tab af forsørger, tingsskade, andet formuetab og rimelige omkostninger til afværgelse eller forebyggelse af skade eller til genopretning af miljøet. Bestemmelsen er udformet i overensstemmelse med almindelige erstatningsregler.

Loven ændrer ikke ved det almindelige erstatningsretlige krav mellem den udøvede aktivitet og skaden.

Loven gælder kun for skader, der skyldes handlinger eller undladelser foretaget efter lovens ikrafttræden, jf. § 9. Loven omfatter derfor ikke tilfælde, hvor skaden blot viser sig efter lovens ikrafttræden.

Erstatning kan nedsættes eller bortfalde på grund af skadelidtes medvirken til skaden ved egen skyld eller på grund af accept af risiko, jf. lovens § 4.

Det objektive ansvar efter loven gælder ikke, hvis skaden skyldes, at virksomhedens aktivitet er udøvet i overensstemmelse med ufravigelige forskrifter, der er fastsat af en offentlig myndighed.

Det objektive ansvar påhviler visse kategorier af virksomheder, hvis aktiviteter er særligt farlige for miljøet.

Bilaget til loven omfatter navnlig de virksomheder, der efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 skal have en miljøgodkendelse. Bilaget omfatter endvidere virksomheder, der ikke skal have sådan godkendelse, men hvis branche er undergivet anden særlig miljøregulering, f.eks. autoværksteder. Bilaget omfatter desuden en række andre virksomheder, der ud fra en erstatningsretlig synsvinkel må anses for at indebære en væsentlig risiko for forurening, f.eks. virksomheder med tilladelse til udledning af spildevand til vandløb, søer eller havet, visse landbrugsvirksomheder og virksomheder med nedgravede olietanke på mindst 6.000 liter.

Det objektive ansvar gælder, uanset om de pågældende virksomheder er offentlige eller private.

Loven omfatter kun miljøskader, der forårsages direkte fra den pågældende virksomheds faste ejendom eller anlæg. Det gælder, uanset om virksomheden er ejer eller bruger af ejendommen eller anlægget. Sker der en miljøskade under transport uden for virksomhedens faste ejendom eller anlæg, vil virksomheden ikke ifalde ansvar efter loven.

Virksomheden er endvidere ikke ansvarlig, hvis skaden skyldes forhold, der ikke har nogen forbindelse med de særligt farlige eller forurenende aktiviteter, som er begrundelsen for, at virksomheden er omfattet af bilaget.

Lovens § 6 indeholder regler om forældelse af ansvaret for miljøskader. Erstatningskrav efter loven forældes 5 år efter den dag, da skadelidte fik eller burde have fået kendskab til skaden, skadevolderen og dennes opholdssted. Hvis forældelse ikke er indtrådt, fordi forældelsesfristen på 5 år har været afbrudt eller suspenderet, bortfalder erstatningskravet under alle omstændigheder senest 30 år efter den skadevoldende hændelse. Der gælder ikke regler om suspension af den 30-årige frist.

Loven indeholder ikke særlige regler om søgsmålskompetence. De almindelige regler om, hvilken kreds af personer der er berettiget til at rejse erstatningskrav, gælder således også med hensyn til krav om erstatning for miljøskader.

I det omfang, miljømyndighederne efter reglerne i miljøbeskyttelseslovgivningen har ret eller pligt til at foretage afværgeforanstaltninger eller genopretning af miljøet, jf. herved navnlig miljøbeskyttelseslovens §§ 69-70, vil myndighederne efter almindelige regler kunne fremsætte krav om erstatning efter reglerne i lov om erstatning for miljøskader.

Ifølge lovens § 7 begrænser loven ikke skadelidtes adgang til erstatning på andet grundlag. Dette indebærer bl.a., at de almindelige erstatningsregler fortsat gælder ved siden af lovens regler om objektivt ansvar.

## 7.2 Byggeloven

(Dette kapitel er udarbejdet af Bygge- og Boligstyrelsen.)

### **Opbygning og formål**

Byggelovgivningen består af byggeloven (L.bek. 357 af 3. juni 1993, som ændret ved L. 362 af 14. juni 1995) og 2 bygningsreglementer. Bygningsreglementerne er udstedt med hjemmel i byggelovens § 5. Det gældende bygningsreglement er bygningsreglement 1995, som er trådt i kraft den 1. april 1995, og bygningsreglement for småhuse, som er trådt i kraft den 1. april 1985.

Byggeloven er en rammelov, hvis formål først og fremmest er at sikre, at bebyggelse udføres og indrettes, så den frembyder tilfredsstillende tryk- og sikkerhed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, og at bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet og vedligeholdes forsvarligt.

Byggeloven indeholder de grundlæggende regler og principper, men meget få detailkrav. De detaljerede tekniske forskrifter til udførelse og indretning af bygninger, højde- og afstandsforhold, krav til ansøgning om byggetilladelse og anmeldelser, gebyrkrav o.lign. findes i de to bygningsreglementer.

### **Byggelovens anvendelsesområde**

Byggeloven har et bredt anvendelsesområde (§ 2).

Den finder anvendelse ved:

- a) opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse,
- b) ombygning og andre væsentlige forandringer i bebyggelse (men ikke ved almindelige reparations- eller vedligeholdelsesarbejder efter naturligt slid og ælde),
- c) ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til byggelovgivningen, og
- d) nedrivninger af bebyggelse.

Byggelovgivningen gælder for:

- alle egentlige bygninger (uanset størrelse),
- faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse derpå er begrundet i de hensyn (især sikkerhed, sundhed og brand), som loven tilsigter at varetage, og
- transportable konstruktioner, som ågtes gjort til genstand for en bygningsmæssig udnyttelse, som ikke er af rent forbigående art.

Byggeloven finder også anvendelse på bebyggede ejendommers ubebyggede arealer (§§ 7 og 14) og på terrænændringer m.v. (§§ 12 og 13).

Et af lovens hovedprincipper er, at en bygning, der er lovligt opført efter de byggeforskrifter, der var gældende på opførelsestidspunktet, ikke senere kan blive mødt med krav om at opfylde nye skærpede forskrifter. Skal dette kunne ske, skal der være udtrykkelig hjemmel til at anvende bestemmelserne på eksisterende byggeri, der ikke undergår ændringer eller ombygninger. Sådanne hjemler findes bl.a. for ubebyggede arealer (§ 7, stk. 2), ved fundering, udgravning og andre terrændreguleringer

(§ 12), for mangler ved bebyggelse og ubebyggede arealer (§ 14) og ved fareforvoldende mangler ved bebyggelse (§ 18).

### **Håndhævelse**

Bebyggelse, ejendommens ubebyggede arealer og derpå værende indretninger skal holdes i forsvarlig stand, så de ikke frembyder fare for ejendommens beboere eller andre eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler (§ 14).

Det er kommunalbestyrelsen, der i sagsbehandlingen skal påse, at byggeloven og bygningsreglementerne overholdes (§ 16A, stk. 1). Kommunalbestyrelsen skal endvidere påse, at påbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer overholdes (§ 16A, stk. 2).

Det påhviler kommunalbestyrelsen at søge et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning (§ 16A, stk. 3).

Efterkommer ejeren eller brugeren ikke et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold, kan det ved dom pålægges ham inden en fastsat frist under tvang af fortløbende bøder at berigtige forholdet (§ 17, stk. 2).

Pligten til at lovliggøre kan endvidere gennemtvinges efter retsplejelovens kapitel 45 samt § 997.

Det følger af byggelovens § 17, stk. 3, at kommunalbestyrelsen også kan foretage det nødvendige til forholdets berigtigelse på ejerens eller brugerens bekostning, når et ved dom meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold ikke efterkommes rettidigt og inddrivelse af tvangs bøder ikke kan antages at føre til, at påbuddet efterkommes.

Såfremt der som følge af mangler ved ejendommen opstår fare for ejendommens beboere eller andre, jf. § 14, kan kommunalbestyrelsen kræve, at bebyggelsen og omkringliggende arealer og bebyggelser i nødvendigt omfang afspærres og rømmes (§ 18, stk. 1).

(Se Advokatrådets forbehold vedr. fortolkningen af byggelovens § 14 i slutningen af dette afsnit.)

Efterkommes et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om at afhjælpe mangler, der frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, ikke inden for den fastsatte tid, har kommunalbestyrelsen i medfør af § 18, stk. 2 endvidere beføjelser til straks at lade de pågældende arbejder udføre for ejerens bekostning.

### **Bebyggelser på forurenede grunde**

Af bygningsreglement 1995, kapitel 11.4.3, stk. 1 fremgår, at forurening fra tidligere lossepladser, gasværker, forurenede industrigrunde o.lign. ikke må give anledning til et sundheds- eller sikkerhedsmæssigt utilfredsstillende indeklima.

Bygningskonstruktioner mod undergrunden skal derfor udføres såvel lufttæt som diffusionstæt, såfremt grunden bebygges, uden at forureningen i jorden er fuldstændig oprenset. I særlige tilfælde, hvor grunden

inden bebyggelse ikke oprenses, delvis af hensyn til beskyttelse af undergrunden og de øvrige jordlag, kan kommunalbestyrelsen stille yderligere krav.

Forureninger fra undergrunden, der siver ind i en eksisterende bygning, og dermed giver anledning til sundheds- eller sikkerhedsmæssige mangler ved ejendommen, omfattes af byggelovens § 14.

Afhjælpning af sådanne mangler kan ske ved, at kommunalbestyrelsen meddeler påbud om afhjælpning (§ 16A, stk. 3, §§ 17 og 18).

Vurderingen af, hvilke arbejder der i det enkelte tilfælde bliver nødvendige for at fjerne manglen eller faren, foretages af kommunalbestyrelsen. Vejledende er der overfor kommunerne peget på følgende foranstaltninger:

- Tætning af bygningskonstruktioner mod grunden og omkring rør- og ledningsføringer,
- Tætning af kloaksystemet,
- Forøgelse af ventilation i krybekælder, kælderrum, opholdsrum og drænlæg, og
- Montering af automatisk gasdetektor (ved metangas).

#### ***Forholdet til anden lovgivning***

I bygningsreglementerne er fastsat bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele tilladelser, før der er meddelt nødvendige tilladelser efter anden lovgivning til det ansøgte, jf. § 16, stk. 3.

I bygningsreglement 1995, kapitel 1.8, er anført den anden lovgivning, der skal iagttages. Det gælder bl.a. lov om planlægning, lov om miljøbeskyttelse, lov om affaldsdepoter m.v. Bestemmelsen vedrører både byggearbejder, der kræver byggetilladelse, og byggearbejder, som kan udføres efter en anmeldelse til kommunalbestyrelsen.

#### ***Klageregler***

Kommunalbestyrelsens afgørelser kan, for så vidt angår retlige spørgsmål, påklages til statsamtet. I Københavns og Frederiksberg kommuner til Bygge- og Boligstyrelsen (§ 23).

Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende (§ 24).

Klage over et meddelt påbud fritager ikke for at efterkomme dette, medmindre klagemyndigheden bestemmer, at en klage skal have opsættende virkning (§ 24, stk. 3).

Søgsmål skal anlægges inden 6 måneder efter den dag, beslutningen er meddelt den pågældende (§ 25).

#### ***Straf***

Overtrædelser af byggeloven og bygningsreglementerne kan straffes med bøde (§ 30).

Advokatrådet og Ellen Margr. Basse har ønsket at pege på, at Bygge- og Boligstyrelsens fortolkning af byggelovens § 14 er tvivlsom i relation til

at betragte forureninger fra undergrunden, der siver ind i en eksisterende bygning og dermed giver anledning til sundheds- eller sikkerhedsmæssige mangler ved ejendommen, som omfattet af bestemmelsen. Disse medlemmer peger ligeledes på, at der ikke foreligger eksempler fra domstolene, og som følge heraf finder de, at det er tvivlsomt, om der er hjemmel til påbud om afhjælpning til grundejeren i en sådan situation.

### 7.3 Planloven

En beskrivelse af planlovgivningen i relation til forurenede arealer.

#### *Hidtidig regulering af forurenede arealer i planlægningen*

I arealplanlægningen har de forurenede arealer været erkendt som et påtrængende problem i fastlæggelsen af, hvad disse arealer kunne anvendes til.

Ønsket om at lægge restriktioner på anvendelsen af forurenede arealer i planlægningen udsprang af erkendelsen af, at der var både sundheds- og miljømæssige problemer forbundet med disse arealer, ligesom der var en stærk samfundsmæssig og økonomisk interesse i ikke at anvende disse områder til byggeri, som senere viste sig at være til hinder for en effektiv oprydning. Kommuner og amter havde en ret indgående viden om konstaterede og formodede forureninger, men savnede muligheder for at kunne gribe ind overfor den enkelte grundejer og bruger.

Som et led i den obligatoriske revision hvert 4. år af regionplanerne blev der i 1985 optaget følgende retningslinie i regionplanerne: »Der må kun indrettes forureningsfølsom bebyggelse/funktion på områder, hvor der tidligere har været lossepladser, eller har været foretaget deponering af eller forurening med olie- og kemikalieaffald, såfremt det ved undersøgelser over for amtsrådet er godtgjort, at den fremtidige anvendelse kan anses for sundheds- og miljømæssigt forsvarlig.«

Optagelsen af retningslinien skete som følge af »den statslige udmelding« til revisionen i 1985. Om begrebet henvises til beskrivelsen nedenfor.

I forbindelse med 1989-revisionen skete der en stramning af regionplanretningslinierne, således at amtsrådene gennem deres indsigt med lokalplanlægningen kunne hindre bebyggelse, hvor der var mistanke om tidligere affaldsdepoter.

I 1990 blev den nye affaldsdepotlov vedtaget. Efter denne lov blev det forbudt at bygge eller ændre anvendelse, medmindre arealet blev frigivet til formålet efter en miljø- og sundhedsmæssig vurdering. Dermed blev regionplanretningslinier om byggeri på ejendomme, der er registreret efter affaldsdepotloven, overflødiggjort.

Det efterlod imidlertid problemet med »mistankeområderne« uløst. Det er såvel Miljøstyrelsens som Landsplanafdelingens opfattelse, at der ikke er hjemmel, hverken i affaldsdepotloven eller i planloven, til at regulere arealer, hvor der ikke er konstateret en forurening, men hvor der blot som følge af arealets anvendelse igennem tiderne består en mistanke om, at arealet er eller kan være forurenede.

En sådan problemstilling har været forelagt for Naturklagenævnet.

En lokalplan indeholdt en bestemmelse om, at der ikke måtte »ske ændret anvendelse eller opføres ny bebyggelse, før end det ved undersøgelser og evt. oprydning findes godtgjort, at ændret anvendelse/bebyggelse er miljø- og sundhedsmæssigt forsvarlig«. Bestemmelsen havde baggrund i, at de omfattede ejendomme var kortlagt som muligt forurenede efter affaldsdepotloven. Ved afgørelse af 14. april 1994 (j.nr. 33/0011) statuerede Naturklagenævnet, at der ikke hverken i planlovens § 15, stk. 2, nr. 15, eller i andre af lovens bestemmelser var hjemmel til en sådan lokalplanbestemmelse.

Der er som tidligere omtalt en hjemmel i depotloven, som pålægger ejer eller bruger af et areal, hvor der opdages et depot, at melde dette til kommunalbestyrelsen, ligesom et bygge- eller jordarbejde skal standses, hvis der konstateres forurening af jorden, indtil det kan frigives efter lovens regler.

I den statslige udmelding til 1993-revisionen, der blev sendt ud til amterne i februar 1992, står der under punktet: »Planlægning af arealer, der er/kan være forurenede af affaldsdepoter. Lov om affaldsdepoter forventes ændret i den kommende folketingssamling, og det vil i denne forbindelse blive afklaret, hvorledes de planlægningsmæssige problemer kan løses.«

Den statslige udmelding til regionplanrevisionen 1997, der forventes udmeldt i foråret 1997, har bl.a. til formål at fastsætte retningslinier for amternes udpegning af områder med: »særlige drikkevandsinteresser«, »drikkevandsinteresser« og »begrænsede drikkevandsinteresser«. Udpegningen skal bl.a. bruges som redskab til prioriteringen af oprydninger af affaldsdepoter m.m. Denne udmelding indeholder ikke i øvrigt særligt fastsatte retningslinier om planlægning af arealer, der er eller kan være forurenede.

Landsplanafdelingen og Miljøstyrelsen har overvejet at anbefale amtsråd og kommunalbestyrelser, at oplysninger om forhold, der kunne tyde på en mulig forurening af et areal, kommer til at fremgå af den lovpligtige redegørelse til lokalplaner – sammen med oplysninger om, hvilke konsekvenser det kan få for en bygherre, hvis byggeriet bliver stoppet efter depotloven. Et udkast til en sådan anbefaling er blevet sendt til Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Amtsrådsforeningen ønskede Justitsministeriets vurdering af de eventuelle erstatningsretlige konsekvenser af en sådan angivelse af mistankearealer i lokalplanerne. Efter aftale mellem Justitsministeriet og Miljøstyrelsen vil spørgsmålet blive behandlet i Jordforureningsudvalget i relation til et fremtidigt kortlægningssystem.

### ***Lov om planlægnings virkemidler i forhold til reguleringen af forurenede arealer***

Decentralisering af kompetencen til at bestemme indholdet af planlægningen er et hovedprincip i planloven. Samtidig er miljøministeren »ansvarlig for den sammenfattende fysiske planlægning«, jf. § 2. Det skal forstås således, at miljøministeren kun griber ind i amtsrådenes og/eller kommunernes planlægning for at varetage nationale interesser.

### **Miljøministerens ansvar og beføjelser**

Miljøministeren er ansvarlig for den sammenfattende fysiske planlægning, jf. § 2. Den sammenfattende fysiske planlægning foretages af amterne, og det er de 14 amters og Københavns og Frederiksbergs kommuners regionplaner, som tilsammen udgør den »sammenfattende fysiske planlægning«.

Miljøministerens beføjelser:

#### *Landsplandirektiver m.v. jf. § 3*

§ 3. »Miljøministeren kan, til varetagelse af de landsplanmæssige interesser, herunder til sikring af kvaliteten i planlægningen, fastsætte regler for anvendelsen af lovens beføjelser og for indholdet af planlægningen efter loven.«

Derudover kan ministeren »i særlige tilfælde« pålægge amter og kommuner, evt. inden for en bestemt tidsfrist, når det er nødvendigt for at sikre overordnede interesser, herunder gennemførelse af samfunds nødvendige projekter, at tilvejebringe planer med et nærmere bestemt indhold. Ligeledes »i særlige tilfælde« kan ministeren beslutte at overtage amters og kommuners beføjelser efter loven i sager, der berører andre myndigheders lovbestemte opgaver eller har større betydning.

Miljøministeren har i årenes løb udstedt en række såkaldte »landsplandirektiver« (cirkulærer), som gav forskrifter for amternes regionplanlægning. En del er udstedt efter anmodning fra andre ministre.

Et andet instrument i varetagelsen af nationale interesser er den såkaldte »statslige udmelding«, hvor de statslige myndigheder tilkendegiver over for amterne, hvilke statslige interesser de bør varetage i deres regionplanlægning. Den statslige udmelding har ikke en retligt bindende karakter, men må forstås således, at såfremt amterne planlægger i overensstemmelse med udmeldingen, så vil deres planlægning ikke komme i strid med statslige interesser. En anden planlægning vil i de fleste tilfælde medføre indsigelse fra statslig side, og indsigelsen vil være at opfatte som indledning til drøftelse mellem stat og amt om at finde en løsning. En regionplan kan ikke endeligt vedtages, før ministeren har hævet sin indsigelse, jf. §§ 28 og 29.

Det er en klar forudsætning, at disse myndigheder har hjemmel i deres lovgivning til at stille krav til indholdet af planlægningen, medmindre planloven indeholder fornøden hjemmel. Det gælder både for indholdet af den statslige udmelding og af landsplandirektiverne.

### **Ingen handlepligt**

I medfør af planloven kan der fastsættes bindende regler for den fremtidige anvendelse af et areal. Planlægningen bliver først retligt bindende over for grundejerne ved, at kommunerne udarbejder lokalplaner, som yderligere detaljerer kommuneplanen. Lokalplaner tinglyses på den enkelte ejendom, som er omfattet af en lokalplan.

En anvendelsesbestemmelse kan være ganske indgribende for den enkelte grundejers brug af sin ejendom. Men en lovlig anvendelse af en ejendom kan fortsætte, selv om den ikke er i overensstemmelse med en senere vedtaget lokalplan. Først når ejeren ønsker at ændre anvendelsen

af sin ejendom, skal det ske i overensstemmelse med lokalplanen. En senere ejer kan ligeledes fortsætte den oprindelige anvendelse.

Der er for så vidt ikke noget til hinder for, at en kommune i redegørelsen til sin kommuneplan tilkendegiver, at den prioriterer det højt at få ryddet op på de arealer, der er forurenede. Problemet er, at dette ønske ikke kan realiseres, hvis ikke der er hjemmel i anden lovgivning til at rydde op på kommunens bekostning eller til at påbyde borgerne at fjerne forureningen.

### ***Arealplanlægning er erstatningsfri regulering***

Den regulering, der sker ved lokalplaner af den enkelte ejers ejendom, anses som udgangspunkt for at være erstatningsfri regulering. Planloven giver i nogle få tilfælde den enkelte ejer mulighed for at forlange sin ejendom overtaget af kommunen, hvis lokalplanlægningen medfører, at ejeren ikke mere kan udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde. I planloven er der foreskrevet en overtagelsespligt, hvis en kommune udlægger et areal til offentligt formål, eller hvis det i en lokalplan er bestemt, at en bygning ikke må nedrives uden kommunalbestyrelsens tilladelse, og tilladelse nægtes. Også en bestemmelse om helt eller delvist forbud mod større byggeri kan føre til et berettiget krav om overtagelse, jf. §§ 48 og 49. *Planlægning kan dog også få karakter af ekspropriation.*

Bestemmelserne er udtryk for en »beskyttelse« af den enkelte grundejer. Det antages i teorien, at bestemmelserne vil kunne anvendes analogt på andre tilfælde, hvor en planbestemmelse om anvendelsen af en ejendom er af en yderst speciel eller intens karakter, jf. den kommenterede kommuneplanlov 3. udgave 1989, side 367 ved Bendt Andersen og Ole Christiansen samt Anne Birte Boeck: Lov om planlægning 1994, side 279. Spørgsmålet om, hvor langt der kan gå i reguleringen af den enkelte forurenede ejendom, uden at det udløser erstatning, synes nu afgjort med depotloven.

### ***Sammenfatning***

Arealplanlægningen er et afgørende led i amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes politik for den fremtidige udvikling i et givet område. Den er også et middel for miljøministeren til at påvirke udviklingen i brugen af landets areal generelt. Den er samtidig et politisk og retligt styringsinstrument.

Planloven er først og fremmest den formelle ramme omkring de ansvarlige myndigheders fastlæggelse af, hvad et givet geografisk areal skal anvendes til.

Planloven pålægger amtsråd og kommunalbestyrelser at gå i en dialog med befolkningen om indholdet af planlægningen. Dertil fastlægger den en procedure for planers udarbejdelse og vedtagelse. Når en plan er vedtaget, er befolkningen bekendt med myndighedernes fremtidige areal-dispositioner.

En fastlæggelse af indholdet af planlægningen vil undertiden behøve hjemmel i anden lovgivning. Dette gælder f.eks., hvis baggrunden for en givet arealplanlægning er at finde i hensyn, der alene varetages gennem anden lovgivning. Manglende hjemmel i særlovgivningen forhindrer her

miljøministeren i at fastsætte regler for indholdet af planlægningen for det givne emne. På samme måde skal amtsråd og kommunalbestyrelser overholde særlovgivningen, når de udarbejder regionplaner og kommune- og lokalplaner. En del af denne særlovgivning bliver administreret af amter og kommuner. Det gælder f.eks. i høj grad for bygge-, miljø- og naturlovgivningen.

På samme måde forudsætter en regulering af anvendelsen i planlægningen af forurenede arealer en definition af begrebet i særlovgivningen. Det er ligeledes i særlovgivningen, at der tages stilling til, hvordan de ansvarlige myndigheder og borgerne skal forholde sig i spørgsmålet om eventuelle begrænsninger i anvendelsen af forurenede/måske forurenede områder, registrering, oprensning og betaling herfor.

Depotloven er nu hjemmelen i så henseende.

## 7.4 Produktansvarsloven

(Dette kapitel er skrevet af Justitsministeriet)

Produktansvarsloven gælder for det ansvar, der påhviler en producent og en mellemhandler for skade forårsaget af en defekt ved et produkt, jf. lovens § 1:

For at der kan ifaldes erstatningsansvar efter loven, skal der foreligge *skade på en person eller ting*, som er forårsaget af et *produkt* på grund af en *defekt* ved produktet.

Produktansvarsloven begrænser ikke – bortset fra lovens særlige forældelsesregler vedrørende produktskade, jf. nedenfor – skadelidtes adgang til erstatning efter almindelige regler om erstatning i eller uden for kontrakt, eller i medfør af regler, som er fastsat i eller i henhold til anden lovgivning.

*Tingsskade* omfatter skader på alle formuegoder, som er erstatningsretligt værnede, herunder fast ejendom, men kun såfremt tingen efter sin art sædvanligvis er beregnet til privat brug og skadelidte hovedsagelig har anvendt den i overensstemmelse hermed. Produktansvarsloven omfatter således for så vidt angår tingsskade kun »forbrugerting«.

Erhvervstingsskade, f.eks. skade på en landmands besætning, en fabrikkants maskiner m.v., er ikke omfattet af loven.

Skade på ting, som efter deres art kan benyttes både privat og erhvervsmæssigt, er omfattet af loven, hvis skadelidte hovedsagelig har anvendt tingen ikke-erhvervsmæssigt.

Spørgsmålet om produktansvarslovens anvendelse på skader på jord har, Justitsministeriet bekendt, endnu ikke foreligget i retspraksis.

Begrebet *produkt* omfatter enhver løsøregenstand. Det er uden betydning, om løsøregenstanden er forarbejdet eller er et naturprodukt. Lovens løsørebegreb er videre end det, der ellers anvendes i lovgivningen, idet det også omfatter genstande, der indgår som bestanddel af en fast ejendom.

Efter Justitsministeriets opfattelse må en olietank anses for et produkt i lovens forstand, uanset om tanken er nedgravet.

Hvorvidt forurenede jord, der flyttes fra en lokalitet til en anden, er omfattet af produktansvarsloven, finder Justitsministeriet, at det i de fleste tilfælde vil være tvivlsomt, om der kan fastlægges et ansvar efter loven, idet dette forudsætter, at den der flytter jorden, er en »producent« eller »mellemandler«, som nævnt i lovens § 4. Er der tale om en producent, er denne desuden ikke ansvarlig, hvis han beviser, at han ikke har brugt produktet i omsætning, jf. lovens § 7. Endvidere omfatter loven kun skade på personer og på ting, som efter deres art sædvanligvis er beregnet til ikke-erhvervsmæssig benyttelse og hovedsageligt er anvendt af skadelidte i overensstemmelse hermed, jf. lovens § 2.

Et produkt lider af en *defekt*, når det ikke frembyder den sikkerhed, som med rette kan forventes, jf. lovens § 5. Ved bedømmelsen heraf tages hensyn til alle omstændigheder, navnlig til produktets markedsføring, den anvendelse af produktet, som med rimelighed kan forventes, og tidspunktet, da produktet er bragt i omsætning.

Et produkt anses ikke for defekt, blot fordi der senere er bragt et bedre produkt i omsætning.

Spørgsmålet om, hvorvidt et produkt er defekt, må afgøres efter generelle objektive kriterier og uafhængigt af den skadelidtes egen opfattelse af produktets anvendelsesmuligheder.

Et produkt vil som udgangspunkt altid blive anset for defekt, hvis det ikke opfylder offentlige sikkerhedsforskrifter eller godkendelseskrav.

Begrebet defekt i lovens forstand er forskelligt fra købelovens mangelsbegreb. Det er derfor ingen betingelse for at ifalde produktansvar efter loven, at produktet lider af en mangel i køberetlig forstand.

Ansvar efter loven påhviler *producenten*. Som producent anses den, der fremstiller et færdigt produkt, et delprodukt eller en råvare, den der frembringer eller indsamler et naturprodukt, samt den der ved angivelse på produktet udgiver sig for at være producent, jf. lovens § 4. Ansvar for defekt ved et færdigt produkt kan pålægges råvare- og delproducenter, hvis skaden skyldes en defekt ved det produkt, som er leveret af disse.

Som producent anses desuden den, der som led i sin erhvervsvirksomhed indfører et produkt i EU med henblik på videresalg, udlejning, leasing eller anden form for omsætning.

Producenten ifalder ansvar for produktskade på *objektivt grundlag*, d.v.s. uanset om producenten har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser.

*Mellemhandlere* hæfter for produktansvar umiddelbart over for skadelidte og senere mellemhandlere i omsætningskæden. Som mellemhandler anses den, som uden at være producent erhvervsmæssigt bringer et produkt i omsætning.

Efter lovens § 6, stk. 2, påhviler det skadelidte at føre *bevis* for skaden, defekten og årsagsforbindelsen mellem defekten og skaden.

Efter lovens § 9 kan erstatning *nedsættes eller bortfalde*, hvis skadelidte har medvirket til skaden ved forsæt eller uagtsomhed.

Bestemmelsen omfatter såvel egen skyld som accept af risiko.

ovens § 7 indeholder en række *ansvarsfrihedsgrunde* for producenten. Producenten er ansvarsfri, hvis denne fører bevis for, 1) at denne ikke har bragt produktet i omsætning, 2) at produktet af denne ikke er fremstillet m.v. erhvervsmæssigt, 3) at defekten skyldes overholdelsen af ufravigelige offentlige forskrifter, eller 4) at det på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor produktet blev bragt i omsætning, ikke var muligt at opdage defekten.

Producenten er endvidere ikke ansvarlig, hvis det må antages, at defekten først er opstået efter, at produktet er bragt i omsætning.

Erstatningskrav for produktskade *forældes* 3 år efter den dag, da skadelidte har fået eller burde have fået kendskab til skaden, defekten og vedkommende producents navn og opholdssted, jf. lovens § 14, stk. 1.

Kravet forældes dog senest 10 år efter den dag, da producenten bragte produktet i omsætning, jf. lovens § 14, stk. 2.

Lovens forældelsesfrister kan afbrydes efter reglerne i lov om forældelse af visse fordringer (1908-loven).

I arbejdsgruppen rejste man spørgsmålet om *produktansvarslovens* anvendelse på en række konkrete situationer, hvor forurenede jord flyttes fra en lokalitet til en anden.

Justitsministeriet finder, at det i de fleste af sådanne tilfælde vil være tvivlsomt, om der kan fastlægges et ansvar efter loven, idet dette forudsætter, at den, der flytter jorden, er en »producent« eller »mellemhandler«, som nævnt i lovens § 4. Er der tale om en producent, er denne desuden ikke ansvarlig, hvis han beviser, at han ikke har bragt produktet i omsætning, jf. lovens § 7. Endvidere omfatter loven kun skade på personer og på ting, som efter deres art sædvanligvis er beregnet til ikke-erhvervsmæssig benyttelse og hovedsageligt er anvendt af skadelidte i overensstemmelse hermed, jf. lovens § 2.

## 7.5 Produktsikkerhedsloven

(Dette kapitel er skrevet af Ellen Margrethe Basse).

### 7.5.1 Produktsikkerhedslovens formål og anvendelsesområde

Lov nr. 364 af 18. maj 1994 er en dansk gennemførelse af EF-direktivet (92/59/EØF) af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed, jf. L 228/1992 s. 24ff. Reglerne supplerer speciallovgivning om produktsikkerhed, og giver grundejereren visse muligheder for at anmelde forhold, der kan forårsage – eller har forårsaget – skader, herunder forureningsskader på jord.

Produktsikkerhedsloven gælder for ethvert produkt, der bringes i omsætning, og for tjenesteydelser, der har tilknytning til et sådant produkt, jf. § 1, stk. 1. Loven gælder ikke alene produkter, der erhverves af en forbruger, men også produkter der anvendes af eller over for en forbruger (jf. betænkning nr. 1256 »Produktsikkerhed«, afgivet af Industriministeriet november 1993, s. 69). Sådanne produkter kan eksempelvis være kemikalier, der utilsigtet forårsager en jordforurening. Produktsikkerhedsloven gælder ikke for produkter eller tjenesteydelser, der udveksles mellem private, eller som udelukkende fremstilles eller udføres til brug for produktionen i en erhvervsvirksomhed. Loven gælder heller ikke forbrugte løsørengstande, som, inden de skal benyttes, skal repareres eller sættes i stand, og når erhververen er gjort skriftligt opmærksom herpå, jf. § 1, stk. 3 og 4.

Ved et produkt forstås enhver løsørengstand, uanset om den er en råvare eller et naturprodukt. Ved et produkt forstås efter loven endvidere fast ejendom, bortset fra grunden, samt bestanddele og tilbehør til den faste ejendom, jf. herom lovens § 3, betænkning afgivet den 26. april 199 over forslag til lov om produktsikkerhed og betænkning nr. 256 s. 71f. og s. 144.

I Erhvervsudvalgets betænkning fremhæves det, at et udvalg, der skal se på jordforureningsområdet, forventes nedsat, og i den forbindelse præciseres det i relation til produktsikkerhedslovens anvendelsesområde:

»at grunde ikke er omfattet af loven. Industri- og Samordningsministeriet er således af Miljøministeren blevet gjort opmærksom på, at lovforslaget i sin oprindelige udformning medfører, at grunde, herunder forurenede grunde, omfattes af loven. Dette har ikke været hensigten, idet man hovedsagelig medtaget begrebet fast ejendom for at undgå fortolknings- og bevisvanskeligheder med at udsondre en bygningsbestanddel, efter at den er opført.

Tilsynet med forurening – herunder forurenede grunde – er reguleret under Miljøministeriets ressort.«

Produktsikkerhedsloven har til formål at garantere forbrugerne, at markedsførte produkter er sikre. Der skal gennem loven skabes en tilstand af sikkerhed ved (1) at forbyde farlige produkter, (2) at indføre overvågnings- og rapporteringsmekanismer til at opfange farlige produkter og (3) at indføre oplysningskrav. Produktsikkerheden skal primært garanteres af producenten, distributøren og den, der leverer en tjeneste-

ydelse, se lovens § 9. Men også kontrolmyndighederne har forpligtelser i så henseende. De skader, som ønskes forebygget, er navnlig pludselig opståede alvorlige person- og tingsskader. Loven har ikke alene til formål at forebygge skader på person, men også på ejendom, se betænkning nr. 1256 s. 83.

#### **7.5.2 Forebyggelse af jordforurening m.v.**

Der er med produktsikkerhedsloven tale om en kontrollovgivning, der skal bidrage til at forebygge bl.a. forureningsskader, der rammer forbrugerne. Loven er i denne funktion sammenlignelig med miljøbeskyttelsesloven. I modsætning hertil har produktansvarsloven til formål at åbne mulighed for, at forbrugerne kan opnå en erstatning for skade, forvoldt af et farligt produkt. Produktansvarsloven kan derfor i sit formål sammenlignes med miljøerstatningsloven, omtalt under 4.7.

Kontrolmyndigheden skal føre tilsyn med, at produkter og tjenesteydelser er sikre, se lovens § 10, stk. 1.

Der er ved produktsikkerhedslovens §§ 11-14 sikret kontrolmyndigheden forskellige indgrebskompetencer, herunder en kompetence til at afhjælpe forhold, som er årsag til fare og en kompetence til at oplyse offentligheden om farer ved produkter eller tjenesteydelser.

Miljømyndighederne kan have visse kontrolfunktioner over for produktsikkerhed, idet lovens § 18 foreskriver, at den myndighed, der efter anden lovgivning har til opgave at forebygge farer ved særlige produkter eller tjenesteydelser, også skal påse overholdelse af produktsikkerhedsloven for så vidt angår disse produkter eller tjenesteydelser, se herom betænkning nr. 1256 s. 164f.

Som et praktisk eksempel på en tilsynskompetence for miljømyndighederne i relation til jordforurening fra produkter kan nævnes forpligtelsen til at forebygge farer for forurening af jord og grundvand efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3. Særligt kan her nævnes olietankbekendtgørelsens regler som et miljøbeskyttelsesområde, der må suppleres af produktsikkerhedslovens regler. Olietankbekendtgørelsens regler er behandlet ovenfor i kapitel 4.1.8. I relation til tilsynet med olietanke er det vigtigt at fremhæve, at jorden på den faste ejendom ikke som et produkt – men derimod nok som recipient – er omfattet af produktsikkerhedsloven.

### 7.5.3 Indgreb efter produktsikkerhedslovens regler

Indgreb efter produktsikkerhedsloven må være bestemt af lovens præventive formål. Det betyder i relation til miljømyndighedernes indgrebsbeføjelser efter produktsikkerhedslovens regler, at sådanne indgreb må have til formål at afværge en forureningsfare forbundet med et produkt.

Indgrebene efter produktsikkerhedslovens §§ 11-14 må – i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet – begrænses til det, der ud fra lovens formål og rimelighedsbetragtninger er begrundet i den konkrete fare (jf. betænkning 1256 s. 156).

Afgørelsen af, om der over for producenten eller distributøren kan forlanges en fysisk lovliggørelse – i form af fjernelse af en defekt olietank – kan træffes efter produktsikkerhedslovens § 12, stk. 1, nr. 4. Et sådant påbud kan efter ordlyden af nævnte påbudshjemmel alene vedrøre produktet. Det vil i det nævnte eksempel sige fjernelse af olietanken. Derimod kan påbuddet ikke vedrøre fjernelse af den af olietanken forurenede jord, idet der ikke i loven er hjemmel til at gribe ind med påbud til den ansvarlige om udbedring af de beskadigede omgivelser. Hertil kommer, at producenten typisk ikke har rådighed over ejendommen, hvorfor det heller ikke ville være muligt for denne at efterkomme et sådant påbud uden grundejerens tilladelse.

Hvis påbuddet i stedet rettes mod brugeren af olietanken eller leverandøren af olie, må miljømyndighederne bruge miljøbeskyttelseslovens påbudsregler, jf. herom ovenfor under 4.1.3. – 4.1.9. og 4.2. Der er ikke tale om en valgfrihed mellem reglerne i olietankbekendtgørelsen og produktsikkerhedsloven, da adressaten efter de nævnte regler, som netop anført, ikke er den samme.

De afgørelser, som miljømyndighederne træffer efter produktsikkerhedslovens regler, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, med mindre miljøministeren ved lov eller administrative regler hjemler en adgang hertil, jf. produktsikkerhedslovens § 23, stk. 1 med henvisning til lovens § 18, stk. 1, 2. pkt.

Forud for meddelelse af påbud efter produktsikkerhedslovens regler skal miljømyndighederne sikre en iagttagelse af kontradiktionsreglerne i forvaltningslovens §§ 19-20, se produktsikkerhedslovens § 20, stk. 2.

Afgørelser, der træffes i medfør af produktsikkerhedslovens regler, skal begrundes i overensstemmelse med de krav herom, der er fastlagt ved forvaltningslovens §§ 22-23.

Hvis der gives et påbud af miljømyndighederne med hjemmel i produktsikkerhedslovens §§ 12-13 – herunder et påbud om afhjælpning af de forhold, der er årsag til faren – skal miljømyndigheden i tilfælde, hvor adressaten for dette påbud fremsætter indsigelser, uden unødigt ophold indbringe påbuddet til efterprøvelse ved domstolene, jf. § 23, stk. 2. En tilsvarende forpligtelse til at foranledige et påbud efterprøvet ved domstolene har myndighederne ikke efter miljøbeskyttelsesloven.

Retssager om efterprøvelse og håndhævelse af påbud meddelt med hjemmel i produktsikkerhedsloven skal som udgangspunkt behandles ved byretterne. Hvis tilstedeværelse af en særlig sagkundskab i relation til produktsikkerhedsforhold skønnes at være af væsentlig betydning for sagens behandling, skal sagen i stedet indbringes for Sø- og Handelsretten, se § 26, stk. 1.

Retten, der får forelagt en sådan afgørelse, kan ved en delafgørelse bestemme, at det pågældende påbud først skal efterkommes, efter at der er afsagt en dom herom, jf. § 23, stk. 3.

#### **7.5.4 Erstatningskrav m.v. på grund af jordforurening forårsaget af produkter m.v.**

Uanset at overtrædelser af produktsikkerhedslovens regler i mange tilfælde kan betyde, at der opstår et erstatningsretligt krav, ændrer loven ikke de civilretlige sanktionsmuligheder.

Afgørelsen af, om der er grundlag for erstatningsansvar eller anvendelse af mangelsbeføjelserne, må derfor træffes efter produktansvarslovens regler (se lov nr. 371 af 7. juni 1989) eller efter formuerettens almindelige regler, se betænkning nr. 1256 s. 113ff. og ovenfor under 4.7.-4.8. og 5.3.

# 8 Grundejerens retsstilling efter affaldsdepotloven og værditabsloven

## 8.1 Affaldsdepotloven

### 8.1.1 Rådighedsbegrænsninger

#### *Frigivelse - adl. § 17, stk. 1, jf. § 18*

Adl. fastlægger i § 18 et forbud mod bebyggelse eller ændret anvendelse af et areal, der er registreret som affaldsdepot, medmindre den påtænkte anvendelse tillades efter § 17, der i stk. 1 bestemmer, at miljøministeren efter amtsrådets indstilling kan frigive et affaldsdepot til en nærmere fastsat anvendelse. Kompetencen er delegeret til amtsrådet (frivillige oprydninger og brancheforureninger med afværgeomkostninger under 7 mio. kr. excl. moms) og Miljøstyrelsen.

En frigivelse kræver i h.h.t. § 17, stk. 1 en godtgørelse af, at den påtænkte anvendelse ikke medfører fare for mennesker eller for miljø, og at anvendelsen ikke vil umuliggøre eller væsentligt fordyre fremtidige undersøgelser eller afværgeforanstaltninger.

Begrebet »anden anvendelse« i § 18 omfatter efter bemærkningerne f.eks. terrænreguleringer og andre jordarbejder. Efter Miljøstyrelsens opfattelse kan tilbygninger efter en konkret vurdering betragtes som eksisterende anvendelse, men må selvfølgelig heller ikke fordyre eller umuliggøre fremtidige undersøgelser eller afværgeforanstaltninger. Der er således en bagatelgrænse. Også fornyelse af afløb, dræn, herunder faskiner og etablering af forsyningsledninger kan efter en konkret vurdering betragtes som arbejder, der ikke er omfattet af forbuddet i § 18.

En frigivelse kræver i h.t. § 17, stk. 1 en godtgørelse af, at den påtænkte anvendelse ikke medfører fare for mennesker eller for miljø, og at anvendelsen ikke vil umuliggøre eller væsentligt fordyre fremtidige undersøgelser eller afværgeforanstaltninger.

Som nævnt sker en frigivelse til en nærmere bestemt anvendelse. Grundejeren er fortsat begrænset i sin råden, og selve registreringen og tinglysningen opretholdes, da den tilbageblevne forurening af grunden fortsat er omfattet af adl. En frigivelse afskærer heller ikke senere iværksættelse af yderligere undersøgelser- eller afværgeforanstaltninger.

Frigivelser i forbindelse med frivillige oprydninger indeholder oftest vilkår, der skal sikre, at den påtænkte anvendelse ikke er i strid med forureningstilstanden på depotet. Ved vilkår om afgravning, afværgepumpning, kunstige barrierer, m.m. sikres det, at depotet ikke påvirker mennesker og miljø udover de udmeldte kvalitetskriterier. (Jf. »Den Fysiske Verden«).

Når betingelserne for en frigivelse er opfyldt, skal amtsrådet tinglyse frigivelsen på ejendommen, jf. § 17, stk. 2. For at sikre information om grundens anvendelsesmuligheder til fremtidige købere og långivere, og for at sikre grundejeren en konkretisering af rådighedsbegrænsningen, bør tinglysningsdeklarationen indeholde:

- oplysninger om grundlaget for frigivelsen,
- en angivelse af samtlige bygninger og anlæg på depotet,
- en udførlig redegørelse for den frigivne anvendelse af depotet,
- yderligere vilkår for frigivelsen, herunder drift af afværgeforanstaltninger, genoptagelse m.v. og
- som udgangspunkt en beskrivelse af den tilbageværende forurenings art og omfang.

Som det fremgår, kan man ikke i medfør af adl. forbyde den anvendelse af arealet, der finder sted på tidspunktet for registreringen. Hvis en sådan anvendelse medfører fare for mennesker og miljø må hjemlen til forbud søges i miljøbeskyttelsesloven, byggelovgivningen eller arbejdsmiljølovgivningen.

### ***Afmelding – adl. § 17, stk. 3***

Ifølge Miljøstyrelsens vejledning kan et affaldsdepot afmeldes efter adl. § 17, stk. 3, når amtet overfor Miljøstyrelsen godtgør, at pladsen eller lokaliteten ikke er forurenet, eller at forureningen efter endt oprydning er bragt til ophør i et sådant omfang, at der heller ikke ved selv den mest følsomme anvendelse kan opstå skader på mennesker eller miljø.

En afmelding betyder, at registreringen ophæves og tinglysningen aflyses. Grundejeren kan herefter råde frit over ejendommen.

### ***Byggestop og underretningspligt***

I konsekvens af adl. § 18 pålægger § 19 enhver ejer eller bruger af en ejendom at underrette kommunen, hvis de opdager et depot eller en forurening af jorden. En tilsvarende bestemmelse findes i mbl. 21. Adl. § 20 pålægger endvidere ejer og entreprenør at stoppe bygge- og jordarbejde og underrette kommunen, hvis man under arbejdet støder på et depot eller en forurening af jorden. Arbejdet skal standses, indtil der er foretaget nærmere undersøgelser, som kan fastslå, hvorvidt anvendelsen af ejendommen vil medføre fare for mennesker og andet liv. Bestemmelsens formål er dels at undgå bebyggelse på affaldsdepoter med alvorlig sundhedsrisiko for mennesker til følge, og dels at forhindre fordyrelse af oprydningsarbejdet.

Reglen burde have stor præventiv effekt, idet konsekvenserne af et byggestop kan blive alvorlige. Men § 20 og navnlig § 19 respekteres efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke i praksis.

Det er i bemærkningerne til lovforslaget forudsat, at myndighederne ved en anmeldelse hurtigt og i videst mulige omfang på stedet vurderer, hvorvidt der er tale om en lokal, overskuelig forurening, som kan afværges sideløbende med byggeriet, eller om forureningen må formodes at være af en sådan karakter, at den udgør fare for mennesker og miljø, og således skal fjernes, inden byggeriet fortsættes.

Hvis det ikke med sikkerhed kan afgøres, om forholdet skal reguleres af mbl., skal det som udgangspunkt behandles efter reglerne i adl., jf. bemærkningerne til adl. § 20 (§ 19 i forslaget).

### 8.1.2 Retskrav på afværgetiltag og opkøb?

#### *Afværgetiltag*

Adl. § 5, stk. 1 fastslår, at det er miljøministeren, der afgør, i hvilket omfang og på hvilke pladser og lokaliteter, der skal iværksættes afværgeforanstaltninger. Bestemmelsen er formuleret som den tilsvarende bestemmelse i den forudgående lov om kemikalieaffaldsdepoter. § 5, stk. 2 fastslår tilsvarende med hensyn til amtets beslutning om undersøgelser, idet det bestemmes, at ejeren såfremt han ikke vil afvente, at amtsrådet foretager undersøgelser henholdsvis, at miljøministeren beslutter at iværksætte afværgeforanstaltninger, selv kan iværksætte og bekoste disse efter forudgående tilladelse.

I lyset af de ovenfor nævnte rådighedsbegrænsninger og værditabsproblematikken bliver det imidlertid relevant at få fastlagt om grundejeren – trods dette klare sproglige udgangspunkt om offentlig prioritering – har et retskrav på afværgetiltag og evt. opkøb i henhold til adl. Med retskrav menes, at borgeren får et krav på oprydning h.h.v. opkøb, og at der tilsvarende eksisterer en pligt hertil for det offentlige.

Adl. bygger generelt på den forudsætning, at der med henblik på at sikre oprydning er flere muligheder: påbud efter miljøbeskyttelsesloven og olietankbekendtgørelsen, frivillige oprydninger og affaldsdepotlovens system. Dette fremgår både af bemærkningerne til adl., hvor det skønnes at 1/3 af affaldsdepoterne vil blive undersøgt og ryddet op som frivillige oprydninger, af affaldsudvalgets betænkning fra 1988, hvor det skønnes, at der vil være mulighed for at udstede påbud i mindst halvdelen af sagerne og af depotrederegørelsen fra 1993, hvor det konstateres, at ændringerne i vurderingen af påbudsmulighederne i miljøbeskyttelsesloven og olietankbekendtgørelsen giver anledning til at revurdere det hidtidige skøn over, hvor mange sager, der vil blive løst efter disse regelsæt.

Af de almindelige bemærkninger til lov om kemikalieaffaldsdepoter pointeres det på baggrund af Miljøstyrelsens redegørelse fra 1982, »Kemikalieaffaldsdepoter – kortlægning og forslag til løsninger«, at »der ved kortlægninger er foretaget en foreløbig vurdering af de forureningsmæssige risici og af omfanget af indsatsen med hensyn til undersøgelser, afværgeforanstaltninger og fremtidig kontrol, der skønnes at være nødvendige. Undersøgelsen viser også, at en række yderligere undersøgelser må foretages med henblik på endelig stillingtagen til, om og i givet fald hvilke afværgeforanstaltninger, der bør iværksættes.« Formuleringen er hentet fra redegørelsen af 1982.

Det siges videre i bemærkningerne, at der over en 10-årig periode vil kunne skabes forsvarlig kontrol med udsivningerne fra de kortlagte kemikalieaffaldsdepoter, og at det på baggrund af undersøgelserne vurderes, at der skal etableres afværgeforanstaltninger på 100 ud af 501 pladser i denne periode.

Disse udsagn støtter det sproglige udgangspunkt i adl. § 5, stk. 1 om, at der ikke eksisterer et retskrav på afhjælpning, idet »miljøministeren afgør, i hvilket omfang og på hvilke pladser og lokaliteter, der skal iværksættes afværgeforanstaltninger....«.

Om baggrunden for, at der er valgt en 10-års periode, anføres det, at der indenfor dette åremål formentlig kan gennemføres en så væsentlig del af oprydningsindsatsen, at man kan danne sig et rimeligt indtryk af de forskellige opgavers relative økonomiske vægt.

Under bemærkningerne til de enkelte bestemmelser anføres det, at amtsrådenes indberetninger med tilhørende prioriteringer er motiveret i det forhold, at oprydningsarbejdet nødvendigvis må strække sig over en årrække, og at de midler, der realistisk kan afsættes til formålet er begrænsede indenfor det enkelte finansår. Videre pointeres det, at diverse undersøgelses resultater danner baggrund for en beslutning om, hvorvidt der skal iværksættes afværgeforanstaltninger og hvilke.

Til § 4 siges det, at prioriteringen må foretages således, at de mest truende lokaliteter gøres til genstand for afhjælpende foranstaltninger forud for andre lokaliteter, selv om også disse kræver indgriben, og at en sådan prioritering er nødvendig, for at de statslige midler, der er til rådighed kan anvendes bedst muligt.

I bemærkningerne til affaldsdepotloven korrigeres kemikalieaffaldsdepotlovens skøn om, at loven ville omfatte ca. 500 depoter, og at oprydningen kunne gennemføres over en 10-års periode. Endvidere pointeres vigtigheden af, at der fra politisk side foretages en håndfast prioritering af indsatsen for at sikre den bedste anvendelse af midlerne og videre, at der vil blive lagt vægt på at tilrettelægge indsatsen således, at denne rettes mod de højest prioriterede områder.

I Affaldsudvalgets betænkning fra 1988, anføres det endvidere, at man skønner, at det på 2/3 af pladserne kun er nødvendigt med begrænsede undersøgelser eller overvågning.

På baggrund af disse tilkendegivelser må det offentliges prioritering af midlerne samt den bedste anvendelse af ressourcerne siges at være afgørende for indsatsen, og for beslutningen, om der skal afhjælpes og i givet fald hvordan.

I relation til offentlige oprydninger og kravet på undersøgelser og afværgetiltag i forbindelse med frigivelse har den daværende miljøminister understreget, at baggrunden for bestemmelsen om frigivelse er at sikre, at der ikke anvendes offentlige ressourcer til oprensning ud over, hvad der er begrundet i hensynet til miljø og sundhed. Det bærende element for beslutning om undersøgelser og afværgetiltag i en frigivelsessag er således sundheds- og miljøhensyn kombineret med hensynet til prioritering af offentlige midler. (Miljø- og Planlægningsudvalget betænkning af 16. maj 1990).

Denne konklusion kan formentlig overføres til beslutningsprocessen generelt, idet det i forarbejderne er svært at se klare holdepunkter for, at der eksisterer et retskrav; – et retskrav der under alle omstændigheder ikke er tidsfastsat og derfor reelt af begrænset værdi. Imod eksistensen af et retskrav taler endvidere den manglende konkretisering af hvilke betingelser, der i givet fald skal være opfyldt for at udløse kravet om afhjælpning (se til sammenligning vtl., beskrevet umiddelbart nedenfor),

og herunder også problemet med at fastlægge kravets omfang m.h.p. opfyldelse.

På baggrund af tilkendegivelserne i forarbejderne til de to depotlove om at oprydningerne forventes afsluttet på 10 h.h.v. 30 år, kan man måske tale om en politisk tro på oprydning eller andre nødvendige foranstaltninger indenfor de fastsatte økonomiske rammer, hvilket imidlertid ikke etablerer et retskrav for den enkelte.

Af Miljøstyrelsens »Depotrederegørelse 1993« fremgår det endvidere klart, at man ikke forventer oprydning på alle depoter, idet følgende anføres: »Det skønnes videre, at en afværgeforanstaltning vil koste ca. 2,5 mill. kr. i gennemsnit pr. depot, og der skal foretages afværgeforanstaltninger på 50 pct. af alle depoter« – og videre i en note: »Der vil være en række depoter, særligt gamle lossepladser, hvor der næppe skal gøres noget udover en monitorering og en sikring af, at der ikke graves ned til forureningen.«

Med hensyn til myndighedernes forpligtelse til at foretage en vurdering af, hvorvidt et depot udgør en miljø- eller sundhedsmæssig trussel, jf. adl. § 5, stk. 1, kan der henvises til kapitel 3.1. Det konkluderes her, at Miljøstyrelsen og amterne er forpligtet til at foretage en konkret vurdering af hvert enkelt depot med henblik på fastlæggelse af eventuelle afværgeforanstaltninger.

### **Opkøb**

I Miljø- og Planlægningsudvalgets beretning af 31. maj 1989 tilkendegav den daværende miljøminister i forbindelse med løsningen af en konkret sag – Mundelstrup-sagen – at der ikke i den dagældende kemikalieaffaldsdepotlov er hjemmel til at foretage ekspropriation i et tilfælde som det foreliggende, hvor ekspropriation og rensning var dyrere end rensning til den eksisterende anvendelse. De berørte beboere i Mundelstrup-sagen havde ønsket en ekspropriationsløsning under henvisning til, at beboerne ikke bør stilles *privatøkonomisk og dispositionsmæssigt* ringere end andre grundejere, og at deres stavnsbinding burde ophæves.

I ovenfor nævnte betænkning af 16. maj 1990 oplyste ministeren videre i sagen, at hun var indstillet på en løsning, hvorefter ejendomme med beboelse blev rensset totalt med henblik på afmelding, mens andre blev købt op, for efter en vis rensning at overgå til en mere hensigtsmæssig anvendelse, hvor miljøkravene ikke vurderedes at være så høje.

Sagen endte imidlertid med, at der blev iværksat afværgeforanstaltninger i det omfang, det var nødvendigt af hensyn til sundhed eller miljø med opretholdelse af hidtidig anvendelse. Løsningen indebar, at registreringen på nogle af ejendommene kunne afmeldes, mens resten kunne frigives med bemærkning om restforurening. Herudover blev to stærkt forurenede beboelsesejendomme overtaget med henblik på en ændret anvendelse (grønt område). Efterspillet i sagen har vist, at værditab opstår trods oprydning og afmelding/frigivelse.

Som anført var der ikke i den dagældende kemikalieaffaldsdepotlov hjemmel til at foretage ekspropriation i et tilfælde som det foreliggende, hvor ekspropriation og rensning ville være dyrere end rensning til den

eksisterende anvendelse. Et flertal i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg henstillede derfor, at ministeren i adl. tilvejebragte en sådan hjemmel for staten til opkøb. Regeringen afviste imidlertid at indsatte en sådan generel bestemmelse i adl., og henviste dels til omkostningerne herved og dels til, at bestemmelsen ikke har noget miljø- eller sundhedsmæssigt sigte.

Adl. kan efter sin ordlyd ikke siges at udelukke opkøb – heller ikke selv om tekniske løsninger er mulige, og opkøbet og den tekniske løsning er næsten lige dyre. Miljøstyrelsen har hidtil administreret loven udfra, at opkøbsløsninger kun undtagelsesvist bringes i anvendelse. Der er derfor kun foretaget opkøb, hvor det ikke har været muligt at eliminere en uacceptabelt høj risiko ved hjælp af tekniske afværgeforanstaltninger alene, eller hvor det har været nødvendigt at flytte ejendomme for at udføre afværgeforanstaltningerne (Ringe Tjære-Asfalt-sagen). Miljøstyrelsen har udfra disse kriterier opkøbt ejendomme i seks tilfælde.

I en sag fra Helsingør har Miljøstyrelsen opkøbt fem gasramte boligejendomme på en tidligere losseplads. (En sjette blev opkøbt allerede i 1993). Ved opkøbsløsningen blev der ud over den lange afklaringsperiode for beboerne – dvs. menneskelige hensyn – lagt vægt på følgende:

- at husene er helårsboliger (en erhvervsejendom på stedet opkøbtes ikke),
- at husene ligger oven på stærkt gasproducerende affald, som kan forårsage eksplosioner igen, idet affaldet ikke kan fjernes og må forventes at producere gas mange år endnu,
- at den tekniske løsning er meget indgribende
- at omkostningerne ved opkøb og nedrivning ikke er væsentligt dyrere end en forsvarlig teknisk løsning.

Efter nedrivning overdrages grundene vederlagsfrit til Helsingør kommune med henblik på etablering af grønne områder.

I Østre Landsrets dom af 27. februar 1995 – den såkaldte Skellingsted losseplads-sag – ønskede den sagsøgende boligejer at blive boende på sin gaseksplosionstruede ejendom og påstod derfor, at Miljøstyrelsen skulle tilpligtes at foretage afværgeforanstaltninger på ejendommen. Sagsøgte ønskede således ikke opkøb.

Sagsøgeren gjorde i sagen gældende, at Miljøstyrelsen dels var aftaleretligt forpligtet til at foretage afværgeforanstaltninger og dels var forpligtet i henhold til adl. Sagsøger gjorde gældende, at opkøb ikke var afværgeforanstaltning i adl.'s forstand, idet afværgeforanstaltninger forudsættes at være fysiske indgreb rettet mod forureningskilden.

Miljøstyrelsen – der efter et konkret skøn valgte opkøbsløsningen fordi den var den nødvendige og tilstrækkelige løsning og samtidig den billigste – påstod frifindelse. Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at begrebet »afværgeforanstaltninger« skulle ses i lyset af den sammenhæng, der findes i adl. Loven har til formål at afværge fare for menneskers sundhed og for miljø. Dette betød i relation til lossepladser – som der var tale om i denne sag – at først og fremmest faren for eksplosion skulle afværges. I den konkrete sag vurderedes opkøb at være den eneste forsvarlige måde, hvorpå fremtidige eksplosioner effektivt kunne hindres.

Østre Landsret frifandt Miljøstyrelsen. Dels fordi der ikke kunne siges at være afgivet noget løfte om at gennemføre fysiske afværgeforanstaltninger, og dels fordi der ikke var grundlag for at fastslå, at udtrykket »afværgeforanstaltning« ikke også omfatter en foranstaltning, der går ud på økonomisk skadesløsholdelse af den interesse som forureningen truer. Dette kunne ske ved opkøb eller på anden måde, når dette konkret måtte anses for mest hensigtsmæssigt, og denne vurdering ikke i øvrigt kunne kritiseres.

### 8.1.3 Underretning og aktindsigt

#### ***Underretning af grundejeren.***

§ 12 i adl. har følgende ordlyd:

»§ 12. Når et affaldsdepot registreres, underretter amtsrådet ejeren om registreringen og lader denne tinglyse på ejendommen.

Stk. 2. Amtsrådet skal underrette grundejeren og dem, der er ansvarlige for forureningen, før der udføres undersøgelser, og når der træffes beslutning om at iværksætte afværgeforanstaltninger.

Stk. 3. Ved underretningen skål amtsrådet såvidt muligt angive omfanget af de påtænkte undersøgelser eller foranstaltninger og de udgifter, der er forbundet hermed. Der skal samtidig gives den pågældende lejlighed til at udtale sig.

Stk. 4. Underretning efter stk. 2 og 3 kan undlades, hvis der er overhængende, alvorlig fare for sundheden, eller hvis øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig miljøskade.«

Ifølge adl.'s § 12, stk. 1 skal amtsrådet underrette ejeren efter, at et affaldsdepot er registreret. Derimod er der ikke regler i adl. om forvarsling og kontradiktion. Disse krav følger imidlertid af forvaltningslovens almindelige krav, (jf. fvl.'s § 19), da en registrering må opfattes som en bebyrdende afgørelse for grundejeren. (Jf. Justitsministeriets skrivelse til Miljøstyrelsen af 9. okt. 1990). Der er heller ikke et udtrykkeligt krav i adl. om underretning af grundejeren ved kortlægning af en grund. Ligeledes er der ikke et formelt krav om, at en ophævelse af en kortlægning skal komme alle relevante til underretning.

Om forvarsling, kontradiktion og underretning har Miljøstyrelsen vejledt i Vejledning fra Miljøstyrelsen /1/1993: »Registrering, frigivelse og afmelding af affaldsdepoter«, s. 19. Heraf fremgår det, at orientering af grundejeren skal ske så tidligt som muligt i processen. Som hovedregel vil det sige senest, når amtsrådet konkretiserer en mistanke om, at der på den bestemte grund findes forurening omfattet af loven, dvs. når temakortlægningen er slut og registreringsprocessen starter. Tilsvarende anbefales det, at grundejeren underrettes senest samtidig med, at amtet skriver til kommunen og anmoder om oplysninger, altså tidligt i kortlægningsprocessen.

Underretning af grundejeren kan undlades, hvis der er overhængende, alvorlig fare for sundheden eller hvis øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig miljøskade, jf. adl.'s § 12, stk. 4.

#### ***Aktindsigt***

Adl. indeholder ingen regler om, i hvilket omfang kreditforeninger og andre har krav på at få aktindsigt i de sager, der vedrører forberedelse af

registreringer mv. Spørgsmål herom skal derfor vurderes med udgangspunkt i offentlighedslovens og forvaltningslovens regler.

På forespørgsel fra Miljøministeriet fandt Justitsministeriet, (jf. brev af 9. okt. 1990), at der var aktindsigt efter ofl.'s §§ 4-5 i de registreringer, grålistninger m.v. der var foretaget efter adl.'s regler (ved grålistning menes en kortlægning, der ikke bygger på forudgående dokumentation i form af tekniske undersøgelser eller lignende). Desuden fandt Justitsministeriet, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 ikke kunne begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt. Det anføres bl.a.:

»Justitsministeriet er .. af den opfattelse, at en grundejer bør underrettes, så snart amtskommunen kan konkretisere en mistanke om, at der på grunden findes forurening omfattet af lov om affaldsdepoter. Efter en sådan underretning er givet, har grundejeren efter almindelige formueretlige grundsætninger en loyal oplysningspligt, f.eks. i forhold til mulige købere og ved belåning. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at nægte aktindsigt f.eks. til kreditforeninger, som efter at grundejeren er underrettet om mistanken retter henvendelse til en amtskommune... Justitsministeriet er endvidere af den opfattelse, at der ikke vil være mulighed for at afskære aktindsigt, selv i de tilfælde, »hvor en grundejer ved en fejl ikke er underrettet om mistanken.« Oplysningspligten indtræder fra tidspunktet, hvor han er orienteret eller har viden om den mulige forurening«.

1. juli 1994 trådte en ny lov i kraft: Lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, der sammen med offentlighedsloven og forvaltningsloven gennemfører Rådets direktiv nr. 90/313, EF-Tidende 1990 L 158 side 56. Loven omfatter bl.a oplysninger om »miljøet, dvs. vandområders, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområders og naturområders tilstand«, (jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 1).

Som noget nyt i forhold til offentlighedslovens og forvaltningslovens regler kan retten til aktindsigt ikke begrænses af, hvornår disse oplysninger er tilvejebragt eller af andre særlige regler, medmindre disse særlige regler er fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser, (jf. lovens § 3, stk. 2 og § 2, stk. 2). (Kun oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i dokumenter, som er udfærdiget af eller indkommet til en myndighed før 1. jan. 1971, er omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens regler.)

## 8.2 Værditabsloven

Værditabsloven supplerer affaldsdepotlovens og miljøbeskyttelseslovens regler, og omfatter ejendomme til helårsbeboelse, der er erhvervet i god tro i forurenede tilstand. Oprydning efter vtl. forudsætter egenbetaling fra grundejerens side og vil kun blive gennemført, såfremt dette er miljø- eller sundhedsmæssigt begrundet. Loven udstrækkes således ikke længere end til at gennemføre oprydninger på et tidligere tidspunkt end tilfældet ville være efter adl., men omfatter dog også nyere forureninger.

Loven har til formål at begrænse det værditab, der ofte er knyttet til en forurenede grund, og indeholder derfor ikke regler om kortlægning, registrering m.v. af de nyere forureninger, der er omfattet af loven.

Udgangspunktet for værditabsloven er, at der skal ske en oprydning, der kan føre til afmelding. I nogle tilfælde kan det dog tænkes, at det ikke er teknisk muligt eller økonomisk rimeligt/proportionalt at foretage en fuldstændig oprydning, der efter adl. kan føre til afmelding. Det kan eksempelvis dreje sig om situationer, hvor der er en meget dyb forurening på en gammel losseplads, eller hvor forureningen ligger inde under ejendommen. I praksis er der endnu ikke eksempler på disse tilfælde.

Hvor der ikke sker en oprydning – eller en oprydning ikke er fuldstændig, fremgår det af lovens § 9, stk. 5, at der skal udstedes en erklæring om, at forureningen er uden betydning for grundens anvendelse til helårsboligformål. Det skal udtrykkeligt fremgå af erklæringen, at det offentlige vil afholde alle udgifter, som udløses af forureningens skadelighed.

#### **8.2.1 Erklæring efter vtl. og samtidig frigivelse/afløsning efter adl.**

I forbindelse med arbejdet i Værditabsudvalget tilkendegav et flertal af udvalget i relation til adl., at det vil være hensigtsmæssigt at muliggøre, at ejendomme der nok er forurenede, men hvor undersøgelser efter værditabsordningen viser, at en oprydning ikke er nødvendig, fordi forureningen er placeret således, at den ikke i en overskuelig fremtid påvirker aktiviteter på overfladen eller udgør eller kan udgøre trussel mod grund- eller overfladevand, kan afmeldes. (Værditabsudvalgets betænkning, nr. 2, 1992, s.38-39).

Et mindretal i udvalget bestående af Amtsrådsforeningen og Københavns kommune var ikke enig i denne tilkendegivelse, og henviste bl.a. til, at de erstatningsretlige konsekvenser for amter og kommuner var uafklarede.

I overensstemmelse med Værditabsudvalgets tilkendegivelser er der i vtl. § 9, stk. 8 åbnet mulighed for, at ministeren kan fastsætte regler om afmelding, afløsning og frigivelse af depoter, der fraviger affaldsdepotlovens bestemmelser. Det er Miljøstyrelsens intention, at der ved en bekendtgørelse skal åbnes mulighed for, at der ved dybereliggende forureninger, der ikke påvirker normal helårsbeboelse, og ikke truer grundvandet, kan ske afløsning i tingbogen med erklæring efter vtl. Registreringen som affaldsdepot skal fastholdes, med dertil hørende rådighedsbegrænsning for grundejeren. Dette skal kun gælde for depoter, der ryddes op efter værditabsloven.

En sådan afløsning med værditabslovserklæring skal følges op med en samtidig frigivelse af arealet efter adl.

#### **8.2.2 Retskrav på afværgetiltag og opkøb?**

##### ***Afværgetiltag***

I vtl. § 3 fastlægges en afgrænsning af, hvilke subjektive krav grund-

ejeren skal opfylde for at være omfattet af loven. I bemærkningerne til denne bestemmelse tales der om »at være berettiget til en offentligt finansieret oprydning«. § 5, stk. 1, fastslår tilsvarende, at ejendomme, der omfattes af loven ryddes op såfremt der fremsættes begæring herom.

Bemærkningerne til § 11 taler desuden om »at miljøministeren kan vælge at konvertere oprydningsforpligtelsen til et tilbud om overtagelse af ejendommen ...«.

Rent sprogligt peger dette klart i retning af, at der eksisterer et retskrav på afhjælpning når de opregnede betingelser herfor er opfyldt.

Det fremgår af § 5, stk. 2, at oprydninger gennemføres i det omfang, der afsættes bevilling hertil på finansloven – og som udgangspunkt i den rækkefølge, begæringerne fremsættes – ligesom det i bemærkningerne til bestemmelsen anføres, at hvis der er miljømæssige grunde til at foretage en oprydning »har grundejeren som hovedregel krav på en offentligt finansieret oprydning«.

I bemærkningerne til § 9 anføres det desuden, at en vurdering af konkrete sager kan føre til, at oprydninger slet ikke gennemføres, fordi dette ikke er miljø- eller sundhedsmæssigt nødvendigt.

På baggrund af disse tilkendegivelser kan det konkluderes, at der eksisterer et retskrav for den enkelte på oprydning (eller opkøb) når betingelserne herfor er opfyldt, og forudsat at en oprydning er miljø- og sundhedsmæssigt begrundet og der er penge nok. Der er således ikke tale om et absolut krav.

### **Opkøb**

I følge § 11, stk. 1, kan miljøministeren uanset § 5 i særlige tilfælde fremsætte tilbud om offentlig overtagelse af ejendommen. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen kan der tænkes særlige situationer, hvor en oprydning ikke ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er hensigtsmæssig. Det kan dreje sig om tilfælde, hvor omkostningerne til en oprydning langt vil overstige den mulige værdi af ejendommen, eller tilfælde, hvor en oprydning ikke i overskuelig fremtid er nødvendig af miljø- eller sundhedsmæssige årsager. Der eksisterer således heller ikke efter vtl. et retskrav på et opkøb.

Samlet kan det således konkluderes, at grundejeren efter vtl. enten har krav på afhjælpning, erklæring om, at forureningen er uden betydning for grundens anvendelse til helårsboligformål, eller opkøb inden for de til enhver tid afsatte bevillinger.

## 9 Bortskaffelse af forurennet jord

(Anvisningssystemet efter affaldsreglerne i mbl.)

Nedenstående gennemgang af reglerne for bortskaffelse af forurennet jord er udarbejdet af en arbejdsgruppe under »Den Juridiske Verden«.

### Indledning

Nedenstående gennemgang er først og fremmest en beskrivelse af, hvilke regelsæt, der i dag regulerer bortskaffelsen af forurennet jord i forskellige situationer. Derudover indeholder beskrivelsen eksempler på, hvorledes reglerne bliver anvendt i nogle amter og kommuner. Endelig afsluttes kapitlet med at pege på de forskellige fordele og ulemper, som arbejdsgruppen mener at kunne fremdrage ved anvisningssystemet. Det skal dog allerede her fremhæves, at den styring, som er forudsat i affaldsbekendtgørelsen, endnu er under implementering i de fleste kommuner, og det gælder især brugen af anvisningssystemet i forhold til forurennet jord. Grundlaget for at kunne vurdere anvisningssystemet som styringsmiddel er derfor ikke optimalt.

### 9.1 Regelgrundlaget

Grundlaget for affaldsreglerne findes i miljøbeskyttelseslovens kap. 6, hvorefter det er pålagt kommunerne at sikre bortskaffelsen af alt affald, der fremkommer i den enkelte kommune fra husstande, virksomheder og institutioner. Rammerne for kommunernes opgaver på affaldsområdet er fastlagt i en række bekendtgørelser, hvor den vigtigste er Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 131 af 21. marts 1993 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald, herefter kaldet affaldsbekendtgørelsen.

Affaldsbekendtgørelsen trådte i kraft den 1. april 1993 og finder som udgangspunkt anvendelse på al affaldsbortskaffelse. Bekendtgørelsen er, udover en justering af de gamle regler på affaldsområdet, også en implementering af EU's rammedirektiv for affald (direktiv 75/442 som ændret ved 91/156/EØF).

### 9.2 Område

Affaldsbekendtgørelsen finder som sagt anvendelse på al affaldsbortskaffelse. Det pågældende stof eller materiale skal for det første være omfattet af den definition af affald, som ligger til grund for affaldsbekendtgørelsen.

Denne definition fremgår af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 1, og i bilag 1 til bekendtgørelsen. Definitionen er meget bred, idet den siger, at alle stoffer, produkter og materialer, som indehaveren skiller sig af med, eller agter at skille sig af med eller er forpligtet at skille sig af med, er omfattet. Genanvendelige materialer og produkter fra industriproduktion er også omfattet af definitionen, herunder de genanvendelige materialer, som bliver solgt med overskud. Forurennet jord er omfattet af

definitionen på affald, og er dermed omfattet af affaldsbekendtgørelsens regler, hvilket fremgår af Miljøstyrelsens vejledning nr. 4,1 1994 (Bortskaffelse, planlægning og registrering af affald). Den brede og upræcise affaldsdefinition, som stammer fra Rådets direktiv 75/442 som ændret ved 91/156/EØF, kan give anledning til tvivl, om også ikke-forurenede jord, som »indehaveren skiller sig af med«, kan være omfattet af affaldsdefinitionen.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvornår et stof eller materiale er omfattet af definitionen på affald, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. Det vil sige, at det er den enkelte kommunalbestyrelse, der træffer afgørelse i de tilfælde, hvor der er rejst tvivl om hvorvidt det pågældende stof eller materiale skal defineres som affald.

Det betyder samtidig, at det er den enkelte kommune, der i dag konkret afgør, hvornår den forurenede jord er omfattet af affaldsreglerne. Og da der ikke til bekendtgørelsen om affald er knyttet specifikke grænseværdier, som fastlægger definitionen på forurenede jord, betyder det igen, at det er den enkelte kommune, som afgør hvilke grænseværdier for de forskellige stoffer, jorden kan indeholde, førend den kan defineres enten som henholdsvis forurenede eller rene jord.

Der er dog undtagelser fra hovedreglen om, at alt affald er omfattet af affaldsbekendtgørelsen, idet visse affaldstyper er særskilt reguleret. Det gælder da, at de særlige regler går forud for de generelle regler i affaldsbekendtgørelsen.

Affaldsbekendtgørelsen er komplementær. Det betyder, at hvis indsamling, transport, genanvendelse eller slutbehandling af affaldet ikke udtrykkeligt er omfattet af anden lovgivning, udgøres det administrative grundlag således af affaldsbekendtgørelsen.

Bortskaffelsen af olie- og kemikalieaffald følger først og fremmest reglerne i bekendtgørelse nr. 804 af 15. december 1989 om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, hvor der findes særlige regler om indsamling og afleveringspligt, samt dispensation for olie- og kemikalieaffald. Iøvrigt er det efter olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelsen på samme måde kommunalbestyrelsen, der i tvivlstilfælde afgør, hvornår noget er omfattet af bekendtgørelsen. Det vil sige, at det efter denne bekendtgørelse – på samme måde som efter affaldsbekendtgørelsen – er den enkelte kommune, der afgør, om forurenede jord er olie- og kemikalieaffald.

### ***Særlige ordninger***

Derudover kan miljøministeren helt eller delvis undtage affaldsprodukter fra det kommunale anvisningssystem, som indgår i miljøaftaler mellem miljøministeren og berørte brancher, eller obligatoriske tilbagetagningsordninger, jf. miljøbeskyttelseslovens § 10 og § 9 a.

## **9.3 Anvisningssystemet**

Der er efter affaldsbekendtgørelsen pålagt kommunerne en anvisningspligt, jf. § 31. Det betyder, at kommunerne som minimum skal fastlægge retningslinierne for bortskaffelsen af affaldet og om nødvendigt

selv sikre, at der til enhver tid er den fornødne kapacitet til behandling af affaldet. Anvisningsordningen udmøntes i et eller flere regulativer, der bestemmer, hvor og under hvilke betingelser, affaldet kan eller skal bortskaffes. Herved bliver regulativfastsættelsen et middel for kommunen til at prioritere affaldsbehandlingsmetoder og dermed nå de miljømæssige mål, som er opregnet i den kommunale affaldsplan.

Borgere og virksomheder har en pligt til at benytte anvisningsordningen, jf. § 36. Det betyder bl.a., at det i nogle tilfælde ikke står den enkelte frit for at vælge et hvilket som helst behandlingsanlæg. Hvis kommunen ønsker, at bestemte – eventuelt navngivne – anlæg skal benyttes, skal sådanne bestemte krav være begrundet i saglige miljø- og planmæssige hensyn.

Det er kommunen, der anviser mulighed for bortskaffelsen af affaldet, men det er den pågældende virksomheds eller grundejers ansvar, at affaldet håndteres og bortskaffes i overensstemmelse med kommunens anvisninger. Efter § 36 er det derfor muligt at stille krav til dokumentation overfor affaldsproducenten, og i selve regulativet kan der stilles mere præcise krav til selve håndteringen af affaldet, jf. § 24, stk. 2, og eventuelt nærmere krav til dokumentation.

Anvisningsordninger kan være *generelle anvisninger* for en bestemt affaldstype, eventuelt omfattende en bestemt brugergruppe. Anvisningsordningen kan også være udformet som retningslinjer for en *konkret anvisning*. I vejledning nr. 4 i 1994 til affaldsbekendtgørelsen anbefales det kommunerne at udforme anvisningsregulativet som retningslinier for den konkrete anvisning, når det er tale om forurenede jord. Denne form for anvisning er særligt egnet til affaldstyper, som varierer i egenskaber og derfor kræver en konkret vurdering, hvilket i de fleste tilfælde er oplagt med forurenede jord.

Er der tale om en kommunal anvisningsordning til genanvendelse, kan virksomheder anvende transportører og behandlingsanlæg efter eget valg, hvis de miljømæssigt begrundede krav i affaldsregulativet iøvrigt kan opfyldes. Denne regel må antages også at finde anvendelse på forurenede jord, der føres til rensning med henblik på efterfølgende genanvendelse.

### 9.3.1 Indsamlingsordninger

Efter § 38 kan kommunalbestyrelsen iværksætte indsamlingsordninger på andre områder end for dagrenovation eller for dagrenovationslignende affald. I praksis vil en indsamlingsordning for f.eks. forurenede jord nok betyde behov for et strammere tilsyn med bortskaffelsen, idet der i forbindelse med sådanne ordninger påhviler kommunen en pligt til at sikre et funktionsdueligt indsamlingssystem, hvor affaldet opsamles, transporteres og bortskaffes forskriftsmæssigt.

Samtidig indeholder miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5, bestemmelsen om, at affaldsproducenten i nogle tilfælde har ret til at få dispensation til at benytte andre end kommunens indsamlingsordninger.

## 9.4 Andre bestemmelser i relation til anvisnings-systemet

Affaldsbekendtgørelsen indeholder derudover andre bestemmelser, som kan anvendes til styring af jordstrømme.

- Efter § 12 skal transportører registreres i den kommune, hvor affaldet er frembragt. Registrerede transportører er forpligtet til, efter anmodning fra den pågældende kommune, at afgive oplysninger om transporterede affaldsmængder, materialefraktioner samt affaldets oprindelse og afleveringssted.
- Derudover kan kommunen stille krav til transportørerne ved at udarbejde regulativbestemmelser for transportører, jf. § 26.
- Der er desuden regler om oplysningspligt for affaldsproducenten.
- Anvisningsordninger kan indeholde bestemmelser om anmeldelse af affald.
- Anvisningsordninger kan indeholde bestemmelser om sortering af affald.

## 9.5 Hvorledes anvendes anvisningssystemet i dag i forhold til forurenede jord?

### 9.5.1 Affaldsdepotloven og affaldsreglerne

I forhold til bortskaffelsen af den jord, som stammer fra oprydninger af registrerede affaldsdepoter, hersker der i dag en del usikkerhed med hensyn til hvilken regulering, der skal finde anvendelse.

Som beskrevet ovenfor, fremgår det af Miljøstyrelsens vejledning nr. 4 om affaldsbekendtgørelsen, at forurenede jord er omfattet af affaldsreglerne og dermed af anvisningsbestemmelserne. Det er imidlertid sådan, at den regulativstyring, som er forudsat i affaldsbekendtgørelsen, endnu kun er under implementering i landets kommuner, hvilket specielt gælder forurenede jord.

Samtidig er det i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/92 (Generel branchevejledning for forurenede grunde) anført, at bortskaffelse af jord fra affaldsdepoter er en del af afværgeforanstaltningen. Affaldsdepotlovens § 23 fastsætter, at tilladelser efter miljøbeskyttelsesloven, eller regler udstedt i medfør af denne, ikke er fornødne ved afværgeforanstaltninger, hvorfor det har været antaget, at amtet som depotlovsmyndighed også har kunnet tage stilling til selve bortskaffelsen af forurenede jord fra affaldsdepoter. Modsnævningsvis fremgår det dog af forarbejderne til den tidligere kemikalieaffaldsdepotlov, at bl.a. bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven også finder anvendelse ved redeponering af opgravet affald. Baggrunden for disse bemærkninger er formodentlig, at man ved udarbejdelsen af den tidligere kemikalieaffaldsdepotlov ikke havde så meget praktisk erfaring med depotoprydninger, og derfor ikke havde erkendt, at selve den forurenede jord også ville blive et affaldsproblem, som skulle bortskaffes i forbindelse med en oprydning.

De fleste amter har i dag udarbejdet deres egne »Retningslinjer for anvendelse og deponering af rensed og forurenede jord«, hvor disse retningslinier danner grundlag for både amtets men også for en del af kommunernes administration af den forurenede jord.

Oplysninger fra f.eks. Ribe Amt viser, at bortskaffelse af forurenede jord ved frivillige oprydninger efter affaldsdepotloven normalt sker efter kommunal anvisning, mens det ved offentligt finansierede oprydninger er amtet, der tager stilling til bortskaffelsen af forurenede jord i forbindelse med afværgeprojektet.

I Storstrøms Amt er tendensen, at bortskaffelsen af forurenede jord fra affaldsdeponer sker uden anvisning fra kommunen. Dog findes der nogle få eksempler fra amtet, hvor bortskaffelsen af forurenede jord fra oprydninger udenfor affaldsdepotloven er sket efter anvisning fra kommunen.

I Københavns Kommune, der både er depotmyndighed og myndighed i forhold til affaldsbekendtgørelsen, anvender man anvisningssystemet efter affaldsbekendtgørelsen. Fra registrerede deponer anvises jord dog med hjemmel i depotloven som en del af afværgeforanstaltningen. Den forurenede jord anvises såvidt muligt til rensning. Anvisningen sker konkret, og til bestemte jordbehandlingsanlæg afhængigt af forureningstypen. Kommunen kan stille vilkår for anvisningen, f.eks. om rensningsniveau, prøveudtagning og bortskaffelse efter rensning (slutdisponering).

I Esbjerg Kommune, som ligger i Ribe Amt, har man som grundlag for kommunens administration af forurenede jord brugt Ribe Amts »Retningslinier for anvendelse og deponering af forurenede og rensede jord«. I disse retningslinier har man udfra nogle grænseværdier for forurenede og rensede jord kategoriseret jorden afhængigt af forureningsniveauet. Esbjerg kommune anvender disse grænseværdier som grundlag for at definere, hvornår den forurenede jord er affald eller ej. Forurenede jord med et forureningsindhold på niveau 1 og derover betragtes som affald, hvilket giver Esbjerg Kommune anvisningspligten.

Nykøbing Falster Kommune, som er beliggende i Storstrøms Amt, har oplyst, at man her anvender anvisningspligten på den måde, at virksomhederne oplyses om, hvor de kan bortskaffe den forurenede jord. Men virksomhederne kan også vælge en alternativ bortskaffelsesform, blot denne er godkendt af kommunen.

Nykøbing Falster Kommune har beskrevet, hvorledes en konkret sag forløber. Heraf fremgår det, at en virksomhed, som skal bortskaffe f.eks. olieforurenede jord, enten fra en nylig opstået forurening eller fra en gammel forurening ved nybyggeri, får muligheden for at vælge imellem bortskaffelse af jorden til Hasselø Nor Deponeringsplads, eller – alt efter forureningsgraden – virksomheden kan vælge at levere jorden til rensning, og de tre jordrensningsfirmaer i området nævnes. Nykøbing Falster Kommune har oplyst, at i praksis går jord fra mindre forureninger (typisk 1-3 læs) til losseplads, mens de større mængder normalt går til jordrensning.

### 9.5.2 Forholdet mellem miljøbeskyttelseslovens § 19, kap. 5 og affaldsbekendtgørelsen

I de tilfælde, hvor man ønsker at genanvende den forurenede jord, i f.eks. bygge- og anlægsarbejder, som skibakke, som støjvold eller andet, kræver det en konkret tilladelse til anvendelsen enten efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 eller miljøbeskyttelseslovens § 19. I begge tilfælde er det amtet, som er godkendelsesmyndighed, og det er amtet, som afgør, om anvendelsen skal godkendes efter kap. 5 eller om en tilladelse efter § 19 er tilstrækkelig.

Hvis der forud for anvendelsen er sket en eller anden form for behandling, f.eks. rensning, sortering, nedknusning eller opblanding med andre råvarer i en anden produktion, vil denne behandlingsaktivitet som hovedregel være godkendelsespligtig efter kap. 5 i miljøbeskyttelsesloven. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at miljøgodkendelsen ikke regulerer anlæggets »produktion«, det vil sige ikke stiller krav til den metode, som anvendes ved jordrensningen og heller ikke stiller krav til produktkvaliteten af jorden. Der er ikke i miljøbeskyttelseslovens kap. 5 hjemmel til at stille sådanne krav.

Hvis den behandlede jord defineres som affald, vil den videre håndtering væk fra behandlingsanlægget (bortskaffelse eller genanvendelse) være omfattet af anvisningssystemet. Hvis kommunen derimod ikke mener, at den behandlede jord er affald, vil den videre anvendelse i princippet være »fri«.

Det er imidlertid ikke afgørelsen af, om det er omfattet af affaldsreglerne eller ej, der bestemmer om anvendelsen af materialet efter behandling er omfattet af f.eks. mbl. § 19 eller kap. 5. Denne afgørelse er heller ikke knyttet til godkendelsen af behandlingsanlægget, men er en selvstændig miljømæssig vurdering, hvor det er det pågældende amt, hvor anvendelsen påtænkes at skulle ske, der træffer afgørelsen.

Hvorledes dette samspil mellem anvisningssystemet og amternes opgaver efter § 19 eller kap. 5 skal fungere, er i dag uklart. Men det er af stor betydning for bortskaffelsen, og for styringen af jordstrømmene, og en mere præcis regulering er derfor nødvendig.

### 9.5.3 Jordstrømme, der passerer kommune-, amts- og landegrænser

I stort omfang vil affald – ikke mindst forurenede jord – passere kommune-, amts- og landegrænser fra oprindelsessted til slutdisponeringslokalitet. Og i forbindelse med sådanne »transporter« opstår en række spørgsmål om kompetence og tilsynsforpligtelse i forhold til miljølovgivningen, herunder affaldsreglerne.

Affald, der opstår i forbindelse med affaldsbehandling (f.eks. jord, der kun renses delvist), er i princippet omfattet af anvisningspligten i den kommune, hvori behandlingsanlægget er beliggende, jf. affaldsbekendtgørelsens § 31. Affaldets oprindelseskommune har dog ofte taget stilling til den videre håndtering eller bortskaffelsen af den pågældende jord, fordi beslutningen herom er et led i den pågældendes kommunes affaldsplanlægning.

#### 9.5.4 Håndhævelse

Efter affaldsreglerne er der lagt op til, at det er den pågældende kommune, der i praksis skal føre tilsyn med regulativbestemmelser, f.eks. vedrørende krav til genanvendelse. Tilrettelæggelsen af et sådan tilsyn begrænses i tilfælde, hvor affaldsbehandlingen, og/eller den efterfølgende anvendelse, sker uden for kommunens grænser, hvilket i forhold til jordstrømme ofte vil forekomme, fordi der er så få behandlingsanlæg til jord. Det kræver derfor et tæt samarbejde på tværs af kommune- og amtsgrænser, hvis man ønsker at have indflydelse på, hvorledes den forurenede jord slutdisponeres.

Eksempler herpå findes fra Københavns Kommune, som ud fra miljømæssige målsætninger anviser meget af den forurenede jord, som graves bort i København, til f.eks. behandlingsanlæg i Vestsjællands Amt. Udover beslutningen om, at jorden skal køres til det pågældende behandlingsanlæg, indeholder anvisningen også krav til slutdisponeringen. Det ligger imidlertid uden for Københavns Kommunes kompetence at foretage tilsynet med den pågældende jord, f.eks. for at påse, at jorden efter behandling også disponeres i overensstemmelse med den oprindelige anvisning.

I forbindelse hermed er det værd at gøre opmærksom på, at affaldsdepotloven ikke, i samme omfang som reglerne efter affaldsbekendtgørelsen, indeholder de samme muligheder for håndhævelse. For eksempel er der ikke i affaldsdepotloven mulighed for at strafforfølge den grund ejer, der ved en frivillig oprydning ikke følger kommunens retningslinier for deponering af jorden, hvorimod det ville være tilfældet, hvis anvisningen er sket med henvisning til affaldsbekendtgørelsen.

#### 9.5.5 Forholdet til EU's transportforordning

EU's forordning (EØF) nr. 259/93 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald indenfor, til og fra Det Europæiske Fællesskab trådte i kraft den 6. maj 1994. Forordningen, der er umiddelbart bindende for medlemslandene, fastlægger rammer for transport af affald til og fra Danmark, og regler om, i hvilke tilfælde de kompetente myndigheder kan forbyde affaldstransporter.

Transport af forurenede jord til Danmark (import), med henblik på bortskaffelse, kræver anmeldelse af transporten til afsendelses- og bestemmelsesmyndighed og godkendelse fra både afsendelses- og bestemmelsesmyndighed.

Transport af forurenede jord til Danmark, med henblik på nyttiggørelse, kræver ligeledes anmeldelse og godkendelse fra de kompetente myndigheder i afsender- og modtagerland.

De kompetente myndigheders indsigelsesmuligheder overfor påtænkte transporter er forskellige, afhængigt af om affaldet (forurenede jord) importeres med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse.

Med hensyn til transport af forurenede jord til bortskaffelse kan en medlemsstat for det første helt eller delvis forbyde importen til sit eget område. Et sådant helt eller delvist importforbud til bortskaffelse skal være

begrundet i een af følgende 3 grunde: *enten* at det pågældende affald kan bortskaffes et tættere sted på kilden (nærhedsprincippet), *eller* at det pågældende affald bør nyttiggøres i stedet for bortskaffes (prioritering af nyttiggørelse) *eller* at der ikke er bortskaffelseskapacitet til både eget affald og importeret affald (selvforsyningsprincippet).

For det andet kan man konkret gøre indsigelse mod en import, såfremt den konkrete import strider mod selvforsyningsprincippet, nærhedsprincippet, affaldshåndteringsplanerne eller dansk miljølovgivning.

Med hensyn til import af forurenede jord til nyttiggørelse kan der gøres indsigelse mod en konkret import, bl.a. såfremt importen er i strid med dansk miljølovgivning. Det vil eksempelvis sige, at en import kan nægtes, såfremt den modtagende virksomhed ikke har en miljøgodkendelse til at behandle den pågældende type importerede affald, eller hvis virksomheden ikke kan overholde de i miljøgodkendelsen fastsatte emissionsgrænser.

Herudover kan der gøres indsigelse mod importen, såfremt den strider mod affaldshåndteringsplanerne, eller såfremt der i virkeligheden er tale om import til bortskaffelse – det vil sige, at kun en lille procentdel går til nyttiggørelse, mens en stor procentdel af affaldet går til bortskaffelse (»fiktiv nyttiggørelse«).

## 9.6 Afslutning

Arbejdsgruppen ønsker indledningsvis at gøre opmærksom på, at den vurdering, som er foretaget, er meget generel og foreløbig. Anvisningssystemets anvendelighed kan i sidste ende ikke ses uafhængigt af de mere konkrete målsætninger, som man ønsker at realisere via reguleringen af området.

Af gennemgangen, som den tager sig ud ovenfor, ses det, at der i dag for det første hersker en del usikkerhed om, hvilken regulering, der finder anvendelse på bortskaffelsen af forurenede jord. En forklaring herpå er nok, at selve affaldsbekendtgørelsen og hele dens implementering først for alvor er ved at komme i gang nu. Dermed bliver det svært at finde praktiske eksempler på, hvorledes anvisningssystemet fungerer i forhold til bortskaffelsen af forurenede jord, bortset fra de eksempler, som er hentet fra Københavns Kommune.

En anden konklusion, som kan drages af gennemgangen er, at der i dag gælder flere forskellige regelsæt, både efter miljøbeskyttelsesloven og efter affaldsdepotloven. Det medfører igen, at der på den måde indtages flere forskellige myndigheder – amt eller kommune – hvilket komplicerer administrationen.

Som vist ovenfor kan det også være et problem, at den forurenede jords oprindelseskommune efter gældende regler ikke har ansvaret for den endelige bortskaffelse, men det er den kommune, hvor behandlingsanlægget er beliggende, der har pligt til at sikre den endelige bortskaffelsesmulighed. Et andet aspekt, som generelt gør sig gældende på affaldsområdet er den affaldseksporterende kommunes relativt begrænsede

muligheder for at føre tilsyn med affald, der anvises til og behandles i andre kommuner. Dette er først og fremmest et udslag af den kendte kompetencefordeling mellem kommuner, og som gælder for miljølovgivningen, og tilsynet hermed iøvrigt.

Det er vanskeligt at opnå en ensartet administration af affaldsbekendtgørelsen, så længe der ikke til bekendtgørelsens affaldsdefinitioner er knyttet klare definitioner og grænseværdier for forurenede jord. Selve kategoriseringen af forurenede jord løser anvisningssystemet ikke i sig selv, ligesom anvisningssystemet heller ikke i sig selv løser det bevisproblem, der knytter sig til jord, idet det ofte ikke umiddelbart kan erkendes, om jorden er forurenede.

Der knytter sig imidlertid også visse fordele ved selve anvisningssystemet, som kunne gøre det velegnet som styringsmiddel for bortskaffelsen af forurenede jord.

De regler, hvorefter anvisningssystemet skal udarbejdes, bliver i dag anvendt af kommunerne i forbindelse med andre affaldstyper, og administrationen af disse regler er på andre områder i den kommunale affaldsbortskaffelse efterhånden rimeligt implementeret. Det betyder samtidig også, at det for forurenede jord ville give en ensartet administration/samme myndighed som for resten af affaldsområdet. Organisatorisk løses en stadig større del af opgaverne på affaldsområdet i fælleskommunale selskaber, der ofte lettere vil kunne magte større investeringer i behandlingsanlæg m.v. end den enkelte kommune.

Som vist ovenfor, er det også værd at pege på, at anvisningssystemet kan indrettes tilstrækkelig smidigt. Det kan indrettes konkret i forhold til enkelte partier forurenede jord, og det kan indrettes generelt med regulativer for anvisning af al forurenede jord i den pågældende kommune.

I forbindelse med eventuelle overvejelser om at give det kommunale anvisningssystem en mere central rolle i forbindelse med afværgeforanstaltninger, bør man være opmærksom på, at der gennem nogen tid har været debat af affaldslovgivningens forenelighed med EU-reglerne. Et embedsmandsudvalg under Justitsministeriet undersøger i øjeblikket forholdet til EU-udbudsreglerne, navnlig i relation til fælleskommunale selskaber, og EF-konkurrencereglerne. Det er bl.a. pligten til at benytte kommunalt iværksatte affaldsordninger, bl.a. som følge af mere økonomiske hensyn, der må forventes at blive kritisk vurderet af udvalget. Udover Justitsministeriet deltager Udenrigsministeriet, Indenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Miljø- og Energiministeriet.

# 10 EU-regler m.v. af relevans

(Dette kapitel er skrevet af Ellen Margrethe Basse).

## 10.1 Reguleringen af jordforurening efter EU's affaldsregler

Reguleringen af jordforurening må opdeles i den regulering, der vedrører: (1) indgreb over for jordforurening i form af registreringer og lovliggørelsespåbud, (2) det økonomiske ansvar for forureningen, (3) forebyggelse af forurening, herunder særlige regler om transport af forurenede jord og (4) endelig den regulering, der vedrører sagsbehandlingsregler m.v. i forbindelse med den retlige stillingtagen til den faktiske reetablering af miljøet – herunder bortskaffelse eller nyttiggørelse af jorden.

### 10.1.1 Ingen generelle regler om anvendelse af forurenede arealer

I relation til regulering af jordforurening som et arealanvendelsesproblem er der ikke i EU gennemført regler svarende til dem, vi kender i den danske miljøbeskyttelseslov, planlov og affaldsdepotlov.

Derimod findes der regler vedrørende forpligtelser i forbindelse med afhjælpende foranstaltninger, der er nødvendiggjort af skader m.v. i forbindelse med affaldsbehandling og -bortskaffelse, ligesom der forberedes et direktiv om deponering af affald.

Den overordnede politik, der må præge jordforureningsadministrationen, er formuleret i selve Traktaten, i Det 5. Miljøhandlingsprogram, i »En EF-strategi for affaldsforvaltning«, og i EU's affaldsregler. Der er ved disse dokumenter bl.a. foreskrevet en iagttagelse af en række principper i den europæiske og den nationale miljøadministration på jordforureningsområdet.

De principper, der er relevante, er især følgende:

- forurenere-betaler-princippet (artikel 130r, stk. 2), der omtales nedenfor under 10.1.2.2,
- princippet om forebyggende indsats (artikel 130r, stk. 2), der omtales nedenfor under 10.1.5,
- princippet om forebyggelse af forurening fortrinsvis ved kilden (artikel 130r, stk. 2), der omtales nedenfor under 10.1.3, 10.1.4 og 10.1.5,
- forsigtighedsprincippet (se artikel 130r, stk. 2), der omtales nedenfor under 10.1.3 og 10.1.5,
- umiddelbar-nærheds-princippet (et særligt princip der gælder inden for affaldsområdet), som omtales nedenfor under 10.1.4,
- selvforsynings-princippet (et særligt princip der gælder inden for affaldsområdet), som omtales nedenfor under 10.1.4, og
- proportionalitetsprincippet, der modsvarer det almindelige forvaltningsretlige princip, der omtales flere steder i det følgende.

Ingen af miljøprincipperne er universelle i den forstand, at de kan bruges til at dække de forsigtighedsforanstaltninger m.v., der skal tages over for enhver miljørisiko. Med henblik på at sikre en iagttagelse af Traktatens bestemmelser må miljøprincipperne anvendes under respekt af princippet om ikke-diskrimination og konkurrencelighed, se herom især nedenfor under 10.1.2.2 og 10.1.3.

Det er først og fremmest det generelle affaldsdirektiv 75/442/EØF, som ændret ved direktiv 91/156/EØF, der her er af interesse. Med 1991-ændringen blev affaldspolitikken fokuseret mere på begrænsning af affaldsproduktion, på genanvendelse – herunder til energiformål – og på et mere miljørigtigt affaldsmanagement. Definitionen af affald fremgår af dette almindelige affaldsdirektiv, og den er præciseret ved listen offentliggjort ved beslutning af 20. december 1993 (94/3/EØF, offentliggjort i L/15 den 7. januar 1994). Listen indeholder en harmoniseret, men ikke-udtømmende fortegnelse over ikke-farligt affald. I denne liste nævnes bl.a. jord under kategorien »have- og parkaffald«.

At et materiale er optaget i kataloget betyder ikke, at det af denne grund kan betragtes som affald i alle sammenhænge. Jord er alene at betragte som affald, hvis definitionen affald, som fastlagt i det generelle affaldsdirektiv, er opfyldt, d.v.s. at der er tale om noget:

»....som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.«

Hvis jord ikke er forurennet, vil der ikke blive stillet krav til deponeringen, jf. det ændrede forslag af 9. januar 1995 dok. 4103/1995 til Rådets direktiv om deponering af affald. Kommissionens oprindelige forslag til et direktiv om affaldsdeponering er offentliggjort i KOM(93)275 endelig udgave, og Rådets første ændringsforslag som dok. 7745/94.

Udarbejdelse af en udtømmende liste over farligt affald, som efter omstændighederne også kan omfatte forurennet jord, er iværksat, jf. Rådets beslutning af 22. december 1994 om udarbejdelse af en liste over farligt affald (EFT L 356 af 31. december 1994). Denne afgrænsning vil få betydning i relation til VVM-kravene, som omtales nedenfor under 10.1.5.

### **10.1.2 Forpligtelser for operatører, transportører m.v.**

Fællesskabets lovliggørelsesregler har hidtil haft til formål at få operatøren til – ud fra forurenerebetalerprincippet – at betale omkostningerne, der er forbundet med reetablering af miljøet og egentlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Se bl.a. »Grønbog om Miljøskader« KOM(93)47 endelig udgave, af 14. maj 1993 s. 19 og Rådets henstilling af 9. januar 1979 (EFT 1979/29).

Det er imidlertid ikke altid de samme adressatgrupper, der fokuseres på. Transportørernes civile retlige ansvar er således også blevet aktuelt. Se nedenfor under 10.2.1. om afgrænsningen af »forurenere«.

#### **10.1.2.1**

*»Forurenere« efter affalds-  
direktiver og -forordning*

Det generelle affaldsdirektivs artikel 15 definerer den ansvarlige forurenere, som (1) indehaveren, der overlader affaldet til en indsamler eller til en affaldsbortskaffende virksomhed, (2) tidligere indehavere og

(3) producenterne af affaldet (herunder »producenterne« af den forurenede jord). Direktivet har følgende ordlyd:

- »I henhold til princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet afholdes
- af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en virksomhed som omhandlet i artikel 9, og/eller
  - af de tidligere indehavere eller producenten af det produkt, som affaldet hidrører fra.«

Efter præambelen i forordning nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald indenfor, til og fra Det Europæiske Fællesskab skal den person, der har forårsaget ulovlig transport, tage affaldet tilbage og/eller bortskaffe eller nyttiggøre det på en anden, miljømæssigt forsvarlig måde. Affaldsforordningens kapitel VII indeholder de relevante bestemmelser vedrørende ansvar og omkostningsdækning. Ved artikel 33 inddrages anmelderen af affald blandt dem, der kan pålægges omkostninger til bortskaffelse af affald. D.v.s., at den efter forordningen anmeldelsespligtige virksomhed eller myndighed i denne sammenhæng som udgangspunkt opfattes som forureneren. De omkostninger, anmelderen kan pålægges, er omkostninger som følger af administration, analyser, kontrol, returnering af affaldet – herunder overførsel, bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet. Det fremgår af artikel 26, stk. 2 vedrørende ansvaret for ulovlig overførsel, hvor den ansvarlige for det ulovlige forhold er anmelderen, at det i sådanne situationer er den kompetente afsendelsesmyndighed, der skal sørge for, at det pågældende affald:

- a) af anmelderen eller om fornødent af myndigheden selv returneres til afsendelsesstaten eller, hvis dette ikke er muligt
- b) bortskaffes eller nyttiggøres på en miljømæssigt forsvarlig måde.....«

Efter forordningens artikel 33, stk. 3 skal omkostninger i nogle situationer pålægges affaldsmottageren. Modtageren er den person eller virksomhed, hvortil affaldet overføres med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse, jf. artikel 2, litra h. Modtageren betragtes som den ansvarlige forurener i sager, hvor denne er »ansvarlig for,« at der foreligger ulovlige forhold. Sådanne modtagere skal betale omkostningerne i forbindelse med bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet på en miljømæssigt forsvarlig måde. Artikel 26, stk. 3 foreskriver for situationer, hvor modtageren er ansvarlig for det ulovlige forhold, at den kompetente bestemmelsesmyndighed skal sørge for, at det pågældende affald bortskaffes på en miljømæssigt forsvarlig måde af modtageren. Hvis dette ikke er muligt, skal affaldet bortskaffes af den kompetente bestemmelsesmyndighed selv.

Hvis hverken anmelderen eller modtageren er ansvarlig for det ulovlige forhold, skal de kompetente myndigheder efter nævnte artikels stykke 4 samarbejde om bortskaffelse og nyttiggørelse.

Til dækning af de i artikel 33 nævnte omkostninger skal der ifølge artikel 27 stilles finansiel sikkerhed eller tilsvarende forsikring til dækning af de offentlige udgifter.

Efter det ændrede forslag til Rådets direktiv om deponering af affald (dok. 4103/95 af 9. januar 1995) placeres ansvaret hos operatøren. Operatøren defineres ifølge forslagens artikel 2, litra m som:

»fysisk eller juridisk person, der har ansvaret for en deponeringsplads, i overensstemmelse med den nationale lovgivning i det medlemsland, hvor deponeringspladsen er beliggende; der kan være tale om forskellige personer fra klargørings- til efterbehandlingsfasen«

Efter direktivforslagets artikel 14, stk. 3 skal medlemsstaterne sørge for, at det, af de vilkår der indføres i nye miljøgodkendelser for affaldsdeponeringsanlæg, skal fremgå, at operatøren er ansvarlig for vedligeholdelse, overvågning og kontrol i efterbehandlingsfasen så længe, som den kompetente myndighed kræver det under hensyn til, hvor længe deponeringspladsen er forbundet med risici. Efter samme bestemmelses stykke 4 skal der indføres vilkår om, at operatøren – så længe den kompetente myndighed skønner, at deponeringspladsen vil kunne forvolde skade på miljøet – skal være ansvarlig for overvågning og analyse af gas og perkolat fra deponeringspladsen samt grundvandsforholdene i nærheden af deponeringspladsen. Kontrol- og overvågningsproceduren er beskrevet ved direktivforslagets bilag 3. Direktivet skal implementeres inden to år efter dets ikrafttræden. Ved den danske miljøbeskyttelseslovs § 50 er det foreskrevet, at nye anlæg for deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder, idet der dog er visse muligheder for at undtage fra denne hovedregel.

Efter direktivforslagets artikel 15 skal medlemsstaterne, som forudsætning for fortsat drift af bestående affaldsdeponeringsanlæg, sikre, at operatøren kan dokumentere, at deponeringspladsen opfylder direktivets krav. Da nye godkendelsesvilkår efter miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 4 og 5 alene vil kunne indføres i eksisterende miljøgodkendelser under iagttagelse af 8-års fristen, vil direktivets krav om en skærpet vurdering af deponeringspladserne først kunne få betydning i løbet af en årrække. Miljø- og energiministeren vil dog kunne udnytte kompetencen, fastlagt ved lovens § 41, stk. 6, til at begrænse den periode, hvor godkendte anlæg er beskyttet mod skærpene vilkår, således at denne frist kun bliver på 4 år. I praksis betyder denne, ved § 41, stk. 4 hjemlede, retsbeskyttelse for eksisterende, godkendte anlæg imidlertid næppe meget, da de danske deponeringspladser siden 1974 har været underkastet strenge godkendelseskrav, og da der – i situationer, hvor der foreligger en væsentlig forurening – er kompetence for tilsynsmyndigheder til at gribe ind over for virksomheder i drift efter lovens § 41, stk. 1-3.

#### 10.1.2.2 *Forurenere-betaler-princip- princippet opståen og kodificering*

Forurenere-betaler-princippet er udviklet i OECD-regi som et princip, der skal sikre, at omkostninger begrundet i miljøkrav ikke skaber ulige konkurrenceforhold. Det var også et konkurrenceprincip, der blev præsenteret i EF i det første miljøhandlingsprogram i 1973. Princippet kommer til udtryk i Traktatens artikel 130r, stk. 2 og i de affaldsregler, der regulerer bortskaffelse af affald. Princippet betydning er i 1994 af Kommissionen blevet fremhævet som et af de fundamentale principper i EU's miljøpolitik. Princippet basis fremhæves at være markedsøkonomien, og dets betydning først og fremmest at være: (1) en inddragelse

af prismekanismer som en del af incitamenterne i miljøpolitikken, og (2) en sikring af at virksomhederne ud fra konkurrencehensyn tvinges til at forurene mindre, se herom »European Commission: Environmental Matters in the XXIIIrd Competition Report«.

Princippets begrundelse i konkurrencehensyn blev bl.a. fremhævet i Rådets henstilling af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet (se EFT L194 af 25. 7. 1975 s. 1). Som bilag til denne er medtaget »Kommissionens meddelelse til Rådet vedrørende påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet – Principper og gennemførelsesbestemmelser«. Princippet indebærer ifølge denne meddelelse at:

»privatretlige eller offentligretlige fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for forureningen, skal betale udgifterne til de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå denne forurening eller nedbringe den.....« (citater EFT 1975 C194 af 25.7.1975 s. 2)

Efter Kommissionens ovennævnte meddelelse skal der ved begrebet »forurenere« forstås:

»den, som direkte eller indirekte forringer miljøkvaliteten eller skaber betingelser, der fører til forringelse«

I en note, der er knyttet til denne definition, fremhæves det, at begrebet »forurenere«, således som det defineres i denne meddelelse, ikke berører bestemmelser om det privatretlige ansvar. Virkemidlerne til realisering af princippet forudsættes derimod at være offentligretlige normer og/eller afgifter, og de nationale barrierer forudsættes begrænset ud fra hensynet til det fælles marked, se herom EFT L 194 af 25.7.1975 s. 2f.

Princippet er ikke – sådan som retsgrundsætninger – blevet udviklet af domstolene. Derfor kan dets retlige betydning ikke umiddelbart sammenlignes med eksempelvis proportionalitetsprincippet eller legalitetsprincippet.

Princippets retlige indhold kan siges at have betydning ved en udformning af en jordforureningslov. Princippet indebærer:

- en begrænsning af myndighedernes reguleringskompetence, idet miljømæssige tiltag og fordelinger af omkostninger ikke må virke konkurrencefordrejende,
- en begrænsning af de nationale myndigheders muligheder for via skatten at afholde de udgifter, som er knyttet enten til reduktion af miljøforurening fra erhvervmæssig virksomhed eller til reetablering af en jordforurening forårsaget af erhvervslivet,
- en vis begrænsning af den valgfrihed, der måtte være for myndighederne i relation til at vælge, hvem der offentligretligt såvel som privatretligt skal betragtes som ansvarlig for jordforureningskader, og
- et fortolkningsbidrag ved anvendelse af den europæiske og/eller nationale miljølovgivning.

Der er ved formuleringen af princippets indhold overladt de nationale myndigheder en betydelig frihed i valget af det offentligretlige ansvars-

subjekt, d.v.s. i valget af adressaten for et lovliggørelseskrav eller et betalingskrav. I den ovenfor omtalte 1975-meddelelse er der opstillet kriterier for, hvem miljømyndighederne fortrinsvis skal rette økonomiske krav mod. Der er således opstillet kriterier og prioriteringsregler, der kan anvendes i situationer, hvor der er tale om en jordforurening, om hvilken der er usikkerhed vedrørende placering af ansvaret på grund af, (1) at det er umuligt eller for vanskeligt og derfor vilkårligt at afgøre, hvem forurenere er, (2) miljøforureningen skyldes et samspil af flere samtidige faktorer, eksempelvis hvor flere forurenere i et byområde på samme tid er ansvarlige for forurening af jorden (eks. brugere af motor-køretøjer og industrianlæg, der sammen er med til at forurene jorden) – d.v.s. det, der kaldes »kumulativ forurening« eller (3) miljøforureningen skyldes flere på hinanden følgende faktorer – d.v.s. »forureningskæder«, (eks. brugere af motorkøretøjer, fabrikker og brændstofleverandører, der alle er medansvarlige for blyforurening langs vejene).

I sådanne situationer foreskrives som løsning, at:

»omkostningerne i forbindelse med forureningsbekæmpelsen lægges på sådanne steder – for eksempel i kæden eller i den kumulative forurening – ved hjælp af de lovgivningsmæssige og administrative midler, der frembyder den bedste administrative og økonomiske løsning, og som på den mest effektive måde bidrager til at forbedre miljøet.«

Af det seneste udkast til Rådets direktiv om deponering af affald (dok. 4103/95) artikel 11 fremgår det, at medlemslandene skal tilskynde til, at den pris, der forlanges for deponering af en hvilken som helst form for affald, fastsættes således, at den mindst dækker samtlige omkostninger ved etablering og drift af deponeringspladsen, herunder så vidt muligt omkostninger i forbindelse med sikkerhedsstillelse, som omhandlet i direktivforslagets artikel 9. Endvidere har medlemsstaterne mulighed for at fastsætte priser, der også dækker de anslåede omkostninger ved deponeringspladsens nedlukning og efterbehandling. Princippet betydning understreges i direktivforslagets præambel, hvor det fremhæves:

»princippet om, at forurenere betaler, kræver, at der tages hensyn til eventuelle miljøskader forårsaget af deponeringspladser; der bør derfor fastsættes priser for affaldsbortskaffelse ved deponering med henblik på, at alle udgifter til etablering og drift af deponeringspladsen samt i forbindelse med den sikkerhedsstillelse eller tilsvarende, som operatøren skal råde over, er dækket, og hvor det er relevant, omkostningerne i forbindelse med nedlukning og vedligeholdelse af pladsen efter nedlukningen, således at man undgår at belaste samfundet med disse udgifter.«

I relation til princippet betydning er det i Kommissionens »Grøn bog om erstatning for miljøskader« KOM(93)47, der omtales nedenfor under 10.2.2., anført, at det civile ansvar i dag må betragtes som et af de virkemidler, der kan anvendes til gennemførelse af princippet. Men det fremhæves, at det kun er i særlige tilfælde af skader, d.v.s. i tilfælde hvor man kan identificere skadevolderen, at det private ansvar kan anvendes som virkemiddel til at realisere princippet, se s. 24. Oprettelse af kollektive erstatningssystemer, der bygger på

afgifter og lovpligtige bidrag, findes at være i god harmoni med princippet – forudsat at en kollektiv løsning først anvendes efter, at der er forsøgt gjort et individuelt ansvar gældende. Det fremhæves, at behovet for at etablere en sådan ordning må vurderes i forhold til udgifterne for de virksomheder, som skal dele udgifterne. Hvis den finansielle byrde af en given kollektiv erstatningsordning bliver for tung for deltagerne, vil udgifterne i forbindelse med erstatning for visse skader kunne fordeles efter en fordelingsnøgle, som omfatter andre sektorer eller alle skatteydere. Det forudsættes imidlertid, at udgifterne principielt bør påhvile den eller de sektorer, der er mest ansvarlige for skaden, så princippet om, at forurenere-betaler, anvendes i så høj grad som muligt, se s. 21.

På denne baggrund må det anføres, at det vil være bedst i overensstemmelse med forurenere-betaler-princippet at lade de industrier og andre forurenere (herunder eksempelvis trafikanter), der har forårsaget en jordforurening, selv dække de omkostninger, der er forbundet med en undersøgelse eller rengøring af grunden. Dækningen kan som anført ske gennem kollektive ordninger i situationer, hvor et individuelt ansvar ikke kan gøres gældende.

### **10.1.3 Forbud mod statsstøtte**

Efter Traktatens artikel 92 gælder der et forbud mod, at der direkte og indirekte gives offentlig støtte til virksomheder eller produkter, hvis denne støtte påvirker konkurrencesituationen i fællesmarkedet. Jf. herom EU Karnov (1993), s. 726ff., Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen »EF-ret« 2. udg. s. 394ff. og Niels Gangsted-Rasmussen »EF-rettens umiddelbare anvendelighed« (1977), s. 147ff.

Statsstøtte – herunder skattereduktion – til gennemførelse af miljøforanstaltninger på virksomhederne, der opnås i strid med Traktaten, kan medføre uens konkurrencevilkår.

Det er efter artikel 92-93 Kommissionen, der undersøger, om en statsstøtteordning er i strid med Traktaten, og det er medlemsstaterne, der underretter Kommissionen herom (den såkaldte notifikation). Det er principielt statsstøtte i Traktatens forstand, hvis staten betaler for miljøskade forvoldt af private. I tvivlstilfælde må ordninger, der kan indebære statsstøtte, derfor anmeldes. Det er medlemsstaterne, der bærer bevisbyrden for, at der ikke er tale om statsstøtte.

Til belysning af den administrative praksis i den første periode kan der henvises til den henstilling, som Rådet afgav den 3. marts 1975, se EFT 1975 L 194 af 27. maj 1975, s. 3f. Der er i denne henstilling anført nogle støtteformer, som ikke findes at være i strid med »forurenere-betaler-princippet«, se EFT 194 af 27. maj 1975, s. 4. Den politik, som er blevet ført på området, er offentliggjort i Kommissionens Fjerde Beretning om Konkurrencepolitikken, 1974, s. 110ff. Der henvises heri til Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne af 7. november 1974 »En fællesskabsramme for statsstøtte til fordel for miljøet«.

Ordningen blev afløst af en beslutning om forlængelse på mere restriktive betingelser af overgangsordningen i yderligere 6 år, se skrivelse af 7. juli 1980 og Kommissionens Sekstende Beretning om Konkurrence-

politik (1986) s. 176ff. Begge skrivelser er optrykt i »Konkurrence-reglerne i De Europæiske Fællesskaber; Del II: Statsstøtteregler«.

I december 1993 blev der vedtaget nye retningslinjer, se herom »Europe Commission: Environmental Matters in the XXIIIrd Competition Report« offentliggjort i supplementet til »europe environment« nr. 433, den 23. maj 1994 s. 12ff. Det er bl.a. målsætningen at styrke virksomhedernes interesse i at nå et forureningsniveau, der ligger under de minimumsgrænser, der er fastlagt i lovgivningen.

I »Fællesskabsrammebestemmelser for Statsstøtte til Miljøbeskyttelse« (94/C 72/03) tilkendegives det som retningslinjer for det offentlige inden for affaldsområdet, at der kan accepteres offentlig finansiering af meromkostninger (d.v.s. statsstøtte) til selektiv indsamling af, genvinding fra og behandling af kommunalt affald til fordel for såvel virksomheder som forbrugere. En sådan støtte kan efter en konkret vurdering blive godkendt, hvis der pålægges virksomhederne gebyr i forhold til den brug, de gør af ordningerne eller i forhold til den mængde affald, de producerer under deres aktiviteter. Se om dette EFT den 10. marts 1994 C 72/8.

De her anførte kriterier, som er fastlagt af Kommissionen som bestemmende for en vurdering af, om det offentlige – herunder skatteyderne og sagesløse borgere – skal kunne pålægges miljøudgifter, fører til samme konklusion, som den, der blev draget ovenfor under 10.1.3 i forbindelse med gennemgangen af forurenere-betaler-princippet. D.v.s., at der vil være bedst overensstemmelse med forbuddet mod statsstøtte, hvis udgifterne i forbindelse med en jordforurening pålægges den forurener (eller de forurenere), der har forårsaget forureningen.

#### **10.1.4 Transportrestriktioner m.v.**

Det fremgår af »En EF-strategi for affaldsforvaltning« og af de gældende affaldsdirektiver der alle kodificerer selvforsynings-princippet og nærhedsprincippet, at der bør tilvejebringes en infrastruktur for endelig bortskaffelse af affald, så indsamling, transport og bortskaffelse ikke skaber regionale skævheder i Fællesskabet og dermed forårsager miljøproblemer, jf. bl.a. affaldsdirektivets artikel 5. Denne målsætning må også iagttages ved behandling af forurenede jord.

Betydningen af princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden, som for Fællesskabets virke på miljøområdet er kodificeret i Traktatens artikel 130r, stk. 2, blev vurderet i Vallonien-dommen (C-2/90, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien). Med hensyn til Traktatens artikler 30 og 36 bemærkede Domstolen først, at affald, uanset om det kan recirkuleres, må anses for varer, hvis bevægelser i henhold til Traktatens artikel 30 i princippet ikke må forhindres. Domstolen bemærkede dog også, at affald er af særlig karakter. En ophobning af affald, selv før det bliver farligt for sundheden, er, navnlig i betragtning af hver regions eller lokalenheds begrænsede kapacitet til at modtage det, en fare for miljøet. Der kunne derfor – som sket ved den belgiske regerings procedure – anføres argumenter om nødvendigheden af hensyntagen til tvingende miljøbeskyttelseshensyn. Domstolen udtaler, at tvingende hensyn kan tages, hvor

der er tale om foranstaltninger, der er ensartede over for indenlandske og indførte varer. Ved bedømmelsen af, om en hindring for affalds-transport er udtryk for forskelsbehandling, skal der tages hensyn til, om affaldet har en særlig karakter. Det princip om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden, som for Fællesskabets virke på miljøområdet er indført ved Traktatens artikel 130r, stk. 2, indebærer ifølge dommen, at det tilkommer hver enkelt region, kommune og lokal enhed at træffe passende foranstaltninger for at sikre modtagelse, behandling og bortskaffelse af eget affald. Affaldet skal bortskaffes så tæt på produktionsstedet som muligt, således at det transporteres i mindst mulig omfang. I betragtning af, at affald produceret på forskellige steder er forskelligt, og at det har forbindelse med produktionsstedet, kunne de i Vallonien-dommen anfægtede foranstaltninger efter EF-domstolens opfattelse ikke antages at være udtryk for traktatstridig forskelsbehandling. Derimod kunne der ikke af direktiv 84/631 udledes nogen mulighed for medlemsstaterne til generelt at forbyde overførsler af farligt affald. Domstolen fastslog, at der ved direktivet alene var accepteret en ordning, hvorefter de kompetente nationale myndigheder ud fra hensyn dels til miljøbeskyttelse og sundhed, og dels til den offentlige orden og sikkerhed, kunne fremsætte indsigelser og dermed forbyde en konkret grænseoverskridende overførsel af farligt affald. Domstolen udtalte og bestemte:

»1. Ved at indføre et absolut forbud mod i regionen Vallonien at oplagre, henlægge eller aflasse farligt affald hidrørende fra en anden medlemsstat og ved således at undlade at anvende den fremgangsmåde, der er fastsat ved Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald, har Kongeriget Belgien undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til dette direktiv.«

I umiddelbar-nærheds-princippet skal udtrykket »nærmest beliggende« efter den formulering, der er valgt i strategi og regler, ikke nødvendigvis forstås som »i nærheden«, jf. til illustration heraf affaldsdirektivets artikel 5. Efter denne artikel skal medlemsstaterne træffe egnede foranstaltninger med henblik på:

»oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

Ved placeringen af jordbehandlingsanlæg skal der derfor tages hensyn til de geografiske forhold, arealanvendelsen, behandlingsbehovet og kapa-

citeten i det eksisterende system. De lokale affaldsmyndigheder (kommunalbestyrelserne) kan under henvisning til princippet gennem deres affaldsplanlægning (affaldspolitik) og i de regulativer, de udsteder, regulere strømmen af forurenede jord, jf. affaldsdirektivets artikel 7.

Nærheds-princippet er også relevant ved import og eksport af forurenede jord til bortskaffelse, og der henvises i den forbindelse til kapitel 9.5.5, der beskriver muligheden for at gøre indsigelse mod import og eksport af forurenede jord.

#### **10.1.5 VVM-krav ved gennemførelse af jordrensning m.v.**

Forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggelse ved kilden kan siges at have udgjort den politiske forudsætning for, at der med direktivet 85/337/EØF – direktiv af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, også kaldet VVM-direktivet – kunne gennemføres regler om foretagelse af miljøkonsekvensvurderinger på projektniveau. VVM er en dansk forkortelse for »Vurdering af Virkninger på Miljøet«.

VVM-direktivet vedrører vurderinger af indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt, se artikel 1, stk. 1. Direktivet er aktuelt under ændring, se KOM(93)575, endelig udgave. Ændringen er begrundet i de vanskeligheder, der har vist sig at være forbundet med at sikre en tilfredsstillende iagttagelse af direktivet i Fællesskabet og i EU's undertegnelse af Espoo Konventionen.

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at projekter, der har væsentlig virkning på miljøet, forinden der meddeles en godkendelse, gøres til genstand for en vurdering af denne indvirkning, og at vurderingen indgår i godkendelsesproceduren, se artikel 2, stk. 1 og 2. Direktivet overlader det ved artikel 2 til medlemsstaterne at gennemføre de nationale regler, der regulerer processen for gennemførelse af miljøkonsekvensvurderinger. I Danmark har man valgt at lade sådanne vurderinger gå forud for godkendelsesproceduren, nemlig som et led i den fysiske planlægning, der afgrænser lokaliseringervalget, se herom planlovens (lovbekendtgørelse nr. 746 af 16. august 1994) § 6, stk. 3, nr. 4, § 6, stk. 8 og § 7, stk. 3 og bekendtgørelse nr. 847 af 30. september 1994 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen). Det er efter disse regler amtsrådene, der som første instans tager stilling til VVM-kravene og gennemfører VVM-proceduren.

Tilladelser, der meddeles i medfør af en række danske miljølove, må ikke meddeles, før der er udarbejdet en VVM-redegørelse, der indgår som tillæg til en regionplan, se bekendtgørelse nr. 848 og 849 af 30. september 1994 om tilladelse m.v. til anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger. Disse bekendtgørelser nævner ikke Miljøstyrelsens godkendelser af projekter, der meddeles amtsrådene i medfør af affaldsdepotlovens § 7. Men iværksættelse af større projekter – herunder specialanlæg for behandling af forurenede jord – uden en forudgående VVM-vurdering vil ikke være i overensstemmelse med VVM-direktivet.

VVM-kravene gælder altid for de anlæg, der er medtaget i direktivets bilag I, medens projekter, der er opregnet i bilag II, alene er omfattet, når medlemsstaterne efter en konkret vurdering af den konkrete sag finder, at en sådan proces er påkrævet på grund af projekternes karakter, se artikel 4. Der sondres ikke i direktivet mellem midlertidige og permanente anlæg. Et midlertidigt bilag I-anlæg vil derfor være omfattet af VVM-kravene, medens det forhold, at et anlæg er midlertidigt, kan tillægges betydning ved en vurdering af, om et bilag-II anlæg konkret skal underkastes en konsekvensvurdering. Der er heller ikke i direktivet sondret mellem store og små mængder af affald. Også i denne henseende vil sondringen mellem obligatoriske vurderinger og »case-by-case-vurderinger« derfor få betydning.

Omfattet af bilag I er bortskaffelse af giftigt og farligt affald ved forbrænding, kemisk behandling eller deponering i jorden, jf. pkt. 9. Der er ikke fastlagt nogen præcis definition af begrebet »giftigt og farligt affald«, hvorfor man i Miljøstyrelsen har valgt som udgangspunkt at overlade afgrænsningen af de VVM-pligtige anlæg til amtsrådene. Der er overvejelser i styrelsen om at anbefale, at afgrænsningen fremover skal være bestemt af den definition af farligt affald, der sker i medfør af det særlige direktiv om farligt affald.

Omfattet af bilag II er anlæg til bortskaffelse af industri- og husholdningsaffald, for så vidt de ikke er omfattet af bilag I.

D.v.s., anlæg for jordbehandling vil enten være omfattet af den obligatoriske VVM-ordning, som et bilag I-anlæg, eller være omfattet af pligten til at foretage en konkret vurdering af behovet for VVM-vurdering af et bilag II-anlæg. Vedrørende bilag-II anlæggene fremgår det nu af samlebekendtgørelsens § 3, stk. 2 og 3, hvornår der i Danmark skal gennemføres VVM-vurderinger af sådanne (bekg.'s bilag 2, pkt. 8c) anlæg.

Den vurdering, som skal foretages, er angivet ved nogle retningslinjer i artiklerne 5-10, der overlader betydelige frihedsgrader til medlemslandene. Som anført ovenfor er disse regler i Danmark gennemført som en del af planlovgivningen. VVM-processen vedrørende etablering af de ovenfor nævnte affaldsbehandlingsanlæg er reguleret på følgende måde:

Den, der ansøger om at måtte gennemføre et jordrensningsprojekt, er forpligtet til »på passende vis« at fremkomme med oplysninger om og vurderinger af: de miljømæssige konsekvenser, som et sådant projekt må forventes at kunne få, og de foranstaltninger, der tænkes anvendt med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet, se artikel 5 og bilag III.

I bilag III er der ikke indføjet et absolut krav om, at der skal foretages en beskrivelse af alternativer til ansøgerens projektforslag. Oplysningerne må under ingen omstændigheder være mindre omfattende end angivet i artikel 5, stk. 2. De skal på den anden side være relevante og ikke mere vidtgående, end hvad der med rimelighed (dvs. ud fra proportionalitetsbetragtninger) kan forlanges fremskaffet af ansøgeren. De krav, der er formuleret i den danske samlebekendtgørelses bilag III er strengere og mere præcise. Kravene svarer stort set til Espoo Konven-

tionens bestemmelser og til de ændrede regler, der kan forventes i relation til VVM-direktivet.

De for miljøkonsekvenskravenes iagttagelse ansvarlige myndigheder (i Danmark amtsrådene) kan, når det findes nødvendigt, pålægge andre myndigheder at stille de relevante miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, til rådighed for ansøgeren, se artikel 5, stk. 3. Samarbejdet mellem myndigheder og ansøger om tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger og vurderinger må imidlertid ikke have karakter af økonomisk støtte til ansøgeren i strid med forurenerebetaler-princippet. I Danmark har amtsrådene en meget aktiv rolle i forbindelse med tilvejebringelse af oplysninger. Myndigheder, der på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan blive berørt af projektet, skal have en mulighed for at udtale sig om den indsendte ansøgning, se artikel 6, stk. 1.

Den brede offentlighed skal – for herved at sikre en demokratisk indsigt – have oplysningerne stillet til rådighed, se artikel 6, stk. 2, medens de berørte dele af offentligheden skal have lejlighed til at udtale sig, inden projektet påbegyndes, se artikel 6, stk. 3. Hverken den brede offentlighed eller den berørte offentlighed har således efter direktivets aktuelle ordlyd krav på at deltage i selve beslutningsprocessen. De nærmere enkeltheder ved denne underretning fastlægges af de nationale myndigheder, se artikel 6, stk. 4. I Danmark er der ved planloven sikret offentligheden en tidligere deltagelse, og dermed en mere reel indflydelse på beslutningsprocessen.

De i henhold til artikel 5, 6 og 7 indsamlede oplysninger skal tages i betragtning i forbindelse med godkendelsesproceduren, se artikel 8. Når der er truffet beslutning af den ansvarlige myndighed, skal denne offentliggøre indholdet af beslutningen og de betragtninger, der ligger til grund for beslutningen.

#### **10.1.6 Sammenfatning vedrørende de forpligtelser, der må iagttages ved gennemførelse af en jordforureningslov**

Der er ikke i de EU-retlige regler taget stilling til, hvordan grundejerens forpligtelser i relation til at sikre fjernelse af en jordforurening skal reguleres.

Derimod er det gennem kodificering – og udvikling af – forurenerebetaler-princippet forudsat, at forurenere (industrien) selv finansierer såvel forebyggelse af som retablering efter miljøskader. Tilsvarende forudsætninger ligger bag forbuddet mod statsstøtte.

De gældende regler om affald foreskriver – under henvisning til forurenerebetaler-princippet, med brug af forskellige virkemidler og en indbyrdes forskellig »identificering« af forurenere – at den producent, operatør, transportør og anmelder m.v., der med affald har forårsaget, eller har været medvirkende til, at en jordforurening er opstået, er den forurenere, som medlemsstaterne skal pålægge at dække de med forebyggelse, retablering, returnering m.v. forbundne omkostninger. Der er endvidere »regler«, der foreskriver, at der af medlemsstaterne skal stilles krav om sikkerhedsstillelse for denne betaling, jf. om »reglerne« ovenfor under 10.1.2.1.

Om sondringen mellem et civilretligt ansvar og de ved affaldsreglerne forudsatte offentligretlige forpligtelser samt om de fordele, der kan fremføres i en argumentation for at gennemføre et objektivt ansvar for forureneren, se nedenfor under 10.2.2.

I forbindelse med gennemførelse af jordrensingsprojekter skal der iagttages nogle processuelle regler (VVM-krav), der sikrer en langsigtet vurdering af de med projektet forbundne miljøkonsekvenser. Er der tale om giftigt og farligt affald, er VVM-kravene obligatoriske. I de øvrige situationer må der foretages en konkret vurdering af, om VVM-processen bør gennemføres.

Der er således afstukket nogle rammer, som må respekteres ved udformning af en dansk jordforureningslov. Centralt for forståelsen af rammerne er det især at erkende den prioritering af konkurrencehensyn, der præger EU's miljøpolitik, og den betydning som forureneren-betaler-princippet har i denne prioritering.

En indførelse af et grundejeransvar vil næppe være i strid med EU's regler, idet der ikke i disse regler er taget stilling til en anvendelse af sådanne virkemidler. Derimod må det fremhæves, at det vil være bedre i overensstemmelse med EU's regler og de for EU's politik så centrale principper, hvis man anvender virkemidler, der medfører, at de erhverv, der har forårsaget – eller vil forårsage – jordforurening, kommer til at afholde de omkostninger, som jordforureningen har påført (eller kan påføre) det offentlige. Den sidste løsning sikrer, at Danmark følger forureneren-betaler-princippet, og herved forhindrer, at danske virksomheder opnår konkurrencemæssige fordele.

I det omfang de danske myndigheder gennemfører ordninger, der sikrer en mere miljørigtig håndtering af forurenede jord som affald end forudsat i EU, vil det være i overensstemmelse med den praksis, der er udviklet vedrørende statsstøtte, hvis sådanne ordninger i en vis udstrækning finansieres for offentlige midler.

## 10.2 Nye direktivregler om ansvar?

I EU er interessen for at inddrage privatretlige erstatningsregler, som en del af virkemidlerne, stigende. Det kan bl.a. forklares med interessen for at sikre en realisering af forureneren-betaler-princippet, interessen for brug af nye mere markedsbaserede og fleksible virkemidler og behovet for at sikre midler til at dække omkostninger forbundet med bortskaffelse eller rensning af forurenede jord. Sådanne intentioner har præget de seneste miljøhandlingsprogrammer.

Senest i det 5. miljøhandlingsprogram »Mod en Bæredygtig Udvikling. Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling« 1993-1997 anføres det, at der i EU skal bruges markedsbaserede instrumenter. Blandt sådanne instrumenter fremhæves erstatningsansvaret, se EFT C 138 af 17. maj 1993, s. 16.

### 10.2.1 Direktivforslaget fra Kommissionen

I 1989 udarbejdede Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om person- og tingsskader samt miljøskade forårsaget af affald, se KOM(89)282 endelig udgave af 15. september 1989. Erstatningsreglerne skulle vedrøre alle former for affald, som opstod i forbindelse med en erhvervsmæssig aktivitet.

Forslaget – der indebar en gennemførelse af et objektivt erstatningsansvar for producenten af affaldet – var baseret på forurenere-betaler-princippet, princippet om tilvejebringelse af et højt beskyttelsesniveau og princippet om forebyggelse ved kilden. Om ansvarsgrundlaget anføres det:

»Princippet om at forurenere betaler går netop ud på, at omkostningerne ved det affald, som anses for at være et samfundsproblem, skal belaste prisen på det produkt eller den tjenesteydelse, som er årsag til affaldets opståen.«

Der var ifølge artikel 6 en mulighed for ansvarsfritagelse for producenten, hvis denne kunne påvise, at skaden skyldtes force majeure. Derimod fritog en offentlig tilladelse ikke for ansvaret, jf. artikel 6, stk. 2.

Afgrænsningen af den gruppe, der kunne betragtes som ansvarlige producenter, fremgik af forslagets artikel 2, litra a

»enhver fysisk eller juridisk person, hvis erhvervsmæssige virksomhed har dannet affald, samt enhver person, som har foretaget behandling, blanding o.lign., hvorved affaldets art eller sammensætning er ændret, indtil det øjeblik, hvor person- og tingsskaden eller miljøskaden er blevet forårsaget.«

Efter artikel 2, stk. 2 kunne andre personer, der var ansvarlige for indførelse af affald i Fællesskabet, eller som forestod kontrol med affaldet, efter omstændighederne betragtes som producenter. Var flere at betragte som ansvarlige for miljøskader, skulle der ifølge artikel 5, stk. 1 statueres et solidarisk ansvar.

Var affaldet overdraget en godkendt bortskaffelsesvirksomhed, skulle ansvaret være at betragte som overført til denne, jf. KOM(89)292 p. 15.

Omfattet af direktivforslaget var person- og tingsskade samt miljøskade forårsaget af affald. De miljøskader, der var omfattet af forslaget, var kun varige skader, og ansvaret var ud fra nogle proportionalitetsbetragtninger begrænset ved artikel 4. Forurenere havde herefter en pligt til at sikre genetablering af miljøet, således at miljøet kunne bringes tilbage til den stand, hvori det var umiddelbart inden miljøskaden opstod. Alternativet var en pligt til at betale en godtgørelse for de udgifter, der var medgået til udførelse af selvhjælpshandlinger. Erstatningen var ikke forudsat anvendt som sanktion, men derimod alene som en tilbagebetaling af udgifter inden for rimelige grænser, jf. KOM(89)282 p. 5.

Retten til at sagsøge forudsattes først og fremmest at være skadelidtes og det offentliges. I forslaget nævntes det, at søgsmålsret også kunne tillægges anerkendte og veletablerede interessegrupper og foreninger, hvis

formål i henhold til vedtægterne det var at beskytte miljøet eller den offentlige sundhed. En sådan søgsmålsberettigelse forudsattes til dels at være bestemt af den nationale lovgivning, se forslagens artikel 4, stk. 4.

Erstatningskravet skulle efter forslaget betragtes som forældet 3 år regnet fra det tidspunkt, hvor sagsøgeren fik eller burde have fået kendskab til skaden. Ved manglende kendskab skulle der gælde en absolut forældelsesfrist på 30 år.

I relation til indførelse af en forsikringspligt fandt Kommissionen, at der burde udvises forsigtighed. Kommissionens forslag skulle støttes på artikel 100A, dvs. reglerne blev betragtet som begrundet i interessen i at sikre en realisering af det indre marked.

Direktivforslaget blev aldrig vedtaget. På grundlag af forslag herom fra Europaparlamentet og Det økonomiske og Sociale Udvalg fremsatte Kommissionen et ændret forslag, der er optrykt i KOM(91)219 endelig udgave af 27. juni 1991 som forslag til Rådets direktiv om civilretligt ansvar for affaldsskader. Se i øvrigt om forslagene i Betænkning om erstatning for miljøskader nr. 1237/1992 s. 102ff.

Omfattet af ansvaret var – ud over person- og tingsskade – miljøforringelse, der defineres som: enhver væsentlig fysisk, kemisk eller biologisk beskadigelse af miljøet. Ansvar for den, der bortskaffer affaldet, er fremhævet i dette nye forslag. Producenten og bortskaffereren blev efter forslaget pålagt at tegne forsikring eller at skaffe anden økonomisk sikkerhedsstillelse. Det blev fremhævet i forslaget, at de søgsmålsberettigede skulle sikres en mulighed for, at de kunne kræve gennemført foranstaltninger til forebyggelse, standsning og godtgørelse for den handling eller undladelse, som har forårsaget (eller vil kunne forårsage) person- og tingsskade eller miljøforringelse.

Derimod ville Kommissionen ikke følge opfordringer om skærpelse af transportørens (affaldsfragtførerens) ansvar, eller forslaget om at indføre en beløbsmæssig afgrænsning af ansvaret.

Efter direktivforslaget kunne producenten fritages for ansvaret, hvis han kunne bevise, at andre havde forårsaget skaden med forsæt. Også bortskaffereren kunne fritages for ansvar, hvis der ikke forelå fejl eller forsømmelse fra hans side, og han kunne påvise, at producenten af affaldet havde vildledt ham med hensyn til den faktiske beskaffenhed af det affald, der havde forårsaget skaden. I sådanne tilfælde skulle ansvaret påhvile producenten.

Heller ikke dette direktivforslag er blevet gennemført. De fremtidige regler vil nok være inspireret af de tanker, der ligger bag de to nævnte direktivforslag, men som det oplyses nedenfor under 10.2.2 gennemføres der aktuelt for Kommissionen en undersøgelse forud for fremsættelse af nye direktivforslag.

Som det fremgår af det ovenfor under 10.1.2 og 10.1.6 anførte, vil der også efter de gældende affaldsregler kunne pålægges forureneren betalingsforpligtelser og sikkerhedsstillelse.

### 10.2.2 Grønbogen og den igangværende undersøgelse af erstatningsområdet

Vanskelighederne ved at opnå tilslutning til direktivforslagene om erstatningsansvar resulterede i, at der blev udsendt en Grønbog. Med »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg: Grønbog om erstatning for miljøskader«, KOM(93)47 af 14. maj 1993 blev ansvarsproblematikken ikke længere afgrænset til affaldsområdet.

Formålet med Grønbogen er at drøfte spørgsmålet om, hvorvidt eller hvordan der kan indføres en erstatningsordning, som kan anvendes på en velegnet og effektiv måde indenfor Fællesskabet, så udgifterne til retablering kan dækkes. Bogen indeholder hverken konkrete forslag eller en stillingtagen til de tidligere fremsatte forslag til direktiver om erstatningsansvar, jf. om direktivforslagene ovenfor under 10.2.1.

Det fremhæves i dette dokument, at erstatningsansvaret – for at kunne fungere effektivt som retsmiddel – må være baseret på en retlig pligt og økonomiske vurderinger, se KOM (93)47 s. 11. Samtidig fremhæves det, at det erstatningsretlige ansvar må vurderes anderledes end de offentligtretlige forpligtelser, se KOM (93)47 s. 6.

Grønbogen indeholder en kort oversigt over reglerne og retspraksis i medlemslandene. En tendens til at vælge nationale ordninger med objektivi ansvar spores, se KOM(93)47 s. 26. Det fremhæves, at de områder, som omfattes af objektivi ansvar, er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Fordelene ved at anvende et objektivi ansvar angives at være:

»...en ordning med ansvar uden skyld kan bidrage til en bedre risikostyring og udgøre en juridisk sikkerhed for de virksomheder, der er omfattet heraf. Den kan ligeledes fremme gennemførelsen af princippet om, at forureneren betaler for visse former for økonomiske aktiviteter. Denne ordning garanterer, at skader, der er forårsaget af en økonomisk aktivitet, dækkes af driftsherren.«  
(citater fra KOM(93)47 s. 27).

Det fremhæves i Grønbogen (s. 27), at der også er betæneligheder knyttet til anvendelsen af et sådant ansvarsgrundlag. Derfor er de valg, der foretages, væsentlige, og det nævnes, at omfattende ordninger med objektivi ansvar vil kunne indebære så store byrder for visse sektorer, at ordningerne vil kunne indebære større økonomiske problemer end de løser. De løsninger, som er anvendt i Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af miljøfarlig virksomhed, angives som løsninger, der bør overvejes, jf. om konventionen nedenfor under 10.3.

Som nævnt ovenfor i forbindelse med beskrivelsen af forureneren-betaler-princippet (10.1.3) indeholder Grønbogen overvejelser om en subsidiær kollektiv erstatningsordning, der kan anvendes i situationer, hvor der ikke kan dokumenteres et individuelt ansvar.

I relation til ansvarsforsikring fremhæves det, at en gennemførelse af en pligt til at tegne sådanne må forudsætte en undersøgelse af de mulighe-

der, der er for at tegne forsikringer. Intervention fra staternes side angives at kunne blive nødvendig, hvis der ikke fra forsikringsbranchens side tilbydes en adækvat forsikringsløsning – bl.a. for herved at sikre lige konkurrencevilkår. Det nævnes endvidere, at de større virksomheders valg af selvforsikring skaber problemer for små og mellemstore virksomheder.

I Rådets forslag til direktiv om deponering af affald (dok.4103/95) oplyses det i erklæringer optaget i mødeprotokollen, at Kommissionen agter snarest at forelægge Rådet et forslag om hele problemet om erstatningsansvar for miljøskade under hensyn til resultatet af behandlingen af Grønbogen. Der er af Kommissionen igangsat et udredningsarbejde i EU-regi om erstatningsansvar på miljøområdet i medlemsstaterne. Opgaven blev udbudt i licitation i EFT 1994 C 106 den 14. april 1994 s. 31ff. I denne undersøgelse skal indgå beskrivelse af de nationale ordninger, herunder (1) en afdækning af de skader, der dækkes af de nationale systemer, (2) det erstatningsgrundlag, der anvendes (culpa, objektivt ansvar og eventuelle undtagelser fra reglerne), (3) bevisbyreregler, (4) søgsmålskompetence og (5) systemets effektivitet. Det er endvidere forudsat, (6) at de nationale systemer skal vurderes i relation til fællesskabslovgivningen på området og (7) at der skal opstilles forslag til nye fællesskabsbestemmelser. Som en del af en sådan retspolitisk vurdering vil Europarådets konvention skulle inddrages. Der kan derfor forventes nye udspil fra Kommissionen vedrørende det civilretlige erstatningsansvar.

### 10.3 Europarådets konvention om objektivt ansvar

Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af miljøfarlige aktiviteter »Convention on Civil Liability for damage resulting from activities dangerous to the environment« vedtaget den 21. juni 1993 i Lugano bygger – lige som EU's initiativer – på forurenere-betaler-princippet som begrundelse for gennemførelse af et objektivt erstatningsansvar. Om det internationale samarbejde, der gik forud for vedtagelsen af konventionen og om indholdet i konventionen, se miljøerstatningsudvalgets betænkning (nr. 1237) s. 93ff.

Omfattet af konventionen er farlige aktiviteter, der er udført erhvervs-mæssigt eller af offentlige myndigheder. Sådanne aktiviteter er bl.a. forbrændings-, affaldsbehandlings-, genanvendelses- og affaldsdeponeringsanlæg, hvis de er omfattet af konventionens bilag II. Konventionens ansvarsregler vil kunne blive relevante i relation til jordbehandlingsanlæg, når Danmark har ratificeret konventionen.

Den objektivt ansvarlige er efter konventionen operatøren. D.v.s., at den ansvarlige er den person, som udfører kontrollen med den farlige aktivitet, jf. artikel 2, stk. 5 og artikel 6, stk. 1. Er der tale om flere operatører, indtræder der et solidarisk ansvar, som den enkelte dog kan begrænse ved at dokumentere en begrænsning af den del af skaden, som hidrører fra den tid, han var operatør, jf. artikel 6, stk. 2 og 3. Efter, at et farligt anlæg er lukket, er udgangspunktet, at det er den sidste operatør, der gøres ansvarlig, se artikel 6, stk. 4.

I relation til affaldsdepoter er der ved artikel 7 fastlagt særlige ansvarsregler. Efter denne bestemmelse bliver den, der driver et sådant anlæg, ansvarlig for den skade, der er forvoldt af det deponerede affald. Dette ansvar fritager som udgangspunkt operatøren, der har leveret affald til depotet, for ansvar denne ellers ville kunne pålægges efter artikel 6. Det betyder, at der internationalt er lagt op til gennemførelse af et strengt ansvar for jordforurening på deponier.

Efter artikel 11 kan producenten af anlæg, der har forårsaget miljøskader flere steder, blive gjort solidarisk ansvarlig med operatøren.

Konventionen har ikke tilbagevirkende kraft. Dog er det ifølge konventionens artikel 5, stk. 2 i relation til affaldsdepoter muligt at anvende reglerne på skader, der bliver kendt efter konventionens ikrafttræden. Det er en forudsætning for anvendelse af konventionen, at depotet ikke var lukket før konventionens ikrafttræden, eller at den ansvarlige for depotet ikke kan dokumentere, at skaden skyldes affald, der var deponeret før konventionens ikrafttræden.

Ud over person- og tingsskade dækker konventionen rimelige omkostninger til forebyggelse af miljøskade og til retablering af miljøet.

Der betales kun erstatning ved overskridelse af tålegrænsen, jf. artikel 8, der angiver ansvarsfrihedsgrunde. Egen skyld kan ifølge artikel 9 begrunde en reduktion af erstatningskravet. Artikel 10 foreskriver, at domstolens krav til dokumentationen for årsagssammenhæng skal være bestemt af de særligt farlige forhold, der kan være tale om i miljø-sager.

I relation til de økonomiske omkostninger, der er forbundet med erstatningsansvaret, foreskrives det ved artikel 12, at de underskrivende stater skal tage de fornødne initiativer i forhold til farlige aktiviteter på deres territorium. Sådanne initiativer skal have til formål at sikre et finansielt sikkerhedssystem eller en finansiell garanti op til en særlig grænse.

Med henblik på at sikre en effektiv ordning foreskrives der en pligt til at sikre adgang til relevante informationer, der beror hos offentlige myndigheder, jf. artikel 14-15. Også i relation til den ansvarlige operatør forudsætter artikel 16, at der bliver pålagt denne en pligt til at give skadelidte adgang til relevante informationer.

Miljøorganisationer forudsættes at kunne opnå en søgsmålsret, jf. artikel 18, ved hvilken bestemmelse der opregnes såvel kriterier for afgrænsning af kredsen af sådanne søgsmålsberettigede, som kriterier for afgrænsning af de påstande, sådanne sagsøgere kan nedlægge. Forældelsesfristen er den samme, som den Kommissionen har anvendt i ovennævnte direktivforslag, d.v.s. 3 år fra kendskab og 30 år fra skadens indtræden, jf. konventionens artikel 17.

# 11 Fremmed ret

Miljøstyrelsen har udarbejdet dette kapitel. Udvalget har taget det til efterretning.

## 11.1 Holland

I beskrivelsen af Hollands nye jordbeskyttelseslov af 10. maj 1994 – De Wet Bodembescherming – præsenteres indledningsvis et resumé (1). Herefter gennemgås politikken bag den nye lov (2) efterfulgt af en beskrivelse af selve lovens system, påbudshjemler m.v. (3-8). Afslutningsvis beskrives andre instrumenter og overvejelser om ny lovgivning (9).

### 11.1.1 Resumé

#### *Påbud i henhold til loven*

Loven hjemler undersøgelses- og afhjælpningspåbud (herunder om at foretage midlertidige foranstaltninger eller udføre undersøgelser på en bestemt måde) samt standsnings- og adgangspåbud.

#### *Adressat og grundlag for påbud*

Adressaten for undersøgelses- og afhjælpningspåbud er forureneren – dvs. den person, der har forårsaget forureningen eller har forårsaget, at grunden skal undersøges.

Den erhvervsmæssige bruger med ejendomsret over grunden kan ligeledes påbydes at foretage midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, samt foretage undersøgelser på en bestemt måde. Ansvarsgrundlaget er således objektivt. Der er dog tvivl om gennemslagskraften af dette ved domstolene, men p.t. ingen domme.

Også grundejeren og lejerens/forpagteren kan blive mødt med undersøgelses- og afhjælpningspåbud. Dette gælder dog ikke, hvis vedkommende ikke har været involveret i forureningen og ikke havde kendskab til forureningen på erhvervelsestidspunktet. Ansvarsgrundlaget er således modificeret m.h.t. grundejeren.

Hvis adressaten for et påbud ikke i det væsentlige har forårsaget forureningen, men kun bidraget, kan påbud undgås ved delvis betaling af afhjælpning.

#### *Offentlige oprydninger – tilbagesøgning – erstatning*

Tilbagesøgning for udgifter afholdt af det offentlige sker på et culpa grundlag (ulovligt eller kendskab til risiko/forsømmelse).

Med loven forsøger man at fjerne den såkaldte relativitetsbetingelse, der har begrænset erstatningsansvaret til forureninger forårsaget efter 1.1.1975, og reelt forkortet den 30-årige forældelse. Der er imidlertid usikkerhed om rækkevidden af denne ændring.

#### *Hvornår afhjælpes og til hvilket niveau*

Prioriteringen af afhjælpningsindsatsen foretages af amterne under hensyntagen til forureningens alvorlige (interventionsværdierne) og hastende karakter (sundhed, økologi, spredning). Afhjælpning skal princi-

pielt foretages under hensyntagen til »multifunktionalitetsprincippet«, hvilket betyder genetablering af alle jordens funktioner. I praksis modificeres princippet imidlertid under hensyntagen til den aktuelle anvendelse.

### ***Opkøb***

Loven pålægger kommunerne at opkøbe boliger på grunde, der er alvorligt forurenede, og som ikke kan sælges.

### ***Håndhævelse, tinglysning m.v***

Loven hjemler håndhævelse af oprydninger i henhold til den godkendte plan. Der er endvidere hjemmel til administrative tvangsbøder (øremærket til afhjælpning).

Påbud og alvorlig forurening tinglyses på ejendommen.

### ***Andre instrumenter***

Her skal specielt nævnes BSB-programmet, der omfatter frivillig oprydning af igangværende industrigrunde, samt mulig indførelse af obligatoriske jordundersøgelser i forbindelse med ejendomsoverdragelse.

#### **11.1.2 Politikken bag den nye jordbeskyttelseslov**

Hollands nye jordbeskyttelseslov indeholder regler vedrørende både jordbeskyttelse og jordforurening.

En del af loven trådte i kraft 15. maj 1994. Resten trådte i kraft 1. januar 1995, herunder påbudshjemlerne.

Loven er en sammenskrivning og udvidelse af jordbeskyttelsesloven fra 1986 og jordoprydningsloven – interim – fra 1982. Loven opstiller ikke tidsmæssig sondring mellem gamle og nye forureninger.

### ***Politikskifte***

Med 1994-loven kodificeres et politikskifte med fokus på frivillighed og privatisering, decentralisering samt formalisering og standardisering af beslutningsprocessen, og styrkelse af legale instrumenter til sikring af forureneren-betaler-princippet.

Frivillighed og privatisering indebærer, at finansiering og implementering af oprydninger flyttes fra det offentlige til andre, primært forureneren og brugeren. Denne udvikling er nu blevet yderligere understøttet i den nye lov, der indeholder instrumenter til at stimulere frivillige oprydninger og om nødvendigt håndhæve og kontrollere dem. I denne proces er BSB-programmet (se kapitel 8.) – der vedrører industriens frivillige oprydninger – betydningsfuldt og et eksempel på den »målgruppe-orientering«, der også er en del af strategien.

Decentralisering af området startede i 1984, hvor området fik sin egen politik, og problemets omfang voksede dramatisk. De centrale myndigheders involvering i udførelsen af oprydninger er med den nye lov blevet reduceret til fordel for de 12 amter og de 4 store byer Amsterdam, Rotterdam, Haag og Utrecht, der på dette felt har fået amtstatus. Amtet er således den centrale myndighed, staten er kun involveret i projekter

med et budget på over 10 mio. gylden, samt i tilfælde, hvor budgettet overskrides væsentligt. Kommunerne har endvidere mulighed for at anmode amtet om at få overdraget ansvaret for oprydninger.

Formalisering af beslutningsprocessen og standardisering indebærer, at beslutningsprocessens enkelte bestanddele forsøges objektiviseret via fastlæggelse af retningslinjer og kriterier, samt at amtets beslutninger gives juridisk status, således at de enkeltvis kan påklages.

### ***Pligter***

Med loven etableres tre pligter – pligten til at undersøge, rapportere og afhjælpe. Pligten til at undersøge foreligger for virksomheder, der ikke deltager i frivillige oprydninger, og pligten til at rapportere eksisterer for virksomheder, der udfører miljøtruende aktiviteter, og som konstaterer forurening, samt i øvrigt ved konstatering af forurening. Der er desuden pligt til at rapportere til myndighederne om afhjælpning af forurening. Pligten til afhjælpning eksisterede allerede med hensyn til forurening forårsaget efter 1.1. 1987 efter 1986-loven.

### ***Påbud***

Loven arbejder med to typer påbud – undersøgelses- og afhjælpningspåbud og standsnings- og adgangspåbud.

Undersøgelses- og afhjælpningspåbud kan gives til forureneren – på et objektivt grundlag – den industrielle bruger, samt ejeren eller lejerens/forpagteren.

Ejeren og lejerens/forpagteren kan dog ikke blive mødt med disse påbud, hvis han beviser, at han ikke har betydelig juridisk forbindelse med forureneren, at han ikke har forårsaget forureningen, og at han hverken havde eller burde have haft kendskab til forureningen ved erhvervelsen af grunden eller indgåelse af leje-/forpagtningskontrakten.

Amtet kan give påbud om adgang til ejendomme med henblik på foretagelse af undersøgelser og afhjælpning. Påbuddet kan vedrøre både selve den forurenede grund og nabogrunde. Loven giver mulighed for erstatning for skade forårsaget ved disse undersøgelser og oprydninger.

### ***Opkøb***

Loven pålægger endvidere kommunerne opkøb af boliger, der befinder sig på alvorlig forurening, og derfor ikke kan sælges. Købsprisen er markedsprisen uden forurening.

### ***Tilbagesøgning***

Hvis oprydning er sket for statslige midler har staten kompetencen til at tilbagesøge, også vedrørende udlæg fra de amtslige eller lokale myndigheder. Andre skadelidte kan også lægge sig op ad statens sagsanlæg i disse sager. Dette er ikke skrevet ind i loven, men er blevet understreget under parlamentsbehandlingen.

Erstatningsansvaret for forureneren vedrører den »ulovlige handling« og for ejeren og brugeren den »uberettigede berigelse«.

I lovens § 75, stk. 5 – den såkaldte »novelle« – forsøger man at fjerne betingelsen om relativitet, opstillet af domstolene i 1992. Betingelsen betyder, at erstatningsansvar ikke ifaldes for forurening forvoldt før 1.1.1975 under henvisning til, at forurenere ikke før dette tidspunkt kunne indse, at staten ville lide et tab p.g.a. oprydningsinteressen. Man forsøger således at begrænse ulovlighedsvurderingen til spørgsmålet om, hvorvidt der er handlet forsømmeligt – om der kunne eller burde være handlet anderledes.

### 11.1.3 Lovens system

Indledningsvis følger en beskrivelse af den amtslige beslutningsprocedure ved konstatering af forurening. Til forståelsen heraf skal vigtige redskaber i processen og disses placering i forløbet beskrives. Man opererer således med tre typer undersøgelser i følgende tidsmæssig rækkefølge og med afhjælpningsplaner:

- 1) indledende undersøgelser – midlertidige og meget begrænsede undersøgelser, der udføres ved mistanke om forurening,
- 2) yderligere undersøgelser – mere dybdegående undersøgelser, med henblik på at fastslå alvorligheden og den hastende karakter af forureningen,
- 3) afhjælpende undersøgelser – dvs. undersøgelser af afhjælpningsmuligheder og strategi, finansielle aspekter m.v.,
- 4) afhjælpningsplan – plan for forløbet af afhjælpningen (§28 og § 39 – alvorlig forurening).

Endvidere skal det nævnes, at der er etableret et statsligt selskab – det såkaldte Service Center – der giver tekniske anbefalinger i forbindelse med afhjælpning.

§ 28 fastslår, at enhver, der planlægger at foretage afhjælpning, skal anmelde sin afhjælpningsplan til amtet. Dette gælder både ved frivillig og påbudt afhjælpning.

Amtet skal i henhold til § 29 hurtigst muligt og inden 13 uger efter modtagelsen af yderligere undersøgelser eller anmeldelsen af afhjælpningsplanen afgøre, hvorvidt der er tale om en alvorlig forurening.

Hvis der er tale om en alvorlig forurening skal anmeldelse efter § 28 suppleres med resultatet af yderligere undersøgelser og med resultatet af afhjælpende undersøgelser samt en afhjælpningsplan.

Afhjælpningsplaner vedrørende sådanne alvorlige forureninger skal herefter godkendes af amtet under hensyntagen til multifunktionalitetsprincippet (se nedenfor) inden 14 uger. Amtet kan tillade, at afhjælpningen foregår i faser. Der betales gebyr for amtets behandling af planen i størrelsesordenen 1000-3000 hollandske Gylden afhængig af kompleksitet og regionale bestemmelser.

I § 37 er selve formaliseringen af amtets beslutningsproces fastlagt. Amtet skal således træffe 3 beslutninger, der alle kan påklages selvstændigt:

- 1) Vurdere om der tale om en alvorlig<sup>3</sup> forurening. Dette sker på basis af interventions – og måleværdierne.
- 2) Afgøre om afhjælpning er hastende.<sup>2</sup> Vurderingen består af elementerne folkesundhed, økologi og risiko for spredning.
- 3) Hvis afhjælpning er hastende, afgøre hvornår afhjælpningen skal begynde (snarest eller inden 4 år).

Loven giver kun mulighed for at fastlægge et begyndelsestidspunkt for afhjælpningen – ikke et færdiggørelsestidspunkt (også ved påbud). Dette har været kritiseret af amterne, der dog i praksis i stedet fastsætter mål for afhjælpningen.

Amtet kan påbyde den, der foretager afhjælpning i strid med den godkendte plan at handle i overensstemmelse med denne, jf. § 44. Dette gælder også frivillige afhjælpninger. Hvis der slet ikke foretages afhjælpning må § 43 anvendes.

### ***Oprydningsniveau – multifunktionalitet***

Amtet skal selvfølgelig også vurdere til hvilket niveau, der skal ryddes op, – hvor rent er *rent*. I princippet skal der ryddes op i henhold til multifunktionalitetsprincippet. Princippet er fastlagt i § 38 og betyder, at der ved enhver afhjælpning skal sikres bevarelse eller genetablering af alle de funktioner, jorden har for mennesket, fauna og flora.

Under hensyntagen til grund-specifikke-forhold<sup>2</sup> kan man efter en konkret vurdering i stedet isolere, kontrollere og overvåge forureningen. Kravene er følgende:

- 1 – teknisk umuligt at afhjælpe
- 2 – miljømæssigt bedst at isolere
- 3 – økonomi (standardiserede forholdstal).

Multifunktionalitetsprincippet har i praksis mindre udbredelse end tiltænkt. Lokalt administreres princippet meget pragmatisk og med hensyntagen til den aktuelle anvendelse. I Amsterdam ryddes der således kun op i henhold til princippet, hvis der er tale om forurening, der flytter sig – ellers rydder man op til grundvandsniveau, der også er forurenet. Hvis der er tale om en stationær forurening, ryddes der kun op således, at der ikke er fare for menneskers sundhed.

<sup>2</sup> § 27 fastslår, at enhver, der udfører handlinger på eller i jorden, som forårsager forurening eller svækkelse af jorden, skal anmeldte dette til amtet samt meddele, hvilke foranstaltninger der er foretaget med henblik på at forhindre, afhjælpe eller begrænse forureningen. Amtet kan eventuelt give directioner om hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes. Enhver, der har været involveret i disse handlinger, skal informere den for handlingerne ansvarlige eller amtet.

<sup>3</sup> Der skal udstedes bekendtgørelser om disse forhold.

Amsterdam Amt oplyste, at den i praksis gældende definition af princippet er, at man kun flytter den for grunden særegne forurening – dvs. den forurening, der er i området eller på grunden generelt afhjælpes ikke. Dette har store praktiske konsekvenser, idet store dele af landet (og faktisk hele Amsterdam Amt) besidder en »grundforurening«, der går tilbage til forrige århundrede.

En anden grund til, at princippet ikke håndhæves, er, at der er et permanent og stort pres – både af praktisk og politisk karakter – for at få bygget flere boliger. Desuden er hensynet i boliglovgivningen folkesundhed og ikke miljø. Byggetilladelser gives derfor ofte uden krav om oprydning i henhold til multifunktionalitetsprincippet.

På tilsvarende pragmatiske måde vælger man ofte som alternativ til afhjælpning at regulere anvendelsen – f.eks. således at man ikke må dyrke grøntsager.

#### ***Ændret arealanvendelse***

I § 38-beslutningen skal amtet angive, hvilke ændringer i arealanvendelsen, der skal rapporteres til amtet. Indenfor rammerne af planlovgivningen og eksisterende byggetilladelse er ændret anvendelse således i udgangspunktet tilladt, men amtet kan forbyde konkret anvendelse, der vurderes farlig.

#### **11.1.4 Påbudshjemler – specielt undersøgelses- og afhjælpningspåbud**

Undersøgelses – og afhjælpningspåbud er reguleret i § 43 og omfatter yderligere undersøgelser, afhjælpningsundersøgelser, anbefalinger fra Service Center, afhjælpningsplan, midlertidige sikkerhedsforanstaltninger og afhjælpning.

§ 43 bestemmer i stk. 1 at amtet kan udstede påbud med hensyn til en grund, der skal undersøges, hvilket i henhold til ordforklaringen i indledningen af loven betyder »grund hvor indledende undersøgelser eller yderligere undersøgelser vil finde sted eller foregår«. Det er således tilstrækkeligt, at amtet mener, at der er forurenet. Dette kan godtgøres ved hjælp af informationer – undersøgelser er således ikke nødvendige. Historiske oplysninger om tidligere anvendelse, arkivoplysninger eller konkret mistanke er således tilstrækkeligt til at bringe § 43 i anvendelse.

§ 43, stk. 3 fastslår, at amtet kan give påbud om at foretage yderligere undersøgelser samt – i tilfælde af alvorlig forurening – om at foretage afhjælpende undersøgelser eller afhjælpende foranstaltninger, herunder af midlertidig karakter.

Påbud efter stk. 3 kan gives til følgende personer:

- den, hvis handlinger har forårsaget, at grunden skal undersøges eller har forårsaget en alvorlig forurening eller
- ejeren eller lejerens/forpagteren af ejendommen på hvilken forureningen befinder sig eller konsekvenserne heraf optræder.

#### ***Specielt om grundejeren og lejerens/forpagteren***

Påbud efter § 43, stk. 3 – yderligere og afhjælpende undersøgelser samt

afhjælpende foranstaltninger – kan ikke gives til ejeren eller lejerens, hvis han kan godtgøre følgende:

- a at han ikke har haft juridisk forbindelse med forureneren i den periode, hvor forureningen er forårsaget,
- b ikke har været hverken direkte eller indirekte involveret i årsagen til forureningen **og**
- c hverken kendte eller burde have haft kendskab til forureningen på tidspunktet for erhvervelsen af retten over ejendommen.

Amtet kan efter § 43, stk. 1 endvidere give påbud om, at der skal foretages yderligere undersøgelser på en bestemt måde, herunder påbyde at man indhenter Service Centrets anbefalinger vedrørende behandlingen af jorden. Hvis der er tale om alvorlig forurening, kan der endvidere gives påbud om midlertidige beskyttelsesforanstaltninger.

Påbud efter § 43, stk. 1 kan kun gives til personer, der har ejendomsret eller personlige rettigheder over ejendommen, og som har brugt den erhvervsmæssigt.

Ansvarsgrundlaget for forureneren og den erhvervsmæssige bruger er således objektive, og modificeret med hensyn til ejeren og lejerens. (Om rækkevidden – se nedenfor kapitel 7).

#### ***Delbetaling***

Hvis ejeren eller lejerens har haft juridisk forbindelse med forureneren (a), eller har været involveret i forårsagelsen af forureningen (b), men ikke i det væsentlige selv har forårsaget forureningen og i øvrigt kan opfylde betingelserne i a, b og c kan denne undgå påbud ved at acceptere at betale for afhjælpning af den del af forureningen, som denne eller forureneren har været involveret i.

Denne mulighed for at »købe sig fri af påbud« eksisterer for enhver, hvis handlinger har bidraget til, men således ikke i det væsentlige har forårsaget en alvorlig forurening, jf. § 46, stk. 3.

§ 43 påbudsmuligheden med hensyn til ejeren og lejerens eksisterede også med interims loven fra 1982, men har aldrig været anvendt. Der er således i stedet blevet indgået aftaler.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget har miljøministeren tilkendegivet, at bestemmelsen ikke skal anvendes mod parcelhusejere, der bor på et forurenede område, og som ved erhvervelsen ikke havde kendskab til forureningen. Kun hvis der foreligger ond tro, og ejeren således ved en eventuel offentlig oprydning vil blive uberettiget beriget, vil der blive udstedt påbud eller foretaget tilbagesøgning (jf. § 75, stk. 3). I denne forbindelse skal det nævnes, at ministeriet overvejer etablering af en fond for private husejere med olietanke.

§ 45 bestemmer, at hvis der i to provinser udstedes undersøgelser – og afhjælpningspåbud til den samme person, er amterne forpligtet til at koordinere prioriteringen af oprydningerne således, at der ikke kræves oprydning begge steder samtidigt.

Amtet er ansvarlig for iværksættelse af afhjælpning med hensyn til alvorligt forurenede grunde, hvis ikke påbud kan udstedes, men for at få statslig refusion for udgifterne skal amtet bevise, at de har forsøgt at få andre til at agere.

### **Standsnings- og adgangspåbud**

§ 30 sammenholdt med § 49 fastslår, at amtet overfor forureneren kan nedlægge påbud om standsning af igangværende aktivitet. Overfor den, på hvis grund forureningen befinder sig eller konsekvenser heraf findes, kan amtet påbyde adgang med henblik på undersøgelser og afhjælpning. Påbud kan således også udstedes med hensyn til nabogrunde. Det følger heraf, at manglende rådighed ikke er til hinder for udstedelse af undersøgelser – og afhjælpningspåbud efter § 43.

Loven giver mulighed for erstatning for skade, forårsaget af disse undersøgelser og oprydninger, jf § 74.

### **11.1.5 Ekspropriation og tvunget opkøb af ejendomme til boligformål**

Hvis det er nødvendigt for afhjælpningen af en alvorlig forurening, kan miljøministeren i henhold til § 50 – efter amtets og kommunens anmodning – forlange ejendomsretten eller brugsretten til den berørte ejendom, herunder forlange begrænsede rettigheder eller begrænset anvendelse af ejendommen.

I praksis vælger man ekspropriation, hvis en midlertidig flytning vurderes at ville vare længere end et år. Inden eventuel fraflytning foretages syn og skøn.

Forureningen skal ikke indregnes ved fastsættelsen af erstatningen for en sådan ekspropriation. Dette gælder dog ikke, hvis den erstatningsberettigede er skadevolder eller ville blive uberettiget beriget ved erstatningen. Kommunen eller amtet skal forskudsvis betale 90 pct. af ekspropriationserstatningen til den erstatningsberettigede. Den endelige betalingsfordeling er 90 pct. til staten, 2,5 pct. til amtet og 7,5 pct. til kommunen.

Kommunen er forpligtet til at opkøbe huse eller rettigheder dertil, hvis huset befinder sig på en alvorligt forurenede grund, og det er besluttet, at afhjælpning er hastende, og at huset er solgt eller udlejet som beboelse, efter at forureningen er opstået. Kommunen har 13 uger til at behandle en opkøbsanmodning.

Forpligtelsen består kun, hvis ejeren eller lejerens, der bebor huset anmoder herom, og ikke i øvrigt har tilknytning til forureneren, ikke har været involveret i forårsagelsen af forureningen og hverken kendte eller burde kende forureningen ved erhvervelsen af rettigheden over huset. Endelig skal ejeren af huset godtgøre, at det har været umuligt at sælge huset til rimelig pris – dvs. markedsprisen uden forurening! Denne bevisbyrde løftes ved offentlig annoncering i dagspressen tre gange. Kommunen er ikke forpligtet til at opkøbe, hvis der kun er tale om grundvandsforurening.

Hertil skal det bemærkes, at hollænderne ikke har oplevet det politiske pres vedrørende værditab, som vi har i Danmark; boligmarkedet er væsentligt mere presset, og selv forurenede ejendomme kan sælges.

#### **11.1.6 Tinglysning**

Tinglysning af ejendommen sker først, efter at der er foretaget yderligere undersøgelser, og alvorlig forurening er konstateret. Desuden tinglyses amtets beslutning om, at forureningen er hastende. Det samme gælder påbud vedrørende standsning eller adgang, § 43-påbud om undersøgelser og afhjælpning, samt § 44-påbud til håndhævelse af aftalt frivillig afhjælpning.

Tilsvarende skal amtet sørge for aflysning af tinglysningen, hvis beslutningen eller påbuddet er blevet ophævet, eller det efterfølgende viser sig, at der ikke er tale om en alvorlig forurening samt ved afhjælpning.

#### **11.1.7 Tilbagesøgning af udgifter – erstatning**

Når der ikke er udstedt påbud efter § 43, kan udgifterne efter § 75, stk. 1 tilbagesøges fra den, der ved en ulovlig handling har forårsaget den alvorlige forurening, og som er ansvarlig over for det offentlige efter civilret.

§ 75, stk. 3 fastslår videre, at der også kan ske tilbagesøgning i henhold til reglerne om uberettiget berigelse. (Ministeriet har allerede vundet sager på dette argument ved de lavere retter).

Berigelsessynspunktet eller værditilvækstsynspunktet omfatter også den situation, hvor køberen rent faktisk ikke har tjent penge – dvs. hvis køber har betalt en for høj pris. Man ser således på den objektive pris. Disse betragtninger anvendes dog ikke over for parcelhusejere.

I stk. 5 forsøger man at imødegå den relativitetsbetingelse, som domstolene har opstillet i disse erstatningssager, således at alvorlig pligtforømmelse fjerner betingelsen om relativitet.

Relativitetsbetingelsen blev første gang introduceret af Højesteret (Hoge Raat) i 1992 i Akzo Resins-sagen, der vedrørte tilbagesøgning af udgifter for oprydning på egen industrigrund. Dommen fastslog, at for at skadevolderen/forurenere har handlet ansvarspådragende, skal han have handlet ulovligt, hvilket vil sige, at han 1) skal have vidst eller burde have vidst, at han forårsagede skade på miljøet – dvs. udvist forømmelse, og 2) at han skal have indset, at staten havde eller ville få en oprydningsinteresse p.g.a. handlingen – relativitetsbetingelsen. Statens interesse kan således ikke begrænses til en interesse, der manifesterer sig i skarp lovgivning.

Med henblik på at gøre denne regel mere håndterbar og på baggrund af historiske undersøgelser af diverse miljølove fastslog dommen herefter, at denne betingelse generelt ikke kan opfyldes før 1.1.1975, fordi staten ikke på dette tidspunkt generelt varetog sin oprydningsinteresse. Reelt har det betydet, at den 30-årige forældelsesfrist, der gælder i Holland, er blevet reduceret til 20 år.

Højesteret har ultimo september 1994 afsagt tre domme vedrørende tilbagesøgning – Shell-sagen – deponering af olietønder i 50'erne, Duphar-sagen – deponering af kemikalier i 60'erne og Fasson-sagen – deponering af affaldscontainere i 1972/73.

Alle tre domme blev afsagt 30. september 1994 og fastslår, at relativitetsbetingelsen – dvs. 1975-reglen – gælder generelt og således ikke kun for forurening på egen industrigrund. I Shell – og Duphar-sagen havde underretterne dømt til fordel for staten, mens retten havde dømt til fordel for virksomheden i Fasson-sagen.

Man fastslår således i § 75, stk. 5, at selvom der ikke er handlet ulovligt overfor det offentlige (stk. 1), kan der alligevel ske tilbagesøgning hvis:

- a forureneren kendte eller burde kende til den alvorlige risiko ved sine handlinger og
- b at forureneren med kendskabet til denne risiko har fortsat sine handlinger.

Hvis der er tale om industri eller handelsvirksomheder skal man se på almindelig praksis i branchen og mulige alternativer på daværende tidspunkt.

Både forureningen og graden af skyld/forsømmelse skal således være alvorlig for at fjerne relativitetsbetingelsen. Man skal ikke bevise viden om, at staten ville lide tab p.g.a. afhjælpningsomkostninger, men ifølge anbefalinger fra Conseil d'État skal det imidlertid fortsat bevises, at handlingerne påfører nogen disse omkostninger.

I lyset af denne anbefaling afventer det hollandske miljøministerium derfor med spænding domstolenes anvendelse og fortolkning af bestemmelsen. Spørgsmålet er, om skæringsdatoen 1.1.1975 overhovedet skubbes med denne modifikation af relativitetsbetingelsen.

Efter lovens vedtagelse, men altså før ikrafttræden af denne bestemmelse, har flere byretsdomme (Kantorgerecht) forholdt sig positive til bestemmelsen. Den 30. september tilkendegav Højesteret (Hoge Raat) imidlertid i Shell-sagen, at »selvom loven ville have været i kraft, så har man ikke hermed sagt, at det ville betyde noget«, hvilket måske er et signal om, at Højesteret i erstatningssagerne ikke vil se bort fra relativitetsbetingelsen.

Conseil d'État har kritiseret forskellen i ansvarsgrundlag for h.h.v. påbud og tilbagesøgning, hvilket har skabt tvivl om, hvorvidt det objektive grundlag for påbud får den forventede og tilsigtede gennemslagskraft.

Det er således usikkert, om påbuddene vil blive fortolket med samme tidsmæssige – og privatretlige – begrænsninger trods de klare offentligretlige hjemler.

Lovens bestemmelser finder fra ikrafttræden 1.1.1995 anvendelse på sager, der ikke er blevet endeligt afgjort ved domstolene.

### 11.1.8 Håndhævelse

Med hensyn til administrativ håndhævelse skal det blot nævnes, at der er hjemmel til opkrævning af administrative tvangsbøder, der øremærkes til afhjælpning.

### 11.1.9 Andre instrumenter og overvejelser om ny lovgivning

#### ***BSB-programmet – oprydning af igangværende industri-grunde***

Programmet omfatter frivillig oprydning af 120.000 igangværende industrigrunde, der er udvalgt på baggrund af oplysninger om miljøfarlig aktivitet. Heraf udgør de ca. 25.000 en alvorlig sundheds- eller miljørisiko.

Industrien har ryddet op i et vist omfang, men hovedparten af grundene er fortsat ikke blevet mødt med afhjælpende foranstaltninger. Med virkning fra 1993 er der derfor skabt et nyt system for industrien, hvor kodeordet er frivillighed og flexibilitet, delvis kontrolleret af en fælles organisation.

Hovedprincipperne for den frivillige oprydning følger de principper, der er fastlagt i jordbeskyttelseslovens § 28 og beskrevet ovenfor i kapitel 11.1.3, med den forskel at beslutningerne om undersøgelser overdrages til et regionalt råd bestående af industrien selv og med amterne og kommunerne som observatører. Dette råd skal således bekræfte eller eventuelt ændre den foretagne alvorlighedsvurdering. I afhjælpningsfasen er kun virksomheden og amtet involveret.

Grundene er delt op i ti kategorier afhængig af alvorlighed, der determinerer indenfor hvilke tidsrammer de enkelte undersøgelser og selve oprydningen skal være gennemført. Alle BSB-oprydninger skal efter dette system være afsluttet i år 2034.

Finansieringen af oprydninger er individuel, men udløser skattelettelser. Hvis oprydningen vil udgøre en trussel mod virksomhedens eksistens, er der endvidere mulighed for offentligt garanterede langtidslån, ligesom der er mulighed for offentlig støtte, hvis den nuværende ejer kan bevise sin uskyld og ukendskab til forureningen på erhvervstidspunktet.

Virksomheder omfattet af programmet har endvidere mulighed for at anmode amtet om at udstede adgangspåbud til nabogrunde.

Virksomheder, der ikke vil samarbejde, skal indberettes til amterne, der som nævnt kan håndhæve de frivillige aftaler. Virksomheden mister herved kontrollen og timingen over oprydningen og skattefordelene samt muligheden for statsgaranterede lån.

Beregninger fra 1990 viser, at ordningen vil dække ca. 20 pct. af omkostningerne i forbindelse med oprydning.

Det er ministeriets strategi, at frivillige ordninger skal etableres i en lignende form på følgende områder: Forsvarsministeriets grunde, jernbanevirksomheder (privatiseret), lufthavne, samt naturgasproducerende selskaber.

### ***Undersøgelser ved ejendomsoverdragelse***

Det hollandske miljøministerium arbejder med et lovforslag vedrørende undersøgelser i forbindelse med overdragelse af fast ejendom, der skal bygges ind i loven.

Forslaget er inspireret af den amerikanske »New-Jersey-model« og skal pålægge køber og sælger at lave en aftale om undersøgelse af grunden inden overdragelse. Forslaget er i en meget indledende fase, så der er ikke endeligt fastlagt andet end dette. Forslaget kommer formentlig kun til at omfatte overdragelse af forureningstunge/-risikable industrigrunde.

Man ønsker desuden, at køber eller sælger ved overdragelsen skal etablere en finansiel garanti for oprydning ved hjælp af forsikring og/eller deponering, hvis det viser sig, at der er forurenet, men at den ikke er alvorlig og hastende og dermed undergivet den nye jordbeskyttelseslov. Parlamentet har dog udtalt sig forbeholdent over for en sådan garantiordning, så det anses for tvivlsomt, at dette kan blive en del af reguleringen.

Undersøgelse skal være en betingelse for tinglysning af adkomst til ejendommen. Undersøgelsens resultater skal tinglyses – også hvis det viser sig, at grunden er ren.

Af hensyn til implementeringen har man valgt en lille målgruppe. Regulering af landbrug, parcelhuse og anden industri må således formentlig vente.

### ***Lossepladser***

Der arbejdes med en lov, der skal sikre efterbehandlingen – »aftercare« – af gamle og lukkede lossepladser. Tanken er, at man ved lukning af en losseplads skal deponere et beløb i en fond. Pengene fra denne fond skal så bruges på fremtidig efterbehandling af depotet. Ministeriet forhandler med forsikrings-selskaberne om en forsikringsordning, og man mener, at der er relativt lyse, men dyre udsigter med hensyn til forsikring af nye depoter – dvs. depoter etableret efter 1980.

### ***Benzinstationer***

Olieindustrien og handelsorganisationerne har lavet en aftale med regeringen om frivillig modernisering og oprydning af benzinstationer. Aftalen blev iværksat for to år siden, forud for lovgivningen fra marts 1994 herom. Loven regulerer både støj-, vand – og jordforurening og indebærer bl.a., at hvis tankstationer ikke individuelt kan betale for modernisering og oprydning, så betaler en privat fond under forudsætning af, at tanken ophører som benzinstation. Fonden finansieres via bidrag pr. liter solgt benzin.

### ***Byggeri og landbrug***

I henhold til byggelovgivningen skal bygherren foretage jordforureningsundersøgelser, inden byggeri påbegyndes, dvs. simple historiske undersøgelser og simple prøver. Kommunen må ikke give byggetilladelse, uden at disse undersøgelser foreligger. Hvis der konstateres en alvorlig forurening, skal bygherren rydde op, inden byggeriet kan påbegyndes.

Landmanden skal ligeledes undersøge jorden, før den anvendes til dyrkning af afgrøder til menneskeføde. Kravene er ikke standardiserede, men det er et instrument, ministeriet planlægger at styrke og formalisere.

## **11.2 Belgien – Flandern**

I Flandern, der er en af de tre regioner i Belgien, har jordforurening hidtil været reguleret i affaldsloven af 1981, der omfattede undersøgelser og afhjælpning af forurenede jord.

I 1994 er der imidlertid fremsat forslag til en ny jordoprydningslov. Loven forventes vedtaget primo februar 1995, og kan således normalt træde i kraft seks måneder senere, dvs. primo august 1995. (Jord defineres i loven som jord og grundvand).

### **11.2.1 Politikken bag**

Formålet med den nye lov er – udover at skabe juridisk klarhed, specielt med hensyn til ansvarsreglerne – at skabe et registreringssystem for forurenede arealer, at regulere anvendelsen af disse arealer samt at beskytte køberen ved salg af forurenede fast ejendom ved hjælp af en pligt til at foretage forureningsundersøgelse.

Loven etablerer en sondring mellem ny og gammel forurening – forårsaget ved handlinger h.h.v. før og efter lovens ikrafttræden – med dertil hørende forskellige regimer. Lovforslaget fastslår som formodningsregel, at forurening, der konstateres efter lovens ikrafttræden, er ny.

### **11.2.2 Registrering**

Siden 1980 er der foretaget en systematisk listning og registrering af forurenede arealer, således at der med udgangen af 1994 er etableret et omfattende og systematisk register over forurenede arealer. Registeret indeholder også oplysninger om eventuelle rådighedsbegrænsninger, der hviler på ejendommen p.g.a. forureningen.

Selve listningen og registreringen foretages af amterne, men koordineres og administreres af OVAM (Flanderns statslige affaldsstyrelse), der sammen med amterne er primært ansvarlige myndigheder i forureningsager.

Forud for selve registreringen følger en listning, der omfatter potentielt forurenede arealer og bygger på oplysninger om aktiviteter på arealet. Hvis et areal optræder på listen, foretages der efterfølgende en informationssøgning på arealet med henblik på at få endeligt fastslået, om arealet skal blive på listen.

Først i næste fase er der andre agerende parter end OVAM og amterne, og først i denne fase foretages undersøgelser med henblik på fastlæggelse af omfanget af forureningen, eventuel spredning og risiko samt vurdering af tilfældets hastende karakter.

I følge forslaget skal disse indledende undersøgelser foretages af private, subsidiært det offentlige, jf. nedenfor.

Herefter starter selve afhjælpningsfasen incl. yderligere undersøgelser, og strategi, metode og forløb for afhjælpningen fastlægges.

### **11.2.3 Undersøgelsespligt**

Lovforslaget fastslår en pligt til at foretage undersøgelser af jorden 1) i forbindelse med overdragelse af fast ejendom, og 2) regelmæssigt ved visse igangværende erhvervsaktiviteter, herunder ved lukning (formentlig hvert 5. år).

Uden for disse situationer må det offentlige selv foretage og bekoste undersøgelserne.

Undersøgelserne skal dels fastslå arealets registreringsmæssige status og alder, dels danne grundlag for beslutning om eventuelle yderligere undersøgelser og/eller afhjælpningsforanstaltninger.

Hvornår der skal ageres på forureningen afhænger af, om der er tale om ny eller gammel forurening. Hvis der er tale om ny forurening, skal der afhjælpes, når visse jordkvalitetsværdier er overskredet, og i så fald straks. Disse værdier afhænger bl.a. af anvendelsen af arealet. Er der tale om gammel forurening, afhænger vurderingen af, hvornår der skal ageres desuden af den aktuelle risiko for sundhed og miljø. Prioriteringen heraf foretages centralt.

### **11.2.4 Påbud**

Hvis undersøgelserne nævnt ovenfor viser, at et areal er forurenet over de tilladte kvalitetsværdier og – for så vidt angår gammel forurening – udgør en risiko, kan der udstedes påbud om afhjælpningsforanstaltninger, herunder yderligere undersøgelser i nødvendigt omfang.

Forpligtelsen til at foretage afhjælpning eksisterer automatisk, hvis der er tale om en ny forurening og skal i øvrigt foregå straks. Er der derimod tale om gammel forurening, kræves der udstedelse af påbud. OVAM kontrollerer, at denne forpligtelse overholdes via godkendelse af afhjælpningsplaner og implementering heraf.

Påbud om afhjælpning kan udstedes til brugeren subsidiært ejeren af det areal, hvor forureningen trængte ned i jorden (entered the soil). Manglende rådighed hindrer ikke udstedelse af påbud. Hermed er det klart, at en ejer, hvis jord bliver forurenet ved spredning fra naboarealer, ikke kan påbydes at afhjælpe. Man kan således her tale om et subsidiært objektivt grundejeransvar.

Med henblik på at beskytte den private uskyldige grundejer, rummer loven imidlertid en undtagelse, således at en grundejer, der ikke har forårsaget forureningen, og ikke ved sin erhvervelse af ejendommen havde kendskab til forureningen, ikke kan blive mødt med påbud om afhjælpning, h.h.v. har en forpligtelse til afhjælpning. Af forarbejderne til forslaget fremgår det, at man anser det for yderst vanskeligt at bevise god

tro med hensyn til forureningen, hvis man som privat person overtager et tidligere industriareal. Reelt kommer undtagelsen således til kun at omfatte uskyldige boligejere.

#### **11.2.5 Oprydningsniveau**

Ved fastlæggelsen af niveauet for oprydningen sondres ikke mellem nye og gamle forureninger. Man forsøger her at opnå en balance mellem økologiske hensyn og økonomiske begrænsninger («The Batnecc-Principle»: – Best available technology not entailing excessive costs). Der tages således bl.a. hensyn til fremtidig anvendelse af arealet og baggrundsforureningen. En konsekvens af »Batnecc-princippet« er bl.a. rådighedsbegrænsninger p.g.a. restforurening.

#### **11.2.6 Selvhjælp**

Hvis afhjælpningsforanstaltningerne ikke gennemføres som foreskrevet eller slet ikke, foretages afhjælpningen af OVAM med regres mod ejeren, der så selv må søge regres hos forureneren, se nedenfor.

Finansieringen af selvhjælpshandlinger sker bl.a. via en fond, baseret på miljøskatter og -afgifter.

#### **11.2.7 Erstatning efter privatretten**

Hvis den nuværende ejer eller bruger, der er blevet mødt med et påbud, ikke er forureneren, kan denne søge regres, og der eksisterer ikke nogen absolut forældelsesfrist. Også her bliver sondringen mellem ny og gammel forurening relevant.

Hvis der er tale om ny forurening, opstået efter lovens ikrafttræden, er der mulighed for at gøre regres mod den tidligere bruger subsidiært ejer af det areal, der er forurenet (dvs. overstiger de tilladte kvalitetsværdier). Loven etablerer således et fremtidigt objektivt ansvar for brugeren og ejeren.

Hvis der er tale om gammel forurening, er der to muligheder for regres:

- 1) Mod den, der culpøst har forårsaget forureningen. (By fault caused harm).
- 2) Mod den aktuelle besidder af et forurenende objekt – jord – dvs. ejeren (keeper of a harmful object). Også her er der tale om et objektivt ansvar, der kun forudsætter bevis for besiddelse og forurening. Hvis besidderen – dvs. ejeren – er uskyldig, og ikke kan mødes med påbud, jf. ovenfor, omfatter erstatningsansvaret kun nødvendige udgifter til forhindring af forureningen (to prevent the harm), hvilket er et yderst kompliceret regnestykke, da forureningen **er** forårsaget. Disse omkostninger omfatter udgifter til afværgelse af forurening af nabogrunde, men det er uafklaret, om de også omfatter udgifter til at forhindre grundvandsforurening. Den uskyldige ejer eller bruger har selvfølgelig regresmulighed mod forureneren.

Da stort set alle hidtidige afhjælpninger er foregået ved overenskomst mellem den private og myndighederne, er der ikke endnu praksis, der belyser dette ansvarsgrundlag.

Ud fra rimelighedsbetragtninger er det myndighedernes holdning, at dette objektive ansvarsgrundlag ikke gøres gældende af det offentlige over for uskyldige private, hvorfor udredningen vedrørende omfanget af disses erstatningsansvar primært er af teoretisk interesse.

På grund af sondringen mellem nye og gamle forureninger, og de dertil knyttede forskellige ansvarsgrundlag og pligter, er alle interesseret i at få lavet undersøgelser inden denne dato, således at en eventuel forurening kan få status af gammel forurening.

#### **11.2.8 Overdragelse af fast ejendom m.v.**

I forbindelse med overdragelse af fast ejendom udsteder OVAM et certifikat med angivelse af, om ejendommen er registreret eller ej, og loven kræver, at ejeren af fast ejendom stiller disse oplysninger fra registret til rådighed for en potentiel køber.

Hvis ejendommen er registreret, og der er tale om gammel forurening, skal sælgeren afhjælpe på et eller andet tidspunkt. Hvis der derimod er tale om ny forurening, skal der foretages afhjælpning straks. Hvis ejendommen ikke er registreret, men tilhører en af fem risikogrupper, skal der foretages forureningsundersøgelser, betalt af sælgeren.

Hvis ejendommen ikke er registreret, foretager OVAM i forbindelse med certifikatets udstedelse en vurdering af, om der på det omhandlede areal har været »miljøbetænkelig« aktivitet. Hvis dette er tilfældet, kan der kræves undersøgelser af jorden før overdragelsen, medmindre køberen accepterer at overtage risikoen for forureningen og stiller sikkerhed herfor.

Tilsvarende kræver loven, at der ved visse andre transaktioner af potentielt forurenede jord (industri-områder) foretages forudgående forureningsundersøgelser, herunder afhjælpes eller stilles sikkerhed herfor. Man arbejder i den forbindelse på etablering af en fond, der for så vidt angår nye forureninger skal finansiere denne sikkerhedsstillelse.

### **11.3 Storbritannien**

Storbritannien har indtil nu ikke haft en selvstændig regulering vedr. forurenede jord, dvs. forureninger der er sket. Reguleringen har været spredt på en række love, primært miljøbeskyttelsesloven fra 1990 – Environmental Protection Act, Part II, Statutory Nuisances and Clean Air, hvis generelle definitioner også omfattede forurenede jord.

I efteråret 1994 er der imidlertid fremsat forslag til ændring af 1990-loven, Part II A, Contaminated Land. Forslaget erstatter de generelle regler med specifikke jordforureningsregler. Der er ikke tale om en stramning, men blot en præcisering af retstilstanden. Forslaget forventes færdigbehandlet i Parlamentet med henblik på ikrafttræden april 1996.

### 11.3.1 Politikken bag lovforslaget

Grundholdningen er, at der skal reguleres så lidt som muligt, samt at der kun skal ageres overfor uacceptable risici for miljø og sundhed, og at der i den forbindelse tages hensyn til aktuel eller påtænkt anvendelse af arealet, proportionalitet i udgiftspåleggelsen samt betalingsevne.

Samlet kan man tale om en markedsbaseret indfaldsvinkel («a market-based approach»), hvor påligning af en generel ekstra skat til løsning af problemet afvises, til fordel for Polluter-Pays-princippet. Det forventes, at den private sektor finansierer halvdelen af afhjælpningsudgifterne.

En nyskabelse i reformen er Miljøstyrelsen for England og Wales, »The Agency«, der skal levere rammerne i form af vejledninger og prioriteringsfastsættelser, samt varetage den overordnede kontrol.

### 11.3.2 Oprydningsniveau

Hovedformålet med afhjælpning er at minimere miljøeffekterne fra det forurenede areal, og udgangspunktet er som nævnt, at der ryddes op til anvendelses-/funktionsniveau («suitable for use»). Der tages her hensyn til baggrundsforurening. Myndighederne kan dog konkret beslutte oprydning til et højere niveau. Der eksisterer ikke en pligt for det offentlige til at afhjælpe.

### 11.3.3 Påbud

Man sonderer i forslaget mellem 1) forurenede jord (defineres som jord, der p.g.a. stoffer på, i eller under jorden af de lokale myndigheder vurderes at være i en sådan tilstand, at a) skade eller b) forurening af kontrolleret vand sker eller vil ske), 2) lukkede lossepladser (dvs. uden skade eller forurening af kontrolleret vand) og 3) specielle depoter (dvs. lukkede lossepladser med skade eller forurening af kontrolleret vand). Der foretages imidlertid ikke en tidsmæssig sondring.

Der iværksættes specielle foranstaltninger med henblik på kontrol og overvågning af lukkede lossepladser/specielle depoter. Miljøstyrelsen vil her være myndighed, hvis der er tale om alvorlig forurening eller risiko herfor.

Hvis der er tale om forurenede jord eller et specielt depot skal myndighederne, hvis ikke frivillig aftale kan opnås, udstede påbud om afhjælpning med angivelse af tidsfrister til »den rette«.

Undersøgelser er omfattet af begrebet afhjælpning, ligesom foranstaltninger med henblik på at forhindre, minimere, afhjælpe, eller dæmpe effekten af skade eller forurening, samt genopretning og regelmæssig inspektion er omfattet af definitionen.

Rette adressat for et påbud om afhjælpning er først og fremmest den, der er ansvarlig for forureningen, dvs. den, der forårsagede eller vidende tillod stoffernes forekomst i, på eller under jorden – forureneren – jf. Polluter-Pays-Princippet.

Hvis denne imidlertid ikke findes, er rette adressat subsidiært den nu-

værende ejer eller lejer, der herefter har regres mod forureneren efter privatrettens erstatningsregler, jf. nedenfor.

Myndighederne skal udøve »rimelige bestræbelser« med henblik på at finde forureneren – den rette adressat (reasonable steps). Det er tanken, at ejeren, der er blevet mødt med et påbud og mener, at han er den forkerte adressat, fordi forureneren faktisk findes, skal finde denne rette adressat til myndighederne for selv at slippe for påbuddet.

Der foreslås således et objektivt grundejeransvar, der dog er subsidiært, og for så vidt angår forurening, der er forårsaget før overdragelsen, er begrænset til kun at omfatte egen grund. I praksis modificeres ansvaret dog væsentligt af byrde-reglen, jf. nedenfor.

Denne stramme kurs overfor grundejeren skyldes, at man ved overdragelse af fast ejendom hylder caveat emptor-reglen («Let the Buyer Beware!», jf. The Property Act 1991), og princippet om, at man køber, hvad man får, og ikke hvad man forventer, og derfor må sikre sig tilsvarende. I praksis udstedes der dog ikke påbud til uskyldige private boligejere.

Hvis forureneren har overdraget forureningsansvaret eller en del heraf – f.eks. i skøde eller kontrakt – kan myndighederne udstede påbud til den, der herved har fået overdraget ansvaret.

Hvis adressaten for påbuddet ikke er den, der besidder arealet, skal der foreligge skriftligt samtykke fra ejeren til iværksættelse af de påbudte foranstaltninger.

Hvis der er mulighed for at udstede påbud til to forurenere, vil man vælge den, der sidst havde kontrol over arealet. Man kan forestille sig situationer, hvor påbud udstedes til 2 i fællesskab, men påbud in solidum anerkendes ikke, under henvisning til at man ikke ønsker at medvirke til at flytte ansvar mellem private.

Der sondres ikke mellem hastende og ikke-hastende tilfælde, ligesom der ikke opstilles tidsmæssige sondringer eller grænser.

Amterne (borough and district councils) skal som hidtil identificere og agere overfor forurenede arealer, og det præciseres i forslaget, at de jævnligt skal inspicere deres område med henblik på denne identifikation. (Amtet er også plan- og affaldsmyndighed).

Før amterne agerer overfor forurenede jord, skal de konsultere Miljøstyrelsen. Amtet (h.h.v. Miljøstyrelsen, hvis der er tale om et specielt depot) udarbejder herefter en afhjælpningsrapport med angivelse af hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes (78C). Hvis der er tale om andre end private/ikke-professionelle, er praksis dog den, at amterne opsætter mål og krav, hvorefter den, der mødes med påbud, selv finder metoderne til at imødegå disse.

Et påbud om afhjælpning kan påklages med en klagefrist på 21 dage. Bevisbyrden påhviler det offentlige, ligesom myndighederne må dokumentere, at afhjælpningskravene er rimelige (78G).

Ved udstedelse af byggetilladelser stilles der krav om afhjælpning inden påbegyndelse af byggeri.

#### **11.3.4 Selvhjælp**

Hvis afhjælpning på et eller flere punkter ikke foretages som foreskrevet, kan myndighederne selv udføre denne handling og kræve rimelig erstatning for udgifterne herved fra adressaten for påbuddet; dvs. fra den, der »har forårsaget eller vidende tilladt«, og altså ikke den ansvarlige efter privatretten, sml. nedenfor.

Myndighederne skal fastsætte erstatningskravet og det offentligretlige påbud under hensyntagen til den byrde (»hardship«), det vil påføre den pågældende. Denne såkaldte byrde-regel betyder, at der reelt er økonomiske begrænsninger med hensyn til erstatningskravets h.h.v. påbudets omfang. Reglen er præciseret i forslaget, men svarer til den nuværende praksis, og skal beskytte specielt boligejere og små og mellemstore virksomheder mod økonomisk ruin.

Hvis erstatningskravet fremsættes overfor ejeren og forurenere af det pågældende areal, hviler kravet på ejendommen. Herved forøges det offentlige muligheder for på et eller andet tidspunkt at få deres penge tilbage. Når erstatningskravet således hviler på ejendomme, skal myndigheden orientere den kreds, der måtte have interesse heri, om forpligtelsen.

I tilfælde, hvor tilbagesøgning for offentlige udgifter til selvhjælp ikke er mulig – f.eks. ved »herreløse« grunde – har regeringen tilkendegivet, at man ikke vil udvide anvendelsesområdet for det objektive erstatningsansvar til at omfatte »de dybeste lommer«. Der tænkes her specielt på långivere og rådgivere. Eksekutorer i konkursboer vil således heller ikke (automatisk) blive mødt med erstatningskrav fra det offentlige. Tilsvarende kan panthavere vælge ikke at indløse deres pant, hvis dette vurderes økonomisk fordelagtigt.

Både adressaten og den ovenfor nævnte interesse-kreds kan påklage erstatningskravet inden 21 dage.

Ekspropriation eller opkøb foretages ikke med det formål at afhjælpe forurening. Kun udviklingsformål samt »slum-rydning« kan begrunde et sådant skridt.

#### **11.3.5 Håndhævelse**

Manglende efterkommelse af et afhjælpningspåbud straffes med bøde og dagbøder. Hvis et påbud vedrører et areal, der anvendes industrielt, erhvervsmæssigt eller handelsmæssigt, stiger bøderne.

Frivillig oprydning kan ikke gennemtvinges ved misligholdelse. Der må således startes forfra med påbud osv.

### 11.3.6 Registrering

Myndighederne er jf. ovenfor forpligtet til at føre et offentlig tilgængeligt register med oplysninger om:

- afhjælpningsplaner, der er under udarbejdelse,
- udstedte afhjælpningspåbud, og
- klager vedrørende afhjælpningspåbud og erstatningskrav for selvhjælp.

Registret indeholder endvidere en angivelse af hvilke rådighedsbegrænsninger, der hviler på arealet som følge af forureningen.

Systematisk og opsøgende indsats samt tinglysning af registreringerne er blevet afvist som unødvendigt frygt- og hysteriskabende.

Som det fremgår, sker der ikke en listning af potentielt forurenede arealer. En grund bliver således først registreret, når en forureningsforekomst er fastslået, ligesom begrænsninger i anvendelsen af arealet må reguleres konkret.

### 11.3.7 Erstatningsansvar efter privatret/dommerskabt ret

Erstatningsansvar ifaldes efter privatretten ved:

- 1) forsømmelse, og er således baseret på culpa,
- 2) ved skadesforvoldelse (»nuisance«), hvilket er et objektivi ansvar, jf. sagen Rylands v. Fletcher, der fastslår, at man er ansvarlig for enhver »unaturlig anvendelse« af sin grund. I sagen Cambridge Water Company v. Eastern Counties Leather plc. er dette dog blevet modificeret, således at skaden skal have været »rimeligt forudsigelig«. Yderligere modifikation (»Defences«) følger af, at handlingen skal vurderes på det tidspunkt, hvor den blev foretaget, og da kan have været accepteret og betragtet som i overensstemmelse med bedste viden og praksis (»State of Art Defence«).

Regeringen har udtalt, at den finder retstilstanden vedr. ansvarsplacering i god balance, og at den efter Cambridge-sagen ikke ser anledning til at forrykke denne balance på miljøområdet. Dette til trods for at rækkevidden af dommen er usikker, idet sagen vedrørte krav på erstatning for nye vandboringer/vand og ikke oprydning.

## 11.4 Sverige

Sverige er i den indledende fase af et omfattende juridisk udredningsarbejde med henblik på at ændre reguleringen af oprydning af forurenede jord. Der har ikke hidtil eksisteret en selvstændig regulering af området, og det overvejes derfor at lave en selvstændig jordforureningslov (markkvalitetslag), der skal udgøre fundamentet for reguleringen. Den danske affaldsdepotlov med registreringssystem (samt værditabsloven) er model for overvejelserne, der gengives nedenfor.

Arbejdet på jordforureningsområdet er en del af et større reformarbejde, sat i gang af den forrige regering. Reformen skal etablere ensartede grundregler på hele miljøområdet (straf, håndhævelse, klage m.v.) – den såkaldte »miljøbalk«. Et miljøbalk-forslag blev forkastet af den nu-

værende regering i efteråret, hvorfor arbejdet hermed fortsætter. Det er tanken, at jordforureningsdelen, der forventes afsluttet ultimo 1995, skal indarbejdes i dette generelle miljøbalk-reformarbejde, der forventes afsluttet i 1996.

Det er derfor vigtigt at understrege, at der er tale om overvejelser og forslag til mulige veje fra Naturvårdsverkets side og ikke endelige tilkendegivelser. Reformprocessen er kun i sin startfase, hvorfor de kommende måneders debat kan ændre billedet.

#### **11.4.1 Overvejelser vedrørende ny jordlov (markkvalitetslag)**

- Loven bør omfatte alle typer forurening, nye såvel som gamle, og skal på basis af jordkvalitetsværdier regulere, hvornår et areal skal registreres som forurennet. Registreringen tinglyses og skal således ske på baggrund af faste kriterier suppleret med en individuel bedømmelse. Det bør endvidere klart fremgå hvilke undersøgelser, borer m.v., der som minimum skal iværksættes forud for registreringen.
- Der foreslås knyttet rådighedsbegrænsninger til registreringen, således at arealet ikke uden tilladelse (frigivelse) må bebygges eller overgå til anden anvendelse. Det overvejes i den forbindelse, om reguleringen snarere skal bestå i, at begrænsninger reguleres konkret og således angives i registreringen. Under alle omstændigheder skal der være adgang til at påklage beslutningen.
- Med hensyn til afmelding af registret (afregistrering) vælger man måske en model, hvorefter afmelding ikke kræver, at der leves op til de kvalitetskriterier, der opstilles forud for registrering. Der skal således etableres en skævhed, der gør det »nemmere« at blive afregistreret. Det påpeges i den forbindelse, at der bør være samme registreringsniveau for alle typer arealer.
- Vedrørende grålistningsproblematikken og de dertil knyttede negative reaktioner tilkendegives det, at dette problem kunne løses ved, at de såkaldte bruttolister undtages fra aktindsigt.
- Selve registreringsbeslutningen skal foretages af amterne (länsstyrelserna) med klagemulighed, herunder også beslutning om ikke at registrere. Driften skal ligeledes ligge i amterne.
- Naturvårdsverket skal godkende amtets beslutning om afhjælpning og udførelse, når offentlige midler finansierer (forurenere ikke kan findes, ej betalingsdygtig m.v.). Hvis der derimod er tale om privatfinansieret afhjælpning, ligger beslutningen hos amterne.

- Oprydningsniveauet bør som hovedregel være i overensstemmelse med »multifunktionalitetsprincippet«, dog med mulighed for konkrete fravigelser.
- Det påpeges endvidere som vigtigt, at det i loven sikres, at undersøgelser og afhjælpning kan gennemføres uden ejerens medvirken, ligesom der bør tilvejebringes mulighed for ekspropriation og opkøb.
- Loven bør fastslå en oplysningspligt og standsningspligt.
- I stil med vores værditabslov foreslås beskyttelse af uskyldige private boligejere, der i god tro har erhvervet en forurenede ejendom inden registreringen.
- Det overvejes desuden at indføre undersøgelsespligt for visse industriarealer inden overdragelse.

#### **11.4.2 Ansvarsgrundlaget**

- Med hensyn til ansvarsgrundlag overvejes en kombination af Polluter-Pays-princippet, med forurenere som primært ansvarlig og et fremtidigt objektivt grundejer/driftsherreansvar, suppleret (modificeret) med overvejelser vedrørende betalingsevne og proportionalitet. Det forventes, at uskyldige private boligejere undtages.
- Et af formålene med etablering af objektivt grundejeransvar er at hindre ansvarsflugt.
- Man vil søge at ligestille det offentligretlige ansvar med det privatretlige, således at der er ens ansvarsregler i alle situationer.
- Man er afvisende overfor indførelsen af solidarisk ansvar for udførelsen af de afhjælpende foranstaltninger, men vil i stedet angive en meget bred kreds af aktører, der kan gøres ansvarlige for udførelsen, således at alle, der har medvirket til forureningen, bliver offentligretligt forpligtet til at deltage i afhjælpningen. Forpligtelsen skal herefter evt. kunne konverteres til en finansieringsforpligtelse.
- En forældelsesfrist på 30 år fra den skadegørende handling bør indføres.
- Tilkendegivelser om, at gruppeansvarsmodellen kan supplere ansvarsgrundlaget, således at branchen som helhed betaler for oprydning af gammel forurening (før lovens ikrafttræden) og herreløse arealer. Man forholder sig afvisende til tanken om en generel skat, men er positive overfor en model med afgift på affald, ligesom der foregår overvejelser vedrørende obligatorisk ansvarsforsikring.

#### **11.4.3 Opfølgende initiativer i tilgrænsende lovgivning**

- Kommunernes pligt til at være aktive i identificeringen af forurenede arealer bør præciseres, bl.a. således at kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af oversigtsplaner (lokalplaner) er forpligtet til at foretage visse historiske undersøgelser og måske også yderligere

undersøgelser. Kommunen ifalder i givet fald erstatningsansvar ved forsømmelse af denne pligt.

- Det bør endvidere fastslås, at visse arealer ikke må udnyttes, før undersøgelser har fastlagt, hvorvidt der er forurening på arealet.
- Tilsvarende krav bør stilles som krav for udstedelse af byggetilladelse.
- I forbindelse med godkendelse af virksomheder bør der i vilkårene stilles krav om sikkerhedsstillelse for eventuelle fremtidige afhjælpende foranstaltninger.
- Der bør etableres en anmeldepligt ved lukning af virksomheder.
- Det bør lovfæstes, at konkursboer bliver ansvarlige for afhjælpende foranstaltninger.

## 11.5 Tyskland

Sondringen mellem ny forurening og gammel og forladt forurening er vigtig – dvs. sondringen mellem 1) forurenede arealer med igangværende industrivirksomhed og 2) industriarealer eller affaldsdepoter, hvor industriel aktivitet<sup>4</sup> er ophørt (Altlasten), som beskrevet nedenfor.

Der er således fuld føderal lovgivningskompetence vedrørende de forladte arealer, i modsætning til reguleringen af igangværende industriaktivitet, der er delstatsligt kompetenceområde.

Tyskland har imidlertid ingen samlet føderal regulering af disse gamle og industrielt forladte forureninger, hvorfor også den for en stor del er delstatslig. Regeringen har gennem flere år arbejdet på en samlet føderal regulering (Bodenschutzgesetz) vedrørende disse forureninger, der kort skitseres nedenfor. Indtil nu har arbejdet været forgæves, idet ingen fælles lovgivning har kunnet vedtages endnu.

Ansaret for håndteringen af jordforurening er således også delstatslig. En undtagelse er dog håndtering af jordforurening i det tidligere Østtyskland, der varetages på føderalt niveau af Miljøstyrelsen (Umweltbundesamt, UBA).

### 11.5.1 Påbud efter politiloven

P.g.a. den manglende statslige regulering af området anvender delstaterne i vidt omfang de offentligretlige påbudsmuligheder, som politiloven hjemler med hensyn til industriarealer eller affaldsdepoter, hvor industriel aktivitet er ophørt (Altlasten).

<sup>4</sup> Der er således ikke tale om herreløse arealer, men industrielt inaktive arealer.

Politoloven er implementeret i de forskellige Länder med angivelse af forskellige kompetente myndigheder. I nogle delstater er amterne kompetente myndighed, i andre kommunerne.

Politoloven fastslår, at det ikke er tilladt at besidde noget – f.eks. jord – der kan frembyde fare for den offentlige orden (herunder mennesker eller miljø). Det antages, at politiloven supplerer anden lovgivning, der måtte være anvendelig på forholdet<sup>5</sup>.

Hvis myndighederne konstaterer en sådan fare for den offentlige orden, kan de tage de nødvendige skridt til afværgelse af denne fare, herunder påbyde undersøgelser og afhjælpning. Faren vurderes med nutidens vidensniveau, hvorfor reglen har en vis tilbagevirkende kraft. Ansvar efter disse regler er ikke genstand for forældelse.

Det er omdiskuteret, hvorvidt indledende undersøgelser med henblik på fastlæggelse af farens omfang kan påbydes. Støttet af en dom fra 1986 er det opfattelsen, at myndighederne selv må bære sådanne undersøgelser. En anden opfattelse, der støttes af en dom fra 1985, er, at myndighederne blot skal fastslå eksistensen af en åbenbar fare og herefter kan påbyde undersøgelser m.h.p fastlæggelse af omfanget af faren og de nødvendige afhjælpende foranstaltninger.

Adressaten for påbud efter denne lovgivning er 1) forureneren, der p.g.a. sine aktiviteter har forårsaget fare og 2) den nuværende grundejer/bruger som ansvarlig for forholdene på grunden. Ansvar er objektivt og kræver hverken skyld, forsømmelse eller ulovlighed.

Adressaten for påbuddet er endvidere ansvarlig for udgifter til evt. selvhjælp p.g.a. manglende opfyldelse af påbuddet eller forholdets hastende karakter.

Myndighederne kan i princippet vælge den nemmeste løsning og udstede påbud til ejeren. Flere domme har imidlertid statueret, at forureneren er den primært ansvarlige. Tilsvarende skal myndighederne som udgangspunkt tage hensyn til inter-partes aftaler. I lyset af, at loven udelukker regres i anledning af påbud, forekommer dette yderst rimeligt.

Denne lidt besynderlige regel betyder i praksis, at der ikke udstedes påbud til uskyldige grundejere. (Dette foreslås ændret, jf. nedenfor).

Nyere retspraksis tenderer således også mod simpelthen at fritage uskyldige grundejere fra ansvaret, ligesom det er statueret, at ansvaret for udførelse af de påbudte foranstaltninger ikke er solidarisk. Hvis der er flere forurenere og/eller ejere må der således evt. udstedes flere påbud for separate dele af afhjælpningen.

Det har været genstand for debat, om en offentligt udstedt tilladelse kan begrænse den offentligretlige pligt til at foretage afhjælpning. Nyere

<sup>5</sup> Således fastslår den føderale affaldslov, der finder anvendelse på affaldsdepoter i drift efter 1972, at »kun« affaldsdepotets driftsherre (operator) er ansvarlig for afhjælpning.

domspraksis peger på, at kun forhold, der er eksplicit undersøgt og tilladt af myndighederne, legaliserer forholdet i ansvarsfritagende retning (sml. lov om erstatning for miljøskader).

Med det formål at fremme privatiseringsprocessen i det tidligere Øst-tyskland, indføjede man i 1990 i miljørammeloven en mulighed for ansvarsfritagelse for investorer med hensyn til forurening forårsaget før 1. juli 1990.

Beslutning om ansvarsfritagelse træffes af de delstatslige myndigheder. Ansvarsfritagelsen omfatter både det offentligretlige ansvar og det privatretlige erstatningsansvar. Fritagelsesmuligheden suppleres med en finansieringsaftale, jf. nedenfor kapitel 11.5.5.

#### **11.5.2 Registrering og oprydningniveau**

Der er et omfattende kortlægningsarbejde i gang – både i øst og vest – og de områder, der udgør en aktuell trussel mod mennesker og miljø, registreres. Der findes ingen centrale jordkvalitetsværdier eller retningslinjer herfor, hvorfor registreringen er meget uensartet i de forskellige delstater og baseret på en konkret vurdering fra sag til sag. I nogle Länder tinglyses registreringen.

Tilsvarende er karakteristisk for oprydningniveauet. Der foretages således en konkret vurdering under hensyntagen til nuværende eller fremtidig anvendelse – funktionalitet.

Konkret kan der fastlægges begrænsninger i rådigheden over arealet. Specielt hvis der »kun« er tale om forurening af egen grund, anvendes denne mulighed som alternativ til påbud om afhjælpning eller offentligt finansieret afhjælpning.

#### **11.5.3 Plan-og byggelovgivning**

Efter plan – og byggelovgivningen er kommunerne forpligtet til at kortlægge de arealer, hvor der må antages at være forurening og angive dette i lokalplanerne. Kommunen må ikke udstede byggetilladelse, før der er sket afhjælpning på arealet, ligesom bygherren er forpligtet til at stoppe arbejdet, hvis der under byggeriet konstateres forurening. Kommuner er i flere tilfælde blevet erstatningsansvarlige for udstedelse af byggetilladelser på forurenede arealer.

#### **11.5.4 Erstatning efter privatretten**

Med hensyn til forurening på arealer, hvor der ikke er industriel aktivitet længere (Altlasten, se ovenfor), er ansvarsgrundlaget culpa.

Den aktuelle udøver af miljøfarlig virksomhed samt grundejeren er ansvarlig for forurening på et objektivt grundlag. Den nuværende grundejer dog afhængigt af medvirken til forureningen og økonomisk formåen. Det objektive ansvar har betydet, at der foretages omfattende jordundersøgelser inden overdragelse af følsomme/mistænkte arealer.

Heller ikke det privatretlige erstatningsansvar er genstand for forældelse.

### 11.5.5 Finansiering

Det specielle for Tyskland er de forskellige industrifonde, der er etableret, der træder til og kollektivt forestår og betaler for afhjælpningen på Altlasten, når den ansvarlige ikke kan findes, er insolvent eller fritaget fra ansvar. Dette gruppeansvarsprincip (Gruppenlastprincip) kompletterer Polluter-Pays-Princippet.

Tidligere – dvs. blot få år tilbage – deltog også delstaterne i finansieringen af disse fonde. Man etablerede således en slags kooperative organisationer med henblik på sam-finansiering/gruppeansvar. Udviklingen har imidlertid været den, at delstaterne har trukket sig ud. Tilbage er således finansiering via privat oprydning, via industrifonde eller via delstatslige midler. Finansiering via delstatslige midler er en sjældent brugt mulighed, som hovedregel udløst af et stærkt politisk pres.

I Nordrhein-Westfalen, Thuringia og Hessen skal således alle virksomheder, der behandler eller deponerer eller producerer miljøfarligt affald, betale en afgift. Afgiften er afhængig af type og mængde affald og går til en fond etableret af industrien selv, der herefter går ind i finansiering af afhjælpning af disse arealer. Tilsvarende i Bayern. Her er det blot frivilligt at være medlem, men ca. 70 pct. af de berørte industrier er medlem og bidrager.

I Berlin derimod har man indført en generel grundvandsafgift, der skal supplere delstatens begrænsede midler på dette område.

Den ovenfor nævnte mulighed for ansvarsfritagelse for investorer i det tidligere Østtyskland suppleres med en finansieringsaftale, hvorefter delstaterne ved mindre projekter skal betale 40 pct. af afhjælpningsomkostningerne og den føderale stat 60 pct., og h.h.v. 25 pct. og 75 pct. ved større projekter (over 100 mio. DM). Med henblik på at reducere delstaternes betalingsandel kræver Treuhandanstalt i aftalegrundlaget imidlertid i praksis bidrag fra investorerne. Disse bidrag udgør min. 10 pct. af de samlede udgifter, men er oftest højere. 70.000 har søgt fritagelse, men kun omkring 700 har fået positivt svar – de mindst forurenede arealer!

### 11.5.6 Overvejelser vedr. ny lovgivning

P.g.a. den meget uensartede administration på området og de kolossale problemer i det tidligere Østtyskland, arbejdes der p.t. med en fælles føderal rammelov for jordbeskyttelse-og jordforurening vedrørende forladte arealer (Altlasten), se definitionen.

Et tredje udkast til loven forventes at foreligge i juni 1995. P.g.a. de vanskelige forhandlinger og mange modstridende interesser mellem Länderne og den føderale stat og mellem Länderne i vest og i det tidligere Østtyskland, betragtes udkastet som meget usikkert og en endelig lov forventes tidligst at foreligge i 1997.

Som udkastet ser ud p.t., kopieres politilovens ansvarsregler og der gives adressaten for påbud mulighed for regres efter samme regler – dvs. mod forurenere eller ejeren/brugeren på et objektive grundlag.

Den uskyldige ejers ansvar begrænses til værdien af egen grund efter afhjælpning.

Man vil bl.a. etablere fælles standarder for jordkvalitet og risikovurdering, samt præcisere det nuværende oprydningniveau – funktionalitet.

Med baggrund i de mange og store jordforureningssager i det tidligere Østtyskland, og den ovenfor nævnte fritagelsesklausul diskuteres endvidere indførelsen af en national affaldsskat, der primært skal finansiere afhjælpninger i dette område.

## 11.6 USA

Generelt spiller delstaterne en stor rolle på jordforureningsområdet, men de vigtigste regler er føderale og i vidt omfang kopieret i delstaternes egen lovgivning. De centrale føderale jordlove administreres af den amerikanske Miljøstyrelse (EPA), herunder superfond-loven – CERCLA – (Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act, 1980. Senere ændret ved SARA, Superfund Amendments and Reauthorization Act, 1986), der gennemgås nedenfor.

### 11.6.1 Politikken bag

Superfond-loven finder anvendelse på lokaliteter, der indeholder miljøfarlige stoffer/emner, og som ikke er omfattet af RCRA<sup>6</sup>. Lovens primære anvendelsesområder er således forladte eller inaktive lokaliteter. Miljøfarlige stoffer (bl.a. kemikalieaffald) er stoffer, der medfører en væsentlig fare for sundhed, velfærd eller miljø.

Hovedformålet med loven er, 1) sikring af hurtig og effektiv afhjælpning, forøgelse og forbedring af miljøkvaliteten og sundheden, samt 2) midler (primært ansvarsreglerne) til sikring af at forurenere – dvs. den, der har profiteret af forureningen – betaler for afhjælpningen (i modsætning til skatteyderne).

### 11.6.2 Listning

Et forurennet areal opføres på EPA's lister, der herefter på baggrund af en indledende undersøgelse prioriteres efter et risiko-system (Hazard

<sup>6</sup> Affaldsloven – RCRA (Resource Conservation and Recovery Act, 1976) vedrører **igangværende affaldshåndtering**, men indeholder også regulering af erstatning og afhjælpning, og supplerer således CERCLA. RCRA omfatter en bred kreds af personer, der **håndterer affald** (nuværende og tidligere producenter, transportører og ejere). Erstatningsreglerne, som også anvendes på skader på miljøet, er **objektive**. Erstatningsansvaret og ansvaret for afhjælpning gælder med tilbagevirkende kraft, og omfatter således også skadegørende handlinger forårsaget før lovens ikrafttræden i 1976. Også personer, der ikke er personligt skadelidte, kan starte proces vedrørende erstatning og afhjælpning. Loven stiller krav om en eller anden form for **forsikring** (ansvarsforsikring, garantier eller lign.)

Ranking System – HRS). Højrisiko arealerne kommer herefter på en national prioriteringsliste – NPL.

EPA har herefter ansvaret for, at disse NPL-arealer afhjælpes. De øvrige arealer er delstaternes ansvar, og der kan ikke anvendes superfond midler på disse.

#### **11.6.3 Oprydningsniveau**

Selve afhjælpningsarbejdet er ligeledes reguleret tæt i loven. Oprydningsniveauet er meget lig det, der iværksættes efter multifunktionalitetsprincippet (perfect) og afhænger af 1) opfyldelse af tærskelværdier vedr. sundhed og miljø, 2) diverse afvejningskriterier (effektivitet, reduktion af udslip, gennemførlighed og omkostninger) samt 3) justerende kriterier (accept hos lokale myndigheder og befolkningen). Der er således ikke fastsat generelle målværdier for oprydning.

Loven kræver, at afhjælpning ikke må strække sig over mere end 12 måneder, ligesom der er krav om en offentlig høringsfase, inden beslutning om afhjælpning foretages. Høringsfasen har endvidere den funktion, at registreringer bliver offentligt kendt.

#### **11.6.4 Afhjælpning, herunder påbud**

Afhjælpning kan ske på 4 måder (conflict and cooperation in cleanup):

- 1) EPA afhjælper med regres (haster eller herreløst),
- 2) EPA sagsøger på forhånd med henblik på at få fastslået ansvaret, hvorefter de ansvarlige rydder op eller betaler herfor,
- 3) EPA udsteder et påbud om udarbejdelse af projekt/afhjælpning (forinden vil der formentlig være udstedt påbud om yderligere undersøgelser). Hvis det ikke efterleves, og EPA foretager selvhjælp, betyder det, at den ansvarlige risikerer at blive idømt »treble damages« – dvs. betaling af tre gange udgifterne, hvilket understreger betydningen af det sidste og mest brugte instrument:
- 4) Der indledes forhandlinger om oprydning.

Med hensyn til påbud om udarbejdelse af projekt/afhjælpning gælder det specielle, at denne forinden udførelse skal godkendes af retten. Der kan altså ikke udstedes påbud om afhjælpning – kun om yderligere undersøgelser – uden rettens mellemkomst.

Med henblik på forhandlingssituationen er der mulighed for at få ansvarsspørgsmålet indledende/præjudicielt bedømt, ligesom der kan udstedes et såkaldt »fribrev«, dvs. et løfte fra myndighedernes side, der afskærer yderligere efterfølgende krav fra det offentlige side.

Myndighedernes krav i anledning af selvhjælpshandlinger forældes efter 3 år, hvis der er tale om en haste-situation, og efter 7 år, hvis der er tale om en normal-situation. Forældelsesfristen regnes fra afslutningen af afhjælpningen. Andre krav er ikke genstand for forældelse.

Loven indfører endvidere den såkaldte Superfond (Hazardous Substances Trust Fund), der finansierer de afhjælpninger, EPA bekoster.

Reelt er der for hovedpartens vedkommende tale om præ-finansiering, idet 70-80 pct. af alle sagerne ender med regres. Midlerne tilvejebringes fra råvareafgifter på olie og kemikalier og selskabsbeskatning af større overskud samt offentlige midler.

#### 11.6.5 Ansvarsregler

Endelig indeholder superfond-loven objektive ansvarsregler, der danner grundlag for krav om afhjælpning uafhængigt af forsømmelse eller skyld. Ansvarsreglerne omfatter både påbudsadgangen og det privatretlige erstatningsansvar.

I følge loven er følgende 4 grupper ansvarlige:

- 1) den nuværende ejer eller bruger (operator),
- 2) ejeren eller brugeren på tidspunktet for deponeringen,
- 3) enhver, der via kontrakt, aftale og lign. har sørget for deponeringen eller behandlingen samt
- 4) enhver, der transporterede med henblik på deponering eller behandling.

Alle, der bidrager til forureningen er således potentielt ansvarlige på et objektivt grundlag. Ansvar er yderligere udviklet i domspraksis og er ganske vidtgående. Det omfatter således bl.a. banker og långivere, aktionærer, direktører og kuratorer samt kommuner.

I sagen US v. South Carolina Recycling and Disposal Inc. blev det fastslået, at ansvaret ved flere skadevoldere er solidarisk («attention on a few deep pockets»), medmindre den ansvarlige kan bevise, at forureningen er »delelig« og kan udskilles fra den forurening andre har forårsaget. Dommen slog desuden fast, at loven også er anvendelig på skadegørende handlinger forud for lovens ikrafttræden, dvs. har tilbagevirkende kraft.

I sagen State of New York v. Shore Realty Corp. blev det objektive ansvar for grundejeren slået fast, idet en ejer blev anset for ansvarlig selv om forureningen stammede fra en tidligere ejers virksomhed. Dommen fastslog videre, at også aktieejere og ledende/ansvarlige personer tilhører den ansvarlige kreds af virksomhedsudøvere.

Der er endvidere en tendens til at kanalisere ansvaret videre fra juridiske personer til moder- og datterselskaber, til fysiske personer, arvinger m.v.

Med SARA-revisionen indførtes i 1986 undtagelse fra det objektive ansvar for uskyldige ejere, der ved overdragelse af ejendomme hverken kendte eller burde kende forureningen. For at undgå ansvar er det imidlertid en betingelse, at ejeren inden købet har foretaget alle rimelige undersøgelser af ejendommens tidligere ejerforhold og anvendelse.

I praksis giver det offentlige heller ikke påbud eller søger regres fra såkaldte »sikrede långivere«, dvs. banker m.v. der har udvist passende agtpågivenhed (exercise due care), dvs. ikke har deltaget i ledelsen af den forurenende virksomhed eller medvirket til selskabsflugt. Dette be-

tyder imidlertid ikke, at sagsanlæg fra andre er udelukket, og disse er stadig omfattet af kredsen af potentielt ansvarlige.

De føderale regler indeholder ikke iøvrigt regulering af overdragelsessituationen. I Minnesota er der etableret en delstatslig »assistance-service«. Staten leverer således mod betaling informationer og teknisk rådgivning i forbindelse med overdragelse af fast ejendom. I New Jersey kræver myndighederne før overdragelse af industriejendomme enten dokumentation for at ejendommen ikke er forurennet, eller udarbejdelse af en afhjælpningsplan samt sikkerhedsstillelse herfor. Disse pligter påhviler sælger.

#### **11.6.6 Foreslåede ændringer af Superfond-loven**

I 1993 startede man den tredje obligatoriske evalueringsrunde af loven, hvor der fremkom en del kritikpunkter, bl.a. følgende:

- der bruges for mange penge og for meget tid på retssager med henblik på fastlæggelse af ansvaret (20-50 pct. af udgifterne!),
- ansvarsreglerne bør ikke være objektive, de er for omfattende,
- tilsvarende kritiseres den tilbagevirkende kraft og det solidariske ansvar som værende for strengt,
- finansieringen via afgifter er i strid med Polluter-Pays Princippet og
- afhjælpningen foregår for langsomt og er for kostbar, ligesom oprydningniveauet er for højt (perfect).

Ændringsforslag til loven blev fremsat for Kongressen 3. februar 1994 og indeholdt en præcisering af, at det objektive og solidariske ansvar med tilbagevirkende kraft må sikres, men at antallet af retssager må reduceres og processen smidiggøres og effektiviseres. Bl.a. følgende ændringer blev foreslået:

- 1) At transportører og brugere (operators), der kun har bidraget til forureningen med mindre mængder farlige stoffer (»de minimis«), samt mindre virksomheder og andre, der ikke er i stand til at betale, kan undtages fra ansvar helt eller delvis og får bedre forligsmuligheder.
- 2) At uskyldige långivere, kuratorer og bestyrelsesmedlemmer undtages fra ansvar.
- 3) Etablering af forligsprocedure (ikke bindende) i de tilfælde, hvor der er en bred kreds af potentielt ansvarlige (multi-party sites), samt beskyttelse mod fremtidige sagsanlæg hvis forligsskitsen følges, og der betales en præmie herfor.
- 4) Fremtidige købere (ejere) af fast ejendom fritages for ansvar, hvis de ikke forværrer forureningen og enten selv afhjælper eller tillader den ansvarlige eller det offentlige at afhjælpe.
- 5) Afhjælpning gøres afhængig af den fremtidige anvendelse af arealet og nationale oprydningsstandarder fastsættes, ligesom de enkelte stater inddrages mere i denne del af beslutningsprocessen.
- 6) Specielle ansvarsregler og begrænsninger med hensyn til kommunalt fast affald, samt loft for ansvaret på 10 pct. af de samlede udgifter.

7) Udvidet mulighed for sam-finansiering (mixed-funding) mellem det offentlige og private med hensyn til herreløse arealer.

Fra anden side, bl.a. Repræsentanternes Hus var der endvidere ønsket følgende ændringer:

- 1) Mulighed for at udstede påbud om udarbejdelse af projekt/afhjælpning uden rettens mellemkomst.
- 2) At det offentlige betaler for afhjælpning i de komplicerede tilfælde, hvor der er mange potentielt ansvarlige (flere tusinde i nogle tilfælde).
- 3) Afskaffelse af ansvar med tilbagevirkende kraft (evt. suppleret med oprettelse af en særlig fond hertil, bestående af midler fra afgift af overdragelse af fast ejendom).
- 4) Privatisering – dvs. bortauktionering – af herreløse arealer med krav om garanti for afhjælpningsomkostninger. Her skal staten evt. betale for at komme af med arealerne.

I oktober 1994 stod det imidlertid klart, at ændringsforslaget ikke kunne vedtages i Kongressen. Det er herefter usikkert hvornår og i hvilket omfang loven vil blive moderniseret.

## 12 Belysning af fordele og ulemper ved registreringsystemet

(Beskrivelse af registreringsystemet, se kapitel 2.1 samt kap. 8 om grundejerens retsstilling.)

Registreringsystemet indebærer fordele i forhold til myndighedernes mulighed for at håndtere miljøproblemer.

For myndighederne er fordelene følgende:

- 1) Myndighederne får identificeret/lokaliseret et miljøproblem, og får i den forbindelse opbygget en viden om miljøfarlige grunde, som også kan bruges i planlægningsmæssig sammenhæng.
- 2) Myndighederne kan analysere behovet for indsatsen til beskyttelse af miljø og sundhed.
- 3) Myndighederne kan gennemføre en prioriteret oprydning (over en lang tidshorisont på 30 år), og dermed få løst nogle miljøproblemer.
- 4) P.g.a. rådighedsbegrænsninger knyttet til et registreret affaldsdepot, eller udsigten for den private grundejer til at få sin ejendom registreret, tilskyndes grundejeren til »frivillig oprydning«, jf. § 5 i adl. Fra grundejerens side kan dette opleves som et pres.
- 5) Der skabes en formaliseret ramme for en frivillig oprydningsindsats under tilsyn fra myndighederne.
- 6) En lang række grunde bliver i forbindelse med registreringsbeslutningen, og den hertil knyttede risikovurdering, miljømæssigt »frikendt« som ikke forurenede i adl.'s forstand.

For de berørte grundejere og eventuelle købere er fordelene:

- 1) Grundejerne får i nogle tilfælde adgang til en offentligt finansieret oprydning (over en lang tidshorisont), hvorved de konkret kan få løst et miljø- og sundhedsproblem, hvor der er tale om et arealanvendelsesproblem. (I realiteten kan der gå lang tid fra der sker en registrering og til der gennemføres en oprydning, men presserende forureninger afhjælpes hurtigt).
- 2) I relation til en købsituation får en eventuel erhverver af en registreret ejendom oplysning om forureningen gennem tinglysningssystemet samt undersøgelserne hertil bekostet af det offentlige.
- 3) Den aktuelle grundejer kan i videre omfang end ellers undgå, at der foretages investeringer i et byggeri, der ikke kan gennemføres eller vil blive forsinket, fordi en forurening først konstateres efter, at bygearbejdet er sat i gang.
- 4) Grundejeren får adgang til den risikovurdering som myndighederne foretager i forbindelse med registreringsbeslutningen samt får mulighed for vejledning om nødvendige/påtænkte foranstaltninger.

- 5) En lang række grunde bliver miljømæssigt »frikendt« som ikke forurenede i adl.'s forstand.

I forhold til grundejere af et registreret affaldsdepot afføder det administrative registreringssystem i forening med selve det, at ejendommen er forurenet, tillige nogle ulemper. Analytisk er det umuligt at adskille virkningerne af registreringssystemet med virkningerne af, at en grund er forurenet.

For de berørte grundejere er ulemperne:

- 1) Der kan gå lang tid fra en grund kortlægges, til en registrering gennemføres. Vtl. kompenseres *ikke* for de udgifter, der afholdes af den private til dokumentation for, at en kortlagt grund rent faktisk *ikke* er forurenet.
- 2) Der kan gå lang tid, før en oprydning faktisk gennemføres af det offentlige. (For boligejere er denne ulempe begrænset ved værditabsloven, idet boligejeren kan få fremskyndet en offentligt finansieret oprydning, mod en begrænset egenbetaling (på max. 40.000 kr.) Problemet er derfor størst vedrørende industrigrunde, landbrugsejendomme med flere.
- 3) Grundejeren bliver begrænset i rådigheden over ejendommen, idet grunden skal frigives til en ændret arealanvendelse.
- 4) Grundejeren får forringede muligheder for salg og belåning. Desuden kan der, selv efter en oprensning, være problemer hermed.
- 5) Grundejeren risikerer at blive beskattet af en værdiforøgelse af grunden efter oprensning, uanset om denne er blevet realiseret.

Ulemper for myndighederne:

- 1) På grund af, at nyere forureninger ikke er omfattet af adl., er det kun en del af de forurenede grunde, der kan registreres.
- 2) På grund af de til registreringen knyttede ulemper for grundejeren får myndighederne ikke kendskab til alle jordforureninger, omfattet af adl.
- 3) Under en given økonomisk ramme bruges økonomiske og administrative ressourcer på kortlægnings- og registreringsindsats, som ikke nødvendigvis ud fra en politisk målsætning står i et rimeligt forhold til selve oprydningsindsatsen. Reglerne administreres forskelligt i de forskellige amter.

# 13 Værditab og erstatning

## 13.1 Belånings- og afsætningsmæssige konsekvenser

(Dette kapitel er skrevet af Realkreditrådet og Finansrådet.)

### *Indledning*

Til brug for drøftelserne i den juridiske gruppe under Miljøministeriets Jordforureningsudvalg er Realkreditrådet blevet anmodet om at belyse konsekvenserne af en jordforurening i henseende til den forurenede ejendoms værdi og omsættelighed.

Notatet er opdelt i følgende kapitel:

1. Ejendomsmarkedets reaktion på en tinglyst/foreløbigt registreret forurening.
2. Gamle og nye forureninger.
3. Belåningsmæssige konsekvenser i tal.
4. Forladte grunde.
5. Oprensede grunde.
6. Forskelle mellem ejendoms kategorier.

Det bemærkes, at notatet i vid udstrækning gentager de betragtninger, som på Realkreditrådets foranledning er nedfældet i Miljøministeriets værditabsudvalgs betænkning nr. 2/92.

Det bemærkes endvidere, at også Finansrådet (som Realkreditrådet repræsenterer i Jordforureningsudvalget) har tilsluttet sig det nedenfor anførte, og foretaget tilføjelser af pengeinstitutrelevant karakter, hvor dette har vist sig fornødent.

### **13.1.1 Ejendomsmarkedets reaktion på en tinglyst/foreløbigt registreret forurening**

Man er i stadig stigende grad gennem efterhånden adskillige år blevet opmærksom på de problemer, både direkte og afledte, som påføres mennesker, flora og fauna gennem forurening. I tilgift til de objektivt konstaterede skadelige sammenhænge mellem forurening og forringet sundhedstilstand og skadevirkninger i omverdenen i øvrigt, er der en klart øget opmærksomhed overfor mulige og endnu udokumenterede skadevirkninger efter overgreb imod miljøet.

Denne øgede opmærksomhed overfor miljøproblemer, og i relation til denne sammenhæng i særdeleshed jordforureningsproblemer, har medført, at ejendomsmarkedet har reageret over for de forurenede ejendomme. Ud over denne mere psykologisk betonedede reaktion har markedet også forholdt sig skeptisk til den pligt til at tinglyse affaldsdepoter på berørte ejendomme, som er afstedkommet af affaldsdepotloven. Dels tinglyses herved en anvendelsesbegrænsning på ejendommen, og dels opfattes den synliggørelse, som en tinglysning er, som et faresignal til eventuelle købere, hvilket utvivlsomt er tilsigtet, men imidlertid også til långivere (reakreditinstitutter og pengeinstitutter), hvilket næppe i samme omfang har været hensigten. »Forløberen« til en tinglysning af et

affaldsdepot, nemlig den foreløbige kortlægning af mulige affaldsdepoter, har i store træk den samme effekt på efterspørgslen som tinglysningen af et affaldsdepot.

Realkreditinstitutterne indtager en meget central rolle ved finansieringen af fast ejendom, og muligheden, eller måske især mangelen herpå, for at realkreditbelåne en given ejendom kan påvirke efterspørgslen på ejendommen og dermed prisen.

Realkreditinstitutternes udlånsvirksomhed er i høj grad reguleret, dels i selve realkreditloven, og dels i de i henhold hertil udstedte bekendtgørelser. Særlig Finanstilsynets bekendtgørelse nr. 194 af 15. marts 1994 om realkreditinstitutters værdiansættelse er relevant i denne sammenhæng, idet realkreditinstitutterne, jf. bestemmelserne heri, pålægges en forsigtig adfærd i forhold til prisdannelsen i markedet, og i særdeleshed til den enkelte ejendom.

Når et realkreditinstitut således skal belåne en ejendom, fastsætter instituttet en kontantværdi for ejendommen til brug for låneudmålingen. Denne kontantværdi skal fastsættes til, hvad der efter instituttets skøn er en rimelig kontant handelsværdi for ejendommen. Denne værdi må endvidere ikke overstige det beløb, som en kyndig erhverver med kendskab til pris- og markedsforhold for den pågældende type ejendom må forventes at ville betale for ejendommen. Realkreditinstitutterne er således forpligtede til at tage hensyn til den reelle markedsværdi for en given ejendom, og herunder inddrage markedets reaktioner på forureninger, i forbindelse med fastsættelsen af den ejendomsværdi, der skal danne udgangspunkt for realkreditinstituttets låneudmåling.

Hvis realkreditinstitutterne ser bort fra de markedsbestemte vilkår og reaktioner, vil de dels overtræde de lovgivningsmæssige rammer for ydelse af realkreditlån, men også påtage sig en forretningsmæssigt set uacceptabel risiko, idet de belånte ejendommens omsættelighed jo er hele forudsætningen for, at pant i fast ejendom frembyder en reel sikkerhed for et ydet lån.

Såfremt en forurening konstateres på en ejendom, hvortil der allerede er ydet realkreditlån, har realkreditinstitutterne faktisk en adgang til at opsigte det pågældende lån. Det sker dog så at sige aldrig, at institutterne benytter sig af denne adgang – kendskabet til den pågældende forurening vil dog blive inddraget som et moment ved bedømmelsen af, om instituttet eventuelt senere kan yde nye lån, herunder ejerskiftelån. En forurening eller mistanke herom vil under alle omstændigheder indgå som ét blandt flere momenter, der indgår i den konkrete vurdering i den enkelte lånesag.

Pengeinstitutterne spiller også en meget betydningsfuld rolle ved finansieringen af køb af fast ejendom, ligesom fast ejendom i stor udstrækning anvendes som sikkerhed i forbindelse med andre finansieringsopgaver. Pengeinstitutterne yder i betydeligt omfang supplerende belåning af boliger, hvor der er behov for belåning ud over grænserne for realkreditbelåning.

Pengeinstitutterne lægger selvsagt stor vægt på markedsværdien af en

fast ejendom, som belånes. Det bør dog tilføjes, at pengeinstitutterne ofte betragter værdien af den faste ejendom som ét blandt flere væsentlige momenter, når der tilbydes lån.

For så vidt angår boliger, hvor der ydes en supplerende belåning ud over realkreditbelåning, vil et pengeinstitut således foranstalte nærmere undersøgelser af låntagerens kreditværdighed. Det vil dog sjældent være praktisk muligt at skaffe nærmere oplysninger om eventuelle miljøproblemer.

For såvel erhvervsejendomme som boligejendomme vil en række andre momenter end pantesikkerheden, f.eks. låntagerens budgetter og regnskaber eller tilhørsforhold i en koncern, imidlertid kunne have afgørende betydning for kreditværdigheden. I sådanne tilfælde vil den faste ejendom måske kun blive anvendt som »styrepant« for at afdække de usikkerhedsmomenter, der altid vil være forbundet med længerevarende kreditgivning. Bemærkningerne nedenfor skal derfor ses i det lys, at pantesikkerhed i en række tilfælde ikke vil være den eneste eller afgørende forudsætning for et pengeinstituts udlån.

Pengeinstitutternes udlånsvirksomhed, herunder belåning af fast ejendom, er, i modsætning til realkreditinstitutternes udlånsvirksomhed, ikke undergivet særlige regler. Det er derimod karakteristisk, at pengeinstitutternes udlån bygger på en kommerciel kreditvurdering af mulighederne for, at lånet tilbagebetales som aftalt. I denne forbindelse har både låntagerens betalingsevne og værdien af eventuelle sikkerheder betydning. Hvis en ejendom, der skal tjene som sikkerhed for et udlån, er forurennet i en sådan grad, at forureningen kan antages at påvirke ejendommens markedsmæssige værdi, vil forureningen således kunne have væsentlig betydning for bedømmelsen af, om der bør ydes et lån. Tilsvarende vil en forurening kunne påvirke låntagerens betalingsevne væsentligt blandt andet, fordi der kan blive tale om at afholde omkostninger til afhjælpning af forureningen, og fordi pengeinstitutterne forudsætter, at deres kunder overholder miljølovgivningen.

Det er almindeligt, at pengeinstitutter ved långivning mod sikkerhed i fast ejendom betinger sig adgang til at opsiges lånet, såfremt pantets værdi nedsættes væsentligt. Der er ikke foretaget nærmere undersøgelser af, i hvor stort omfang denne opsigelsesadgang er benyttet som følge af forurening, men det antages, at det kun er sket meget sjældent.

Der gælder i øjeblikket en række forskellige lovregler m.v. på miljøområdet, og der kan være en vis usikkerhed forbundet med fortolkningen af reglerne. I hvor stor udstrækning pengeinstitutterne foranstalter nærmere miljømæssige eller juridiske undersøgelser i forbindelse med långivning er ikke kortlagt, men for en praktisk betragtning kan usikkerhed om konsekvenserne af en forurening føre til, at pengeinstitutterne afstår fra at tilbyde lån.

### **13.1.2 Gamle og nye forureninger**

I princippet er der i henseende til realkreditbelåning ikke forskel på, om en ejendom er belastet af en gammel eller en ny forurening, idet det centrale punkt er, at forureningen er til stede på ejendommen.

Er der tale om en forurening, der er omfattet af affaldsdepotlovens bestemmelser om offentlige afværgeforanstaltninger, vil ejendommens nuværende ejers, og dermed låntagers, betalingsevne normalt ikke blive påvirket af den konstaterede forurening, og instituttet må fæste lid til, at låntager overholder sine betalingsforpligtelser i samme omfang som førend konstateringen af forureningen. Sikkerheden for det allerede ydede lån må derimod typisk antages at være stærkt forringet som følge af forureningen.

Er der tale om en nyere forurening, der ikke er omfattet af affaldsdepotlovens bestemmelser om offentlige afværgeforanstaltninger, og er der endvidere tale om en forurening, der er forårsaget af den nuværende ejer, der således får påbud om at rydde op, er problemet ud fra et långiversynspunkt dobbelt. Dels afstedkommer den konstaterede forurening, at ejendommen, og dermed långivers pant, har undergået en væsentlig værdiforringelse. Hertil kommer, at ejerens, og dermed låntagers, betalingsevne må forventes at blive belastet som følge af det offentligt udstedte påbud om oprensning.

Set ud fra et långiversynspunkt vil situationen i det sidstnævnte tilfælde klart blive betragtet som den mest kritiske. Det vil således især i disse tilfælde kunne frygtes, at låntageren misligholder sine forpligtelser over for realkreditinstituttet, og at realkreditinstituttet finder, at ejendommen er så belastet af forureningen, at man ikke finder anledning til at begære ejendommen bortsolgt på tvangsauktion, fordi der ikke forventes at fremkomme et provenu ved auktionen. Såfremt andre begærer ejendommen bortsolgt, undlader realkreditinstitutterne ofte at byde på ejendommen ud fra synspunktet om tabsbegrænsning. Derved opstår de såkaldte »sorte huller« eller forladte grunde, der nærmere er beskrevet nedenfor.

### **13.1.3 Belåningsmæssige konsekvenser i tal**

Som følge af kombinationen af realkreditlovgivningens pålæg om forsigtighed, og markedets meget negative reaktion på jordforurening eller den blotte mistanke herom, har realkreditinstitutterne i en række tilfælde måttet afvise at belåne forurenede eller muligt forurenede ejendomme.

Nedenfor er anført et skøn over antallet af sager, hvor man fra realkreditinstitutternes side efter affaldsdepotlovens ikrafttræden enten har meddelt afslag på låneansøgningen på grund af en aktuel registrering (tinglysning) af affaldsdepotet eller mistanke herom baseret på den foreløbige kortlægning. Der er tale om et skøn, idet realkreditinstitutterne ikke udarbejder statistik over afslag/reduktioner som følge af tinglyste eller foreløbigt kortlagte grunde.

Endvidere indgår i dette tal sager, hvor man med henvisning til tinglysning eller foreløbig kortlægning af affaldsdepoter har tilbudt et lån, der ligger under den maksimale lånegrænse og under det beløb, som låntager har anmodet om.

Fra 1990-94 er det skønsmæssigt anslået, at der er givet 225 afslag på lån eller reduktion i forhold til det søgte lån under henvisning til for-

urening eller mistanke herom. Hertil kommer, at det er opfattelsen, at mange sager stoppes allerede før lånet formelt er søgt, idet belåningsspørgsmålene vedrørende de komplicerede ejendomme i mange tilfælde strander allerede i forbindelse med konsultationer hos diverse rådgivere. Det er således ikke muligt at oplyse det samlede antal låneansøgninger til forurenede eller tidligere forurenede ejendomme.

Finansrådet har oplyst, at der ikke er ført statistik over eller på anden måde indsamlet tal om, i hvilket omfang pengeinstitutter har afslået ansøgninger om lån med henvisning til forurening af en ejendom, der tilbydes som sikkerhed. Som anført ovenfor vil pengeinstitutternes kreditvurdering ofte afhænge af et samlet skøn på grundlag af en række faktorer, og det vil derfor være særdeles vanskeligt at konstatere, hvornår forurening har haft afgørende betydning.

#### **13.1.4 Forladte grunde**

I det følgende er beskrevet eksempler, baseret på konkrete sager, der beskriver et typisk forløb frem mod en situation, hvor der foreligger »forladte grunde«.

Eksempler:

1. Mindre landbrug på 5 hektar, delvis placeret på en tidligere losseplads. Endnu ikke undersøgt for forurening, d.v.s. ikke registreret, men kortlagt.

Ejeren standser sine betalinger på ejendommen i 1991. To realkreditinstitutter har tilgodehavender i ejendommen, ligesom der er ejendomsskatterestancer – ingen af disse kreditorer ønsker at begære ejendommen solgt. Førsteprioriteten har afskrevet sit tilgodehavende på 250.000 kr., anden prioriteten forfølger ikke sit tilgodehavende på ca. 100.000 kr., hvilket tillige gælder kommunen for skatter og afgifter.

2. Garverigrund der er registreret, men endnu ikke oprenset. Overtaget på tvangsauktion af et realkreditinstitut for restgælden på ca. 200.000 kr. i 1991 – p.t. er tabet med hensyn til liggetid og foranstaltninger i perioden på over 1/2 million kr. Ejendommen er søgt udstykket, idet der på ejendommen er en bolig, der antages at være uberørt af forureningen, og derfor muligvis salgbar. Resten, der er frigivet til visse formål, vil man søge at udleje. Institutet oplyser, at man i dag end ikke ville have overvejet at hjemtage ejendommen på auktion.
3. Fabriksejendom, hvor der i den tidligere produktion indgik organiske opløsningsmidler, der blev spildt på grunden. Virksomheden gik konkurs i 1989. Under behandlingen af konkursboet havde det ikke været opportunt at søge ejendommen bortauktioneret, hverken for boet eller panthaverne. Ejendommen er registreret i henhold til affaldsdepotloven. Boet havde foranstaltet nedsivende forurenede vand løbende bortpumpet (dette sker fortsat). Pr. medio 1993 bortsælges ejendommen i fri handel for 500.000 kr., efter at to realkreditinstitutter havde afskrevet deres resttilgodehavender på hver 8 mio. kroner, d.v.s. tab på 16 mio. kr. på pantegælden. De løbende foranstalt-

ninger har ikke været gratis – prisen kendes dog ikke. Den nye ejer ønsker forgæves at afhænde ejendommen.

4. Fabriksejendom, hvor der i fabrikationen har været anvendt skæreolier, der har forurenede dele af ejendommen. Ejers af nu konkursramt virksomhed, d.v.s. konkursbo. Forureningen, der er registreret, er lokaliseret på virksomhedens grund, men ikke i umiddelbar nærhed af bygninger. Virksomhedens kontorbygning er fuldt brugbar, og vil isoleret set kunne sælges, eventuelt efter udstykning – den resterende del af grunden, d.v.s. inkl. forurening, har kommunen tilbudt at leje af boet, men dog ikke at overtage. Konkursboet finder af hensyn til boets kreditorer ikke at kunne splitte ejendommen op, og heller ikke at kunne udleje en grund som man aldrig vil kunne forvente at overdrage endeligt til anden side.
5. En i øvrigt attraktiv butiksejendom er opført på en grund, hvor der tidligere har været benzintankanlæg. Tankanlægget, hvorpå der befinder sig nedgravede tanke, er omfattet af oliebranchens miljøpulje, der vil bekoste grunden oprenset.

Ejendommen er vanskelig at videreoverdrage, idet den ikke kan frigives til generelle formål.

6. Efter lukning af et skibsværft overtager et realkreditinstitut på tvangsauktion de bygninger, hvorfra virksomheden havde været drevet. Realkreditinstituttet får umiddelbart herefter kommunalt påbud om oprensning på grunden for de forurenende aktiviteter, som den tidligere virksomhed havde udøvet derfra. Realkreditinstituttet replicerer, at man meget gerne ser grunden oprenset, men henleder opmærksomheden på at bygningerne er opført på lejet grund, d.v.s. på en grund ejet af den pågældende kommune, der har udstedt påbuddet. Pålægget tilbagekaldes herefter umiddelbart, og det har ikke været muligt herefter at formå kommunen til på ny at give sig selv pålæg om oprensning. Ejendommen var gennem mange år forurenede af de skæreolier, som blev anvendt i den tidligere virksomhed.

### **13.1.5 Oprensede grunde**

Med hensyn til værdiansættelsen af grunde/ejendomme, der har været forurenede, men som er oprensede, enten via affaldsdepotloven, eller frivilligt via værditabsloven, følger realkreditinstitutterne generelt markedsreaktionen.

Ejerboligmarkedet udviser stor skepsis og usikkerhed også over for de oprensede ejendomme, hvilket selvsagt trykker prisen på disse ejendomme. Forbrugerne har vist sig irrationelt sensible over for oplysninger om forurening, idet man generelt undsiger de ejendomme, der har et »generalieblad«, så længe der er andre ejendomme til salg i nabolaget. Anderledes stiller det sig med erhverv og støttet byggeri, idet markedet her forekommer anderledes rationelt – en tidligere forurening påvirker således ikke efterspørgslen på industri- og håndværksejendomme, kontor- og forretningsejendomme samt landbrugsejendomme nævneværdigt, og dermed ej heller belåningen under forudsætning af, at oprensningen er gennemført med succes, således at forureningen må antages

at være fjernet og således, at ejendommens miljømæssige status i henhold til miljølovgivningen svarer til ejendomme, der ikke har været forurenede.

### **13.1.6 Forskelle mellem ejendoms kategorier**

I fortsættelse af det ovenfor anførte kan konstateres, at markedets følsomhed over for henholdsvis registrerede og oprensede ejendomme i høj grad afhænger af hvilken ejendoms kategori, der er tale om. Tendensen er ganske klart, at skepsis tiltager, når man nærmer sig beboelsesarealer, eller hvor beboelse er ejendommens primære anvendelse. Det oplyses f.eks. vedrørende landbrugsejendomme, at det utvivlsomt vil spille en rolle for låneudmålingen, om forureningen vedrører en boligejendom med et mindre jordtilliggende, eller det drejer sig om en egentlig landbrugsejendom med et større jordtilliggende. I sidstnævnte tilfælde, hvor forureningen ofte vil være en tidligere losseplads, som ikke ligger i direkte tilknytning til bygningerne, vil forureningen ikke blive tillagt nogen betydning ved værdiansættelsen/låneudmålingen.

Det må således konstateres, at industri- og håndværksejendomme, kontor- og forretningsejendomme, landbrugsejendomme samt støttet byggeri er mindre følsomme for en registrering end parcelhuse og ejerboliger i det hele taget.

Der indgår i denne vurdering ikke en sontring mellem forureningstyper, idet også dette aspekt spiller en rolle. Således vil industriejendomme, hvor der ligger eller har ligget kapitel 5-virksomheder, antagelig under alle omstændigheder blive håndteret med forsigtighed såvel i markedet som af realkreditinstitutterne.

## **13.2 Beskatning**

(Afsnittet er skrevet af Skatteministeriet)

De skattemæssige konsekvenser af, at der foreligger en forpligtelse for det offentlige eller for Oliebranchens Miljøpulje til at oprense en forurenede ejendom.

### **13.2.1 Gældende miljølovgivning**

Indenfor miljølovgivningen er udgangspunktet, at det er forureneren, der skal rydde op og dermed betale for de miljøskader, han har forvoldt. Trods påbudshjemmel i lovgivningen har dette princip vist sig at være vanskeligt gennemførligt. Efter miljølovgivningen har det offentlige derfor i visse tilfælde pligt til at gå ind og foretage oprydninger, og det offentlige kommer dermed til at afholde udgifterne hertil.

Efter gældende lovgivning foretages oprydninger efter forureninger, hvor et hurtigt indgreb er påkrævet, enten efter affaldsdepotloven eller efter miljøbeskyttelsesloven. Det påhviler de ansvarlige myndigheder at sørge for, at disse oprydninger gennemføres.

- 1) Oprydningspligten efter affaldsdepotloven omfatter efter lovens § 1 kemikalie- og olieaffaldsdepoter fra tiden indtil midten af 1970'erne, og nu nedlagte lossepladser, der var taget i brug før 1. oktober 1974 (hvis ejeren efter tilladelse fra det offentlige selv iværksætter og be-

koster afværgeforanstaltninger, kan ejeren ikke gøre krav gældende om betaling efter affaldsdepotloven).

- 2) Oprydningspligten efter miljøbeskyttelsesloven omfatter nyere forureninger, såfremt forureningen medfører en overhængende fare for sundheden, som bevirker, at hurtige indgreb er nødvendige for at afværge forureningen eller dens udbredelse.
- 3) Oprydningspligten efter værditabsloven omfatter forureninger, der er af en sådan karakter, at en oprydning ikke er akut presserende, men hvor det alligevel anses at være nødvendigt at begrænse det værditab, en uskyldig boligejer vil lide, hvis ejendommen påhæftes betegnelsen »forurenet«. Loven omfatter derfor hovedsageligt helårsbeboelser, men dog også blandede ejendomme, såfremt mindre end 50% anvendes erhvervsmæssigt.

Oprydningsforpligtelsen er tidsmæssigt begrænset, idet den kun består, såfremt ejendommen ved lovens ikrafttræden var forurenet i en sådan grad, at der efterfølgende bliver registreret et affaldsdepot af ovennævnte art (tinglysning), eller såfremt ejendommen, uden at være registreret efter affaldsdepotloven, ved lovens ikrafttræden var forurenet i tilsvarende grad. I begge tilfælde må forureningen først være konstateret efter erhvervelsen.

På begæring af en grundejer, der uforvarende er blevet ejer af en sådan ejendom, skal det offentlige rydde op, hvis forureningen har en skadelig virkning på mennesker og miljø, eller indebærer en fare herfor (ejeren skal i den forbindelse erlægge en egenbetaling).

- 4) Endelig er der mellem Oliebranchens Fællesrepræsentation og bl.a. Miljøstyrelsen indgået en aftale om oprydning på ejendomme, hvor der har været detailsalg af benzin.

Grunden skal være tilmeldt den i forbindelse med aftalens indgåelse oprettede Miljøpulje, som finansierer oprydningen. Midlerne hertil tilvejebringes ved løbende indbetalinger fra de deltagende benzinselskaber. Der er tale om en slags forsikringsordning og ikke et »krone til krone princip« (deltagerne har skattemæssig fradragsret for samtlige bidrag til ordningens gennemførelse).

Er den pågældende forurening ikke omfattet af aftalen eller af lovgivningen, må grundejeren selv rydde op og betale. Praksis viser dog, at det offentlige på grund af erstatningsretlige regler alligevel i visse tilfælde kan komme til at betale: Ifølge Rockwool-dommen, Højesterets dom af 18.06.1991 (UfR 1991/674H), kan det f.eks. ikke pålægges en godtroende erhverver af en forurenet ejendom endeligt at afholde udgifterne til oprydningen.

### 13.2.2 De skattemæssige konsekvenser

For grundejeren er konsekvensen af den gratis oprydning, at han alt andet lige opnår en besparelse, idet han ikke selv skal afholde oprydningsudgiften (bortset fra egenbetalingen ved værditabsordningen).

Der findes ingen specifik skattemæssig lovgivning om de skattemæssige konsekvenser af, at det offentlige eller Oliebranchens Miljøpulje afholder oprensningssagerne. Der er ligeledes ingen offentliggjort praksis herom.

Det bemærkes i den forbindelse, at i forholdsvist få tilfælde, hvor der er foretaget en oprensning (Skatteministeriet har taget stikprøver af de ca. 35 gennemførte oprydningssager, der er gennemført) er oprensningen i langt de fleste tilfælde først afsluttet i 1993, hvilket indebærer, at ligningen først er påbegyndt i efteråret 1994.

De enkelte tilfælde gennemgås derfor ud fra de gældende almindelige skatteretlige regler. Det bemærkes, at resultatet i nr. 3 er det samme, hvad enten grundejeren har erhvervet ejendommen som led i næring eller ikke.

### 13.2.3 Gældende skatteret

1) Var grundejeren ved erhvervelsen af ejendommen (køb, tvangsauktion, arv og gave) i ond tro om forureningen, må det som udgangspunkt antages, at anskaffelsessummen for ejendommen udgjorde markedsprisen for en forurenede ejendom. Når det offentlige oprenser ejendommen, dækker ydelsen derfor ikke et værditab, men en værdiforøgelse, svarende til den varige forbedring af ejendommen.

Ejeren beskattes af værdiforøgelsen efter statsskattelovens § 4, idet han ved oprensningen har fået et formuegode af pengeværdi (han kan f.eks. belåne ejendommen yderligere). Beskatningen foretages i det år, hvor forbedringen fuldføres.

Værdiforøgelsen indgår ved senere salg som en del af anskaffelsessummen. Der henvises til kapitlet om beskatning ved afståelse.

Pålægges grundejeren udgifterne, opnår han ikke en gratis værdiforøgelse af ejendommen. Grundejeren kan ikke fratække sine udgifter til oprensningen af ejendommen, idet udgifterne må anses at vedrøre forbedring af ejendommen. (Såfremt der er tvist om, hvorvidt grundejeren overhovedet kan komme til at hæfte for udgifterne, udskydes beskatningstidspunktet til forlig er indgået/endelig dom er afsagt).

Såfremt grundejeren ved erhvervelsen af ejendommen, på grund af det offentliges forpligtelse til at oprense denne, har betalt markedsprisen for en ikke-forurenede ejendom, indebærer det offentliges oprensning af ejendommen ingen værdiforøgelse, og der bliver derfor ingen beskatning heraf.

2) Såfremt grundejeren ved erhvervelsen af ejendommen var i god tro om forureningen, må han antages at have betalt markedsprisen for en ikke-forurenede ejendom. Konstateringen af forureningen medfører derfor et værditab, som er omfattet af statsskattelovens § 5a. Oprensningen genopretter som udgangspunkt ejendommens markedsværdi, dvs. der fremkommer ikke herved et yderligere formuegode af pengeværdi. Værdistigningen erstatter et formuetab og er dermed skattefri efter statsskattelovens § 5 a.

I det omfang der ved oprensningen fremkommer en værdi udover genopretningen, vil denne skulle beskattes efter statsskattelovens § 4 i det år, oprensningen fuldføres.

- 3) Såfremt grundejeren har erhvervet en ejendom til markedsprisen, og derefter selv forurener denne (i god/ond tro), medfører dette et værditab. Får grundejeren rensat sin ejendom op, skal der ske beskatning efter statsskattelovens § 4 af det beløb, det offentlige/Oliebranchens Miljøpulje har afholdt til oprensningen. Beskatningen indtræder på det tidspunkt, hvor oprensningen er fuldført.

Pålægges grundejeren udgiften, bortfalder beskatningen af det beløb, det offentlige/Oliebranchens Miljøpulje har afholdt.

Ejeren kan imidlertid efter praksis have fradragsret for oprensningsudgifterne som en driftsomkostning/vedligeholdelsesudgift, når forureningen er opstået i naturlig tilknytning til hans erhvervsvirksomhed.

#### **13.2.4 Beskatning ved afståelse**

Ved afståelse af en tidligere forurenede ejendom, hvorpå der er gennemført en oprydning eller lign., efter henholdsvis affaldsdepotloven, miljøbeskyttelsesloven eller værditabsloven, skal der skelnes mellem reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven (Lovbekendtgørelse nr. 538 af 20. juni 1994) og reglerne i statsskatteloven.

Efter ejendomsavancebeskatningsloven beskattes alle typer ejendomme bortset fra ejendomme, der er erhvervet som led i den pågældendes næring, og bortset fra ejerlejligheder, der er omfattet af ejerlejlighedsbeskatningsloven. Ejendomsavancebeskatningsloven omfatter således principielt alle ejendomme uanset, om der er tale om erhvervsjendomme, udlejningsejendomme, ejendomme, der anvendes både erhvervsmæssigt og privat samt private ejendomme såsom en- og to-familiehuse, ejerlejligheder og sommerhuse.

Efter statsskattelovens regler beskattes avance ved afståelse af fast ejendom alene, såfremt ejendommen er afstået som led i ejerens næringsvej. Der er fradrag for eventuelle tab. Det vil formentlig være sjældent eller kun undtagelsesvis, at offentligt finansieret oprydning og lign. gennemføres på næringsejendomme.

#### ***Ejendomsavancebeskatningsloven***

Ejendomsavancebeskatningslovens regler gælder som anført ovenfor ved afståelse af alle typer ejendomme bortset fra næringsejendomme og visse ejerlejligheder.

Avanceopgørelsen efter ejendomsavancebeskatningsloven foretages for hver ejendom for sig.

Fortjeneste ved salg af fast ejendom beskattes fuldt ved afståelse indenfor 3 års ejertid. Fra det 4. til det 9. ejerår nedsættes fortjenesten eller tabet med 5 pct. om året. Fortjenesten eller tabet kan maksimalt nedsættes med 30 pct. Fra og med det 9. ejerår beskattes 70 pct. af fortjenesten, og et tab kan fradrages med 70 pct.

Fortjeneste beskattes som skattepligtig almindelig indkomst. For personer beskattes fortjenesten som kapitalindkomst.

Et tab kan alene fratrækkes i indkomstårets og de følgende 5 års gevinster på fast ejendom.

a) Fritagelse for beskatning efter ejendomsavancebeskatningsloven.

Loven indeholder regler om fritagelse for beskatning af visse ejerboliger. Efter ejendomsavancebeskatningslovens § 8 er en- og to-familiehuse, ejerlejligheder og sommerhuse (parcelhusreglen) som hovedregel fritaget for beskatning efter lovens almindelige regler.

Denne skattefritagelse er betinget af, at huset eller lejligheden har tjent som bolig for ejeren eller dennes husstand i en del af eller hele den periode, hvori ejeren har ejet ejendommen.

Fritagelsen er endvidere betinget af, at ejendommens samlede grundareal udgør mindre end 1.400 m<sup>2</sup>. Hvis grundarealet er 1.400 m<sup>2</sup> eller derover, er der ifølge § 8, stk. 1, nr. 2 og 3, mulighed for at opnå skattefritagelse, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Ifølge offentlig myndigheds bestemmelse kan der ikke udstykkes grund til selvstændig bebyggelse fra ejendommen, eller
- 2) ifølge erklæring fra den centrale told- og skatteforvaltning vil udstykning medføre væsentlig værdiforringelse af restarealet eller den bestående bebyggelse.

Ejendomsavancebeskatningslovens fritagelsesbestemmelse for parcelhuse og lign. vil især have betydning for ejendomme, der omfattes af værditabsloven.

Ejendomsavancebeskatningslovens § 9 fritager endvidere fortjenesten på stuehuse på ejendomme, der helt eller delvis benyttes til landbrug, planteskole eller frugtplantage samt skovbrugsejendomme, for beskatning. Det samme gælder den del af en blandet benyttet ejendom, der tjener eller har tjent som bolig for ejeren. Den øvrige del af ejendommen er derimod omfattet af lovens almindelige beskatningsregler. Fritagelsen for beskatningen sker ved, at der i avanceopgørelsen gives et fradrag for den del af fortjenesten, der vedrører stuehuset eller den privat benyttede andel af ejendommen.

b) Avanceopgørelsen.

Fortjenesten opgøres som forskellen mellem på den ene side afståelsessummen omregnet til kontantværdi, og på den anden side den kontantomregnede anskaffelsessum.

Til anskaffelsessummen kan tillægges dels et fast tillæg på 10.000 kr. pr. kalenderår, jf. ejendomsavancebeskatningsloven § 5, stk. 1, og dels et tillæg for vedligeholdelses- og forbedringsudgifter, der pr. kalenderår overstiger 10.000 kr., jf. ejendomsavancebeskatningslovens § 5, stk. 2.

Tillæg efter lovens § 5, stk. 1, gives i anskaffelsesåret, men ikke i afståelsesåret, medmindre disse år er sammenfaldende.

Vedligeholdelsesudgifter, der kan fratrækkes ved opgørelsen af den almindelige indkomst, kan dog ikke tillægges.

Forbedringsudgifter, der er betalt ved skattefri tilskud, kan heller ikke medregnes ved opgørelsen af anskaffessummen.

Den godtroende erhverver af en forurenede ejendom, der får gennemført en offentligt finansieret oprydning, kan ikke tillægge andre udgifter til anskaffessummen ved opgørelsen af den skattepligtige avance, end de udgifter herunder egenbetalingen, som ejeren selv har afholdt.

Såfremt en grundejer i god tro beskattes af en oprensning m.v., kan det beskattede beløb tillægges anskaffessummen.

Den, der har erhvervet ejendommen i ond tro, beskattes som beskrevet ovenfor af den offentligt finansierede oprydning m.v., fordi oprydningen m.v. tilfører ejendommen en værdiforøgelse for den pågældende. Ved opgørelsen af den skattepligtige fortjeneste kan ejeren derfor tillægge den beskattede værdiforøgelse til ejendommens anskaffessum ved en senere afståelse.

### ***Næringsejendomme***

Fortjeneste ved afståelse af ejendomme, der er erhvervet som et led i ejerens næringsvej, beskattes som almindelig indkomst (personlig indkomst), og der er fuld fradragsret for tab ved disse afståelser.

Fortjenesten opgøres som den nominelle forskel mellem erhvervelses- og afståelsessummen reduceret med henholdsvis købs- og salgssomkostninger, herunder kurstab på obligationer og pantebreve, der er erhvervet som led i afståelsen.

Der er således tale om en ren nettoopgørelse af den næringsdrivendes avance, hvorfor ejerens afholdte udgifter til oprydning, der ikke er fratrukket som en driftsomkostning, eller en beskattet værdi af en offentligt finansieret oprydning, kan tillægges anskaffessummen.

Såfremt markedsprisen ved oprensningen m.v. ikke er genoprettet, fremkommer der et tab, som er fradragsberettiget for den næringsdrivende efter statsskattelovens regler.

### **13.2.5 Ekspropriation**

Efter ejendomsavancebeskatningslovens § 2, stk. 1 sidestilles erstatnings- og forsikringssummer med salgssummer. Ejendomsavancebeskatningslovens § 11 fritager dog erstatninger, der udbetales ved ekspropriation for beskatning. Fritagelsen for beskatning omfatter alle ekspropriative afståelser.

Det samme gælder fortjeneste ved salg til en erhverver, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen. Det er i denne forbindelse en forudsætning for fritagelsen for beskatning af erstatningen, at den frivillige overdragelse træder i stedet for en aktuel og planlagt ekspropriation.

Skattefriheden for ekspropriationserstatninger omfatter ikke nærings-ejendomme (statsskatteloven) eller ejendomme, der er omfattet af ejer-

lejlighedsbeskatningsloven (Lov nr. 193 af 9/4 1986 om beskatning af fortjeneste ved førstegangsafståelse af visse ejerlejligheder m.v.).

Beskatning af eventuelle genvundne afskrivninger i afskrivningsberettigede ejendomme efter afskrivningslovens regler (Lovbekendtgørelse nr. 920 af 2. december 1993 om skattemæssige afskrivninger) er heller ikke omfattet af fritagelsen for beskatningen af ekspropriationserstatninger efter ejendomsavancebeskatningslovens § 11.

Ejendomsavancebeskatningslovens § 11 indeholder endvidere en særregel om, at fortjeneste ved afståelse efter værditabslovens § 11 også er fritaget for beskatning.

#### **13.2.6 Vurdering af fast ejendom m.v.**

Efter bestemmelsen i vurderingslovens § 6 skal ejendommene vurderes til deres kontante handelsværdi. Ved vurderingen tages der hensyn til ejendommens faktiske og retlige tilstand, jf. vurderingslovens § 9, 10 og 13. Hvis en ejer ikke selv har udgifter til oprensning af sin grund og i øvrigt fortsat kan udnytte den som hidtil, vil det bero på aktualiteten af en offentlig oprensning, hvorvidt registreringen vil påvirke vurderingerne.

Vurderingerne bygger på oplysninger fra BBR (Bolig- og ByggeRegisteret, ESR (EjendomsStamRegisteret), Planregisteret og Salgsregisteret. Oplysninger om, at en ejendom er registreret som affaldsdepot, er ikke hidtil overført til de nævnte registre.

Oplysning om, at en grund er forurenede kommer typisk frem i forbindelse med berigtigelses- og klagesagsbehandlingen. Påvirker det ansættelsen, vil det blive registreret, og der tages hensyn hertil ved fremtidige vurderinger. Ejendomme, der har fået nedslag på grund af forurening, er således ikke på nuværende tidspunkt registreret på en sådan måde, at der entydigt kan trækkes statistiske oplysninger på dem.

I forbindelse med forberedelsen til 20. alm. vurdering i 1996 overvejes det, om de registrerede oplysninger kan overføres til et af de centrale registre. I øvrigt kan det overvejes, om det ikke i fremtiden bør sikres, at vurderingsmyndighederne automatisk fra miljømyndighederne får oplysninger om registrerede affaldsdepoter og påkrav i henhold til miljøbeskyttelsesloven.

Hvis der på en grund ikke er registreret forurening, vil andre oplysninger, kvalificeret mistanke eller lignende kun indgå i vurderingen i det omfang, det kan antages at påvirke handelsprisen, d.v.s. om det kan antages, at en almindelig fornuftig køber vil lade sin købspris påvirke heraf. Vurderingsmyndighederne er i øvrigt tilbageholdende med uden sikre holdepunkter at karakterisere en grund som forurenede.

#### **13.2.7 Konklusion**

De gældende skatteretlige regler synes fuldtud at dække de omhandlede oprensninger:

Forskellen i den skattemæssige behandling af en erhverver af en forurenede ejendom skyldes, at ejendommen handles til forskellige priser, idet

markedsprisen er afhængig af erhververens viden. Den godtroende erhverver af en forurenede ejendom må antages at have betalt markedsprisen for en ikke-forurenede ejendom og beskattes ikke af den genopretning, oprensningen medfører. I sjældne tilfælde, hvor oprensningen tillige medfører en værdiforøgelse, beskattes denne, når oprensningen er fuldført.

Den ondtroende erhverver må som udgangspunkt antages at have betalt markedsprisen for en forurenede ejendom, og beskattes ligeledes af den værdiforøgelse oprensningen medfører, når oprensningen er fuldført. Beskatningen af værdiforøgelsen bortfalder, hvis han succederer i forurenereans ansvar og selv afholder udgifterne. Såfremt grundejeren har betalt markedsprisen for en oprenset ejendom, er der ingen værdiforøgelse at beskattes.

Det er skattemyndighederne, der i de enkelte tilfælde vil foretage den konkrete vurdering af erhververens viden på anskaffelsestidspunktet.

Er grundejeren selv forurenere, beskattes han uanset god/ond tro af de afholdte oprensningsudgifter, når oprensningen er fuldført. Skal han efter erstatningsretten selv afholde oprensningsudgifterne, bortfalder beskatningen. Grundejeren kan have fradrag for sine udgifter som drifts-/vedligeholdelsesudgifter.

Omsætningshensynet tilgodeses med bestemmelserne i ejendomsavancebeskatnings/statsskatteloven om forøgelse af anskaffessummen ved afståelse med f. eks. egenbetaling, beskattet værdiforøgelse, beskattet værdi af oprensningsudgifter m.v., hvorved fortjenesten minimeres. Uden for næring gives der et vist nedslag i beskatning af fortjeneste efter ejertid, og fortjenesten ved afståelser af visse ejerboliger er helt skattefri. Tabsfradrag er dog stærkt begrænset. I næringstilfælde sker der altid beskatning af fortjenesten, ligesom der er fuldt fradrag for tab.

Hvis ejendommen i særlige tilfælde i stedet eksproprieres, er ekspropriationssummen udelukkende skattepligtig i næringstilfælde.

Miljømyndighederne har ikke hidtil givet skattemyndighederne information om afsluttede oprensninger. Der er imidlertid hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 3, til at informationerne kan videregives.

## 14 Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående beskrivelse af gældende ret på jordforureningsområdet, er reguleringen sket fragmentarisk i takt med den politiske erkendelse af problemerne og deres omfang og til tider ad hoc for at få løst enkeltstående problemer.

### **Lovenes anvendelsesområde**

Lovenes anvendelsesområde er karakteriseret ved, at hovedgrænsen for lovenes anvendelse er fastlagt ved alderskriterier for de omfattede forureninger, (1972/74/76). Aldersbestemmelsen af, om forureningerne er opstået på den ene eller anden side af lovens tidsgrænser, er forbundet med meget store tekniske problemer, og de miljømæssige konsekvenser har ingen sammenhæng med forureningens alder. Da der er stor forskel på reglerne afhængigt af, om det er affaldsdepotloven, miljøbeskyttelsesloven eller værditabsloven der finder anvendelse, har myndighedernes skøn om forureningens alder store konsekvenser for størrelsen af de offentlige udgifter og den private grundejers økonomi og retsstilling. Hertil kommer, at afgrænsningen af adl.'s anvendelsesområde er karakteriseret ved måden, hvorpå forureningen er blevet placeret («spildt, henlagt eller nedgravet»).

De forskellige love indeholder forskellige retlige reguleringer af jordforureninger:

### **Affaldsdepotloven**

Adl. har en systematisk og offentligt finansieret oprydning, forestået af myndighederne. Adl.'s regler er karakteriseret ved at have et udbygget sæt af procedurer, kompetenceregler og bestemmelser om finansiering af oprydningen. Desuden indeholder adl. et arealreguleringssystem, der pålægger berørte grundejere af et registreret affaldsdepot en rådighedsbegrænsning, der har til formål at forhindre, at nye sundheds-, miljømæssige og økonomiske problemer opstår i forbindelse med, at arealet overgår til en ændret anvendelse. Endelig indeholder adl. en formaliseret godkendelsesordning for frivillige private oprydninger. Derimod er der ikke taget særlig stilling til oprydningens omfang eller senere brug af den forurenede jord. Dette skaber vanskeligheder for såvel myndigheder som grundejere.

### **Værditabsloven**

Vtl. er et supplement til adl., og mbl. er det tildels, da den omfatter både gamle og nye forureninger, og har som hovedsigte at garantere boligejere, hvis ejendomme anvendes som helårsbeboelse, en offentligt finansieret oprydning. I vtl. reguleres således et særligt aspekt af boligejerens retsstilling, idet loven indebærer et retskrav på en oprydning indenfor de gældende bevillinger mod en egenbetaling på max. 40.000 kr.

## Miljøbeskyttelsesloven

Mbl. bygger som hovedprincip på forureneren-betaler-princippet. I praksis har dette vist sig meget vanskeligt at fastholde på jordforureningsområdet. Myndighederne kan i et vist omfang foretage selvhjælpshandlinger til afværgelse af jordforureningsproblemer.

Hvad angår *kompetencefordelingen* mellem de involverede myndigheder efter adl., er denne generelt udtømmende reguleret. Hvad angår kompetencefordelingen mellem myndighederne efter mbl. og tilhørende bekendtgørelser, er reglerne ikke klare. Særligt i relation til tilsynsreglerne er der usikkerhed om grænsefladerne mellem amternes og kommunernes kompetence/forpligtelser, f.eks. opgaverne i forbindelse med kildeopsporing.

Hvad angår *arealregulering* er nyere forureninger ikke omfattet af en forpligtelse for myndighederne til systematisk at kortlægge forurenede grunde, ligesom forurenede grunde heller ikke er underlagt en rådhedsbegrænsning. Adl. giver et incitament til, at grundejeren selv iværksætter og bekoster en oprydning af grunden. Et sådant incitament findes ikke i samme grad vedr. nyere forureninger, fordi der ikke her findes et registreringssystem med deraf følgende rådhedsbegrænsninger. Særligt hvad angår tinglysning, er nyere forureninger i modsætning til gamle forureninger heller ikke omfattet af et krav om tinglysning end-sige en hjemmel til at foretage tinglysning af en konstateret forurening.

### **Fordele og ulemper ved registreringssystemet, se kap. 12.**

Hvad angår det *offentliges forpligtelse til at forestå og finansiere oprydninger* efter adl. har loven ikke klart taget stilling til, om loven indeholder en forpligtelse til at foretage oprydning/afværgeforanstaltning på et eller andet tidspunkt. Desuden har adl. ikke reguleret til hvilket niveau, det offentlige skal gennemføre sine oprydninger. Tilsvarende gør sig gældende for den grundejer, der ønsker at foretage en frivillig oprydning efter affaldsdepotlovens regler. Efter Miljøstyrelsens praksis gennemføres det offentliges afværgeforanstaltninger kun til et niveau, der afværger sundheds- og miljøproblemer i forhold til den faktiske/aktuelle arealanvendelse (bolig, børnehave, park m.m.), mens der ikke ryddes op til afmeldeniveau, medmindre dette kan ske for en beskeden merudgift. Såfremt et areal herefter overgår til mere følsom arealanvendelse, må oprydningen ske som en frivillig oprydning med fornøden godkendelse af afværgeprojekt m.m. for at få arealet frigivet. Desuden gennemføres afværgeforanstaltninger til sikring af grundvandsressourcen.

Hvad angår det *offentliges forpligtelse til at rydde op i henhold til mbl.* er tilsynsmyndigheden kun forpligtet til at foretage afværgeforanstaltninger, hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig forurening og forureningens udbredelse, jf. § 70. Loven er ikke klar i sin angivelse af, hvornår og overfor hvem myndigheden har en udpantringsret. Myndigheden har herudover hjemmel til at gribe ind i større og væsentlige forureningstilfælde for arealanvendelsen på fremmed grund, jf. § 84a. Myndighedens kompetence i øvrigt til at foretage selvhjælpshandlinger, er forudsat at påbud er meddelt. Da påbudshjemlerne i en

række hyppigt forekommende tilfælde ikke kan anvendes, f.eks. hvor forureneren er fraflyttet, er gået konkurs eller ikke kan identificeres, er myndighedernes muligheder for at gribe ind overfor forureninger klart begrænsede.

Hvad angår *hjemmelsgrundlaget* i mbl. for påbud om undersøgelser og oprydninger i relation til jord- og grundvandsforureninger, har nogle domstolsafgørelser, afgørelser fra Miljøklagenævnet, samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand vist, at dette i en række tilfælde er uklart og ikke kan give hjemmel til påbud. Når dette sammenholdes med, at forureneren-betaler-princippet ikke er udmøntet i klare regler, og at fastlæggelsen af ansvarssubjekter/rette adressat for påbud i de enkelte påbudshjemler heller ikke er klar, har denne retsusikkerhed medført en mere generel tilbageholdenhed med hensyn til at forsøge at anvende og håndhæve påbudsreglerne i jordforureningssager. Det uklare hjemmelsgrundlag, herunder en manglende stillingtagen til sammenhængen mellem påbudshjemler og erstatningsret har afstedkommet, at bl.a. Miljøstyrelsen siden Rockwool-dommen har anlagt en restriktiv fortolkningspraksis og i den sammenhæng har forudsat, at visse betingelser inspireret af erstatningsretten har skullet være opfyldt, f.eks. kravet om en culpa-lignende adfærd hos forureneren/grundejeren – eller i hvert fald at der ikke er tale om hærværk eller hændelige uheld – og en indfortolkning af de alm. forældelsesregler i relation til meddelelse af påbud. Miljøklagenævnet har påpeget, at sådanne elementer er usædvanlige i forvaltningsretten, hvorfor nævnet har foreslået, at reglerne klargøres.

Reglerne har ikke eksplicit taget stilling til, hvilken retsstilling *køber* og *sælger* hver især har i forhold til, hvem det offentlige kan meddele påbud til. Reglerne har heller ikke taget særlig stilling til muligheden for at meddele påbud til en lejer, der har forurennet grunden, men som ikke længere har rådighed på grund af lejeaftalens udløb. Efter Miljøstyrelsens administrative praksis er det nu således, at hverken køber eller sælger kan påbydes en oprydning, da sælger/forurener efter handlen ikke længere har rådighed over grunden, og køber ikke kan påbydes oprensning, selv om denne har været i ond tro om forureningen ved handlens indgåelse. Retstilstanden tilskynder således til, at forurenede ejendomme sælges, og der er intet incitament til, at miljøproblemet løses ved aftaler om oprensning i forbindelse med overdragelse af forurenede ejendomme.

I en række sager om nye forureninger har det offentlige således hverken hjemmel til at meddele påbud til nogen private eller til selv at foretage oprensning som selvhjælpshandling.

Et særligt *selskabsretligt problem* består i visse sager, hvor f.eks. en driftsherre for en forurenende aktivitet har organiseret sig i selskabsform, og aktiviteten over en periode er blevet drevet af flere forskellige selskaber med samme ejer eller ledelseskreds, evt. af henholdsvis et moder- eller datterselskab i samme koncern. Med udgangspunkt i en række domme på formuerettens område skønnes det af bl.a. Hørlyck, at der formodentlig også i sager indenfor miljøbeskyttelseslovens område kan ske identifikation mellem flere selskaber eller mellem selskaber og disses deltagere/selskabsorganer, når der kan dokumenteres et tilstrækkeligt

stærkt interessefællesskab samt omgåelseshensigt. Mbl. indeholder ingen bestemmelser, der regulerer dette. Der er ingen retspraksis på området.

Som reglerne er i dag, er konsekvenserne heraf, at en forurenede grund fortsat vil kunne udgøre et *uløst miljøproblem*. Jord- og grundvandsforureninger vil kun blive rensede op af det offentlige, såfremt forureningen også er omfattet af adl. og en miljømæssig vurdering tilsiger dette, og der iverksettes midler dertil, (medmindre der er tale om en akut trussel, der så er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 70.) Udover vtl. 's garanti for en offentlig oprydning af boligejendomme, er erstatningsretten herefter det retlige middel, der kan bruges til at tilbagesøge afholdte udgifter. En yderligere konsekvens kan være, at myndighederne ikke kan lave en samlet plan for afværgeløsninger for f.eks. et industriområde med både nye og gamle virksomheder, hvor en større grundvandsressource er truet af forurening.

Administrationen af jordstrømme har været undersøgt af en særlig arbejdsgruppe, som har afdækket, at der i dag er forskellig praksis i amterne med hensyn til, hvilken regulering, der finder anvendelse på jord, fordi de nye regler endnu ikke er implementeret.

Styringen af *jordstrømme*, fra jord graves bort fra den forurenede grund og til den finder anvendelse som rensede jord eller slutdeponeres, er i dag reguleret i det kommunale anvisningssystem, i affaldsdepotloven og i miljøbeskyttelsesloven (kap. 5 og § 19). Praksis viser, at bortskaffelsen af forurenede jord fra affaldsdeponer i nogle amter betragtes som en del af afværgeprojektet, mens det i andre amter betragtes som omfattet af det kommunale anvisningssystem. De gældende regler medfører, at styring af jordstrømme skal ske i et samarbejde mellem kommunerne som affaldsanvisningsmyndighed og amterne som kap. 5- og § 19-myndighed.

Der er kun i begrænset omfang fastsat vejledende grænseværdier og rensningskrav for forurenede jord, hvilket i praksis medfører en uensartet administration i forhold til, hvad myndighederne ved konkrete skøn kategoriserer som henholdsvis ren jord eller affald. Konsekvensen af den manglende kategorisering af, hvornår jord er forurenede eller ikke-forurenede, samt det forhold at jorden ikke er blevet analyseret, har bl.a. været, at en del forurenede jord er havnet i grusgrave.

Registrerede og forurenede grunde giver sig udslag i et værditab for grundejeren, både i relation til ringere mulighed for *afsætning* end for uforurenede grunde samt *lavere belåning* hos realkreditinstitutterne. Denne tendens er stærkere når der er tale om ejerboliger end ved erhvervsjendomme. Særligt hvad angår ejerboliger har det vist sig, at tendensen til afsætnings- og belåningsproblemer er den samme uanset om der er gennemført oprensning af grunden.

Ifølge gældende skatteregler vil der normalt ved den *offentlige vurdering af fast ejendom* blive taget hensyn til, hvorvidt grunden er forurenede/registreret som affaldsdepot.

En køber, der erhverver en fast ejendom billigt med kendskab til forureningen, skal ifølge gældende skatteregler ifølge skatteministeriets op-

fattelse *beskattes af værditilvæksten*, når det offentlige bekoster en oprensning af grunden. Efter Skatteministeriets opfattelse forfalder beskatningen til betaling, når oprensningen er afsluttet. Der er ikke p.t. mulighed for at få henstand med betalingen. Der findes ingen retspraksis på området.

I praksis er der ikke sket en systematisk underretning fra miljø- til skattemyndigheder. Der er således ingen sikkerhed for, at skattemyndighederne får anmeldelse om, at en grund registreres eller om den er blevet rensset op.

Der findes i dag ingen generelle EU-regler om jordforureninger, svarende til miljøbeskyttelsesloven og affaldsdepotloven. Derimod er der regler om ansvar for jordforureninger, der er en konsekvens af affaldsbehandling og bortskaffelse. »Forurenere-betaler-princippet« optræder i EU-sammenhæng som hensigtserklæringer og som led i miljøhandlingsprogrammer i forbindelse med affaldsforvaltning og er endnu ikke udmøntet i retligt forpligtende direktiver eller forordninger. Princippet udgør således ingen begrænsning i dansk lovgivningskompetence.

# Bilag 1:

## **Professor Ellen Margrethe Basses bidrag til fortolkning af miljøbeskyttelseslovens påbudshjemler. Myndighedens forvaltningskompetence**

Det er en forudsætning for meddelelse af påbud efter miljøbeskyttelseslovens regler:

- at* der er hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at stille krav om afhjælpning (fjernelse) af en jordforurening og/eller fare for jordforurening,
- at* miljøbeskyttelseslovens formålsbestemmelser inddrages i fortolkningen og i fastlæggelsen af retsfølgen, og
- at* den konkrete hjemmel anvendes i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper og grundsætninger.

De anførte forudsætninger kan illustreres på følgende måde:

(1) Der skal være tale om en klar påbudshjemmel, ellers kan der ikke meddeles et påbud (jf. legalitetsprincippet).

Se herom Betænkning om »Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen« 981/1983, s. 102ff. En forbudsregel kan ikke danne grundlag for meddelelse af påbud. Dette kan muligvis være med til at forklare, at domstolene ikke har accepteret påbud meddelt med hjemmel i olietankbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af forbudsreglen i miljøbeskyttelseslovens § 19 (tidligere § 11). Se til illustration af dette Højesterets dom i Rockwool-sagen UfR 1991.674H (kommenteret af Højesteretsdommer Poul Sørensen i UfR 1992B, s. 34ff.), Højesterets dom af 31.03.1995 (I 294/1991 og I 342/1991) om Forsvarsministeriets ansvar for olieledninger og Østre Landsrets dom af 27.03.1995 (17. afd. nr. B-0606-93) om Aalborg Kommunes anvendelse af olietankbekendtgørelsen over for en ejer af olietanken, der ikke var ansvarlig for forureningen (Østre Landsretsdommen er anket). I kommentaren til Rockwool-dommen skriver Poul Sørensen bl.a., at det – ved vurderingen af kommunens krav om, at grundejeren betalte for omkostningerne ved bortskaffelse af en olieforurening forårsaget af andres brug af denne – må betragtes som tvivlsomt,

»om bemyndigelsesbestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 11 overhovedet indeholder hjemmel for i en bekendtgørelse at pålægge en sådan betalingspligt, hvis denne ikke i øvrigt er hjemlet i loven eller andre retsregler.«

(2) De kriterier, der er fastlagt vedrørende retsfaktum i den pågældende påbudsregel skal være dokumenteret opfyldt.

I miljøbeskyttelsesloven er der en række forbuds- og påbudsregler, der hjemler tilsynsmyndigheder en adgang til at stille krav over for den, der er ansvarlig for en forurenende virksomhed. Betingelserne for meddelelse af sådanne forbud/påbud er ikke altid ganske klare. I § 41 anvendes kriteriet »væsentlig forurening«, medens § 42 anvender kriteriet

»uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening«. Om bestemmelserne se 4.1.6. I Collstrop-sagen (offentliggjort i KFE 1994 s. 259) antydede Miljøklagenævnet, at der næppe, som forudsat af klageren og Miljøstyrelsen, kunne anføres formueretlige culpa- og forældelsesbetragtninger som begrænsende i forhold til anvendelse af forvaltningsretlige kompetencer. At inddrage sådanne formueretlige principper i vurderingen af de forvaltningsretlige hjemmelsspørgsmål fandt nævnet var usædvanligt inden for et forvaltningsretligt system.

(3) Pligtens indhold (retsfølgen) skal være hjemlet ved den regel, der påberåbes. Indenfor miljøbeskyttelseslovens område er der flere lovliggørelsesmuligheder. Valget tilkommer normalt den, til hvem påbuddet er rettet, se Håndhævelsesbetænkningen s. 105f., hvor det også fremhæves, at kravet om fysisk lovliggørelse som udgangspunkt vil omfatte en tilbageføring af den fysiske tilstand til den, der bestod før ulovligheden blev begået, såfremt dette er muligt.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 24 kan der gives påbud eller nedlægges forbud, der er egnet til at sikre at der undgås »fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand«, efter § 41 og § 42 kan der gives forbud eller påbud, der er egnede til at sikre: »at forureningen .... nedbringes«, efter § 46 kan der meddeles påbud eller forbud: »med henblik på at forebygge og sikre, at affaldet opbevares, behandles og bortskaffes på forsvarlig måde«, efter § 69 kan der meddeles påbud om: »at det ulovlige forhold skal bringes til ophør. I den forbindelse kan tilsynsmyndigheden 1) forbyde fortsat drift, og eventuelt forlange virksomheden fjernet, 2) påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand...«, og efter § 72 kan myndighederne påbyde nærmere angivne undersøgelsesforanstaltninger mv. foretaget og videregivet til myndighederne.

(4) Påbuddets indhold skal være rimeligt. Dvs. det må ikke være mere vidtgående, end en udbedring af de konkrete miljøskader tilsiger (proportionalitetsprincippet). Til illustration heraf kan nævnes Miljøklagenævnets afgørelse af 23. februar 1994, j. nr. 10-4 vedrørende påbud om fjernelse af jordforurening meddelt til Næstved Forchromningsanstalt I/S, omtalt ovenfor.

At de udgifter, der kan kræves dækket for den ansvarliges regning, må stå i rimeligt forhold til den forurening eller forureningsfare, der konkret er tale om, illustreres bl.a. af de nedenfor omtalte utrykte Vestre Landsrets domme fra 08. 06.1990 og 08.03.1985.

Ved stillingtagen til de omkostninger, der kan pålægges adressaten, bliver imidlertid også de miljøretlige principper afgørende. Det vil især sige forsigtighedsprincippet og forurenere-betaler-princippet. Principperne er kodificeret i TEU artikel 130r, stk. 2 henholdsvis miljøbeskyttelseslovens § 1, stk. 2 og § 4, stk. 4. Princippernes betydning fremgår bl.a. af Miljøklagenævnets afgørelse af 6. august 1993 i KTH-sagen, offentliggjort i KFE 1993.293. Denne afgørelse er omtalt mere udførligt under 4.2.4.

Et eksempel på en dom, hvori der foretages en forvaltningsretlig vurdering af, om et påbud vedrørende bortskaffelse af en forurening opfylder

de ovenfor anførte betingelser – og om der derfor mod forureneren kan rettes et offentligretligt betalingskrav på ca. 500.000 kr. for udførte selvhjælpshandlinger – findes i Vestre Landsrets dom af 8. juni 1990 (7. afd., 1. instanssag B 632/1986). En kommune havde påbudt en landmand at bortskaffe nogle løg, der i forbindelse med en brand mentes at være blevet forurenede med bekæmpelsesmidler. Løgene blev af kommunen betragtet som kemikalieaffald, der udgjorde en akut fare. Da landmanden ikke straks efterkom påbuddet, foretog kommunen selvhjælpshandlinger. Vestre Landsret fastslog, at der ikke havde foreligget en akut situation. Retten fastslog endvidere, at kommunen havde forsømt at dokumentere, at løgene kunne betragtes som kemikalieaffald, ligesom kommunen havde undladt at oplyse om adgangen til at ansøge om dispensation fra den omkostningskrævende bortskaffelsesform, der konkret var blevet anvendt i forbindelse med selvhjælpshandlingerne. Den påbudte bortskaffelsesform fandtes heller ikke at stå i rimeligt forhold til den forureningsfare, der efter det oplyste om kemikaliernes egenskaber kunne foreligge selv i det værst tænkelige tilfælde. Påbuddet fandtes herefter at være ugyldigt, hvorfor landmanden ikke var pligtig at refundere kommunens udgifter i forbindelse med den udførte selvhjælpshandling.

Et andet eksempel på en dom, hvori der blev foretaget en vurdering af et kommunalt krav om betaling af ca. 200.000 kr. til dækning af udførte selvhjælpshandlinger, er Vestre Landsrets dom af 8. marts 1985 (8. afd. 1. instanssag B 1141/1980). Kommunen havde som miljømyndighed foretaget selvhjælpshandlinger efter en brand opstået på en maskinstation, hvorpå der fandtes et giftlager. Selvhjælpshandlingen, der bestod i bortskaffelse af affaldet til et affaldsbehandlingsanlæg, var af kommunen blevet foretaget, uden at der først var meddelt et påbud til virksomheden. Retten udtalte vedrørende de foranstaltninger, der var foretaget på ejendommen med hensyn til bortskaffelse af rester fra giftlageret, at sådanne foranstaltninger kunne pålægges maskinstationens ejer, der uomtvistet havde pligt til at efterkomme påbuddet. Retten fastslog endvidere, at kommunen »under hensyn til sagens hastende karakter og til, at maskinstationen ikke gjorde indvendinger imod, at sagsøgeren tog sagen i sin egen hånd«, havde krav på at få dækket udgifter, den havde afholdt i forbindelse med selvhjælpshandlingen. Da kommunen med de trufne foranstaltninger imidlertid var gået langt ud over, hvad der var nødvendigt, og da kommunen ikke havde taget maskinstationen med på råd om, hvilke foranstaltninger der skulle træffes, blev kommunens krav skønsmæssigt reduceret til 40.000 kr.

(5) Forureningen skal falde inden for påbudsreglens anvendelsesområde. Er der tale om indgreb efter miljøbeskyttelseslovens §§ 41 og 42, er reglernes anvendelsesområde begrænset til den matrikel, hvorpå den forurenende aktivitet er udført. Eksempelvis skal der være tale om en forurening på adressatens ejendom og ikke en forurening på naboarealet, jf. KFE 1993.300 vedrørende påbud til Dansk Kabelskrot. Hvis der er behov for oprydning på naboarealer, må miljømyndighederne selv udføre sådanne foranstaltninger og efterfølgende indtræde i naboernes erstatningskrav mod forureneren (efter reglerne om erstatning uden for kontraktsforhold), jf. miljøbeskyttelseslovens § 84a.

(6) Påbuddet skal være rettet til rette adressat. Om rette adressat se også Håndhævelsebetænkningen s. 104 og s. 109. De fleste af miljøbeskyttelseslovens påbudsbestemmelser er efter deres formulering alene anvendelige over for forurenende virksomheder. Forurenere (driftsherren, i EU-lovgivningen kaldet operatøren) er med andre ord rette adressat.

Miljøklagenævnet traf den 23. februar 1994 (j.nr. 13/082-1), offentliggjort i KFE 1994 s. 259 – en afgørelse vedrørende brugen af påbudshjemlen i miljøbeskyttelseslovens § 41 og § 72 over for henholdsvis ejeren af en udlejet ejendom (ejereren var DSB) og en fraflyttet lejer. Nævnet bemærkede, at det generelt måtte betragtes som tvivlsomt, om der i § 41 var hjemmel til at give påbud til en virksomhed, der ikke længere er i drift på ejendommen. Nævnet fastslog endvidere, at der ikke i § 41 er hjemmel til at meddele et påbud til udlejer som grundejer. Begrundelsen var, at miljøbeskyttelsesloven efter § 4, stk. 4 bygger på forurenere-betaler-princippet.

I praksis kan der opstå problemer med at identificere den ansvarlige selskabsledelse. Se herom Erik Hørlyck, Adressaten for miljøretlige påbud – identifikation se under 5. Det er uden betydning for adgangen til at meddele et påbud efter §§ 41 og 42 samt § 72, om forurenere er ejer eller lejer af grunden, men det er en forudsætning, at der er tale om en forurening – omfattet af miljøbeskyttelsesloven – for hvilken adressaten efter lovens regler er den offentligretligt ansvarlige, jf. Miljøklagenævnets afgørelse af 23. februar 1994, j. nr. 10-4 vedrørende påbud om fjernelse af jordforurening meddelt til Næstved Forchromningsanstalt I/S. Nævnet fandt i denne sag § 41 uanvendelig som hjemmel til at meddele et meget omkostningskrævende indgreb (ca. 1,7 mill. kr.) over for en ældre forurening. Nævnet »lægger herved vægt på at påbuddet omfatter forurening, om hvilket det – i hvert fald for en dels vedkommende – må antages, at der er forløbet meget lang tid, siden de forurenende stoffer er blevet udlagt på eller i jorden. Endvidere må dele af forureningen efter det oplyste antages at stamme fra andre ejere/virksomheder end den nuværende. Nævnet bemærker herved, at bestemmelserne i lovens kapitel 5 om listevirksomheder efter deres formulering og karakter tager sigte på regulering af forurening fra igangværende virksomheder, og at § 41 bygger på princippet om, at det er den forurenende virksomhed, der skal træffe de nødvendige forureningsbegrænsende foranstaltninger og afholde de dermed forbundne omkostninger, jf. lovens § 4, stk. 4.« Om denne afgørelse se KFE 1994, s. 260 note 5.

En særlig påbudsregel findes i miljøbeskyttelseslovens § 24, der omtales under 4.1.4. Sådanne påbud rettes til den, der har rådighed over forholdene på den forurenede ejendom. Denne hjemmel kan derfor anvendes såvel over for forurenere, hvis denne har rådighed over ejendommen, som over for den aktuelle grundejer eller lejer af den pågældende ejendom. Den sagesløse grundejer eller lejer har imidlertid mulighed for at kræve sine omkostninger refunderet af vedkommende kommune eller vandværk, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 63-64.

(7) Det skal være muligt for adressaten at efterkomme påbuddet. Denne forudsætning for at anvende en påbudshjemmel fremhæves bl.a. i Håndhævelsesbetænkningen s. 104 og herunder 4.2.2. Det betyder eksempelvis, at forureningen skal være lokaliseret på en ejendom, som adres-

saten stadig har rådighed over. Det kom til udtryk i den såkaldte Collstrop-sag, offentliggjort i KFE 1994.259 vedrørende forurening på en ejendom, som forureneren var fraflyttet. Også Vestre Landsrets dom af 24.05.1994, 4. afd., B 1321/1992 vedrører et påbud, der fejlagtigt var meddelt over for en fraflyttet forurener, kan nævnes. Kravet kunne – på grund af at påbudsreglerne ikke kunne finde anvendelse – alene rejses efter de almindelige erstatningsregler.

**(8) Påbuddet skal være præcist.**

Dette krav kom til udtryk i Lyngby Rets dom omtalt nedenfor og i Collstrop-sagen KFE 1994.259. I begge sager blev påbuddet tilsidesat, fordi det var for upræcist.

**(9) Der skal være givet adressaten en passende frist til at efterkomme påbuddet, jf. udtrykkeligt § 69.** Anvendelse af § 69 som grundlag for at kræve en lovliggørelse er betinget af et forudgående administrativt lovliggørelsespåbud til rette adressat – herunder en frist der er bestemt af en afvejning af hensynet til adressaten – der må formodes at have interesse i at anvende lang tid på at finde en billig og hensigtsmæssig løsning – over for hensynet til det (af jordforureningen) truede miljø, jf. Håndhævelsesbetænkningen s. 104.

Lyngby Rets dom af 7. september 1990 (2. afd. BS 12-0223/89) illustrerer dette aspekt. Ved dommen blev grundejeren frifundet for et krav om betaling af de omkostninger, som kommunen havde afholdt i forbindelse med nogle selvhjælpshandlinger. Kommunen havde givet et påbud om fjernelse af asbeststøv fra træer og jord, men byretten fandt ikke, at der i miljøbeskyttelsesloven var den fornødne hjemmel til at meddele et sådant påbud til en grundejer, der ikke selv havde forårsaget forureningen. Retten fandt det endvidere ikke godtgjort, at der havde foreligget en faresituation, ligesom retten fandt påbuddet uklart og den frist, kommunen havde givet grundejeren til fjernelse af forureningen, for kort. Påbuddet var ugyldigt, og kravet om dækning af omkostninger for udførte selvhjælpshandlinger blev derfor ikke imødekommet.

Der vil – på grund af de ovennævnte forvaltningsretlige krav – være mange forureninger, der ikke kan klares gennem meddelelse af et påbud med hjemmel i §§ 41, 42, 46, 69 eller 72.

Hvis adressaterne for påbud ikke er villige til at efterkomme disse, vil påbuddene være uden økonomisk betydning, medmindre myndighederne samtidig er sikret håndhævelsesmuligheder. Med henblik på at sikre lovliggørelse hjemler miljøbeskyttelsesloven derfor myndighederne en ret og i visse situationer en pligt (se lovens §§ 69-70, jf. § 68) til at udføre de påbudte foranstaltninger for den ansvarliges regning. Der tales her om hjemmel til at foretage selvhjælpshandlinger. Dette spørgsmål behandles under 3.2.2. og 3.2.4.

Miljøbeskyttelsesloven bygger på en forudsætning om, at forpligtelsen til at dække omkostningerne i forbindelse med udførte selvhjælpshandlinger påhviler »den for forholdet ansvarlige«, jf. § 69. I § 70, stk. 1 anvendes formuleringen, at tilsynsmyndigheden foretager selvhjælpshandlingerne for »den ansvarliges regning«. Ved selvhjælpshandling forstås, at forvaltningsmyndigheden ved en særlig lovhjemmel er tillagt kompe-

tence til selv at udføre (eller lade udføre) det arbejde, som den private efter §§ 41, 42, 46, 69 og 72 har pligt til at udføre. Den private forpligtelse omdannes herved til en pligt til at refundere tilsynsmyndigheden de udgifter, som er afholdt ved selvhjælpshandlingen, jf. Håndhævelsesbetænkningen s. 107. Udførelse af selvhjælpshandlinger for den ansvarliges regning forudsætter, at de ovenfor omtalte forvaltningsretlige krav til det meddelte påbud alle er opfyldte.

Afværgeforanstaltninger, der foretages uden, at der er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens regler til at meddele et påbud til den ansvarlige, kan ikke kræves dækket efter reglerne om selvhjælpshandlinger. Her kan myndighederne i stedet rejse erstatningskrav efter miljøerstatningsloven eller efter de almindelige erstatningsregler.

En sådan situation foreligger, hvor det offentlige foretager afværgeforanstaltninger efter en miljøskade, der er indtruffet på en naboejendom til en forurenende virksomhed. Der er ikke hjemmel til at give forurenere et påbud efter miljøbeskyttelseslovens §§ 24, 41, 42 eller § 72, da forurenere ikke har rådighed over naboejendommen. Miljømyndighederne har imidlertid ved miljøbeskyttelseslovens § 84a fået tillagt en kompetence til at foretage det fornødne efter aftale herom med de skadelidte, se herom under 3.2.3. I § 84a er der ikke hjemmel til at udføre selvhjælpshandlinger »for den ansvarliges regning«, men derimod til at genoprette den hidtidige tilstand for skadelidte og til at indtræde »i skadelidtes erstatningskrav mod den ansvarlige forurenere.« Bestemmelsen er derfor med til at fremhæve forskellen mellem de offentligretlige krav på omkostningsdækning efter §§ 69-70 og de erstatningsretlige krav, der rejses efter miljøerstatningslovens eller de almindelige erstatningsregler.«

# Domsnøgle:

## Utrykte domme:

Vestre Landsrets dom af 08.03.1985, (8.afd. B 1141/1980, 1.instanssag B 1141/1980), side 75, 94, 297, 298.

Vestre Landsrets dom af 25.06.1987, side 67.

Nyborg Byrets dom af 02.10.1987, (SS 536 85), side 76.

Vestre Landsrets dom af 01.02.1990 (3.afd. B 442/1988), side 59.

Vestre Landsrets dom af 01.06.1990, side 99.

Vestre Landsrets dom af 08.06.1990, (7.afd. 1.instanssag B 632/1986), side 76, 94, 297.

Lyngby Rets dom af 07.09.1990, (2.afd., BS 12-0223/89), side 300, 301.

Østre Landsrets dom af 10.11.1992, side 92.

Vestre Landsrets dom af 10.06.1993, (6.afd. 96/1992), side 42.

Næstved Byrets dom af 16.12.1993 (BS 1483/92), side 92.

Vestre Landsrets dom af 24.05.1994, (4.afd. B 1321/1992), side 41, 300.

Østre Landsrets dom af 27.02.1995, side 171.

Østre Landsrets dom af 27.03.1995, (17.afd., nr. B-0606-93), (Anket) side 80, 295.

Højesterets dom af 31.03.1995 (I 294/1991 og I 342/1991), side 40, 79, 295.

Østre Landsrets dom af 25.04.1995 (afd. mB 1505-93) (Anket), side 45.

Østre Landsrets dom af 28.09.1995, (18.afd. a.s.nr. B-1716-94), side 88, 89.

### **Trykte domme:**

UfR 1909.644 SHD, side 128.

UfR 1934.660 HD, side 128.

UfR 1968.766HD, Schaumburgs kommentar i UfR 1969 B.117, side 120.

UfR 1971.694 ØLD, side 120.

UfR 1977.526, HD, side 120.

UfR 1980.806 VLD, side 122.

UfR 1987. 256 HD, side 67.

UfR 1989H, side 99.

UfR 1989.692H, side 83, 85, 99.

UfR 1990.416 ØLD, side 70, 78.

UfR 1991.606 ØLK, side 129.

UfR 1991.608 ØLD, side 53.

UfR 1991.674 HD, kommenteret af Poul Sørensen UfR 1992B, side 34ff (Anket), side 79, 80, 125, 126, 278, 295.

UfR 1991.791 ØLD, side 54.

UfR 1992B.412, side 85.

UfR 1992.575H , side 85.

## Registreringsblad

**Udgiver:** Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K

**Serietitel, nr.:** Betænkning fra Miljøstyrelsen, nr. 1/1995

**Udgivelsesår:** 1995

**Titel:**

Lovgivning og praksis – forurennet jord

**Undertitel:**

Rapport fra arbejdsgruppen »Den juridiske verden« under Jordforureningsudvalget : Bilag I til »Betænkning om forurennet jord«.

**Forfatter(e):**

**Udførende institution(er):**

Jordforureningsudvalget. Arbejdsgruppen »Den juridiske verden«

**Resumé:**

Miljøministeren nedsatte Jordforureningsudvalget i maj 1994. En arbejdsgruppe under dette udvalg: »Den juridiske verden« har til brug for udvalgets arbejde beskrevet lovgivning og praksis på jordforureningsområdet med udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven, affaldsdeponeringsloven og værditabsloven. Beskrivelsen indeholder bl.a. henvisninger til domspraksis og administrativ praksis og fokuserer derudover på den fortolkningstvív, som de gældende regler indebærer.

**Emneord:**

miljølovgivning; jord; tinglysning; affald; deponering; oprydning; erstatninger; miljøret; ansvar; ejendomsværdi

**ISBN:** 87-7810-465-3

**ISSN:** 0900-3738

**Pris (inkl. 25 % moms):** 210,- kr.

**Format:** A4

**Sideantal:** 217 s.

**Md./år for redaktionens afslutning:** november 1995

**Oplag:** 2000

**Andre oplysninger:**

Hører sammen med »Betænkning om forurennet jord« og bilag 2 med titel »Forurennet jord og uorganiske restprodukter«, som begge forventes udgivet primo 1996 i serien: Betænkning fra Miljøstyrelsen

**Tryk:** Luna-Tryk ApS, København

**Kan købes hos:**

Miljøbutikken, tlf. 33 92 76 92 – telefax 33 92 76 90

Trykt på 100% genbrugspapir **Cyclus Print**

# Lovgivning og praksis – forurennet jord

Miljøministeren nedsatte Jordforureningsudvalget i maj 1994. En arbejdsgruppe under dette udvalg, »Den juridiske verdens» har til brug for udvalgets arbejde beskrevet lovgivning og praksis på jordforureningsområdet med udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven, affaldsdeponiloven og værditabsloven. Beskrivelsen indeholder bl.a. henvisninger til domspraksis og administrativ praksis og fokuserer derudover på den fortolkningsvival, som de gældende regler indebærer.

Pris kr. 210.- inkl. 25% moms

ISSN nr. 0900-3738

ISBN nr. 87-7810-465-8

Miljø- og Energiministeriet **Miljøstyrelsen**  
Strandgade 29 - 1401 København K - Telefon 33 66 61 00