

Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 2 1996

Betænkning om forurennet jord

Betænkning fra Miljøstyrelsen

1985

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

1986

- Nr. 1: Betalingsvedtægter
- Nr. 2: Sikring af grundvandet 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

1996

- Nr. 1: Forurennet jord og uorganiske restprodukter
- Nr. 2: Betænkning om forurennet jord

Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 2 1996

Betænkning om forurennet jord

Jordforureningsudvalget

MILJØSTYRELSEN
BIBLIOTEK
STRANDGADE 56
1401 KØBENHAVN K.

Indholdsfortegnelse

Indledning	9
Udvalgets kommissorium og sammensætning	9
Arbejdets organisering og form	13
Kapitel 1	16
Resumé	16
Kapitel 2	29
Den hidtidige indsats over for jordforureninger	29
2.1 Indledning	29
2.2 Udviklingen i regulering m.v. af jordforureninger	29
2.2.1 Offentlig regulering	29
2.3 Udviklingen i den offentlige og den private indsats	30
2.3.1 Den offentlige indsats	30
2.3.2 Den private indsats	31
2.4 Udviklingen i forhold til grundejere og virksomheder	34
2.5 Miljømæssig status	35
2.6 Administrativ status	36
2.6.1 Aldersbestemmelse af forureninger	36
2.6.2 Forskellige retlige reguleringer	36
2.6.3 Hvornår er der en pligt til oprensning?	37
2.6.4 Påbudsmuligheder	37
2.6.5 Retsstillingen for køber og sælger	38
2.6.6 Bortskaffelse af jord	38
2.6.7 Værditab	38
Kapitel 3	39
3.1 Andre landes jordforureningsregimer	39
3.1.1 Registrering og undersøgelser	39
3.1.2 Finansieringsovervejelser	40
3.1.3 Særlige foranstaltninger	40
3.1.4 Påbud	41
3.1.5 Selvhjælp og regres - samspil med erstatnings- retten	43
3.2 EU-regler om forurennet jord	45
3.2.1 Ingen generelle regler om anvendelse af forurene- de arealer	45
3.2.2 Forureneren betaler-princippet og dets udmøntning	45
3.2.3 Specifikke forpligtelser for operatører, transpor- tører m.v.	46
3.2.4 Forbud mod statsstøtte	46
3.2.5 Nye direktivregler om ansvar?	47
3.2.6 Grønbogen og den igangværende undersøgelse af erstatningsområdet	47
3.2.7 Europarådets konvention om objektivt ansvar	48

Kapitel 4	49
4.1 Indledning	49
4.2 Sammendrag af overvejelserne i underudvalget "Den fysiske Verden"	49
4.2.1 Principper for prioriteringen af oprydninger og afværgeforanstaltninger	49
4.2.2 Principper for disponering af jord og restprodukter	51
4.2.3 Kriterier	52
4.3 Udvalgets forslag til principper for prioritering af den fremtidige indsats	53
Kapitel 5	56
Kortlægning	56
5.1 Indledning	56
5.2 Formålet med og hovedprincipper for kortlægningen . .	59
5.3 Hvad skal kortlægningen anvendes til?	59
5.4 Følsomhedskortlægningen	60
5.5 Forureningskortlægningen	61
5.5.1 Områder	62
5.5.2 Reguleringen i de kortlagte områder	63
5.5.3 Hvorledes gennemføres kortlægningen?	69
5.5.4 Særligt om tinglysning/optagelse i særligt register	69
5.5.5 Hvem skal gennemføre kortlægningen?	71
5.6 Øvrige generelle regler	71
5.7 Myndighedsstrukturen i forholdet til grundejeren	72
5.8 Udvalgets generelle overvejelser om kortlægningssystemet	74
5.9 Forholdet til den sammenfattende fysiske planlægning .	75
Kapitel 6	79
Den offentlige indsats	79
6.1 Myndighedernes generelle vidensopsamling på jordforureningsområdet.	79
6.2 Indsatsplanen	79
6.3 Nærmere afgrænsning af den offentlige indsats	82
6.4 Uddybning af varetagelsen af grundvandshensynet og hensynet til den aktuelle, arealfølsomme anvendelse . .	83
6.5 Kriterier for oprensning	88
6.6 Tilbud om offentlig overtagelse	89
6.7 Myndighedsstruktur	91
6.8 Krav på udgiftsdækning af det offentliges udgifter	94
6.9 Myndighedernes adgang til ejendomme med henblik på foretagelse af undersøgelser og oprensninger m.v.	94
6.10 Værditabsloven	96
6.10.1 Udvalgets overvejelser	97
6.11 Forholdet til anden lovgivning	101
Kapitel 7	103
Indledning	103
7.1 Udvalgets principielle overvejelser	103
7.1.1 Målsætninger for en påbudsmodel vedrørende fremtidige forureninger	103

7.1.2	Skal erstatningsretlige principper være afgørende for den fremtidige adgang til at meddele påbud? - Diskussion af fordele og ulemper	104
7.2	Udvalgets konklusion	108
7.3	Nærmere fastlæggelse af påbudsadressaten for fremtidige foreninger	112
7.3.1	Påbudsadgang overfor foreneren	112
7.3.2	Påbudsadgang overfor udlejeren af en ejendom	117
7.3.3	Påbud overfor grundejer (køberansvaret)	118
7.3.4	Påbud om undersøgelser	120
7.4	Påbudsadgang over for foreninger, der er indtrådt før lovens ikrafttræden	120
7.4.1	Bevisbyrde vedrørende foreningens alder	122
7.5	Manglende rådighed over ejendommen	122
7.6	Oprensningernes omfang	123
7.7	Påbud ved ejerskifte - selskabsidentifikation	125
7.8	Forsikring	128
7.8.1	Nuværende forsikringsmuligheder sammenholdt med forslaget til påbudsbestemmelser	128
7.8.2	Fremtidige forsikringsmuligheder	135
7.8.3	Forsikringspligt	135
7.9	Tinglysning af påbud	136
7.10	Klageadgang	137
Kapitel 8		139
	Tværgående spørgsmål	139
8.1	Udpantningsret og fortrinsret	139
8.2	Dækning af det offentliges krav som massekrav i konkursboer	141
8.3	Herreløse ejendomme	142
8.4	Beskatning af offentligt finansierede oprensninger eller inddragelse af værditilvæksten	144
8.5	Betaling af bidrag til spildevandsanlæg i forbindelse med oprydninger af forurenede grunde (vandafledningsafgiften)	146
8.6	Forholdet til miljøbeskyttelsesloven	146
Kapitel 9		149
	Bortskaffelse, deponering og anvendelse af forurennet jord	149
9.1	Gældende regler og praksis for bortskaffelse, deponering og anvendelse af forurennet jord.	149
9.1.1	Baggrund	149
9.1.2	Eksisterende regelgrundlag og administration	149
9.2	Principper og målsætninger for reguleringen	150
9.2.1	Anmeldeordning	150
9.2.2	Kortlægning	151
9.2.3	Dementiadgang	151
9.2.4	Regulering af anvendelsen af jorden til bestemte formål	151
9.2.5	Godkendelse af behandlingsanlæg og krav til rensning	154
9.2.6	Deponering	154

9.2.7 De fremtidige drikkevandsområder	155
Kapitel 10	157
10.1 Omfanget af arealer, der vil blive forureningskortlagt .	157
10.2 Økonomiske konsekvenser for det offentlige	158
10.3 Erhvervs- og privatøkonomiske konsekvenser	163
10.4 Kortlægningsmodellens indvirkning på ejendomsvurderingen m.v.	168
10.5 Administrative konsekvenser	171
10.5.1 Amternes opgaver	171
10.5.2 Kommunernes opgaver	174
10.5.3 Miljø- og Energiministeriets opgaver	175
10.5.4 Miljøklagenævnet	175
10.6 Miljømæssige konsekvenser	175

Bilag A

Udkast til Forslag til Lov om forurennet jord.	179
Almindelige bemærkninger til lovforslaget	205
Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser	241

Bilag B

Udkast til Forslag til Lov om ændring af Lov om miljøbeskyttelse	281
Almindelige bemærkninger til lovforslaget	283
Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser	287

Herudover har to underudvalg udarbejdet følgende selvstændige rapporter:

Lovgivning og praksis - forurennet jord. Rapport fra arbejdsgruppen "Den Juridiske Verden". Bilag 1 til Jordforureningsudvalgets betænkning. Betænkning nr. 1 fra Miljøstyrelsen, 1995.

Forurennet jord og uorganiske restprodukter . Rapport fra underudvalget "Den fysiske Verden". Bilag 2 til Jordforureningsudvalgets betænkning. Betænkning nr. 1 fra Miljøstyrelsen, 1996.

Indledning

Udvalgets kommissorium og sammensætning

Miljøministeren nedsatte den 25. maj 1994 et udvalg, som fik til opgave at vurdere jord- forureningsområdet og fremkomme med forslag til den fremtidige regulering. Udvalget fik følgende kommissorium for sit arbejde :

"Problemerne med jordforurening udgør en kompliceret og vanskelig del af det samlede miljøområde. Problemerne er tekniske, faglige, økonomiske, administrative og juridiske. De teknisk faglige problemer kan gradvist løses gennem en forsknings- og udviklingsproces. De økonomiske forhold behandles når det drejer sig om den statslige del, ved finanslovsbehandlingen og bloktilskudsforhandlingerne. De administrative problemer er blevet behandlet i rapporten fra Lave-sen-arbejdsgruppen vedrørende organisering af arbejdet med oprydning af affaldsdepoter. Denne gruppe har samtidig peget på behovet for en samlet lovgivning på området, idet de forskellige juridiske problemer hidtil er blevet behandlet ad-hoc.

De juridiske problemer falder i tre hovedgrupper. For det første er jordforurening aldrig blevet behandlet som et samlet område, men som forskellige dele, der er blevet søgt løst gennem særlige love og regler. Disse er i høj grad blevet til uafhængigt af hinanden, og har som oftest haft forskelligt formål. For det andet har de forskellige regler haft uklare hjemler, eller helt manglet hjemler til indgreb. Bl.a. af denne grund har det ikke været muligt at bruge forurenere betaler-princippet i mange sager. For det tredje er retstilstanden, på trods af en række domstolsafgørelser i mange spørgsmål, stadig uafklaret.

Konsekvensen af de juridiske problemer har været, at det er blevet vanskeligere og mere tidskrævende at få gennemført oprydninger. Dette har været til skade for miljøet og skabt uklarhed for borgere, virksomheder og myndigheder.

For at styrke den samfundsmæssige indsats overfor de miljøproblemer, der følger af jordforurening, for at tilvejebringe en enklere og klarere retstilstand samt for at medvirke til en fornuftig by- og arealmæssig udvikling fremover i Danmark nedsættes et udvalg, som har til opgave at udarbejde en betænkning om jordforurening med tilhørende udkast til lovforslag.

Det forudsættes, at reglerne om virksomhedsdrift forbliver i miljøbeskyttelsesloven, således at en jordforureningslov kun skal omfatte situationer, hvor jordforurening er sket. Derudover skal der over-

vejes en regulering af jordstrømme, fra jord græves bort fra den forurenede grund, og til den finder anvendelse som rensed jord eller slutdeponeres.

Desuden skal loven tage stilling til, hvordan arealanvendelsen af en forurenede grund kan reguleres, indtil oprensning foretages.

På denne baggrund skal udvalget:

- Beskrive omfang og karakter af alle kendte typer af forurenede grunde, herunder hvilke miljømæssige og samfundsmæssige problemer de kan udgøre.
- Beskrive, hvordan det er teknisk muligt at løse jordforureningsproblemerne, og hvad det vil koste.
- Beskrive andre landes lovgivning og praksis på jordforureningsområdet.
- Beskrive styrker og svagheder ved gældende ret.

Udvalget skal i denne forbindelse:

- * overveje muligheden for at indføre klarere regler for påbud, herunder regler for samspillet mellem offentlig ret og den private kontrakts- og erstatningsret samt muligheden for at tinglyse påbud.
- * overveje særlige regler for købers retsstilling ved virksomheds- og ejendomsoverdragelser, samt udlejers og grundejers retsstilling.
- * overveje behovet for at inddrage værditilvæksten på ejendomme, der er rensed op for offentlige midler.
- * overveje muligheden for at meddele påbud til forurenere om oprensning på "fremmed grund", det vil sige grunde, som forurenere ikke har ejendomsret eller anden rådighed over.
- Vurdere hensigtsmæssigheden af at lade forureninger, der i dag ligger uden for affaldsdepotlovens tidsmæssige afgrænsning, være omfattet af en generel registreringsordning og en offentligt finansieret oprydning.
- Give et overslag over de økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag for den offentlige og private sektor, især når det drejer sig om de nyere jordforureninger.

- *Udarbejde et forslag til en samlet jordforureningslov, der ind-
drager affaldsdepotloven, værditabsloven og relevante dele af
miljøbeskyttelsesloven. Udvalget kan senere få justeret sit kom-
missorium, således at det indenfor nærmere angivne rammer skal
behandle spørgsmålet om en organisationsmodel for styringen af
oprydning af affaldsdepoter. Desuden kan udvalget overveje be-
hovet for at ændre anden lovgivning (f.eks. selskabsloven).*

*Udvalget kan tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i
drøftelserne i udvalget, ligesom der kan nedsættes underudvalg."*

I juni 1995 blev der indgået en aftale mellem regeringen og amterne
om amternes økonomi i 1996, hvori det indgår, at depotområdet
efter affaldsdepotloven skal uddelegeres til amterne.

Med henvisning hertil og til tilkendegivelsen i udvalgets kommis-
sorium fik udvalget ved miljø- og energiministerens brev af 6.
november 1995 udvidet sit kommissorium, idet udvalget blev bedt
om "at lægge den fordeling af opgavevaretagelsen, der er opnået
enighed om, til grund for sine anbefalinger. Der er opnået enighed
om følgende:

- *Oprydningsopgaverne henlægges fuldt ud til amterne.*
- *Miljø- og energiministeren udsteder de overordnede retningslinier
for depotområdet i form af bekendtgørelser og vejledninger.
Ministeren fastsætter retningslinier for amternes prioritering af
depotindsatsen. Ministeren får mulighed for at pålægge det
enkelte amt at tage sager op til behandling. Ministeren udpeger
formanden for Depotrådet.*
- *Miljøstyrelsen rådgiver ministeren i spørgsmål på området og
varetager de opgaver, ministeren henlægger til styrelsen. Mil-
jøstyrelsen koordinerer udvikling og afprøvning af ny teknologi.
Der afsættes årligt et beløb af depotmidlerne til fremme af tekno-
logisk udvikling, som administreres af Miljøstyrelsen efter fore-
læggelse for Depotrådet. Miljøstyrelsen er sekretariat for Depotrå-
det.*
- *Amterne varetager kortlægning, registrering og prioritering af
undersøgelser, anlæg og drift af afværgeforanstaltninger, god-
kendelse af og tilsyn med afværgeforanstaltninger, frigivelse og
afmelding af affaldsdepoter. Amterne organiserer og prioriterer
indsatsen indenfor de forudsatte økonomiske rammer. Amterne
afgiver årlige indberetninger til Depotrådet om gennemførte
aktiviteter, budgetter m.v. for de kommende år.*
- *Der oprettes et Depotråd med formandskab i Miljøstyrelsen, og
medlemmer fra Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiks-
berg kommuner, Kommunernes Landsforening, Dansk Industri og*

landbrugsorganisationerne. Medlemskredsen kan eventuelt udvides. Depotrådet kan nedsætte arbejdsgrupper med repræsentanter for de administrerende myndigheder. Depotrådet vurderer amternes årlige indberetninger og udformer en samlet redegørelse til ministeren.

- *Amterne opretter en depotenhed med henblik på at foretage en systematisk vidensopsamling og -bearbejdning i forhold til amternes driftsopgaver samt udbud og kontraktstyring. Depotenheden finansieres af amterne og Københavns og Frederiksberg kommuner.*
- *Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg kommuner nedsætter et særligt depotpanel, der dels får til opgave at beskrive depotenhedens funktion, dels at fungere som faglig styringsgruppe for depotenheden.*

Der er tale om en organisationsmodel, hvorved den administrative struktur fastlægges ud fra den gældende affaldsdepotlov. Modellen præjudicerer således ikke, hvilke enkelte afgørelsestyper, amtsrådene skal træffe i en fremtidig jordforureningslov (f.eks. registrering, frigivelser og afmelding af affaldsdepoter). Disse spørgsmål er overladt til Jordforureningsudvalget."

Miljø- og energiministeren udpegede følgende medlemmer af udvalget:

Direktør Erik Lindegaard, Miljøstyrelsen, (formand),
Professor, dr.jur., Ellen Margrethe Basse, sagkyndigt medlem,
Advokat Birgitte Refn Wenzel, Advokatsamfundet,
Kontorchef Leo Ellgaard, Amtsrådsforeningen i Danmark,
Cand.polit. Frans Clemmesen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd,
Instituttleder, docent Jens Christian Tjell, Danmarks Naturfredningsforening,
Afdelingschef Peter Skov, Dansk Industri,
Fuldmægtig Dorthe Nøhr Pedersen, Finansministeriet,
Advokat Trineke Borch Jacobsen, Finansrådet og Realkreditrådet,
Konsulent Ole Michaelsen, Foreningen af Rådgivende Ingeniører og
Entreprenørforeningen
og Foreningen af Jordrensere (under FFAD),
Fuldmægtig Oluf Engberg, Justitsministeriet,
Fuldmægtig Anne Mailund, Skatteministeriet,
Kontorchef Vibeke Vinten, Kommunernes Landsforening,
Direktør Ib Larsen, Københavns og Frederiksberg kommuner
Kontorchef Aase Lynæs, Miljøstyrelsen.

I øvrigt har flg. deltaget i udvalgets drøftelser: Fuldmægtig Birgitte Blahaut, Amtsrådsforeningen, fuldmægtig Anker Riis, Kommunernes Landsforening, afdelingsleder Marianne Pilgaard, Københavns Kommune, Miljøkontrollen og underdirektør Hans Henrik Chri-

stensen, Miljøstyrelsen. Vicedirektør Claus Tønnesen, Assurandør-Societetet har redegjort for de bestående forsikringsordninger og forsikringserhvervets overvejelser på 2 udvalgsmøder.

Følgende har deltaget i enkelte møder: Advokat Niels Neergaard, Finansrådet, fuldmægtig cand.jur. Pouel Pedersen, Københavns Kommune, Miljøkontrollen, kontorchef Lars Hjortnæs, Justitsministeriet, fuldmægtig Jens William Grav, Skatteministeriet.

Sekretariat:

Fuldmægtig Karen Aarøe, (sekretær),
Fuldmægtig Lissi Mørch (indtil januar 1996),
Cand. scient. Ulla Højsholt,
Fuldmægtig Hanne Berg (indtil august 1995),
Fuldmægtig Marianne Moth (fra august 1995).
Fuldmægtig Per Schou Christiansen (fra januar 1996)

Arbejdets organisering og form

Jordforureningsudvalget nedsatte efter en indledende drøftelse to underudvalg.

Det ene underudvalg, "Den juridiske Verden", fik til opgave at beskrive og analysere gældende ret på jordforureningsområdet. Underudvalget har afsluttet sit arbejde november 1995, og har til brug for udvalgets overvejelser udarbejdet en rapport. Rapporten indeholder en gennemgang af den samlede, nugældende lovgivning på jordforureningsområdet, og en gennemgang af praksis, såvel den administrative som domstolenes. Rapporten fra udvalget er vedlagt denne betænkning som bilag 1.

Det andet underudvalg, "Den fysiske Verden" har afsluttet sit arbejde december 1995, og har til brug for udvalgets overvejelser udarbejdet en rapport. Rapporten indeholder forslag til principper for prioriteringen af den fremtidige afværge- og oprydningsindsats. Herudover indeholder rapporten en beskrivelse af forureningernes omfang, herunder en opgørelse over, hvor store arealer, der er forurenet. Rapporten indeholder endvidere en opgørelse over, hvor meget forurenet jord der opstår som følge af oprensninger, hvor meget jord der transporteres, og hvor jorden havner.

Rapporten fra underudvalget "Den fysiske Verden" er vedlagt denne betænkning som bilag 2.

Jordforureningsudvalget har afholdt 14 møder, og har den 1. marts 1996 afsluttet sit arbejde med denne betænkning, indeholdende udvalgets overvejelser, bilagt udkast til forslag til lov om jordforurening samt forslag til ændring af lov miljøbeskyttelse med tilhørende bemærkninger.

Udkast til lovtekster har været drøftet på møder i udvalget. Medlemmerne af udvalget er enige i, at de foreliggende lovudkast afspejler udvalgets (flertallets) forslag til en ny lovgivning om forurenede jord, som er nærmere beskrevet i betænkningen.

Bemærkningerne til lovudkastenes enkelte bestemmelser redegør mere detaljeret for navnlig de tilsigtede retsvirkninger af de foreslåede lovbestemmelser. Udvalget har i møder drøftet lovbemærkningerne og udvalget kan i alt væsentligt tilslutte, at bemærkningerne afspejler intentionerne i udvalgets lovudkast. Udvalget har således ikke nødvendigvis taget stilling til ethvert detailspørgsmål, som måtte være behandlet eller udeladt af lovbemærkningerne.

De almindelige bemærkninger til lovudkastene er affattet af udvalgets sekretariat, og har ikke været genstand for egentlige drøftelser i udvalget. Bemærkningerne, der således står for sekretariatets regning, giver en mere overordnet præsentation af baggrunden, formålet og indholdet af lovudkastene.

Udvalget forudsætter, at de to lovudkast udsendes i høring, således at de organisationer m.v., som ikke har været repræsenteret i udvalget, men hvis medlemmer vil blive berørt af udvalgets forslag, får lejlighed til at udtale sig om udvalgets forslag.

.....
Birgitte Refn Wenzel

.....
Jens Chr. Tjell

.....
Vibeke Vinten

.....
Peter Skov

.....
Leo Ellgaard

.....
Ib Larsen

.....
Oluf Engberg

.....
Ole Michaelsen

.....
Erik Lindegaard
(formand)

.....
Trineke Borch Jacobsen

.....
Frans Clemmesen

.....
Aase Lynæs

.....
Anne Mailund

.....
Ellen Margrethe Basse

.....
Dorte Nøhr Pedersen

.....
/Karen Aarøe

København, den 1. marts 1996

Kapitel 1

Resumé

Jordforurening som miljøproblem blev først erkendt i Danmark i slutningen af 1970'erne - efter at der bl.a. i udlandet sås alvorlige eksempler på sådanne problemer. Jordforurening som miljøproblem blev således erkendt på et senere tidspunkt end vand- og luftforurening.

I begyndelsen af 1980'erne vurderede man problemet som begrænset. Man forventede således, at der var tale om ca. 500 afgrænsede lokaliteter. Når disse grunde var lokaliseret, planlagde man at rense dem op, og forventede, at det kunne ske inden for en overskuelig tid og økonomi. Man forventede tillige, at der med vedtagelsen af den nye miljølovgivning i begyndelsen af 1970'erne ville være etableret et regelsæt, der forhindrede fremtidig jordforurening i nævneværdigt omfang.

Siden er antallet af forurenede lokaliteter mangedoblet til ca. 14.000, dels fordi det har vist sig, at der fra gammel tid er sket langt flere forureninger end tidligere antaget, dels fordi det nu må erkendes, at der også efter gennemførelsen af miljølovgivningen er sket alvorlige jordforureninger. Herudover må det erkendes, at store flader i bl.a. gamle byområder er generelt forurenede som følge af menneskelig aktivitet.

Strategien for den fremtidige jordforureningsindsats

Et sådant skift i miljøproblemets omfang og karakter må selv sagt føre til, at man revurderer den hidtidige strategi for jordforureningsindsatsen.

På baggrund af rapporterne fra underudvalget "Den juridiske Verden" og fra underudvalget "Den fysiske Verden", som begge er bilagt denne betænkning, har udvalget overvejet den hidtidige strategi og er kommet til den konklusion, at den ikke slår til.

Udvalget anbefaler, at miljøindsatsen over for jordforureninger fremover skal rettes mod *at* forhindre fremtidig jordforurening, *at* overvåge den jordforurening, der sker, *at* hindre spredning af jordforurening, der giver yderligere miljøproblemer og *at* gennemføre en hurtig, målrettet og effektiv adskillelse af mennesker og grundvand fra eksisterende forurening.

Det offentliges indsats, der hidtil i høj grad har bestået i undersøgelser af muligt forurenede grunde med efterfølgende registreringsbe-

slutninger, skal således i fremtiden i højere grad målrettes til at gennemføre en hurtig beskyttelse af mennesker og miljø.

Principperne for tilrettelæggelsen af miljøindsatsen over for jordforureninger skal efter udvalgets opfattelse være:

- Indsatsen over for forurenede jord skal først og fremmest gennemføres af den, der har forårsaget forureningen og skal ske efter et genopretningsprincip og under respekt af proportionalitetsprincippet.
- Den offentlige indsats over for forurenede jord skal målrettes i forhold til de mennesker og det miljø, man ønsker at beskytte.
- Den offentlige indsats skal sikre, at forurening af den fremtidige drikkevandsressource forebygges.
- Grundvandstruende jordforureninger udenfor de særlige drikkevandsområder betragtes principielt som et forsyningsmæssigt problem.

Endelig anbefaler udvalget følgende:

- Den offentligt finansierede indsats skal sikre hensynet til sundheden for de mennesker, der anvender allerede forurenede arealer.
- Den offentligt finansierede indsats skal tilrettelægges efter den nuværende arealanvendelse samt forureningens omfang og intensitet.
- Ved ændring af en arealanvendelse til mere følsom arealanvendelse skal indsatsen derimod tilrettelægges efter den fremtidige anvendelse og betales af den, der foranstalter ændringen.

Sammenfattende betyder den nye, differentierede strategi, at det - trods erkendelsen af, at problemerne om jordforurening er langt mere udbredt end hidtil antaget - vil være muligt at tilvejebringe en forbedret sikring mod samfundsmæssige skadevirkninger for grundvandsressourcen og menneskers sundhed.

Der henvises i øvrigt til kapitel 4.

Kortlægning

Udvalget finder, at den hidtidige *kortlægning* skal udbygges og lovfæstes. Udvalget foreslår, at der skal gennemføres en forureningskortlægning, suppleret med en følsomhedskortlægning. Følsomhedskortlægningen består i en udpegning dels af områder med særlige drikkevandsinteresser, dels af arealer med nuværende, følsom arealanvendelse.

Kortlægningerne skal anvendes som grundlag for:

- Tilrettelæggelse af den offentlige oprensningsindsats
- Vejledning af grundejerne og grundlag for fastsættelse af generelle regler og konkrete afgørelser for at sikre, at den nuværende anvendelse af arealer sker på en miljømæssig forsvarlig måde.
- Sikring af sundhed og miljø ved byggeri og ændret anvendelse af forurenede arealer.
- Styring af jordstrømme, således at der ikke ved jordflytninger skabes nye miljøproblemer.

Forureningskortlægningen skal i princippet omfatte alle forureninger, uanset hvordan og hvornår disse er opstået. Arealer, der er forurenede som følge af trafikbelastning eller anden luftbåren forurening, ligesom nyere forureninger, der ikke hidtil har været systematisk kortlagt, skal således omfattes.

Den hidtidige forureningskortlægning har været administrativt meget ressourcekrævende, fordi enhver kortlægning skulle følges op af en omfattende myndighedsindsats (typisk egentlige undersøgelser og analyser af jordprøver). Et sådant system indebærer den fordel, at grundejeren i højere grad er sikret mod værditab, som ikke følger af den faktiske forureningstilstand på ejendommen, men samtidig den ulempe, at dette system er overordentligt ressourcekrævende for myndighederne.

Et flertal i udvalget foreslår ud fra en samlet afvejning, at det fremtidige kortlægningssystem skal gennemføres på baggrund af eksisterende viden og efter centralt fastsatte retningslinier. Kun på denne måde kan borgere og myndigheder løbende agere hensigtsmæssigt og dermed afskære eksponering og undgå spredning af forureninger, og ejendomsmarkedets reaktioner vil være funderet på systematiske myndighedsoplysninger. Kortlægningen skal derfor også være offentlig tilgængelig.

Retsvirkningerne af forureningskortlægningen skal efter udvalgets opfattelse, differentieres, afhængig af den risiko, som forureningen skønnes at indebære. Det foreslås derfor, at forureningskortlægningen omfatter tre områdetyper (lettere forurenede, væsentligt forurenede og restområdet, der formodes ikke at være forurenede).

Udgangspunktet er, at grundejeren som i dag kan fortsætte sin hidtidige, lovlige anvendelse af arealerne.

I det væsentligt forurenede område finder udvalget, at der skal være mulighed for visse, begrænsede indgreb over for grundejeren,

således at det sikres, at der hurtigt kan etableres den forudsatte beskyttelse af menneskers sundhed, suppleret med den offentlige oprensningsindsats, der måtte være påkrævet i forhold til den nuværende arealanvendelse.

Udvalget foreslår derfor, at der skal være mulighed for at påbyde begrænsede handlepligter (græs- eller flisebelægning af bar jord, fast bund i sandkasser m.v.) på alment tilgængelige, udendørs arealer og udendørs arealer på parcellusejendomme og kolonihaver, såfremt den aktuelle anvendelse af haverne begrundes dette.

Herudover skal der være mulighed for at nedlægge forbud for ejendomme med følsom anvendelse (boliger m.v.) mod eksempelvis længerevarende ophold i kældre med dokumenterede indeklima-problemer. Er der egentlige indeklima-problemer i selve boligen som følge af jordforurening, må dette problem løses via den offentlige indsats. For erhvervsejendomme skal den nødvendige regulering ske via bygge- og/eller arbejdsmiljølovgivningen.

I det væsentligt forurenede område foreslår udvalget, at det som hidtil skal være grundejeren, der bekoster de nødvendige foranstaltninger, der måtte følge af, at denne ønsker at ændre anvendelse til mere følsom arealanvendelse, ønsker at opføre nyt boligbyggeri på boligejendomme, eller hvis en ny bygning ønskes placeret over en grundvandstruende jordforurening, eller på et areal med en afgrænset og koncentreret forurening ("hot spot"). De vilkår, en bygherre kan stilles over for, skal konkret afhænge af det planlagte projekt. Bygherren skal således rense op i et omfang, svarende til en tilsvarende offentlig indsats.

Udvalget har i den anledning påpeget, at det er væsentligt, at det igangsatte arbejde omkring fastlæggelse af generelle kriterier afsluttes hurtigt, således at kravene til en oprensning bliver mere forudsigelige.

De gældende regler om underretningspligt, når grundejeren konstaterer en forurening, og om byggestop, når en forurening konstateres under et byggearbejde, foreslås videreført og udvidet til at omfatte ethvert byggeri.

Som noget nyt foreslås indført en egentlig offentlighedsprocedure og særskilt underretning af berørte grundejere i det væsentligt forurenede område som led i kortlægningsarbejdet. Kortlægningen skal i øvrigt være en rullende proces, i takt med at man opnår ny viden om arealerne.

Udvalget foreslår, at grundejeren kan tilvejebringe nye oplysninger vedrørende ejendommen og dermed få kortlægningen revurderet. Der foreslås indført klageadgang over myndighedernes revurdering af sådanne sager. Et flertal foreslår, at der som hidtil ikke indføres

nogen generel klageadgang over kortlægningen. Som noget nyt foreslås tillige indført en klageadgang i sager om nybyggeri og ændret anvendelse og i sager om forbud mod anvendelse af kælderarealer m.v. ved indeklimaproblemer i bestående boliger m.v. Klager behandles af Miljøstyrelsen, og i større og principielle spørgsmål kan sagerne tillige indbringes for Miljøklagenævnet.

Samtidig foreslår et flertal i udvalget, at oplysningerne indføres i et register, der løbende opdateres, som f.eks. BBR, således at oplysningerne bliver umiddelbart tilgængelige for alle grundejere, købere, långivere o.lign., og umiddelbart anvendelige i myndighedernes sagsbehandling. Denne registrering skal afløse den hidtidige tinglysning.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at det foreslåede kortlægnings-system vil omfatte langt større områder end i dag og give et mere fuldstændigt og nuanceret billede af forureningstilstanden i landet. Dette, sammenholdt med den intensiverede indsats og differentieringen af kortlægning medfører efter udvalgets skøn, at værditabet vil blive mindre i forhold til i dag. Dette skøn er naturligvis behæftet med stor usikkerhed, og der er behov for løbende at følge prisniveauet på ejendomsmarkedet.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5.

Den offentlige indsats

Den samlede offentlige indsats kommer til at bestå af flere elementer.

Udvalget anbefaler, at der skal gennemføres en sammenhængende *overvågning af miljøtilstanden i jorden*. Denne overvågning skal bl.a. bestå i, at amterne samler oplysninger og anvender disse oplysninger som grundlag for kortlægningen. Overvågningen, som skal foregå løbende, bliver dermed et væsentligt element i selve kortlægningsopgaven.

Udvalget anbefaler, at den offentlige indsats, af hensyn til *grundvandsbeskyttelsen* koncentrerer sig i de områder med særlige drikkevandsinteresser, som udpeges i regionplantillæg 1997.

Udvalget har drøftet, hvorvidt der bør åbnes mulighed for en oprensningsindsats af hensyn til grundvandet uden for disse områder.

Ud fra en samlet afvejning foreslår udvalget, at der i særlige tilfælde skal være mulighed for en offentlig indsats af hensyn til grundvandet uden for de særlige drikkevandsområder, idet udvalget forudsætter, at ministeren med sit indseende med amternes indsats via årlige indberetninger sikrer, at den generelle prioritering kan fastholdes.

Udvalget anbefaler, at den offentlige indsats af hensyn til arealanvendelsen koncentrerer sig til forurenede arealer med en aktuel, følsom anvendelse, som f.eks. boliger, institutioner m.v., hvor forureningen indebærer en aktuel arealanvendelseskonflikt. Dog vil også for eksempel egentlige "hot spots", også kunne prioriteres. Ved "hot spots" forstås arealer med væsentligt forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer.

Udvalget anbefaler, at indsatsen i høj grad differentieres efter hvilke aktuelle miljøproblemer, der skal imødegås. Der kan således blive tale om generelle anbefalinger vedrørende forsvarlig adfærd (for eksempel i haver). Der kan som nævnt også blive tale om generelle krav eller konkrete påbud for at imødegå miljøproblemet, for eksempel ved at myndighederne fastsætter krav om afskærmning (fliser m.v.) eller forbud mod længerevarende ophold i kældre med indeklimaproblemer m.v. Og endelig skal der kunne iværksættes en egentlig oprensning, hvor der er en aktuel miljø- og sundhedsmæssig risiko, som i den konkrete situation mest hensigtsmæssigt imødegås ved hel eller delvis oprensning.

I særlige tilfælde, nemlig hvor en oprensning er uforholdsmæssig dyr i forhold til ejendommens markedspris, eller hvor der er sikkerhedsmæssige risici, der ikke kan afhjælpes i rimeligt omfang, foreslås adgangen til at opkøbe ejendomme videreført.

For at sikre, at prioriteringen af den offentlige indsats målrettes og koordineres, anbefaler udvalget, at ministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere prioriteringskriterier.

Udvalget forslår, at der årligt skal udarbejdes en *indsatsplan* for hvert amt, der viser, hvorledes problemerne samlet set forventes håndteret over en årrække i amtet, herunder en rækkefølge for de nødvendige undersøgelser og oprensninger. Med planen skal den offentlige indsats tilrettelægges, prioriteres og offentliggøres i en integreret sammenhæng med de økonomiske ressourcer, amtsrådet afsætter til området.

Angående *værditabsordningen* foreslår udvalget denne adgang bevaret for boligejere til, mod en egenbetaling, at få ret til en hurtig, offentlig finansieret oprensning. Udvalget finder således, at der fortsat kan være et sådant værditab på boligejendomme, at dette tilsiger en fortsættelse af ordningen. De gældende principper for ordningen foreslås derfor videreført i uændret omfang. Det vil således som hovedregel alene være ejendomme, der placeres i den mere forurenede kortlægningszone, der vil kunne gøre brug af ordningen. En forudsætning vil således som hidtil være, at der er en miljømæssig begrundelse for en oprensning, men fastlagt efter de nye kriterier for nødvendig oprensning.

Der henvises i øvrigt til kapitel 6.

Det fremgår af rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" at der er delte meninger om, hvorvidt den bestående retstilstand medfører, at adressaten for et påbud skal være erstatningsretligt ansvarlig (det vil typisk sige have handlet uforsvarligt).

Udvalget er enig i, at der ikke bør indføres et ubetinget grundejeransvar. Efter en samlet afvejning peger et flertal i udvalget (repræsentanter fra Amtsrådsforeningen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Naturfredningsforening, Finansministeriet, Justitsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Entreprenørforeningen og Foreningen af Jordrenserne, Skatteministeriet, Ellen Margrethe Basse og Miljøstyrelsen) på, at en påbudsmodel med ubetinget forureneransvar i øvrigt bør begrænses til at omfatte forurening, der stammer fra erhvervsmæssig eller offentlig aktivitet samt forurening fra olietanke, der anvendes ved opvarmning af boliger.

Udvalget har forelagt spørgsmålet om en forsikringsordning i forbindelse med en sådan påbudsmodel for Assurandør-Societetet, men det har ikke inden afslutningen af udvalgsarbejdet være muligt endeligt at afklare, hvorvidt branchen kan etablere sådanne forsikringsordninger.

Nogle af udvalgets medlemmer finder, at en påbudsmodel med ubetinget forureneransvar kun kan accepteres, hvis det er muligt på rimelige vilkår at afdække det ubetingede ansvar gennem en ordning baseret på forsikringsprincipper. Disse medlemmer lægger afgørende vægt på, at uskyldige borgere og virksomheder, ikke bør kunne rammes individuelt på en måde, der kan være økonomisk ødelæggende for de pågældende.

Andre af udvalgets medlemmer finder, at samfundets interesse i en effektiv forureningsbekæmpelse må tillægges en sådan vægt, at det ubetingede forureneransvar under alle omstændigheder bør gennemføres.

Det nævnte flertal i udvalget er imidlertid enige om, at den ovenfor nævnte påbudsmodel med ubetinget forureneransvar i kombination med en ordning baseret på forsikringsprincipper er den løsning, der ud fra såvel retssikkerhedsmæssige som effektivitetsmæssige hensyn bør gennemføres. Der må i givet fald være tale om en forsikring, som til en rimelig præmie i praksis dækker udgifterne ved efterlevelsen af et påbud om oprensning. Udvalget har alene drøftet spørgsmålet om en obligatorisk ordning for så vidt angår olietanke, som anvendes ved opvarmning af boliger, jfr. pkt. 7.8.3.

Et mindretal (repræsentanten fra Dansk Industri) finder, at ønsket om at lette myndighedernes mulighed for at pålægge forureneren at rydde op kan imødekommes gennem en klar påbudsregel, der gør det til en betingelse for påbud, at forureneren kan bebrejdes den

forurening, der er sket som følge af en erhvervsmæssig aktivitet. Derved undgås det at påføre blandt andet et stort antal mindre virksomheder risiko for meget betydelige omkostninger, som alene er begrundet i et vidtgående objektivt ansvar. Endvidere vil en sådan lovfæstet påbudsadgang, der forudsætter, at forureneren har udvist uagtsomhed, efter mindretallets opfattelse tillige være bedst egnet til at fremme en miljøforsvarlig adfærd.

Et andet mindretal (repræsentanten for Realkreditrådet og Finansrådet) finder, at den beskedne forøgelse af antallet af oprensninger, som et ubetinget forureneransvar skønnes at bevirke, ikke retfærdiggør de vidtrækkende konsekvenser for den enkelte, som det ubetingede ansvar kan medføre. I en større sammenhæng kan der i øvrigt sættes spørgsmålstegn ved, om det foreslåede ubetingede ansvar og påbudsinstrumentet overhovedet kan bidrage væsentligt til at afhjælpe jordforurening. Dette mindretal kan således støtte en præcisering, forenkling og effektiv håndhævelse af ansvarsreglerne, men finder ikke, at der bør kunne udstedes påbud, hvor den enkelte virksomhed eller privatperson med sikkerhed intet kan bebrejdes, f.eks. fordi forureningen skyldes udefra kommende begivenheder som brand, hærværk eller lignende, eller hvor ufravigelige myndighedskrav er fulgt. Der henvises i øvrigt til, at ansvarsregler, der indebærer en risiko for væsentlige økonomiske skadevirkninger, kan have afsmittende virkning på nogle virksomheders finansieringsmuligheder.

Et tredje mindretal (repræsentanten for Advokatrådet) ønsker ikke at tage stilling til spørgsmålet om skærpelse af de gældende regler, idet er tale om et politisk valg, som det ligger uden for Advokatrådets rolle at tage stilling til. Dette mindretal finder, at klare regler bør regulere ansvaret for jordforurening. Samtidig henledes opmærksomheden på, at indførelse af en ubetinget handlepligt for en forurener på objektivt grundlag vil indebære en ikke ubetydelig skærpelse i forhold til nugældende regler om ansvar såvel i forhold til miljøbeskyttelsesloven som miljøerstatningsloven. Der vil således blive tale om vidtgående ansvarsregler, hvor virksomheder og til dels privatpersoner gøres ansvarlige for forureningsskader, som de ikke på nogen måde kan bebrejdes, og som skyldes udefra kommende begivenheder, f.eks. brand, hærværk, naturkatastrofer eller forurening, der er sket, selv om ufravigelige krav er fulgt.

Udvalget er opmærksom på, at forureninger ofte kan skyldes flere forurenere, eller at der er flere mulige forurenere til en og samme forurening. Udvalget foreslår i den anledning, at påbud skal kunne meddeles til alle forurenere, bortset fra den der kun har bidraget i ubetydeligt omfang. Kan det ikke klarlægges, hvem af flere mulige forurenere, der har forårsaget en forurening, kan påbud ikke meddeles.

Et flertal i udvalget foreslår ligeledes, at der indføres en hjemmel til under visse betingelser subsidiært at meddele påbud til udlejere. Den erhvervsrisiko, der ligger i en udlejning, skal således pålægges udlejer.

Udvalget har ligeledes drøftet, om en køber, der i fremtiden køber en forurenede ejendom, skal kunne påbydes en oprensning, hvis forurenningen ikke findes eller ikke kan betale (grundejeransvar). For en sådan regel taler, at køberen i hvert fald principielt kan sikre sig før købet ved at undersøge grunden og købe denne til en pris, der indregner forureningen. Imod taler bl.a., at det vil udløse flere forureningsundersøgelser i forbindelse med ejendomshandler, også i situationer hvor der ikke er rimelig anledning hertil - samt at dette yderligere vil vanskeliggøre handel med forurenede ejendomme.

Ud fra en samlet afvejning, hvori også indgår, at køberen af en forurenede grund som oplyst af Skatteministeriet vil skulle beskattes af værdistigningen på en ejendom efter en offentlig bekostet indsats, finder udvalget ikke, der bør indføres regler om påbud over for købere af forurenede ejendomme.

Dog finder et flertal i udvalget, at påbud skal kunne rettes mod en køber, hvis påbudet var varslet eller meddelt allerede på erhvervsestidspunktet, uanset om der er tale om køb af en virksomhed i drift. Det forudsætter dog, at sælger var eller kunne forpligtes til at efterkomme påbudet, og at køber var eller burde være bekendt hermed.

Udvalget har overvejet, hvilke regler der bør gælde for forureninger, der allerede er sket på tidspunktet for en ny lovs ikrafttræden, idet udvalgets overvejelser om påbudsgrundlaget i princippet gælder ligefuldt, uanset forureningens alder. Spørgsmålet om myndighedernes adgang til at meddele påbud efter de gældende bestemmelser giver anledning til tvivl. Da anvendelsen af samme regler for fremtidige og allerede skete forureninger kan rejse væsentlige betænkeligheder med hensyn til at lovgive med tilbagevirkende kraft, foreslår udvalget, at de eksisterende påbudshjemler i miljøbeskyttelsesloven finder anvendelse som hidtil for allerede sket forurening. Et flertal i udvalget foreslår dog samtidig, at miljøbeskyttelseslovens påbudsbestemmelser suppleres med visse af jordforureningslovens bestemmelser, om bl.a. påbud på fremmed grund og påbud til købere, jfr. ovenfor.

Det må overlades til praksis at fastlægge omfanget af myndighedernes bevisbyrde i tilfælde af tvivl om forureningens datering. Er forureningen sket både før og efter lovens ikrafttræden, finder de nye regler anvendelse, hvis miljømyndigheden kan godtgøre, at den væsentligste del af forureningen er sket efter lovens ikrafttræden.

Der er ligeledes enighed i udvalget om, at de nye regler skal muliggøre påbud til forurenere, også selv om disse ikke har rådighed over den forurenede ejendom, for eksempel fordi ejendommen er solgt, eller forureningen har bredt sig til naboejendommene. Såfremt grundejeren modsætter sig undersøgelser eller oprensning, skal der kunne meddeles påbud til grundejeren om at tåle denne oprensning ved forurenerens foranstaltning. Forurenere, subsidiært myndigheden, skal erstatte eventuelle skader eller andre væsentlige ulemper under oprensningsarbejdet.

Oprensningernes omfang ifølge påbud til forurenere skal som hidtil fastlægges ud fra genopretningssynspunktet. Dette er selvfølgelig underkastet et konkret skøn på grundlag af forvaltningsretlige grundsatninger. Proportionalitetsprincippet medfører således, at oprensningens omfang og de deraf følgende omkostninger skal stå i rimeligt forhold til det miljøproblem, der søges løst.

Udvalget har ligeledes overvejet særlige regler om identifikation mellem selskaber, selskaber og personer og mellem nærtstående. Der tænkes her på situationer, hvor en virksomhed har været drevet med vekslende selskaber og/eller personer, men hvor personerne bag selskaberne i vidt omfang er identiske, eller der består et meget nært forhold mellem personer (far/søn o.lign). Dette kunne begrunde en påbudsadgang til andre end den direkte forurenere, når virksomheden har skiftet ejer. Domspraksis har vist, at der i vist omfang består en sådan adgang til i omgælstilfælde at gøre identifikation gældende mellem private parter. Da et sådant forslag kan rejse væsentlige betænkeligheder i forhold til grundlæggende selskabsretlige regler, har udvalget imidlertid afstået fra at foreslå sådanne regler, men henvist til, at spørgsmålet må finde sin afklaring i domstolspraksis.

Udvalget har peget på, at der er behov for tinglysning af påbud af en vis varig interesse, for eksempel et påbud om afværgepumpning over en vis periode. Skifter ejendommen ejer, vil den nye ejer således fortsat skulle tåle, at denne afværgeindsats foregår på hans ejendom. Tilsvarende finder udvalget, at der er behov for tinglysning af de påbud, som kan gøres gældende overfor en køber af ejendommen.

Da påbud om undersøgelser og oprensning ofte er meget bebyrdenende for adressaten, foreslår udvalget endelig, at stort set alle afgørelser om påbud skal kunne påklages til ministeren (Miljøstyrelsen) og - i det omfang der er tale om sager af større eller principiel interesse - til Miljøklagenævnet.

Der henvises i øvrigt til kapitel 7.

Udvalget påpeger, at de gældende regler ikke er tilstrækkelige til at sikre, at jord, der flyttes, behandles og deponeres på en miljømæssig og samfundsøkonomisk optimal måde. Der mangler således klare definitioner af og grænseværdier for forurennet jord, hvilket har medført forskellige krav i de enkelte regioner. Der findes heller ikke færdigudviklede standardkrav til prøvetagning og analyser.

Udvalget peger på, at følgende overordnede principper bør lægges til grund ved jordflytning:

- Flytning af jord må ikke skabe nye forureningsproblemer.
- Disponering af jord må ikke indebære nogen risiko for den fremtidige vandforsyning.
- Reglerne om flytning af jord skal være administrerbare og enkle.

For at sikre disse principper foreslår udvalget, at enhver jordflytning (bortset fra bagateller) skal anmeldes til myndighederne.

Selve styringen af *jordstrømmene* foreslås at tage udgangspunkt i forureningskortlægningen, hvorved det sikres, at den miljømæssigt problematiske jord bliver identificeret uden at stille krav til omfattende analyser af de enkelte jordtransporter.

Udvalget anbefaler ligeledes, at der snarest muligt udarbejdes generelle retningslinier for anvendelsen af uforurennet og lettere forurennet jord til bestemte formål, når der er fastlagt kriterier for anvendelse af jorden.

Dette system foreslås suppleret med en kommunal anvisning af jord, som ikke anvendes i overensstemmelse med disse generelle regler. Den kommunale anvisningsret og -pligt, som findes i miljøbeskyttelseslovens regler om affald foreslås udvidet, således at den omfatter al jord, uanset denne er forurennet.

Kravene til behandlingsanlæggene skal som hidtil fastsættes ved hjælp af godkendelsessystemet i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Efter gældende regler er det ikke den anvisende myndighed, men den myndighed hvor jordrensningsanlægget er beliggende, der skal fastlægge kravene og føre tilsynet. Dette system fastholdes i overensstemmelse med grundlæggende forvaltningsretlige principper om myndighedernes stedlige kompetence. Dette berører dog ikke kommunernes mulighed for på privatretligt grundlag at kontrollere, at anlæggene opfylder kontraktmæssige forpligtelser.

Det har imidlertid i udvalget være fremført, at dette system ikke sikrer, at jord renses som forudsat ved anvisningen. Der stilles således ikke i dag krav til det produkt eller den metode, som jordrensningsanlæggene producerer eller anvender. Udvalget har i

denne sammenhæng peget på, at man kunne indføre krav om certificering af jordrensningsanlæggene. Udvalget opfordrer til, at der etableres den fornødne lovhjemmel til, at der kan fastsættes regler, som sikrer, at jorden behandles og renses efter nærmere retningslinier, og som muliggør krav om certificering.

Udvalget foreslår endvidere de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven præciseret, således at det fremgår, at deponering af jord enten kan ske efter generelle retningslinier eller efter en forudgående kapitel 5-godkendelse.

I de fleste tilladelser til råstofgravning er fastsat vilkår om, at der kun må tilføres ren jord som led i efterbehandlingen. Af hensyn til beskyttelsen af de særlige drikkevandsområder, foreslås et generelt forbud i disse områder mod deponering af fyldjord i råstofgrave, hvadenten jorden er forurenet eller ej. Dette skyldes, at også deponering af uforurenet jord i store mængder kan udgøre en forureningsrisiko. For råstofgrave, hvor der sker en igangværende retabletering med ren jord foreslås fastsat en frist for ophør med tilledningen af jord, således at de berørte ejere får mulighed for at afvikle igangværende kontrakter om at aftage jord.

I alle andre råstofgrave er der som nævnt allerede i dag et vilkår om, at jord, der modtages som led i efterbehandlingen, skal være ren. Udvalget forudsætter i øvrigt, at i det omfang forurenet jord ønskes deponeret i råstofgrave, kan dette alene ske efter en konkret vurdering, der sker som led i den nødvendige kapitel 5-godkendelse. Reglerne skal sikres efterlevet via stikprøvekontrol i alle led, herunder transportleddet via en følgeseddelordning.

Udvalget har endelig anbefalet, at spørgsmålet om affaldsafgiftssystemet vedrørende forurenet jord tages op i en bredere sammenhæng.

Der henvises i øvrigt til kapitel 9.

Generelt

Udvalgets samlede forslag indebærer en målrettet indsats i forhold til de grundvandsressourcer, som udpeges til at dække den fremtidige drikkevandsforsyning, idet udvalget har anbefalet, at der først og fremmest sættes ind mod de grundvandstruende forureninger, som ligger indenfor områderne med særlige drikkevandsinteresser.

Forslaget betyder samtidig, at der iværksættes en hurtig og målrettet indsats overfor de aktuelle arealanvendelseskonflikter (forurenede arealer, der anvendes til boliger, institutioner m.v.), således at de på kort sigt elimineres. Det hidtidige system har vist sig tungt i forhold til arealanvendelseskonflikter, og med forslaget bortfalder registrering og afløses i stedet af en kortlægning. Indsatsen koncentrerer og intensiveres de steder, hvor problemet er størst, mens indsatsen i de lettere forurenede områder bliver mere ekstensiv.

Udvalget har påpeget behovet for, at der på tidspunktet for jordforureningslovens ikrafttrædelse foreligger udfyldende regler om kommunernes og amternes administration af loven, herunder retningslinier for kortlægning af og indsatsplan i forhold til forurenede arealer.

Herudover indeholder betænkningen i kapitel 3 en kortfattet gennemgang af andre landes lovgivning på området og af EU-regler, og i kapitel 8 en række mere detailprægede tværgående spørgsmål.

Som følge af den mere målrettede indsats forventes udgifterne til oprensning også at blive mindre end de hidtidige skøn. De offentlige udgifter skønnes således at blive ca. 8 mia. kr. til oprensning m.v. af den eksisterende forurening. Herudover forventes det, at der også i fremtiden - i mindre omfang - kan opstå forureninger, hvor oprensningen må bekostes af det offentlige, fordi forureneren ikke kan identificeres eller ikke råder over de nødvendige økonomiske midler. Også omkostningerne til de frivillige oprensninger forventes at blive lavere. Derimod vil den øgede adgang til at meddele påbud til forurenere betyde en forøgelse af udgifterne for erhvervslivet i fremtidige forureningssager. Skønnene er behæftet med stor usikkerhed.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10.

Som det fremgår af dette kapitel, er der ikke enighed i udvalget på en række punkter. Selve mindretalsudtalelserne er gengivet i de respektive kapitler.

Udover de mindretal, der er nævnt i dette kapitel, er der afgivet en række særudtalelser til de mere detaljerede problemstillinger. Disse er ligeledes alene gengivet i de respektive kapitler.

Kapitel 2

Den hidtidige indsats over for jordforureninger

2.1 Indledning

Baggrunden for nedsættelsen af jordforureningsudvalget, var en bred enighed om, at den gældende regulering og den hidtidige indsats på området ikke virkede fuldt ud hensigtsmæssigt, hverken i forhold til gamle forureninger eller forureninger, indtrådt efter den almindelige miljølovgivning blev iværksat i 1970'erne. Udviklingen i reguleringen af jordforurening er nærmere beskrevet i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden", hvortil der i øvrigt henvises.

2.2 Udviklingen i regulering m.v. af jordforureninger

2.2.1 Offentlig regulering

Miljøbeskyttelsesloven

Historisk set iværksattes der først nærmere regulering af jordforureningsområdet med vedtagelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1973. Hovedsigtet med loven var en forebyggende indsats mere end en regulering af myndighedernes kontrol- og indgrebsmuligheder. Man forventede, at der hermed ville være etableret et regelsæt, der forhindrede jordforurening i nævneværdigt omfang. Erfaringerne fra tilsynsmyndighedernes arbejde viste dog, at man også efter ikrafttrædelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1974 måtte konstatere forekomster af sådanne forureninger.

Siden er miljøbeskyttelsesloven på flere områder ændret for at imødegå problemerne på jordforureningsområdet, senest ved indførelsen af den nye § 84 a, hvorefter miljømyndighederne ved større forureninger af fremmed grund med grundejerens samtykke kan genoprette den hidtidige tilstand.

Kemikalieaffaldsdepotloven, affaldsdepotloven og værditabsloven

Miljøbeskyttelsesloven var ikke udformet med henblik på at regulere indsatsen overfor gamle jordforureninger, hvor man ikke kunne påbyde en forurener at rydde op.

Cheminova-sagen på Harboøre Tange udløste en sådan lovgivning. I 1983 vedtog Folketinget Lov om kemikalieaffaldsdepoter, hvorefter det offentlige finansierede en oprydningsindsats på de gamle forureninger. Dengang regnede man med, at der var 500 depoter. Det offentlige skulle kortlægge sådanne depoter og siden rydde op i prioriteret rækkefølge. Man vurderede, at det ville koste ca. 400 mio. kr., og at det kunne klares på 10 år. Loven forudsatte, at myndighederne skulle søge at gøre regres for de afholdte udgifter, hvor der

var en ansvarlig forurener. I bemærkningerne til loven fremhævedes det dog, at en række faktiske og juridiske forhold kunne gøre sådanne regreskrav besværlige, eller ligefrem umulige at gennemføre. Bag loven lå således en erkendelse af, at nedgravningen af kemikalier kunne være sket i overensstemmelse med den daværende viden - i nogle tilfælde endda med myndighedernes godkendelse.

På baggrund af Affaldsudvalgets betænkning fra 1987 blev kemikalieaffaldsdepotloven i 1990 efterfulgt af affaldsdepotloven. Loven medtog også olie- og benzinforureninger, lossepladser m.v. og det skønnedes, at der skulle ryddes op på ca. 6000 depoter. Det vurderedes at ville vare 30 år og koste 8 mia. kr.

I amternes og Miljøstyrelsens depotredegørelse fra 1993 talte man 10.700 affaldsdepoter, og det offentliges oprydningsindsats blev estimeret til 12 mia. kr. Den samlede indsats på området blev anslået til en pris af 22-24 mia. kr ved en indsats over 30-50 år.

I 1993 blev en værditabslov gennemført som følge af, at ejendomsmarkedet - især for parcelhuse - begyndte at reagere med lavere priser på forurenet jord. Værditabsloven indførte et system, så bolig-ejere mod en egenbetaling kunne få fremrykket en offentlig betalt oprydning.

2.3 Udviklingen i den offentlige og den private indsats

2.3.1 Den offentlige indsats

Den offentlige indsats er i forbindelse med administrationen af affaldsdepotloven tilrettelagt på grundlag af en kortlægning af jord- og grundvandsforureningerne, og opgaven er udført af amterne med bistand fra kommunerne. Selve kortlægningen er ikke formaliseret i affaldsdepotloven, men er en forudsætning for, at amterne kan gennemføre registreringer. En nærmere gennemgang af kortlægningen er beskrevet i kapitel 2 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden". Antallet af kortlagte grunde udgjorde i 1995 ca. 27.000.

Kortlægning

Registrering og afværgeforanstaltninger

Grundlaget for prioriteringen af den offentlige oprensningsindsats har været amternes registreringer af de kortlagte grunde, og amterne har frem til 1993 foretaget registreringer, primært på baggrund af historisk materiale. Efter 1993 er der gennemført egentlige forureningsundersøgelser af de kortlagte grunde. En nærmere beskrivelse af amternes praksis omkring registrering findes i kapitel 2 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden". Det skønnes, at amterne pr. 1.1.1995 har gennemført ca. 3.900 tekniske undersøgelser af kortlagte grunde med henblik på registrering, og at ca. 1/3 af disse registreringsundersøgelser har ført til registrering. I alt er der i dag registreret ca. 3000 lokaliteter.

Efter den statslige prioritering af oprensningsindsatsen, er de konkrete oprensninger gennemført - efter godkendelse af Miljøstyrelsen - af amterne. Der er pr. 1.1. 1995 gennemført godt 200 offentligt finansierede afværgeforanstaltninger efter affaldsdepotloven på registrerede depoter, og ca. 1/4 af disse har ført til afmelding.

Efter værditabsloven er der indtil 1.1.1996 ialt meddelt 73 tilsagn om undersøgelser og oprensninger. 12 oprensningsprojekter er afsluttet.

2.3.2 Den private indsats

Den private indsats består dels af oprensninger, som er gennemført på baggrund af miljømyndighedernes påbud, og dels af frivillige oprensninger. Derudover har Oliebranchens Miljøpulje, DSB og Forsvaret iværksat større planer for og gennemført frivillige oprensninger, jf. nedenfor.

Frivillige oprydninger

Der iværksættes en del frivillige oprydninger, hvor der ved frivillige oprydninger forstås oprydninger på både registrerede og på ikke-registrerede ejendomme. Indtil 1.1. 1995 er der gennemført ca. 235 frivillige oprydninger på registrerede ejendomme, mens tallet for gennemførte oprydninger på ikke-registrerede ejendomme ikke er kendt. Dog antages det, at der sker i størrelsesorden 140-200 frivillige oprensninger pr. år.

Oliebranchens Miljøpulje

Det administrative grundlag for Oliebranchens Miljøpulje er en frivillig aftale, som blev indgået den 21. december 1992 mellem Oliebranchens Fællesrepræsentation, Kommunernes Landsforening, Amdtsrådsforeningen i Danmark, Københavns og Frederiksberg kommuner og Miljøstyrelsen. Formålet med aftalen er - indenfor en overskuelig årrække - at rense forurenede grunde, hvor der ligger eller har ligget benzinstationer. Selve ordningen er en måde at organisere en række frivillige oprydninger.

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

Aftalen omfatter nedlagte detailsalgsanlæg for benzin, og nuværende detailsalgsanlæg, som påtænkes lukket, og som er tilmeldt inden udgangen af 1995. Det er kommuner og amter, der indsender forslag til projekter om oprydning, når der er tale om nedlagte anlæg.

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. Miljøstyrelsen har formandskabet for rådet. Derudover er der i styrelsen oprettet et sekretariat, som forbereder sagerne til prioritering i Rådet.

Aftalen har nu fungeret i næsten 3 år. Samlet er der indsendt ca. 1.000 forslag, Miljøpuljerådet har i de 3 år sendt 418 projekter videre til Oliebranchens Miljøpulje med henblik på oprydning. Pr. den 31. juli 1995 var ca 200 projekter afsluttet.

DSB's oprensningsplan

DSB har også organiseret frivillige oprensninger efter jordforureninger. DSB har oplyst, at man i 1992 udarbejdede en samlet miljø-handlingsplan for hele koncernen, "Fart i miljøet", der også omfatter en plan for oprensning efter gamle jordforureninger.

DSB har afsat 15 mio. kr. om året til en frivillig oprensningsindsats baseret på en miljømæssig prioritering. Oprensningsniveauet fastlægges i samarbejde med miljømyndighederne.

DSB har på baggrund af tilgængelige oplysninger udarbejdet en liste med ca. 1.550 lokaliteter, hvor der har været en muligt forurenende aktivitet.

DSB har i samarbejde med en rådgiver udarbejdet et prioriterings-system, hvor prioriteringen er baseret på forskellige parametre, herunder truslen mod grundvandsinteresser og forureningens formodede omfang. Det er efter dette prioriteringssystem, der foretages en udvælgelse af et antal forurenede grunde. Herefter udarbejdes der en risikovurdering, som skal sikre, at den pågældende grund indplaceres korrekt på prioriteringslisten for den videre indsats. DSB har indtil nu gennemført 296 risikovurderinger.

Efter risikovurderingen gennemføres feltundersøgelser, som endelig skal danne grundlag for oprensningsindsatsen.

DSB tilrettelægger oprydningsplanen i samarbejde med amterne, og underretter amterne to gange årligt i takt med revision af planen. Derudover underretter DSB kommunen og amtet ved iværksættelsen af konkrete undersøgelser og konkrete afværgeforanstaltninger. På nu-værende tidspunkt er der iværksat 9 oprensningsprojekter, hvoraf ingen endnu er afsluttet.

DSB's jordforureningspulje dækker alene punktkilder, og nye forureninger finansieres ikke af puljen. Puljen bliver ikke brugt til oprensninger, hvor der skal udføres byggeri eller oprensning af et areal, der skal sælges. Sådanne oprensninger finansieres enten af DSB's anlægsbevillinger eller finansieres i forbindelse med salget af det pågældende areal. Jordforureningspuljen dækker ikke forurenede arealer, som DSB ikke længere ejer.

Har en forurening bredt sig til naboarealer, kan oprydning af forureningen dækkes af jordforureningspuljen, såfremt betingelserne er tilstede. Det vil sige, at der ikke er tale om en ny forurening, at det er DSB, der er forurenere, og at forureningen af DSB vurderes at udgøre en risiko for mennesker eller miljø. I andre tilfælde, for

eksempel hvor en lejer har forurennet et DSB-areal, dækker jordforureningspuljen ikke. DSB vil i sådanne situationer lade forureneren betale, hvis dette er muligt.

Forsvarsministeriets oprydningsplan

Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarsministeriet i 1993 vedtog en miljøstrategi, som også indeholder et punkt, hvorefter Forsvarsministeriet "..... vil foretage oprydninger, herunder eventuelle naturgenopretninger, dels efter tidligere forureninger, dels løbende og i forbindelse med rømning af arealer". Af miljøstrategien fremgår, at Forsvarsministeriet overordnet vil prioritere den afhjælpende og forebyggende indsats særligt mod sikring af grundvandsinteresserne.

Forsvarsministeriet har gennem en årrække foretaget en kortlægning af de påvirkninger af miljøet, som forsvarets aktiviteter har medført. Forsvaret har herunder iværksat et kortlægningsarbejde omkring jord- og grundvandsforureninger på forsvarets anlæg og arealer. Denne kortlægning har vist, at jordforureningerne i mange tilfælde har deres oprindelse helt tilbage fra anden verdenskrig. Forureningerne består af olie og kemikalier, ligesom det har vist sig, at blyindholdet i kuglefang fra skydebaner overskrider grænseværdien for blyindhold i jord.

Krumtappen i Forsvarsministeriets Miljøstrategi er indførelsen af miljøledelse overalt i forsvaret; miljøledelse som system forventes fuldt implementeret med udgangen af 1997. Et væsentligt element i Forsvarets Miljøledelsessystem er gennemførelse af miljømæssige tilstandsvurderinger på alle forsvarets etableringer.

Med dette nye værktøj forventer forsvaret allerede ved udgangen af 1996 at være i stand til på alle niveauer at foretage de nødvendige miljømæssige vurderinger, således at fortidens fejl kan undgås. Samtidig vil forsvaret bedre blive i stand til på et meget tidligt tidspunkt at begrænse forurening; m.a.o. at begrænse forurening allerede ved kilden.

Forsvaret har i samarbejde med amter og kommuner gennem mere end 10 år gennemført systematiske undersøgelser og oprydninger, især på flyvestationerne. Disse aktiviteter fortsættes og forventes intensiveret som følge af det større detailkendskab og den større agtpågivenhed, som forsvarets etableringer lokalt opnår ved implementeringen af miljøledelse. Forsvaret forventer, at et samlet overblik over de af forsvarets arealer, hvor der kan være potentielle forureninger, vil kunne opnås ved afslutningen af den kortlægning, der bl.a. gennemføres via indførelsen af miljøledelse, og som forventes at strække sig over den kommende årrække. På baggrund af kortlægningen vil der kunne tages stilling til eventuel gennemførelse af mere tekniske undersøgelser.

Forsvaret har - i perioden fra offentliggørelsen i 1993 af Forsvarsministeriets Miljøstrategi - indtil videre foretaget feltundersøgelser på ca. 200 lokaliteter.

De opnåede undersøgelsesresultater har på nuværende tidspunkt ført til, at der er iværksat afværgeforanstaltninger på ialt 58 lokaliteter. Kun i de tilfælde, hvor forureningen er fjernet ved afgravning kan oprensningsprojektet betragtes som afsluttet, hvilket er sket i 47 tilfælde. Der er således 11 afværgeforanstaltninger i drift (oppumpning).

Forsvarets flyvestationer er alle placeret i områder, der indeholder betydelige grundvandsressourcer eller i områder med tilknytning til sårbare vådområder. Ved gennemførte miljøundersøgelser er det konstateret, at der i tidens løb er sket spild af brændstof, hvilket udgør en særlig trussel for grundvandet i disse områder.

2.4 Udviklingen i forhold til grundejere og virksomheder

I forhold til den enkelte grundejer eller den enkelte virksomhed, ikke mindst de mindre og mellemstore virksomheder, udgør jordforureninger ikke alene et miljø- og sundhedsmæssigt problem. Jordforureninger kan have afledte konsekvenser, der betyder, at der kan være andre hensyn at varetage end miljøet. Værditabsproblemet, der gav anledning til værditabsloven, er et konkret eksempel herpå. Det primære hensyn bag værditabsloven er ikke et miljøhensyn, men derimod hensynet til et stabilt marked for boligejendomme, hvor ordningen skulle sikre, at forurenede boligejendomme kunne sælges og belånes på rimelige vilkår.

Et andet eksempel er den uheldige konsekvens af den uklare retstilstand, som medfører, at der hverken er hjemmel til at påbyde den private grundejer at rense op eller hjemmel til for det offentlige at foretage en oprensning. Forureningen kommer dermed til at medføre et ikke uvæsentligt problem for grundejeren, som kommer til enten at leve med, at forureningen ligger hen, eller selv bekoste en oprensning.

De manglende grænseværdier og kriterier, gør, at virksomheder ikke på forhånd kan vide, hvor meget der skal renses op, for eksempel i forbindelse med et påbud om oprensning. Oprensningsniveauet fastlægges efter en helt konkret vurdering, og det er derfor svært for virksomheden på forhånd at beregne omkostningerne ved en oprensning. Den manglende ensartethed i kravene til opretningsniveau gælder også for de frivillige oprydninger, og virksomhederne er afskåret fra at kunne påklage de lokale myndighedernes forskellige opretningskrav. Faste kriterier og grænseværdier ville give de virksomheder, der forestår jordrensning, og grundejere, der betaler

for rensning, mere forudsigelige vilkår at planlægge og arbejde under.

For den enkelte grundejer bevirker det også en usikkerhed, at der ikke er faste kriterier for, hvornår man skal gribe ind over for en jordforurening. Det er usikkert, hvornår et areal skal registreres, og hvornår en egentlig indsats skal iværksættes, og det skaber en usikkerhed for grundejeren, som kan have svært ved frit at disponere over ejendommen.

Såvel kortlægningen, registreringerne som den endelige tinglysning har konsekvenser for den enkelte grundejer. Der sker ikke i dag en systematisk opsamling og videreformidling af informationer fra myndighederne til offentligheden om forureningstilstanden på ejendomme, som ikke er registrerede, eksempelvis kortlagte områder med tidligere forurenende aktiviteter og diffust forurenede arealer. Offentlighedens kendskab til jordforureninger vil derfor i flere tilfælde kunne bero på tilfældigheder. Men allerede ved kortlægningen opstår der på visse ejendomme værditabsproblemer, og den enkelte grundejer har ikke nogen vished for, om ejendommen ender med at blive registreret, og i sidste ende heller ikke nogen vished for, hvornår grunden bliver rensset op. Det offentliges begrænsede ressourcer og nødvendige prioritering er en væsentlig grund hertil. På samme måde har selve registreringen og tinglysningen konsekvenser for den enkelte grundejer, som i mange tilfælde må regne med, at der kan gå lang tid, inden en endelig afværgeforanstaltning iværksættes.

De afledte konsekvenser, herunder især værditabsproblemerne, har også betydning for långivers reaktioner, ligesom eventuelle købere kan have svært ved at vurdere ejendommens fremtidige anvendelsesmuligheder. De her nævnte negative konsekvenser har for erhvervssektoren betydning ikke mindst for de mindre og mellemstore virksomheder.

Dertil kommer endelig den økonomiske dimension, idet omkostningerne til en oprensning i de værste tilfælde kan overstige ejendommens værdi.

2.5 Miljømæssig status

Der konstateres i dag jordforureninger, som er sket efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. Antallet af forureninger falder i takt med, at tilsynet skærpes, navnlig i forbindelse med en kraftig skærpelse i slutningen af 80'erne.

I takt med kortlægningen og undersøgelsesarbejdet har det vist sig, at mange forureninger i byområder har en karakter, der vanskeligt kan beskrives som "punktkilder", men snarere som "fladeforure-

ninger", fordi det har vist sig, at både den pågældende grund, og alle omkringliggende grunde, er diffust forurenet. Det skønnes, at der i dag er ca. 14.000 forurenede grunde, og at det samlede areal, som er forurenet udgør ca. 900 km².

Indtil nu har man ikke i den samlede indsats været opmærksom på de mere diffuse forureninger. Ved flytning af den problematiske jord får det den konsekvens, at jordforureningen spredes, og dermed øger risikoen for, at nuværende og fremtidige grundvandsmagasiner forurenes.

2.6 Administrativ status

Underudvalget "Den juridiske Verden" har i sin rapport beskrevet og analyseret, hvorledes de relevante lovgivninger på jordforureningsområdet har virket.

Udvalget beskriver først og fremmest lovgivningen som fragmentarisk, idet reguleringen på området er udviklet i takt med den samfundsmæssige erkendelse af problemernes omfang. Til tider er reguleringen sket ad hoc for at få løst enkeltstående problemer.

2.6.1 Aldersbestemmelse af forureninger

Hovedlovene på området - affaldsdepotloven og miljøbeskyttelsesloven - er karakteriseret ved, at lovenes anvendelse er bestemt af, om forureningerne er opstået på den ene eller anden side af en tidsgrænse. Det giver såvel administrativt/økonomisk som miljømæssigt nogle uheldige konsekvenser. For det første kan det i visse tilfælde være teknisk vanskeligt og økonomisk byrdefuldt at aldersbestemme forureninger, og for det andet får myndighedernes skøn om forureningens alder betydning for størrelsen af de offentlige udgifter og den private grundejers økonomi og retsstilling.

2.6.2 Forskellige retlige reguleringer

De forskellige love indeholder forskellige retlige reguleringer. Affaldsdepotloven regulerer en systematisk og offentligt finansieret oprydning. Loven indeholder en arealregulering, der forhindrer, at der opstår nye miljø- eller sundhedsmæssige problemer, såfremt det forurenede areal ændrer anvendelse. Affaldsdepotloven indeholder ikke regler, der fastlægger oprydningens omfang eller regler, der regulerer bortskaffelsen og anvendelsen af den jord, som fjernes fra den forurenede grund.

Miljøbeskyttelsesloven bygger på forureneren betaler-princippet. Rækkevidden af dette princip er uklart. Miljøbeskyttelsesloven indeholder ikke en arealregulering, hvorefter myndighederne er forpligtet til systematisk at kortlægge de forurenede grunde, ligesom grund-

ejerer heller ikke er underlagt rådighedsbegrænsninger. I modsætning til affaldsdepotloven indeholder miljøbeskyttelsesloven ingen mulighed for at tinglyse forureninger.

2.6.3 Hvornår er der en pligt til oprensning?

Affaldsdepotloven indeholder ikke en forpligtelse for det offentlige til på et bestemt tidspunkt at foretage en oprensning af grunden, ligesom loven heller ikke indeholder bestemmelser, der fastlægger, til hvilket niveau en grund skal renses op. Det har affødt en del diskussioner om oprensningsniveauet, men efter den praksis, som Miljøstyrelsen har administreret loven efter, er oprydninger gennemført til et niveau, der afværger miljø- eller sundhedsmæssige problemer i forhold til den aktuelle anvendelse. Derimod fremgår det direkte af loven, at såfremt en grundejer ønsker at ændre anvendelsen af grunden, må en oprydning ske for grundejerens regning. For at begrænse det offentliges udgifter ved en senere oprydning, har det været Miljøstyrelsens praksis i visse tilfælde at stille skrappe krav til oprensningsniveauet ved frivillige oprydninger.

Efter miljøbeskyttelsesloven er det offentlige (tilsynsmyndigheden) kun forpligtet til at foretage en oprydning i de tilfælde, hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig forurening og forureningens udbredelse, jf. § 70, i miljøbeskyttelsesloven. Og der er i lovens § 84 a, hjemmel til at gribe ind i større og væsentlige forureningstilfælde på fremmed grund, f.eks. naboarealer, hvortil en forurening har bredt sig. Ellers forudsættes det, at myndighederne kun kan iværksætte selvhjælpshandlinger, hvor der forud er meddelt påbud til den ansvarlige forurener.

2.6.4 Påbudsmuligheder

Rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" konstaterer imidlertid, at myndighedernes muligheder for at gribe ind er klart begrænsede, fordi påbudshjemlerne i miljøbeskyttelsesloven ofte ikke finder anvendelse. Det skyldes for eksempel, at forureneren ikke længere har rådighed over arealet, at forureneren er gået konkurs eller, at forureneren ikke kan identificeres. Hertil kommer, at det er uklart, om påbud forudsætter, at der har været udvist uforsvarlig adfærd. I relation til at give påbud om undersøgelser og oprydninger har nogle domstolsafgørelser, afgørelser fra Miljøklagenævnet samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand vist, at hjemmelgrundlaget er uklart, og det har medført en generel tilbageholdenhed med hensyn til at anvende og håndhæve påbudsreglerne i jordforureningssager. Det uklare hjemmelgrundlag, herunder manglende stillingtagen til sammenhængen mellem påbudsreglerne og erstatningsretten, har afstedkommet, at bl.a. Miljøstyrelsen siden Rockwool-dommen har forudsat, at visse betingelser inspireret af erstatningsretten har skullet være opfyldt, for eksempel kravet om uforsvarlig adfærd hos forurener/grundejer. Det har betydet, at

påbudsbestemmelserne på det seneste er blevet administreret med tilbageholdenhed. I den forbindelse kan det tilføjes, at Miljøklagenævnet i et par sager har udtalt, at de formueretlige principper om culpa og forældelse er "usædvanlige elementer i en prøvelse indenfor et forvaltningssystem" .

2.6.5 Retsstillingen for køber og sælger

Rapporten konstaterer endvidere, at der ikke i miljøbeskyttelsesloven er taget stilling til, hvilken retsstilling køber og sælger har i forhold til, hvem det offentlige kan meddele påbud til, ligesom der heller ikke er taget stilling til, i hvilket omfang der kan meddeles påbud til en lejer, der har forurenet den lejede grund, men som ikke længere har rådighed over ejendommen, fordi lejeaftalen er opsagt.

Rapporten *konkluderer* således, at der i en række sager om nye forureninger hverken er hjemmel til at påbyde forurenere at rense op eller hjemmel for det offentlige til selv at foretage oprensning som en selvhjælpshandling, når der ikke er akut fare for forurening eller udbredelse af denne. Det konstateres, at en forurenet grund på den måde kan udgøre et uløst miljøproblem. Jord- og grundvandsforureninger vil kun blive rensed op af det offentlige, såfremt forureningen også er omfattet af affaldsdepotloven, og der i øvrigt er midler til oprensningen. Ellers skal der være tale om en så alvorlig akut trussel, at den er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 70 eller en forurening af større omfang på fremmed grund omfattet af lovens § 84 a.

2.6.6 Bortskaffelse af jord

For så vidt angår styringen af den forurenede jord, fra den fjernes fra forurenede arealer til den finder anvendelse som rensed jord eller slutdeponeres, sker dette ved forskellig lovgivning, herunder det kommunale anvisningssystem og affaldsdepotloven. Da der kun i begrænset omfang er fastsat grænseværdier og rensningskrav for forurenet jord, har det medført en uensartet administration, fordi de decentrale miljømyndigheder ved konkrete skøn kategoriserer den forurenede jord som henholdsvis *ren* eller *forurenet* jord. Endelig har de uklare regler medført, at en del forurenet jord er havnet i grusgravene, hvor det direkte kan forurene grundvandsmagasinet.

2.6.7 Værditab

Endelig har underudvalget "Den juridiske Verden" beskrevet problemerne omkring værditab, og rapporten konstaterer her, at registrerede og øvrige forurenede grunde giver et værditab for grundejerne, som forringer muligheden for afsætning, og giver risiko for lavere belåning hos realkreditinstitutterne. Det konstateres, at denne tendens er stærkere, når der er tale om boliger, end ved erhvervsjendomme.

Kapitel 3

Jordforurening i et internationalt perspektiv

3.1 Andre landes jordforureningsregimer

Ved årsskiftet 1994/1995 blev der foretaget en undersøgelse af diverse landes behandling og indgang til jordforureningsproblematikken. Primært Holland, men også Storbritannien, Belgien (Flandern), Tyskland, USA og Sverige blev undersøgt. Selvom landene angriber jordforureningsproblematikken forskelligt, kan visse tendenser og karakteristika dog fremdrages. (Se i øvrigt rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden", kapitel 11).

En sammenligning af dansk ret med forholdene i USA og Storbritannien må foretages under hensyntagen til den forskel, der er mellem den kontinentale og den angelsaksiske tradition. Denne forskellighed gør det vanskeligt at drage umiddelbare sammenligninger, men visse tendenser kan dog fremhæves.

3.1.1 Registrering og undersøgelser

De fleste lande har etableret en form for registrering samt knyttet forskellige retsvirkninger hertil - generelle eller konkret bestemte rådighedsbegrænsninger.

I Belgien arbejder man på en model, hvorefter registrering og undersøgelser er centrale elementer i reguleringen. Der er således etableret en pligt for private til at foretage undersøgelser af jordforholdene, dels i forbindelse med overdragelse af fast ejendom, og dels regelmæssigt ved visse erhvervsaktiviteter, herunder ved lukning. Udenfor disse situationer må det offentlige foretage og bekoste undersøgelserne. Siden 1980 er der foretaget en systematisk listning og registrering af forurenede arealer, således at der med udgangen af 1994 skulle være etableret et omfattende, systematisk register over forurenede arealer, herunder om eventuelle rådighedsbegrænsninger.

I forbindelse med overdragelse af fast ejendom udstedes et certifikat med angivelse af, om ejendommen er registreret eller ej, og det kræves, 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, er det tanken, at sælgeren blot på et eller andet tidspunkt skal foretage afhjælpning. Hvis der derimod er tale om ny forurening, skal der foretages afhjælpning straks. Hvis ejendommen ikke er registreret, men tilhører en af fem risiko-grupper, skal der foretages forureningsundersøgel-

ser, betalt af sælgeren. Hvis ejendommen ikke er registreret, foretages der 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 kan det ved visse andre transaktioner af potentielt forurenede jord (industri-områder) kræves, at der 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 sikkerhedsstillelsen.

3.1.2 Finansieringsovervejelser

Det er en generel tendens, at man ønsker, at forureneren eller de private aktører deltager i finansieringen - d.v.s. et gruppeansvarsprincip (Tyskland og Sverige) eller en markedsbaseret indfaldsvinkel (Storbritannien), der komplementerer forureneren betaler-princippet.

USA har således etableret den såkaldte Superfund, der finansierer de udgifter, de centrale myndigheder måtte have (vedrører de såkaldte højrisiko-arealer, hvor de centrale myndigheder (EPA) har ansvaret for afhjælpningen). Midlerne tilvejebringes fra råvareafgifter på olie og kemikalier og selskabsbeskatning af større overskud samt offentlige midler.

I Tyskland er der etableret forskellige industrifonde, der træder til og kollektivt forestår og betaler for afhjælpningen på "Altlasten" (industriarealer eller affaldsdepoter, hvor industriel aktivitet er ophørt), når den ansvarlige ikke kan findes, er insolvent eller fritaget fra ansvar. Med baggrund i de mange og store jordforureningssager i det tidligere Østtyskland (og en "Østtysk" fritagelsesklause) diskuteres p.t. indførelsen af en national affaldsskat, der primært skal finansiere afhjælpninger i dette område.

I Belgien finansieres selvhjælpshandlinger via en fond baseret på miljøskatter og -afgifter, og i Holland har man m.h.t. oprydning af igangværende industriareal, etableret støtte- og lånemuligheder samt straffelettelser i det såkaldte BSB-program.

3.1.3 Særlige foranstaltninger

Blandt andet i delstaten New Jersey i USA kræver myndighederne før overdragelse af industriejendomme, at sælgeren leverer dokumentation for, at ejendommen ikke er forurenede eller udarbejder en afhjælpningsplan samt stiller sikkerhed herfor.

I Holland har man etableret det såkaldte BSB-program for frivillige oprydninger af igangværende industrigrunde. Grundene er delt op i ti kategorier afhængigt af forureningsgrad, der afgør indenfor hvilke tidsrammer de enkelte undersøgelser og oprydninger skal være gennemført. Alle BSB-oprydninger forventes 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 sit ukendskab til forureningen på erhvervelsestidspunktet. Det forventes, at ordningen vil dække ca. 20 pct. af omkostningerne i forbindelse med oprydningarbejdet.

Det er tanken, at frivillige ordninger skal etableres i en lignende form vedrørende Forsvarsministeriets grunde, jernbanevirksomheder (privatiseret), lufthavne samt naturgasproducerende selskaber, ligesom man overvejer at etablere et system for obligatoriske undersøgelser i forbindelse med overdragelse af fast ejendom, inspireret af den amerikanske "New-Jersey-model", dog for en mindre målgruppe - formentlig forureningstunge/-risikable industrigrunde - som "startprojekt".

3.1.4 Påbud

Der kan spores en tendens til, at påbudsinstrumentet ikke baseres på et uagtsomhedskriterium - dog med modifikationer f.eks. for uskyldige boligejere. Dette er bl.a. begrundet i, at mange staters miljølovgivning fokuserer på en beskyttelse af miljøet ud fra forureneren betaler-princippet, og at dette princip er uafhængigt af, om der er noget at bebrejde forureneren. Manglende rådighed er generelt heller ikke til hinder for, at man kan mødes med et påbud.

Holland etablerer i deres nye jordbeskyttelseslov et objektivt ansvar for så vidt angår forureneren, grundejeren og lejereren. For grundejeren og lejereren er ansvaret dog modificeret, idet påbud ikke kan udstedes, hvis vedkommende ikke har haft juridisk forbindelse med forureneren, ikke har været involveret i forårsagelse af forureningen, og ikke havde kendskab til forureningen på erhvervelsestidspunktet. Uskyldige boligejere vil heller ikke blive mødt med påbud. Hvis adressaten for et påbud ikke i det væsentlige har forårsaget forureningen, men kun bidraget, kan påbud undgås ved delvis betaling af afhjælpning.

Som kort omtalt nedenfor, er der imidlertid rejst tvivl om rækkevidden af de offentligretlige påbudshjemler.

Også Tyskland opererer tilsyneladende i deres offentligretlige (føderale) politilov for så vidt angår industriarealer eller affaldsdepoter, hvor industriel aktivitet er ophørt ("Altlasten") med en offentligretlig påbudshjemmel på et objektivt grundlag - primært for

forurenerne, og subsidiært for grundejeren. I praksis udstedes der ikke påbud til uskyldige grundejere, og enslydende påbud kan ikke udstedes til flere. På grund af den meget uensartede delstatslige 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). I de foreløbige overvejelser indgår politilovens ansvarsregler, herunder at der gives adressaten mulighed for regres efter samme regler - d.v.s. mod forureneren eller ejeren/brugeren på et objektivt grundlag.

Sverige overvejer en kombination af forureneren betaler-princippet, med forureneren som primært ansvarlige og et fremtidigt objektivt grundejer/driftsherreansvar modificeret med proportionalitets- og betalingsevnebetragtninger. Det forventes, at uskyldige private boligejere undtages.

(I Belgien (Flandern) har man udover et registrerings- og undersøgelsessystem etableret en modificeret offentligretlig påbudsadgang baseret på en sondring mellem ny og gammel forurening - d.v.s. henholdsvis før og efter deres nye forureningslovs ikrafttræden. Hvis der er tale om ny forurening, eksisterer forpligtelsen til at foretage afhjælpning automatisk - d.v.s. uden forudgående påbud. Hvis der er tale om gammel forurening kræves derimod påbud. Påbud og den automatiske forpligtelse påhviler brugeren subsidiært ejeren af det areal, hvor forureningen er trængt ned i jorden. 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. Rådighed er ikke en betingelse.

Også Storbritannien har etableret en modificeret påbudsadgang, idet rette adressat for et påbud (eller betaling herfor) først og fremmest er forureneren - d.v.s. den, der forårsagede eller vidende tillod forureningen - subsidiært den nuværende ejer eller lejer, den uskyldige boligejer undtaget. For så vidt angår forurening, der er sket før overdragelse til den nuværende ejer, er ansvaret begrænset til kun at omfatte egen grund. I praksis modificeres ansvaret dog af den såkaldte "byrde-regel", hvorefter både erstatning efter selvhjælp og et offentligretligt påbud skal fastsættes under hensyntagen til den byrde, dette vil påføre den pågældende. Dette indebærer, at der reelt er økonomiske begrænsninger med hensyn til erstatningskravets henholdsvis påbuddets omfang. Solidarisk ansvar accepteres ikke. Rådighed kan etableres via skriftligt samtykke fra ejeren.

I efteråret 1994 fremsattes forslag til ændring af 1990 loven, Part II A, Contaminated Land. Forslaget erstatter de generelle regler med specifikke jordforureningsregler, og tilsigter ikke en stramning, men blot en præcisering af retstilstanden.

USA etablerer (føderalt) et ret strengt ansvar, idet alle, der på en eller anden måde bidrager til forurening, potentielt skal efterkomme påbud på et objektivt grundlag (efter domstolenes mellemkomst) - eller betale herfor. Det gælder ejeren eller brugeren - aktuelt eller på deponeringstidspunktet -, enhver, der via kontrakt eller lignende har medvirket til deponeringen samt transportører, långivere, aktionærer, direktører, kuratorer, kommuner m.v. Uskyldige ejere undtages dog, forudsat at de på overdragelsestidspunktet ikke kendte eller burde kende forureningen og forudsat, at der er foretaget undersøgelser af ejendommens tidligere ejerforhold og anvendelse. Domspraksis har endvidere slået fast, at ansvarsreglerne også finder anvendelse på skadegørende handlinger forud for Superfund-lovens (CERCLA) ikrafttræden i 1980. Hæftelsen er som udgangspunkt solidarisk, medmindre der føres bevis for, at forureningen er "delelig", ligesom der påhviler virksomhederne en streng bevisbyrde.

3.1.5 Selvhjælp og regres - samspil med erstatningsretten

I Holland sker regres dels fra den, der er blevet uberettiget beriget og dels fra den, der ved en ulovlig handling har forårsaget forureningen, og som er ansvarlig efter civilretten (culpa). I den nye jordbeskyttelseslov forsøger man at imødegå den relativitetsbetingelse, som domstolene har opstillet i disse sager, således at alvorlig pligtforsømmelse fjerner betingelsen om relativitet. Betingelsen om relativitet betyder, at forureneren for at statuere ansvarspådragende - ulovlig - adfærd, skal have vidst eller burde have vidst, at han forårsagede skade på miljøet - d.v.s. udvist forsømmelse, og at han skal have indset, at staten havde eller ville få en oprydningssinteresse på grund af handlingen. Denne betingelse kan generelt ikke opfyldes for foreninger fra før 1.1.1975, fordi staten ikke forud for dette tidspunkt generelt varetog sin oprydningssinteresse.

Man fastslår således i den nye lov, at selvom der ikke er handlet ulovligt overfor det offentlige, kan der alligevel ske tilbagesøgning, hvis forureneren kendte eller burde kende til den alvorlige risiko ved sine handlinger, og forureneren med kendskab til denne risiko har fortsat sine handlinger.

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 på grund af afhjælpningsomkostninger, men ifølge anbefalinger fra Konsul d'État skal det imidlertid fortsat bevises, at handlingerne påfører nogen disse omkostninger. Højesteret har i en dom fra efteråret 1994 signaleret, at den formentlig ikke er villig til, at se bort fra relativitetsbetingelsen. Da

Conseil d'Etat endvidere har kritiseret forskellen i ansvarsgrundlag for h.h.v. påbud og tilbagesøgning, er der således opstået tvivl om, hvorvidt det objektive grundlag for påbud får den forventede og til-sigtede gennemslagskraft. Det er således usikkert, om påbuddene vil blive fortolket med samme tidsmæssige - og privatretlige - begrænsninger, trods de klare offentligretlige hjemler.

I Sverige har man således i de indledende overvejelser bl.a. en ambition om at forsøge at ligestille det offentligretlige ansvar med det privatretlige, således at der er ens ansvarsregler i alle situationer.

I Tyskland sondres der mellem tilfælde, hvor der ikke længere er industriel aktivitet - her er ansvarsgrundlaget culpa - og tilfælde, hvor der aktuelt udøves industriel aktivitet - her er erstatningsgrundlaget objektivt for den aktuelle udøver af miljøfarlig virksomhed/forureneren og afhængigt af medvirken og økonomisk formåen for grundejeren.

I Belgien sondres som nævnt mellem ny og gammel forurening. For ny forurening etableres der et fremtidigt objektivt erstatningsansvar for brugeren og ejeren. Hvis der er tale om gammel forurening, kan der søges regres mod enten den, der culpøst har forårsaget forureningen (by fault caused harm) eller mod den, der aktuelt besidder et forurennet objekt - d.v.s. 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 - d.v.s. ejeren - er uskyl-dig og ikke kan mødes med påbud, jf. ovenfor, omfatter erstatningsansvaret kun nødvendige udgifter til forhindring af forureningen.

I USA og Storbritannien sondres der ikke mellem offentligretlig påbudsadgang og privatretligt erstatningsansvar. I USA har man endvidere den regel, at påbud, der ikke efterkommes og således resulterer i selvhjælpshandlinger fra centralt hold, betyder, at den ansvarlige risikerer at blive idømt "treble damage" - d.v.s. betaling af tre gange de faktiske udgifter.

I Storbritannien kan myndighederne kræve rimelig erstatning for udgifterne herved fra adressaten for påbuddet; d.v.s. fra den, der "har forårsaget eller vidende tilladt" - d.v.s. på et modificeret objektivt grundlag som gennemgået ovenfor. Erstatningsansvar ifaldes ved forsømmelse (culpa) - eller ved skadesforvoldelse - "nuisance" (objektivt). Dette er dog i retspraksis blevet modificeret, således at skaden skal have været "rimeligt forudsigelig", ligesom handlingen skal vurderes på det tidspunkt, hvor den blev foretaget.

3.2 EU-regler om forurennet jord

3.2.1 Ingen generelle regler om anvendelse af forurenede arealer

Der er ikke på EU-plan vedtaget bestemmelser, der eksplicit tager sigte på at bekæmpe jordforurening i medlemslandene. Der eksisterer derfor heller ikke nogen EF-regulering, der svarer til eksempelvis den danske affaldsdepotlov.

Jord vil dog som udgangspunkt være omfattet af definitionen af affald i EFs affaldsdirektiv 75/442/EØF, som er ændret ved direktiv 91/156/EØF (affaldsrammedirektivet). Det betyder, at også den øvrige EF-regulering af affaldsbortskaffelse finder anvendelse ved bortskaffelse af forurennet jord. Det drejer sig om EFs forordning nr. 259/93 af 1. februar 1993, der regulerer ind- og udførsel af affald. I tilfælde, hvor den forurenede jord måtte opfylde kriterierne for farligt affald, gælder EFs regler om farligt affald (Rådets direktiv 91/689/EØF).

Et forslag fra Kommissionen til direktiv om deponering af affald vil, når det vedtages, tillige kunne få betydning for de krav til en miljømæssig forsvarlig deponering, sikkerhedsstillelse, m.v., som man fra dansk side måtte fastsætte for forurennet jord.

Herudover er anlæg og aktiviteter, der har tilknytning til bortskaffelsen og behandlingen af forurennet jord, omfattet af EFs øvrige generelle miljødirektiver, eksempelvis Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af større projekters indvirkning på miljøet (VVM), der finder anvendelse i forbindelse med etablering af visse anlæg til behandling af forurenede jord.

Betydningen af de nævnte direktiver og forordningen, der - bortset fra VVM hoveddirektivet - har retsgrundlag i Traktatens artikel 130, er først og fremmest, at Danmark i forbindelse med lovgivning om jordforurening er forpligtet til ikke at fastsætte regler om behandling og bortskaffelse af jord, der vil føre til en ringere beskyttelse af miljøet end EF-reglerne (minimumsdirektiver).

3.2.2 Forureneren betaler-princippet og dets udmøntning

EFs overordnede politik på affaldsområdet/forurenede jord kan udledes af Traktaten, Det 5. miljøhandlingsprogram, EFs "En strategi for affaldsforvaltning" og EF's affaldsregler.

Forureneren betaler-princippet er kommet til udtryk i bl.a. Traktatens art. 130 R, stk. 2. og i affaldsbortskaffelsesreglerne. Princippet basis er markedøkonomien og dets primære betydning, at der hermed sker en inddragelse af prismekanismer som en del af incitamenterne i miljøpolitikken samt en sikring af, at virksomhedernes forureningsgrad bliver en konkurrenceparameter. Ved "forureneren" forstår Kommissionen i denne sammenhæng "den, som direkte eller

indirekte forringer miljøkvaliteten eller skaber betingelser, der fører til forringelse". Begrebet skal således ikke berøre bestemmelser om det privatretlige ansvar. Princippet er ikke blevet udviklet af domstolene. Derfor kan dets retlige betydning ikke umiddelbart sammenlignes med f.eks. proportionalitets- eller legalitetsprincippet. De nationale myndigheder er derfor overladt betydelig frihed i valget af ansvarssubjekt (for betalings- og lovliggørelseskrav).

3.2.3 Specifikke forpligtelser for operatører, transportører m.v.

Hidtil har EU's lovliggørelsesregler haft til formål at få operatøren til at betale for retableringsomkostninger og egentlige miljøbeskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet. Princippet har fundet forskellig udtryk i reglerne på affaldsområdet:

- *Affaldsrammedirektivet* (91/156/EØF) definerer den ansvarlige forurener som (1) indehaveren, der overlader affaldet til indsamler eller affaldsbortskaffende virksomhed, (2) tidligere indehavere og (3) producenterne af affaldet.
- *Transportforordningen* (nr. 259/93 af 1. februar 1993) foreskriver i præamblen, at den person, der har forårsaget den ulovlige transport skal tage affaldet tilbage og/eller bortskaffe eller nyttiggøre det på anden miljømæssig forsvarlig måde. Forordningen indrager anmeldere af affaldstransporten blandt dem, der kan pålægges bortskaffelsesomkostningerne - d.v.s. den anmeldelsespligtige virksomhed eller myndighed kan betragtes som forurener. Omkostningerne skal pålignes affaldsmottageren, når denne er ansvarlig for, at der foreligger ulovlige forhold. Der skal stilles finansiell sikkerhed eller tilsvarende forsikring til dækning af det offentlige udgifter.
- *Direktivforslag om affaldsdeponering* placerer ansvaret i forbindelse med miljøgodkendelsen hos operatøren - d.v.s. den juridiske eller fysiske person, der har ansvaret for en deponeringsplads.

3.2.4 Forbud mod statsstøtte

Traktatens art. 92 foreskriver et forbud mod, at der direkte eller indirekte ydes statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene i Fællesmarkedet. Statsstøtte - herunder skattereduktion - til gennemførelse af miljøforanstaltninger på virksomheder, der opnås i strid med Traktaten, kan medføre uens konkurrencevilkår og dermed være i strid med art. 92.

Den administrative praksis er nærmere belyst i Kommissionens konkurrenceberetninger samt i Kommissionens meddelelser vedr. "Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse". I rammebestemmelserne gives enkelte eksempler på, at statsstøtte

til miljøforbedringer på virksomhederne kan være forenelige med EF-retten. Det vil formentlig være bedst stemmende med statsstøtteforbuddet, hvis udgifterne i forbindelse med jordforurening pålægges den forurener, der har forårsaget forureningen.

3.2.5 Nye direktivregler om ansvar?

I EU er interessen for at inddrage privatretlige erstatningsregler stigende. Senest i det 5. miljøhandlingsprogram anføres det, at der i EU skal bruges markedsbaserede instrumenter, hvorunder erstatningsansvaret fremhæves. I 1989 udarbejdede Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om person- og tingsskade samt miljøskade (kun varige skader) forårsaget af erhvervsmæssig aktivitet i forbindelse med affald, KOM (89)282

Forslaget indebar i udgangspunktet et objektivi erstatningsansvar for producenten af affald. Erstatningsansvaret skulle efter forslaget forældes efter 3 år fra sagsøgeren fik eller burde få kendskab til skaden, og efter en absolut frist på 30 år. Søgsmålsberettigede var skadelidte og det offentlige samt evt. visse anerkendte interesseorganisationer og foreninger. I relation til forsikringspligt fandt Kommissionen på daværende tidspunkt, at der burde udvises forsigtighed.

Direktivforslaget blev aldrig vedtaget, men Kommissionen fremsatte et ændret forslag KOM (91) 219 som forslag til Rådets direktiv. I dette forslag fremhæves ansvaret for den, der bortskaffer affaldet, og producenten og bortskaffereren blev pålagt at tegne forsikring eller stille økonomisk sikkerhed. Ansvarsfritagelse kunne foreligge, hvis producenten kunne bevise, at andre havde forårsaget skaden med forsæt, eller hvis bortskaffereren ikke havde begået fejl eller forsømmelser, og der kunne påvises vildledning fra producentens side. Også dette direktiv er blevet skrinlagt.

3.2.6 Grønbogen og den igangværende undersøgelse af erstatningsområdet

P.g.a. vanskelighederne med de ovenfor nævnte direktivforslags tilslutning, blev der udsendt en Grønbog, KOM (93) 47, hvor ansvarsproblematikken ikke blev afgrænset til affaldsområdet.

Grønbogen drøfter indførsel af en erstatningsordning, og det fremhæves, at erstatningsansvaret må være baseret på en retlig pligt og økonomiske vurderinger. Samtidigt fremhæves det, at det erstatningsretlige ansvar må vurderes anderledes end de offentligretlige forpligtelser.

Grønbogen indeholder overvejelser om en subsidiær kollektiv erstatningsordning, der kan anvendes i situationer, hvor der ikke kan dokumenteres et individuelt ansvar.

Der forventes stillingtagen til en eventuel direktivudarbejdelse fra Kommissionens side medio 1996, hvor resultatet af et udredningsarbejde om erstatningsansvar på miljøområdet i medlemslandene samtidig forventes at foreligge.

3.2.7 Europarådets konvention om objektivt ansvar

Europarådets konvention fra 1993 bygger ligeledes på forureneren betaler-princippet som begrundelse for gennemførelse af et objektivt ansvar. Konventionen omfatter person- og tingsskade, samt forebyggelse og retablering af miljøskade.

I relation til affaldsdepoter er der fastlagt særlige ansvarsregler, idet den, der driver et sådant anlæg, er ansvarlig for skade forvoldt af det deponerede. Herved fritages operatøren altså, og der er lagt op til et strengt ansvar for forurening på deponier.

Konventionen kan anvendes på affaldsdepoter, der bliver kendt efter konventionens ikrafttræden. I relation til de økonomiske omkostninger skal de underskrivende lande tage initiativer, der sikrer et finansielt sikkerhedssystem eller garanti, ligesom der skal sikres adgang til relevante informationer. Forældelsesfristen er den samme som i ovenfor omtalte direktivforslag - 3 år fra kendskab og 30 år fra skadens indtræden. Danmark har ikke underskrevet konventionen.

Kapitel 4

Udvalgets overvejelser om de overordnede principper og målsætninger for den fremtidige miljømæssige strategi på jordforureningsområdet.

4.1 Indledning

I kapitel 2 beskrives en udvikling i erkendelse af jordforureningernes karakter. Denne udvikling er først og fremmest sket gennem administrationen af kemikalieaffaldsdepotloven fra 1983 til i dag. I starten gik man ud fra, at der var tale om et begrænset miljøproblem som endegyldigt kunne løses ved at identificere og oprense nogle få punktkilder.

I dag er det erkendt, at denne forudsætning ikke holder. Jordforurening er mere udbredt end hidtil antaget og samtidig forårsaget ikke blot af punktkilder fra før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden - som forudsat i affaldsdepotloven - men også af nyere punktkilder samt fladeforureninger, forårsaget af diffuse kilder (trafik, luftforureninger fra skorstene m.v.) samt forurening forårsaget ved flytning af forurennet jord. Et sådant skift i erkendelsen af miljøproblemets karakter og omfang må nødvendigvis føre til, at man revurderer den hidtidige strategi for jordforureningsindsatsen.

4.2 Sammendrag af overvejelserne i underudvalget "Den fysiske Verden"

4.2.1 Principper for prioriteringen af oprydninger og afværgeforanstaltninger

Underudvalget "Den fysiske Verden" tager udgangspunkt i, at en overordnet målsætning må være at forebygge fremtidige jord- og grundvandsforureninger samt at beskytte mennesker og miljø mod skader fra nuværende jordforureninger. Underudvalget anbefaler en strategi, der er udtryk for en prioritering af indsatsen overfor den del af jordforureningen, der ikke kan imødegås ved påbud. Denne prioritering medfører, at :

- arealanvendelseskonflikter løses ved en bred vifte af indgreb
- hvor indgrebet består af oprydning med oprensning i forhold til nuværende anvendelse, kan der i et vist omfang efterlades forurening i dybere lag, og
- indsatsen mod grundvandstruende forurening koncentrerer især i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser.

Endelig foreslår underudvalget, at der i år 2000 foretages en evaluering af erfaringerne med indsatsen, og at der ud fra denne erfaring tages beslutning om eventuel revision af prioriteringen.

Underudvalget "Den fysiske Verden" har forudsat, at der er tre hovedhensyn, som skal tilgodeses gennem indsatsen:

- 1) *Hensynet til grundvandsressourcerne.*
- 2) *Hensynet til sundheden for de mennesker, som anvender arealerne.*
- 3) *Hensynet til det biologiske liv i omgivelserne.*

Ad 1) Principper for prioriteringen af oprydninger og afværgeforanstaltninger af hensyn til grundvand.

Underudvalget finder, at det i den kommende periode bliver nødvendigt at prioritere oprydnings- og afværgeindsatsen i forhold til det forventede fremtidige vandbehov.

Underudvalget anbefaler, at der sker en særlig prioritering af det grundvand, som udpeges til at dække den fremtidige drikkevandsforsyning.

Indsatsen skal tilrettelægges efter, om omkostningerne står i et rimeligt forhold til effekten på grundvandet og efter vigtigheden af eksisterende og planlagte borer. Afværgeforanstaltningerne skal ske i prioriteret rækkefølge under hensyn til de forurenende stoffers farlighed og mængde og områdets geologiske sårbarhed. Oprydningsindsatsen skal tilrettelægges koordineret med den udpegning af de særlige drikkevandsområder, som skal ske første gang i regionplan 1997. Oprydningsindsatsen skal tilrettelægges ud fra helhedsbetragtninger af hvert af de særlige drikkevandsområder.

Ad 2) Principper for prioriteringen af oprydninger og afværgeforanstaltninger af hensyn til arealanvendelsen.

Underudvalget anbefaler, at enhver *aktuel* arealanvendelseskonflikt skal elimineres med høj grad af sikkerhed. Dette kan ske ved rensning eller udskiftning af al den forurenede jord såvel som ved andre foranstaltninger.

Underudvalget foreslår derfor, at der indføres muligheder for, at moderate aktuelle arealanvendelseskonflikter imødegås med forholdsregler, således at der sikres en sundhedsmæssigt acceptabel begrænsning af eksponeringen. Der vil først og fremmest være behov for forholdsregler på lokaliteter med meget følsom arealanvendelse, det vil sige bolig eller institution.

I nogle tilfælde vil forureningen dog være så kraftig, at egentlige fysiske indgreb bør finde sted. Disse tekniske foranstaltninger skal ske i prioriteret rækkefølge under hensyn til graden af den aktuelle sundhedsrisiko.

Ved jordudskiftning fjernes kun forurening, som udgør en direkte konflikt i forhold til arealanvendelse eller grundvand.

Der kan efterlades restforurening under en vis dybde og under bygninger og pladser, under forudsætning af, at der ikke kan ske uacceptabel udvaskning til grundvandet eller afdampning til overfladen. Ved transport af ny jord til stedet bør så vidt muligt anvendes uforurenede jord.

Underudvalget anbefaler, at arealanvendelseskonflikter, som er potentielle, det vil sige arealanvendelseskonflikter, som kan aktualiseres ved en eventuel fremtidig ændring i arealanvendelsen til mere følsomme formål løses, når og hvis de opstår.

"Hot spots", som typisk fremkommer det sted, hvor forureningen er opstået, og hvor forureningsniveauet er meget højere end på resten af arealet, bør dog under alle omstændigheder fjernes, i modsætning til resten af arealet, hvor koncentrationerne er lavere, fordi forureningen er blandet op med jord, og derfor kan efterlades.

Ad 3) Principper for prioriteringer af oprydninger og afværgeforanstaltninger af hensyn til det biologiske liv.

I den hidtidige indsats har det været forudsat, at oprydninger, som sikrer acceptable forhold i grundvandet, indirekte også vil medføre acceptable forhold i overfladevand. I den hidtidige indsats har det dog også været muligt at igangsætte afværgeprojekter og oprydninger med beskyttelse af overfladevand som hovedhensyn. Dette har været nødvendigt, hvor en særlig bevaringsværdig recipient har været direkte truet af forurening.

Underudvalget finder, at det også i den fremtidige indsats vil være en forudsætning, at det generelle hensyn til biologisk liv sikres indirekte gennem varetagelse af de to øvrige hensyn: Arealanvendelse og grundvand. Dog kan en konkret oprydning eller et konkret afværgeprojekt opprioriteres, såfremt forureningen truer et særlig bevaringsværdigt biologisk miljø, og såfremt indsatsen står i rimeligt forhold til miljøgevinsten ved indsatsen. Det er hensynet til den naturlige forekomst af biologisk liv, der prioriteres højt, og der kan derfor ikke i denne vurdering indgå hensyn til have dyrkning, gartneri, landbrugsdrift, skovbrug, fiskeri og dambrug.

4.2.2 Principper for disponering af jord og restprodukter

De meget store mængder jord og uorganiske restprodukter, som håndteres, repræsenterer på den ene side en potentiel kilde til forurening af jord og grundvand ved u hensigtsmæssig anvendelse. På den anden side repræsenterer denne jord og restprodukterne en betydelig potentiel ressource, som vil kunne spare anvendelse af jomfruelige råmaterialer i bygge- og anlægsarbejder og industriel produktion. Øget genanvendelse af materialerne sparer samtidig kapacitet på de

lossepladser, som det bliver stadig sværere at lokalisere. Det er imidlertid næppe muligt at finde anvendelse for hele materialestrømmen, hvorfor en del også i fremtiden formentlig må placeres på lossepladser eller i specialdepoter.

Underudvalget finder, at det bliver en væsentlig opgave at sikre, at jord og restprodukter i videst muligt omfang udnyttes som den resource de udgør, uden at denne udnyttelse giver miljømæssige problemer i fremtiden. Af hensyn til de samlede omkostninger til affaldsbehandling bør de miljømæssige målsætninger søges opfyldt på den økonomisk mest hensigtsmæssige måde. Bortskaffelses- og genanvendelsesmuligheder, som indebærer en høj grad af beskyttelse af det ydre miljø bør "reserveres" til de mest belastede fraktioner. Omvendt bør restprodukter og jord, som udgør en lav miljøbelastning, kunne placeres uden særlige tekniske installationer i det omfang, hensynet til grundvandet og arealanvendelsen tillader det.

Rapporten fra underudvalget "Den fysiske Verden" opstiller den overordnede målsætning, at den valgte anvendelses- eller deponeringsform ikke må skabe nye forureningsproblemer i fremtiden, og foreslår at målsætningerne opstilles ud fra to hovedhensyn:

1) Principper fastsat på baggrund af hensynet til grundvand og/eller overfladevand.

Disponering af jord og restprodukter må ikke føre til forringelse af grundvandet, idet mulighederne for at opfylde målsætningen om, at drikkevandsforsyningen i Danmark også fortsat skal baseres på oppumpet grundvand, der kan anvendes som drikkevand uden avanceret rensning, ikke må indskrænkes.

2) Principper fastsat på baggrund af hensynet til arealanvendelsen.

Den overfladenære eksponering må ikke give anledning til uacceptabel eksponering af mennesker og planter. Derudover er det et overordnet princip, at overfladejorden generelt skal beskyttes mod yderligere forurening, uanset om der er en konkret erkendt risiko ved den forøgede belastning eller ej. Princippet kan formuleres som et overordnet krav om, at der aldrig må tilføres jord eller restprodukter direkte på overfladen, hvis det tilførte materiale har et højere forureningsniveau end det modtagende areal.

4.2.3 Kriterier

Underudvalget "Den fysiske Verden" har på baggrund af den opstillede strategi for prioritering, disponering af jord og restprodukter og de opstillede principper for indsatsen fundet, at der er behov for definition af nye kriterier for acceptabelt forureningsindhold i jord og restprodukter, jf. rapportens kapitel 4.

Underudvalget "Den fysiske Verden" iværksatte derfor sideløbende med udvalgsarbejdet to konsulentprojekter, for at få fastlagt og

afprøvet nogle principper, som kan anvendes som basis for den fremtidige kriterieudvikling.

Underudvalget forventer på denne baggrund, at kriterier for restprodukter formentlig vil kunne udarbejdes i løbet af 1996 for de mest almindelige forureningskomponenter og scenarier.

Hvad angår over jorden har underudvalget "Den fysiske Verden" foreslået 2 sæt retningsgivende kriterieværdier for en række forurenende stoffer. De lave værdier angiver, at der er en konflikt ved følsom arealanvendelse. De høje værdier angiver, at det er nødvendigt med en total forureningsafskæring, d.v.s. overdækning, bortgravning eller rensning. I intervallet mellem de 2 sæt værdier kan konflikterne imødegås med andre forholdsregler end total afskæring.

I forhold til at udvikle kriterier for dybereliggende jord stødte konsulentprojekterne imidlertid på tekniske vanskeligheder. Problemet er manglende data, som kunne beskrive udvaskningen af forurenende stoffer fra jord, for med disse data ville det være muligt at lægge en mere præcis beskrivelse af virkeligheden til grund for kriterieudviklingen. Disse mangler betyder, at det kan tage op til flere år at udarbejde kriterier for dybereliggende jord.

4.3 Udvalgets forslag til principper for prioritering af den fremtidige indsats

Udvalget har drøftet den analyse, der fremgår af rapporten fra underudvalget "Den fysiske Verden". Udvalget kan på baggrund heraf tilslutte sig de retningslinier for tilrettelæggelse af indsatsen, som underudvalget anbefaler.

Udvalget må i lyset heraf drage den konklusion, at den hidtidige strategi ikke længere slår til.

En ny strategi for den offentlige indsats over for jordforurening kan ikke alene tage udgangspunkt i konkrete afværgeforanstaltninger på enkeltgrunde. Strategien må bredes ud til at sikre befolkningen generelt i de forurenede områder samt at sikre den fremtidige vandforsyning.

For i løbet af en kortere årrække at muliggøre en sikring af Danmarks fremtidige vandforsyning prioriteres områder med særlige drikkevandsinteresser. Kun i særlige tilfælde bør der ske en offentlig indsats uden for disse.

Den generelle beskyttelse af befolkningen gennemføres ved en bred vifte af virkemidler, der udover oprensninger omfatter information, anbefalinger og generelle retningslinjer. Formålet er primært at sikre, at befolkningen har tilstrækkelig viden om forureningsfor-

holdene og om, hvordan de kan imødegå en eventuel sundhedsmæssig risiko. Er der en sådan risiko, er det strategien at afskære mennesker fra direkte kontakt med forureningen. Herudover forudsættes indsatsen på enkeltgrunde målrettet mod følsom anvendelse og fjernelse af "hot spots".

Udvalget anbefaler, at indsatsen fremover skal rettes mod:

- at forhindre fremtidig jordforurening,
- at overvåge den jordforurening, der er sket,
- at hindre spredning af jordforurening, der giver yderligere miljøproblemer og
- at gennemføre en hurtig, målrettet og effektiv adskillelse af mennesker og grundvand fra eksisterende forurening.

Udvalget anbefaler i forlængelse heraf, at miljøindsatsen over for jordforureninger fremover tilrettelægges efter følgende principper:

- Indsatsen over for forurenede jord skal først og fremmest gennemføres af den, der har forårsaget forureningen, og skal ske efter et genopretningsprincip i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- Den offentlige indsats over for forurenede jord skal målrettes i forhold til mennesker og i forhold til det miljø, man prioriterer højest således, at der kan opnås en hurtig varetagelse af de prioriterede beskyttelseshensyn.
- Den offentlige indsats skal sikre, at forurening af den fremtidige drikkevandsressource forebygges.
- Grundvandstruende jordforureninger udenfor de særlige drikkevandsområder betragtes principielt som et forsyningsmæssigt problem.

Videre anbefaler udvalget følgende:

- Den offentlige indsats skal sikre hensynet til sundheden for de mennesker, der anvender allerede forurenede arealer.
- Den offentligt finansierede indsats skal tilrettelægges efter den nuværende arealanvendelse samt forureningens omfang og intensitet.
- Ved ændring af en arealanvendelse til mere følsom arealanvendelse skal indsatsen derimod tilrettelægges efter den fremtidige anvendelse og betales af den, der foranstalter ændringen. Indsatsen skal tilrettelægges efter niveauet for den offentligt finansierede indsats vedrørende tilsvarende arealanvendelse og forurening.

Et medlem af udvalget (repræsentanten for Realkreditrådet og Finansrådet) anfører, at disse organisationer ikke er sagkyndige på miljøområdet og derfor ikke er hverken tilhængere eller modstandere af en række af synspunkterne i betænkningen, herunder strategien for den fremtidige indsats mod jordforurening.

Endelig anbefaler udvalget, at den nugældende registrering og tinglysning af enkelte grunde afskaffes.

I stedet indføres en offentlig tilgængelig forureningskortlægning, der viser, hvilken forureningsgrad et givet område har, på grundlag af den til enhver tid værende viden hos myndighederne. Som led i kortlægningsprocessen indføres der intensive retssikkerhedsregler om bl.a. underretning og indsigelsesadgang. Konkrete oplysninger om jord- og grundvandsforureningsforhold fastholdes i et offentligt tilgængeligt register.

Kortlægningen er grundlaget for udstedelse af anbefalinger m.v. til beskyttelse af befolkningen samt for reguleringen af frivillige oprydninger.

Sammenfattende betyder den nye, differentierede strategi, at det - trods erkendelsen af, at jordforureningsproblemerne er langt mere udbredt end hidtil antaget - vil være muligt at tilvejebringe en forbedret sikring mod samfundsmæssige skadevirkninger for grundvandsressourcen og menneskers sundhed.

Kapitel 5

Kortlægning

5.1 Indledning

En ny jordforureningslov skal beskytte mennesker, grundvand og natur mod belastning fra allerede forurenede jord samt forebygge fremtidig forurening. Kortlægning er grundlaget for at iværksætte denne beskyttelse.

Efter affaldsdepotloven i dag er kortlægningen ikke reguleret - (begrebet er slet ikke omtalt i loven), men er klart forudsat i lovens forarbejder. Der er således ingen formaliserede regler om kortlægningen, bortset fra hvad der følger af offentlighedslov og forvaltningslov.

Derimod bygger affaldsdepotloven på, at alle kortlagte ejendomme principielt skal undersøges, således at der på et sikrere grundlag kan træffes afgørelse om registrering og tinglysning. Retsvirkningerne af registreringen er, at grundejeren ikke må bygge eller ændre anvendelse på registrerede ejendomme, medmindre myndighederne frigiver grunden til det pågældende formål.

Baggrunden for registrerings- og tinglysningskravet var, at man derved kunne sikre, at enhver eventuel køber (og långiver) var opmærksom på grundens forureningsmæssige tilstand.

Tinglysningskravet blev indført med affaldsdepotloven i 1990 og førte til, at værditabsproblematikken i forbindelse med forurenede ejendomme blev genstand for stor opmærksomhed.

På grund af den stigende opmærksomhed om værditabsproblemer på forurenede ejendomme, blev der i 1992 indført et krav om, at en registrering hvilede på et dokumentationsgrundlag, som med en høj grad af sikkerhed viste, at en grund rent faktisk var forurenede. På denne måde sikrede man, at værditabet var en følge af, at ejendommen faktisk var forurenede og ikke blot en følge af myndighedens afgørelse om registrering.

Registreringsprocessen indebærer, at der kan gå lang tid fra en grund er kortlagt som mistankeejendom, til der træffes beslutning om registrering eller ej.

I praksis har såvel amter som kommuner gennemført forskellige former for kortlægning og "registrering" af forurenede ejendomme.

Nogle amter har eksempelvis ladet kortlægningen omfatte også nyere forurenede arealer, mens nogle kommuner i ejendommens sag har noteret, når der er konstateret forureninger på ejendomme, for eksempel efter underretning fra grundejeren. Dette arbejde er således gennemført som en del af miljømyndighedernes generelle opgavevaretagelse, men uden særlig lovhjemmel. Det følger ligeledes af princippet om offentlighed i forvaltningen, at myndighederne på forespørgsel normalt skal oplyse om deres viden, f.eks. hvis de bliver spurgt i forbindelse med ejendomshandler.

I praksis er det stadig oftere forekommende, at køber retter henvendelse til myndighederne for at forespørge om forureningstilstanden på ejendommen.

Kortlægnings- og registreringsarbejdet i henhold til affaldsdepotloven har alene vedrørt punktkilder.

Arealer, der er forurenede som følge af trafikbelastning eller anden forurening fra luften har således ikke været omfattet. Dermed har dette arbejde givet et forkert billede af den generelle forureningstilstand, idet arealer, der i virkeligheden kan være forurenede i samme omfang som de registrerede arealer, ikke er fremstået som sådanne.

Registreringer er gennemført, også selv om forureningen ikke har nogen som helst betydning for den nuværende anvendelse af grunden. Der kan eksempelvis være tale om en registrering af forureninger, der alene truer grundvandet, eller en registrering er gennemført for at sikre, at man fastholder en viden om en dybereliggende forurening.

Der henvises i øvrigt til rapport fra underudvalget "Den juridiske Verden", kap. 2.1 og kap. 12.

Kortlægnings- og registreringssystemet har givet indtryk af, at enhver registreret grund skal renses op, så snart der er midler hertil.

Administrativt har systemet været særdeles ressourcekrævende, dels på grund af selve undersøgelsesarbejdet i forbindelse med registreringerne, dels fordi enhver registreret grund skal underkastes en konkret sagsbehandling, når grundejeren ønsker at bygge eller ændre anvendelse på grunden.

Med hensyn til værditabsproblemerne har det kunnet konstateres, at både kortlagte ejendomme og registrerede ejendomme rammes af værditab. Værditabet har forskelligt omfang, afhængig af hvilken grund der er tale om. Størst værditab kan konstateres på boligejendomme.

Det fremtidige kortlægningssystem må institutionaliseres i lovgivningen. Udvalget har i denne forbindelse drøftet det fremtidige grundlag for kortlægningen.

Det nuværende system med registreringsundersøgelser indebærer den fordel, at grundejeren er sikret mod værditab, som ikke følger af den faktiske forureningstilstand på ejendommen. Dette medfører til gengæld den ulempe, at et sådant system er overordentlig ressourcekrævende, uden at dette står i fornuftigt forhold til miljøproblemet omfang.

Omvendt vil en kortlægning, som baserer sig på den til enhver tid værende viden hos myndighederne indebære den fordel, at myndighederne generelt, og uden konkret stillingtagen til den enkelte ejendom, kan gøre opmærksom på mulige forureningsrisici. For den enkelte grundejer kan dette medføre et værditab, som efterfølgende viser sig ikke at være begrundet i den faktiske forureningstilstand på ejendommen. Der er derfor tale om at finde en balance mellem disse to modsatrettede hensyn.

Ud fra en samlet afvejning foreslår et flertal i udvalget, at kortlægningen skal bygge på, at den til enhver tid værende viden hos myndighederne skal være offentligt tilgængelig. Kun på denne måde kan borgere og myndigheder løbende agere hensigtsmæssigt, og dermed afskære eksponering og undgå spredning af forureningerne.

Dette princip vil som nævnt kunne medføre ubegrundede værditab hos grundejere, hvis grunden viser sig rent faktisk ikke at være forurenet. Men grundejeren og eventuelle købere vil få et systematisk kendskab til den aktuelle viden hos myndighederne om, at grunden kan være forurenet på grund af tidligere aktiviteter på ejendommen. Der vil hermed generelt være åbenhed, og ejendomsmarkedets reaktioner vil være funderet på en systematisk myndighedsoplysning i stedet for tilfældig viden hos grundejeren eller andre.

Denne generelle formidling af den til rådighed værende viden vil samtidig modvirke en usikkerhed hos befolkningen.

Advokatrådet må for så vidt angår kortlægning på mistanke inden for område 3 gøre opmærksom på de vidtrækkende økonomiske og benyttelsesmæssige konsekvenser en sådan kortlægning kan få. Advokatrådet foreslår derfor, at hvor der kun foreligger mistanke, kortlægges alene under område 2, og først når betingelserne efter registreringsbekendtgørelsen (bekg. nr. 17 af 12. januar 1993) er opfyldt, kortlægges under område 3.

5.2 Formålet med og hovedprincipper for kortlægningen

Det er udvalgets opfattelse, at kortlægningen skal anvendes ved varetagelse af følgende overordnede formål:

1. Beskyttelse af grundvandet.
2. Begrænsning af forureningseksponeringen i relation til fremtidig og nuværende arealanvendelse.
3. Beskyttelse af overfladevand, flora og fauna.
4. Styring af jordstrømme.
5. Information til nuværende grundejere, potentielle købere og offentlige myndigheder, hvor forureningsoplysningerne er af betydning.
6. Grundlag for udarbejdelse af indsatsplanen om den offentlige oprensningsindsats.
7. Information i forbindelse med den fysiske planlægning.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at et kortlægningssystem skal indrettes ud fra følgende principper :

- at der på basis af eksisterende viden skal iværksættes en kortlægning, som løbende skal opdateres, og som kan danne en del af grundlaget for den fremtidige indsats med jordforurening,
- at indsatsen på hele jordforureningsområdet fremover i forhold til nuværende arealanvendelse skal sikre, at den enkelte borger ikke udsættes for risiko ved arealanvendelsen gennem adfærdspåvirkning og målrettet offentlig oprensning,
- at omkostningerne til den nødvendige beskyttelse af borgeren i de tilfælde, hvor arealanvendelsen ønskes ændret til mere følsom anvendelse, eller hvis man ønsker at bygge oven på en grundvandstruende forurening eller et areal med en afgrænset og koncentreret forurening, skal betales af den, der foranstalter ændringen gennemført, og
- at undersøgelser kun skal gennemføres, når der er et behov herfor.

Udvalget foreslår, at der skal gennemføres dels en *forureningskortlægning*, dels en *følsomhedskortlægning*, det vil sige en udpegning af de områder, hvor der er særligt behov for at beskytte menneskers sundhed og grundvandet.

5.3 Hvad skal kortlægningen anvendes til?

De mere specifikke formål med udførelse af kortlægningsarbejdet kan nærmere beskrives som følger:

Tilrettelæggelse af den offentlige oprensningsindsats

Forureningskortlægningen og følsomhedskortlægningen skal anvendes ved udarbejdelse af en indsatsplan for den offentlige oprensningsindsats - i princippet ved, at kortlægningerne lægges "oven på hinanden", hvorved områder, hvor der i særlig grad er behov for at gøre en indsats, kan identificeres.

Der henvises i øvrigt til kapitel 6 om den offentlige indsats.

Myndighedernes vejledning af grundejerne og fastsættelse af generelle regler

Udvalget foreslår, at forureningskortlægningen anvendes som grundlag for myndighedernes vejledning af grundejeren, både konkret og generelt; for udfærdigelse af generelle regler, samt for konkrete afgørelser, hvorved det sikres, at arealer stedse anvendes miljømæssigt forsvarligt i relation til menneskers sundhed.

Der henvises til afsnit 5.5.2 og 5.7. nedenfor.

Grundlag for en anmeldeordning til sikring af sundhed og miljø ved byggeri og ændret anvendelse på visse af de forureningskortlagte ejendomme

Der henvises til afsnit 5.5.2. nedenfor.

Styring af jordstrømme

Erfaringerne viser, at jordflytninger skaber nye miljøproblemer. Jord, der skal flyttes i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, ender ofte i grusgrave eller på losse- og fyldpladser uden den nødvendige kontrol af, hvorvidt jorden er forurennet eller ren. Forurennet jord blandes med ren jord, hvorved der kan opstå nye forureninger.

Hertil kommer, at forurennet jord ikke anvendes samfundsmæssigt optimalt. For eksempel deponeres jord til afdækningsformål på losseplads i større omfang end nødvendigt i stedet for en fuldt forsvarlig og nyttig anvendelse ved andre anlægsarbejder m.v.

På denne baggrund foreslår udvalget, at kortlægningen skal indgå som grundlag for den fremtidige administration i forbindelse med miljøsikring af jordstrømme. Hovedprincippet skal være, at al jord, der flyttes, skal anmeldes og vurderes for eksempel i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Der henvises i øvrigt til kapitel 9.

5.4 Følsomhedskortlægningen

Følsomhedskortlægningen, som består i en udpegning af områder med et særligt behov for at beskytte menneskers sundhed og grundvandet, skal efter udvalgets opfattelse omfatte følgende områder:

Områder med særlige drikkevandsinteresser

Regeringen har besluttet, at Danmarks fremtidige vandforsyning bl. a. skal sikres ved en udpegning af strategiske indvindingsområder på grundlag af en prioritering af grundvandsressourcen. Udpegningen af "områder med særlige drikkevandsinteresser" skal ske som en del af amternes regionplanarbejde, således at områderne første gang fremgår af regionplantillæg 1997. Allerede som led i opgaverne efter vandforsyningsloven skal amterne gennemføre en kortlægning og planlægning for vandressourcerne.

Disse områder skal med en rimelig sikkerhedsmargin udgøre en tilstrækkeligt uforurenet og velbeskyttet vandressource til dækning af det fremtidige behov for vand af drikkevandskvalitet. Der er lagt vægt på, at udpegningen kan baseres på eksisterende viden, og at det nødvendige datagrundlag for udpegningen normalt vil være til stede i amterne, således at der normalt ikke skulle være behov for gennemførelse af yderligere feltundersøgelser.

Der skal ikke udarbejdes noget særskilt kortlægningsmateriale. De fremtidige regionplaner udgør det nødvendige materiale.

Arealer med følsom arealanvendelse

Udpegningen skal omfatte arealer, der aktuelt anvendes til følsom arealanvendelse, d.v.s. boliger, institutioner, parker m.v. Udpegningen af disse arealer vil kunne ske på basis af eksisterende viden hos myndighederne.

Udvalget foreslår, at denne opgave henlægges til kommunerne, idet kommunerne i kraft af opgaverne i forbindelse med den sammenfattende fysiske planlægning (kommune- og lokalplanlægning) og via BBR-registeret i forvejen besidder en høj grad af viden på området. Kommunerne videregiver de indsamlede oplysninger til amterne.

5.5 Forureningskortlægningen

Med forureningskortlægningen skal der gennemføres en kortlægning af jordforureningstilstanden. Kortlægningen skal udpege arealer, der er potentielt eller erkendt forurenede. Kortlægningen gennemføres af miljømyndighederne efter en samlet vurdering på baggrund af eksisterende viden og efter centralt fastsatte retningslinier, jf. nedenfor. Det vil sige, at kortlægningen ikke forudsætter, at der foretages tekniske undersøgelser, og kortlægningen skal ikke automatisk følges op af en myndighedsbetalt forureningsundersøgelse, som det hidtil har været tilfældet efter affaldsdepotloven (registreringsundersøgelser).

Kortlægningen skal bl.a. angive gamle industriområder og lossepladser, opfyldte havneområder, samt kortlagte og registrerede depoter. Kortlægningen skal eksempelvis tillige omfatte arealer, hvor der er sket en opfyldning med forurenet jord, hvor der i henhold til gældende regler er placeret slagter og flyveaske, hvor en nuværende

eller tidligere skydebane har medført en blybelastning af jorden, eller hvor der kun er sket en delvis oprensning.

Kortlægningen skal således fastholde den viden om forureningstilstanden, som miljømyndighederne besidder til enhver tid. Udvalget har her bl.a. forudsat, at f.eks. DSB's og Forsvarsministeriets oplysninger om forurenede arealer gøres tilgængelige til brug for myndighedernes kortlægning.

Udvalget foreslår, at forureningskortlægningen sker uden hensyntagen til, hvornår en eventuel forurening måtte have fundet sted, og hvordan den er sket. Det vil sige, at nyere og fremtidige forurenede industriområder m.v. også vil blive omfattet, ligesom for eksempel vej- og jernbanetraceer og dermed de potentielle diffust forurenede arealer.

5.5.1 Områder

Udvalget har taget udgangspunkt i en kortlægningsmodel, hvor kortlægningen består af 3 områder, der defineres således:

- Område 1: Områder udenfor område 2 og 3, hvor miljømyndighederne ikke har grundlag for at antage, at et areal er eller kan være forurenet. Område 1 omfatter således resten af landet.
- Område 2: Diffust forurenede arealer, typisk fra trafik og skorstensfaner, og andre, let forurenende punktkilder, samt gamle byområder, etableret før ca. 1940, d.v.s. områder der er forurenet i lettere grad.
- Område 3: Væsentligt forurenede arealer; typisk gamle industriarealer, opfyldte havneområder m.v.

Krav til det vidensgrundlag, som skal anvendes i kortlægningen, og nærmere anvisninger på, hvorledes myndighederne skal kategorisere arealer i et kortlægningsmateriale, forudsættes nærmere udmøntet ved bekendtgørelser og vejledninger.

Udvalget lægger vægt på, at der udstedes generelle regler om grundlaget for kortlægningen, så det kan sikres, at kortlægningen i de enkelte amter gennemføres på et ensartet grundlag.

Hvor der ikke er konkret viden om forureningstilstanden på en ejendom, bygger kortlægningen i de forskellige områder på myndighedernes vurdering af det sandsynlige forureningsniveau på en ejendom, baseret på den generelle erfaring med forureningsniveauer efter forskellige virksomhedsbrancher. Miljømyndigheden forudsættes stedse at få et bedre vurderingsgrundlag i forbindelse med den generelle overvågning af forureningstilstanden i jorden og en

øget vidensopbygning i øvrigt. Det skal fremgå af kortlægningen, hvorvidt områdekategoriseringen bygger på kendskab til den nuværende eller tidligere anvendelse af en ejendom, eller supplerende også bygger på konkret viden om forureningstilstanden.

Udvalget foreslår samtidig, at der indføres en adgang for grundejeren til at kræve, at myndigheden revurderer kortlægningen af en ejendom, såfremt grundejeren tilvejebringer nye oplysninger af faktisk eller retlig karakter der er af betydning for sagen.

5.5.2 Reguleringen i de kortlagte områder

Valget af midler til adfærdsreguleringen indenfor de kortlagte områder må efter udvalgets opfattelse nøje afpasses det miljøproblem, som søges løst. I modsat fald vil kortlægningen have en negativ "signaleffekt", idet befolkningen vil opfatte problemerne som værende større, end de reelt er. Det vil ligeledes kunne medføre værditabsproblemer, udover hvad forureningstilstanden kan begrunde, og et unødvendigt ressourceforbrug hos såvel grundejeren som miljømyndighederne.

Retsvirkningerne for grundejeren må differentieres, afhængigt af den risiko, som en forurening kan indebære i området. Der er således tale om en balance mellem den generelle samfundsopgave, der består i en sikring af befolkningen mod sundhedsmæssige risici og hensynet til den enkelte grundejers økonomiske interesser.

Udvalget foreslår, at der til kortlægningen knyttes følgende handlemuligheder for myndighederne:

- a) anbefalinger
- b) generelle retningslinjer med bindende virkning for borgerne
- c) konkrete tilladelser og påbud/forbud.

Anbefalinger udstedes som gode råd og vejledninger, og anbefalinger udarbejdes i samarbejde med embedslægerne/sundhedsstyrelsen.

Anbefalinger kan udstedes for såvel område 2 som område 3.

Generelle retningslinjer med bindende virkning for borgeren skal finde anvendelse på arealer med følsomme aktiviteter, hvor forureningen vurderes at være af en sådan grad, at der kan være forbundet en risiko for sundheden ved den nuværende anvendelse, og de kan udmøntes som handlepligter, jf. herom nedenfor.

De generelle retningslinier forudsættes alene anvendt i område 3.

Nedenfor er de foreslåede retsvirkninger af kortlægningen nærmere beskrevet ud fra to forskellige indfaldsvinkler: Dels når en grundejer

selv ønsker at foretage sig noget på grunden, dels hvor den bestående tilstand indebærer en aktuel risiko.

*Regulering i forhold til
byggeri og ændret
anvendelse (frivillige
oprensninger)*

Udvalget foreslår, at grundejere i område 2, hvor forureningen forventes at være af mindre omfang, og selvsagt også i område 1, frit skal kunne ændre anvendelse eller opføre byggeri. Der vil ikke være noget krav om forudgående anmeldelse, da forureningsproblemerne ikke skønnes at være så alvorlige, at en sådan særlig anmeldepligt er nødvendig.

Dog har udvalget foreslået, at der skal gælde en generel anmeldepligt for flytning af jord. Denne anmeldepligt gælder i alle områder, men der kan være fastsat forskellige regler for disponering af jorden, afhængig af ejendommens kortlægningsmæssige status, se nærmere herom i kapitel 9.

I område 3 foreslås det, at der skal gælde en anmeldepligt forud for ethvert byggeri eller enhver ændret anvendelse. Er der tale om en miljømæssigt betydende ændring af den bestående tilstand, skal myndighederne kunne stille vilkår til projektet. Der sigtes først og fremmest til projekter, hvorved der sker ændringer til mere følsom arealanvendelse og boligbyggeri på boligejendomme, terrænreguleringer i forbindelse hermed samt til nedennævnte særlige vilkår af hensyn til grundvandsbeskyttelsen. Anmeldelsen skal sikre, at det er myndighederne, der afgør, om der er tale om en miljømæssigt betydende ændring.

Myndighederne skal således kunne stille krav af hensyn til indeklimaet på ejendomme med følsom arealanvendelse. Derimod skal problemstillingen omkring indeklima ved erhvervsmæssig anvendelse normalt henvises til byggemyndighederne og arbejdsmiljømyndigheden, der særligt varetager disse problemer, og hvorom der gælder særlige grænseværdier, jf. dog nedenfor om "hot spots".

Myndighederne skal endvidere kunne stille vilkår af hensyn til grundvandsbeskyttelsen, hvis en bygning ønskes placeret over en dybereliggende, grundvandstruende jordforurening. Det samme gælder nyt byggeri, der opføres på arealer med forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer ("hot spots"), herunder forureninger der kan give anledning til indeklimaproblemer. De vilkår, der vil kunne stilles vil eksempelvis kunne være vilkår om bygningens placering på grunden eller bortgravning af den forurenede jord inden byggeriets opførelse.

Ministerens bemyndiges til at fastsætte de nærmere rammer for denne vilkårsfastsættelse.

Herudover vil der generelt i forbindelse med selvstændige anlægs- og jordarbejder - f.eks. etablering af jordvolde, terrænreguleringer eller andre anlæg - kunne ske en blotlægning af forureninger og

dermed en forringelse af miljøtilstanden på grunden. Udvalget foreslår derfor, at det skal være muligt at meddele påbud om, at grunden skal bringes i en miljøtilstand, der ikke er ringere end før anlægs- eller jordarbejdet blev påbegyndt.

Der foreslås en bred vifte af reaktionsmuligheder for miljømyndighederne, lige fra ingen krav til bygherren og op til detaljerede undersøgelseskrav og vilkår, svarende til de nugældende regler om frigivelse - alt afhængigt af det konkrete projekt, der ønskes gennemført og den forureningstilstand, der findes på ejendommen. Kravene til grundejeren skal nøje afpasses det konkrete projekt, der ønskes gennemført. Det skal af afgørelsen fremgå, under hvilke forudsætninger vilkårene er givet på. Det kan fastsættes som generelt vilkår, at grundejeren skal forelægge spørgsmål, som ligger uden for de forudsætninger og som derfor ikke er reguleret i tilladelsen, da det kan være vanskeligt på forhånd at forudse alle forhold af betydning for et projekts gennemførelse.

Tilsvarende kan der kun kræves den oprensning, der er miljømæssigt nødvendig i relation til det ønskede projekt. Udgangspunktet er herefter, at oprensningskravene til grundejeren må fastsættes efter de samme kriterier, som kommer til at gælde for den offentlige indsats af hensyn til arealanvendelsen, jf. kapitel 6.5. Udvalget har herunder påpeget det væsentlige i at fastlægge generelle kriterier for oprensningsarbejdet, således at kravene til en oprensning bliver forudsigelige.

Udgangspunktet er, at der skal fastsættes vilkår om gennemførelse af de undersøgelser, der er nødvendige for at fastslå forureningsproblemerne i relation til den ønskede ændring af ejendommen. Der er tale om en konkret vurdering af undersøgelsesbehovet. I visse tilfælde vil det således være mest hensigtsmæssigt at fjerne mere jord fremfor at afholde udgifter til at fastlægge den præcise afgrænsning af forureningen. Der vil derfor være tale om en samlet afvejning af udgifter til såvel undersøgelser som oprensning.

Herudover kan der, som nævnt ovenfor, fastsættes de nødvendige krav, således at der fortsat er mulighed for at varétage en (senere) grundvandsbeskyttelse i de tilfælde, hvor en bygning placeres over en forurening eller mulighed for at fjerne en afgrænset, koncentreret forurening ("hot spot").

Udvalget foreslår, at de gældende regler, hvorefter en række tilladelser efter anden miljølovgivning er uforholdsmæssigt nødvendige til gennemførelsen af de fastsatte vilkår, videreføres.

Udvalget foreslår endvidere, at der indføres hjemmel til at fastsætte generelle regler, som skal finde anvendelse på forurenede grunde med ensartede problemstillinger.

Reglerne kan fastsætte generelle vilkår for ændret anvendelse på grunde, for eksempel generelle krav om særlige forholdsregler ved bestemte anvendelser, udskiftning af jord i en vis dybde som forudsætning for byggeri til boligformål eller for anlæg af nyttehaver, legepladser o.lign.

Myndighederne skal under gennemførelsen af et projekt føre tilsyn med, at vilkårene for projektet overholdes. Når projektet følges af et miljørådgivningsfirma, samarbejder tilsynsmyndigheden med rådgiveren, og påser på grundlag af firmaets afrapportering, at projektet er udført i overensstemmelse med vilkårene.

En tilladelse forpligter naturligvis ikke grundejeren/bygherren til at gennemføre projektet og foretage den forudsatte oprensning. De gældende regler medfører imidlertid usikkerhed om retstilstanden, såfremt en grundejer/bygherre opgiver et projekt undervejs. Problemet består i, at et påbegyndt projekt, der ikke afsluttes, kan aktualisere en forureningsfare på grunden. Der tænkes her på, at en forurening, der hidtil har været afskærmet (for eksempel ved en asfaltering) kan være blotlagt som led i det påbegyndte projekt.

På denne baggrund foreslår udvalget, at det i de nye regler præciseres, at en grundejer, der fysisk er påbegyndt et projekt, kan pålægges at efterlade grunden i en sådan stand, at de miljømæssige forhold ikke er blevet forværret, uanset om selve byggeprojektet opgives. I sådanne tilfælde foreslås det, at miljømyndigheden kan påbyde grundejeren eksempelvis at retablere afskærmning af forureningen eller at bortskaffe opgravet, forurenede jord på en miljømæssigt forsvarlig måde.

Udvalget påpeger, at frivillige oprensninger ofte forudsætter et samarbejde med myndighederne, således at et projekt kan gennemføres smidigt og uden unødige forsinkelser. Der er ligeledes behov for, at en bygherre i rimeligt omfang på forhånd kan vurdere de krav, et projekt vil skulle honorere. Udvalget peger i den anledning på, at myndighederne har en generel vejledningsforpligtelse, og at fastsættelse af generelle kriterier vil medvirke til, at de krav, som vil blive stillet i forbindelse med en oprensning, vil blive mere forudsigelige. Denne vejledning kan for eksempel bestå i på forespørgsel af en virksomhed at beskrive, hvilke forskellige vilkår en frivillig oprydder kan blive mødt med. Myndigheden vil i en sådan vejledning tage udgangspunkt i arealets kortlægningsmæssige status, og kan ud fra denne sammenholdt med virksomhedens oplysninger om oprydningsprojektet ligeledes beskrive, til hvilken anvendelse arealet efter oprydningen vil kunne benyttes.

Efter et frivilligt oprensningsprojekt er afsluttet, skal myndigheden efter ønske fra en eventuel kommende bygherre eller en ny grundejer, udfærdige en erklæring, som indeholder en beskrivelse af oprydningsprojektet samt en meddelelse om arealets "nye" kortlæg-

ningsmæssige status. Det skal fremgå af erklæringen, om amtet har ført tilsyn med oprensningsprojektet.

Udvalget finder, at der ikke herudover er behov for regulering af frivillige oprensninger. Det står således grundejereren frit for at oprense en grund, når der ikke samtidig sker byggeri eller ændret anvendelse til mere følsom anvendelse. Som nævnt kræver en jordflytning dog under alle omstændigheder en anmeldelse, ligesom det kan sikres, at der ikke sker forringelser af miljøtilstanden ved andre anlægs- eller jordarbejder.

Derimod skal en grundejer, som under et byggeri konstaterer en forurening, som ikke er myndighederne bekendt, standse byggerarbejdet, jf. kapitel 5.6. Myndigheden må herefter tage stilling til ejendommens kortlægningsmæssige status og fastsætte eventuelle vilkår for byggeriets gennemførelse, jf. ovenfor.

Når en oprensning er gennemført, kan grundejereren kræve, at myndigheden på baggrund af de herved tilvejebragte ændrede forhold på grunden reviderer ejendommens fremtidige kortlægningsstatus, jf. kapitel 5.5.1.

Endelig anbefaler udvalget, at der tilvejebringes en mulighed for, at der på jordforureningsområdet kan indgås miljøaftaler, svarende til den eksisterende mulighed efter miljøbeskyttelseslovens § 10. Sådanne aftaler kunne eksempelvis omfatte aftaler om frivillige oprensninger af arealer med ensartede forureninger, svarende til aftalen om Oliebranchens Miljøpulje.

Regulering i forhold til nuværende arealanvendelse

Udvalget foreslår, at kortlægningen som udgangspunkt ikke skal medføre nogen handlepligter for den enkelte grundejer/bruger, d.v.s. at ejendomme må anvendes på samme måde som hidtil.

I område 3 kan forureningen dog være så alvorlig, at der er behov for en vis regulering. Således kan det på arealer med følsom arealanvendelse være forbundet med sundhedsmæssig risiko at foretage normalt uproblematisk aktiviteter. Dette skaber et behov for et instrument, som med det samme kan forebygge denne risiko.

På denne baggrund foreslår udvalget, at der indføres en hjemmel til at pålægge grundejereren visse begrænsede handlepligter/forbud enten ved konkrete påbud/forbud eller ved fastlæggelse af generelle, bindende retningslinier.

Udvalget peger på to typer:

- 1) *Mindre omkostningskrævende handlepligter* på alment tilgængelige, udendørs arealer. Der tænkes her på fællesarealer i beboelsesområder, parker og legepladser eller andre arealer med mere almen adgang, uanset om arealanvendelsen i øvrigt er følsom.

Udendørs arealer på ejendomme, der er udlagt til erhvervsformål, er således ligeledes omfattet af adgangen til at påbyde handlepligter, såfremt disse arealer rent faktisk anvendes af områdets beboere. Alternativt kan virksomheden vælge at afskære den offentlige adgang ved indhegning eller lignende.

Fastsættelse af sådanne handlepligter gælder også i den situation, hvor man konstaterer en forurening, som opdages ved terrænreguleringer.

En forudsætning for at pålægge sådanne handlepligter er, at der foreligger et vidensgrundlag, der med høj grad af sikkerhed begrundes handlepligten.

Tilsvarende handlepligter på parcelhusejendomme og kolonihaver må efter udvalgets opfattelse hvile på, at der er foretaget egentlige undersøgelser, eller at behovet herfor på anden måde er dokumenteret set i sammenhæng med den aktuelle anvendelse af haverne. Kravet til dokumentation skal stå i rimeligt forhold til de byrder, som følger af påbuddet. Er der tale om fastsættelse af generelle regler, må der heri ligeledes indgå en dispensationsadgang, således at handlepligterne kan afpasses til det konkrete behov. Udvalget foreslår, at ministeren fastlægger nærmere regler om mulighederne og grundlaget for at pålægge handlepligter.

- 2) *Forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af bygninger.* Forureninger kan indebære indeklimaproblemer, der imidlertid kan være særdeles omkostningskrævende at imødegå. Da den offentlige indsats fortsat må forventes at strække sig over en årrække, kan der også i disse situationer være behov for øjeblikkelige indgreb.

Der foreslås derfor indført en adgang til at nedlægge forbud mod eksempelvis længerevarende ophold i kældre eller tilsvarende reguleringer, medmindre grundejeren vælger at imødegå problemet ved etablering af særlig udluftning o.s.v. Er der egentlige indeklimaproblemer i selve boligen som følge af jordforurening, må dette problem løses via indsatsplanen jf. kapitel 6. Indeklima på erhvervsejendomme er omfattet af særlige regler vedrørende arbejdsmiljø. Derfor foreslår udvalget, at disse spørgsmål overlades til arbejdsmiljømyndighedernes afgørelse. Konstaterer miljømyndigheden et muligt indeklimaproblem, må myndigheden således underrette det stedlige arbejdstilsyn herom.

En forudsætning for at fastsætte forbud/begrænsninger er, at behovet er dokumenteret.

Er handlinger nødvendige herudover, kan dette ikke pålægges grundejeren (medmindre der er hjemmel i anden lovgivning). Det vil

herefter være en offentlig opgave at udføre og bekoste de fornødne foranstaltninger.

5.5.3 Hvorledes gennemføres kortlægningen?

Resultatet af kortlægningen skal være et offentligt tilgængeligt materiale, som med tekst og/eller kort i større målestok viser område 2 og 3. Da forureningskortlægningen kan have betydelige konsekvenser for den enkelte grundejer, foreslår udvalget, at første gang myndigheden udfærdiger et udkast til kortlægning, skal det offentliggøres med adgang til at fremkomme med indsigelser inden endelig udfærdigelse af kortlægningen.

Tilsvarende skal større revisioner og ændringer af kortlægningen følge samme procedure som ved 1. generationskortlægningen.

Som følge af de mere indgribende retsvirkninger af en kortlægning af ejendomme i område 3 foreslås det tillige, at sådanne grundejere særskilt skal underrettes om et udkast til kortlægning. Heri ligger, at myndighederne skal underrette på samme måde som den lovfæstede underretningspligt for lokalplanforslag. Også ved ændringer af kortlægningen, som kun omfatter en enkelt ejendom, skal grundejeren forudgående underrettes i område 3.

Det skal fremgå af kortlægningen, i hvilket område de enkelte ejendomme befinder sig, ligesom der skal være en redegørelse om retsvirkningerne af kortlægningen, herunder om der er fastsat lokale foreskrifter for området.

Udvalget foreslår, at grundejere i område 3 efterfølgende særskilt skal underrettes om den fastsatte kortlægningsstatus for ejendommen, for eksempel i forbindelse med indførelse i et register (BBR eller andet tilsvarende register).

Kortlægningen skal i øvrigt foregå som en rullende proces, efterhånden som man opnår ny viden om arealerne. Områdeinddelingen kan således ændres i takt med, at myndighederne opnår ny viden.

Efter gennemførelse af et afværgeprojekt, hvor der efterlades en restforurening, skal myndighederne sikre fastholdelse af oplysningen om, at der efterlades en restforurening.

5.5.4 Særligt om tinglysning/optagelse i særligt register

Efter de gældende regler i affaldsdepotloven skal en registrering af et affaldsdepot tinglyses. For den kortlægning, der sker i dag og for nyere forureninger gælder ingen regler om hverken tinglysning eller registrering. Af afsnit 2.2 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" fremgår, at der er forskellig administrativ praksis i

kommunerne. Der ses således eksempler på anvendelse af BBR-registret eller på opstilling af særskilte lister i kommunen.

Tinglysningssystemet er et indarbejdet system, som sikrer, at alle involverede parter (købere, sælgere, kreditforeninger og andre långivere) ved at rekvirere en tingbogsattest automatisk får oplysninger om en registrering.

Omvendt signalerer en tinglysning, at der ikke er ubetydelige forureningsproblemer ved en ejendom. En ejendom kan imidlertid være omfattet af en kortlægning, alene fordi der skal fastholdes en viden om en dybereliggende forurening eller om en forurening, der alene truer grundvandet. I begge tilfælde kan der således være tale om, at forureningen ikke har nogen som helst betydning for arealanvendelsen. Denne problemstilling var baggrunden for, at man allerede i værditabsudvalget forudså, at der burde indføres regler, hvorefter visse forureninger skulle aflyses, selv om en grund ikke var rensset helt op.

Disse vurderinger gælder så meget desto mere, når kortlægningen som foreslået ovenfor får et langt bredere anvendelsesområde end de hidtidige registreringer.

Der vil på den anden side fortsat være behov for et system, der sikrer, at såvel grundejeren som eventuelle købere, långivere, ejendomsmæglere, bygningsmyndigheder m.v. til hver en tid har/får de foreliggende oplysninger om forureningstilstanden på en ejendom.

Udvalget har i den forbindelse forudsat, at det påhviler sælger, efter reglen om sælgers loyale oplysningspligt, at orientere køber forinden salg om ejendommens status i forhold til forureningskortlægningen.

På denne baggrund foreslår udvalget, at disse oplysninger indføres i et register på matrikelniveau, og at oplysninger bliver gjort tilgængelige for alle, der har behov herfor. Reglerne skal ligeledes sikre, at registeret opdateres løbende, og at grundejeren automatisk orienteres, når der sker ændringer i forhold til en ejendom. Registeret skal samtidig tilgodese de administrative behov, der måtte være for anvendelsen af de registrerede oplysninger i myndighedernes sagsbehandling (miljøforhold, byggetilladelser, ejendomsvurderinger m.v.)

Der eksisterer allerede i dag en række registre (BBR, Ejendomsstamregisteret, planregisteret m.v.), og der pågår et arbejde med videreudvikling og samordning af de registrerede data og datasystemer.

På denne baggrund foreslår et flertal i udvalget, at ministeren beordres til at fastsætte de nærmere regler om registrering af kortlægningen på matrikelniveau efter nærmere forhandling med skatteministeren og boligministeren, der forestår det igangværende sam-

ordningsarbejde på ejendomsregistreringsområdet. Flertallet foreslår samtidig, at det hidtidige krav om tinglysning af registreringer efter affaldsdepotloven opgives, og at de allerede tinglyste registreringer slettes af tingbogen.

Advokatrådets repræsentant finder, at det eneste rimeligt sikre system til at registrere indgreb i fast ejendom uanset karakteren, er tinglysningssystemet. Det anbefales derfor, at alle forhold, der har karakter af indskrænkninger i rådigheden over ejendommen, tinglyses. BBR er ikke egnet, idet der kan foretages ændringer i dette register uden nogen form for prøvelse af kravet om ændring.

Udvalget foreslår desuden, at der indføres regler om gebyr for oplysninger om en ejendoms forureningsmæssige status.

5.5.5 Hvem skal gennemføre kortlægningen?

Efter de gældende regler i affaldsdepotloven er det amternes opgave at gennemføre en kortlægning, undersøge de relevante grunde og træffe afgørelse om registrering. Arbejdet sker i samarbejde med kommunerne.

Det må fortsat være udgangspunktet, at det er én myndighed, der er ansvarlig for kortlægningens gennemførelse. I princippet kunne såvel amterne som kommunerne varetage opgaven. Men sammenhængen til den offentlige oprensningsindsats, til den generelle vidensopsamling, til amternes generelle rolle som grundvandsmyndighed og til den erfaringsopbygning, der har fundet sted i amterne i kraft af affaldsdepotlovsopgaverne, fører efter udvalgets opfattelse til, at opgaven fortsat bør varetages på amtskommunalt plan.

Hvis BBR-registeret - eller et eventuelt nyt register, som skal indeholde forureningsoplysninger om den faste ejendom - skal anvendes til de direkte grundejer-relevante oplysninger, foreslår udvalget, at denne opgave henlægges til kommunerne, der i forvejen er ansvarlige for at føre sådanne registre.

5.6 Øvrige generelle regler

Enhver, der opdager en forurening på sin ejendom, skal efter gældende regler underrette miljømyndigheden om den konstaterede forurening. Denne generelle underretningspligt, der i dag findes i såvel miljøbeskyttelsesloven som affaldsdepotloven, foreslås videreført. Myndighederne får derved mulighed for at ajourføre deres viden om forureninger og får derigennem grundlag for eventuelt at revidere den gennemførte kortlægning.

Efter affaldsdepotloven gælder endvidere, at ethvert byggeri skal stoppes, hvis grundejeren/bygherren, eller den der er ansvarlig for

det pågældende arbejde under byggearbejdet konstaterer en forurening. Byggestoppet gælder således kun for de forureninger, der er omfattet af affaldsdepotloven. Kravet om byggestop er begrundet i, at myndighederne skal have mulighed for at vurdere, hvorvidt der skal stilles særlige krav til byggeriet.

Kravet om byggestop foreslås videreført og udvidet til at omfatte ethvert byggeri, hvor der under arbejdet konstateres en forurening.

5.7 Myndighedsstrukturen i forholdet til grundejeren

I afsnit 5.5.4. ovenfor er angivet, hvilke myndigheder, der skal gennemføre kortlægningerne. Nedenfor gennemgås udvalgets forslag til, hvilken myndighed, der skal forestå den konkrete sagsbehandling samt føre tilsynet.

Anbefalinger

Da den generelle vidensopsamling og selve forureningskortlægningen foreslås at ske på amtsniveau, foreslår udvalget også, at udformningen af generelle anbefalinger varetages af amterne i et samarbejde med kommunerne, og efter indhentet udtalelse fra embedslægen.

Det følger heraf, at også den konkrete vejledning af borgeren skal varetages på amtsniveau sammen med embedslægerne, således som det også sker i dag.

Behandling af anmeldelser om ændret anvendelse og byggeri

Ovenfor er foreslået en selvstændig anmeldepligt i stedet for direkte at henvise spørgsmålet til byggesagsbehandlingen. Dette skyldes, at byggesagsbehandlingen næppe dækker alle de tilfælde, hvor en anmeldelse er aktuel.

Da der imidlertid ofte vil være en sammenhæng til en byggesag, foreslår udvalget, at alle anmeldelser skal indgives til kommunalbestyrelsen, som i forvejen er byggesagsmyndighed. Det følger allerede af byggelovgivningen, at kommunalbestyrelsen skal påse, at forholdet til anden lovgivning er afklaret, inden en byggetilladelse kan meddeles.

Såfremt det anmeldte projekt er omfattet af generelle regler, foreslås det, at kommunen meddeler grundejeren, under hvilke betingelser projektet kan gennemføres. Kommunens rolle får således karakter af håndhævelse af generelle regler.

Er ejendommen ikke omfattet af generelle regler, videresender kommunen anmeldelsen til amtet. I disse tilfælde fastsætter amtet således vilkårene for en tilladelse til projektets gennemførelse. Det er også amtet, der skal fastsætte eventuelle undersøgelseskrav samt vurdere resultatet af disse undersøgelser. Anmelderen underrettes om videresendelsen.

Underretning om konstaterede forureninger

Udvalget foreslår, at disse som hidtil skal tilgå kommunerne. Kommunerne videregiver oplysningerne til det pågældende amt med eventuelle bemærkninger.

Tilsyn med kortlagte ejendomme

Opgaven består i at føre tilsyn med, at der ikke ændres anvendelse på kortlagte arealer i område 3 uden anmeldelse, ligesom der skal føres tilsyn med de generelle reglers eller konkrete tilladelsers overholdelse, når et projekt gennemføres.

Det generelle tilsyn med de kortlagte arealer foreslås henlagt til kommunerne. Det vil sige, at kommunerne fører det overordnede tilsyn med reglernes overholdelse. Det skønnes også mest hensigtsmæssigt, at kommunerne generelt fører tilsyn med ejendomme, der ikke ændrer anvendelse eller bebygges. Det foreslås således, at kommunerne tillige fører tilsyn med påbudte handlepligter eller nedlagte forbud, uanset at sådanne afgørelser træffes af amterne, fordi det i høj grad drejer sig om ejendomme, som amterne ikke i øvrigt har tilsynet med.

Tilsynet med anmeldte projekter om ændret anvendelse eller byggeri føres af den myndighed, der har behandlet anmeldelsen. Det vil sige amterne fører tilsyn med vilkårene for amtets tilladelse til det anmeldte projekts gennemførelse, mens kommunerne fører tilsyn med det anmeldte projekt, der er omfattet af de generelle regler.

Under alle omstændigheder skal kommunen i medfør af byggelovgivningen påse, at der er sket den nødvendige myndighedsbehandling af et projekt i de kortlagte områder, inden byggetilladelse meddeles.

Klageadgang

Efter de gældende regler er der ingen klageadgang over beslutninger efter affaldsdepotloven. Dette gælder såvel afgørelser om at registrere og afmelde forurenede ejendomme som afgørelser om tilladelse til byggeri og ændret anvendelse på de registrerede ejendomme.

Som det fremgår af afsnit 5.5.3 foreslås det, at man inden den første kortlægning offentliggør et udkast med adgang til at fremkomme med indsigelser. På denne baggrund foreslår udvalget, at der ikke indføres nogen klageadgang over kortlægningen. Dog foreslås der indføjet en klageadgang over myndighedernes revurdering af en kortlægning, hvis grundejeren har fremsendt nye oplysninger om forureningstilstanden på ejendommen.

Advokatrådets repræsentant anbefaler af retssikkerhedsmæssige grunde, at der indføres en klageadgang, i hvert fald ved kortlægning af et areal i område 3.

For så vidt angår afgørelser i forbindelse med anmeldelser om byggeri og ændret anvendelse kan der argumenteres både for og imod en klageadgang. For en klageadgang taler, at afgørelserne kan være

særdeles omkostningskrævende. Hertil kommer, at det sædvanlige princip i miljølovgivningen er, at afgørelser skal kunne påklages en gang. Imod en klageadgang taler, at den er administrativ byrdefuld og kan virke forsinkende på projekternes gennemførelse.

Udvalget foreslår ud fra en samlet afvejning, at der indføres en klageadgang til ministeren (Miljøstyrelsen) med en hjemmel for ministeren til at afskære klageadgang i mindre sager. Kredsen af klageberettigede foreslås afgrænset på samme måde som ved klager over påbud, jf. kapitel 7.

De handlepligter, der foreslås hjemlet for at imødegå miljøproblemer ved den aktuelle arealanvendelse vil ikke være af et sådant omfang, at disse kan begrunde en klageadgang.

Derimod foreslår udvalget, at der som udgangspunkt skal være klageadgang for så vidt angår de foreslåede forbud (begrænsninger i anvendelsen af kælderarealer m.v. ved indeklimaproblemer).

Klager vedrørende større eller principielle spørgsmål foreslås tillige underlagt en klageadgang til Miljøklagenævnet.

5.8 Udvalgets generelle overvejelser om kortlægningssystemet

Det foreslåede kortlægningssystem giver et mere fuldstændigt billede af jordforureningstilstanden i et område. Kortlægningen vil således ikke længere alene omfatte relativt få, punktkildeforurenede ejendomme, men større samlede områder med diffus forurening. En køber skal således ikke som i dag alene vælge mellem en registreret ejendom og en ikke-registreret ejendom i samme bydel, men valget vil ofte skulle stå mellem, hvorvidt køberen ønsker at bosætte sig i det pågældende område eller ej. Men naturligvis vil der stadig være enkeltejendomme, der er forurenede i et i øvrigt uforurenat område.

Gennem anbefalinger og eventuelle generelle regler kombineret med en indsatsplan for oprydning, vil man hurtigere øge beskyttelsen af befolkningen sammenlignet med den nuværende retstilstand, hvor der kan gå årtier uden nogen beskyttelse.

For grundejeren vil forslaget medføre lettelser, idet grundejeren inden for de generelle reglers anvendelsesområde på forhånd kan vide, hvilke krav han vil blive stillet over for. Dog indeholder forslaget den skærpelse, at det er grundejeren, der selv skal undersøge sin grund i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, når myndighederne finder dette nødvendigt ud fra den eksisterende viden.

Den større gennemskuelighed i kraft af generelle anbefalinger og generelle regler vil formentlig også påvirke de overvejelser, som

potentielle købere skal gøre sig, inden der investeres i en muligt, eller erkendt, forurenede ejendom.

Det vil være en administrativ lettelse, at myndighederne ikke længere skal undersøge samtlige mistankearealer. Det vil også lette resourceforbruget at indføre generelle regler for, hvad en grundejer skal gøre for at imødegå forureningsproblemerne, når han ønsker at udnytte sin ejendom på en ny måde.

Der vil dog også være nye administrative opgaver i forbindelse med de foreslåede regler (offentliggørelse af udkast til kortlægning, høring af grundejere i område 3, påbud og forbud m.v.)

Retsvirkningerne af kortlægningen er differentieret alt efter det konkrete behov for regulering og den mulige fare, der kunne findes på en ejendom. Myndighederne afpasser herefter de krav, grundejeren kan mødes med, til den viden der findes om det pågældende område og det konkrete projekt, der ønskes gennemført.

Kortlægningen kan således sammenlignes med eksempelvis lokalplaner. Også lokalplanernes bestemmelser har væsentlig betydning for, hvorledes ejendomme kan anvendes og for ejendommenes værdi. Kortlægningen har ligesom lokalplanerne alene betydning, såfremt grundejeren ønsker at ændre på de bestående forhold på ejendommen, bortset fra den begrænsede handlepligt/forbud. Ligesom for lokalplanerne gælder det, at der ikke (længere) skal træffes konkrete afgørelser for den enkelte matrikel om kortlægning, men den generelle forureningskortlægning skal naturligvis være specificeret på en sådan måde, at det ligger klart, for hvilke ejendomme de omtalte pligter gælder.

Kortlægningssystemet er søgt afpasset, således at der kun stilles krav til grundejeren, hvor den bestående viden giver belæg herfor.

Der vil fortsat være værditabsproblemer knyttet til viden eller mistanke om forurening på en ejendom. Men værditabet må antages at blive begrænset ved den samlede indsats, der er beskrevet ovenfor. Denne antagelse er naturligvis behæftet med stor usikkerhed. Det vil derfor være nødvendigt løbende at følge udviklingen i prisniveauet på ejendomsmarkedet.

5.9 Forholdet til den sammenfattende fysiske planlægning

Problemer i forbindelse med anvendelsen af forurenede ejendomme og ejendomme, der muligvis er forurenede har en tid lang været genstand for overvejelser i forbindelse med den regulering af den fremtidige arealanvendelse, der sker via region-, kommune- og lokalplanlægningen.

Med gennemførelsen af affaldsdepotloven i 1990 indførtes regler, der sikrede, at miljøproblemerne blev løst, når der skete byggeri eller ændret anvendelse på forurenede ejendomme (frigivelser). Tilbage står efter gældende regler problemerne ved på tilsvarende måde at sikre, at et nybyggeri eller en ændret anvendelse på en ejendom, hvor en forurening er overvejende sandsynlig, sker på betryggende måde. Der har i den anledning igennem tiden været forskellige overvejelser om, i hvilket omfang planlovgivningen kunne bidrage til en løsning af disse miljøproblemer.

Om problemstillingen henvises til afsnit 7.3. i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden".

Som det fremgår ovenfor, foreslås der nu gennemført en bredere kortlægning, der bygger på den til enhver tid værende viden om forureningstilstanden i forskellige områder. Forureningskortlægningen omfatter således efter forslaget tillige arealer, hvor det forekommer overvejende sandsynligt, at der foreligger en forurening, baseret på generelt erfaringsmateriale. Udvalget har ligeledes foreslået nye regler med krav om forudgående tilladelser ved ændret anvendelse og byggeri på kortlagte arealer i det omfang, der er behov for en særlig regulering heraf.

På denne baggrund er der efter udvalgets opfattelse etableret det nødvendige grundlag for en varetagelse af de miljømæssige hensyn ved byggeri og ændret anvendelse i forslaget til en ny lov om forurennet jord.

Oplysninger om forureningskortlagte ejendomme er naturligvis centrale for de planlæggende myndigheders overvejelser om den ønskelige eller mulige udvikling af de enkelte arealer i kommunen. Med det foreslåede kortlægningssystem er det sikret, at kommunerne får adgang til de til enhver tid foreliggende oplysninger herom, idet kommunerne som registreringsansvarlige for kortlægningen løbende vil få disse oplysninger fra amterne, i det omfang oplysningerne ikke allerede kendes i kommunen.

Oplysningerne om forureningskortlægningen kan/bør ligeledes naturligt indgå i lokalplanernes redegørelsesdel, således at de omfattede grundejere også på denne måde bliver opmærksomme herpå, herunder at en eventuel ændret anvendelse i overensstemmelse med en lokalplan kan forudsætte forudgående anmeldelse/tilladelse efter den foreslåede lov om forurennet jord.

Kommunerne vil ligeledes via de amtskommunale indsatsplaner kunne få oplysninger om de planlagte oprensningsinitiativer. Det bemærkes dog, at der alene vil være tale om oprensninger af hensyn til arealanvendelsen, når der foreligger en aktuel arealanvendelseskonflikt. Den generelle, offentlige oprensningsindsats tager således som hidtil alene sigte på at imødegå aktuelle miljøproblemer.

Problemer, der alene knytter sig til en eventuel fremtidig, ændret arealanvendelse skal løses af den, der foranstalter ændringen.

Den sammenfattende fysiske planlægning er også på anden måde central på jordforureningsområdet. Som det fremgår af kapitel 6 om den offentlige indsats, skal denne tilrettelægges bl.a. med det sigte, at der sker den nødvendige beskyttelse af grundvandsinteresserne i områder med særlige drikkevandsinteresser. Selve udpegningen af drikkevandsområderne sker som nævnt som led i regionplanlægningen, første gang i 1997.

Kortlægningen på jordforureningsområdet må derfor indgå blandt de oplysninger, der ligger til grund for regionplanlægningen både vedrørende den generelle arealanvendelse og mere specielt vedrørende regionplanlægningen for drikkevandsinteresserne.

Kapitel 6

Den offentlige indsats

6.1 Myndighedernes generelle vidensopsamling på jordforureningsområdet.

Myndighederne har allerede i dag en omfattende viden om både aktuelle og potentielt forurenede områder i form af historiske oplysninger og den kortlægning og registrering, der allerede nu er gennemført i forbindelse med den gældende affaldsdepotlov. I samarbejde med kommunerne har mange amter samtidig kortlagt potentielle nyere forureninger, d.v.s. forureninger, som er kommet til efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.

Arbejdet har således i høj grad været tilrettelagt med baggrund i affaldsdepotlovens sigte. Dette har betydet, at amterne har koncentreret sig om at lokalisere og dokumentere punktkilder. Selv om der også i et vist omfang er gennemført andre undersøgelser, er der ikke på samme systematiske måde opbygget en viden om det generelle jordforureningsniveau, forårsaget af trafikbelastningen og anden diffus forurening. Da forureningsproblemerne imidlertid er uafhængige af, hvordan forureningen er opstået, giver det hidtidige arbejde ikke et generelt billede af forureningstilstanden.

Udvalget foreslår derfor, at myndighederne ligesom på andre områder (vand, luft og støj) generelt skal føre tilsyn med tilstanden i jorden. Der skal således gennemføres en monitoring, tilpasset behovet i de enkelte områder af landet. Opgaven foreslås varetaget af amterne, der i kraft af affaldsdepotlovsarbejdet har opbygget en generel viden om jordforureningsproblemerne i amtet.

Endvidere følger det af aftalen mellem Amtsrådsforeningen og Miljø- og Energiministeriet om en ny administrationsmodel, at Miljøstyrelsen skal koordinere udvikling og afprøvning af ny teknologi, samt at der afsættes et beløb til fremme af teknologisk udvikling inden for den afsatte årlige økonomiske ramme til den offentlige indsats. •

6.2 Indsatsplanen

Der er primært 3 hovedhensyn, som skal tilgodeses gennem den offentlige oprydnings- og afværgeindsats: Hensynet til grundvandsressourcerne, hensynet til sundheden for de mennesker, som an-

vender arealerne, samt hensynet til det biologiske liv i overfladevand og landøkosystemer.

Indsatsen skal som hidtil løses ved en generel prioritering. Der vil dog ikke være behov for en generel prioritering af hensyn til det biologiske liv. Her foreslås problemerne løst ved, at der i konkrete situationer kan tages beslutninger om en indsats af hensyn til særligt forureningspåvirkede recipienter og landøkosystemer. En mere detaljeret beskrivelse af varetagelsen af de to førstnævnte hensyn findes i afsnit 6.3 nedenfor.

Det bør fremover ikke fra et miljømæssigt synspunkt være afgørende for en generel offentlig indsats, hvorledes en jordforurening er opstået, og hvornår denne er sket, jf. afsnit 6.3 nedenfor. Det afgørende er, hvilket miljøproblem en forurening indebærer.

En række forureninger indebærer ikke sådanne aktuelle problemer, at det er nødvendigt at fjerne og rense jorden. Dette medfører, at oprensningen for fremtiden i højere grad skal målrettes til de forureninger, hvor der er en miljø- og sundhedsmæssig trussel, som i den konkrete situation kun med rimelighed kan imødegås ved en hel eller delvis oprensning.

I andre situationer vil den nødvendige prioritering af indsatsen i de kommende år medføre, at den nødvendige og hensigtsmæssige indsats kun består i for eksempel anbefalinger om arealets udnyttelse, eller vandindvindingen må indrettes efter, at det ikke er muligt at indvinde vand overalt.

Overordnet set skal den offentlige indsats således indeholde flere led, der tilsammen skal sikre hensynet til beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed. Indsatsen kan således bestå i undersøgelser, i udformning af anbefalinger eller generelle regler - herunder forbud mod visse aktiviteter eller egentlige, begrænsede handlepligter for grundejeren for at imødegå en eventuel sundhedsmæssig risiko. Er der en sådan risiko, er det strategien at afskære mennesker fra direkte kontakt med forureningen, og derudover vil indsatsen bestå i en egentlig oprensningsindsats i form af for eksempel opgravning af jord eller afværgepumpning.

Som et middel til at tilrettelægge den offentlige indsats foreslås det, at amterne skal udarbejde en samlet indsatsplan, der underinddeles i afgrænsede områder, f.eks et vandindvindingsopland eller en bydel (lokalplanområde).

Grundlaget for det offentlige indsatsplan er primært den gennemførte kortlægning af potentielt forurenede grunde, af aktuelle følsomme arealer, samt af udpegede særlige drikkevandsområder, jf. kapitel 5 om kortlægning. Forureningskortlægningen skal som tidligere omtalt ikke underbygges af tekniske undersøgelser.

Dette medfører, at det offentliges arbejde med at opsøge forureninger - også med tekniske undersøgelser - i de kommende år skal ske i de særligt udpegede drikkevandsområder og på arealer med følsom arealanvendelse indenfor de forurenede arealer.

Det offentliges undersøgelsesarbejde skal således målrettes til de potentielle oprensningsopgaver, som det offentlige i de kommende år skal varetage. Et formål med undersøgelsesarbejdet er at få klarlagt omfanget af den nødvendige indsats.

De decentrale myndigheder skal på baggrund af forureningskortlægningen og følsomhedskortlægningen udarbejde en indsatsplan, som over en kortere årrække prioriterer den nødvendige undersøgelses-, vejlednings- og oprensningsindsats. Med planen skal den offentlige indsats tilrettelægges og prioriteres i overensstemmelse med de økonomiske ressourcer, der afsættes til området.

Planen skal offentliggøres efter vedtagelsen og opdateres en gang om året i forbindelse med vedtagelsen af amtsbudget og være en del heraf.

Planen skal søges virkeliggjort af amtet. Det betyder dog ikke, at der med planen gives borgerne et egentligt retskrav på undersøgelse-/oprydning. Indsatsplanen skal ikke - sådan som det kendes fra andre planområder - have nogen virkning for administration af lovgivningen i øvrigt og vil heller ikke indebære nogen pligter for borgerne.

Planen skal kunne ændres, i det omfang der viser sig jordforurening, som ikke har været kendt, og som det er mere påkrævet at håndtere end de, der er anført på planen. En prioritering kan ligeledes medføre, at aktiviteter, der står opført det ene år først bliver iværksat senere.

Indholdet i indsatsplanen skal være en kombination af en status/redegørelse, som indholdsmæssigt kan sammenlignes med den indberetning, som amterne ifølge affaldsdepotloven årligt har sendt til Miljøstyrelsen til orientering samt af en prioritering. Planen skal indeholde en plan for, hvorledes den kendte forureningsproblematik håndteres inden for en nærmere fastlagt tidshorisont og revurderes/-detaljeret, efterhånden som ny viden opnås gennem undersøgelser m.v.

Af prioriteringen skal det fremgå, hvilke aktiviteter der er budgetteret med i de førstkomende år. Som en anden del af planen skal indgå overvejelserne om, hvorledes man skal forholde sig på arealer, hvor en nuværende arealkonflikt ikke løses med oprensning. På denne måde skal planen i sin helhed tilstræbe en samlet løsningsmodel for jordforureningerne i området.

Indsatsplanen bør opdeles i de udpegede særlige drikkevandsområder og de øvrige områder, hvor der er arealkonflikt. Hovedinddelingerne bør igen underopdeles i en undersøgelsesdel og en afværgedel.

Resultaterne fra undersøgelsesplanen og den viden, der findes om de depoter, der allerede er registrerede efter affaldsdepotloven, indgår som beslutningsgrundlaget ved fastlæggelsen af afværgedelen i indsatsplanen. Afværgedelen i indsatsplanen skal afspejle, hvilke områder og lokaliteter, der prioriteres til afværge det kommende år.

6.3 Nærmere afgrænsning af den offentlige indsats

Det har været en forudsætning for den offentlige indsats efter affaldsdepotloven, at der ikke fandtes en ansvarlig forurener, der kunne påbydes selv at fjerne forureningen efter miljølovgivningen. Udvalget foreslår, at den generelle, offentlige indsats gennem offentlig finansieret oprydning fortsat skal være subsidær i forhold til at løse miljøproblemerne ved påbud. Kun i de tilfælde, hvor der efter de nye regler om påbud ikke er nogen, der kan påbydes at rense op - eller hvor der rent faktisk ikke renses op, for eksempel fordi den pågældende ikke har de nødvendige midler - bliver en offentlig indsats aktuel. Om grænsefladen til muligheden for at meddele påbud efter anden lovgivning, se afsnit 6.9.

Den offentlige afværgeindsats efter affaldsdepotloven har hidtil været begrænset til at omfatte gamle forureninger, d.v.s. forureninger, der er opstået før tidsgrænserne i affaldsdepotloven: 1972/74/76.

Den offentlige indsats efter affaldsdepotloven som beskrevet i afsnit 6.2 foreslås tidsmæssigt udvidet til at omfatte nyere og fremtidige forureninger. Nyere forureninger er ikke i dag omfattet af en generel offentlig indsats. Der er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens regler til, at det offentlige foretager oprensning dels som opfølgning på et ikke opfyldt påbud, dels som en egentlig forpligtelse i akutte forureningssituationer, dels i sager med større forureninger på fremmed grund, når væsentlige hensyn til de skadelidte taler herfor, (jf. rapport fra underudvalget "Den juridiske Verden", kapitel 3.1 - 3.2).

I 1983, hvor kemikalieaffaldsdepotloven blev vedtaget, blev tidsgrænserne indført bl.a. med den begrundelse, at nyere forureninger i fremtiden forventedes enten undgået ved de forebyggende regler eller løst gennem håndhævelsesreglerne i miljøbeskyttelsesloven.

Denne forventning har vist sig ikke at holde, hvilket allerede blev erkendt i forbindelse med udformningen af værditabsloven fra 1993. Denne lov omfatter således også forureninger, der er nyere end affaldsdepotlovens tidsgrænser - men ikke forureninger, der finder sted efter værditabslovens ikrafttræden.

Miljøbeskyttelsesloven kan heller ikke i fremtiden forventes fuldstændigt at forhindre enhver jordforurening, ligesom der fortsat vil kunne tænkes jordforureninger, der ikke vil kunne løses via de foreslåede, nye påbudsregler, f.eks. hvis forureneren ikke har de nødvendige økonomiske midler.

Når dette sammenholdes med, at en teknisk aldersbestemmelse af, om forureningen er opstået på den ene eller anden side af lovens tidsgrænser, er forbundet med teknisk/administrative problemer, og at de miljømæssige konsekvenser ingen sammenhæng har med forureningens alder, foreslår udvalget at ophæve de aldersmæssige begrænsninger for den offentlige indsats i relation til, hvornår forureningen er opstået.

Den offentlige indsats efter affaldsdepotloven har desuden været begrænset af måden, hvorpå forureningen er sket (om den har været "spildt, henlagt eller nedgravet"). Herved har en række forureninger ikke været omfattet af loven, for eksempel luftbårne forureninger af arealer fra bilers udstødning og fra virksomheders luftemissioner.

Udvalget foreslår, at den offentlige indsats udvides til at omfatte også disse forureninger, da det ikke gavner miljøet at holde disse uden for den offentlige opgavevaretagelse.

Forureninger som følge af almindelig brug af gødning og pesticider forudsættes som hidtil løst gennem de forebyggende, almindelige regler og skal derfor ikke være omfattet af den offentlige indsatsplan. Derimod vil jordforurening som følge af spild fra egentlig bortskaffelse eller oplagring af pesticider og gødning naturligvis være omfattet.

Udvalget foreslår i øvrigt, at indsatsen som hidtil skal kunne gennemføres uden indhentelse af tilladelser m.v. i henhold til anden miljølovgivning.

6.4 Uddybning af varetagelsen af grundvandshensynet og hensynet til den aktuelle, arealfølsomme anvendelse

Udvalget anbefaler, at den offentlige indsats i de kommende år skal rettes mod grundvandsbeskyttelse og følsom arealanvendelse.

Den nærmere prioritering og organisering af den offentlige indsats på jordforureningsområdet skal kunne tilpasses på området. Det foreslås derfor, at ministeren bemyndiges til efter nærmere forhandling med amterne at udstede retningslinier for amtsrådenes prioritering af depoter og deres administration af loven.

råder i regionplan 1997 for særlige indvindingsområder. Af regeringens 10 punkts-program til beskyttelse af grundvand og drikkevand fremgår følgende af særlig interesse for indsatsen i relation til jordforureninger:

"Pkt. 5. Der skal gøres en indsats for at beskytte grundvandet i hele landet. I begyndelsen af 1995 vil miljø- og energiministeren bede amterne udpege de grundvandsressourcer, som i særlig grad skal sikre en fortsat grundvandsbaseret drikkevandsforsyning. Indsatsen vil særligt målrettes mod disse indvindingsområder.

Pkt. 6. I de under pkt. 5 omtalte indvindingsområder er det regeringens målsætning, at de grundvandstruende depoter skal være ryddet op i løbet af 10 år."

Udvalget har taget disse tilkendegivelser til efterretning og noteret sig, at miljø- og energiministeren har bedt amterne om at iværksætte en udpegning. Af den udsendte vejledning fremgår det, at udpegningen af de særlige drikkevandsområder skal ske på en sådan måde, at disse områder med en rimelig sikkerhedsmargin udgør en tilstrækkelig uforurenet og velbeskyttet vandressource til dækning af det fremtidige behov for vand af drikkevandskvalitet.

Oprensningsindsatsen i disse områder skal tilrettelægges ud fra helhedsbetragtninger af hvert af de særlige drikkevandsområder. Det er således vigtigt, at myndighederne skaffer sig et overblik over samtlige trusler i et konkret område. I modsat fald vil en indsats ikke nødvendigvis sikre den tilsigtede beskyttelse af drikkevandet i området.

Der er i udvalget enighed om, at en oprensning inden for de særlige drikkevandsområder skal prioriteres højest, således at det sikres, at dette drikkevand beskyttes indenfor en kortere tidshorisont.

Drøftelserne i udvalget har derfor navnlig været koncentreret om, hvorvidt denne prioritering direkte skal fremgå af den nye lov. Med henblik på at opnå en fleksibel og robust lovgivning finder udvalget, at selve loven skal åbne mulighed for en bredere prioritering med henblik på tillige at løse eventuelle fremtidige, aktualiserede problemer. Udvalget foreslår derfor, at ministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere prioriteringskriterier, der således kan ændres, når behovet måtte opstå.

Udvalget har endvidere drøftet, hvorvidt prioriteringskriterierne ved lovens ikrafttræden undtagelsesvis skal åbne mulighed for en grundvandsindsats uden for de særlige drikkevandsområder.

Baggrunden herfor er, at den meget decentrale vandforsyningsstruktur, som findes i Danmark vil medføre, at der meget vel kan være bestående almene vandforsyningsanlæg, som har en sådan værdi, at

disse også bør beskyttes, selvom de ligger udenfor de særligt udpegede områder.

Nogle af udvalgets medlemmer har peget på, at såfremt man udelukker, at den offentlige indsats i de kommende år kunne tilgodese den bestående almene vandforsyning udenfor de særlige drikkevandsområder, ville det blandt andet få den konsekvens, at sådanne vandværker selv måtte betale for oprydningerne, og at det sandsynligvis ville tvinge nogle til at lukke. Der kan forudses situationer, hvor for eksempel et større vandværk i en længere periode fortsat bør oprettholdes - også i et samfundsøkonomisk perspektiv - hvilket kunne begrunde en mulighed for en offentlig finansieret indsats i særlige situationer.

Under drøftelserne er ligeledes peget på den urimelige forskelsbehandling, som vandværker ville stå over for henholdsvis indenfor og udenfor de særlige drikkevandsområder, hvis det offentlige end ikke på sigt ville påtage sig et ansvar for et forureningsproblem, som vandværkerne var uden skyld i.

Andre har heroverfor anført, at der med udpegningen af de særlige drikkevandsområder netop sker en identifikation af, hvilket grundvand der skal sikres og beskyttes ved en egentlig oprensningsindsats.

Det er klart, at der vil være vandforsyningsanlæg, som ligger udenfor områderne, og som kan få udgifter eller forsyningsproblemer som følge af forureningsproblemer.

Der er dog her snarere tale om et problem af forsyningsmæssig karakter, end om et problem, som jordforureningsloven skal løse, nemlig beskyttelsen af den grundvandsressource, som er sikkerhedsnettet under vores vandforsyning. Det må således forventes, at der under alle omstændigheder i de kommende år vil skulle gennemføres overvejelser om den fremtidige vandforsyningsstruktur i Danmark. Disse overvejelser falder imidlertid uden for de problemstillinger, som jordforureningsudvalget skal overveje.

Ulemperne ved at muliggøre en indsats i de kommende år af hensyn til vandforsyningen udenfor de særlige områder er, at der derved skabes usikkerhed om, hvorvidt det primære mål, nemlig en sikring af de fremtidige grundvandsressourcer kan nås.

Ud fra en samlet afvejning foreslår udvalget, at der i særlige tilfælde kan foretages en offentlig indsats udenfor de særlige drikkevandsområder. Der henvises endvidere til, at ministeren som tidligere nævnt foreslås bemyndiget til at udstede bindende prioriteringskriterier for en sådan indsats.

Kontrollen med, at der sker en hensigtsmæssig udnyttelse af de offentlige midler må herefter ske i forbindelse med de årlige indberetninger, som amterne skal udarbejde. Indberetningerne danner grundlaget for Depotrådets (se herom kapitel 6.7.) årlige redegørelse til ministeren. Hertil kommer, at ministeren ligeledes får mulighed for at pålægge et amt at tage sager op til beslutning og afgørelse. Ministeren har herved de nødvendige instrumenter til at sikre, at den fastlagte prioritering vil blive fastholdt.

Udvalget anbefaler, at det ved en samlet prioriteret indsats overfor grundvandstruende forureninger vil være hensigtsmæssigt, at disse forureninger også prioriteres højt ved den indsats som gennemføres af for eksempel DSB og Oliebranchens Miljøpulje.

Udenfor de særlige drikkevandsområder vil det i øvrigt være konkrete cost-benefit betragtninger, der skal afgøre, om en afværgeindsats bør igangsættes. Sådanne overvejelser må det enkelte vandværk, der har en interesse i grundvandsressourcen selv gøre sig- og i givet fald selv bekoste en afværgeforanstaltning eller en flytning af vandværkets bøjinger. Såfremt et vandværk på denne baggrund beslutter at lukke, må de deraf opstående forsyningsproblemer løses efter vandforsyningslovens regler. De heraf følgende problemer må ligeledes indgå i de kommende, generelle overvejelser om den fremtidige vandforsyningstruktur.

Det vandværk, der vælger at gennemføre en afværgeindsats, må herefter selv skaffe sig den nødvendige adgang til at foretage de nødvendige foranstaltninger ved frivillige aftaler med grundejerne. Hvis dette ikke er muligt, må det sikres, at kommunalbestyrelsen har hjemmel til at ekspropriere rettigheder over fast ejendom, hvis "almenvællet kræver det", det vil sige, hvis hensynet til de almene interesser i det bestående vandværk skønnes at være tilstrækkeligt stærke. Dette skal naturligvis gælde, uanset om der er tale om et offentligt eller et privat vandværk. I det omfang, der ikke allerede er hjemmel hertil i vandforsyningsloven, bør en sådan hjemmel indføres. I samme forbindelse bør det afklares, i hvilket omfang omkostningerne ved fjernelse af en jordforurening kan gebyrfinansieres.

Der er i dag mulighed for at meddele påbud til grundejeren for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand og overfladevand. Påbuddet meddeles mod erstatning, der i givet fald skal betales af vandværket eller den berørte kommune, jf. miljøbeskyttelseslovens §§ 63-64. Der er tvivl om rækkevidden af denne bestemmelse (miljøbeskyttelseslovens § 24, jf. affaldsdepotlovens § 3, stk. 2), og bestemmelsen har kun fundet begrænset anvendelse.

Udvalget foreslår, at denne adgang til at meddele påbud til grundejeren (alene i sin egenskab af grundejer) ophæves. Baggrunden herfor er, at det i de særlige drikkevandsområder må være en offent-

lig opgave at sikre grundvandsinteressen ved en koordineret indsats, når der ikke er en forurener, der kan påbydes en oprensning. Også uden for de særlige områder findes det mindre rimeligt at påbyde en uskyldig grundejer en oprensningspligt - og udgifterne hertil vil i sidste ende alligevel påhvile vandværket eller kommunen.

§ 24 i miljøbeskyttelsesloven indeholder også en hjemmel til at nedlægge forbud mod aktiviteter, der kan medføre forurening af grundvandet. Der tænkes her eksempelvis på at indføre en mulighed for udlægning af fredningsbælter rundt om vandindvindingsboringer. Udvalget foreslår, at denne del af bestemmelsen opretholdes uændret i miljøbeskyttelsesloven.

Efter affaldsdepotlovens § 15 kan amtsrådet bestemme, at et vandindvindingsanlæg, der er truet af forurening fra et affaldsdepot ikke længere må benyttes eller skal ændres efter nærmere anvisning. Anlæggets ejer har krav på refusion af anlægsudgifterne hertil.

Tilsvarende kan amtsrådet efter vandforsyningslovens § 29 bestemme, at ejendomme skal tvangstilsluttes et alment anlæg. Ejere af enkeltboringer kan kræve anlægsudgiften erstattet efter § 30. Ved erstatningsfastsættelsen indgår, en vurdering af hvorvidt vandforsyningsforholdene var kvalitetsmæssigt tilfredsstillende. Efter vandforsyningslovens § 62 kan kommunalbestyrelsen uden erstatning meddele påbud om lukning permanent eller midlertidigt, hvis vandet ikke opfylder de fastsatte kvalitetskrav.

Bestemmelsen i § 15 forudsætter, at der er tale om en forurening fra et affaldsdepot, og at lukningen sker som led i en afværgeindsats i henhold til denne lov. I det fremtidige system skelnes ikke længere mellem nye og gamle forureninger, og om de stammer fra punktkilder eller diffuse kilder. En opretholdelse af § 15 ville derfor medføre en væsentlig udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Med den fremtidige prioritering af de områder, der skal være omfattet af en offentlig indsats, vil der ikke længere være samme behov for bestemmelsen i de særligt udpegede drikkevandsområder, hvor det netop er hensigten at sikre forsyningen, herunder ved oprensninger af samlede områder, hvor alle potentielle trusler elimineres.

Udenfor disse områder vil en opretholdelse af bestemmelsen ikke harmonere med beslutningen om at prioritere de midler, der skal anvendes til en offentlig indsats.

Afklaringen af den fremtidige regulering i øvrigt indenfor de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser falder uden for udvalgets kommissorium.

Arealanvendelses- konflikter

Myndighederne har ikke behov for at lukke boringer af hensyn til sundheden efter den nye lov. Det kan ske efter vandforsyningsloven. Hvis man imidlertid har behov for at benytte en boring til f.eks. afværgepumpning til fordel for vandet i de særlige områder eller til fordel for et andet anlæg, som undtagelsesvis skal beskyttes i overensstemmelse med ministerens prioriteringskriterier må denne foranstaltning optages på indsatsplanen og indgå i den helhedsorienterede foranstaltning. Bestemmelsen foreslås derfor ikke videreført.

Udvalget anbefaler i forhold til arealanvendelseskonflikter, at indsatsen målrettes mod at overvåge og eliminere aktuelle konflikter. Aktuelle arealanvendelseskonflikter kan imødegås med eksponeeringsbegrænsende foranstaltninger i form af f.eks. overdækning eller anbefaling om ikke at dyrke grøntsager. Arealer med aktuel arealanvendelseskonflikt er typisk områder, der anvendes til bolig- og institutionsformål.

Forurenede arealer, der ligger ubebygget hen i de centrale bydele, vil kunne udgøre et aktuelt miljøproblem, fordi der vil være en tendens til, at arealerne anvendes til nærrecreative formål (børns leg, hundeluftning o.s.v.) Erfaringerne har vist, at det kan være særdeles vanskeligt at gennemføre en effektiv indhegning af sådanne arealer og sikre, at ingen skaffer sig adgang.

På denne baggrund foreslår udvalget, at disse ubebyggede arealer kan indgå i indsatsplanen, således at der sker en meget begrænset indsats med henblik på "nærrecreativ anvendelse". Der tænkes her på for eksempel overdækning med ren jord, befæstning eller tilplantning af arealerne.

Også egentlige "hot spots", for eksempel nedgravede benzin- og tjæretanke, hvor der er en væsentlig risiko for, at forureningen kan sprede sig, skal kunne prioriteres på indsatsplanen.

Oprensning af sådanne arealer skal som hidtil ske i prioriteret rækkefølge under hensyn til omfanget af den aktuelle sundhedsrisiko.

6.5 Kriterier for oprensning

Indsatsplanen indeholder myndighedernes overvejelser om, hvor der skal gennemføres vejlednings-, undersøgelses- og oprensningsopgaver og hvorledes disse opgaver skal prioriteres i sammenhæng med de økonomiske midler, der afsættes til den offentligt finansierede indsats.

Indsatsplanen vil ikke i sig selv indeholde oplysninger om, til hvilket niveau der skal renses op.

Udvalget peger på, at det er overordentlig vigtigt, at der i så høj grad som muligt er fastlagt kriterier for oprensningsarbejdet samtidig med lovens ikrafttræden. Der er således et grundlæggende behov for - af hensyn til alle involverede parter - at der etableres et administrativt grundlag for den fremtidige indsats.

Underudvalget "Den fysiske Verden" har på baggrund af den opstillede strategi for prioritering og de opstillede principper for indsatsen fundet, at der er behov for en definition af nye kriterier for acceptabelt forureningsindhold.

Underudvalget har allerede foreslået to sæt retningsgivende kriterieværdier for en række forurenende stoffer i overjorden. For den dybereliggende jord mangler der imidlertid data. Det kan tage op til flere år at udarbejde sidstnævnte kriterier.

6.6 Tilbud om offentlig overtagelse

I dag kan det offentlige tilbyde at overtage en ejendom (opkøb) efter affaldsdepotloven og værditabsloven. Indtil videre er der typisk kun sket opkøb efter affaldsdepotloven, hvor et frivilligt opkøb er gennemført i stedet for at ekspropriere ejendomme. Hovedreglen i affaldsdepotloven er, at forureninger løses ved tekniske afværgeforanstaltninger. Dette udelukker imidlertid ikke, at man kan foretage opkøb som alternativ til afværgeforanstaltning.

Opkøb er hidtil kun sket i et meget begrænset antal tilfælde, (jf. rapport fra underudvalget "Den juridiske Verden", kapitel 8.1.2)

I værditabslovens § 11 er der hjemmel til, at ministeren i særlige tilfælde kan fremsætte tilbud om offentlig overtagelse af ejendommen. Borgeren har ikke noget retskrav på en offentlig overtagelse. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at hjemlen er tænkt anvendt i de situationer, hvor prisen for en teknisk afværgeløsning langt vil overstige den mulige værdi af en ejendom efter oprydning, og hvor man alligevel ikke af andre grunde skal gennemføre en teknisk afværgeforanstaltning. Bestemmelsen er ikke blevet brugt endnu. Der henvises i øvrigt til Rapport fra underudvalget "Den juridiske Verden", kapitel 8.2.2.

Med udgangspunkt i den foreslåede fremtidige jordforureningsstrategi kan to hensyn begrunde, at der i en indsatsplan opereres med opkøb: dels et sikkerhedsmæssigt hensyn til en eksisterende arealanvendelseskonflikt, og dels økonomiske overvejelser.

Såfremt et afværgeprojekt ikke i tilstrækkelig grad kan afhjælpe sikkerhedsproblemet vil det være nødvendigt at foretage opkøb for på den måde at eliminere risikoen for udsatte beboere.

Som eksempel på problemer, hvor sikkerhedsmæssige hensyn kunne begrunde et opkøb kan nævnes visse sager med opsivende gas fra tidligere lossepladser, hvor problemstillingen er af nyere dato, og hvor der kun er få erfaringer med - og mindre viden om - afværgeforanstaltninger. Opkøb skal kun finde sted, såfremt myndighederne ud fra en konkret risikovurdering ikke finder en teknisk løsning for tilstrækkelig sikker.

Økonomiske overvejelser kan ligeledes føre til, at det vil være hensigtsmæssigt at foretage opkøb. Der skal anlægges en bred økonomisk afvejning af på den ene side, hvad det vil koste at foretage afværgeforanstaltning samtidig med at den eksisterende arealanvendelse bibeholdes, og på den anden side, hvad et opkøb og en eventuel yderligere nødvendig afværgeforanstaltning med afhjælpning af forureningsproblemet til et passende niveau vil koste.

Udvalget foreslår derfor, at kommunen inddrages i overvejelserne om opkøb, ligesom der skal være mulighed for, at kommunen kan overtage den pågældende ejendom med henblik på at indpasse arealets fremtidige anvendelse i overensstemmelse med den fysiske planlægning for området.

Udvalget foreslår således, at de gældende regler om offentlig overtagelse af ejendomme videreføres.

I værditabsordningen, jf. kapitel 6.10 nedenfor medfører dette, at grundejeren som hidtil ikke altid vil have en ret til en fysisk afværgeforanstaltning, hvis de sikkerhedsmæssige eller økonomiske vurderinger medfører, at en offentlig overtagelse er mest hensigtsmæssig. Overtagelsesprisen skal fastsættes uden hensyn til forureningen.

Uden for værditabsordningen skal adgangen til offentlig overtagelse under de ovenfor anførte betingelser sikre, at der ikke er behov for at gennemføre den administrativt byrdefulde ekspropriationsforretning, når grundejeren i øvrigt er indforstået hermed, og der er enighed mellem parterne om vilkårene.

Købsprisen skal fastsættes uden hensyn til forureningen, hvis grundejeren var i god tro, da denne erhvervede ejendommen. Er ejendommen derimod erhvervet med kendskab til forureningen, eller er det grundejeren, der har forårsaget forureningen, og kunne denne mødes med et påbud om oprensning, skal overtagelsesprisen fastsættes til markedsprisen for den forurenede grund.

De gældende regler i ejendomsavancebeskatningsloven, hvorefter grundejeren ikke skal beskattes af fortjeneste ved sådanne salg indenfor værditabsordningen, foreslås samtidig videreført.

Det følger endvidere af ejendomsavancebeskatningslovens § 11, stk. 1, at der heller ikke sker beskatning ved salg i forbindelse med frivillige aftaler med amtet, når disse indgås i stedet for at gennemføre en ekspropriation. Herved forstås ifølge retspraksis, at det på aftaletidspunktet måtte påregnes, at dispositionen ville blive gennemtvunget ved ekspropriation, såfremt en frivillig aftale ikke blev indgået.

6.7 Myndighedsstruktur

Som det fremgår af indledningen til betænkningen, har ministeren ved brev af 6. november 1995 anmodet udvalget om at lægge den administrationsmodel, som er aftalt med Amtsrådsforeningen, til grund for det videre arbejde i udvalget. Det fremgår heraf, at oprensningsopgaverne henlægges fuldt ud til amterne, og at ministeren udsteder overordnede retningslinier for arbejdet, herunder om prioritering af indsatsen. Amterne afgiver årligt en indberetning om gennemførte aktiviteter og budgetter for de kommende år til et Depotråd, bestående af repræsentanter for de kommunale parter, Dansk Industri, landbrugsorganisationerne og Miljøstyrelsen. Depotrådet udformer en samlet redegørelse til ministeren på baggrund af de årlige indberetninger. Der henvises i øvrigt til indledningskapitlet. Modellen vedrører alene de forureninger, der er omfattet af den gældende affaldsdepotlov.

Spørgsmålet er således, om myndighedsstrukturen, som den er aftalt for affaldsdepoterne, også skal gælde for de nyere forureninger, eller kompetencen fortsat skal være delt mellem amt og kommune.

I forhold til de grundvandstruende forureninger inden for de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser, hvor der er tale om forureninger, som man ikke har kendskab til, er det nødvendigt at der gennemføres undersøgelser. Der skal tilvejebringes et grundlag, således at det bliver muligt at afgøre, i hvilket omfang forureningen skal indgå i indsatsplanen for den offentlige indsats. Sådanne undersøgelser på for eksempel industrigrunde skal som udgangspunkt gennemføres af amterne. Hvis der er tale om en forurening, hvor det er muligt at søge oprensningen gennemført ved påbud, er det op til tilsynsmyndigheden at iværksætte sådanne skridt. Og det betyder, at i de tilfælde, hvor der er tale om en virksomhed, som kommunalbestyrelsen fører tilsynet med, skal amtet underrette den pågældende kommune om resultatet af undersøgelsen.

I forhold til affaldsdepoterne, vil det for de kendte, nyere og fremtidige forureninger oftere være muligt at søge oprensning gennemført ved påbud til forureneren førend en offentlig indsats kommer på tale. I dag træffes afgørelse om håndhævelse af påbud om oprensning/reablering, om forbud eller selvhjælpshandling af den myndighed, der har tilsynskompetencen efter miljøbeskyttelsesloven, d.v.s.

amtet eller kommunen i overensstemmelse med lovens §§ 65 og 66.

Efterkommes et påbud om oprensning ikke frivilligt, skal tilsynsmyndigheden efter lovens § 68 søge ulovligheden bragt til ophør, enten med de administrative midler, der findes i loven (påbud, forbud, selvhjælpshandling) eller ved hjælp af politianmeldelse.

I dag har tilsynsmyndigheden ikke pligt til at gribe til en selvhjælpshandling, når et påbud ikke efterkommes, eller forureneren ikke kan findes. En sådan pligt til at foretage en selvhjælpshandling findes alene i tilfælde af alvorlig fare for sundheden og hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 70. I disse tilfælde foretager tilsynsmyndigheden det nødvendige uden påbud og for den ansvarliges regning, jf. rapport fra underudvalget "Den juridiske Verden", s. 10 f.

Tilsynsmyndigheden har kun ret til at rense op ved en selvhjælpshandling, når det sker som led i håndhævelsen af et påbud eller et forbud, når et øjeblikkeligt indgreb er påkrævet (pligt), eller efter den særlige regel i miljøbeskyttelseslovens § 84 a, hvorefter miljømyndighederne ved større forurening af fremmed grund med grundejerens samtykke kan rense op, når væsentlige hensyn til grundejeren taler herfor.

Udvalget foreslår, at den bestående adgang for tilsynsmyndigheden til at håndhæve påbud om oprensninger efter jordforureninger ved en selvhjælpshandling bevares, idet dette instrument er et særdeles effektivt håndhævelsesmiddel - og jordforureninger vil ofte være resultatet af en overtrædelse af gældende regler eller konkrete afgørelser. På denne baggrund foreslås den bestående myndighedsstruktur opretholdt for så vidt angår selvhjælpshandlinger, der således kan udføres af henholdsvis amt eller kommune, afhængig af hvorfra forureningen hidrører.

I de tilfælde, hvor kommunen er tilsynsmyndighed og kommunen ikke ønsker at udnytte denne ret, meddeler kommunen dette til amtet, som herefter må overveje, om forureningen er af en sådan karakter, at forureningen skal optages på indsatsplanen. Er der tale om et amtsligt tilsyn, afgør amtet selv, om påbuddet skal håndhæves ved en selvhjælpshandling eller jordforureningen optages på indsatsplanen.

Ulempen ved denne løsningsmodel er, at oprensningsindsatsen vil være forskellig; afhængigt om den udføres som en selvhjælpshandling (hvor udgangspunktet vil være, at der skal ske en genopretning), eller om der - i overensstemmelse med de fastlagte prioriteringskriterier - sker en moderat eller slet ingen oprensning.

Dette adskiller sig imidlertid ikke fra den gældende retsstilling, idet tilsynsmyndigheden helt kan undlade at udføre selvhjælpshandlingen.

Det er udvalgets opfattelse, at der heller ikke i fremtiden bør indføres en pligt til selvhjælpshandlinger udover til imødegåelse af akutte farer, da der jo består en risiko for, at myndigheden ikke får godtgjort sine udgifter. Ønsker tilsynsmyndigheden ikke at anvende sine selvhjælpsbeføjelser, må afholdelse af offentlige udgifter afvejes i forhold til det miljømæssige problem, der søges afhjulpet.

En forudsætning for, at forureningen kan optages på indsatsplanen er, at tilsynsmyndigheden i øvrigt har anvendt de øvrige håndhævelsesmuligheder, herunder eksempelvis en strafferetlig håndhævelse i form af f.eks. bøder og/eller tvangsbøder. Såfremt kommunen ikke i tilstrækkelig grad har opfyldt denne forpligtelse, kan amtet rejse sagen for tilsynsrådet efter de almindelige regler i styrelsesloven.

Det foreslås endvidere, at forureninger opstået efter lovens ikrafttræden, hvor der ikke findes en adressat for et påbud, enten fordi forureneren er ukendt eller forureningen er for gammel, optages på indsatsplanen sammen med de tidligere affaldsdepoter og sager, hvor forureneren ikke kan betale udgiften.

I det omfang sager om nyere og fremtidige forureninger optages på indsatsplanen, foreslås samme myndighedsstruktur, fastsættelse af centrale prioriteringskriterier, opgavevaretagelse for Depotråd m.v. som for gamle forureninger, jf. den aftalte administrationsmodel for de hidtidige affaldsdepoter.

Myndighedernes ret til at rense op ved en selvhjælpshandling på fremmed grund, blev i 1993 udvidet ved miljøbeskyttelseslovens § 84 a. Baggrunden herfor var, at kommunalfuldmagten var til hinder for en offentlig oprensning, når der ikke forelå akut fare, og der ikke i øvrigt var mulighed for at meddele påbud. Da der med de foreslåede regler altid vil være mulighed for en offentlig oprensningsindsats, når denne skønnes nødvendig, foreslås bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens 84 a ophævet.

Udvalget foreslår endelig, at tilsynsmyndighedernes pligt til at foretage fareafværgende selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelseslovens § 70 bevares. Den akutte fareafværgelse skal således ikke optages på indsatsplanen, men udføres som hidtil af den pågældende tilsynsmyndighed, da der i sådanne situationer er behov for en øjeblikkelig reaktion.

6.8 Krav på udgiftsdækning af det offentliges udgifter

Ligegyldigt om en oprensningsindsats udføres som en selvhjælps-handling i henhold til den offentlige indsatsplan eller som akut fareafværgelse, skal myndighederne have samme ret til at få afholdte udgifter (til undersøgelser, oprensning eller opkøb m.v.) dækket af forureneren.

Der er tale om en tilbagesøgningsadgang for udgifter, som myndigheden har afholdt i forbindelse med et meddelt, men ikke efterkommet påbud. Situationen kan dog også være, at påbud kunne være meddelt, men ikke er blevet det, fordi myndighederne har handlet med det samme, fordi der var tale om en akut forurening. Hvis påbud kan rettes mod flere forurenere, kan myndigheden kræve udgiftsdækning hos alle forurenere for det fulde beløb. Grundlaget for forureners godtgørelsespligt skal således ikke være den almindelige erstatningsrets, men følge af de offentligretlige regler i loven, jf. kapitel 7 om påbud.

Repræsentanterne for Advokatrådet og Dansk Industri anbefaler derimod, at myndighederne alene får mulighed for at kræve udgiftsdækning hos den enkelte forurener for det beløb, der relaterer sig til den forurening, som denne forurener har forårsaget.

Pligten for forurenere til at godtgøre myndighedernes afholdte udgifter forudsætter, at myndighedernes indsats har været rimelig og proportional i forhold til det bestående miljøproblem.

Om spørgsmålet om udpantningsret og fortrinsret for afholdte udgifter henvises til kapitel 8.1. og 8.2.

6.9 Myndighedernes adgang til ejendomme med henblik på foretagelse af undersøgelser og oprensninger m.v.

I kapitel 3.4.2 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" er de gældende regler i affaldsdepotloven og miljøbeskyttelsesloven beskrevet. Det fremgår heraf, at myndighederne i begge love har adgang til privat ejendom uden retskendelse, og at myndighederne ligeledes har ret til at gennemføre undersøgelser uden indhentelse af samtykke eller gennemførelse af ekspropriation.

Derimod synes adgangen til at foretage egentlige oprensninger at være forskellig i de to love. Efter affaldsdepotloven vil en afværgeforanstaltning således formentlig kræve ekspropriation, medmindre grundejeren samtykker, mens det forudsætningsvis må antages, at myndighederne kan gennemføre oprensninger uden samtykke eller ekspropriation på miljøbeskyttelseslovens område (bortset fra oprensninger efter § 84 a). Disse forskellige tilgange til spørgsmålet

afspejler de forskellige indfaldsvinkler, som foranstaltningerne efter de enkelte love har.

Det har hidtil ikke været nødvendigt at foretage ekspropriationer til gennemførelse af oprensninger efter affaldsdepotloven, bortset fra enkeltstående tilfælde, hvor der er sket egentlig overdragelse af ejendomsretten til ejendomme, eller hvor en afværgeforanstaltning består i gennemførelse af en årelang afværgepumpning på en ejendom.

Det er udvalgets opfattelse, at de gældende regler om myndighedernes adgang til ejendomme uden retskendelse samt adgang til at foretage undersøgelser uden ekspropriation, skal videreføres.

Udvalget er enig om, at der i sådanne tilfælde, som led i god forvaltningsmæssig skik bør gives grundejeren forudgående underretning, hvor dette er muligt.

Advokatrådets repræsentant er af den opfattelse, at der ud fra retssikkerhedsmæssige overvejelser kun bør være adgang til ejendomme efter forudgående retskendelse, med mindre der er tale om akut forureningsfare, jf. herved Rpl. § 759 om ransagning.

Også for så vidt angår oprensningerne foreslås det, at dette kan ske uden ekspropriation. Der findes således ikke at være en sådan afgørende forskel på undersøgelser og oprensninger, at der er behov for indhentelse af grundejersamtykke eller den relativt omstændelige procedure, som en ekspropriationsforretning er. I øvrigt kan der som hidtil være tale om, at oprensninger gennemføres som led i akut fareafværgelse eller som opfølgning af et meddelt påbud. I disse situationer er der som nævnt heller ikke efter gældende regler krav om gennemførelse af en ekspropriation.

I begge tilfælde forudsættes det, at grundejeren skal underrettes inden foranstaltningen gennemføres, ligesom myndighederne skal bekoste en genopretning af tilstanden på ejendommen samt erstatte eventuelle andre skader eller tab, foranstaltningerne måtte forvolde. Disse pligter for myndighederne foreslås lovfæstet.

Er der derimod tale om egentlig overdragelse af ejendomsretten til hele eller dele af ejendommen, eller tale om at erhverve en særlig råderet over ejendommen til eksempelvis afværgepumpninger igennem længere tid, skal dette efter udvalgets opfattelse som hidtil forudsætte gennemførelse af en egentlig ekspropriation, medmindre der kan opnås en frivillig aftale med grundejeren.

Afgørelser om ekspropriation foreslås omfattet af en klageadgang til ministeren (Miljøstyrelsen), ligesom alle spørgsmål om erstatning, i mangel af enighed, foreslås henlagt til taksationskommissionerne efter vejlovgivningen.

Om udmåling af erstatningen i tilfælde af egentlig overtagelse af ejendomme henvises til kapitel 6.6.

6.10 Værditabsloven

Med vedtagelsen af affaldsdepotloven i 1990 indførtes et krav om tinglysning af registreringerne af de forurenede grunde, ligesom der blev indført visse rådighedsbegrænsninger for anvendelsen af de registrerede grunde.

I forbindelse med affaldsdepotlovforslagets behandling i Folketinget var man opmærksom på det værditab, som ejere af forurenede ejendomme led. Den daværende miljøminister tilkendegav i den forbindelse, at problemstillingen måtte betragtes som et samfundsproblem, som måtte løses i sammenhæng med de øvrige miljø- og samfundsopgaver.

Efter indhentelse af et responsum fra professor Ellen Margrethe Basse blev der nedsat et værditabsudvalg, der afgav en betænkning i 1992. Et lovforslag, der byggede på udvalgets betænkning, blev fremsat i efteråret 1992, og vedtaget i foråret 1993. Loven trådte i kraft 1. september 1993.

Loven omfatter kun ejere af helårsboliger, såfremt de har erhvervet boligejendommen uden kendskab til forureningen. Loven omfatter kun ejendomme, hvor enten myndighederne eller den enkelte grundejer har dokumenteret, at ejendommen er forurenet i et sådant omfang, at der er fare for miljø og menneskers sundhed. Ejendomme, hvor der blot er mistanke om en forurening, er således ikke omfattet af loven, og en grundejer er ikke udelukket fra at anvende loven, selvom en ejendom var kortlagt som muligt forurenet på købstidspunktet.

Hovedordningen er den, at grundejeren efter begæring har en ret til en offentligt foranstaltet og bekostet oprydning mod en egenbetaling på som udgangspunkt 40.000 kr. for et parcelhus. Oprydningerne gennemføres hurtigst muligt i det omfang der er bevillingsmæssig dækning for afholdelse af udgifterne. Såfremt ikke alle oprydninger kan gennemføres, så snart begæring fremsættes, vil oprydningerne blive gennemført i den rækkefølge, begæringerne fremsættes.

Egenbetalingen kan betragtes som betaling for den ekstra ydelse, grundejeren får ved at kunne få gennemført en oprydning på et tidligere tidspunkt, end hvis oprydningen skulle ske efter affaldsdepotloven, hvor oprydningen indgår i den almindelige prioritering.

Til forskel fra affaldsdepotloven indeholder værditabsloven en egentlig ret for boligejeren til oprydning (eller opkøb) indenfor afsatte bevillinger (p.t. 75 mio. kr. om året) efter "først til mølle-

princippet". Oprydningen gennemføres kun, såfremt det er miljømæssigt eller sundhedsmæssigt begrundet. Værditabshensynet udstrækkes således ikke længere end til at gennemføre oprydninger på et tidligere tidspunkt end efter affaldsdepotloven. Endvidere har grundejeren efter værditabsloven krav på en erklæring om, at en eventuel tilbageværende forurening er uden betydning for anvendelsen af grunden til helårsformål.

Værditabsloven har i starten kun været anvendt i meget få tilfælde. Der ses imidlertid nu en stigning i antallet af tilmeldinger til ordningen. I 1995 er anvendt i størrelsesorden 30 mio. kr. til offentlige oprensninger i henhold til værditabsloven.

6.10.1 Udvalgets overvejelser

I kapitel 13 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" er gengivet Realkreditrådets og Finansrådets vurderinger af betydningen for ejendomsmarkedet af en konstateret eller mulig forurening, herunder for lånemulighederne. Det fremgår heraf - og af en spørgeskemaundersøgelse, som Realkreditrådet efterfølgende har forestået hos realkreditinstitutter og ejendomsmæglere - at jordforureningsproblemerne i dag har væsentlige konsekvenser for en ejendoms omsættelighed og markedspris. Værditabet er størst på boligejendomme. Der optræder værditab på såvel grunde, hvor en forurening er konstateret og på grunde, hvor der blot er mistanke om forurening. Eksakt viden om forureningen og dennes karakter har væsentlig betydning for ejendomsmarkedets reaktioner. Der ses også værditab på grunde, hvor en oprensning er gennemført.

Af kapitel 5 fremgår, at der foreslås ændringer i måden, hvorpå de forurenede og muligt forurenede ejendomme identificeres og præsenteres. Det er således foreslået, at den fremtidige kortlægning skal omfatte såvel forurenede som potentielt forurenede arealer, og at begrebet registrering og tinglysningen af disse ikke videreføres i en ny lov. Det er endvidere foreslået, at kortlægningen i et fremtidigt system skal omfatte langt større arealer, idet også arealer, der er forurenede som følge af trafikbelastning eller skorstensfaner, skal omfattes. Dette medfører, at større byområder vil blive kortlagt i stedet for enkeltejendomme.

Også den offentlige indsats på de forurenede arealer foreslås ændret. Miljømyndighederne skal således for fremtiden i højere grad sikre befolkningens sundhed ved anbefalinger og generelle regler. De generelle problemer, der kan være på de enkelte ejendomme, synliggøres herved på et tidligere tidspunkt end i dag, hvor indsatsen, bl.a. som følge af kravet om undersøgelser af samtlige, muligt forurenede ejendomme medfører, at den offentlige indsats vil tage flere årtier.

Hvor der skal gennemføres oprensning, vil denne efter udvalgets forslag, jf. kapitel 4, skulle afpasses nøje efter den aktuelle anvendelse. Det kan herefter forudses, at der ofte vil blive efterladt forureninger, fordi disse hverken truer grundvandet eller den aktuelle arealanvendelse.

Det er udvalgets opfattelse, at den omlægning af kortlægningen, der foreslås gennemført, som nævnt vil afdæmpe værditabet i visse situationer. Denne antagelse er dog behæftet med stor usikkerhed. Det forhold, at større arealer i et byområde således vil blive kortlagt som område 2 og 3, vil formentlig mindske værditabet. For potentielle købere vil valget herefter fremstå som et valg mellem, om man ønsker at bo i den pågældende bydel med de forureningsmæssige konsekvenser, dette har, eller om man fravælger dette og i stedet vælger at bo i område 1 med større afstand til arbejdssted og de tilbud, som en central bybolig omfatter. I denne sammenhæng fremstår jordforureningsproblemerne som parallelle til for eksempel de trafikstøjbelastede ejendomme.

Gennemførelsen af anbefalinger eller generelle regler for større arealer vil ligeledes medvirke til at afdæmpe den utryghed, som værditabet også er udtryk for.

Omvendt kan det ikke udelukkes, at der i en rum tid fremover vil være værditab på forureningskortlagte ejendomme, navnlig hvor sådanne ejendomme ligger i et område, der i øvrigt er uforurenat.

På denne baggrund foreslår udvalget værditabsordningen videreført. Spørgsmålet er imidlertid, om ordningen skal omfatte alle forureningskortlagte ejendomme (d.v.s. også ejendomme, hvor det blot skønnes overvejende sandsynligt, at der foreligger en forurening), eller om ordningen som hidtil kun skal omfatte ejendomme, hvor forureninger, der er sket før 1. september 1993 positivt er konstateret.

Den gældende lov fastslår, at kun ejere af ejendomme, der er konstateret forurenede, kan begære oprensning. Er en ejendom ikke registreret efter affaldsdepotloven, påhviler det grundejeren at dokumentere, at grunden er forurenat. Undersøgelsesudgiften fragår i den senere egenbetaling. Det er yderligere en forudsætning, at ejeren var i god tro, da han erhvervede ejendommen. Erhvervelse af en kortlagt ejendom, der ikke er registreret efter affaldsdepotloven, medfører ikke i sig selv, at ejeren dermed betragtes som værende i ond tro ved erhvervelsen.

Under alle omstændigheder må kravene til god tro hos grundejeren ved erhvervelsen som hidtil følge reglerne for, hvilke ejendomme der omfattes. Ændres ordningen således, at en køber er i ond tro, hvis han erhverver en kortlagt ejendom, også når ejendommen ikke er dokumenteret forurenat, vil der opstå en situation, hvor handel af

en ikke-undersøgt, men kortlagt grund vil udelukke køberen fra senere at gøre brug af værditabsordningen. Dette vil formentlig betyde, at salg af kortlagte grunde generelt vanskeliggøres.

Ændres ordningen som konsekvens heraf således, at en grundejer alene på baggrund af en mistanke kan få en offentligt bekostet foranstaltning, vil dette betyde en væsentlig udvidelse af antallet af ejendomme, som har krav på at få foretaget nærmere undersøgelser og oprensninger. Effekten af en sådan ordning kunne således blive, at amterne via begæringer efter værditabsordningen i videre omfang end i øvrigt påregnet tvinges til at gennemføre undersøgelser på de kortlagte ejendomme i takt med, at de nuværende ejere af disse ejendomme ønsker at sælge.

Undersøgelsesudgifterne til dokumentation af, at en grund er forurenet påhviler i dag grundejeren, medmindre ejendommen allerede er registreret. Udgiften hertil fragår dog i den senere egenbetaling, hvis ejendommen viser sig at være forurenet. Selv om den offentlige undersøgelsesudgift således typisk vil være dækket af kravet om egenbetaling, kan en sådan udvidelse dog medføre, at der påtvinges det offentlige en række undersøgelser, som ikke er miljømæssigt nødvendige.

På denne baggrund foreslås de nugældende regler, hvorefter kun ejendomme med konstateret forurening omfattes af ordningen, videreført. Da det er udvalgets generelle opfattelse, at miljøproblemerne ved jordforureninger skal løses, uanset om der er tale om punktkilder eller diffuse forureninger, foreslås også værditabslovens forureningsbegreb udvidet i overensstemmelse hermed. Den tidsmæssige afgrænsning af de omfattede forureninger ophæves dog ikke. Forureninger, der er sket efter den 1. september 1993 er således ikke omfattet.

Også værditabslovens godtros-begreb foreslås videreført. Heraf følger som nævnt, at en køber, der erhverver en kortlagt grund ikke alene af denne grund er i ond tro i lovens forstand. En konkret vurdering kan dog føre til, at køberen af andre grunde har været i ond tro. Der tænkes her for eksempel på sælgers oplysninger, indhentede erklæringer fra kommunen, eller købsprisens niveau i forhold til sædvanlig markedspris.

Grundejeren skal ligeledes fortsat dokumentere, at en kortlagt ejendom er forurenet, medmindre en sådan dokumentation allerede forefindes hos myndighederne.

Ordningen skal efter udvalgets opfattelse afpasses efter de foreslåede oprensningskriterier. Det skal således som hidtil være afgørende, at en oprensning er miljømæssig nødvendig. I det omfang en sundhedsmæssig risiko kan afværges ved imødekommelse af anbefalinger eller ved en begrænset indsats på udendørs arealer, for

eksempel afdækning af bar jord, bund i sandkasser o.lign., vil sådanne foranstaltninger falde udenfor værditabsordningen, idet udvalget foreslår, at sådanne foranstaltninger skal kunne påbydes den enkelte grundejer, jf. kapitel 5.

Uanset at værditabsordningen principielt omfatter enhver jordforurening, vil udgangspunktet således være, at kun ejendomme, der er eller kunne være kortlagt i område 3, vil skulle renses op, idet der typisk ikke forventes en oprensningsindsats på ejendomme, der er kortlagt i område 2.

I det omfang kun én grundejer på en forurening, der omfatter flere ejendomme, ønsker at gøre brug af ordningen, må amtet sikre, at forureningen ikke igen breder sig til denne ejendom - eller der må ske en samlet oprensning af hele forureningen.

Grundejerens pligt til egenbetaling skal ikke bero på, om ejendommen renses fuldstændigt op, da formålet er, at forureningstilstanden på ejendommen ikke skal være til hinder for ejendommens anvendelse til boligformål. En sådan retstilstand var ligeledes forudsat efter værditabsloven, men er aldrig gennemført, da ordningen forudsatte en aflysning af den tinglyste registrering. Miljøstyrelsen har hertil oplyst, at overvejelserne om fastsættelse af kriterier for, hvornår en registrering kunne aflyses (og en bekendtgørelse herom) ikke var færdiggjort og derfor blev sat i bero, da Jordforureningsudvalget blev nedsat. Overvejelserne om kriteriefastsættelse er videreført i underudvalget "Den fysiske Verden". Der henvises herom til dennes rapport.

Der er hidtil sket tilbagebetaling af egenbetaling i alle sager, hvor der efterlades en restforurening, fordi der som nævnt ikke er indført en hjemmel til aflysning af registreringerne. På denne baggrund foreslås indført overgangsregler, som sikrer, at ansøgninger efter værditabsloven, der er indgivet på tidspunktet for lovens ikrafttræden, færdigbehandles efter hidtil gældende regler.

Det var ved værditabslovens vedtagelse oplyst, at værditabsoprydninger ikke var skattepligtige for grundejeren. Dette er også fortsat det generelle udgangspunkt. Skatteministeriet har imidlertid oplyst, at enhver offentlig finansieret oprensning, som giver anledning til en værdiforøgelse på en ejendom i forhold til grundejerens anskaffelsespris, er skattepligtig. Det kan derfor ikke udelukkes, at en værditabsoprensning kan medføre en skattepligt, selv om grundejeren har købt ejendommen i god tro, således som dette begreb er defineret i værditabsordningen. Der tænkes her navnlig på ejendomme, hvor der er mistanke om, at denne kunne være forurenet, og hvor en køber alene på grundlag af mistanken erhverver ejendommen til en billigere pris. De gældende skatteregler sikrer således, at der ikke sker beskatning af oprensninger, som dækker et værditab, mens egentlige værdiforøgelser beskattes.

6.11 Forholdet til anden lovgivning

Efter byggelovens § 14 skal bebyggelse, ejendommens ubebyggede arealer og derpå værende indretninger holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare for ejendommens beboere eller andre eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler. Efter byggelovens § 17 påhviler det den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med loven, og kommunalbestyrelsen har efter § 17 hjemmel til at udstede påbud til ejendommens ejer eller bruger. Efter § 18 kan kommunalbestyrelsen, såfremt manglerne frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, kræve, at bebyggelsen og omkringliggende arealer og bebyggelser i fornødent omfang afspærres og rømmes.

Byggeloven finder også anvendelse på bebyggede ejendommens ubebyggede arealer.

Bygge- og Boligstyrelsen har vejledende peget på nogle foranstaltninger, som kommunerne kan pålægge ejeren:

- Tætning af bygningskonstruktioner mod grunden og omkring rør- og ledningsføringer,
- tætning af kloaksystemet
- forøgelse af ventilation i krybekælder, kælderrum, opholdsrum og drænlag, og
- monitoring af automatisk gasdetektor (ved methangas).

Bygge- og Boligstyrelsen finder ligeledes, at der kan tænkes indgreb efter byggeloven på eksempelvis legepladser. I praksis har byggeloven således været anvendt til at kræve fjernelse af asbestbelægninger under gynger m.v.

Der kan være overlapning mellem byggelovens regler (hvorefter de nødvendige foranstaltninger skal gennemføres og bekostes af grundejer) og de gældende regler i affaldsdepotloven, hvorefter miljømyndighederne skal foretage og bekoste de fornødne arbejder, hvis der ikke findes en ansvarlig forurener.

Denne overlapning har medført, at Bygge- og Boligstyrelsen og Miljøstyrelsen har fastsat nogle retningslinier for administration af byggelov og affaldsdepotlov i forbindelse med eksplosionsfare i eksisterende bygninger på eller i nærheden af tidligere lossepladser, der er registreret efter affaldsdepotloven. I en fællesskrivelse af 2. april 1993 til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser er det således meddelt, at konstaterer amtet som led i sagsbehandlingen af et registreret affaldsdepot, at der kan være risiko for gasindsivning i en eksisterende bebyggelse på eller i nærheden af en eksisterende losseplads, og der som følge heraf skal foretages bygningsmæssige forandringer, fastsættes art og omfang heraf i samarbejde mellem kommunalbestyrelsen som bygningsmyndighed og amtsrådet som depot-

myndighed. Miljøstyrelsen vil være indstillet på at bekoste de fastlagte foranstaltninger, såfremt de indarbejdes i et afværgeprojekt. Fællesskrivelsen var begrundet i en række henvendelser til Bygge- og Boligstyrelsen om det konkrete problem.

Som det fremgår af rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" finder enkelte medlemmer af udvalget, at denne udlægning af byggelovens rækkevidde er tvivlsom.

Spørgsmålet er herefter, om denne løsning skal overføres til en ny jordforureningslov. Såfremt grundejeren ikke selv har forårsaget eller medvirket til, at en forurening er opstået på ejendommen, forekommer det mest rimeligt, at den nødvendige afhjælpning af indeklimaproblemerne bekostes af miljømyndighederne efter den prioritering, der i øvrigt foretages af den offentlige indsats. Der ses således ikke at være nogen begrundelse for, at afhjælpning af indeklimaproblemer i bestående bygninger skal bekostes af den uskyldige grundejer, mens afhjælpning af andre miljøproblemer på ejendommen i alt væsentligt skal bekostes af miljømyndighederne. Omfanget af indsatsen må som hidtil fastlægges efter drøftelse med bygningsmyndigheden (kommunalbestyrelsen).

Udvalget forudsætter derfor, at jordforureningsloven betragtes som en speciallovgivning på jordforureningsområdet, der finder anvendelse forud for den generelle byggelov. Opmærksomheden henledes dog på, at der ikke foreslås gennemført nogen generel offentlig indsats på arealer, der ikke anvendes til følsom anvendelse (bolig- og institutionsformål m.v.). I disse situationer vil det således være arbejdsmiljø- og byggelovgivning, der finder anvendelse, hvor en indsats i formentlig sjældne tilfælde skønnes nødvendig. Hertil kommer, at den offentlige indsats efter jordforureningsloven skal miljømæssigt prioriteres. Finder bygningsmyndigheden sagen mere hastende, vil byggeloven således fortsat kunne anvendes.

Bygge- og Boligstyrelsen har tilsluttet sig denne indstilling.

Heraf følger tillige, at der skal gives påbud (til forureneren) efter jordforureningsloven, når denne mulighed består, selv om der principielt kunne meddeles påbud til grundejeren efter byggeloven. Dette gælder, uanset hvilket formål ejendommen anvendes til.

Kapitel 7

Påbud

Indledning

Myndighedernes adgang til at meddele påbud til den, der har forurenet jord, har givet anledning til en diskussion om grundlaget for påbud, som i øvrigt ikke kendes vedrørende det offentliges muligheder for at udstede påbud.

Underudvalget "Den juridiske Verden" har i sin rapport vurderet, hvorvidt et påbud efter de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven forudsætter, at påbudsadressaten er erstatningsretlig ansvarlig. Der har i underudvalget været delte meninger herom. Der henvises i øvrigt til kapitel 4 i rapporten.

Af hensyn til det overordnede ønske om at forebygge jordforurening og skabe en klar retstilstand for borgere og myndigheder har udvalget overvejet principperne for udformning af påbudshjemlerne, dels for fremtidige forureninger, dels for forureninger, der allerede er sket.

7.1 Udvalgets principielle overvejelser

7.1.1 Målsætninger for en påbudsmodel vedrørende fremtidige forureninger

Som grundlag for udvalgets overvejelser om valg af påbudsmodeller i en ny lov har udvalget opstillet følgende generelle målsætninger:

a) Forureneren betaler-princippet skal være det principielle udgangspunkt.

Forureneren betaler-princippet er oprindeligt et princip, der skal sikre, at omkostninger, der er begrundet i miljøkrav, ikke skaber ulige konkurrencevilkår.

Princippet er indarbejdet i den gældende miljøbeskyttelseslov (§ 4, stk. 3 og 4) og må således siges at være et grundlæggende princip i dansk ret. Princippet er ligeledes indarbejdet i EU-traktaten (art. 130 R, stk. 2). Rækkevidden af princippet er ikke blevet fastlagt af EU-domstolen, men indgår i forskellige direktiver, rådshenstillinger m.v.

b) Reglerne skal - med respekt af retssikkerhedsmæssige hensyn - minimere risikoen for, at der opstår situationer, hvor der ikke er mulighed for at påbyde nogen at foretage en oprensning.

Det principielle mål for de fremtidige regler bør være, at det offentlige kun i undtagelsessituationer skal foretage en oprensning.

c) Reglerne skal tilskynde til en forsvarlig adfærd således, at der sikres en høj grad af miljøbeskyttelse.

Der skal være et incitament til, at forureninger ikke opstår i fremtiden. Selv om de forebyggende regler fortsat hovedsageligt vil høre hjemme i miljøbeskyttelsesloven (hvor reglerne om regulering af virksomhedernes drift og om håndhævelse findes) vil klare regler om adgangen til at meddele påbud bidrage til yderligere at forebygge forurening. Klare regler vil således tillige medvirke til at nedbringe forureningsskaderne eller risikoen herfor og dermed have en positiv effekt for miljøet. Det vil samtidig også gøre det nemmere for virksomhederne at indrette sig efter reglerne.

d) Reglerne skal være så enkle som mulige og egnede til at blive administreret i et decentralt myndighedssystem.

Klare regler vil medføre, at myndighedskravene bliver forudsigelige. Herved opnås, at såvel virksomhederne som ejendomsmarkedet kan indrette sig på en given retsstilling i forbindelse med deres aktiviteter/handler, og myndighederne får bedre muligheder for at gennemføre påbud.

e) Reglerne bør ikke forøge værditabsproblemerne.

Udvalget er opmærksom på, at det vil være meget vanskeligt at realisere alle de ovennævnte målsætninger fuldt ud. På denne baggrund har udvalget overvejet, på hvilket principielt grundlag reglerne for fremtidige jordforureninger skal bygge i den kommende lovgivning.

7.1.2 Skal erstatningsretlige principper være afgørende for den fremtidige adgang til at meddele påbud? - Diskussion af fordele og ulemper

Erstatningsretlige principper

Erstatningsretten er et grundlæggende princip til regulering af forholdet mellem en skadevolder og en skadelidt. Det heri indeholdte culpa-ansvar (uforsvarlighedsnormen) er udtryk for retssikkerhedsbetragtninger, der generelt medfører, at en skadevolder kun ifalder ansvar, hvis han har handlet uforsvarligt ud fra en konkret vurdering af de faktiske omstændigheder, der førte til skaden. Der lægges således vægt på skadevolderens subjektive forhold.

I særlige tilfælde er man dog såvel i retspraksis som i lovgivningen gået videre - miljøerstatningsloven om objektivt erstatningsansvar er et eksempel herpå.

Uforsvarlighedsnormen er et smidigt instrument, der giver mulighed for en konkret vurdering af forurenerens eventuelt dadelværdige forhold som forudsætning for at ifalde ansvar.

Myndighederne pålægges til gengæld en bevisbyrde, der i jordforureningssammenhæng vil kræve en omfattende indsats. Myndigheden skal således bevise hvordan forureningen er sket, om forureningens opståen skyldes uforsvarlig adfærd, og om et eventuelt ansvar er forældet.

Opdages forureningen, så snart denne sker, vil det ofte være muligt at løfte denne bevisbyrde - og retspraksis i sager om erstatning viser, at der er tale om et strengt ansvar. I det omfang, der er tale om egentlige overtrædelser af regler eller vilkår, vil en erstatnings-sag også medføre en erstatningspligt.

Problemerne må forventes navnlig at opstå i de sager, hvor forureningen først opdages lang tid efter, at den er sket, f.eks. først efter at en virksomhed har forladt grunden. Her vil myndighederne ofte have vanskeligt ved at løfte bevisbyrden med hensyn til, om den konkrete forurener har opført sig uforsvarligt.

I de egentlige hændelige uheldstilfælde vil forureneren efter erstatningsretlige principper ikke kunne mødes med påbud, men der er i praksis tale om en meget vanskelig grænsedragning.

Som typeeksempel kan nævnes nyere sager om utætte villatanke (tanke til fyringsolie), hvoraf mange tankejere efter erstatningsretlige principper ikke vil kunne påbydes at afværge en forurening. Udviklingen i retspraksis har medført, at mens forsikringsselskaberne tidligere som regel afholdt udgifterne til en oprensning efter utætte villatanke, afvises dette nu generelt.

Som andre typeeksempler, hvor en forurener ikke vil kunne mødes med påbud, såfremt erstatningsretlige synspunkter lægges til grund, kan nævnes forureninger som følge af hærværk og brand, der opstår uden ejerens skyld.

Konsekvenserne af at lade erstatningsretlige principper normere påbudsadgangen må forventes at blive, at myndighederne i en række tilfælde på forhånd opgiver overhovedet at fremsætte noget krav over for forureneren. Den nødvendige indsats må så betales af det offentlige. I de tilfælde, hvor myndighederne beslutter at meddele påbud, må der forventes en række retssager. Erfaringerne i dag viser således, at påbudsadressaten meget ofte påstår, at forureningen ikke skyldes uforsvarlig adfærd - for eksempel i tæringsskadesagerne.

Erstatningsretten er sædvanligvis et domstolsanliggende med inddragelse af advokater, bl.a. fordi denne som beskrevet ovenfor indeholder meget komplekse problemstillinger, som i høj grad beror på

en vurdering af de konkrete forhold, bevisbyrderegler m.v. Sådanne vurderinger er fremmede i en offentligretlig regulering, hvis formål er at beskytte menneskers sundhed og miljøet, og vil derfor være et usædvanligt grundlag for miljømyndighedernes skønsmæssige afgørelser om påbud. Generelt må det nok konstateres, at miljøforvaltningerne ikke er egnede til at foretage disse vurderinger.

Selv om der med årene via stadigt flere domstolsafgørelser vil udvikle sig en klarere retstilstand, vil systemet medføre, at det offentlige må foretage flere oprensninger med heraf følgende øgede udgifter for det offentlige, og at en række forureninger ikke fjernes.

Det sædvanlige udgangspunkt for offentligretlige reguleringer

Påbudsadgangen efter miljøbeskyttelsesloven i øvrigt anvendes alene under iagttagelse af almindelige forvaltningsretlige regler.

Skønner miljømyndigheden, at en virksomhed giver anledning til væsentlig forurening, kan virksomheden påbydes fremover at imødegå miljøproblemet ved en skærpelse af miljøkravene, også selv om der er tale om en lovlig drift, og selv om udgifterne til at efterkomme påbuddet er tyngende. Dette gælder, uanset om miljøproblemet skyldes uforsvarlig adfærd. Kan miljøproblemet ikke løses, kan myndigheden i sin yderste konsekvens nedlægge forbud mod virksomhedens fortsatte drift. Virksomheden kan ligeledes afkræves undersøgelser og oplysninger om, hvilken forurening den giver anledning til.

I det mere fremadrettede aspekt er der således ingen tvivl om, at reguleringen i miljøbeskyttelseslovgivningen ikke forudsætter, at miljømyndighederne godtgør en uforsvarlig adfærd i erstatningsretlig forstand.

Det forekommer umiddelbart vanskeligt at se begrundelsen for at indføre forskellig adgang til at regulere virksomheders forhold, alt efter om der er tale om fremtidige udledninger eller allerede stedfunden forurening. I begge situationer kan der være tale om udgiftskrævende foranstaltninger og ændringer i de bestående forhold. Praxis vedrørende indgreb i virksomheders bestående forhold viser da også, at myndighederne under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan administrere påbudsadgangen, således at der findes rimelige løsninger.

Heller ikke anden, sammenlignelig lovgivning lægger spørgsmålet om eventuel dadelværdige forhold hos påbudsadressaten til grund. Efter byggeloven kan der for eksempel meddeles påbud til ejer/bruger af en ejendom, hvis bebyggelsen eller ejendommens ubebyggede arealer giver anledning til fare for ejendommens beboere eller andre. Et sådant påbud, hvis sigte delvist er det samme som tilstræbes efter miljøbeskyttelsesloven, nemlig at beskytte mod farer for menneskers sundhed, forudsætter ikke, at tilstanden på ejendommen skyldes, at ejeren har handlet uforsvarligt.

Ulempen ved ikke at lægge spørgsmålet om uforsvarlige forhold hos påbudsadressaten til grund, kan hævdes at være, at der er en risiko for, at påbud i visse situationer kunne virke stødende i den almindelige retsbevidsthed.

Dette spørgsmål kan imidlertid indgå i overvejelserne om selve udformningen af påbudshjemlen, således, at den klart afgrænser, til hvem og i hvilke tilfælde påbud kan meddeles, eksempelvis at påbud kun kan meddeles til brugeren af det anlæg, der har forårsaget forureningen, og ved eventuelt at udelukke eller begrænse adgangen til at meddele påbud til eksempelvis private boligejere.

Ved ikke at lægge erstatningsretlige principper til grund opnås tillige, at en løsning af forureningsproblemerne ved påbud til forurenere ikke begrænses af erstatningsrettens forældelsesregler, således at der principielt er mulighed for at gribe ind over for forhold, som efter en konkret vurdering rent faktisk indebærer et uløst miljøproblem. Derimod kan forvaltningsretlige passivitetsbetragtninger naturligvis begrænse myndighedernes handlemuligheder.

Kompetencer til at anvende offentligretlige regler, kombineret med kompetencer til at udøve administrative skøn over, hvilke indgreb m.v. miljøproblemernes omfang og behovet for afhjælpning begrundet, er centrale for miljømyndigheder, der udfører tilsynsfunktioner. I administrativ henseende er regler, der klart beskriver de forhold, som kan begrunde en oprydningsforpligtelse på en sådan måde, at påbudsadressatens subjektive (uforsvarlige) forhold ikke er relevante, alt andet lige bedst egnede til at blive administreret i et decentralt system. Retssikkerheden tilgodeses via de almindelige forvaltningsretlige regler om afgørelses lovlighed og saglighed, begrundelseskravet og proportionalitetsprincippet, samt ved klageadgang og domstolsprøvelse.

Det følger af det ovenstående, at regler, der ikke baseres på uforsvarlighedsnormen, vil give anledning til færre retssager, da retstilstanden i højere grad direkte kan aflæses af reglerne og vil medføre færre udgifter for det offentlige.

Miljøerstatningsloven

Miljøerstatningsloven bygger på et erstatningsansvar på objektivt grundlag for en begrænset kreds af virksomheder. På baggrund af en samlet afvejning er nogle særligt risikofyldte virksomheder udpeget som dem, der er nærmest til at bære risikoen for miljøskader. Endvidere er der lagt vægt på, at indførelse af et objektivt erstatningsansvar kan have en præventiv, og dermed en forureningsforebyggende funktion.

Miljøerstatningsloven er en egentlig erstatningslov. Den har et langt bredere sigte end lige netop jordforureninger og forholdet til offentlige myndigheder. Loven gælder kun for skader, der forvoldes efter lovens ikrafttrædelsestidspunkt den 1. juli 1994.

Ved afgrænsningen af de omfattede virksomheder har loven taget sit afsæt i godkendelsessystemet i miljøbeskyttelsesloven, idet den omfatter virksomheder (der er optaget på lovens liste) der stort set modsvarer miljøbeskyttelseslovens godkendelsesliste.

Den nøjere afgrænsning af, hvornår en virksomhed er godkendelsespligtig efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven er - efter at der er gennemført en række branchebekendtgørelser - til dels sat ud fra overvejelser over, hvorledes man vil prioritere de administrative ressourcer. Afgrænsningen af virksomhedstyper har således ikke nødvendigvis direkte sammenhæng med, hvornår der kan opstå jordforureninger og hvor alvorlige, disse er.

Ud fra et miljømæssigt sigte er jordforureningernes omfang og alvor ikke afhængig af, om de er sket fra de angivne virksomheder eller ej.

Loven regulerer spørgsmålet, under hvilke betingelse en forurener skal erstatte udgifter til bl.a. genopretning af miljøet. Loven sikrer dog ikke i sig selv, at der faktisk sker genopretning af en forvoldt skade på miljøet, og er som sådan ikke møntet på at sikre varetagelse af hensynet til menneskers sundhed og miljøet.

Det objektive erstatningsansvar angår alene skade, der er forvoldt af de farlige eller forurenende aktiviteter, som omfattes af virksomhedens godkendelse. Skyldes skaden forhold, der ikke har forbindelse med disse aktiviteter, ifalder virksomheden ikke objektivt ansvar.

Loven omfatter ikke udlejeren eller grundejeren.

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

7.2 Udvalgets konklusion

Det er en meget betydningsfuld samfundsopgave at sørge for, at problemerne med fremtidig jordforurening forebygges og i givet fald løses. Det er derfor vigtigt, at der etableres en effektiv ordning på dette område.

Den nævnte overordnede samfundsmæssige interesse i en effektiv forureningsbekæmpelse må imidlertid afvejes over for hensynet til den enkelte borger og virksomhed.

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres et ubetinget forureneransvar, må bl.a. vurderes på baggrund af, at der efter de gældende regler i miljøerstatningsloven er objektivt ansvar for det offentlige udgifter til oprensning, såfremt forureningen er sket som led i en særligt miljøfarlig eller forurenende erhvervsmæssig aktivitet. En påbudsmodel med ubetinget forureneransvar vil derfor i det væsentlige få selvstændig praktisk betydning for de mange borgere og virksomheder, som ikke udøver en erhvervsmæssig aktivitet, der er betegnet som særligt farlig eller forurenende.

En påbudsmodel med ubetinget forureneransvar vil umiddelbart medføre en entydig placering af den økonomiske risiko og en administrativ lettelse for miljømyndighederne, navnlig fordi de under en sådan ordning ikke skal godtgøre, at forureneren har handlet uforvarligt.

Spørgsmålet er således, hvordan man fremmer en effektiv indsats for at løse miljøproblemerne og samtidig sikrer, at uskyldige forurenere, som ikke udøver en særligt farlig eller forurenende erhvervsmæssig aktivitet, ikke rammes individuelt på en måde, der vil kunne virke stødende mod den almindelige retsopfattelse i befolkningen.

Et ubetinget forureneransvar vil kunne virke som en meget hård regel i tilfælde, hvor den pågældende borger eller virksomhed er uden skyld i forureningen, navnlig hvor den pågældende ikke opnår en indtjening ved en aktivitet, som medfører en særlig risiko for forurening.

Udvalget finder, at der ikke bør indføres et ubetinget grundejeransvar. Et flertal (repræsentanter for Amtsrådsforeningen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Naturfredningsforening, Finansministeriet, Justitsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Entreprenørforeningen og Foreningen af Jordrensere, Skatteministeriet, Ellen Margrethe Basse og Miljøstyrelsen) peger på, at en påbudsmodel med ubetinget forureneransvar i øvrigt bør begrænses til at omfatte forurening, der stammer fra erhvervsmæssig eller offentlig aktivitet samt forurening fra olietanke, der anvendes ved opvarmning af boliger.

På den anførte baggrund finder det nævnte flertal, at den rigtige løsning er den ovenfor nævnte påbudsmodel med ubetinget forureneransvar i kombination med en ordning baseret på forsikringsprincipper. Der må i givet fald være tale om en forsikring, som til en rimelig præmie i praksis dækker udgifterne ved efterlevelsen af et påbud om oprensning. Udvalget har alene drøftet spørgsmålet om

en obligatorisk ordning for så vidt angår olietanke, som anvendes til opvarmning af boliger, jf. pkt. 7.8.3.

Udvalget har forelagt spørgsmålet om en forsikringsordning for Assurandør-Societetet, men det har ikke inden afslutningen af udvalgsarbejdet været muligt endeligt at afklare, hvorvidt branchen kan etablere sådanne forsikringsordninger.

Nogle af udvalgets medlemmer finder, at en påbudsmodel med ubetinget forureneransvar kun kan accepteres, hvis det er muligt på rimelige vilkår at afdække det ubetingede ansvar gennem en ordning baseret på forsikringsprincipper. Disse medlemmer lægger afgørende vægt på, at uskyldige borgere og virksomheder, ikke bør kunne rammes individuelt på en måde, der kan være økonomisk ødelæggende for de pågældende.

Andre af udvalgets medlemmer finder, at samfundets interesse i en effektiv forureningsbekæmpelse må tillægges en sådan vægt, at det ubetingede forureneransvar under alle omstændigheder bør gennemføres.

Det nævnte flertal i udvalget er imidlertid som nævnt enige om, at den nævnte kombinationsmodel er den løsning, der ud fra såvel retssikkerhedsmæssige som effektivitetsmæssige hensyn bør gennemføres.

Udvalget henstiller på denne baggrund, at Miljø- og Energiministeriet fortsætter drøftelserne med forsikringserhvervet med henblik på at udforme en sådan ordning.

Et mindretal (repræsentanterne for Dansk Industri og for Realkreditrådet og Finansrådet) mener, at klare regler bør sikre, at forureneren drages til ansvar for jordforurening, men finder at indførelse af et ubetinget forureneransvar, og dermed en ubetinget handlepligt for en forurener på objektivi grundlag indebærer en betydelig skærpelse i forhold til de nugældende regler om ansvar såvel i forhold til miljøbeskyttelsesloven som til miljøerstatningsloven. Sidstnævnte lov pålagde i 1994, efter et grundigt udvalgsarbejde, alene godkendelsespligtige virksomheder et objektivi ansvar.

Der vil således efter det nævnte mindretals opfattelse blive tale om vidtgående ansvarsregler, hvor virksomheder gøres ansvarlige for forureningsskader, som de ikke på nogen måde kan bebrejdes, og som måske skyldes udefra kommende begivenheder, f.eks. brand, hærverk, naturkatastrofer eller forurening, der er sket selv om ufravigelige krav er fulgt. Dette kan betyde, at en forurening, som ikke kan bebrejdes påbudsadressaten, medfører økonomisk ruin. Mindretallet stiller i øvrigt spørgsmålstejn ved, om der vil kunne etableres og i fremtiden opretholdes forsikringsordninger, som i tilstrækkelig

grad sikrer alle mod de meget vidtrækkende påbudsregler, der lægges op til i betænkningen.

Et mindretal (repræsentanten fra Dansk Industri) peger på, at ønsket om at lette myndighedernes mulighed for at pålægge forureneren at rydde op kan imødekommes gennem en klar påbudsregel, der gør det til en betingelse for påbud, at forureneren kan bebrejdes den forurening, der er sket som følge af en erhvervsmæssig aktivitet. Derved undgås det at påføre blandt andet et stort antal mindre virksomheder risiko for meget betydelige omkostninger, som alene er begrundet i et vidtgående objektivt ansvar. Endvidere vil en sådan lovfæstet påbudsadgang, der forudsætter, at forureneren har udvist uagtsomhed, efter mindretallets opfattelse tillige være bedst egnet til at fremme en miljøforsvarlig adfærd.

Et andet mindretal (repræsentanten for Realkreditrådet og Finansrådet) finder, at den beskedne forøgelse af antallet af oprensninger, som et ubetinget forureneransvar skønnes at bevirke, ikke retfærdiggør de vidtrækkende konsekvenser for den enkelte, som det ubetingede ansvar kan medføre. I en større sammenhæng kan der i øvrigt sættes spørgsmålstegn ved, om det foreslåede ubetingede ansvar og påbudsinstrumentet overhovedet kan bidrage væsentligt til at afhjælpe jordforurening. Dette mindretal kan således støtte en præcisering, forenkling og effektiv håndhævelse af ansvarsreglerne, men finder ikke, at der bør kunne udstedes påbud, hvor den enkelte virksomhed eller privatperson med sikkerhed intet kan bebrejdes, f.eks. fordi forureningen skyldes udefrakommende begivenheder som brand, hærværk eller lignende, eller hvor ufravigelige myndighedskrav er fulgt. Der henvises i øvrigt til, at ansvarsregler, der indebærer en risiko for væsentlige økonomiske skadevirkninger, kan have afsmittende virkning på nogle virksomheders finansieringsmuligheder.

Et tredje mindretal (repræsentanten for Advokatrådet) ønsker ikke at tage stilling til spørgsmålet om skærpelse af de gældende regler, idet der er tale om et politisk valg, som det ligger uden for Advokatrådets rolle at tage stilling til. Dette mindretal finder, at klare regler bør regulere ansvaret for jordforurening. Samtidig henledes opmærksomheden på, at indførelse af en ubetinget handlepligt for en forurener på objektivt grundlag vil indebære en ikke ubetydelig skærpelse i forhold til nugældende regler om ansvar såvel i forhold til miljøbeskyttelsesloven som miljøerstatningsloven. Der vil således blive tale om vidtgående ansvarsregler, hvor virksomheder og til dels privatpersoner gøres ansvarlige for forureningsskader, som de ikke på nogen måde kan bebrejdes, og som skyldes udefra kommende begivenheder, f.eks. brand, hærværk, naturkatastrofer eller forurening, der er sket, selv om ufravigelige krav er fulgt.

7.3 Nærmere fastlæggelse af påbudsadressaten for fremtidige forureninger

Den nærmere afgrænsning af påbudsadressaten bygger i overensstemmelse med udvalgsflertallets opfattelse på en påbudsmodel med et ubetinget forureneransvar, d.v.s. at forurenerens subjektive forhold skal være uden betydning for påbudsadgangen. Det lægges endvidere til grund, at de nye regler om fremtidige forureninger skal angive påbudsadressaten på en sådan måde, at dette i videst muligt omfang afklares i selve lovteksten.

7.3.1 Påbudsadgang overfor forureneren

Påbud skal som hidtil primært meddeles til forureneren i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet.

Udvalget har overvejet, hvorledes begrebet "forureneren" nærmere skal afgrænses.

Erhvervsmæssige og offentlige forurenere

Udvalget finder, at den, der i erhvervsmæssigt eller offentligt øjemed drev den virksomhed eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører, skal være den, der som udgangspunkt kan mødes med påbud om at afhjælpe den skete forurening. Anlæg skal også omfatte rullende materiel, eksempelvis en olietankvogn, hvorfra der sker spild. Det betyder, at også en transportør skal kunne mødes med påbud.

Skyldes forureningen således en udledning under en virksomheds drift, kan virksomheden (driftsherren) påbydes en oprensning, hvad enten udledningen skyldes overtrædelser af vilkår, uforsvarlig adfærd hos en ansat, en dårlig installation eller et egentligt hændeligt uheld. Virksomheden kan naturligvis efter almindelige erstatningsretlige regler søge regres over for den, der direkte forårsagede forureningen, hvis denne handlede uforsvarligt.

Af den foreslåede påbudshjemmel følger, at også olieleverandøren - som allerede forudsat i gældende regler - skal kunne mødes med et påbud, såfremt en forurening forårsages af denne under påfyldning af tanken.

I mange tilfælde kan der opstå tvivl om, hvorvidt en forurening skyldes uheld ved påfyldning af tankene, utætte tanke eller andre årsager. Hvem skal betragtes som forurener ved utætte tanke, når en benzinstation drives af en selvstændig forpagter, men hvor tankanlægget måske ejes af benzinselskabet? I sådanne situationer foreslås det, at påbud skal kunne meddeles til såvel olieselskab som forpagter, idet situationen kan opfattes således, at anlægget drives af parterne i fællesskab. Dog foreslås det, at en af parterne skal kunne frigøre sig fra handlepligten, såfremt han kan godtgøre, at forureningen ikke hidrører fra hans anlæg.

Sker forureningen ved olieselskabets overopfyldning af en tank, kan forpagteren eksempelvis underrette myndighederne om den skete forurening.

Et mindretal (repræsentanterne for Justitsministeriet og Dansk Industri) finder ikke, at det under udvalgsarbejdet er godtgjort, at der er behov for at indføre omvendt bevisbyrde for årsagsforbindelse i tilfælde af olieforurening fra tankstationer m.v. Efter mindretallets opfattelse bør man holde fast i, at miljømyndighederne kun kan udstede påbud om oprensning, hvis det kan bevises, at den pågældende forurening stammer fra påbudsadressatens anlæg.

Den omstændighed, at miljømyndighederne eventuelt har haft vanskeligt ved at løfte denne bevisbyrde i visse tilfælde, kan efter mindretallets opfattelse ikke begrunde en regel, der generelt vender bevisbyrden om uden hensyn til de konkrete driftsforhold m.v.

Et andet mindretal (repræsentanten for Advokatrådet) finder, at der er retssikkerhedsmæssige betænkeligheder knyttet til indførelse af en regel om omvendt bevisbyrde for årsagsforbindelse i tilfælde af olieforurening fra tankstationer m.v.

Begrebet erhvervsmæssigt skal forstås bredt, således at også private personers og f.eks. foreningers aktiviteter, der sker med indtjening for øje (eksempelvis reparation af biler) er omfattet, såfremt disse antager en mere organiseret eller fastere form.

Er ejeren af anlægget forskellig fra den, der driver eller bruger et sådant forurenende anlæg, bør ejeren (*udlejeren*) ikke kunne mødes med påbud. I forhold til udlejere af fast ejendom, kan udlejere af anlæg have vanskeligere ved at føre opsyn med anlægget, hvorfor disse bør friholdes. Har en udlejer handlet uforsvarligt - ved eksempelvis at udleje et mangelfuldt anlæg - kan lejeren gøre regres over for udlejeren.

En pantnaver, der overtager en virksomhed uden at drive denne videre, bør heller ikke kunne mødes med et påbud, da pantnaveren ikke vil kunne betragtes som driftsherre. Det samme gælder en långiver eller anden financier alene i sin egenskab af långiver. Har långiveren derimod mere aktivt spillet en rolle i forbindelse med virksomhedens nærmere tilrettelæggelse af produktionen, kan der blive tale om at betragte långiver som driftsherre.

*Særligt om brand,
hærværk og natur-
katastrofer*

Af den foreslåede påbudsadgang ovenfor følger, at det ikke er en betingelse, at forureningen er sket som led i en erhvervsmæssig aktivitet, når blot forureningen stammer fra den pågældende virksomhed eller det pågældende anlæg.

Heraf følger, at eksempelvis forureninger, der sker som følge af f.eks. brand, hærværk eller naturkatastrofer, vil være omfattet af den foreslåede påbudsadgang.

Udvalget er opmærksom på, at der kan anføres visse betragtninger imod en sådan regel. Det kan således umiddelbart synes urimeligt, at den driftsherre, der har taget alle rimelige forholdsregler, alligevel skulle kunne mødes med påbud i anledning af udefra kommende begivenheder. Når flertallet i udvalget alligevel når frem til at lade disse situationer omfatte af påbudsadgangen, skyldes det for nogles vedkommende, at den, der driver erhvervsmæssig virksomhed synes nærmest til at bære denne risiko, snarere end det offentlige, mens andre alene henviser til den anførte begrundelse i kapitel 7.2.

Hertil kommer yderligere, at virksomhederne har mulighed for at tegne forsikringer, som med visse begrænsninger dækker udgifterne i tilfælde af brand. Om forsikringsmulighederne henvises til kapitel 7.8.1 nedenfor.

Herudover må man særlig være opmærksom på, at en undtagelse af hærværkssituationer kan medføre, at en sådan indsigelse vil blive gjort gældende af påbudsadressaten, også i tilfælde, hvor en forurening ikke er sket ved tredjemands hærværk (omgåelse).

Flertallet i udvalget kan heller ikke anbefale, at der indføres en undtagelse for forureninger, der sker, selv om ufravigelige offentlige forskrifter er fulgt. Dels vil det være meget sjældent, at en afgørelse efter miljølovgivningen fastlægger sådanne ufravigelige forskrifter - det er normalt op til virksomheden at indrette denne, således at myndighedernes krav om maksimale udledningsgrænser m.v. opnås. Dels kan der henvises til, at der må ske en forvaltningsretlig afvejning af varetagelsen af generelle miljøbeskyttelseshensyn og hensynet til forurenere. Såfremt denne afvejning falder ud til, at påbud skal meddeles, kan det naturligvis ikke udelukkes, at et sådant påbud kan medføre et erstatningskrav mod myndighederne. Denne problemstilling adskiller sig næppe fra andre, tænkelige situationer inden for den miljøretlige lovgivning, hvor en afgørelse i meget sjældne tilfælde kan medføre erstatningskrav (forbud, tilbagekaldelse af tilladelser m.v.)

Et mindretal (repræsentanterne for Advokatrådet, Dansk Industri, Realkreditrådet og Finansrådet) påpeger, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at udforme påbudsreglerne således, at disse omfatter forureninger, som skyldes udefra kommende begivenheder som brand, hærværk og naturkatastrofer eller forurening, der er sket, selv om ufravigelige offentlige forskrifter er fulgt. Der henvises til, at påbudsadressaten som oftest ingen mulighed har for at gøre regreskrav gældende, og til at ansvaret ikke med sikkerhed kan afdækkes ved forsikring.

Udvalget har, jf. ovenfor, foreslået, at erhvervsmæssige eller offentlige driftsherrer skal kunne mødes med påbud. Udvalget finder det imidlertid også rimeligt i visse situationer at kunne pålægge andre forurenere at rense forureninger op.

Der ses således ikke sjældent forureninger fra private olietanke til boligopvarmning. Det har da også tidligere været praksis, at forurenere (boligejeren) som den, der har gavn af olietanken, også er nærmest til at afhjælpe indtrufne skader.

Det bestående regelgrundlag og dennes fortolkning i retspraksis har medført, at der nu stort set aldrig meddeles påbud i disse sager. Hvor forsikringsselskaberne tidligere pr. kulance har dækket udgifterne i en række sager, er denne praksis ligeledes ændret. Denne tilstand medfører således også problemer for boligejeren, der nu må leve med forureningen på grunden, medmindre han selv bekoster en oprensning - eller miljømyndigheden finder forureningen så alvorlig, at den på et tidspunkt renses op på det offentliges bekostning.

Udvalget finder denne udvikling uheldig, såvel set fra grundejerens som fra miljømyndighedens side og foreslår på denne baggrund, at adgangen til at meddele påbud skal udstrækkes til at omfatte disse situationer. Udvalget finder således, at boligejeren er nærmest til afhjælpe de indtrufne skader, uanset om der er tale om en erhvervsmæssigt drift. Omfattet af bestemmelsen er således såvel parcelhusejeren som udlejere af boligejendomme.

Udvalget anbefaler i denne sammenhæng, at det overvejes at skærpe kravene til anvendelse af olietanke (olietankbekendtgørelsen) med henblik på i højere grad at forebygge olieforurening.

Da udgifterne kan være tyngende og da der dermed kan være risiko for manglende dækning for udgifterne til afhjælpning af forureningen, foreslås det samtidig, at boligejerens oprensningspligt efter utætte olietanke skal dækkes af en lovpligtig forsikring. Der henvises i øvrigt til kapitel 7.8.3.

Udvalget foreslår endelig, at andre, der har forårsaget en forurening, skal kunne mødes med påbud, såfremt forureningen skyldes uforvarselig adfærd, eller et strengere ansvar følger af anden lovgivning. Forslaget har således karakter af en opsamlingsbestemmelse, der kan anvendes over for eksempelvis en virksomhed, som mod bedre vidende sælger et forurenende produkt med kendskab til, at dette skal anvendes til udspreddning på jorden eller over for en bilist, som forårsager en forurening af en boligejendom i forbindelse med et færdselsuheld.

I praksis ses det ikke sjældent, at en konstateret forurening skyldes flere virksomheders forurening, eller at det ikke kan dokumenteres, om forureningen skyldes den ene eller den anden mulige forurener.

En virksomhed kan have etableret sig på en ejendom, som kan have været forurennet i forvejen, ligesom virksomheden også selv kan have forurennet ejendommen. I nogle tilfælde vil tekniske undersøgelser af indholdet af kemiske stoffer i jorden eller placeringen af forureningen på grunden dog kunne identificere forureneren blandt flere mulige. En virksomhed kan også have skiftet ejer/driftsherre, men være fortsat med samme aktivitet og (evt. forurening).

Udvalget har overvejet, om virksomheder, der afhænder en ejendom, skal foretage en forureningsundersøgelse af grunden. Herved kunne man sikre, at der ikke ved fremtidige forureninger opstod tvivl om, hvem forureneren var. En sådan regel kan imidlertid give anledning til en række unødvendige undersøgelser og deraf følgende udgifter, som ikke står i rimeligt forhold til målet.

Udvalget foreslår derfor, at myndigheden i tilfælde af flere forurenere kan give påbud til dem alle. Miljømyndigheden vil kunne rette krav mod enhver af forurenerne, og den endelige fordeling af udgifterne må herefter overlades til nærmere afgørelse mellem parterne selv. Da der allerede i dag i et vist omfang laves forureningsundersøgelser som led i handler med muligt forurenede ejendomme, kan sådanne undersøgelser naturligvis indgå ved myndighedernes vurdering af, hvem der er forurener - men det overlades til ejendomsmarkedet, hvorvidt en sådan undersøgelse skønnes hensigtsmæssig i de enkelte tilfælde.

Har den ene af flere forurenere kun bidraget i ubetydeligt omfang til en forurening, foreslås det dog, at der ikke kan rettes påbud til denne.

Kan det derimod ikke klarlægges, hvem af flere, der er forurenere, kan påbud ikke meddeles. Det må overlades til retspraksis at afgøre omfanget af myndighedernes bevisbyrde i tvivlstilfælde.

Særligt om olietanke, der ikke har været i brug i den nuværende grundejers tid

Den grundejer, der overtager en ejendom med en gammel, nedgravet olietank, der før ejerskiftet er taget ud af brug, er ikke omfattet af driftsherrebegrebet ovenfor og kan derfor ikke mødes med påbud, hvis det senere viser sig, at olietanken har forårsaget en jordforurening.

Uanset olietankbekendtgørelsens krav om, at sådanne olietanke skal være sløjfet eller afblændet, ses det jævnligt, at dette ikke er sket. Sådanne gamle tanke vil på et tidspunkt gennemtære. Er de ikke tømte, vil dette forårsage en olieforurening. På denne baggrund foreslår udvalget, at der indføres en udtrykkelig bestemmelse om, at

kravene til olietanke, der er taget ud af brug, påhviler den til enhver tid værende grundejer.

Udvalget finder imidlertid, at denne bestemmelse mest naturligt hører hjemme i miljøbeskyttelsesloven, da reglen er af forebyggende karakter og således ikke regulerer spørgsmål om en sket forurening.

7.3.2 Påbudsadgang overfor udlejer af en ejendom

De gældende regler indeholder ingen særlige bestemmelser om, at en udlejer kan påbydes at rense op efter sin lejers forurening.

Et flertal i udvalget foreslår, at der indføres en hjemmel til, at udlejere kan påbydes en oprensning af en forurening, som lejereren har forårsaget. Herved skabes et incitament til, at udlejer holder øje med sin ejendom og skrider ind over for lejereren, såfremt dennes aktiviteter skaber risiko for en forurening. Uanset etablering af forsikringsmuligheder medfører en højere grad af sikkerhed for, at den egentlige forurener rent faktisk efterkommer et påbud, vil en sådan forsikringsmulighed, der jo er frivillig, ikke medføre, at der ikke vil være behov for en mulighed for at meddele påbud til udlejere.

Selv om udlejer ikke kan sikre sig fuldstændig dækning for risikoen i lejen, vil udlejer dog i et vist omfang kunne indregne en mulig udgift i lejen eller kræve depositum eller sikkerhedsstillelse, svarende til sædvanlig praksis ved udlejning af boliger.

Påbudsadgangen over for udlejer foreslås dog gjort subsidiær i forhold til den egentlige forurener. Påbud til udlejer skal således alene kunne meddeles, såfremt et påbud til lejereren ikke efterkommes efter en indskærpelse af påbuddet over for denne eller efter en politianmeldelse.

Adgangen til at meddele påbud til udlejer foreslås dog begrænset til tilfælde, hvor forureningen er sket som følge af den aktivitet, som ejendommen er udlejet til. Heri ligger, at udlejer kun meddeles påbud, hvis forureningstypen var påregnelig. Lejekontraktens bestemmelser om, til hvilke formål ejendommen udlejes, vil normalt have afgørende betydning for vurderingen af, hvad der kan anses som påregneligt.

Selv om udlejer holder øje med sin ejendom, kan denne komme i en urimelig situation, fordi det tager tid ved rettens hjælp at udsætte en lejer af sit lejemål efter opsigelse af lejeaftalen. Går lejereren efterfølgende konkurs, vil et regreskrav ikke have nogen værdi for udlejer.

På denne baggrund foreslår udvalgsflertallet, at en udlejer kan frigøre sig for forpligtelsen til at rense op for forurening, der sker, efter at udlejer har underrettet myndighederne om den skete foru-

rening, eller myndigheden på anden måde har fået kendskab til forureningen. Det følger allerede af gældende regler, at enhver grundejer og virksomhedsejer er forpligtet til at underrette om konstaterede forureninger.

En sådan regel medfører, at myndighederne efter en sådan underretning må føre et intensivt tilsyn med lejerens virksomhed og i givet fald anvende de midler, der står til rådighed for at forhindre en sådan yderligere forurening.

Da udlejerer principielt skal have mulighed for at indregne risikoen ved fastsættelse af vilkårene for lejemålet, foreslås yderligere den begrænsning, at påbudsadgangen over for udlejere kun omfatter forureninger, hvor såvel forureningen som lejeaftalens indgåelse (eller fornyelse heraf) er sket efter lovens ikrafttræden.

Et mindretal (repræsentanterne for Justitsministeriet, Dansk Industri, Advokatrådet, Realkreditrådet og Finansrådet) finder, at der ikke bør indføres ubetinget ansvar for udlejere.

Som anført i kapitel 7.2 vil et ubetinget forureneransvar kunne virke som en meget hård regel i tilfælde, hvor den pågældende borger eller virksomhed er uden skyld i forureningen. Det er endnu mere vidtgående generelt at pålægge borgere og virksomheder ansvar for forureninger, der sker fra anlæg, som de pågældende ikke engang har rådighed over og uden hensyn til, om der er noget at bebrejde de pågældende.

Flertallet har til støtte for et ubetinget udlejeransvar bl.a. anført, at der herved skabes et incitament til, at udlejer holder øje med sin ejendom og skrider ind over for lejerer, såfremt dennes aktiviteter skaber risiko for forurening. Mindretallet skal hertil anføre, at det forekommer at være ude af proportion, såfremt enhver, der udlejer sin grund til en erhvervsvirksomhed, skal føre særlig kontrol med, om der forurenes, uden hensyn til om den pågældende erhvervsvirksomhed er særligt miljøfarlig. Det er ikke realistisk at forestille sig, at den, der f.eks. udlejer sin grund til en kiosk, skal "holde øje med sin ejendom" med henblik på at forhindre forurening.

Hertil kommer, at hvis et ubetinget forureneransvar er dækket af en forsikring, jf. herved pkt. 7.2, vil det ikke være aktuelt at rette krav mod andre end forureneren.



7.3.3 Påbud overfor grundejer (køberansvaret)

Udvalget har overvejet, om den, der fremover køber en forurenede ejendom, skal kunne påbydes en oprensning, såfremt en forurener ikke findes eller ikke kan betale.

Baggrunden for overvejelserne er de situationer, hvor man ikke kan finde en forurener, som et påbud kan rettes til. Dette kunne for eksempel skyldes, at forureneren ikke eksisterer længere (død, konkurs eller andet), at forureneren er umulig at identificere - kilden kendes ikke, eller ejendommen har huset flere virksomheder over tid, der alle principielt er mulige forurenere, uden det dog er muligt at sandsynliggøre, hvem der er synderen.

En sådan mulighed for at give påbud til en grundejer (køber), der naturligt også burde være subsidiær, ville indebære, at jordforurening fuldt ud ville afspejle sig i ejendomsmarkedet ligesom det offentliges udgifter ville begrænses maksimalt.

Den subsidiære påbudsadgang overfor en køber vil imidlertid have vide konsekvenser:

Det vil udløse flere forureningsundersøgelser i forbindelse med ejendomshandler. Medmindre påbudsadgangen begrænses til for eksempel visse af de kortlagte områder, vil det også udløse undersøgelser af grunde, hvor der ikke er nogen rimelig anledning til at foretage en sådan undersøgelse. Undersøgelser er forholdsvis dyre og giver ikke i sig selv miljø for pengene.

Omvendt må det nok konstateres, at der allerede i dag gennemføres forureningsundersøgelser i forbindelse med handler med henblik på at imødegå risikoen for efterfølgende at blive mødt med misligholdelseskrav som følge af konstaterede mangler på en ejendom.

Afgrænses påbudsadgangen overfor køber til visse af de kortlagte arealer, vil dette øge kravene til grundlaget for kortlægningen - en tendens, der netop søges imødegået med den fremlagte kortlægningsmodel.

Påbudsadgangen overfor køber vil derudover yderligere vanskeliggøre handel med forurenede ejendomme. Har ejendommen ligefrem en negativ værdi, vil sådanne ejendomme være umulige at sælge. Indførelsen af en påbudsadgang kan således realisere et yderligere tab for den nuværende grundejer, uanset om denne har nogen andel i forureningen eller kendskab hertil på salgstidspunktet. Ejendommen kan også ende som "herreløs", hvis den egentlige forurener går konkurs.

Det vil ligeledes vanskeliggøre handel med virksomheder i drift, selv om forureningen i sig selv er uden betydning for en fortsættelse af den pågældende virksomhed.

En køber, der erhverver en ejendom billigt med kendskab til forureningen, vil ifølge oplysninger fra Skatteministeriet skulle betale skat af værdistigningen, hvis det offentlige renser op. Når samtidig henses til, at der med den foreslåede offentlige oprensningsindsats

lægges op til, at mange forureninger ikke vil skulle renses op, men kan blive liggende, vil en købers incitament til at spekulere i et billigt opkøb i forventning om en offentlig finansieret oprensning være forholdsvis ringe.

Køberen må samtidig leve med de rådighedsbegrænsninger, som fremgår af kapitel 5. Ønsker grundejeren for eksempel at ændre anvendelse til mere følsom anvendelse, må han selv bekoste de nødvendige undersøgelser og evt. oprensning.

På denne baggrund foreslår udvalget ud fra en samlet afvejning, at der ikke indføres regler, der hjemler påbud for grundejere, der køber en forurennet ejendom.

For så vidt angår købers pligt til at efterkomme påbud, der er meddelt før ejendommens overdragelse henvises til afsnit 7.7

7.3.4 Påbud om undersøgelser

I afsnit 7.3.1-7.3.3 er redegjort for overvejelserne om mulighederne for påbud om oprensning m.v.

Ofte forudsætter et påbud om oprensninger m.v., at der forinden er foretaget nærmere undersøgelser, således at forureningens omfang og karakter, grundvandsforhold m.v. foreligger belyst.

Det er udvalgets opfattelse, at myndighederne, når der foreligger en begrundet mistanke om, at der foreligger en forurening, og at undersøgelser på denne baggrund skønnes nødvendig, skal kunne meddele et påbud til samme adressater og under samme betingelser som nævnt ovenfor. Der skal principielt kunne stilles de samme krav til undersøgelser, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 72.

7.4 Påbudsadgang over for forureninger, der er indtrådt før lovens ikrafttræden

De grunde, som anføres af flertallet om påbudsgrundlaget for fremtidige forureninger, kan med samme vægt anføres vedrørende forureninger, der allerede er sket. Hertil kommer, at forskellige regler afhængig af, hvornår forureningen er sket, i praksis vil medføre vanskeligheder, da det ofte er problematisk at tidsfæste forureningers alder.

Da der ikke er enighed om, hvorvidt påbud efter gældende regler forudsætter påvisning af uforsvarlig adfærd, finder udvalget omvendt, at der kan rejses væsentlige betænkeligheder ved at lade de nye regler om påbud finde anvendelse for forureninger, der er sket før lovens ikrafttræden. Det kan således ikke udelukkes, at der ville blive tale om at skærpe lovgivningen med tilbagevirkende kraft.

Et mindretal (udvalgets særligt sagkyndige medlem Ellen Margrethe Basse) ønsker at fremhæve, at der i miljøbeskyttelseslovens §§ 24, 41, 42, 46, 69, og 72 er hjemmel til at meddele påbud, og et sådant indgreb ikke efter loven eller forvaltningsretten er afhængig af, at det kan dokumenteres, at adressaten har gjort sig skyldig i en uforsvarlig handling eller passivitet. De situationer, hvor der kan meddeles påbud, er imidlertid for begrænsede til, at der i dag kan siges at være den fornødne brede og klare hjemmel til at sikre en adækvat løsning af jordforureningsproblemerne.

Reglerne for allerede stedfunden forurening har fortsat væsentlig betydning, da der må forventes i lang tid fremover fortsat at være behov for at gribe ind over for forureninger, der har fundet sted op til en ny lovs ikrafttræden, i takt med at disse forureninger opdages.

Udvalget har taget udgangspunkt i, at der ikke bør lovgives med tilbagevirkende kraft samtidig med, at så mange som muligt af de tvivlsspørgsmål, der er påpeget i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden", bør søges løst. Hertil kommer, at der er uensartede regler om klageadgang, manglende adgang til påbud på fremmed grund o.lign.

På denne baggrund foreslår udvalget, at der i den nye lov indsættes en bestemmelse om, at påbud meddeles efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven.

Det må herefter overlades til administrativ praksis og retspraksis at afgøre, hvorvidt påbud skal forudsætte en særlig uforsvarlig adfærd hos adressaten, og hvad der ligger i begrebet "ulovligt forhold". Er der tale om en forurening, der er omfattet af objektive ansvarsregler i anden lovgivning, for eksempel miljøerstatningsloven eller færdselslovens regler, finder et flertal i udvalget, at påbud kan meddeles på det således fastlagte objektive grundlag, forudsat at påbuddet i øvrigt falder inden for hjemlerne i miljøbeskyttelsesloven.

Et mindretal (repræsentanterne for Advokatrådet og Dansk Industri) finder, at det havde været mest hensigtsmæssigt at få fastslået i klare regler, at der kun er mulighed for at påbyde oprensning af forurening hidrørende fra perioden, før en ny lovgivning træder i kraft, hvor der er udvist en uforsvarlig adfærd. Hvis det vælges at videreføre dele af miljøbeskyttelsesloven, finder mindretallet det af afgørende betydning, at den gældende retstilstand i sin helhed videreføres, således at der ikke i forbindelse med en efterfølgende fortolkning af de dele af miljøbeskyttelsesloven, der videreføres, reelt kan blive tale om en skærpelse af ansvaret med tilbagevirkende kraft.

Det anførte mindretal kan af retssikkerhedsmæssige grunde ikke tiltræde forslaget om, at miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om påbud på fremmed grund indføres med tilbagevirkende kraft.

7.4.1 Bevisbyrde vedrørende forureningens alder

Udvalgsflertallets forslag indebærer, at der vil gælde forskellige regler vedr. påbud afhængigt af, hvornår den handling eller undladelse, der har medført en forurening, har fundet sted. Spørgsmålet om, hvornår en forurening er opstået vil derfor få afgørende betydning for omfanget af påbudsadgangen over for forureneren. Allerede erfaringerne med affaldsdepotloven viser, at det kan være vanskeligt at tidsfæste forureningers opståen. Spørgsmålet er herefter, hvem bevisbyrden bør påhvile.

Da et påbud efter omstændighederne kan være byrdefuldt, foreslår udvalget, at det påhviler myndighederne at dokumentere med en rimelig grad af sandsynlighed, at forureningen er omfattet af de nye påbudsregler. I modsat fald må reglerne om påbud for fortidig forurening finde anvendelse.

Hvis en forurening, der er startet før den nye lovs ikrafttræden, fortsætter efter dette tidspunkt, skal sagen dog behandles efter reglerne om nye forureninger, hvis myndigheden kan godtgøre, at den væsentligste del af forureningen er sket efter lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Et mindretal (bestående af Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) har peget på, at det vil være hensigtsmæssigt hvis grundejere tilskyndes til, indenfor en kortere periode efter lovens ikrafttrædelse, at fremlægge oplysninger, der dokumenterer arealets forureningstilstand. Man kunne dermed sikre et rimeligt grundlag for opdeling af forureninger i nye og gamle. En af fordelene ved en sådan ordning kunne være, at der kan indføres en formodningsregel om, at forurening, der opdages efter overgangsperioden, er ny og skal behandles efter de nye påbudsregler. Det vil naturligvis fremdeles være muligt for grundejere at bevise, at formodningsreglen ikke er opfyldt.

7.5 Manglende rådighed over ejendommen

De gældende regler har rejst tvivl om adgangen til at meddele påbud om undersøgelser og oprensning på ejendomme, som påbudsadressaten ikke selv ejer. Der tænkes her eksempelvis på tilfælde, hvor forureneren har solgt ejendommen og på tilfælde, hvor forureningen har bredt sig til naboarealer.

Udvalget foreslår, at forureneren skal kunne påbydes en oprensning, uanset om forureneren har rådighed over den pågældende ejendom. Forureneren, subsidiært påbudsmyndigheden skal overfor ejeren eller brugeren af den pågældende ejendom være erstatningspligtig for eventuel skader på fremmed ejendom som følge af oprensningen. Kan parterne ikke blive enige om erstatningsudmålingen, og und-

lader forureneren at betale erstatning, skal erstatningskravet kunne gøres gældende overfor miljømyndigheden. Denne må herefter kræve sine udgifter dækket af forureneren. Derimod påhviler det alene miljømyndigheden at betale de eventuelle afledte tab (indtægtstab m.v.), som en oprensning måtte medføre. Justitsministeriet bemærker hertil, at det udarbejdede lovudkast på dette punkt (§ 78) eventuelt bør præciseres med henblik på at sikre, at forureneren ikke i en offentligretlig jordforureningslov pålægges andre pligter over for grundejeren end at genoprette tilstanden.

Det foreslås endvidere, at der indføres en hjemmel til at påbyde ejeren af den forurenede grund at tåle, at forureneren undersøger og renser op på ejendommen. Overtrædelse af et sådant påbud foreslås strafbelagt, men uden at der gives hjemmel til at påbyde ham at fjerne forureningen.

Det foreslås endelig, at et påbud om undersøgelser og oprensning på fremmed grund skal kunne meddeles, uanset hvornår forureningen har fundet sted - når blot betingelserne for at meddele påbud er til stede.

Dermed bliver forurenerens økonomiske byrde i princippet uforandret, omend den erstatningspligt, der følger af den gældende retstilstand (udgifterne til en oprensning kan kræves erstattet af den culpøse forurener, selv om påbud ikke kan meddeles, hvis forureneren ikke har rådighed over grunden) suppleres med en handlepligt. Der vil således ikke være tale om en skærpelse af betalingspligten med tilbagevirkende kraft.

Repræsentanterne for Advokatrådet og Dansk Industri har udtrykt betænkelighed ved den herved foreslåede handlepligt for allerede stedfunden forurening, idet der efter deres opfattelse vil kunne blive tale om lovgivning med tilbagevirkende kraft på dette punkt, jf. kapitel 7.4.

7.6 Oprensningernes omfang

De gældende regler om påbud bygger på et genopretningsudgangspunkt. Dette udgangspunkt findes i miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4 om forureneren betaler-princippet i lovens kapitel 1 om lovens formål. Samme udgangspunkt genfindes i ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 69, hvori anføres, at tilsynsmyndigheden, når der foreligger en ulovlighed, kan påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand. Bestemmelsen står i lovens kapitel 9 om tilsyn og er således et element i miljøbeskyttelseslovens håndhævelsesregler.

Anvendelse af genopretningssynspunktet er selvfølgelig - som alle andre offentligretlige afgørelser, der hviler på et skøn - underkastet

forvaltningsretlige grundsætninger. Proportionalitetsprincippet gælder således også i disse sager. Oprensningens omfang og omkostninger skal derfor stå i rimeligt forhold til det miljøproblem, som søges løst med påbuddet. Også det miljøretlige forsigtighedsprincip og princippet om forebyggelse ved kilden har betydning ved sådanne skønsmæssige afgørelser. Der henvises i øvrigt til rapporten fra Den juridiske Verden, kapitel 4.2.4, hvor spørgsmålet, om hvor meget der kan kræves fjernet efter gældende regler, er omtalt med henvisninger til domstols- og nævnspraksis.

Udgangspunktet efter gældende regler er derfor, at den ansvarlige forurener skal rense sit spild op. Den nærmere fastlæggelse af omfanget sker efter et konkret skøn, hvori proportionalitetsprincippet indgår i afvejningen.

Proportionalitetsprincippet kan således meget vel føre til, at det spildte ikke fuldt ud skal renses op. Forureningen skal udgøre et problem for miljø eller sundhed. En forurening som hverken nu eller i fremtiden vil udgøre noget problem, for eksempel fordi forureningen ikke er mobil og ligger dybt nede uden at true grundvandet, vil således ikke kunne kræves oprenset. En industriejendom, der som følge af årtiers vekslende anvendelse af ejendommen til forskellige industriformål allerede er forurenet i betydeligt omfang, vil heller ikke skulle renses op til "rent", hvis den igangværende virksomhed også spilder nogle stoffer. Grundens generelle tilstand indgår som et af flere elementer i afvejningen af, hvor meget forurenere kan påbydes at rense op af eget spild.

Hvor forureninger opstår i forbindelse med egentlige overtrædelser af gældende regler eller konkrete afgørelser, vil genopretningsudgangspunktet også for fremtiden være naturligt og må formodes at have en ikke uvæsentlig forebyggende effekt. En virksomheds agtpågivenhed m.h.t. for eksempel at overvåge, at en tank ikke er læk, må således forventes at blive væsentligt større, hvis virksomheden skal betale for oprensningen og for eksempel en længere tids udbredelse af forureningen.

Udover forebyggelsessynspunktet er der tillige en vis generel, samfundsmæssig interesse i at søge forureninger fjernet, selv om der ikke foreligger et særligt kvalificeret, aktuelt miljøproblem. Forureningen kan således forhindre eller besværliggøre en ønskelig byudvikling, og myndighederne må lade forureningen indgå i alle fremtidige overvejelser i den sammenfattende fysiske planlægning.

På denne baggrund foreslås det at opretholde genopretnings-synspunktet for allerede skete forureninger og at videreføre dette for fremtidige forureninger som det generelle udgangspunkt for påbud om oprensninger over for forurenere. De modifikationer, som forvaltningsrettens proportionalitetsprincip medfører, sikrer den nødvendige smidighed, således at man i de enkelte sager ud fra en

konkret vurdering kan nå frem til et afbalanceret krav til omfanget af oprensning.

7.7 Påbud ved ejerskifte - selskabsidentifikation

Som det fremgår af kapitel 4.2.3. i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" er der tvivl om adgangen til at meddele påbud til en ny ejer for en allerede stedsfunden forurening og om, i hvilket omfang et allerede meddelt påbud kan gøres gældende over for en ny ejer.

I afsnit 7.3.3 ovenfor er indeholdt udvalgets overvejelser om at indføre et grundejeransvar samt om begrundelsen herfor. Det fremgår heraf, at udvalget ud fra en samlet afvejning finder det rimeligst ikke at pålægge en ny grundejer en oprensningspligt for en allerede stedsfunden forurening. På denne baggrund foreslås der heller ikke indført en adgang til at meddele påbud til en virksomhedsejer, der har overtaget en virksomhed med en allerede stedsfunden forurening, men den hidtidige ejer (driftsherre) kan uanset ejerskiftet påbydes en oprensning.

Disse spørgsmål adskiller sig imidlertid i nogen grad fra spørgsmålet om, hvorvidt et *allerede meddelt påbud* til en driftsherre kan gøres gældende overfor en ny driftsherre, der overtager den pågældende virksomhed. Spørgsmålet har navnlig interesse i de situationer, hvor der er interessesammenfald mellem den nye og den gamle ejer, og hvor der derfor kan ske overførsel af midler mellem den ene og den anden med henblik på at omgå den forpligtelse, der er indeholdt i påbuddet.

Det gælder generelt efter miljøbeskyttelsesloven, at godkendelser og påbud om en virksomheds driftsvilkår ikke er personlige. En ny virksomhedsejer skal således ikke indhente ny tilladelse eller godkendelse, men kan uden videre drive virksomheden videre på fastsatte vilkår. En ny virksomhedsejer har således pligt til at sætte sig ind i de myndighedskrav, virksomheden skal opfylde.

Da påbuddet allerede er meddelt, har den potentielle erhverver ligeledes mulighed for at vurdere byrden før overdragelsen - han køber ikke "katten i sækken". Derfor vil en sådan forpligtelse heller ikke udløse, at der gennemføres i øvrigt unødvendige undersøgelser før overdragelsen.

Med overdragelse menes såvel erhvervelse ved køb, ved arv og hendsiden i uskiftet bo, ved overtagelse som ufyldestgjort panthaver, ved skilsmisse o.lign.

På denne baggrund foreslås det, at et allerede meddelt eller forvarslet påbud til en virksomhed kan gøres gældende overfor en ny

virksomhedsejer. Er der alene tale om en undersøgelsespåbud, foreslås det dog, at også et eventuelt senere oprensningsspåbud kan meddeles til denne. I modsat fald skaber reglen et vist incitament til at afhænde ejendomme med undersøgelsespåbud, uanset at påbuddet naturligvis fortsat kan gøres gældende over for forureneren.

Myndighederne får herved valgfrihed mellem den nye og den gamle ejer. Denne pligt til at efterkomme meddelte og evt. fremtidige påbud foreslås begrænset til kun at omfatte erhvervsvirksomheder i drift, da den i modsat fald vil svare til et grundejeransvar, som udvalget som nævnt afviser.

En sådan regel vil ikke være i strid med forureneren betaler-princippet, fordi forureneren ved et salg på et tidspunkt, hvor der ligger et uopfyldt påbud, må forventes at påvirke købsprisen eller aftalen i øvrigt inter partes. Forureneren kommer således indirekte til at betale for følgerne af en forurening.

Et flertal i udvalget finder samtidig, at det ikke er tilstrækkeligt, at påbuddet kun skal følge med i de situationer, hvor en virksomhed overdrages med henblik på videre drift. I tilfælde, hvor ejendommen videresælges, uden at virksomheden har efterkommet et påbud, bør det være muligt, uanset om køberen driver virksomheden videre, subsidiært at rette påbuddet overfor en køber af ejendommen, hvis denne var eller burde være bekendt med påbuddet, hvorfor udvalget samtidig foreslår, at påbud tinglyses. Påbuddet skal dog kun kunne gøres gældende overfor køber i det omfang påbuddet kunne gøres gældende overfor sælgeren.

Et mindretal i udvalget (repræsentanterne fra Dansk Industri, Real-kreditrådet og Finansrådet) finder det for vidtgående generelt at lade et påbud følge en ejendom, selvom den ikke overtages med henblik på videre drift. Mindretallet henviser til, at udvalget ikke i øvrigt har fundet det hensigtsmæssigt at indføre regler om grundejeransvar. En køber, der alene ønsker at overtage en ejendom og ikke at fortsætte en på ejendommen værende virksomhed, bør ikke være tvunget til at sætte sig ind i virksomhedens nærmere forhold. Forslaget vil blandt andet kunne have en negativ indflydelse på erhvervsejendommens værdi som pantsikkerhed, idet en långiver, der overtager et pant på en tvangsauktion, ikke vil have mulighed for at undgå at blive mødt med et påbud, selvom driften indstilles øjeblikkeligt.

Et andet mindretal (repræsentanten for Advokatrådet) henleder opmærksomheden på, at den foreslåede regel om at lade påbud følge en ejendom, selv om den ikke overtages med henblik på videre drift, i realiteten indebærer, at der indføres en regel om subsidiært, ubetinget grundejeransvar, når der forinden overtagelsen er udstedt påbud til virksomheden.

Reglen vil imidlertid ikke afhjælpe de konkrete sager, som Miljøstyrelsen er blevet bekendt med, hvor myndighederne først bliver opmærksom på en forurening, efter at der er sket ejerskifte mellem personer og et eller flere selskaber.

Udvalget har derfor overvejet, om modellen skal suppleres med regler om identifikation mellem selskaber, mellem selskaber og personer og mellem nærtstående (ægtefæller m.v.)

Sådanne regler kendes så vidt vides ikke på andre områder. Ifølge rapporten fra Den juridiske Verden, kapitel 5, kan der findes enkelte eksempler på selskabsidentifikation i domspraksis (dog ikke på miljøområdet), men praksis synes alene at omfatte tilfælde, hvor der kan påvises omgåelseshensigt. Domspraksis vedrører alene retsstillingen mellem private parter. Spørgsmålet om adgangen til at gøre selskabsidentifikation gældende efter omgåelsessynspunkter i forholdet mellem det offentlige og private parter har endnu ikke været prøvet ved domstolene.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har oplyst, at man har forståelse for de bevæggrunde, som ligger til grund for overvejelsen om en videre adgang til identifikation. Uanset dette kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ikke støtte et sådant forslag. Der er tale om brud med grundlæggende selskabsretlige principper, idet et aktieselskab eller et anpartsselskab netop udgør et selvstændigt, klart afgrænset retssubjekt, ligesom det i anden sammenhæng giver problemer i forhold til generelle selskabsretlige problemstillinger.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen finder derfor, at det ligeledes inden for miljøområdet bør overlades til domstolene at træffe afgørelse vedrørende identifikation. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har samtidig understreget, at disse synspunkter alene relaterer sig til den selskabsretlige vurdering.

På denne baggrund har udvalget afstået fra at foreslå indført særlige regler om identifikation. Udvalget henviser i denne sammenhæng til, at de foreslåede regler om adgang til påbud, uanset om forureneren har solgt den forurenede ejendom og reglerne om, at meddelte påbud kan gøres gældende over for en ny driftsherre, allerede medfører en væsentlig udvidelse af påbudsmulighederne.

Det må herefter overlades til domspraksis at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang der består en ulovbestemt adgang til at gøre identifikationssynspunkter gældende i forbindelse med udstedelse af påbud.

7.8 Forsikring

Udvalget har i forbindelse med sit arbejde indhentet oplysninger fra Assurandør-Societetet om de eksisterende og forventede fremtidige forsikringsmuligheder ved en gennemførelse af den af udvalget foreslået påbudsmodel.

Neden nævnte gennemgang af forsikringsmulighederne (afsnit 7.8.1 - 7.8.2) baserer sig på oplysninger, som udvalget har modtaget fra Assurandør-Societetet.

7.8.1 Nuværende forsikringsmuligheder sammenholdt med forslaget til påbudsbestemmelser

Forsikringsmulighederne i relation til jordforureninger er forskellige for private (husejere), erhvervsvirksomheder og landbrug. Kun i relation til industrivirksomheder tilbydes en egentlig miljøansvarsforsikring. De aktuelle forsikringsmuligheder er i karakter og dækningsomfang på niveau med forholdene i de lande, vi normalt sammenligner os med.

I relation til ansvarsdækningerne har forsikringerne i deres udgangspunkt til formål at dække de udgifter, som en privatperson eller virksomhed kan blive pålagt som følge af erstatningsretlige regler. Dækningerne afspejler derfor den retstilstand, som er kommet til udtryk i de senere års retspraksis, hvorefter påbud kun kan meddeles, når påbudsmottageren er erstatningsansvarlig.

Privatforsikringer

1. Familieforsikringer

De almindelige familieforsikringer, som tegnet af langt over 90% af befolkningen, indeholder en ansvarsforsikring, der også dækker jordforurening. Forsikringssummen er typisk 2 mio. kr., og er der en selvrisiko knyttet til forsikringen, er denne sjældent over 2.-3.000 kr. Skaden skal være en følge af et enkeltstående uheld, der skal foreligge culpa hos skadevolderen (dog minus fortsæt), og skadevolderen må ikke have overtrådt offentlige forskrifter. Forsikringen dækker oprensning og retablering på trediemands grund, men kun oprensning på skadevolderens egen ejendom, hvis der er umiddelbar fare for, at forureningen forvolder skade på trediemands ejendom, herunder grundvandet. Det er principielt uden betydning for forsikringsdækningen, om der er meddelt påbud fra miljømyndighederne om oprydning.

2. Husejerforsikringer

De almindelige husejerforsikringer, som over 90 % af ejere af helårshuse har tegnet, indeholder to dækninger, der kan blive aktuelle i relation til jordforureninger. Også her er selvrisikoen sjældent over 2.-3.000 kr.:

a) Tingsforsikringsdækningen

De fleste husejerforsikringer omfatter en bred vifte af pludselige skader, der kan ramme de forsikrede bygninger (brand, storm, hærværk, anden pludselig skade). En del husejere har dog fortsat alene brandforsikret bygningerne. Til begge typer af tingsforsikringer er der knyttet en oprydningsdækning, som omfatter oprydning og bortskaffelse, men ikke destruktion eller lignende af beskadigede, herunder forurenede bygningsdele. Fjernelsen af forurenede bygningsdele kan medvirke til at hindre jordforurening, som dækningen imidlertid ikke omfatter. Er der sket spredning af (forurenede) bygningsdele til naboejendommene, er oprydning og fjernelse af disse også dækket af forsikringen.

Da bygningsforsikringerne typisk er tegnet som sumløse forsikringer, har der ikke i praksis vist sig problemer med utilstrækkelige forsikringssummer.

b) Ansvarsdækningen

Denne dækning omfatter også jordforurening. Forsikringssummen er typisk 2 mio. kr., skaden skal være sket uventet, utilsigtet og ved et pludselig uheld, og der skal foreligge culpa fra husejerens side (dog minus fortsæt). I praksis har selskaberne anlagt en lempelig fortolkning af pludselighedsbegrebet i en række tilfælde, hvor der f.eks. gennem nogen tid er sket udsivning fra en nedgravet oiletank, men kravet om udvist uforsvarlig adfærd er i de seneste år fastholdt i praksis. Tidsmæssigt set dækkes det erstatningsansvar, som grundejerne i forsikringstiden har pådraget sig, uanset om skaden først konstateres efter forsikringens ophør. Husejeren må ikke have overtrådt offentlige forskrifter.

Forsikringen dækker oprensning, bortskaffelse, behandling og retablering på trediemands grund, men alene nødvendige afværgeforanstaltninger på skadevolderens egen grund, hvis der er umiddelbar fare for, at forureningen forvolder skade på trediemands ejendom, herunder grundvandet. I vurderingen heraf tillægges miljømyndighedernes vurdering betydelig vægt. Det er principielt uden betydning for dækningen, om der er meddelt påbud fra miljømyndighederne.

3. Væsentlige forskelle mellem de eksisterende privatforsikrings dækningsomfang og privates pligt til at efterkomme påbud om oprensning af jordforurening.

I relation til udvalgets skitse til påbudsbestemmelser i forhold til jordforureninger fremhæves i det følgende alene forskellene i forhold til *ansvarsdækningen på husejerforsikringen*, idet denne dækning er mest relevant i relation til påbudssagerne:

- Påbudsadgangen er ikke omkostningsbegrænset - forsikringssummen er typisk 2 mio. kr.

- Påbudsadgangen vedrørende olietankanlæg er uafhængig af, om der er noget at bebrejde adressaten, forsikringsdækningen kræver udvist culpa (dog minus fortsæt).
- Påbudsadgangen skelner ikke mellem, om forureningen er pludselig eller sket gradvist. Forsikringsdækningen kræver som udgangspunkt pludselighed, idet der dog i nogle sager er ydet dækning ved udsivning fra nedgravede olietanke.
- Påbudsadgangen omfatter udgifter ved oprensning, bortskaffelse, behandling og retablering. Forsikringsdækningen svarer til påbudsadgangen i relation til trediemands grund, men dækningen ved fjernelse af umiddelbar fare på egen grund er begrænset til afværgeforanstaltninger.

Erhvervsforsikringer

1. Virksomhedsforsikringer (bygnings- og løsøreforsikringer)

De almindelige bygnings- og løsøreforsikringer for erhvervsvirksomheder dækker oprydning, bortskaffelse og destruktion af beskadigede eller forurenede bygningsdele hhv. løsøre. Dækning af oprydningsomkostningerne forudsætter, at forureningen skyldes en begivenhed, der er dækket på bygnings- hhv. løsøreforsikringen. Er der alene tegnet brandforsikring, dækkes således kun, hvis forureningen skyldes en brand. Er der tegnet en bredere forsikring, f.eks. en all risks forsikring, dækkes oprydning stort set uanset årsagen til den skete skade og deraf følgende forurening, idet der dog normalt skal være tale om en skade opstået mere pludseligt (storm, hærværk, brud på ledninger o.s.v.). Stort set alle virksomheder har tegnet brandforsikring for bygninger og løsøre, og mange virksomheder har tegnet forsikringer omfattende en bredere vifte af skadesårsager. Det er forsikringsselskabernes indtryk, at der meget sjældent opstår problemer med utilstrækkelige forsikringssummer. Selvriskoen er typisk relativt lille på disse forsikringer. Dækningen er uafhængig af, om påbud om oprydning er meddelt af myndighederne. Spredes forurenede bygningsdele til naboejendommen, vil fjernelse af disse også være omfattet af forsikringen.

Virksomhederne kan i tilknytning til bygnings- og løsøreforsikringen som tilvalg tegne en særlig jorddækning, der med op til 1,5 mio. kr. pr. skadesbegivenhed og med max. 10.000 kr. pr. m² jord dækker oprydning, bortkørsel og destruktion af forurenede jord samt retablering af det forsikrede areal. Også her er det en betingelse, at skadesårsagen er omfattet af den tegnede hovedforsikring (bygnings- eller løsøreforsikring), og der skal foreligge lovligt påbud fra miljømyndighederne om oprydning på ejendommen. Kravet skal være rejst mod forsikringsselskabet senest 6 måneder efter forsikringsbegivenhedens indtræden. Et stigende antal virksomheder tegner den særlige jorddækning. Præmien varierer stærkt afhængig af virksomhedstype, men udgør typisk 10-20 % af præmien for hovedforsikringen.

2. De almindelige erhvervsforsikringer

De almindelige erhvervsansvarsforsikringer, som en meget stor del af danske virksomheder har tegnet, omfatter i de fleste tilfælde også en forureningsdækning. Er virksomheden omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, skal policen have en særlig påtegning herom, for at forurening er meddækket. Denne dækning omfatter:

- 1) Kun pludselige skader (både årsager og virkning skal være pludselig).
- 2) Dækningssummen er begrænset (2 mio.kr. for tingsskade), men kan dog og bliver i en del tilfælde mod præmietillæg forhøjet. Det er dog ret sjældent, at forsikringssummen er utilstrækkelig i forureningssager. Selvrisikoen er oftest ganske lille.
- 3) Der er kun dækning, hvis der er sket skade på tredjemands ejendom, eller hvis oprydning på egen grund er nødvendig for at afværge umiddelbar fare for, at sådan skade vil ske, jf. forsikringsaftalelovens § 53, jf. § 52. I førstnævnte tilfælde dækkes omkostninger til oprensning, bortkørsel, bortskaffelse og retablering, men dækningen i sidstnævnte tilfælde omfatter fareafværgelsen, d.v.s. oprensning og bortkørsel.
- 4) Virksomheden må ikke forsætligt eller groft uagtsomt have tilsidesat offentlige forskrifter.

Forsikringen dækker situationer, hvor der foreligger erstatningsansvar for virksomheden, og det er i den forbindelse uden betydning, om der foreligger myndighedspåbud om oprydning.

Dækningen er betinget af, at forureningen konstateres, og at skaden anmeldes til forsikringsselskabet, mens forsikringen er i kraft. I nogle forsikringer er det afgørende, om kravet til erstatning rejses mod virksomheden, mens forsikringen er i kraft.

Præmien for deldækning af forureningsskader er typisk meget begrænset, idet forureningsskaderne hidtil har udgjort en lille del af de samlede skader, der er dækket på erhvervsansvarsforsikringerne.

3. Miljøansvarsforsikringer

Fra 1992 har det været muligt for danske virksomheder at tegne en særlig miljøansvarsforsikring, der primært er beregnet for egentlige industrivirksomheder. Indtil nu er der tegnet ca. 15 forsikringer, hvoraf hovedparten er tegnet gennem Dansk Pool for Miljøansvarsforsikringer. Et par andre danske forsikringsselskaber udbyder produkter, der meget ligner Pool'ens.

Miljøansvarsforsikringerne dækker såvel pludselig som gradvis forurening. Forsikringen kan tegnes med summer op til omkring 100-150 mio.kr., men den typiske forsikringssum er 10 mio.kr. Forsikringen tegnes med en betydelig selvrisiko, der kun sjældent er under 100.000 kr. pr. skade.

Forsikringen dækker skader på tredjemands ejendom samt rimelige omkostninger til afværgelse af forureningens udbredelse til områder udenfor forsikringsstedet (virksomheden), når virksomheden har været forpligtet til at afværge udbredelsen. Det er i begge tilfælde en betingelse, at der efter miljøerstatningsloven eller almindelige erstatningsretlige regler foreligger et erstatningsansvar ved krænkelse af en erstatningsretlig værnet interesse. Det er således ikke afgørende, om der er meddelt påbud om afhjælpende foranstaltninger. Som miljøerstatningslovens skadesbegreb er udformet i lovens § 2, nr. 4, hvorefter "skade" også omfatter "rimelige omkostninger til afværgelse eller forebyggelse af skade eller til genopretning af miljøet", er det uklart, om miljøansvarsforsikringen vil komme til at dække alle lovligt udstedte påbud om oprydning på virksomhedens egen grund, der respekterer de almindelige forvaltningsretlige krav om proportionalitet mellem miljørisiko og påbud. Udenfor erstatningslovens område vil dækning forudsætte ansvar i traditionel forstand (d.v.s. culpa).

Forsikringen dækker rimelige omkostninger til konstatering af, om der er indtrådt en dækningsberettiget skade, dog kun når en sådan skade er indtrådt.

Dækningen forudsætter, at den begivenhed, der fører til forureningen, er sket mens forsikringen er i kraft, og at kravet i anledning af skaden skal rejses mod virksomheden i forsikringstiden. Er der forsætligt eller groft uagtsomt sket overtrædelse af offentlige forskrifter, dækker forsikringen ikke, ligesom den bl.a. heller ikke dækker, hvis forureningen er godkendt eller tolereret af myndighederne.

Præmien for forsikringen fastsættes efter en individuel vurdering af den konkrete risiko, og risikoen for jordforurening bl.a. fra tanke og rør vejer typisk tungt i den forbindelse. Præmien for de indtil nu tegnede forsikringer varierer mellem ca. 10.000 og op til ca. 400.000 kr.

4. Væsentlige forskelle mellem de eksisterende erhvervsforsikringens dækningsomfang og virksomhedernes pligt til at efterkomme påbud om oprensning af jordforureninger

I relation til udvalgets skitse til påbudsbestemmelser i forhold til jordforureninger fremhæves i det følgende alene forskellene i forhold til *jorddækningen i tilknytning til bygnings- og løseøreforsikringerne* samt forskellene i forhold til de egentlige *miljøansvarsforsikringer*, idet disse dækninger er mest relevante i forhold til påbudssagerne.

a) Påbud-jorddækningen i bygnings- og løssøreforsikringer

- Påbudsadgangen er ikke omkostningsbestemt - forsikringssummen er normalt maksimalt 1,5 mio.kr., og der er en grænse for dækning af udgifter pr. m³ jord på 10.000 kr.
- Påbudsadgangen eksisterer uanset årsagen til forureningen. Forsikringen dækker kun, hvis forureningen skyldes en begivenhed, der er dækket på hovedforsikringen (brand, hærværk, storm, anden pludselig skade). Forsikringsdækningen er således i praksis begrænset til aktuelle (pludselige) skader, hvor påbudsadgangen også omfatter tidligere ejere/driftsherrer, hvis forurening er sket i disse ejeres ejertid/driftsperiode.
- Påbudsadgangen omfatter alle udgifter til oprensning, bortkørsel, bortskaffelse og retablering, og forsikringen dækker de samme omkostninger.
- Forsikringsdækningen er betinget af, at der foreligger et offentligt påbud om oprensning m.v.
- Det er en forudsætning for forsikringsdækningen, at kravet mod forsikringsselskabet rejses senest 6 måneder efter forsikringsbegivenhedens indtræden.

b) Påbud - miljøansvarsforsikringer

- Påbudsadgangen er ikke omkostningsbestemt - forsikringssummen vil normalt være mindst 5 mio.kr., Og der kendes indtil nu kun meget få eksempler på jordforureninger, hvor udgifterne ved oprensninger m.v. er blevet større end dette beløb. Det bemærkes, at miljøansvarsforsikringerne tegnes med en selvrisiko, der normalt er mindst 100.000 kr. - i sjældnere tilfælde 50.000 kr.
- Virksomhedernes objektive ansvar efter miljøerstatningsloven for miljøfarlig virksomhed vil formentlig i praksis principielt svare til den foreslåede påbudsadgang over for virksomhederne. Som nævnt under pkt. 3 er det imidlertid uafklaret, i hvilken udstrækning miljøansvarsforsikringen dækker meddelte påbud om oprensning på egen grund. Det forudsættes under alle omstændigheder, at det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip sikrer at der kun meddeles påbud om oprensning, der er rimelige og nødvendige. Listevirksomhedernes almindelige culpaansvar samt andre virksomheders ansvar efter de almindelige erstatningsregler vil alene give virksomhederne forsikringsdækning svarende til dette ansvar.
- Påbudsadgangen medfører, at alle udgifter til oprensning, bortkørsel, bortskaffelse og retablering kan kræves betalt. Miljøan-

svarsforsikringen dækker de samme udgifter, for så vidt angår skaderne på tredjemands ejendom, medens udgifter til retablering ikke er dækket ved oprydning på egen grund som følge af nødvendig fareafværgelse.

- Påbud kan meddeles den aktuelle ejer/driftsherre samt tidligere ejere og driftsherrer, for så vidt forureningen "er sket", mens de ejede ejendommen/drev virksomheden. Den "nye" påbudsadgang vedrører dog kun forurening, der er sket efter de nye bestemmelsers ikrafttræden.

Forsikringsdækningen forudsætter, at såvel den oprindelige handling eller undladelse, der senere fører til forurening, som selve forureningen sker mens forsikringen er i kraft. Der er således ikke dækning for gamle skader ej heller sådanne, der måtte opstå i fremtiden, når virksomhederne ophører eller forsikringen af andre grund måtte ophøre. Det er endvidere en betingelse for forsikringsdækningen, at kravet mod virksomheden rejses i forsikringstiden.

Landbrugsforsikringer

Til landbruget tilbydes en samlet forureningsdækning, der dels omfatter oprydning af forurenede bygningsdele - men ikke jord - efter en dækningsberettiget skade på bygnings- eller løsøreforsikringen (brand, hærværk, storm o.s.v.), dels omfatter en ansvarsdækning svarende til erhvervslivet almindelige ansvarsforsikring. I relation til sidstnævnte dækning er der sket en vis lempelse af pludselighedskravet, således at der er dækning, såfremt forureningssskaden sker mellem to daglige tilsyn. For gylletankes vedkommende tilbydes en dækning også af udsivning på betingelser svarende til miljøansvarsforsikringer for erhvervslivet. Det bemærkes i den forbindelse, at større gylletanke er omfattet af miljøerstatningslovens objektive ansvar.

Forsikringssummerne svarer til de summer, der anvendes i erhvervsforsikringernes oprydningsdækning henholdsvis den almindelige erhvervsansvarsforsikring for erhvervsvirksomheder.

For så vidt angår forskellene mellem de foreslåede påbudsregler og oprydningsdele af landbrugsforsikringen henvises til bemærkningerne foran i afsnit B, 4.2.

For så vidt angår ansvarsdækningerne vil krav mod en landmand om oprensning m.v. af jordforurening kun i begrænset omfang være forsikringsdækket, medmindre det drejer sig om forurening fra en gylletank.

7.8.2 Fremtidige forsikringsmuligheder

Udvalget må på baggrund af den ovennævnte gennemgang konkludere, at der i dag kun er begrænsede muligheder for en forsikringsdækning i de foreslåede påbudssituationer.

Udvalget har derfor bedt Assurandør-Societetet tilkendegive branchens holdning til at etablere forsikringsordninger, der kan dække omkostningerne ved påbud om oprensning af forurening efter den foreslåede påbudsmodel.

Assurandør-Societetet har hertil oplyst, at man er indstillet på at indgå i forhandlinger om etablering af forsikringsmuligheder for dels erhvervsvirksomheder, og dels ejere af olietanke til boligopvarmningsformål.

Assurandør-Societetet har samtidig peget på en række forhold, som skal være afklaret, inden branchen vil være i stand til at kunne tilbyde forsikringer.

Det er bl.a. væsentligt, at de nye bestemmelser om påbud er enkle og klare, således at spekulation i solidarisk eller subsidær hæftelse efter loven undgås.

Assurandør-Societetet har endvidere lagt vægt på, at der sikres en ensartet praksis for meddelelse af påbud og for oprydningssniveauet (proportionalitetsprincippet).

Assurandør-Societetet har videre peget på, at olietankbekendtgørelsens krav bør strammes op, så reglerne i højere grad forebygger, at forurening opstår.

Assurandør-Societetet mener desuden, at der skal etableres visse retssikkerhedsgarantier for forsikringsselskaberne (klageadgang m.v.)

Endelig vil der blive stillet en række forsikringsbetingelser, der nærmere afgrænser forsikringsdækningen.

På denne baggrund henstiller udvalget, at Miljø- og Energiministeriet fortsætter drøftelserne med forsikringserhvervet med henblik på etablering af en sådan ordning.

7.8.3 Forsikringspligt

Udvalget finder, at adgangen til at påbyde en privat grundejer at rense op efter utætte olietanke, kan være så byrdefuld, at dette begrundes indførelse af en tvungen forsikring på dette begrænsede område. En sådan forsikringspligt vil samtidig sikre, at der er dækning for udgifterne til undersøgelser og oprensninger. Udvalget foreslår, at man i de videre forhandlinger med forsikringserhvervet søger at opnå en forsikring ud fra følgende principper:

Forsikringspligten foreslås nærmere defineret til at omfatte alle olietanke på 6.000 liter og derunder, som anvendes ved opvarmning til boligformål eller blandet bolig/erhvervsformål.

Forsikringen bør efter udvalgets opfattelse dække de direkte udgifter, der følger af et påbud - det vil sige såvel udgifter til påbudte undersøgelser og oprensninger, bortskaffelse af den forurenede jord, oppumpning af forurenede grundvand, samt retablering på ejendommen, herunder fjernelse af gener fra bygningsdele. Forsikringen skal endvidere dække skader på egen grund og på fremmed grund, og såvel pludseligt opståede skader som tæringsskader. Da forsikringspligten knyttes til det fremtidige påbudsgrundlag, skal forsikringen alene dække skader, der opstår efter lovens ikrafttræden, idet der dog kan være behov for at foretage en nærmere præcisering heraf.

Af hensyn til mulighederne for at beregne udgifterne til en sådan forsikring foreslås forsikringsdækningen begrænset til en nærmere fastsat beløb. De hidtidige erfaringer med uheld fra utætte villatanke viser en meget stor spredning på udgifterne til en genopretning - fra nogle få tusinde kroner op til ca. 1 mio. kr. I helt enkeltstående tilfælde er der set udgifter på op 1,5 mio. kr. På denne baggrund foreslås forsikringsdækningen begrænset til 2 mio. kr. Det må overvejes, om der skal knyttes en selvrisko til forsikringen.

For at sikre miljømyndighedernes krav foreslås ligeledes indført en ordning, hvorefter forsikringen dækker skader, uanset om forsikringspræmien ikke er betalt. Forsikringsselskabet må derfor tillægges en udpantningsret til sikring af dettes krav. Sådanne ordninger kendes i forvejen på andre områder, eksempelvis bygningsbrandforsikringen.

7.9 Tinglysning af påbud

Påbud om undersøgelser og oprensning skal efter udvalgets forslag som udgangspunkt meddeles til forureneren, uanset om denne er grundejer. Dermed vil et påbud ikke umiddelbart stifte en pligt for den til enhver tid værende ejer af en ejendom. Men et påbud til en, der ikke er grundejer, medfører at grundejeren enten i kraft af leje-forholdet eller i kraft af et egentligt samtykke eller et påbud om at tåle en foranstaltning, jf. afsnit 7.5 ovenfor, er begrænset i sin råden. Et påbud til forureneren og et samtidigt påbud til grundejeren om at acceptere oprensning vil derfor forpligte sidstnævnte til at tåle, at forureningen fra grunden skal fjernes. Det foreslås samtidig lovfæstet, at sådanne påbud er bindende over for den til enhver tid værende grundejer og bruger af ejendommen.

Da der ligeledes foreslås en adgang til - subsidiært - at meddele påbud til en køber, der på erhvervelsestidspunktet vidste eller burde vide, at et påbud vedrørende en forurening på ejendommen var

meddelt eller forvarslet, foreslår udvalget, at påbud til forurenere skal tinglyses.

Det offentliges krav på godtgørelse af tinglysningsgebyret foreslås i lighed med f.eks. planloven tillagt udpantningsret.

7.10 Klageadgang

De gældende regler om klageadgang giver et uensartet billede, afhængig af den valgte hjemmel for et undersøgelses- eller oprensningspåbud. Genopretningspåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 kan ikke påklages, påbud efter olietankbekendtgørelsen og undersøgelsespåbud efter lovens § 72 kan påklages til ministeren (Miljøstyrelsen), mens påbud efter §§ 41 og 42 (i det omfang disse hjemler findes anvendelige) kan indbringes for Miljøklagenævnet som tredje instans, hvis sagen anses for større eller principiel.

Påbud om undersøgelser og oprensninger er ofte bebyrdende for adressaten, fordi de dermed forbundne udgifter typisk kan være af en betragtelig størrelse. Hertil kommer, at navnlig påbud vedrørende allerede stedfundne forureninger (før lovens ikrafttræden) indeholder forholdsvis komplekse problemstillinger.

På denne baggrund og i overensstemmelse med miljølovgivningens sædvanlige udgangspunkt finder udvalget derfor, at meddelte påbud skal kunne påklages til miljøministeren (Miljøstyrelsen) og - i det omfang der er tale om sager af større eller principiel interesse - til Miljøklagenævnet.

Udover adressaten for påbuddet samt enhver med væsentlig, individuel interesse foreslås embedslægen tillagt klageret. Dette skyldes, at afgørelserne ofte har grundlag i overvejelser om hensynet til sundheden og svarer til, at embedslægen allerede i dag har klageret over afgørelser i medfør af miljøbeskyttelseslovens kapitel 3, der netop vedrører beskyttelse af jord og grundvand.

Som følge af afgørelsernes betydning for varetagelsen af den generelle grundvandsbeskyttelse og for arealernes fremtidige anvendelse i forbindelse med den sammenfattende fysiske planlægning, foreslås det herudover, at amtsrådet og kommunalbestyrelsen tillægges klageadgang over deres respektive afgørelser.

Kapitel 8

Tværgående spørgsmål

Underudvalget "Den juridiske Verden" har i sin rapport peget på enkelte uafklarede spørgsmål af mere tværgående karakter.

8.1 Udpantningsret og fortrinsret

Udpantningsret.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 2, er der udpantningsret for udgifter, som miljømyndighederne har krav på at få dækket i forbindelse med selvhjælpshandlinger efter § 69, stk. 1, nr. 3, og § 70, stk. 1. Det drejer sig om selvhjælpshandlinger til håndhævelse af meddelte påbud, der ikke er efterkommet, og til akutte indgreb uden forudgående påbud. For selvhjælpshandlinger uden forudgående påbud i akutte sager er det ikke en betingelse for at kunne udføre selvhjælpshandlingen, at der kunne være meddelt påbud, hvis tiden havde været til det. Men myndighederne kan alene kræve udgiften refunderet for handlinger, hvorom der kunne være meddelt et påbud.

En selvhjælpshandling indebærer, at den private handlepligt omdannes til en pligt til at refundere tilsynsmyndigheden de udgifter, som myndigheden har afholdt til selvhjælpshandlingen. Bestemmelsen forstås således, at den ansvarlige kun har pligt til at refundere udgifterne, hvis de trufne foranstaltninger ikke går videre end nødvendigt for at imødegå miljøproblemer.

Udpantningsretten medfører, at tvangsfuldbyrdelse kan ske ved udlæg, og myndighederne behøver ikke først at anlægge en sag ved de almindelige domstole for at få fastslået kravet, jf. retsplejelovens § 478, stk. 2. Fogeden kan dog i tvivlstilfælde henvise sagen til prøvelse ved de almindelige domstole, ligesom rekvirenten kan vælge med det samme at rejse kravet ved domstolene, jf. udpantningslovens § 1, stk. 3.

Udpantningsretten letter således myndighedernes adgang til at få refunderet de udgifter, som selvhjælpshandlingen medfører for myndighederne.

Udvalget anbefaler, at de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven om udpantningsret for myndighedernes udgifter til selvhjælpshandlinger skal videreføres i jordforureningsloven for så vidt angår jordforureningssager. Udpantningsretten følger adgangen til at meddele påbud og udvides derfor i det omfang, påbudsadgangen udvides.

Det skal præciseres, at udpantningsretten for selvhjælpshandlinger i akutte sager uden forudgående påbud kun omfatter myndighedens nødvendige udgifter til at afværge akut forurening, forureningens udbredelse eller fare herfor og i tilfælde, hvor betingelserne for at meddele påbud er til stede.

Udvalget finder, at udpantningsretten under samme betingelser som nævnt ovenfor skal gælde for oprensninger, der sker i henhold til en indsatsplan. Udpantningsretten skal således ikke bero på, om en indsats sker i form af en selvhjælpshandling eller som led i gennemførelsen af indsatsplanen. Det afgørende er, at der findes en forurener, som efter de foreslåede påbudsbestemmelser ville kunne mødes med et påbud.

Fortrinsret.

Miljømyndighedernes udpantningsret efter miljøbeskyttelsesloven er ikke tillagt fortrinsret, d.v.s. ret til dækning forud for andre krav. Undtaget herfra er myndighedernes udgifter i forbindelse med rottebekæmpelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 17, stk. 5, for visse bidrag i forbindelse med spildevandsafledning, jf. § 10 i lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v. (lovbekendtgørelse nr. 644 af 21. juli 1992) og for bidrag efter vandforsyningslovens § 54.

Udvalget har drøftet, om miljømyndighedernes udgifter til selvhjælpshandlinger efter den foreslåede jordforureningslov skal tillægges samme fortrinsret som de ovenfor nævnte krav.

For at tillægge udgifterne til myndighedernes selvhjælpshandlinger fortrinsret taler, at myndighederne erfaringsmæssigt er tilbageholdende med at håndhæve reglerne med selvhjælpshandlinger p.g.a. af risikoen for, at udgiften ikke refunderes, selvom selvhjælpshandlingen mest effektivt løser det miljøproblem, som påbuddet har givet anledning til. Hertil kommer, at en selvhjælpshandling må antages i mange tilfælde at medføre en værdistigning på ejendommen, som myndighederne dermed selv kan få del i, men som også kommer ejeren og de øvrige kreditorer til gode.

Heroverfor står, at det forekommer mindre rimeligt, hvis det offentlige krav gennem lovgivningen skal stilles bedre end private kreditors krav. Skal eksempelvis kommunernes udgifter til at fjerne en olieforurening dækkes før f. eks. håndværkerens udgifter i forbindelse med reparation af olietanken. En fortrinsret for offentlige krav kan endvidere indebære forringede lånemuligheder for virksomheder i drift.

Udvalget finder det ønskeligt, at miljømyndighederne håndhæver påbud ved hjælp af selvhjælpshandlinger, og dermed mere effektivt løser de miljøproblemer, som påbuddet har til hensigt at løse. Udvalget finder imidlertid ikke, at denne tilskyndelse skal ske ved at tillægge de offentlige krav særlige privilegier, hvilket er i overensstemmelse med den generelle tendens i dansk lovgivning i dag, jf.

nedenfor om massekrav i konkursboer. Udvalget finder derfor, at de af myndighederne afholdte udgifter til selvhjælpshandlinger fortsat skal være tillagt udpantningsret, men ikke fortrinsret.

8.2 Dækning af det offentlige krav som massekrav i konkursboer

Tages en virksomhed, der har forurennet en ejendom, under konkursbehandling, rejser der sig en række spørgsmål om myndighedernes muligheder for at gennemtvinge påbuddet, og om myndighedernes udgifter til oprensning ved en selvhjælpshandling kan dækkes forud for andre kreditorers krav.

Hvis påbud om oprensning er meddelt til forureneren *før konkursen*, men ikke efterkommet af forureneren, kan konkursboet formentlig ikke forpligtes til at efterkomme påbuddet. Boet er ikke identisk med forureneren, og eventuel oprensning må derfor ske ved en offentlig indsats.

Hvis forureningen er konstateret før konkursen, men påbud ikke meddelt ved konkursens indtræden, kan påbud ikke meddeles til konkursboet, når boet ikke er forurener. Hvis forureningen konstateres *under konkursen*, f. eks. i forbindelse med overvejelser om salg af ejendommen, kan konkursboet kun mødes med et påbud, hvis boet selv har forårsaget forureningen, f.eks. ved at drive virksomheden videre, og som led deri forårsaget forureningen eller ihvertfald en ikke uvæsentlig del af den.

Har konkursboet således indstillet virksomheden, og ikke bidraget væsentligt til forureningen, antages boet ikke at kunne være adressat for påbud, idet konkursboet ikke er "den ansvarlige", jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2. Konkursboet kan ikke identificeres med fallenten, men er derimod identisk med kreditorerne.

Selvom konkursboet har indstillet driften af virksomheden, er konkursboet som grundejer underkastet den almindelige pligt til ikke at forurene og til at oplyse myndighederne om en konstateret forurening. Er forureningen indtrådt eller blevet væsentligt forværret i konkursboets ejertid, må konkursboet anses for at være forurener med den konsekvens, at håndhævelsesskridt, herunder påbud, kan iværksættes i forhold til konkursboet.

Når boet ikke kan mødes med påbud, kan de udgifter, som det offentlige afholder til oprensning og lignende, kun anmeldes i boet som simple krav, d.v.s. i konkurrence med de øvrige krav.

Når boet kan mødes med et påbud, kan de miljøretlige krav forlanges opfyldt med massekravsstatus, d.v.s. forud for andre almindelige kreditorer, jf. herom rapporten fra underudvalget "Den juridiske

Verden", kapitel 5.4., samt Østre Landsrets dom af 13. marts 1991, hvor boet måtte anerkende et anmeldt krav fra køberen af den konkursramte virksomheds ejendom som massekrav, fordi ejendommen viste sig at være forurenset, hvilket boets repræsentant var vidende om.

Udvalget har drøftet, om myndighedernes krav på dækning af udgifter i forbindelse med selvhjælpshandlinger til håndhævelse af påbud, som er meddelt til virksomheden før konkursen, eller hvorom der kunne være meddelt påbud skal tillægges massekravsstatus og dækkes forud for andre krav.

En oprensning vil medføre en værdistigning på ejendommen, som vil komme boet til gode, ved at ejendommen lettere kan sælges og indbringe et større provenu. Det kan være rimeligt, at det offentlige i første række får del i denne værditilvækst til dækning af de udgifter, der har givet anledning til værdistigningen.

Ved en konkurs er det på den anden side netop hensigten, at eventuelle værdier deles ligeligt. Hertil kommer, 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. rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden", kapitel 5.4 med henvisningen til Betænkning nr. 423 (1966) om konkursordningen.

Udvalget finder ikke, at der foreligger tilstrækkeligt vægtige grunde til, at de udgifter, som miljømyndighederne afholder før forurenens konkurs eller efter, at konkursen er indtrådt som følge af et tidligere meddelt påbud, skal ligestilles med de krav, der opstår i forbindelse med boets behandling og dermed dækkes som massekrav, d.v.s. forud for andre krav, efter konkurslovens § 93. Udvalget kan derfor tilslutte indstillingen i ovennævnte betænkning om afskaffelse af de særlige konkursprivilegier for offentlige krav.

8.3 Herreløse ejendomme

Der har i praksis vist sig håndhævelsesproblemer i sager, hvor en forurenset ejendom, som tilhører selskabers konkursboer eller insolvente dødsboer, har så ringe værdi, at den ikke kan sælges, og ingen byder på den på tvangsauktionen.

Spørgsmålet er endvidere, om påbud, der er meddelt før konkursen, kan slettes på en tvangsauktion.

Udvalget finder ikke, jf. kapitel 4.2.3 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden", at påbud om oprensning efter gældende regler følger ejendommen, i modsætning til mere driftsbetonede påbud over for virksomheder, hvor påbud vedrørende driften følger

virksomheden. D.v.s. påbud om oprensning falder bort, når ejendommen sælges, og skal ikke overtages af auktionskøber på tvangsauktion.

Da udvalget som nævnt i kapitel 7.7 foreslår, at påbud, der er meddelt eller forvarslet før erhvervelsen, under visse betingelser skal kunne gøres gældende overfor køberen og, at såvel sådanne påbud som påbud til en grundejer om at tåle, at forurenere renser op på ejendommen skal tinglyses på ejendommen, vil sådanne påbud som udgangspunkt ikke blive slettet på en tvangsauktion, men skal overtages af auktionskøber udover auktionsbuddet, jf. Retsplejelovens § 573, stk. 1. De offentlige rådighedsbegrænsninger, der er på ejendommen, forbliver således som hæftelser på ejendommen. Rådighedsbegrænsningen gælder således for den, der køber ejendommen på tvangsauktion, idet tvangsauktionskøber er stillet som enhver anden omsætningserhverver. Afgives der ikke bud, kan byrden risikere at bortfalde vil et alternativt opråb eller kun delvis dækkes, jf. Retsplejelovens § 573, stk. 2.

Indgår en sådan ejendom i en bobehandling, er der i retspraksis tvivl om, hvorvidt boet kan afsluttes. Formentlig er der hjemmel i skifteloven til, at sådanne boer kan afsluttes, mens det er mere tvivlsomt om et konkursbo kan afsluttes, når boets eneste aktiv, en værdiløs forurenede ejendom, ikke kan sælges.

Spørgsmålet er, om ejendomsretten til en sådan ejendom automatisk tilfalder staten, eller om ejendommen kan inddrages, således at staten får værditilvæksten i forbindelse med salg af den oprensede grund.

Herreløst gods tilfalder staten, ligesom staten ejer f.eks. øer, som dukker op i fjorde og på havet. Jyske lov 3-61 indeholder således en bestemmelse, der forudsætter, at ejendom, der ikke er undergivet nogens ejendomsret, ejes af staten ("det som ingen ejer, det ejer kongen"). Princippet genfindes i hittegodslovens § 7, hvorefter indtægten ved salg af uafhængt hittegods efter fradrag af findeløn tilfalder statskassen. Staten er også arving efter arvelovens § 71, hvor en arvelader ikke efterlader sig arvinger. Men selvom staten er ejer i disse situationer, har ejendomme i uafsluttede boer i princippet en ejer.

Udvalget har drøftet, om spørgsmålet om afslutning af boer med usælgelige forurenede ejendomme, bør løses i lovforslaget om forurenede jord, således at sådanne forurenede ejendomme ikke bare ligger hen, mens boet ikke kan afsluttes. Udvalget finder imidlertid ikke, at nærværende lovgivning er egnet til at løse problemer vedrørende behandlingen af boer.

Udvalget finder ikke, at statens automatiske ejendomsret til nyopdykket land og hittegods umiddelbart kan overføres på disse "herre-

løse" ejendomme. Hvis ejendomsretten skal tilfalde staten, når et bo ikke kan afsluttes p.g.a. den forurenede grund, må det efter udvalgets opfattelse kræve en klar hjemmel. Udvalget finder heller ikke, at sådanne forurenede ejendomme automatisk skal tilfalde staten eller de kommunale myndigheder. De eventuelle miljømæssige problemer, der måtte opstå, må løses ved hjælp af indsatsplanen, hvorefter miljømyndighederne kan rense op eller foretage afværgeforanstaltninger eller overtage ejendommen, hvis der er særlig risiko ved anvendelsen, eller hvis oprensningssomkostningerne overstiger ejendommens værdier, jf. kapitel 3.

I relation til spørgsmålet om herreløse ejendomme har det ingen betydning for boets afslutning, om der er meddelt påbud eller ej. Udvalget finder ikke, at der er grundlag for at fastsætte særlige regler vedrørende herreløse ejendomme i lovgivningen om forurenede jord, da problemerne primært er relateret til bobehandlingen og muligheden for at afslutte bobehandlingen. Derimod finder udvalget, at miljømyndighederne skal gives mulighed for at erhverve sådanne ejendomme, som ingen andre byder på, hvis det findes hensigtsmæssigt, uanset at betingelserne for opkøb som nævnt i kapitel 6 ikke er til stede. Adgangen til at overtage sådanne ejendomme bliver således videre, end når ejendommen har en "ejer", og myndighederne står overfor en offentlig indsats, jf. kapitel 6. Hvis myndighederne med tiden finder anvendelse for en sådan ejendom, vil en eventuel værditilvækst efter oprensning eller afværgeforanstaltninger tilfalde det offentlige til dækning af de udredte omkostninger.

8.4 Beskatning af offentligt finansierede oprensninger eller inddragelse af værditilvæksten

Efter Skatteministeriets opfattelse vil de skattemæssige konsekvenser af en offentlig oprensning for den grundejer, der har erhvervet en forurenede ejendom afhænge af, om denne medfører en værdiforøgelse. Skattemyndighederne vurderer dette på grundlag af ejendommens anskaffelsespris, som vil afspejle erhververens viden om forureningen.

Den, der har erhvervet sin ejendom med kendskab til forureningen, må som udgangspunkt antages at have betalt markedsprisen for en forurenede ejendom, og beskattes af den værdiforøgelse oprensningen medfører, når oprensningen er fuldført. I praksis er det set, at en erhverver med viden om, at der var tale om en forurenede ejendom, har købt denne til en endog meget lav pris. Hvis erhververen har betalt markedsprisen for en oprenset ejendom, er der i denne forbindelse formentlig ingen værdiforøgelse at beskatte.

Den godtroende erhverver af en forurenede ejendom må derimod antages at have erhvervet den forurenede ejendom til markedsprisen for en ikke-forurenede ejendom. Oprensningen genopretter således

markedsprisen, og der vil ikke være nogen værdiforøgelse at beskattede - medmindre oprensningen tillige medfører en yderligere værdiforøgelse.

Den grundejer, der selv har forurennet sin ejendom, beskattes af de faktiske udgifter, det offentlige har afholdt til oprensningen. Pålægges grundejeren udgiften, bortfalder beskattningen. Grundejeren kan have fradrag for sine udgifter som drifts-/vedligeholdelsesudgifter.

Der henvises i det hele til beskrivelsen af de skattemæssige regler i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" kapitel 13.2.

Udvalget finder, at de gældende skatteretlige regler i tilstrækkeligt omfang synes at dække de offentlige oprensninger. Dog foreslår udvalget, at skatteforvaltningerne skal underrettes, såfremt miljømyndigheden gør deres krav gældende eller opgiver at inddrive afholdte udgifter hos forureneren.

I forbindelse med ejendomsvurderingen indgår hensynet til ejendommens faktiske og retlige tilstand. Det kan derfor influere på ejendomsvurderingen, om en ejendom er forurennet eller ej, og om der kan forventes en offentlig oprensning, herunder hvornår denne kan forventes foretaget. Den fremtidige kortlægning af muligt forurenede ejendomme vil som udgangspunkt også kunne influere på ejendomsvurderingerne. Der henvises herom til kapitel 10.4.

Som det er i øjeblikket, får vurderingsmyndighederne normalt ikke kendskab til forureningsforholdene på en ejendom eller til eventuelle forventede/gennemførte offentlige oprensninger, før der er indgået en konkret klage over en ejendomsvurdering.

Vurderingsmyndighederne foreslås fremover underrettet om forureningsforholdene på matriklen og den planlagte offentlige indsats. Det kan ske ved fremsendelse af indsatsplanen og ved fremsendelse af kortlægningen, eller eventuelt ved at vurderingsmyndigheden foretager udtræk af kortlægningen og oplysninger fra registeret. Endvidere orienteres om gennemførte oprensningsforanstaltninger, uanset om de er udført af det offentlige eller forureneren. Skatteforvaltningerne foreslås underrettet om oprensninger og afværgeforanstaltninger, der er gennemført af det offentlige eller af forureneren, når denne ikke er identisk med ejendommens ejer.

Udvalget har drøftet, om der skal være mulighed for at inddrage den værditilvækst, som oprensning (bekostet af det offentlige eller en forurener) tilfører ejendommen. I konsekvens af, at udvalget ikke vil pålægge fremtidige erhververe pligt til oprensning, når han erhverver en forurennet ejendom, finder udvalget heller ikke grundlag for at inddrage en eventuel værditilvækst, som skyldes offentlig oprensning udover, hvad der inddrages i forbindelse med beskattning af værditilvæksten.

8.5 Betaling af bidrag til spildevandsanlæg i forbindelse med oprydninger af forurenede grunde (vandafledningsafgiften)

Vandafledningsafgiften reguleres efter lov om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v.

Udgangspunktet i denne lov er, at udgifterne til den kommunale kloakforsyning dækkes af brugerne, hvilket vil sige, at enhver der afleder vand til den kommunale kloakforsyning, skal bidrage til dækning af de omkostninger, der er forbundet med etablering og drift af anlægget.

Udgiftsfordelingen sker hovedsagelig ud fra ét kriterium, nemlig vandforbruget, og selve vandforbruget beregnes enten efter et skønnet eller målt forbrug. Der kan dog opkræves et såkaldt særbidrag, hvis spildevandet er mere forurenet end husspildevand.

Når der i forbindelse med et afværgeprojekt eller i forbindelse med driften af en afværgepumpning fra et affaldsdepot afledes vand, skal der efter de gældende regler betales vandafledningsafgift. Denne afledningsafgift kan væsentligt forrykke prisen på en oprensning.

Dette spørgsmål er rejst i den netop udarbejdede Spildevandsredegørelse 1995 fra Miljøstyrelsen (Redegørelse nr. 2 fra Miljøstyrelsen, 1995), hvor det foreslås, at vand fra afværgepumpninger ikke bør indgå i beregningsgrundlaget for vandafledningsafgiften (redegørelsen s. 74). Udvalget finder derefter, at de nærmere overvejelser om at fritage afværgepumpninger fra betaling bør finde sted i sammenhæng med de øvrige overvejelser om betalingsreglerne, som spildevandsredegørelsen giver anledning til.

8.6 Forholdet til miljøbeskyttelsesloven

Udarbejdelsen af en selvstændig lovgivning for forurenet jord får nogle afledte konsekvenser i forhold til miljøbeskyttelsesloven. De spørgsmål, som er behandlet i jordforureningsudvalget, vedrører først og fremmest spørgsmål om myndighedernes muligheder for at gribe ind, når jordforureninger er sket. Ud fra princippet om, at der ikke bør gennemføres lovgivning med tilbagevirkende kraft, og da der ikke er enighed om fortolkningen af de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven, indebærer udvalgets forslag, at påbud til forurenere vedrørende forurening, der er sket før jordforureningslovens ikrafttrædelse fortsat skal reguleres efter miljøbeskyttelsesloven. Dog foreslås enkelte påbudsregler i jordforureningsloven at omfatte såvel gammel som ny forurening. Der henvises i øvrigt til kapitel 7.4.

Miljøbeskyttelsesloven vedrører herudover de spørgsmål, der forebyggende beskytter miljøet, for eksempel ved bestemmelser om

generelle forbud mod forurening, generelle krav om godkendelse, samt bestemmelser om konkrete påbud og forbud til virksomheder om indretning og drift med det formål at undgå forurening.

Det er hensigten, at miljøbeskyttelsesloven fortsat skal regulere forebyggelsen af jord og grundvand, og sikre, at der ikke sker forureninger i fremtiden. Princippet om forurenere-betaler, som det er udmøntet i miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4, skal således fortsat finde anvendelse i forhold til anden forurening end forurening af jorden og deraf afledte konsekvenser.

Udvalget foreslår, at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 19 opretholdes, dog med en bemærkning om, at den ikke længere skal finde anvendelse i forbindelse med konkrete tilladelser til deponering af jord. Sådanne deponeringer foreslår udvalget, jf. betænkningens kapitel 9, enten reguleret i forbindelse med generelle regler om bortskaffelse og anvendelse af jord til bestemte formål, eller ved fortsat krav om konkret godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Tilsvarende finder udvalget, at bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 24, hvorefter der kan meddeles påbud og forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandforsyningsanlæg ikke længere skal kunne finde anvendelse vedrørende påbud om undersøgelser og oprensning af forurenede jord. Om baggrunden herfor henvises til kapitel 6.4. Udvalget forudsætter dog, at bestemmelsen (og de tilhørende erstatningsbestemmelser i §§ 63-64) fortsat skal finde anvendelse i forbindelse med påbud om hegning og fastlæggelse af fredningsbælter m.v.

Krav til affaldsbehandlingsanlæg, der renser jord, skal fortsat fastsættes i konkrete godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Udvalget har peget på et yderligere behov for at kunne fastsætte krav til sådanne anlæg. Sådanne skal sikre, at disse anlæg renser jorden som forudsat for eksempel ved anvisningen til det pågældende anlæg. Udvalget peger derfor på, at den eksisterende kapitel 5-ordning kunne suppleres med en mulighed for indføre krav om certificering af anlæggene.

Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser foreslår udvalget udvidet således, at affaldsreglernes bestemmelser om den kommunale anvisningspligt kan finde tilsvarende anvendelse for styring af jord. Der skal således kunne udarbejdes regulativer, som omfatter al jord, også den jord, som ikke er forurenede. De økonomiske og praktiske konsekvenser af sådanne regler må overvejes i forbindelse med udformningen af de bekendtgørelser, som efterfølgende vil blive udstedt til nærmere regulering af området.

Endelig har udvalget drøftet forholdet til miljøbeskyttelseslovens § 84 a, hvorefter miljømyndighederne har en adgang til at gennemføre

en oprensning på for eksempel en nabogrund. Da udvalget foreslår, at myndighederne skal kunne påbyde en forurener at rense op, uanset at denne ikke har rådighed over ejendommen, samt en mulighed for at myndighederne kan optage et naboareal på indsatsplanen, foreslår udvalget, at miljøbeskyttelseslovens § 84 a ophæves.

Kapitel 9

Bortskaffelse, deponering og anvendelse af forurennet jord

9.1 Gældende regler og praksis for bortskaffelse, deponering og anvendelse af forurennet jord.

9.1.1 Baggrund

Den hidtidige indsats efter affaldsdepotloven har været karakteriseret ved, at den forurenede jord graves væk fra den forurenede matrikel, for derefter at deponeres et andet sted, eventuelt efter en behandling eller rensning. Lettere forurennet jord, som fjernes fra bygge- og anlægsarbejder, er ofte havnet som returjord i råstofgravene, hvoraf en del ligger i sårbare og vigtige vandindvindingsområder. Forurennet jord, behandlet eller ubehandlet, deponeres endvidere i vid udstrækning sammen med ren jord på losse- og fyldpladser, fordi der mangler ensartede retningslinier for bortskaffelsen af jord til losse- og fyldpladser.

9.1.2 Eksisterende regelgrundlag og administration

Gennemgangen af de gældende regler og praksis har vist, at det indebærer lovgivningsmæssige og administrative problemer at bortskaffe forurennet jord, jf. kapitel 9 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden".

Bortskaffelse

Myndigheds- og kompetencefordelingen i forbindelse med bortskaffelse af jord fra depotoprydninger er uklar. På den ene side gælder affaldsbekendtgørelsens regler om kommunal anvisning. På den anden side giver affaldsdepotlovens § 23 amtet kompetence til at iværksætte oprydningsprojekter, hvilket tilsidesætter reglerne i en række andre love.

Der er på en række områder uensartet administration af de gældende regler. Begreber som "ren jord" og "forurennet jord" er relative. Så længe der ikke er knyttet nærmere definitioner og grænseværdier for forurennet jord til bekendtgørelsens affaldsdefinitioner, er en landsdækkende ensartet administration ikke mulig. Der indarbejdes forskellig praksis og kriterier fra region til region.

Ofte er en jordforurening ikke erkendt, hvilket indebærer bortkørsel af forurennet jord til steder, hvor det risikerer at danne ny forurening. Ofte kendes jordens forureningsgrad og omfanget heraf ikke. Disse problemer løses ikke med de eksisterende regler i bl.a. anvisningssystemet for affald.

Anlæg til behandling og rensning af jord skal være godkendt efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. I praksis stilles der dog ikke krav til kvaliteten og renheden af den rensede jord, som skal genanvendes. Det er tvivlsomt, om der er hjemmel til at stille sådanne krav.

Ved bortskaffelse af forurenede jord f.eks. i forbindelse med bygge- og anlægsarbejde kan kommunerne i regulativer stille krav til byggherren om genanvendelse af den forurenede jord. Der vil som følge heraf givetvis også kunne stilles krav om en vis rensning af jorden. Dette vil indirekte have betydning for den oprensning jordbehandlingsanlæggene forestår.

Der findes i dag kun få kriterier for anvendelse/deponering af ren/renset/forurenede jord. Der er således ikke bindende kriterier og grænseværdier for administrationen af forurenede jord.

Prøvetagning af forurenede jord er vanskelig, og analyser af den forurenede jord er kostbare. Der findes ikke i dag standardkrav til prøvetagning og til jordanalyse, men sådanne krav er under udvikling.

9.2 Principper og målsætninger for reguleringen

Udvalget har taget udgangspunkt i analysen og anbefalingerne i rapporten fra underudvalget "Den fysiske Verden" og finder, at følgende overordnede principper bør lægges til grund ved udformningen af et administrativt system :

- Flytning af jord og uorganiske restprodukter må ikke skabe nye forureningsproblemer.
- Disponering af jord og restprodukter må ikke indebære nogen risiko for den fremtidige vandforsyning.
- Reglerne om flytning af jord skal være enkle og lette at administrere.

9.2.1 Anmeldeordning

Udvalget anbefaler, at hovedprincippet for styringen af jordstrømme skal være, at al flytning af jord som udgangspunkt skal anmeldes. Flytning af mindre partier jord skal dog ikke omfattes af anmeldeskravet (i lighed med byggelovgivningens bagatelgrænse for anmeldelse af byggeri).

Baggrunden for at lade anmeldepligten gælde for al jord, der flyttes, er først og fremmest ønsket om at opnå en mere sikker identifikation af forurening i jord, og undgå at nye forureninger opstår. En

undtagelse fra anmeldeordningen af jord fra de formodede uforurenede arealer (område 1) vil skabe store vanskeligheder for myndighedernes tilsyn og kontrol med jordstrømmene.

Udvalget har drøftet udformningen af eventuelle regler for en anmeldeordning og foreslår, at anmeldelsen skal indeholde oplysninger, som gør det muligt for myndigheden nemt at afgøre, hvorvidt en nærmere vurdering er nødvendig. Anmeldelsen kan således indeholde oplysninger om, hvor jorden kommer fra (oprindelse), hvor jorden skal flyttes hen (anvendelse), mængde, sammensætning (hvis forureningsundersøgelser gennemføres), eventuelt transporterende vognmand m.v.

En anmeldelse kan således give anledning til, at myndigheden for eksempel kræver, at jorden skal analyseres, evt. renses, hvis den ønskes anvendt til bestemte formål, at jorden skal deponeres o.s.v. Disse reaktioner er forskellige, alt afhængigt af, hvor jorden kommer fra, hvilken viden der er knyttet til den, og hvor den skal hen.

Dansk Industris repræsentant finder, at det efter drøftelse med bl.a. bygge- og anlægsbranchen bør vurderes, om anmeldeordningen lever op til udvalgets ønske om enkelhed.

9.2.2 Kortlægning

Udvalget ser det som den væsentligste forudsætning for et administrativt system, til at styre jordstrømme, at der gennemføres en forureningskortlægning, som foreslået i betænkningens kapitel 5.

Kortlægningen skal sikre, at problematisk jord bliver identificeret, hvorved man får den lettere forurenede jord adskilt fra den rene jord.

9.2.3 Dementiadgang

Udvalget foreslår endvidere, at enhver grundejer/bygherre altid ved tekniske undersøgelser skal kunne dokumentere, at jorden ikke er forurenet eller, at jorden ikke er så forurenet, som formodet ved kortlægningen. Grundejeren/bygherren opnår herved en adgang til enten frit at kunne disponere jorden eller, hvis den er mindre forurenet end forudsat, disponere den efter lempeligere regler.

9.2.4 Regulering af anvendelsen af jorden til bestemte formål

Den jord, som fjernes i forbindelse med almindelige bygge- og anlægsarbejder, og som i dag deponeres i råstofgrave, skal fremover i højere grad anvendes og disponeres på en sådan måde, at risikoen for en ny forurening minimeres samtidig med, at det lettere forureningsbelastede materiale anvendes hensigtsmæssigt.

Underudvalget "Den fysiske Verden" anbefaler, at man tillader anvendelse af jord (og restprodukter) med et let forhøjet indhold af tungmetaller i områder, hvor der i forvejen er generelt forhøjede forureningskoncentrationer i jorden, dog med undtagelse af områder med følsom anvendelse (bolig, institutioner). En sådan disponering forudsætter imidlertid en høj grad af kendskab til forureningstilstanden såvel det sted, hvorfra jorden opgraves, som der, hvor jorden endeligt disponeres.

Underudvalget "Den fysiske Verden" opstiller flere forslag til, hvor lettere forurenede jord (og restprodukter) kan anvendes. Og underudvalget gør i øvrigt opmærksom på, at der stor forskel på de hensyn, der skal tages, når sådanne anvendelsestyper opstilles.

For jord, der anvendes ved overfladen skal hensynet til arealanvendelsen prioriteres højest, idet arealanvendelsen ikke må give anledning til nye konflikter.

Såfremt man ønsker at anvende lettere forurenede materialer under terræn, skal der tages hensyn til risiko for forurening af grundvandet. Og underudvalget foreslår derfor også, at der opstilles kriterier for anvendelsen af jord (og restprodukter), til for eksempel opfyldning, byggemodningsformål, bygning af støjvolde og veje.

En tredje kategori for anvendelse er industriens anvendelse eller oparbejdning af materialerne til produkter, for eksempel til fremstilling af stabilgrus, beton, asfalt m.v.

Udvalget vil derfor anbefale, at forslaget om at anvende kortlægning, og en anmeldeordning som grundlag for styringen af jords-trømme, desuden suppleres med en generel regulering, således at det sikres, at den forurenede problematiske jord fra de kortlagte områder bliver miljømæssigt forsvarligt bortskaffet eller anvendt til forud definerede formål.

Udvalget foreslår derfor, at der ved generelle regler skal kunne fastsættes krav til anvendelse af jord til bestemte formål, for eksempel anvendelse af jord i bygge- og anlægsarbejder. Der skal kunne fastsættes krav til både anvendelse, mængder, grænseværdier, analysekrav og forudgående anmeldelse. En generel regulering skal endvidere udmønte zoneringen sådan, at de generelle regler skal tage udgangspunkt i det kortlægningssystem, som udvalget har foreslået.

Konsekvensen af at regulere jord efter generelle regler vil være, at den jord, som omfattes af reglerne, ville kunne tilføres uden kommunal anvisning og uden, at der udløses krav om affaldsafgift.

Udvalget skal derfor anbefale, at der snarest muligt udarbejdes generelle retningslinjer for anvendelsen af uforurenede og lettere

forurennet jord til bestemte formål, når der er fastlagt kriterier for anvendelse af jorden.

*•Anvisning efter
affaldsreglerne*

Der vil imidlertid være jord, som ikke kan reguleres efter de generelle regler. Enten fordi der er tale om jord, som ikke kan opfylde de generelle krav, for eksempel at jorden skal overholde bestemte grænseværdier. Eller fordi den ansvarlige bygherre ikke har en aftager til overskudsjorden fra et bygge- og anlægsarbejde. I sådanne tilfælde skal der være et administrativt system, som tager stilling til denne jord, og som sikrer, at jorden bliver bortskaffet eller anvendt miljømæssigt forsvarligt.

Udvalget har derfor drøftet, hvorledes det administrative system til styring af jordstrømme, som beskrevet ovenfor, kunne suppleres hensigtsmæssigt.

Generelle regler om bortskaffelse findes allerede i dag i miljøbeskyttelsesloven, herunder bekendtgørelsen om bortskaffelse af affald, og udvalget har overvejet, hvorvidt bortskaffelse af jord hensigtsmæssigt kan reguleres efter de eksisterende affaldsregler, herunder de bestemmelser, der omfatter anvisning. Udvalget har under disse overvejelser været opmærksom på, at der kan være visse problemer ved at pege på det eksisterende system:

For det første finder affaldsreglerne kun anvendelse på bortskaffelse af jord i det omfang, jord kan defineres som affald. Det betyder, at reglerne dermed ikke umiddelbart finder anvendelse på den jord, som ikke er affald, for eksempel ren overskudsjord fra bygge- og anlægsarbejder. Dette problem kunne løses ved, at man definerede al jord som affald - og dermed lod al jord være omfattet af affaldsreglerne, eller ved at bestemme, at den jord, der er omfattet af jordforureningsloven skal bortskaffes efter affaldsbekendtgørelsen regler om anvisningspligt, regulativpligt og benyttelsespligt. Udvalget er opmærksom på, at spørgsmålet om, hvorvidt al jord er omfattet af definitionen af affald i EU's rammedirektiv endnu ikke er afklaret, og udvalget finder derfor for nærværende den sidste løsning bedst egnet.

Udvalget anbefaler dermed, at den jord, som ikke kan anvendes efter de generelle regler, som beskrevet ovenfor, skal bortskaffes m.v. efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om affaldsbortskaffelse (kapitel 6) og principielt efter samme retningslinier, som gælder for kommunale affaldsordninger. Efter affaldsreglerne kan anvisningsordninger være generelle anvisninger for en bestemt type affald, eventuelt omfattende en bestemt brugergruppe. Anvisningsordningen kan også være udformet som retningslinjer for konkret anvisning, hvilket i visse situationer kan være en fordel, når det er tale om forurennet 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 forurennet jord.

9.2.5 Godkendelse af behandlingsanlæg og krav til rensning

For jord, som skal gennemgå en eller anden form for behandling, for eksempel rensning, sortering, nedknusning eller opblanding med andre råvarer i en anden produktion, er det sådan i dag, at denne behandlingsaktivitet som hovedregel er godkendelsespligtig efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven.

Udvalget finder, at der, udover de krav som stilles i forbindelse med godkendelsen af anlæggene, skal tilvejebringes en mulighed for myndighederne til at stille krav til behandlingsmetoden, ligesom myndighederne skal kunne kontrollere, at jorden er rensset til et bestemt niveau. Udvalget peger her på forskellige muligheder, herunder krav om certificering, og udvalget foreslår, at der tilvejebringes den fornødne lovhjemmel til, at der kan fastsættes regler, som sikrer, at jorden behandles og renses efter nærmere retningslinjer.

Det har under udvalgets drøftelser af dette punkt været fremført, at den anvisende myndighed skulle have mulighed for at føre kontrol med den anviste jord, også i de tilfælde, hvor jorden er anvist til et behandlingsanlæg, som ligger udenfor anvisningsmyndighedens geografiske kompetenceområde. Udvalget finder imidlertid, at en sådan regel ville stride imod grundlaget for de decentrale myndigheders forvaltningskompetence. Dette berører dog ikke kommunernes mulighed for at kontrollere, at de enkelte jordbehandlingsanlæg opfylder de betingelser, der måtte fremgå af kontrakter, som kommunerne på et privatretligt aftalegrundlag indgår med anlæggene.

9.2.6 Deponering

Egentlig deponering af jord skal fortsat reguleres efter konkrete godkendelser efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven, således som det sker i dag.

Derudover består der i dag en mulighed for amterne efter en konkret vurdering at tillade deponering af jord efter miljøbeskyttelseslovens § 19. Denne adgang til at give tilladelser til deponering af forurennet jord finder udvalget imidlertid ikke godt overensstemmende med styringen af anvendelsen af forurennet jord, herunder at tillade deponering af lettere forurennet jord efter generelle regler. Udvalget finder heller ikke, at sådanne konkrete tilladelser hænger sammen med amternes mulighed til at foretage konkrete vurderinger og stille konkrete vilkår til deponering af jord efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Hvis deponering af jord ikke kan finde sted indenfor rammerne af den generelle regulering, finder udvalget, at der alene herudover bør kunne ske deponering efter en konkret godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

9.2.7 De fremtidige drikkevandsområder

I overensstemmelse med anbefalingerne fra underudvalget "Den fysiske Verden", foreslår jordforureningsudvalget, at der udstedes et generelt forbud mod deponering af returjord (forurennet som uforurennet) i råstofgrave beliggende indenfor de områder med særlige drikkevandsinteresser, som første gang udpeges i regionplanerne i 1997.

Udvalget skal ligeledes i overensstemmelse med anbefalingerne fra underudvalget "Den fysiske Verden" foreslå, at der udstedes et generelt forbud mod anvendelse af forurennet fyldjord i råstofgrave. Udvalget forudsætter i øvrigt, at deponering af forurennet jord alene kan ske efter en konkret godkendelse efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven.

I de fleste tilladelser til råstofgravning er der indsat et vilkår om, at der som led i efterbehandlingen af råstofgraven kun må tilføres ren jord til råstofgrave. Forslaget om at indføre et generelt forbud mod, at råstofgravene modtager forurennet jord, er således i overensstemmelse med det, som i dag bliver fastsat konkret i indvindingstilladelser efter råstofloven.

Derimod rejser forslaget om, at råstofgrave i de særlige drikkevandsområder ikke må modtage jord overhovedet, et problem i forhold til de eksisterende råstoftilladelser, idet mange tilladelser ikke i forvejen indeholder et sådant forbud.

I områder, hvor der er væsentlige grundvandsinteresser, kan deponering også af uforurennet jord i store mængder udgøre en risiko for grundvandet, og udvalget har drøftet, hvordan man hensigtsmæssigt af hensyn til grundvandsbeskyttelsen kan fastsætte regler, idet hverken råstofloven eller miljøbeskyttelsesloven hjemler en sådan adgang i dag.

Formålet med at indføre et generelt forbud mod deponering af al jord i de råstofgrave, som ligger i udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser, er at sikre, at udpegningen af områderne efter regionplanerne i 1997 også får en effekt. Indgrebet er derfor en nødvendigt, fordi man i dag ved, at beskyttelsen af de fremtidige drikkevandsressourcer kræver en meget streng forebyggelse.

I de enkelte indvindingstilladelser efter råstofloven er der fastsat konkrete vilkår om efterbehandling, herunder forbud mod tilførsel af jord, eller krav om at der kun må tilføres ren jord. En administrativ konsekvens af et sådant generelt forbud vil derfor være, at en del af de eksisterende vilkår om efterbehandling i de enkelte tilladelser efter råstofloven skal revideres. Der foreslås fastsat en frist for ophør af tilførslen af fyldjord således, at de berørte ejere af råstofgrave får mulighed for at afvikle igangværende kontrakter om afgang af jord.

Advokatrådets repræsentant påpeger, at det foreslåede forbud mod deponering af jord i råstofgrave i de særlige drikkevandsområder kan udløse krav om erstatning, hvis der sker indgreb i eksisterende kontrakter og tilladelser.

Tilsyn og kontrol

For at sikre, at reglerne bliver efterlevet, foreslår udvalget, at der indføres en stikprøvekontrol i alle led, herunder specielt transportleddet. Det må pålægges den, der håndterer eller transporterer jorden at have ansvar for, at der er overensstemmelse mellem givne oplysninger og det parti jord, der håndteres eller transporteres. Kontrolmulighederne i systemet må derfor bygge på, at de nødvendige informationer følger jorden, og det foreslås derfor, at der til reglerne om tilsyn og håndhævelse knyttes en enkel og administrerbar følgeseddelordning.

Affaldsafgift

I relation til spørgsmålet om, hvordan affaldsafgiften hensigtsmæssigt kan ændres, så afgiften indgår som en del af styringen af bortskaffelsen og anvendelsen af jord, finder udvalget, at dette spørgsmål vanskeligt kan vurderes isoleret for jorderområdet. Udvalget anbefaler derfor, at dette spørgsmål tages op i en bredere sammenhæng, eventuelt i forbindelse med en generel revision af affaldsafgiften.

Kapitel 10

Konsekvenserne af udvalgets forslag

Kapitlet indeholder udvalgets skøn over forslagens økonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser.

Udgangspunktet er et skøn over størrelsen af de arealer, der vil blive forureningskortlagt som de områdetyper, der er angivet i kapitel 5.5.1. Ved dette skøn har udvalget baseret sig på de opgørelser og skøn, som er foretaget af underudvalget "Den fysiske Verden" og i enkelte tilfælde suppleret med tal fra Miljøstyrelsens database for affaldsdepoter (ROKA) og fra Oliebranchens Miljøpulje (OM). Det understreges, at skønnene er behæftet med stor usikkerhed, idet de i et vist omfang bygger på et meget spinkelt datagrundlag.

Hertil kommer, at den nærmere afgrænsning af de enkelte områdetyper endnu ikke er fastlagt. Denne forudsættes at ske i en bekendtgørelse efter nærmere forhandling med de berørte parter.

De økonomiske konsekvenser for det offentlige er opgjort på baggrund af et konsulentarbejde, som er udført for underudvalget "Den fysiske Verden". Også denne opgørelse er behæftet med stor usikkerhed.

Opgavernes omfang er beskrevet, dels som et skøn over den totale opgave i forhold til den eksisterende forurening, dels som et skøn over indsatsen i forhold til de forureninger, som skønnes at opstå i fremtiden.

10.1 Omfanget af arealer, der vil blive forureningskortlagt

Diffust forurenede arealer

Det anslås, at der vil være i størrelsesordenen 420 km², som er diffust forurenede fra a) industrikilder (skorstensfæner m.v.), b) opfyldte områder, c) områder, hvor der er deponeret slagge eller gasværksaffald og d) kloakker, veje og bygasledninger m.v. Disse arealer må forventes i kortlægningen typisk at blive indplaceret i område 2.

Hvis der ikke er anden dokumentation, forudsættes det endvidere, at alle byområder fra før år 1940 kortlægges som område 2. Der skønnes at være 800 km² gamle byområder, hvoraf en del vil ligge i område 3.

I alt kan det anslås, at i størrelsesordenen 900 km^2 vil blive indplaceret i område 2.

Punktkildeforurenede arealer

I størrelsesordenen 11.000 lokaliteter er forurenede før midten af 1970'erne, og ca. 3.000 lokaliteter er forurenede med nyere forureninger. Navnlig sidstnævnte skøn er behæftet med stor usikkerhed. Eksempelvis kan antallet af råstofgrave, der er efterbehandlet med forurenede jord, være skønnet for lavt. Disse gamle og nye punktkilder anslås at omfatte et areal på 95 km^2 . De 14.000 forurenede lokaliteter omfatter ca. 25.000 ejendomme, idet der regnes med gennemsnitligt 1,7-1,8 ejendomme pr. forurenede lokalitet.

Forureninger efter villatanke er ikke medtaget i dette skøn. Et særskilt skøn for villatanke angiver, at der vil være 500-1000 sager årligt.

De her omtalte arealer må i kortlægningen forventes at blive indplaceret dels i område 2 og dels i område 3. Det kan anslås, at ca. $1/3$ vil blive indplaceret i område 2 og ca. $2/3$ i område 3. Da område 3 vil bestå af punktkildeforurenede arealer, kan det ud fra disse tal anslås, at område 3 vil omfatte ca. 70 km^2 .

10.2 Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Antal oprensninger

Som udgangspunkt vil de offentlige indsatsplaner omfatte dels de grundvandstruende lokaliteter indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser og dels de arealanvendelsestruende lokaliteter i område 3.

De grundvandstruende forurenede lokaliteter indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser er skønnet at udgøre et antal på ca. 3.650. Da områder med særlige drikkevandsinteresser endnu ikke er udpeget, men udpeges første gang i regionplanerne for 1997, er dette skøn behæftet med meget stor usikkerhed.

Antallet af forurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse kan opgøres til ca. 2.100, forurening fra villatanke ikke medregnet. Også dette tal er behæftet med stor usikkerhed. Ca. $2/3$ af disse forventes at ligge i område 3.

Der vil være et overlap mellem de 2 grupper, idet nogle forureninger både er grundvandstruende og arealanvendelsestruende. Med de opskaleringsmetoder, der er anvendt ved de foretagne skøn, er det ikke muligt at anslå størrelsen af dette overlap. Det er antaget, at overlappet ikke er stort, og at det økonomisk er af underordnet betydning at kende størrelsen af overlappet, fordi arealer, der er med i begge grupper også omkostningsmæssigt vil tælle med i begge grupper.

Ved opgørelsen af antallet af lokaliteter, som dækkes af de offentlige indsatsplaner skal fratrækkes den andel, som kan forventes dækket ved privat indsats.

Anslåede omkostninger

I konsulentrapporten er det skønnet ud fra erfaringerne fra den hidtidige indsats, at den gennemsnitlige omkostning for undersøgelser og oprensning på en forurenede lokalitet er ca. 2 mio. kr. Tallet er udtryk for et gennemsnit, der dækker over meget store udsving. Denne skønnede størrelsesorden er den samme, hvadenten oprensningen er igangsat af hensyn til trusler mod grundvandet eller af hensyn til konflikter i forhold til arealanvendelsen.

Hvad angår de arealanvendelsestruende forureninger er det skønnet, at princippet om oprensning til den aktuelle arealanvendelse vil betyde, at oprydningssomfanget på de enkelte lokaliteter bliver mindre i forhold til tidligere. Ved jordudskiftning kan der efterlades restforurening, forudsat den ikke kan afdampe til overfladen eller udvaskes til grundvandet i uacceptabel grad.

Ud fra en gennemgang af gennemførte oprensninger på lokaliteter med følsom arealanvendelse har konsulenten skønnet, at omkostningerne ville kunne reduceres til ca. 30% med de foreslåede principper.

På denne baggrund vurderer konsulenten omkostningerne til den samlede offentlige oprydningsindsats af hensyn til arealanvendelseskonflikter til ca. 1,3 mia. kr. Dette skøn inkluderer mindre omkostninger forbundet med anbefalinger eller forholdsregler overfor eksempelvis beboeres anvendelse af jorden på svagt til moderat forurenede arealer.

Hvad angår de grundvandstruende forureninger antager konsulenten, at indsatsen i forhold til en forurenede lokalitet vil være af samme størrelse som hidtil. Det betyder en gennemsnitlig omkostning på ca. 2 mio. kr. pr. lokalitet. Såfremt de 3.650 grundvandstruende forurenede lokaliteter alle skal dækkes af offentlig oprydningsindsats, opgøres omkostningerne hertil således til ca. 7 mia. kr.

Imidlertid må det forventes, at en del af oprydningerne på de 3.650 lokaliteter ikke vil blive udført ved offentlig indsats, men ved anden indsats (frivillige oprydninger, Oliebranchens Miljøpulje, påbud). Omfanget af anden indsats er i depotredegørelse 1993 skønnet til at omfatte omkring 30-50% af disse lokaliteter. Konsulenten forventer imidlertid, at omfanget af anden indsats vil falde, således at denne vil omfatte omkring 15-20% af ovennævnte lokaliteter. Dette betyder, at omkostningerne til den fremtidige offentlige indsats overfor grundvandstruende forureninger kan skønnes til omkring 6 mia. kr.

Konsulenten forventer udgifter på ca. 0,4 mia. kr. til undersøgelser på lokaliteter, som ikke renses op, og udgifter på ca. 0,5 mia. kr. til

øvrige omkostninger (kortlægning af eventuelt forurenede lokaliteter, tilsyn, administration af frivillige oprensninger, indberetning m.v.).

Konsulentens samlede skøn er i tabellen sammenstillet med tal fra depotredegørelse 1993. Udvalget understreger, at tabellens skøn er meget usikre. Omkostningerne for de grundvandstruende forureninger vil således i høj grad afhænge af behovet for oppumpning af forurenede grundvand med deraf følgende, løbende driftsudgifter. Driftsudgifternes størrelse vil ligeledes afhænge af, om der - som det sker i dag - skal betales vandaflædningsafgift af det bortpumpede vand.

Udvalget gør opmærksom på, at tabellens skøn alene omfatter den prioriterede offentlige indsats i forhold til eksisterende forurening. Herudover må der forventes visse årlige udgifter til offentlig oprensning af fremtidige forureninger, hvor den ansvarlige forurener ikke kan identificeres, eller ikke råder over de nødvendige økonomiske midler. Udgifterne hertil skønnes at være i størrelsesordenen 15 mio. kr. pr. år (25 oprensninger á 600.000 kr).

Endelig er der udgifter til drift af afværgeforanstaltninger imod grundvandstruende forureninger i de tilfælde, hvor forureningen ikke kan fjernes ved hurtig oprensning. Driftsomkostninger udgør erfaringsmæssigt i størrelsesordenen 10.000-100.000 kr. pr. år pr. forurening i 2-10 år. Hvis det antages, at der vil være offentlige afværgeforanstaltninger i drift på 20 % af de grundvandstruende forureninger, bliver de samlede årlige driftsomkostninger i størrelsesordenen 30-50 mio. kr. pr. år.

Tabel 1. Samlet skøn over de offentlige udgifter sammenlignet med Depotredegørelse 1993:

	Skøn for den fremtidige indsats incl.nye principper i mia. kr	Depotredegørelsens skøn fra 1993 i mia. kr.
Grundvandstruende forureninger	6,0 ¹⁾	11
Arealanvendelseskonflikter	1,3 ¹⁾	
Undersøgelser på lokaliteter, som ikke opryddes	0,4	0,8 (registreringsundersøgelser)
Andre omkostninger	0,5 ²⁾	0,6
Værditabsordning hhv. værditabslov	Inkluderet i ovenstående tal	Ca. 1
Gasværker	Inkluderet i ovenstående tal	Op til 1
I alt	8,2	14

- 1) Inklusiv undersøgelser forud for afværgeprojekter. Eksklusiv lønudgifter til administration.
2) Kortlægning af eventuelt forurenede lokaliteter, tilsyn, administration af frivillige oprensninger, indberetning m.v.

Hvad angår værditabsordningen forventer udvalget, at en vis andel af de samlede offentlige omkostninger vil blive omfattet af ordningen. Værditabsordningen foreslås som hidtil alene at skulle omfatte den oprensning, der er nødvendig for at anvende arealerne. Allerede den gældende værditabslov har forudsat, at der ikke nødvendigvis sker fuldstændige oprensninger, men kun oprensninger, som sikrer, at ejendommen kan anvendes til boligformål.

Det er udvalgets opfattelse, at selvom kortlægningen for fremtiden vil blive væsentligt udvidet, fordi der medtages diffust forurenede arealer, vil dette næppe medføre en stigning i antallet af ejendomme, som vil skulle renses op efter værditabsordningen.

Det lægges således fortsat til grund, at i størrelsesordenen 800 lokaliteter kan blive omfattet af oprensningspligten efter en værditabsordning. Omkostningerne for oprensningen af de 800 lokaliteter er indregnet i ovennævnte skemas tal for arealanvendelseskonflikter.

Det er hidtil forudsat, at oprensningerne efter værditabsloven vil koste i størrelsesordenen 400.000-500.000 kr. pr. ejendom eller 1,5 mio. kr. pr. lokalitet. Udvalget forventer, at den fremtidige mere be-

grænsede afgravning vil betyde, at en gennemsnitlig oprensning efter værditabsordningen vil koste 180.000 kr. pr. ejendom eller 600.000 kr. pr. lokalitet (for boligejendomme regnes med ca. 3 ejendomme pr. lokalitet).

Det var oprindeligt forudsat, at samtlige værditabsejendomme ville være rensat op efter en 15-årig periode, og der blev derfor afsat 75 mio. kr. årligt til ordningen. Det skal nævnes, at der i 1995 er anvendt ca. 30,5 mio. kr.

Med de nye principper for indsatsen forventer udvalget, at i størrelsesordenen 30 mio. kr. årligt vil dække behovet.

Niveau for den årlige indsats

Den samlede offentlige indsats vurderes at beløbe sig til godt 8 mia. kr., incl. indsatsen vedrørende nyere forureninger og diffuse jordforureninger (røgfaner, trafik m.v.), men excl. udgifter i forbindelse med fremtidige forureninger. Ved dette skøn er det forudsat, at der sker en mere målrettet offentlig indsats, der med en flerhed af instrumenter koncentrerer om de mest miljø- og sundhedsskadelige forureninger. Der opnås således mere målrettet et miljømæssigt og sundhedsmæssigt forsvarligt beskyttelsesniveau end ved den hidtidige indsats, og der foretages således ikke fremover en fuldstændig oprensning. Der henvises i øvrigt til kapitel 4.3

Udgiftsniveauet fastlægges i forbindelse med de årlige aftaler om amternes økonomi. Udvalget har således ikke fundet, at det er en del af dets kommissorium at fremkomme med vurderinger af det fremtidige årlige udgiftsniveau, idet det må indgå i den almindelige udgiftspolitiske prioritering og i øvrigt tilpasses efter konjunkturudviklingen.

Der foretages fremover ikke en fuldstændig oprensning, jf. beskrivelsen i kapitel 4.3 om principper for den fremtidige prioritering af den fremtidige indsats. Det skal bemærkes, at skønnet over oprydningssomkostningerne efter den nye lov bygger på en vurdering af den nuværende viden om forureningens omfang og de risici, den indebærer.

Der vil med stor sandsynlighed komme viden om nye forureningsproblemer, nye metoder i indsatsen, ændrede samfundsmæssige prioriteringer m.v., som vil ændre billedet af jordforureningsproblemet. At opfattelsen af jordforureningsproblemet ændrer sig over tid bekræftes, når man ser tilbage på de betragtninger om den samlede opgave, som er gennemført bl.a. i forbindelse med kemikalieaffaldsdepotloven og affaldsdepotloven.

I lyset af disse betragtninger foreslår udvalget, at der i år 2000 sker en generel revurdering af de økonomiske konsekvenser set i lyset af de indhøstede erfaringer med lovens administration, de udviklede

oprensningsskriterier og teknologiudviklingen, samt udviklingen i ejendomsmarkedet og ejendomsvurderingerne.

Det er fra kommunal side påpeget, at indsnævringen af den offentlige oprydningsindsats til primært at vedrøre de særlige drikkevandsområder må forventes at medføre omkostninger for kommunerne til løsning af forsyningsmæssige problemer. Det anbefales fra kommunal side, at de økonomiske spørgsmål løses i regi af vandforsyningsloven inden jordforureningslovens ikrafttrædelse.

10.3 Erhvervs- og privatøkonomiske konsekvenser

Påbudssager

For alle gamle forureninger, d.v.s. forureninger omfattet af den hidtidige depotlov (indtil midten af 1970'erne), kan der ikke forventes udstedt påbud i nævneværdigt omfang. Dette hænger sammen med, at ansvaret for disse forureninger som altovervejende hovedregel må forventes at være forældet (bortset fra forureninger, der er fortsat efter dette tidspunkt), ligesom det i langt de fleste sager må forventes, at myndighederne ikke kan dokumentere, at forureningerne er sket ved uforsvarlig adfærd.

Det antages, at ca. 3.000 forureninger er sket efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. I disse situationer vil der principielt være mulighed for at påbyde en oprensning.

Dette vil imidlertid ikke medføre, at samtlige forureninger kan kræves oprenset ved påbud. Dette skyldes dels, at udvalget lægger til grund, at påbud kræver, at myndigheden kan dokumentere, at forureningen skyldes uforsvarlig adfærd, dels at mange forurenere ikke eksisterer længere (konkurs, død m.v.) eller ikke har de nødvendige økonomiske midler til at bekoste den nødvendige oprensning.

Det sagkyndige medlem Professor Ellen Margrethe Basse mener ikke, at culpabetragtninger er relevante.

Det er ikke muligt på baggrund af den nuværende viden at beregne, hvor mange oprensninger, der kan kræves gennemført af forurenere. Det er som løst skøn forudsat, at der for ca. 1/6 af de nyere forureninger, d.v.s. på ca. 500 lokaliteter, vil ske en privat oprensning på baggrund af påbud.

Af kapitel 7 fremgår, at der foreslås indført en påbudsadgang for fremtidige forureninger, der bygger på, at påbud ikke forudsætter uforsvarlig adfærd. Det må derfor forudsættes som udgangspunkt, at alle fremtidige forureninger vil kunne påbydes oprenset. Også i fremtiden vil der dog være situationer, hvor forurenere ikke kan identificeres eller ikke råder over de nødvendige økonomiske midler.

Der må derfor fortsat påregnes en vis offentlig indsats også for fremtidige forureninger.

Siden 1974 er der sket en generel udvikling i retning af større incitament til at opfylde miljøbeskyttelsesloven. I midten af 80-erne er tilsynet med virksomheder blevet intensiveret. Disse tendenser indebærer en forventning om, at frekvensen af nye, fremtidige forureninger vil falde i forhold til frekvensen af opståede forureninger i 20-årsperioden 1974-1994.

De skønnede 3.000 punktkildeforureninger (villatanke ikke medregnet), som er sket i perioden 1974-1994, svarer til gennemsnitligt 150 nye forureninger pr. år. Hvis det antages, at der i fremtiden opstår det halve antal, d.v.s. 75 nye forureninger pr. år, og at der vil ske oprensning på baggrund af påbud i 2/3 af tilfældene, nås et antal på 50 årlige påbudsoprensninger (excl. villatanke) efter fremtidige forureninger. Ved dette skøn indgår bl.a., at det er op til myndighederne at sandsynliggøre, at forureningen er sket efter lovens ikrafttræden med deraf følgende mulighed for at anvende de nye påbudsmuligheder. Denne bevisbyrde vil i mange sager være vanskeligt at løfte.

Som det fremgår af kapitel 7 foreslås det, at oprensningerne som hidtil skal sigte mod en genopretning af den hidtidige tilstand i det omfang, der er et rimeligt forhold mellem oprydningsomkostningerne og den tilsigtede miljøgevinst (proportionalitetsprincippet).

I praksis må det forventes, at påbud vil føre til oprensning, som eliminerer grundvandstrusler. Omkostningerne pr. lokalitet må derfor antages at svare til omkostningerne til oprensning under den hidtidige depotlov. Som nævnt i 10.2 var disse i gennemsnit ca. 2 mio. kr. pr. lokalitet, svarende til ca. 100 mio. kr. pr. år.

Hvad angår villatanke foreslås det i kapitel 7, at ejere af olietanke på op til 6.000 l, der anvendes til opvarmning ved boliger eller blandet bolig/erhverv, omfattes af en forsikringspligt. Det anslås, at ca. 450.000 olietanke vil være omfattet af denne forsikringspligt.

Det er ikke p.t. muligt at komme med noget præcist bud på, hvad en forsikringspræmie ville beløbe sig til, idet dette må afklares i de videre forhandlinger med forsikringsbranchen.

Handlepligt

Det forudsættes, at ejere af almindeligt tilgængelige arealer såsom fællesarealer på boligejendomme, parker o.l. i område 3 kan pålægges handlepligt. Handlepligten vil bestå af udlægning af fliser, såning af græs, bund i sandkasser o.l.

På grundlag af fordelingstal fra Miljøstyrelsens database over registrerede depoter, ROKA, skønnes det, at der er ca. 700 forurenede lokaliteter af denne kategori i område 3, svarende til ca. 1.500

etageejendomme. Det forventes, at flertallet af disse på forhånd har de nødvendige foranstaltninger, således at pålæg om handlepligt er unødvendigt. Hertil kommer visse industriejendomme med tilsvarende friarealer. Disse ejendomme kan dog i stedet vælge at indhegne arealerne

Omkostningerne i forbindelse med handlepligt vurderes at variere mellem ca. 5.000 og ca. 100.000 kr. pr. ejendom, med et gennemsnit på ca. 20.000 kr.

Hvis det antages, at 300 ejendomme skal pålægges handlepligt fås således en samlet omkostning på 6 mio. kr.

En tilsvarende handlepligt kan pålægges parcelhusejendomme og kolonihaver. Antallet af parcelhus- og kolonihaveejendomme i område 3 skønnes at være i samme størrelsesorden som antallet af etageejendomme, men udgifterne pr. ejendom skønnes at være væsentligt lavere. Alt i alt skønnes den samlede omkostning for parcelhuse og kolonihaver at være ca. 1 mio. kr.

Jordstyring

En nærmere analyse af de økonomiske og praktiske konsekvenser bør efter udvalgets opfattelse ske i forbindelse med udmøntningen af reglerne om jordstyring.

For så vidt angår den foreslåede anmeldeordning for jord, der forudsættes at træde i kraft samtidig med lovforslaget, har det ikke været muligt for udvalget at foretage en samlet vurdering af konsekvenserne, da dette vil afhænge af fastsættelsen af de generelle regler på området.

Oliebranchens Miljøpulje

Det er skønnet, at aftalen om Oliebranchens Miljøpulje (OM) omfatter ca. 4.500 forurenede grunde.

På baggrund af de hidtil 418 projekter (medio 1995), som er oversendt til OM, kan den gennemsnitlige oprensningsudgift pr. grund opgøres til mellem 800.000 og 900.000 kr. Der er tendens til, at gennemsnitsprisen vil falde i fremtiden på grund af introduktion af nye oprensningsteknologier i oprydningerne og fordi, man må forvente, at de mest forurenede ejendomme har været højest prioriteret. Det er forudsat i aftalen, at OM oprensner for ca. 100 mio. kr. pr. år.

Ved den overordnede prioritering af, hvilke projekter, der udvælges til OM-oprydning, vægtes den nuværende arealanvendelse og grundvandets sårbarhed højest.

Frivillige oprensninger

I depotredøgørelsen fra 1993 er det skønnet, at ca. 3.500 depoter vil blive rensat op frivilligt, særlig i forbindelse med byudvikling. Oplysninger fra Miljøstyrelsens ROKA-database viser, at der indtil 1995, udover OM-oprensninger, er gennemført frivillige oprensninger på 235 registrerede lokaliteter, svarende til lidt over halv-

delen af samtlige oprensede, registrerede lokaliteter. I 1992 gennemførtes 46 frivillige oprensninger, 43 i 1993 og 42 i 1994. Denne konstaterede lave aktivitet kunne tyde på, at tallet 3.500 er overvurderet.

ROKA-tallene omfatter kun frivillige oprensninger på registrerede lokaliteter. Herudover er der sket en del frivillige oprensninger på ikke-registrerede lokaliteter. Københavns Kommune oplyser, at man i kommunen har ca. 35-50 frivillige oprensninger pr. år. Ud fra fordelingen i ROKA er ca. 1/4 af landets frivillige oprensninger sket i Københavns Kommune. En opskalering af dette tal til landsplan giver 140-200 frivillige oprensninger pr. år.

Den foreslåede kortlægningsstrategi kan medføre, at antallet af frivillige oprensninger vil blive lavere. Som nævnt vil den nye kortlægningsstrategi medføre, at langt flere arealer vil blive kortlagt. Der opereres dog ikke længere med begreber som registrering og afmelding. Som det fremgår af kapitel 12 i rapporten fra underudvalget "Den juridiske Verden" vurderes det, at registreringssystemet har virket som en tilskyndelse til at gennemføre frivillige oprensninger.

Hertil kommer, at værditabet som følge af omlægningen af kortlægningen formentlig vil blive afdæmpet i visse situationer. Udvalget peger dog på, at denne antagelse er behæftet med stor usikkerhed.

På denne baggrund kan det som et forsigtigt skøn anslås, at antallet af frivillige oprensninger vil mindskes noget, og at frivillige oprensninger nok kun i begrænset omfang vil finde sted udover de situationer, hvor industriarealer som led i en byudvikling omdannes til boligformål eller lignende følsom anvendelse. Kravene til oprensning vil blive fastlagt i forbindelse med den foreslåede anmeldelse af konkrete projekter.

Som det fremgår af kapitel 5.5.2, foreslår udvalget, at kravene til oprensning nøje skal afpasses det projekt, der ønskes gennemført, og at de kriterier, der fastlægges for den offentlige oprensning, ligeledes skal anvendes på sådanne frivillige oprensninger.

I konsulentrapporten er det skønnet, at den gennemsnitlige omkostning for oprensning efter de nye principper, med mere begrænset afgravning, vil være i størrelsesordenen 600.000 kr. pr. lokalitet med følsom arealanvendelse.

Antages det herefter, at der vil være frivillige oprensninger på 150 forurenede lokaliteter pr. år, at disse sker i forbindelse med omdannelse til følsom arealanvendelse, og at der er gennemsnitlig 1,7 ejendomme pr. lokalitet, kan det løseligt anslås, at udgifterne hertil vil udgøre 50 mio. kr. pr. år.

Tabel 2. Sammenfatning af erhvervs- og privatøkonomiske konsekvenser

	Udgifter uden regelændringer	Udgifter med regelændringer	Konsekvenser af regelændringer
Påbud, nyere forure- ninger, 500 stk ¹	1 mia. kr.	1 mia. kr.	Ingen
Påbud, fremtidige forure- ninger, 25 hhv. 50 stk. pr.år ²	50 mio.kr. pr. år	100 mio. kr. pr.år	+ 50 mio. kr. pr. år
Handlepligt 300 stk. etage- + 300 stk. parcelhus/ kolonihv. - ejendomme	Ingen	7 mio. kr.	+ 7 mio kr.
OM	100 mio. kr. pr. år	100 mio. kr. pr år	Ingen
Frivillige oprensninger, 170 hhv. 150 stk. pr.år ³	200 mio.kr. pr. år	50 mio. kr. pr.år	- 150 mio. kr. pr. år
I alt	1 mia. kr. 350 mio. kr. pr. år	1 mia.kr. 250 mio. kr. pr. år	+ 7 mio. kr. - 100 mio. kr. pr. år

1) Nyere forureninger er de forureninger, som er sket efter affaldsdepotlovens tidsgrænser (1972, 1974, 1976) og frem til i dag.

2) Det er lagt til grund, at indførelse af ubetinget forureneransvar medfører en fordobling af det antal forureninger, der vil blive renset op som følge af påbud. Den gennemsnitlige omkostning for en påbudsoprensning er sat til 2 mio. kr.

3) Det er lagt til grund, at reglerne vil medføre en nedgang fra 170 til 150 frivillige oprensninger pr. år. Det er endvidere lagt til grund, at en frivillig oprydning efter de hidtidige principper koster 1,2 mio. kr. pr. ejendom (svarende til 2 mio. kr. pr. forurennet lokalitet), mens en frivillig oprydning efter de nye principper, hvor oprensningen tilpasses den planlagte arealanvendelse, koster 350.000 kr. pr. ejendom, (svarende til 600.000 kr. pr. forurennet lokalitet).

Hertil kommer forsikringspræmier for ejere af olietanke. Dette beløb kendes dog p.t. ikke, idet forhandlingerne med forsikringserhvervet om etablering af en sådan forsikringsordning ikke er afsluttet.

Endelig forventes værditabet på de omfattede ejendomme som nævnt at blive afdæmpet noget i forhold til i dag. Udvalget peger dog på, at denne antagelse er behæftet med stor usikkerhed.

10.4 Kortlægningsmodellens indvirkning på ejendoms- vurderingen m.v.

Generelle bemærkninger

Ved den offentlige ejendomsvurdering ansætter vurderingsmyndighederne dels en ejendomsværdi dels en grundværdi. Ejendomsværdien er værdien af den faste ejendom i sin helhed, mens grundværdien er værdien af grunden (med forbedringer) i ubebygget stand under hensyn til beskaffenhed og beliggenhed og til en i økonomisk henseende god anvendelse. Ejendomsværdien anvendes ved beregning af lejeværdi og formueskat, mens grundværdien anvendes ved beregning af ejendomsskat. Forskellen mellem ejendomsværdi og grundværdi anvendes i nogle kommuner som grundlag for dækningsafgift.

I det følgende afsnit har Told- og Skattestyrelsen skønnet over jordforureningens indvirkning på ejendomsvurderingen. Skønnet er dog forbundet med stor usikkerhed.

Offentliggørelsen af kortlægningen vil næppe have nogen selvstændig betydning for de ejendomme, hvor forureningen i forvejen er almindeligt kendt. Såfremt udvalgets forslag om lempelse af kravene til bebyggelse af visse forurenede grunde i område 3 gennemføres, vil det tværtimod efter et konkret skøn kunne medføre, at grundværdien bliver højere end den ville blive efter gældende praksis for ansættelse af grundværdien for forurenede grunde. Omvendt kan kortlægningen i sig selv have indvirkning på handelsprisen i de områder, der herved angives som mere eller mindre forurenede, og som ikke hidtil har været anset for forurenede.

De forurenede grunde er ulige fordelt i landet. Især er de koncentreret i de større byer, hvor grundværdiansættelserne hidtil har været høje.

Da der ved de hidtidige ejendomsvurderinger kun i begrænset omfang er taget højde for forurenede grunde er det heller ikke muligt at foretage detaljerede beregninger over de provenumæssige konsekvenser.

Ved 19. alm. vurdering i 1992 tog vurderingsmyndighederne efter dagældende landsskatteretspraksis ved ansættelsen af grundværdien ikke hensyn til forureningen, hvis en ejendom var fuldt bebygget og

inden for en begrænset tidshorisont kunne forventes oprenset. Hvis kun en del af ejendommen var bebygget blev der ved ansættelsen af grundværdien givet et nedslag for den manglende mulighed for yderligere bebyggelse.

Henimod slutningen af klagesagsbehandlingen efter 19. alm. vurdering ændrede imidlertid en tilkendegivelse fra Østre Landsret denne praksis. Ansættelse af grundværdien skal herefter ikke ske under hensyntagen til grundens udnyttelse, men alene på basis af den fremtidige udnyttelsesmulighed for grunden i ubebygget stand. Dette fører typisk til en lavere grundværdi. Denne praksis bygger vurderingsmyndighederne videre på ved 20. alm. vurdering i 1996 og virkningen af den ændrede praksis vil for mange ejendomme først vise sig ved denne vurdering.

Vurderingsmyndighederne og miljømyndighederne mangler oplysninger om, hvilke ejendomme, der er forurenede, fordelingen på kommuner/amtskommuner af forurenede ejendomme samt oplysning om for hvilke ejendomme, der gælder restriktioner i anvendelsen. Ved 20. alm. vurdering vil skyldrådene bede amtskommunerne om oplysninger om de registrerede affaldsdepoter. Der vil dog fortsat være en række forurenede ejendomme, som Told- og Skattestyrelsen først forventer at blive gjort opmærksom på i forbindelse med klagebehandlingen.

På grundlag af de nævnte forhold har Told- og Skattestyrelsen skønnet over de vurderingsmæssige konsekvenser af kortlægningen.

Ved ansættelser af grundværdien for forurenede ejendomme tages der udgangspunkt i grundens værdi i ubebygget og ikke-forurenat stand i handel ogandel. Derefter skønner vurderingsmyndighederne over de mulige omkostninger ved oprensning af grunden. Grundværdien ansættes herefter til værdien af den rene grund fratrukket skønnet over de mulige oprensningsomkostninger. Hvis resultatet bliver negativt ansættes grundværdien til nul. Hvis kun en del af grunden er forurenat beregnes der kun nedslag for denne del af grunden. Ligeledes vil der blive foretaget særskilte beregninger af grundværdien, hvis der er forskellige grader af forurening på grunden.

Ejendomme i område 1

Ejendomme, der er beliggende i område 1 er som udgangspunkt ikke forurenede, og der vil normalt ikke være nogen påvirkning af handelsprisen og dermed ejendomsvurderingen.

Ifølge Told- og Skattestyrelsen må det dog tages i betragtning, at en nabogrund, der er forurenat eller hvor der foreligger mistanke om forurening, efter et konkret skøn kan medføre et nedslag i vurderingen.

Ejendomme i område 2

Ejendomme beliggende i område 2 vil typisk være diffust forurenet. Der vil være tale om alment kendte forhold i bykerne m.v. Område 2 omfatter således både områder, der er fladeforurenet bl.a. på grund af nærheden til hovedtrafikårer og områder, der muligvis er punktforurenet.

Told- og Skattestyrelsen skønner, at der i disse områder vil være en meget forskelligartet påvirkning af handelspriserne. Handelsprisen for ejendomme, der kortlægges på grund af diffus forurening, vil formentlig kun i begrænset omfang blive påvirket. Derimod kan handelspriser på ejendomme, der kortlægges som følge af kendskab til eller viden om en punktkildeforurening i dette område, have stor virkning på ejendommens handelspris. Det samme gælder, hvis der på en naboejendom findes eller er mistanke om en punktkildeforurening.

Størrelsen af indvirkningerne på handelsprisen i område 2 og dermed på ejendomsvurderingerne er således svær at bedømme. Særlige lokale forhold kan også have stor betydning.

Ejendomme i område 3

Samtlige ejendomme i område 3 vil ifølge Told- og Skattestyrelsen få en lavere ansættelse (af først og fremmest grundværdien) som følge af forureningen. Området omfatter allerede for størsteparten ejendomme, der allerede er kortlagt i dag. På grund af manglende oplysninger herom hos vurderingsmyndighederne er der dog kun i begrænset omfang hidtil taget hensyn hertil ved seneste ejendoms-vurdering.

Antallet af enfamiliehuse i dette område skønnes begrænset. Af ejerboliger er det typisk ejerlejligheder, der befinder sig i området. Især vil der være høj andel af disse i storbyerne.

Herudover er det typisk erhvervsvirksomheder, der er beliggende i område 3. For de ejendomme, hvor kortlægningen ikke påvirker ejendommens anvendelse, vil påvirkningen af ejendomsværdiansættelsen være begrænset.

Grundværdien skal som nævnt ansættes under forudsætning af, at ejendommen er ubebygget, og konsekvenserne af en forurening er her store.

Den del af en ejendoms grundareal, hvor forureningen er konstateret, vil formentlig afhængig af tidshorizonten for oprensningen og hvem, der skal betale for oprensningen få en grundværdi, der efter et konkret skøn kan nærme sig 0. Såfremt der på den samme ejendom er grundarealer, hvor der ikke er konstateret forurening, vil disse få en normal grundværdiansættelse afhængig af grundens beliggenhed m.v.

I tilfælde hvor miljømyndighederne ikke kan oplyse, hvilke arealer på den pågældende ejendom, der er forurenet, og hvilke, der ikke er forurenede, vil vurderingsmyndighederne formentlig anse hele arealet for forurenet og det vil efter et konkret skøn kunne medføre en ansættelse af grundværdi tæt på 0. Told- og Skattestyrelsen skønner på det foreliggende grundlag, at dette vil være tilfældet i meget store dele af område 3.

Såfremt udvalgets forslag om anvendelse af visse forurenede grunde gennemføres vil det dog for disse grunde efter et konkret skøn kunne medføre, at grundværdien bliver højere end den ville blive efter gældende regler.

Told- og Skattestyrelsen skønner, at usikkerheden omkring fremtidige krav i forbindelse med forureningen kan reducere efterspørgslen efter forurenede grunde i forhold til ikke-forurenede grunde med deraf følgende relativt prisfald for de forurenede grunde.

Udvalget har på baggrund af Told- og Skattestyrelsens redegørelse bemærket, at især grundværdierne med de foreslåede nye reguleringsprincipper kan blive højere end efter gældende praksis, medens kortlægningen i sig selv kan have en indvirkning på handelsprisen i de områder, der hidtil ikke har været anset som forurenet. Når den 20. almindelige vurdering, baseret på den gældende regulering, foreligger i sommeren 1996 vil der tegne sig et bedre billede af vurderingerne af de forurenede grunde. Udvalget opfordrer til, at man løbende følger udviklingen i ejendomsvurderingerne.

Kommunernes Landsforening og Københavns Kommune har taget forbehold for efterfølgende at rejse spørgsmålet om eventuelle konsekvenser for skatteprovenuet for kommuner og amter i de økonomiske forhandlinger med regeringen.

10.5 Administrative konsekvenser

Følgende afsnit indeholder en gennemgang af de administrative opgaver, der følger af udvalgets forslag. Udvalget har ikke vurderet de samlede administrative konsekvenser, idet dette forudsættes nærmere forhandlet mellem de berørte parter.

10.5.1 Amternes opgaver

Forslaget indebærer, at amterne skal overvåge forureningstilstanden i jorden. Her er tale om en tilsynsforpligtelse, som eksisterer allerede i dag, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, men der lægges op til en intensiveret indsats.

Amterne skal endvidere kortlægge de forurenede arealer. Kortlægningen er ikke eksplicit nævnt i den hidtidige miljø- eller depotlov-

givning, men den er forudsat som et nødvendigt forarbejde til registreringen af de affaldsdepoter, der er omfattet af depotloven. Det fremgår af depotredegørelsen, at der er et faldende årsværksforbrug til kortlægningsopgaven. Forslaget vil modvirke den faldende tendens, fordi nye forureninger og diffuse forureninger skal kortlægges. Der skal bruges ressourcer på kvalificering af kortlægningen, omend denne i første omgang sker på grundlag af eksisterende viden. Til gengæld bortfalder registreringen og dermed de relativt omfattende registreringsundersøgelser.

Amtsrådet skal offentliggøre udkastet til kortlægning med adgang for offentligheden til at fremkomme med indsigelser, og ejendomme i område 3 skal underrettes særskilt om udkastet. Når kortlægningen er gennemført, underretter kommunalbestyrelsen de berørte grundejere og vurderingsmyndigheden. Ved de løbende revisioner, som kun omfatter enkeltejendomme, er der ikke krav om offentliggørelse, men om underretning af de berørte grundejere og vurderingsmyndigheder. Offentliggørelsespligten er ny i forhold til depotloven, hvor der alene er krav om underretning af berørte grundejere i forbindelse med registrering.

Offentliggørelsen vil få et væsentligt omfang i betragtning af, at der skønnes kortlagt 900 km² i område 2 og 70 km² i område 3. Antallet af ejendomme indenfor områderne kan skønnes til ca. 300.000 ejendomme i område 2 og ca. 25.000 ejendomme i område 3. Det må forventes, at offentliggørelsen vil give anledning til mange henvendelser.

Grundejere har dementiadgang i forbindelse med kortlægningen. Det vil sige, at grundejere kan fremsende oplysninger, som dementer, at deres ejendom er forurenet som forudsat i amtets kortlægning. Der må forventes et ikke uvæsentligt antal henvendelser om dementi, men da dementiadgangen er forbundet med udgifter for grundejeren, forventes det ikke, at mange vil benytte sig af den. Hvis det antages, at 1 promille af de kortlagte ejendomme vil benytte sig af dementiadgangen, vil der opstå ca. 325 sager.

Udarbejdelse og gennemførelse af indsatsplaner og indgrebsmuligheder over for grundejere.

Ved udarbejdelse af indsatsplanen skal amtsrådet prioritere og tilrettelægge den offentlige indsats. Indsatsplanen revideres en gang om året. Denne opgave kan indholdsmæssigt og omfangsmæssigt sidestilles med den årlige oversigt, amterne i dag skal udarbejde i henhold til affaldsdepotlovens § 4.

Gennemførelse af indsatsplanen omfatter egentlige undersøgelser og afværgeforanstaltninger som hidtil. Amterne skal dog ikke længere indsende afværgeprojekter til Miljøstyrelsens godkendelse, hvilket indebærer en administrativ lettelse.

Hertil kommer følgende opgaver: anbefalinger, rådgivning, udarbejdelse af regulativer og udstedelse af pålæg om handlepligt og forbud

til grundejere. Endvidere skal amterne behandle anmeldelser om byggeri og ændret anvendelse af ejendomme i område 3.

Anbefalinger og rådgivning er ikke nye opgaver. Som følge af forureningskortlægningen må der forventes en intensiveret indsats og en omfattende borgerkontakt i forbindelse med anbefalinger og rådgivning. Dette må ses i forhold til forventningen om, at ca. 300.000 ejendomme vil blive kortlagt som område 2.

Udarbejdelse af regulativer er en ny opgave.

I kapitel 10.3 er det skønnet, at der vil opstå ca. 300 sager om handlepligt pr. år. Antallet af grundejer-forbudssager kan forventes lavere, ca. 100 pr. år. Sagsbehandlingen i forbindelse med en sag om handlepligt eller forbud til grundejeren vil være relativt omfattende, da den kræver en nøje viden om forureningstilstanden på grunden.

Sagsbehandling i forbindelse med ansøgning om ændret arealanvendelse forventes at svare til de frivillige oprensninger. Der forventes en svag nedgang i sagsmængden.

Bortskaffelse af jord

Det skønnes, at i størrelsesordenen 2-5 mio. ton let forurenede jord skal finde anvendelse eller deponeres. Der er ikke på forhånd sikkerhed for, at disse jordmængder kan genanvendes, og der vil derfor blive behov for, at amterne udpeger deponeringssteder efter planen og godkender deponeringssteder, herunder også deponeringslignende genanvendelse, efter bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Amterne skal desuden kapitel 5-godkende jordbehandlingsanlæg.

Disse opgaver medfører ingen ændringer i opgavevaretagelsen i medfør af miljøbeskyttelsesloven, men der vil opstå lidt flere sager.

Påbud til forurenere, tilsyn og håndhævelse

Som nævnt i kapitel 10.3 er der 2 modsatrettede tendenser: På den ene side forventes der at ske færre forureninger i fremtiden. På den anden side forventes det ubetingede forureneransvar for fremtidige forureninger at medføre, at flere af forureningstilfældene kan løses med påbud. Alt-i-alt antages opgavens omfang at være uændret.

Udtalelser i sager, som påklages

Der foreslås en udvidet klageadgang i forbindelse med påbud.

Der vil ikke generelt være klageadgang i forbindelse med kortlægningen, men dementisager i forbindelse med kortlægningen skal kunne påklages. Antallet af klagesager i forbindelse med dementi-afgørelser kan blive af betydning, hvis mere end halvdelen af de forventede 325 sager påklages.

Som noget nyt indføres der endvidere klageadgang i forbindelse med frivillige oprydninger. Antallet af klagesager i forbindelse med frivillige oprydninger forventes at blive af mindre omfang.

Alt i alt skønnes et stigende antal klagesager, hvori 1. instansen skal udtale sig.

10.5.2 Kommunernes opgaver

Bistand ved kortlægningen Kommunerne skal bistå amtskommunerne ved forureningskortlægningen. Det må dog forventes, at kommunernes indsats vil koncentrere sig om udpegnen af arealer med følsom arealanvendelse. Her er tale om en systematisering af oplysninger, kommunerne allerede har, og der forventes ikke øget arbejdsindsats af betydning.

Kommunerne skal endvidere bistå ved underretning af grundejere om kortlægningen. Kommunerne skal føre et register (f.eks. BBR) og sørge for, at der går ejermeddelelser ud ved ændringer. Endelig skal vurderingsmyndighederne underrettes, evt. i form af en adgang til direkte udtræk fra registeret.

Modtagelse af anmeldelser Kommunerne skal kontrollere anmeldelser om byggeri og ændring af anvendelsen af kortlagte ejendomme i område 3. Kommunerne skal herved påse, om ansøgningerne er i overensstemmelse med de gældende regulativer, som udstedes af amterne. Hvis dette ikke er tilfældet, videresendes ansøgningerne til amtet. Opgaven vil være af beskedent omfang.

Bortskaffelse af jord Kommunerne skal modtage og behandle anmeldelser om flytning af jord. Underudvalget "Den fysiske Verden" har vurderet, at der årligt transporteres ca. 5,6 mio. m³ forurenede og uforurenede jord. Opgørelsesmåden giver ikke mulighed for at opgøre antallet af jordflytnings-sager. Dog kan det siges, at tallet blandt andet omfatter et meget stort antal små sager (ca. 1-2 m³ jord pr. sag), hvor der flyttes jord i forbindelse med ledningsarbejder og byggearbejder i byområder.

Via statistiske oplysninger om meddelte byggetilladelser vurderes det, at der er i størrelsesordenen 15-16.000 jordflytninger pr. år, som ligger over en bagatelgrænse på 1-2 m³. Behandling af sagerne må således forventes at være en større opgave, omend mange sager må forventes behandlet efter generelle regler uden konkret sagsbehandling.

Kommunerne skal udarbejde regulativer om bortskaffelse af jord. Dette adskiller sig ikke væsentligt fra, hvad kommunerne skal i dag, hvor forurenede jord defineres som affald. Det nye består i, at regulativet skal gælde for al jord.

*Påbud til forurenere,
tilsyn, håndhævelse,
klagesager*

Påbud fordeles mellem amter og kommuner efter miljøbeskyttelseslovens regler. Som nævnt ovenfor forventes indsatsen i forbindelse med påbudssager i amterne at være uændret. Det samme må forventes for kommunernes påbudssager.

Hertil kommer, at kommunerne skal føre tilsyn med overholdelse af lokale regulativer og med efterkommelse af påbud/forbud til grundejere (handlepligter m.v.) Endelig vil kommunerne ligesom amterne skulle udtale sig i konkrete klagesager.

10.5.3 Miljø- og Energiministeriets opgaver

Godkendelsen af afværgeprojekter, som i dag forestås af Miljøstyrelsen i henhold til affaldsdepotloven, vil bortfalde. Desuden bortfalder opgaven i forbindelse med landsprioriteringen.

Til gengæld må der forventes et øget antal klagesager og en øget indsats med udarbejdelse af bekendtgørelser og vejledninger, ligesom styrelsen skal koordinere udvikling og afprøvning af ny teknologi.

Endelig forventes der som nævnt flere klagesager som følge af den udvidede klageadgang.

10.5.4 Miljøklagenævnet

Det foreslås, at Miljøklagenævnet generelt indsættes som 3. klageinstans. Klageadgangen foreslås begrænset til sager af større eller principiel betydning, svarende til miljøbeskyttelseslovens ordning. Der er i dag kun meget begrænset klageadgang til nævnet.

Som det fremgår af afsnit 5.3 skønnes det, at der vil blive meddelt påbud i ca. 50 sager årligt, excl. sager om utætte villatanke vedrørende fremtidige forureninger. Hertil kommer påbud vedrørende allerede stedfunden forurening, måske 50 årligt. Visse af disse grupper sager vil være omfattet af klageadgangen til nævnet. Omfattet af klageadgangen kan tillige være nogle sager om frivillige oprensninger, og måske få sager om forbud til grundejere i kortlægningsområde 3.

10.6 Miljømæssige konsekvenser

*Indgangsvinkel til
beskrivelse af miljø-
mæssige konsekvenser*

Forslaget vil få miljømæssige konsekvenser for grundvandsressourcerne, for sundheden (for de mennesker, som anvender arealerne) og for det biologiske liv i omgivelserne. Derudover vil oprensningsindsatsen medføre nogle indirekte (generelle) miljøkonsekvenser. Miljøkonsekvenserne opgøres i forhold til forureningstilstanden i dag og i forhold til de hidtidige prioriteringsprincipper.

Karakterisering af miljøproblemer

Underudvalget "Den fysiske Verden" har karakteriseret hovedproblestillingerne som følger:

Grundvand:

"Jordforurening kan udgøre en trussel for grundvandet ved nedsivning eller udvaskning af forurenende stoffer til grundvandet. Dette kan i værste fald ske i et sådant omfang, at grundvandspåvirkningen vil kunne føre til forøget human eksponering, hvis der er tale om en drikkevandsressource".

Arealanvendelse:

"Jordforurening kan udgøre en trussel for mennesker og planter ved overfladenær anvendelse, hvor der kan være tale om direkte indtag via støv m.v. eller optagelse i planter via rødderne. Optagelse i planter kan føre til øget human eksponering i det omfang, der er tale om spiselige afgrøder. Desuden kan jordforurening medføre indeklimaproblemer".

Biologisk liv:

"Jordforurening kan true det biologiske liv i overfladevand ved nedsivning, udvaskning eller overfladisk afstrømning af forurenende stoffer til overfladevandet. Dette kan påvirke de enkelte vandorganismer." "Tilsvarende kan jordforurening påvirke det biologiske liv på landjorden i retning af et mere artsfattigt miljø".

Hvad angår konsekvenserne for det biologiske liv i omgivelserne vil disse i det følgende ikke blive beskrevet nærmere eller kvantificeret, da forslaget på dette område ikke lægger op til en samlet prioriteret indsats, men en vurdering fra sag til sag i forhold til bevaringsværdigheden af de biologiske miljøer. Det må forventes, at tendensen fra den hidtidige indsats vil fortsætte. Her har erfaringen vist, at der kun foretages ganske få oprydninger, hvor hensynet til det biologiske liv er afgørende.

Generelle miljøkonsekvenser

Hvert år transporteres ca. 5.6 mio. m³ jord. Mellem 0,5 og 1,26 mio. ton af denne jord er erkendt forurenet. 17-31% af den erkendt forurenede jord kommer fra registrerede affaldsdepoter. Det er videre skønnet, at der hvert år anvendes ca. 3,1 mio. m³ jord som fyldjord i råstofgrave, og at ca. 80% af denne jord stammer fra byzone.

Udvalgets forslag skal modvirke, at der opstår nye ukontrollerede forureninger som følge af jordflytninger. Specielt foreslås - ud fra et forsigtighedsprincip - et totalt forbud mod at anvende fyldjord i råstofgrave indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser. Let forurenet jord skal genanvendes efter særlige regler, eller deponeres på udpegede og/eller godkendte lokaliteter.

Transporten af jord vil blive søgt minimeret til det mest nødvendige og vil blive styret bedre via det foreslåede anvisningssystem. På grund af forbuddet, og på grund af den øgede kontrol med al jord, som flyttes, kan det dog ikke undgås, at der vil fremkomme større mængder overflødig, erkendt forurenet jord. Alt i alt må det forventes, at i størrelsesordenen 2-5 mio. ton let forurenet jord pr. år skal finde anvendelse eller deponeres.

Der lægges ikke op til, at behandling af jord på tekniske jordrensningsanlæg altid er den ønskelige løsning. Det overordnede princip er, at omkostningerne i form af energiforbrug, kemikalieforbrug, mængde og farlighed af affaldsrester fra rensning samt luftforurening og støj ikke bør være uforholdsmæssigt store i forhold til miljøgevinsten ved rensning. Imidlertid er der i dag ikke teknisk viden til at implementere dette princip i generelle tekniske retningslinjer.

Konsekvenserne for grundvandet

Det samlede antal punktkildeforurenede lokaliteter er skønnet til 14.000. Heraf forventes ca. 3.650 at være grundvandstruende forureninger, som vil ligge indenfor de områder med særlige drikkevandsinteresser, der udpeges første gang i regionplan 1997.

Forslaget indebærer en målrettet indsats i forhold til de grundvandsressourcer, som udpeges til at dække den fremtidige drikkevandsforsyning. Der skal først og fremmest sættes ind imod de grundvandstruende forureninger, som vil ligge indenfor områderne med særlige drikkevandsinteresser.

Hidtil har det overordnede mål med depotoprydningerne været, at alt grundvand, som potentielt kan anvendes til drikkevandsformål, skal være så rent, at det kan anvendes uden avanceret rensning. Da den samlede opgave har vist sig uoverkommeligt stor på kort sigt, må forslaget ses som en klar forbedring, idet det sikrer, at indsatsen koncentrerer, hvor det er mest nødvendigt af hensyn til en fremtidig grundvandsbaseret drikkevandsforsyning.

Konsekvenserne for arealanvendelsen

Som nævnt i kapitel 10.1 kan det anslås, at i størrelsesordenen 900 km² vil blive omfattet af område 2, mens ca. 70 km² vil blive omfattet af område 3. Det kan groft skønnes, at i størrelsesordenen 20-30% af arealet i område 2 har aktuel følsom arealanvendelse (bolig, institution m.v.), mens ca. 10-15% af arealet i område 3 har aktuelt følsom arealanvendelse.

Omfanget af arealanvendelseskonflikter er samtidig opgjort som antallet af punktkildeforurenede lokaliteter. Ud fra underudvalgets tal kan det skønnes, at der må være ca. 700 punktkildeforurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse i område 2 og ca. 1.400 punktkildeforurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse i område 3.

Tabel 3. Skøn over omfanget af arealanvendelseskonflikter.

	Samlet areal	Andel med følsom arealanvendelse af samlet areal	Antal punktkilder med følsom arealanvendelse indenfor områderne
Område 2	900 km ²	20-30 %	700
Område 3	70 km ²	10-15 %	1400

Det hidtidige system har vist sig tungt i forhold til arealanvendelseskonflikter. Forslaget tager sigte på en hurtig og målrettet indsats over for de aktuelle arealanvendelseskonflikter, således at de på kort sigt kan elimineres. Registreringen bortfalder og afløses af kortlægningen, som i vidt omfang sker på grundlag af eksisterende viden. Indsatsen koncentrerer sig på steder, hvor problemet er størst, mens indsatsen i de lettere forurenede områder bliver mere ekstensiv. Samtidig udvides indsatsen til også at omfatte nyere og diffuse forureninger.

Der indføres en vifte af muligheder, som kan tilpasses situationen, og som eventuelt kan anvendes trinvis, således at alle mere akutte problemer løses hurtigt. I område 2 vil indsatsen bestå i forholdsregler for beboernes omgang med og anvendelse af jord (til f.eks. grønsagsdyrkning). I område 3 vil indsatsen kunne omfatte forbud mod visse aktiviteter, egentlige, begrænsede handlepligter for grundejeren, jordudskiftning eller rensning. Ved ændring fra en mindre til en mere følsom arealanvendelse tilpasses løsningen den nye arealanvendelse.

Udkast

Forslag til Lov om forurennet jord.

Kapitel 1.

Formål m.v.

§ 1. Loven skal medvirke til at forebygge, fjerne eller begrænse jordforurening samt til at forhindre eller forebygge skadelig virkning fra jordforurening på grundvand, menneskers sundhed eller miljøet iøvrigt.

Stk. 2. Med loven tilsigtes særligt

- 1) at forebygge yderligere forurening af miljøet i forbindelse med anvendelse og bortskaffelse af jord,
- 2) at tilvejebringe grundlag for en koordineret og målrettet offentlig indsats med henblik på at undgå skadelig virkning fra jordforurening,
- 3) at forebygge sundhedsmæssige problemer ved anvendelsen af forurenede arealer,
- 4) at beskytte fremtidige drikkevandsressourcer, og
- 5) at fastholde forureneren, som den der først og fremmest foretager de nødvendige foranstaltninger til at afværge følgerne af en jordforurening og genoprette den hidtidige tilstand.

§ 2. Loven omfatter al jord, der kan have skadelig virkning på grundvand, menneskers sundhed og miljøet øvrigt.

Stk. 2. Loven omfatter ikke eventuelle fladeforureninger, der sker som følge af landbrugets spredning af stoffer og produkter i overensstemmelse med generelle regler om anvendelse af sådanne stoffer og produkter.

Kapitel 2.

Forureningskortlægning.

Kortlægningen

§ 3. Amtsrådet kortlægger forureningstilstanden i jorden i samarbejde med kommunalbestyrelsen. Kortlægningen sker på grundlag af den til enhver tid foreliggende viden hos myndighederne, og efter retningslinjer fastsat af miljø- og energiministeren, jf. § 16.

Stk. 2. Ved kortlægningen opdeles landet i 3 områdetyper:

- 1) Område 1, som er områder, hvor der ikke er formodning for eller konstateret forurening.
- 2) Område 2, som er områder, der skønnes forurenede i lettere grad.
- 3) Område 3, som er områder, der forventes eller er konstateret væsentligt forurenede.

Stk. 3. Kortlægningen skal være ledsaget af en redegørelse om grundlaget for og retsvirkningerne af kortlægningen, jf. §§ 4-10.

Stk. 4. Kortlægningen er offentligt tilgængeligt materiale, som med tekst eller kort viser områdeinddelingen.

Stk. 5. Amtsrådets kortlægning kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, medmindre der træffes afgørelse om revurdering af kortlægningen af en grund som følge af en begæring fra grundejeren, jf. § 14, stk. 2.

Retsvirkningerne af kortlægningen

§ 4. Anvendelsen af arealer kan uanset forureningskortlægningen fortsætte som hidtil, jf. dog § 5, stk. 1 og 3.

Stk. 2. Amtsrådet kan udarbejde generelle anbefalinger til grundejerne om den nuværende anvendelse af arealer i område 2 og 3. Anbefalingerne udarbejdes efter indhentet udtalelse fra embedslægen.

§ 5. I område 3 kan amtsrådet meddele påbud eller fastsætte forskrifter om, at en grundejer på alment tilgængelige udendørs opholdsarealer, eller i parcelhushaver, kolonihaver og lignende, hvor der er en sundhedsmæssig risiko ved den nuværende anvendelse, inden en nærmere fastsat frist skal foretage nærmere bestemte foranstaltninger, herunder hegning, flisedækning eller andre mindre omkostningskrævende foranstaltninger.

Stk. 2. Amtsrådets afgørelser efter stk. 1, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 3. I område 3 kan amtsrådet ved meddelelse af forbud foretage visse mindre betydende indgreb i anvendelsen af bygninger, der anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål, såfremt der er en sundhedsmæssig risiko ved den nuværende anvendelse.

Stk. 4. Amtsrådet skal underrette det stedlige arbejdstilsyn, hvis amtsrådet konstaterer indeklimaproblemer på en erhvervs-ejendom som følge af jordforurening.

§ 6. Amtsrådets påbud og forbud efter § 5 er bindende for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen.

Stk. 2. Amtsrådet lader påbud og forbud tinglyse på ejendommen for adressatens regning. Der er udpantningsret for myndighedens udgifter til tinglysning.

Stk. 3. Udlejere af fast ejendom skal videregive oplysninger til lejerne om forureningskortlægningen samt om påbud, forbud og anbefalinger efter § 4 og § 5.

§ 7. Den, der vil ændre anvendelse af en ejendom eller påbegynde bygge- og anlægsarbejde på arealer i område 3, skal forinden anmelde det til kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Det anmeldte må ikke påbegyndes, før end kommunalbestyrelsens meddelelse efter stk. 3, foreligger, eller amtsrådet har truffet afgørelse efter § 8, stk. 1 og 2.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen meddeler senest 4 uger efter, at anmeldelsen er modtaget, om det anmeldte er i overensstemmelse med eventuelle regler eller forskrifter efter § 5 eller § 8, således at en tilladelse er uforuden. Er det anmeldte ikke umiddelbart tilladt efter sådanne regler eller forskrifter, videresender kommunalbestyrelsen anmeldelsen til amtsrådet og underretter grundejeren herom.

§ 8. Amtsrådet kan i område 3 meddele tilladelse med vilkår om nødvendige foranstaltninger, hvis det anmeldte, jf. § 7, vedrører anvendelse til boligformål eller tilsvarende følsom anvendelse. Amtsrådet kan ligeledes fastsætte vilkår, som er nødvendige for at muliggøre en senere offentlig indsats, hvis en bygning ønskes placeret over en grundvandstruende forurening, eller et areal med væsentligt forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer. I andre tilfælde meddeler amtsrådet, at tilladelse er uforuden. Amtsrådet kan fastsætte vilkår om afgivelse af en redegørelse for projektet, når dette er afsluttet.

Stk. 2. Forinden afgørelse træffes efter stk. 1, kan amtsrådet stille krav om, at grundejeren for egen regning udfører nødvendige forureningsundersøgelser eller på anden måde dokumenterer, at det anmeldte arbejde er miljømæssigt forsvarligt.

Stk. 3. Amtsrådet kan ændre de fastsatte vilkår, hvis der i forbindelse med det anmeldte bygge- og anlægsarbejde konstateres yderligere forurening.

Stk. 4. En tilladelse bortfalder, hvis det af tilladelsen omfattede ikke er påbegyndt inden 1 år efter tilladelsens dato.

Stk. 5. Amtsrådet kan fastsætte lokale forskrifter vedrørende bygge- og anlægsarbejder i område 3.

§ 9. Vilkår fastsat efter § 8, stk. 1 og stk. 3, er bindende for den til enhver tid værende grundejer eller bruger af ejendommen.

Stk. 2. Amtsrådet lader vilkår der er af en vis varighed eller har en længerevarende interesse, tinglyse på ejendommen for adressatens regning. Der er udpantningsret for myndighedernes udgifter til tinglysning.

§ 10. Hvis en grundejer eller en bygherre ikke gennemfører et påbegyndt projekt, der er anmeldt efter § 7, eller ikke afslutter en påbegyndt oprensning, som grundejeren eller bygherren selv har iværksat, kan amtsrådet fastsætte en frist for færdiggørelse af arbejdet. Hvis fristen overskrides, kan amtsrådet meddele påbud om, at grunden bringes i en miljøtilstand, der ikke er ringere end tilstanden før påbegyndelsen af arbejderne.

Stk. 2. Amtsrådet skal, såfremt en grundejer eller en bygherre fremsætter anmodning herom efter at have afsluttet et projekt eller en oprensning, udfærdige en erklæring, som indeholder en beskrivelse af den gennemførte oprensning og arealets kortlægningsmæssige status, samt oplysning om, hvorvidt amtsrådet har ført tilsyn med oprensningen.

Stk. 3. Amtsrådet kan meddele tilsvarende påbud som nævnt i stk. 1, såfremt en grundejer eller bygherre forringer miljøtilstanden i forbindelse med anlægs- eller jordarbejder.

Stk. 4. Amtsrådets afgørelse efter stk. 1-3, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Kortlægningsprocedure og revision af kortlægningen

§ 11. Et udkast til kortlægning skal offentliggøres med adgang for offentligheden til at fremkomme med indsigelser.

Stk. 2. Samtidig med offentliggørelsen af udkastet skal amtsrådet give skriftlig underretning herom til ejere af ejendomme, som kortlægges i område 3.

§ 12. Når kortlægningen er afsluttet, underretter kommunalbestyrelsen ejere af ejendomme, som kortlægges i område 3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal indføre kortlægningen i et matrikelbaseret register samt løbende opdatere registret. Kommunalbestyrelsen underretter ejere af ejendomme i område 2 mindst 1 gang årligt, hvis der er sket ændringer i de registrerede oplysninger om ejendommen.

Stk. 3. Underretningen til grundejerne skal for kortlagte ejendomme, der anvendes til helårsbeboelse, tillige indeholde oplysninger om mulighederne for oprensning efter kapitel 4.

§ 13. Revisioner af kortlægningen, jf. § 14, der indeholder større ændringer eller omfatter større områder, offentliggøres efter reglerne i § 11.

Stk. 2. Ved revisioner, der kun omfatter enkelte ejendomme, fremsender amtsrådet udkastet til den reviderede kortlægning til de berørte grundejere, som skal have lejlighed til at udtale sig inden for en nærmere fastsat frist.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen underretter om den reviderede kortlægning som nævnt i § 12.

§ 14. Kortlægningen skal revideres løbende i takt med, at amtsrådet får nye oplysninger om de kortlagte områder.

Stk. 2. Hvis grundejeren fremsender nye oplysninger om forureningstilstanden på ejendommen, skal amtsrådet på grundejerens begæring træffe afgørelse, om kortlægningen skal ændres for den pågældende ejendom.

Bemyndigelser m.v.

§ 15. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om adgangen til at meddele påbud og forbud efter § 5, stk. 1 og 3.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om adgangen til at fastsætte vilkår, som nævnt i § 8, stk. 1.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om indholdet af lokale forskrifter efter § 5, stk. 1 og § 8, stk. 5, og om offentliggørelse heraf.

Stk. 4. Forskrifter efter § 5 og § 8, skal indeholde en dispensationsadgang for grundejeren, såfremt grundejeren dokumenterer, at der ikke er behov for de pålagte foranstaltninger.

Stk. 5. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om bygge- og anlægsarbejder herunder regler om, at anmeldepligten ikke omfatter mindre bygge- og anlægsarbejder, og om anvendelsen af forureningskortlagte arealer, jf. § 4 - 10.

§ 16. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om tidsfrister og procedurer for forureningskortlægningen, og om myndighedernes pligt til at underrette vurderingsmyndighederne.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om indhold, grundlag og kriterier for områdeinddelingen. Ministeren kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for kortlægningen.

§ 17. Miljø- og energiministeren kan, efter forhandling med skatteministeren og boligministeren, fastsætte nærmere regler om registrering af kortlægningen, herunder om oprettelse og førelse af et register, samt om udlevering af oplysninger fra registeret og om gebyr herfor.

Kapitel 3.

Den offentlige indsats.

§ 18. Amtsrådet undersøger og indsamler oplysninger om jordforurening og om erfaringer i forbindelse med gennemførelse af afværgeforanstaltninger efter jordforurening.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren forestår udvikling og afprøvning af ny teknologi. Ministeren kan i den forbindelse

afholde udgifter til projekter til afværgeforanstaltninger, jf. § 21, stk. 3.

Stk. 3. Udgifterne til fremme af den i stk. 2 nævnte teknologiudvikling afholdes indenfor de beløbsrammer, der fastsættes på de årlige finanslove.

§ 19. Som led i den offentlige indsats kortlægger amtsrådet de arealer, hvor det har særlig betydning at beskytte menneskers sundhed og grundvandet. Områder med særlige drikkevandsinteresser, som udpeges i forbindelse med regionplanlægningen, indgår heri.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kortlægger de arealer, der aktuelt anvendes til boliger, institutioner samt tilsvarende følsomme anvendelser. De indsamlede oplysninger videregives til amtsrådet, jf. stk. 1.

Stk. 3. Kortlægning efter stk. 1 og 2, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 20. Amtsrådet udarbejder en plan for den offentlige indsats. Indsatsplanen revideres en gang om året.

Stk. 2. Indsatsplanen skal indeholde en oversigt over, på hvilke arealer der skal foretages undersøgelser, afværgeforanstaltninger eller oprensning. Planen skal angive en prioritering af indsatsen, og den skal indeholde en økonomisk oversigt.

Stk. 3. Indsatsplanens prioritering kan fraviges, hvis for eksempel en indsats viser sig nødvendig overfor en jordforurening, som ikke har været kendt, eller hvis omfang eller karakter forværres.

§ 21. Indsatsplanen offentliggøres efter vedtagelsen sammen med amtsrådets budget herfor for det kommende år.

Stk. 2. Indsatsplanen medfører ingen rettigheder eller pligter for grundejeren.

Stk. 3. Amtsrådet forestår gennemførelsen af indsatsplanen, og senere besluttede projekter, jf. § 20, stk. 3.

Stk. 4. Når en oprensning er gennemført, indtræder myndighederne i de rettigheder, som grundejeren måtte have over for forureneren eller tidligere ejere i anledning af forureningen i det omfang, grundejerens krav er reduceret som følge af oprensningen.

Stk. 5. Amtsrådets vedtagelse af indsatsplanen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 22. Amtsrådet underretter grundejeren og den, til hvem der kan meddeles påbud, jf. §§ 41-46, før amtet udfører undersøgelser eller iværksætter afværgeforanstaltninger.

Stk. 2. Amtsrådet underretter vurderingsmyndighederne og den lokale skatteforvaltning om oprensning eller afværgeforanstaltninger, som amtsrådet har udført på en ejendom. Amtsrådet underretter tillige skatteforvaltningen, hvorvidt amtsrådet gør krav gældende overfor forurenere, jf. § 75, herunder om kravet opgives.

§ 23. Amtsrådet kan til gennemførelse af indsatsplanen i særlige tilfælde indgå aftale om, at amtsrådet overtager en ejendom.

Stk. 2. Amtsrådet kan ligeledes til gennemførelse af foranstaltninger efter indsatsplanen til eje eller midlertidig brug ekspropriere rettigheder over fast ejendom.

Stk. 3. Amtsrådet kan vederlagsfrit overdrage en ejendom, som amtsrådet har overtaget eller eksproprieret, til kommunalbestyrelsen.

§ 24. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler for amtsrådets udarbejdelse af indsatsplanen, herunder hvilke kriterier og forudsætninger amtsrådet skal lægge til grund for prioriteringen og gennemførelsen af den offentlige indsats.

§ 25. Amtsrådet afgiver en årlig indberetning til det efter § 26 nedsatte råd om gennemførte aktiviteter og om den planlagte indsats, budgetter m.v. for de kommende år.

§ 26. Miljø- og energiministeren nedsætter et råd, Depotrådet, som følger myndighedernes administration. Rådet udarbejder en årlig redegørelse til ministeren på baggrund af amtsrådenes indberetninger efter § 25. Rådet rådgiver ministeren i generelle spørgsmål om teknologiudvikling og i forbindelse med udfærdigelse af regler i medfør af loven.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om rådets sammensætning og arbejde og om amternes indberetning efter § 25.

Kapitel 4.

Værditabsordning for boligejere m.v.

§ 27. Værditabsordningen omfatter forurenede boligejendomme, som blev anvendt til helårsbeboelse den 12. november 1992, og hvor forureningen er sket før 1. september 1993.

§ 28. Uanset bestemmelsen i § 27, omfattes følgende ejendomme ikke af værditabsordningen:

- 1) Industrijendomme og ejendomme, der er noteret som landbrugsejendomme i henhold til lov om landbrugsejendomme,

samt ejendomme i landområder, der rummer skovbevoksede eller fredskovpligtige arealer i henhold til skovloven.

- 2) Etageejendomme, der anvendes til både bolig og erhverv, hvis mere end 50 pct. af etagearealet anvendes erhvervsmæssigt. Lofts- og kælderarealer samt garager indgår ikke i beregningen af etagearealet.
- 3) Ejendomme i områder, der er udlagt til sommerhus- eller kolonihavebebyggelse, medmindre ejendommen anvendes til helårsbeboelse og lovligheden heraf ikke hviler på bestemmelser i planlovens §§ 40 og 41.
- 4) Ejendomme i offentligt eje.

§ 29. Værditabsordningen omfatter grundejere, der

- 1) har erhvervet en ejendom, jf. §§ 27 og 28, i forurenede tilstand og
- 2) ved erhvervelsen hverken vidste eller burde vide, at ejendommen var forurenede.

Stk. 2. Grundejere, der har erhvervet ejendommen ved arv, hendsiden i uskiftet bo, tvangsauktion som ufyldstgjort pantkøber, eller som har overtaget ejendommen ved skilsmisse eller separation, er omfattet af værditabsordningen, hvis den tidligere ejer opfyldte betingelserne i stk. 1. Tilsvarende gælder for personer, der i mindst 2 år har haft fælles husstand med grundejeren. Tilsvarende gælder endvidere, hvis ejendommen er erhvervet ved en frivillig handel af eller ved en pantkøbers mellemkomst som led i en pantkøbers tabsbegrænsende foranstaltning.

Stk. 3. Ejere af ejendomme, der er udstykket i ejerlejligheder, er omfattet af værditabsordningen uanset bestemmelserne i stk. 1.

§ 30. Amtsrådet renser op på ejendomme, der omfattes af værditabsordningen, når grundejeren anmoder om det, jf. dog § 35. Det er en betingelse, at ejendommen ved grundejerens anmodning om oprensning fortsat anvendes til helårsbeboelse, og at forureningen har en skadelig indflydelse på mennesker eller miljø eller indebærer en fare herfor.

Stk. 2. Foranstaltninger, som amtsrådet kan meddele påbud eller forbud om efter § 5, dækkes ikke af værditabsordningen.

Stk. 3. Oprensninger gennemføres i det omfang, der er afsat bevilling hertil på de årlige finanslove.

§ 31. Det påhviler grundejeren for egen regning at dokumentere, at en ejendom, hvorom der ikke allerede foreligger dokumentation for forureningen, er omfattet af bestemmelserne i dette kapitel.

Stk. 2. Amtsrådet træffer afgørelse om, hvorvidt forureningen medfører, at ejendommen er omfattet af værditabsordningen. Amtsrådet underretter kommunalbestyrelsen om afgørelsen.

§ 32. Anmodning om oprensning efter værditabsordningen sendes til amtsrådet.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, hvilke oplysninger og hvilken dokumentation grundejeren skal fremsende med anmodningen.

Stk. 3. Amtsrådet kan indhente oplysninger fra vedkomne kommune.

§ 33. Amtsrådet træffer afgørelse om, i hvilket omfang der skal renses op efter værditabsordningen. Hvis en offentligt beko-
stet oprensning efter værditabsordningen skal iværksættes, med-
deler amtsrådet et tilsagn til grundejeren, herunder hvornår
oprensningen kan forventes påbegyndt. Retten til oprensning
efter værditabsordningen kan overdrages til senere erhververe af
ejendommen, såfremt ansøgning er indgivet inden overdragelsen.

Stk. 2. Når et tilsagn om oprensning er meddelt i henhold til
stk. 1, indtræder myndighederne i de rettigheder, som grund-
ejeren måtte have over for forurenere eller tidligere ejere i an-
ledning af forureningen i det omfang, grundejerens tab reduceres
som følge af oprensningen.

Stk. 3. Tidligst 9 måneder inden oprensningen påbegyndes,
sender amtsrådet en anmodning om indbetaling af egenbetaling,
jf §§ 36 og 37. Betalingsfristen fastsættes til ikke under 3
måneder. Hvis grundejeren ikke betaler indenfor fristen, bort-
falder grundejerens ret til oprensning efter værditabsordningen.
Amtsrådet kan under særlige omstændigheder se bort fra mindre
overskridelser af fristen.

Stk. 4. Påbegyndes oprensningen efter værditabsordningen
ikke senest til det meddelte tidspunkt, forrentes den indbetalte
egenbetaling med en rente, der svarer til Nationalbankens dis-
konto den 1. januar det pågældende år med et tillæg på 5 pct.
De tilskrevne renter udbetales, når oprensningen påbegyndes,
eller hvis grundejeren trækker begæring om oprensning tilbage.
Trækkes begæringen tilbage, frigives egenbetalingen, og grund-
ejeren kan ikke påny begære oprensning på ejendommen, med-
mindre amtsrådet under særlige omstændigheder beslutter andet.

Stk. 5. Hvis grundejeren på andet grundlag end nævnt i stk.
4 trækker sin begæring tilbage efter indbetaling af egenbetaling,
træffer amtsrådet beslutning, om oprensningen alligevel skal
gennemføres. Gennemføres oprensningen ikke, kan amtsrådet
beslutte, at egenbetalingen frigives helt eller delvis. Ved frigivel-
sen tillægges beløbet ikke renter.

Stk. 6. Skønnes en oprensning efter værditabsordningen upåkrævet, eller findes der efter en værditabsoprensning fortsat en forurening på ejendommen, udsteder amtsrådet en erklæring om, at forureningen er uden betydning for anvendelsen af grunden til helårsboligformål, jf. dog §§ 4-6.

Stk. 7. Efterlades der forurening under bestående bygninger eller ledningsanlæg, træffer amtsrådet afgørelse om, hvorvidt ejendommen fortsat skal være omfattet af et tilsagn om oprensning efter værditabsordningen, jf. dog § 30, stk. 3.

Stk. 8. Amtsrådet underretter grundejeren om den foretagne oprensning.

§ 34. Amtsrådet yder efter anmodning lån til egenbetalingen til grundejere, der har fast bopæl her i landet, og som på det tidspunkt, hvor anmodning om oprensning efter værditabsordningen indsendes, er fyldt 65 år eller får udbetalt pension efter lov om social pension eller lov om delpension eller modtager efterløn.

Stk. 2. Anmodning om lån indsendes til amtsrådet sammen med anmodning om oprensning. Tilsagn om lån meddeles af amtsrådet samtidig med et eventuelt tilsagn om oprensning.

Stk. 3. Lånene, som anvendes umiddelbart til betaling af egenbetalingen, administreres af Kongeriget Danmarks Hypotekbank og ydes i øvrigt med de nødvendige tilpasninger på de samme vilkår om sikkerhed, forrentning, forfald mv, som fastsat i lov om lån til betaling af ejendomsskatter, jf. lovbekendtgørelse nr. 576 af 28. august 1987 med senere ændringer.

§ 35. Uanset bestemmelsen i § 30 kan amtsrådet i særlige tilfælde fremsætte tilbud om offentlig overtagelse af ejendommen. Bestemmelserne i §§ 36 og 37 om egenbetaling finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Hvis grundejeren ikke inden en nærmere fastsat frist på ikke under 3 måneder accepterer, at ejendommen overtages i henhold til stk. 1, og ikke indbetaler egenbetalingen, bortfalder grundejerens rettigheder i henhold til værditabsordningen.

§ 36. Egenbetalingen udgjorde den 1. september 1993 40.000 kr. i grundbeløb pr. ejendom, dog mindst 7.000 kr. pr. lejlighed. Grundbeløbene reguleres i overensstemmelse med byggeomkostningsindekset for hovedlandeveisarbejder.

Stk. 2. Egenbetalingen nedsættes for hvert hele år, der går fra en forurening er konstateret, til egenbetalingen indbetales. For ejendomme, der før den 1. september 1993 var konstateret forurenede, regnes nedsættelsen dog i forhold til denne dato.

Stk. 3. Den årlige nedsættelse, jf. stk. 2, udgjorde den 1. september 1993 2.500 i grundbeløb, dog 5.000 kr. for ejendom-

me med 12 eller flere lejligheder. Egenbetalingen nedsættes maksimalt til 15.000 kr. henholdsvis 30.000 kr. i grundbeløb.

§ 37. Har grundejeren afholdt udgifter til nødvendige undersøgelser, jf. § 31, nedsættes egenbetalingen tilsvarende. Overstiger udgifterne til undersøgelser egenbetalingen, refunderes det overskydende beløb ikke.

§ 38. Hvis egenbetalingen overstiger de samlede udgifter til undersøgelser og oprydning i henhold til værditabsordningen, tilbagebetales det overskydende beløb, når oprydningen er gennemført.

Stk. 2. Tilbagebetalingen sker til den til enhver tid værende ejer af ejendommen, som egenbetalingen vedrører. Ved tilbagebetaling tillægges egenbetalingen et rentebeløb for perioden, fra egenbetalingen blev indbetalt, til tilbagebetaling sker, svarende til Nationalbankens diskonto det pågældende år med et tillæg på 5 pct.

Stk. 3. For grundejere, der er bevilget lån i henhold til § 34, anvendes tilbagebetalingen dog direkte til indfrielse af det bevilgede lån. Beløbet tillægges renter svarende til de påløbne renter på lånet.

§ 39. Amtsrådets afgørelser efter dette kapitel kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Kapitel 5.

Påbud til forurenere m.v.

§ 40. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om påbud efter dette kapitel for foreninger, der stammer fra ejendomme eller anlæg, i kommunen.

Stk. 2. Amtsrådet træffer dog afgørelse om påbud vedrørende foreninger, der stammer fra virksomheder, som amtet efter miljøbeskyttelsesloven fører eller førte tilsyn med på det tidspunkt, hvor foreningen eller den væsentligste del af foreningen skete. Amtsrådet træffer endvidere afgørelse om foreninger i råstofgrave.

Stk. 3. Amtsrådet træffer afgørelse vedrørende jordforurening på kommunalt drevet virksomhed. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse vedrørende jordforurening på amtskommunalt drevet virksomhed.

Foreninger, der sker den 1. oktober 1997 eller senere

§ 41. For foreninger, der sker den 1. oktober 1997 eller senere, meddeler miljømyndigheden, jf. § 40, påbud til foreneren om at fjerne en konstateret forurening og genoprette den

hidtidige tilstand eller at foretage andre afhjælpende foranstaltninger. Påbud kan meddeles uanset hvordan, forureningen er sket, jf. dog stk. 2, nr. 4.

Stk. 2. Som forurenere anses:

- 1) Den, der i erhvervsmæssigt eller offentligt øjemed drev den virksomhed eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører.
- 2) Ejere af ejendomme med forurenende olietankanlæg, der helt eller delvist anvendes til boligopvarmning, såfremt anlægget har været brugt af den pågældende ejer.
- 3) Udlejeren af fast ejendom, såfremt lejereren er forurenere som nævnt i nr. 1, og denne ikke efterkommer et påbud efter indskærpelse eller politianmeldelse.
- 4) Andre, der har forårsaget en forurening, såfremt forureningen skyldes uforsvarlig adfærd eller en adfærd, der er omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning.

Stk. 3. Påbud kan ikke meddeles, hvis der er gået 30 år eller mere fra tidspunktet for ophøret af den aktivitet eller undladelse, der forårsagede forureningen.

§ 42. Hvis en forurening kan henføres til flere forurenere, jf. § 41, kan påbud meddeles dem alle. Der kan dog ikke meddeles påbud til en forurenere, hvis det må antages, at denne kun har bidraget i ubetydeligt omfang til forureningen.

Stk. 2. Hvis miljømyndigheden konstaterer en olieforurening på en ejendom, hvorfra der erhvervsmæssigt sker eller er sket salg af olieprodukter fra tankanlæg, og forureningen må antages at være en følge af en sådan virksomhed, kan påbud meddeles til såvel olieselskabet som den driftsansvarlige for anlægget. Påbud kan dog ikke meddeles den, der godtgør, at forureningen ikke skyldes denne.

§ 43. Påbud til en udlejer, jf. § 41, stk. 2, nr. 4, kan kun meddeles, hvis lejeaftalen indgås eller fornys den 1. oktober 1997 eller senere, og hvis forureningen er en følge af den aktivitet, som ejendommen er udlejet til.

Stk. 2. Påbud til udlejeren kan ikke meddeles for forureninger, der sker efter det tidspunkt, udlejeren har underrettet miljømyndigheden om en konstateret forurening eller miljømyndigheden på anden måde har fået kendskab til forureningen.

§ 44. Miljømyndigheden underretter udlejeren om påbud, der forvarsles eller meddeles til lejereren.

§ 45. Miljømyndigheden kan endvidere påbyde forurenere, jf. §§ 41-43, for egen regning at give de oplysninger, som har

betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger. Forureneren kan herunder påbydes at

- 1) foretage prøveudtagning, analyser og måling af stoffer o. lign. med henblik på at klarlægge virkningerne af en sted-funden forurening, samt forureningens art og omfang, og
- 2) klarlægge, hvordan følgerne af forurening afhjælpes eller forebygges, herunder lade udarbejde et projekt herfor.

Stk. 2. Påbud efter stk. 1 kan meddeles, uanset hvordan forureningen er sket.

Forureninger, der er sket før den 1. oktober 1997

§ 46. Er forureningen sket før den 1. oktober 1997, meddeler miljømyndigheden påbud om oplysninger, undersøgelser, oprensninger eller andre afhjælpende foranstaltninger efter reglerne i eller reglerne udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven med de ændringer, der følger af bestemmelserne i denne lovs §§ 47-50.

Stk. 2. Uanset bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven, kan de i stk. 1 nævnte afgørelser påklages efter reglerne i denne lov.

Stk. 3. Er en forurening sket såvel før som efter den 1. oktober 1997, finder bestemmelserne i §§ 41-45 alene anvendelse, såfremt miljømyndigheden godtgør, at den væsentligste del af forureningen er sket efter den 1. oktober 1997.

Fælles bestemmelser

§ 47. Påbud kan meddeles, uanset om påbudsadressaten ejer den forurenede ejendom.

Stk. 2. Hvis påbudsadressaten ikke har rådighed over den forurenede ejendom, kan myndigheden meddele påbud til den, der har rådighed over ejendommen, om at tåle, at oprensningen eller andre foranstaltninger gennemføres ved påbudsadressatens foranstaltning.

Stk. 3. Påbud efter stk. 2 er bindende over for den til enhver tid værende ejer eller bruger.

§ 48. Påbud, der vedrører en virksomhed i drift, er bindende over for senere driftsherrer. Det samme gælder påbud, der blot er forvarslet, jf. § 56.

Stk. 2. Er der på erhvervelsestidspunktet meddelt eller forvarslet påbud om undersøgelser m.v. efter § 45 i denne lov eller efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven, kan påbud om yderligere foranstaltninger meddeles en senere driftsherre.

Stk. 3. Påbud kan meddeles en senere erhverver af en forurennet ejendom, såfremt:

- 1) påbud til en forurener, jf. § 41, stk. 2, nr. 1-3 var meddelt eller forvarslet før erhvervelsen, men ikke efterkommes uanset indskærpelse eller politianmeldelse,
- 2) erhververen på erhvervelsestidspunktet vidste eller burde vide, at påbud var meddelt eller forvarslet, og
- 3) erhvervelsen sker fra en, der selv var eller kunne blive forpligtet til at efterkomme påbuddet.

Stk. 4. Påbud efter stk. 3, kan kun meddeles, såfremt det af et meddelt eller forvarslet påbud fremgår, at dette kan gøres gældende over for senere erhververe.

§ 49. Miljømyndigheden lader påbud, der er meddelt eller forvarslet efter bestemmelserne i dette kapitel tinglyse på ejendommen for påbudsadressatens regning.

Stk. 2. Miljømyndigheden lader tinglysningen af påbud aflyse, når påbuddet er efterkommet.

Stk. 3. Der er udpantningsret for myndighedernes udgifter til tinglysning.

§ 50. Der kan ikke meddeles påbud efter dette kapitel vedrørende offentligt drevne lossepladser m.v., der er taget i brug før den 1. oktober 1974, og som ikke længere var i drift den 1. september 1990.

Forsikring.

§ 51. Ejere af ikke-erhvervsmæssige olietanke med et rumindhold på 6000 liter og derunder, der helt eller delvis anvendes til boligopvarmning, skal tegne en forsikring, der dækker udgifterne til myndighedernes krav om undersøgelser eller oprensning efter bestemmelserne i §§ 41 og 45, samt holde forsikringen i kraft. Forsikringens omfang og vilkår skal mindst svare til, hvad der i almindelighed er opnåeligt på forsikringsmarkedet.

Stk. 2. Forsikringen skal dække udgifter som nævnt i stk. 1 på indtil 2 mio. kroner for de skader, der forvoldes inden for hvert kalenderår.

Stk. 3. Det i stk. 2 nævnte beløb reguleres hvert år pr. 1. januar med satsreguleringsprocenten, jf. lov om en satsreguleringsprocent.

Stk. 4. Staten, et amt eller en kommune er undtaget fra forsikringspligten.

Stk. 5. Et forsikringsselskab kan ikke bringe forsikringen til ophør på grund af manglende betaling af præmie.

Stk. 6. Selskabet har udpantningsret for præmier med påløbne renter og andre omkostninger. Selskabet har endvidere pan-

teret for ydelser i den forsikrede ejendom efter ejendomsskat til stat og kommune i 1 år fra forfaldstid.

Kapitel 6

Bortskaffelse og anvendelse af jord.

§ 52. Den, der forestår opgravning af jord med henblik på at flytte jorden udenfor den pågældende ejendom, skal forinden indgive anmeldelse til kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen meddeler senest 14 dage efter, at anmeldelsen er modtaget, om det anmeldte kan foretages i overensstemmelse med regler fastsat efter § 53, stk. 2, om anvendelse og bortskaffelse af jord. Er det anmeldte ikke i overensstemmelse med sådanne regler, finder miljøbeskyttelsesloven eller regler fastsat efter miljøbeskyttelsesloven anvendelse ved bortskaffelsen af jorden.

Stk. 3. Efter udløbet af den i stk. 2, nævnte frist, må jorden flyttes i overensstemmelse med de oplysninger, som anmeldelsen indeholder, medmindre kommunalbestyrelsen har meddelt andet.

§ 53. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om anmeldeordningen efter § 52, herunder regler om en følgeseddelordning.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om anvendelse af jord til bestemte formål, herunder regler om - kriterier og grænseværdier.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, at grundejere i visse forureningskortlagte områder skal analysere jorden, inden den bortskaffes.

Stk. 4. Regler fastsat efter stk. 3 skal indeholde adgang for grundejeren til at dokumentere, at der ikke er behov for de pålagte foranstaltninger.

§ 54. Tilførsel af jord til råstofgrave i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser er ikke tilladt.

Stk. 2. Amtsrådet træffer afgørelse om, hvornår igangværende råstofgrave omfattes af forbuddet efter stk. 1.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om tilførsel af jord til andre råstofgrave, herunder regler om kontrol og krav om analyser på anmelderens regning.

Kapitel 7.

Administrative bestemmelser.

Afgørelser

§ 55. Afgørelser efter denne lov meddeles skriftligt til adressaten. Afgørelser der kan påklages, meddeles tillige klageberetti-

gede personer og myndigheder, jf. § 84, og de myndigheder der i øvrigt har været inddraget i sagens behandling.

Stk. 2. Underretning til de personer, der er nævnt i § 84, stk. 1, nr. 2, kan ske ved offentlig annoncering.

Stk. 3. Påbud og forbud kan meddeles mundtligt, når der er fare for sundheden eller øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge væsentlig miljøskade. En mundtlig afgørelse skal snarest meddeles skriftligt.

§ 56. Inden der træffes afgørelse om påbud eller forbud skal adressaten skriftligt underrettes om sagen og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter forvaltningsloven. Adressaten bør i samme forbindelse opfordres til at bidrage med oplysninger, der kan belyse omkostninger, fordele og ulemper ved beslutningen.

Stk. 2. Underretning efter stk. 1, kan undlades, hvis en øjeblikkelig afgørelse er nødvendig, eller hvis underretning må anses for åbenbart unødvendig.

§ 57. Afgørelser, der kan påklages, jf. § 79, skal oplyse datoen for klagefristens udløb og i øvrigt indeholde oplysning om, at

- 1) afgørelsen kan påklages skriftligt til miljø- og energiministeren ,
- 2) klage skal indgives til den myndighed, der har truffet afgørelsen, og
- 3) klage skal være indgivet inden klagefristens udløb.

§ 58. Påbud og forbud skal indeholde en frist for afgørelsens efterkommelse. Når der foreligger særlige forhold, kan det dog bestemmes, at påbud og forbud skal efterkommes straks.

Stk. 2. Når særlige grunde taler for det, kan miljømyndigheden bestemme, at klager over påbud og forbud ikke skal have opsættende virkning.

Adgang til ejendom

§ 59. Miljømyndighederne har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter samt transportmidler for at udøve de beføjelser, der er tillagt dem i medfør af denne lov. Tilsvarende gælder de personer, der af disse myndigheder er bemyndiget hertil samt vedkommende embedslæge.

Stk. 2. Politiet yder myndighederne bistand ved udøvelse af beføjelserne efter stk. 1. Justitsministeren kan efter forhandling med miljø- og energiministeren fastsætte nærmere regler herom.

§ 60. Amtsrådet eller kommunalbestyrelsen kan uden ekspropriation, jf. dog § 78, foretage opmålinger, nivellementer, pejlinger, boringer og andre tekniske forarbejder samt undersøgelser, der er nødvendige for bedømmelsen af, om der skal udføres foranstaltninger efter loven. Det samme gælder, når det skønnes nødvendigt at foretage afværgeforanstaltninger og oprensninger.

Bemyndigelser m.v.

§ 61. Miljø- og energiministeren kan bemyndige en under ministeriet oprettet styrelse eller tilsvarende institution til at udøve de beføjelser, der i denne lov er tillagt ministeren.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om adgangen til at påklage afgørelser, der er truffet i henhold til bemyndigelse efter stk. 1, herunder at afgørelserne ikke skal kunne indbringes for ministeren.

§ 62. Kommunalbestyrelsen kan bemyndige en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed til at udøve de beføjelser, som er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven.

§ 63. Miljø- og energiministeren kan pålægge amtsrådene eller kommunalbestyrelserne at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende jordforurening op til behandling og beslutning.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan endvidere pålægge amtsråd og kommunalbestyrelser at tilvejebringe oplysninger til brug for vurdering af forhold, der reguleres efter denne lov indenfor den enkelte kommunes eller det enkelte amts område. Oplysningerne kan forlanges afgivet i en bestemt form.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om, at amtsrådene og kommunalbestyrelserne skal indsende indberetninger om deres kortlægnings- og tilsynsvirksomhed, herunder om resultaterne af målinger og undersøgelser. Miljø- og energiministeren kan endvidere fastsætte regler om, at indberetningerne skal ske i en bestemt form.

Stk. 4. Kommunalbestyrelserne skal efter anmodning give amtsrådene alle oplysninger, der er af betydning for bedømmelsen af forhold, der reguleres efter denne lov indenfor den enkelte kommunes område.

§ 64. Godkendelse, tilladelse, planudarbejdelse og dispensation i henhold til Miljø- og Energiministeriets øvrige lovgivning er uforholdsmæssig i forbindelse med udførelse af undersøgelser og afværgeforanstaltninger efter kapitel 3 til 5. Bestemmelserne i

miljøbeskyttelsesloven finder dog fortsat anvendelse på bortskaffelsen af jord.

Stk. 2. Hvis et projekt til afværgeforanstaltninger indebærer, at oppumpet forurennet grundvand skal udledes i vandløb, søer eller havet, skal amtsrådet offentliggøre et projektforslag, således at der gives offentligheden adgang til at afgive indsigelser imod forslaget indenfor en frist af 4 uger.

§ 65. I Københavns og Frederiksberg Kommuner udøver kommunalbestyrelsen de opgaver, som loven henlægger til amtsrådet, eller som henlægges til amtsrådet i henhold til regler udstedt efter loven.

§ 66. Miljø- og energiministeren kan efter aftale med Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg kommuner, med henblik på at fjerne eller begrænse virkningerne fra indtruffet jordforurening indgå aftaler i samme omfang og efter samme fremgangsmåde og på samme betingelser som nævnt i miljøbeskyttelseslovens § 10, herunder fastsætte tilsvarende krav for virksomheder, der ikke er omfattet af aftalen.

Kapitel 8.

Tilsyn og håndhævelse

§ 67. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at

- 1) loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes,
- 2) påbud og forbud samt vilkår heri meddelt af kommunalbestyrelsen efterkommes, samt
- 3) påbud og forbud, meddelt af amtsrådet efter § 5, stk. 1 og 3.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal underrette det stedlige arbejdstilsyn, hvis kommunalbestyrelsen konstaterer indeklima-problemer på en erhvervsejendom som følge af jordforurening.

§ 68. Amtsrådet fører tilsyn med og overvåger udviklingen i forureningstilstanden i jorden.

Stk. 2. Amtsrådet forestår opsporing af forureningskilder i samarbejde med kommunalbestyrelsen, når der er konstateret en forurening af grundvandet.

Stk. 3. Amtsrådet påser, at

- 1) vilkår fastsat af amtsrådet i forbindelse med tilladelser og dispensationer, herunder i medfør af generelle regler, overholdes.
- 2) påbud og forbud meddelt af amtsrådet efterkommes, jf. dog § 67, nr. 3).

§ 69. Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre det har underordnet betydning.

Stk. 2. Hvis flytning af jord er sket i strid med reglerne i kapitel 6, skal kommunalbestyrelsen i den kommune, hvortil jorden er bortskaffet, foranledige forholdet lovliggjort.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan undlade at behandle forhold, som den anser for at være af underordnet betydning for miljøbeskyttelsen.

Stk. 4. Tilsynsmyndighedens afgørelse efter stk. 1-3, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 70. Tilsynsmyndigheden kan lade påbudte foranstaltninger udføre, når den fastsatte frist er udløbet.

Stk. 2. I tilfælde af overhængende alvorlig fare for sundheden og i tilfælde, hvor øjeblikkelige indgreb er påkrævet for at afværge udbredelsen af en væsentlig forurening, skal tilsynsmyndigheden foretage det nødvendige uden påbud.

Stk. 3. Tilsynsmyndighedens beslutninger efter stk. 1 og 2 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 71. Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler vedrørende tilsynsmyndighedens udøvelse af tilsynsvirk-somhed vedrørende forurenede jord.

Stk. 2. Miljø- og energiministeren kan bestemme, at tilsynet i visse tilfælde skal føres af andre myndigheder eller efter en anden fordeling end fastsat i §§ 67 og 68.

Kapitel 9.

Diverse bestemmelser

Underretning om forurening.

§ 72. Enhver, der forårsager forurening af jorden, skal straks underrette kommunalbestyrelsen herom.

Stk. 2. Enhver ejer og bruger, der konstaterer forurening af jorden, skal straks underrette kommunalbestyrelsen herom.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen underretter amtsrådet om forureningen.

§ 73. Såfremt der under bygge- eller jordarbejde konstateres en forurening af jorden, skal arbejdet standses. Forpligtelsen påhviler ejendommens ejer og den, der udfører eller lader udføre det pågældende arbejde. § 72 finder tilsvarende anvendelse, dog skal kommunalbestyrelsen tillige underrette den stedlige arbejds-tilsynsmyndighed.

Stk. 2. Arbejdet kan genoptages, når kommunalbestyrelsen eller amtsrådet efter §§ 7 - 8, har taget stilling til, om der skal fastsættes vilkår herfor.

Stk. 3. Underretning efter § 72, og efter stk. 1, i denne bestemmelse bevirker ingen indskrænkning i forurenerens pligt til at søge forureningen begrænset, og den hidtidige tilstand genoprettet, jf. kapitel 5.

§ 74. Enhver ejer eller bruger af ejendomme, skal efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet give alle oplysninger til brug for myndighedernes udførelse af opgaver efter loven eller efter de regler, der fastsættes med hjemmel i loven.

Stk. 2. Oplysningspligten omfatter alle oplysninger, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger.

Krav på udgiftsdækning og erstatning mv.

§ 75. Amtsrådet eller kommunalbestyrelsen kan kræve afholdte udgifter til undersøgelser, oprensninger, andre afværgeforanstaltninger, opkøb eller erstatninger, dækket af den, der er eller kunne være adressat for et påbud, jf. dog § 78, stk. 6.

Stk. 2. Amtsrådets eller kommunalbestyrelsens beslutning efter stk. 1, om at kræve afholdte udgifter dækket, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed. Dog kan spørgsmål om, hvem kravet kan rettes mod, påklages, når der ikke forudgående er meddelt påbud.

Stk. 3. Der er udpantningsret for de i stk. 1 nævnte udgifter.

§ 76. Loven begrænser ikke myndighedernes adgang til erstatning efter almindelige regler om erstatning i eller udenfor kontrakt eller i medfør af regler, som er fastsat i anden lovgivning.

§ 77. Ved fastsættelsen af erstatning for en ekspropriation eller en aftale om opkøb efter § 23 og § 35 skal ejendommens værdi beregnes uden hensyn til den værdinedsættelse, der skyldes forureningsfare fra den forurenede ejendom, når den, overfor hvem ekspropriationen gennemføres, var i god tro ved erhvervelsen af ejendommen. Er eller kunne grundejeren være adressat for et påbud efter kapitel 5, beregnes ejendommens værdi under hensyn til forureningen.

Stk. 2. I mangel af enighed om ejendommens værdi indbringer amtsrådet spørgsmålet for de taksationsmyndigheder, der er nedsat efter lov om offentlige veje.

Stk. 3. Overtagelsessummen udbetales til panthaverne i prioritetsrækkefølge, og resterende beløb udbetales til grundejeren.

§ 78. Grundejeren eller brugeren af en ejendom har krav på erstatning for skader, der opstår i forbindelse med foranstaltninger efter § 60. Det gælder dog ikke, hvis denne kunne være mødt med et påbud efter denne lov, eller der er tale om ubebyggede arealer, som tilhører det offentlige. I mangel af enighed om erstatningsfastsættelsen, indbringes spørgsmålet for taksationsmyndighederne som nævnt i § 77.

Stk. 2. Grundejeren eller brugeren af en ejendom har krav på erstatning fra den forurener, der efter påbud, jf. § 47 skal foretage oprensning eller andre foranstaltninger på dennes grund, for de skader, der opstår i forbindelse med de påbudte foranstaltninger.

Stk. 3. Grundejeren eller brugeren har endvidere krav på erstatning fra miljømyndigheden for afledede tab i anledning af foranstaltningerne efter stk. 1 og 2.

Stk. 4. I mangel af enighed om erstatningsfastsættelsen, eller ved manglende betaling af erstatning efter stk. 2, kan grundejeren eller brugeren af en ejendom gøre et erstatningskrav gældende overfor miljømyndigheden.

Stk. 5. I mangel af enighed om erstatningsudmålingen for krav, som miljømyndigheden i henhold til stk. 3 og 4 skal erstatte, indbringer miljømyndigheden spørgsmålet for taksationsmyndighederne som nævnt i § 77.

Stk. 6. Miljømyndigheden kan kræve sine udgifter efter stk. 1 og 4, dækket af den, der er eller kunne være adressat for et påbud. Det samme gælder erstatningskrav efter stk. 3, såfremt forureningen skyldes en adfærd fra forurenerens side, der enten var uforsvarlig eller omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning. Kravet omfatter eventuelle udgifter til sagsomkostninger.

Kapitel 10.

Klage og søgsmål

Klage

§ 79. Kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser efter loven eller regler udstedt i medfør af denne lov kan påklages til Miljø- og energiministeren, medmindre andet fremgår af lovens øvrige bestemmelser.

§ 80. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser, der er af mindre betydning, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

§ 81. En klage har opsættende virkning for et påbud eller forbud, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet.

Stk. 2. Når der efter § 58 er truffet afgørelse om, at påbud eller forbud skal efterkommes straks, skal påbudet eller forbudet efterkommes, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet.

Stk. 3. En klage over en tilladelse efter § 8, har ikke opsættende virkning, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet.

Stk. 4. Bestemmelsen i stk. 3 indebærer ingen begrænsninger i klagemyndighedens adgang til at ændre eller ophæve en påklaget tilladelse.

§ 82. En klage over en ekspropriationsbeslutning har opsættende virkning, medmindre klagemyndigheden bestemmer andet.

§ 83. Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen.

Stk. 2. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

Stk. 3. Klage indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Myndigheden sender umiddelbart efter klagefristens udløb klagen til ministeren ledsaget af den påklagede afgørelse eller beslutning og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse.

§ 84. Kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser kan påklages af:

- 1) afgørelsens adressat
- 2) enhver, der har en individuel interesse i sagens udfald.
- 3) embedslægeinstitutionen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan påklage amtsrådets afgørelser, og amtsrådet kan påklage kommunalbestyrelsens afgørelser.

Stk. 3. Miljø- og energiministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser efter loven kan påklages af bestemte myndigheder i andre lande.

Miljøklagenævnet

§ 85. Miljøklagenævnet er klagemyndighed for større eller principielle afgørelser efter § 5, stk. 3, § 8, og kapitel 5, truffet af ministeren eller af en styrelse efter bemyndigelse.

Stk. 2. Miljøklagenævnet afgør selv spørgsmål vedrørende nævnets kompetence.

Stk. 3. Om Miljøklagenævnets sammensætning og virke gælder reglerne i miljøbeskyttelsesloven

§ 86. Klage sendes til Miljøklagenævnet.

Stk. 2. Klage kan indgives af den, der er klageberettiget efter reglerne i § 84 samt af den myndighed, der har truffet afgørelsen i 1. instans.

Stk. 3. Bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens §§ 104-106 og § 107, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

§ 87. For klagefristen gælder reglerne i § 83, stk. 1 og 2.

Stk. 2. En klage over et påbud eller forbud har opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet, jf. dog § 58, stk. 2.

§ 88. Miljøklagenævnet kan tilvejebringe oplysninger og foretage besigtigelse i overensstemmelse med reglerne i § 45 og § 59.

Søgsmål

§ 89. Søgsmål til prøvelse af afgørelser efter loven eller de regler, der fastsættes efter loven, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen eller beslutningen offentligt bekendtgjort, regnes søgsmålsfristen dog altid fra bekendtgørelsen.

Stk. 2. Spørgsmål, der kan prøves af taksationsmyndighederne, kan ikke indbringes for domstolene, før Overtaksationskommissionens afgørelse foreligger.

Stk. 3. Søgsmål om ekspropriation efter denne lov anlægges ved den landsret, under hvilken ejendommen er beliggende.

Kapitel 11

Straf

§ 90. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning straffes med bøde den, der

- 1) undlader at efterkomme påbud eller forbud efter loven,
- 2) undlader at indgive anmeldelse efter § 7 og § 52,
- 3) påbegynder anmeldte arbejder i strid med § 7, stk. 2, og § 52, stk. 1,
- 4) tilsidesætter vilkår knyttet til en tilladelse eller dispensation efter loven,
- 5) undlader at videregive oplysninger til lejerne efter § 6, stk. 3,
- 6) overtræder § 51 eller § 54,
- 7) undlader at afgive oplysninger eller efterkomme myndighedernes påbud om at foretage undersøgelser efter § 45, at give underretning som nævnt i § 72, ved konstateret forurening at standse arbejdet som nævnt i § 73 eller at afgive oplysninger som nævnt i § 74,
- 8) modvirker adgangen til en ejendom i strid med § 59,
- 9) undlader at efterkomme krav fastsat efter § 66, eller

10) forsætligt borttager, forvansker eller beskadiger afmærkninger, som foretages i forbindelse med arbejder og undersøgelser efter loven.

Stk. 2. Straffen kan stige til hæfte eller fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er sket yderligere skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor, eller at der er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Stk. 3. I regler og forskrifter, der udstedes i medfør af denne lov kan der fastsættes straf af bøde og under skærpende omstændigheder hæfte eller fængsel i indtil 2 år under tilsvarende omstændigheder som anført i stk. 2.

Stk. 4. For overtrædelse, der begås af aktieselskaber, andelselskaber eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar. Er overtrædelsen begået af staten, en amtskommune, en kommune eller et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, kan disse pålægges bødeansvar.

Stk. 5. Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved overtrædelsen, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel, jf. dog stk. 2.

Stk. 6. Ved overtrædelser af krav fastsat efter § 66, jf. § 90, stk. 1, nr. 10, skal der ved udmåling af bøder, herunder tillægsbøder, tages hensyn til størrelsen af den bod, der måtte være fastlagt på det pågældende område i medfør af § 66.

Stk. 7. Forældelsesfristen for strafansvaret er 5 år.

§ 91. Ransagning i sager om overtrædelse af bestemmelserne i denne lov kan ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler om ransagning i sager, som efter loven kan medføre frihedsstraf.

Kapitel 12.

Ikrafttrædelses og overgangsbestemmelser

§ 92. Loven træder i kraft den 1. oktober 1997.

§ 93. Ved lovens ikrafttræden ophæves:

- 1) lov nr. 420 af 13. juni 1990 om affaldsdepoter, og
- 2) lov nr. 214 af 28. april 1993 om en værditabsordning for boligejere m.v.

Stk. 2. I lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 869 af 15.

november 1995, affattes § 17A, stk. 2, 2. pkt. således:

" Det samme gælder renter af lån ydet efter § 34 i lov om forurennet jord."

Stk. 3. I lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom (ejendomsavancebeskatningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 596 af 10. juli 1995, affattes § 11, 3. pkt., således: "Fortjeneste indvundet ved afhændelse efter § 35 i lov om forurennet jord, medregnes heller ikke".

Stk. 4. I lov om stempelafgift, jf. lovbekendtgørelse nr. 741 af 4. september 1995, affattes § 86, stk. 2, således: "Stk. 2. Dokumenter, der udstedes til sikkerhed overfor amtet efter § 34 i lov om forurennet jord, er stempelfri."

§ 94. Afgørelser og forlig truffet efter de i § 93, stk. 1, nævnte love eller efter regler udstedt efter de i § 93, stk. 1, nævnte love, bevarer deres gyldighed, indtil der efter denne lov eller efter regler udstedt efter denne lov træffes ny afgørelse eller bestemmes andet. Overtrædelser af sådanne afgørelser straffes efter de hidtil gældende regler.

Stk. 2. Afgørelser truffet efter miljøbeskyttelsesloven eller efter regler udstedt efter miljøbeskyttelsesloven om påbud og forbud, samt vilkår knyttet til tilladelser eller godkendelser, som angår forurennet jord før denne lovs ikrafttræden, opretholdes. Overtrædelse af reglerne straffes efter de hidtil gældende regler.

Stk. 3. Beslutning om tilbagebetaling af egenbetalingen efter værditabsloven afgøres efter de regler, der var gældende, da begæring om oprydning blev indgivet.

Stk. 4. De registrerede affaldsdepoter efter affaldsdepotloven er omfattet af reglerne for område 3, jf. §§4-10, indtil amtsrådet har gennemført en kortlægning efter bestemmelserne i kapitel 3. Tinglysningen af affaldsdepoterne aflyses først, når kortlægningen efter kapitel 3 er gennemført.

Stk. 5. Afgørelser, der er truffet før denne lovs ikrafttræden, kan påklages efter de hidtil gældende regler.

§ 95. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som landsdelenes særlige forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Sigtet med lovforslaget

Det foreliggende lovforslag skal sammen med det samtidig fremsatte forslag til ændring af lov om miljøbeskyttelse ses som miljø- og energiministerens forslag til en sammenhængende og styrket lovgivning vedrørende forurenede jord.

Lovforslaget betyder, at der nu tilvejebringes en sammenhængende regulering til bekæmpelse af jordforureningsproblemerne, der indbefatter alle former for jordforurening, uanset dennes karakter og tilblivelse. Det betyder samtidig, at der skabes klarere regler om til hvem, der kan påbydes at foretage en oprensning

Jordforureningens omfang er betydelig og en ny strategi for den offentlige indsats kan ikke alene tage udgangspunkt i konkrete afværgeforanstaltninger på enkeltgrunde. Strategien må bredes ud til at sikre befolkningen generelt i de forurenede områder samt sikre den fremtidige vandforsyning. Det offentliges indsats, som hidtil i ikke ubetydelig grad har drejet sig om undersøgelser af muligt forurenede grunde med efterfølgende registreringsbeslutninger og i visse tilfælde oprensning, skal således i fremtiden i højere grad målrettes til at gennemføre en hurtig beskyttelse af mennesker og miljø.

Forslaget åbner mulighed for, at miljømyndighederne i højere grad kan foretage en samlet prioritering og koordinering af indsatsen overfor jordforurening.

Indsatsen over for jordforureninger skal fremover rettes mod at forhindre fremtidig jordforurening, at overvåge den forurening der sker, at hindre spredning af jordforurening, der giver yderligere miljøproblemer og at gennemføre en hurtig, målrettet og effektiv adskillelse af mennesker og grundvand fra eksisterende forurening.

Et vigtigt redskab i myndighedernes indsats er lovforslagets forslag om en amtskommunal kortlægning af alle typer af forurenede og muligt forurenede områder, der skal vurderes i forhold til den viden miljømyndighederne har om de særlige sårbare områder. Kortlægningen skal som udgangspunkt baseres på myndighedernes eksisterende viden på området, således at indsatsen i højere grad kan koncentreres om egentlige miljøforbedringer.

Den generelle beskyttelse af befolkningen gennemføres ved en bred vifte af virkemidler, der omfatter bl.a. information, anbefalinger og generelle retningslinjer. Formålet er primært at sikre, at befolkningen har

tilstrækkelig viden om forureningsforholdene og om hvordan, de kan imødegå en eventuel sundhedsmæssig risiko. Er der en sådan risiko i forbindelse med den aktuelle anvendelse, er det strategien at afskære mennesker fra direkte kontakt med forureningen. Dette skal ikke nødvendigvis ske ved omfattende undersøgelse og oprensning. Forslaget åbner med støtte i kortlægningen op for, at de lokale miljømyndigheder får bedre muligheder for hurtigt at gennemføre en beskyttelse af menneskers sundhed. Det skal ske gennem dels generelle forskrifter og dels enkeltafgørelser, der sætter rammer for de handlepligter og begrænsninger i anvendelse af forurenede grunde og bygninger, og som kan tilpasses de særlige lokale forhold. Virkemidler af den karakter skal medvirke til, at den offentlige indsats ikke fordyres udover, hvad der er miljø- og sundhedsmæssigt påkrævet. Herudover forudsættes indsatsen på enkeltgrunde målrettet mod fjernelse af jord fra arealer med forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer ("hot spots") af hensyn til eventuel arealfølsom anvendelse (bolig- eller institutionsformål).

Indsatsen skal i forhold til grundvandet først og fremmest koncentreres om at forebygge forurening af områder, som i amternes regionplaner udpeges som områder med særlige drikkevandsinteresser. Der skal kun i særlige tilfælde ske en indsats udenfor disse områder. Lovforslaget og den fremtidige kommunale og amtskommunale administration heraf skal samtidig bidrage til opfyldelsen af regeringens 10-punktsplan for beskyttelse af grundvandet og drikkevandet.

Forslaget sigter herudover mod at skabe en større klarhed over retstilstanden på jordforureningsområdet ikke mindst med hensyn til miljømyndighedernes adgang til at meddele påbud om undersøgelse og oprensning af forurenede jord. Dette behov har været stadig mere synligt gennem de senere år, hvor rækkevidden af de gældende bestemmelser er draget i tvivl efter bl.a. nogle domstolsafgørelser. Lovforslaget skal derfor bidrage til, at reglerne gøres klarere og enklere med hensyn til, hvem myndighederne kan påbyde at rense op efter en forurening. Gennem forbedrede muligheder for at rette påbud mod forurenere sigter forslaget samtidig mod at øge retssikkerheden for de borgere og virksomhederne, der involveres i jordforureningssager. I dette retssikkerhedshensyn indgår bl.a., at lovforslaget som et hovedprincip ikke indeholder bestemmelser om påbud med tilbagevirkende kraft.

Endelig vil forslaget sammen med det samtidig fremsatte ændringsforslag til miljøbeskyttelsesloven forenkle reglerne om bortskaffelsen og anvendelse af såvel forurenede som uforurenede jord. Dette skal bl.a. ske i kraft af en kommunal anmeldteordning, der skal forbedre miljømyndigheders muligheder for at følge jordstrømmene ligesom forslaget dæmper op for nye forureninger som følge af jordflytninger.

2. Baggrunden for lovforslaget

Den første regulering af jordforureningsområdet kom i 1974 med miljøbeskyttelseslovens ikrafttrædelse. Man forudsatte hermed at man kunne håndtere jordforureninger og grundvandsforureninger. Erfaringerne hos tilsynsmyndighederne har imidlertid vist, at dette ikke holdt stik. Loven er heller ikke udformet med henblik på at regulere indsatsen overfor jordforureninger, hvor man ikke kunne påbyde en forurener at rydde op.

Cheminova-sagen på Harbøre Tange var en væsentlig årsag til vedtagelsen af Kemikalieaffaldsdepotloven fra 1983. Loven skabte grundlag for, at det offentlige kunne iværksætte og finansiere afværgeforanstaltninger i tilfælde, hvor der ikke var mulighed for at meddele påbud til forureneren. Kemikalieaffaldsdepotloven blev i 1990 efterfulgt af Affaldsdepotloven, der bl.a. udvidede de typer af forurenede grunde, der omfattes af reglerne om offentligt finansierede oprensning.

Affaldsdepotloven omfatter kun ældre forureninger, dvs forurening sket før 1972/74/76, hvor reguleringen af bortskaffelse af hhv olieaffald og kemikalieaffald trådte i kraft. Oprensning efter nyere forureninger forudsattes fortsat at skulle ske ved påbud efter miljøbeskyttelsesloven til den ansvarlige forurener.

Praksis viste imidlertid, at der fortsat var mange, også nyere forureninger, der måtte efterlades, fordi der ikke var hjemmel til i de enkelte sager at meddele påbud efter miljøbeskyttelsesloven. Samtidig viste det sig, at en række formueretlige, forvaltningsretlige og erstatningsretlige regler i praksis førte til yderligere begrænsninger i adgangen til at meddele påbud. Også tekniske problemer, f.eks i at aldersbestemme og identificere forureninger, har begrænset myndighedernes adgang til at kræve forurenet jord fjernet.

I 1993 blev lovgivningen styrket med en bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven, der gav myndighedene adgang til at kunne rense op på arealer udenfor den virksomhed, hvorfra forureningen hidrørte. Baggrunden var, at myndighederne i nogle tilfælde havde været afskåret fra at rense op efter en forurening, som heller ikke forureneren, pga manglende rådighed over ejendommen, kunne påbydes at fjerne. Det var en uholdbar situation, og det førte til, at miljømyndighederne ved den nye § 84 a blev tillagt ret til at rense op på sådanne "naboejendomme", når der var tale om væsentlig forurening, og hensynet til de berørte talte herfor.

Samtidig blev et helt andet problemkompleks rejst, idet registreringen eller konstateringen af forurening på ejendomme kunne medføre et værditab, selv om ejendommen senere viste sig ikke at være forurenet. Det førte til, at miljøministeren i 1991 nedsatte et udvalg, der skulle se på mulighederne for etablere en værditabsordning for ejere af forurenede

ejendomme. Udvalget afgav året efter en betænkning med dertil hørende udkast til lovforslag (Betænkning nr. 2 - Værditabsudvalgets betænkning - Miljøstyrelsen, 1992). Folketinget vedtog i 1993 Værditabsloven, som tillægger ejere af helårsboliger, der i god tro har erhvervet en ejendom, der senere viser sig at være forurenede, krav på en offentlig oprensning mod en vis egenbetaling.

Endelig vedtog Folketinget i 1994 loven om erstatning for miljøskader, der bygger på betænkningen fra Udvalget om Erstatning for Miljøskader (Betænkning nr. 1237/1992). Loven trådte i kraft i sommeren 1994 og fastsætter et objektivt erstatningsansvar for miljøskader. Loven gælder for en række virksomhedstyper, der anses for særligt forurenende eller risikofyldte, der er opført på et bilag til loven. Kun forurening, der sker som led i virksomhedens drift, er omfattet af loven.

De forskellige problemer af såvel juridisk som tidsmæssig karakter, der er forbundet med oprensning efter jordforureninger, har tilskyndet til andre oprensningsordninger. Oprensninger, som sker ved Oliebranchens Miljøpulje, er således baseret på en frivillig aftale mellem Oliebranchens Fællesrepræsentation og de kommunale organisationer og Miljø- og Energiministeriet. Formålet med aftalen er at sikre, at der bliver rensede op på forurenede grunde, hvor der tidligere har ligget benzinstationer. Oprydningerne finansieres af olieselskaberne med 4 øre pr. solgt liter benzin. Også DSB og Forsvaret har organiseret planer for oprensning efter jordforurening.

Lovgivningen om forurenede jord består således af flere dele, hvor problemerne er blevet søgt løst gennem særlige love og regler. Disse regler er blevet til uafhængigt af hinanden og har som oftest haft forskelligt formål og savnet klare hjemler til indgreb.

Retstilstanden er på trods af en række domstolsafgørelser i mange spørgsmål stadig uafklaret. Det gælder ikke mindst mulighederne for at meddele påbud efter miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i medfør af denne lov. Konsekvensen af lovgivningen har været, at det er blevet vanskeligere og mere tidskrævende at få gennemført oprydninger. Det har næppe gavnet miljøet, og det har skabt uklarhed for borgere, virksomheder og myndigheder.

Bl.a. på den baggrund nedsatte miljø- og energiministeren i 1994 et udvalg - Jordforureningsudvalget - der skulle undersøge mulighederne for en mere overskuelig og sammenhængende regulering af jordforureningsområdet. Jordforureningsudvalget afgav den 1. marts 1996 Betænkning om forurenede jord. Rapporter fra 2 underudvalg under Jordforureningsudvalget udgør selvstændige bilag til betænkningen.

Rapporten fra arbejdsgruppen "Den Juridiske Verden" beskriver og analyserer lovgivning og praksis på jordforureningsområdet. Herudover indeholder rapporten resultaterne af en undersøgelse om lovgivningen om

jordforurening i en række europæiske lande og USA. Rapporten fra underudvalget "Den Fysiske Verden" indeholder forslag til principper for prioritering af den fremtidige afværge- og oprydningsindsats. Herudover beskriver rapporten forureningernes omfang og karakter, principper for den fremtidige oprydnings- og afværgeindsats og disponering af jord og restprodukter.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Den offentlige indsats

Den offentlige indsats vil som hidtil være betinget af, at problemerne i forbindelse med jordforurening ikke alene kan løses ved påbud til forurenere. Da der med forslaget bliver en udvidet adgang for miljømyndighederne til at meddele påbud med hensyn til fremtidige forureninger, må det offentlige indsats forventes navnlig at skulle koncentreres om ældre forurening.

Der er primært 3 hovedhensyn, der skal tilgodeses gennem den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats. Det er hensynet til grundvandsressourcerne, hensynet til sundheden for de mennesker, som anvender arealerne samt hensynet til det biologiske liv i overfladevand og landøkosystemer.

Problemerne med jordforurening er omfattende og permanente, og det nødvendiggør, at den hidtidige strategi med omfattende registrerings- og undersøgelsesaktiviteter må revurderes. Der har på den baggrund været enighed i Jordforureningsudvalget om, at den offentlige indsats for fremtiden skal prioriteres og koncentreres til felter, hvor der er et særligt behov for en offentlig indsats. Affaldsdepotlovens strategi, hvorefter alle registrerede ejendomme i princippet forudsættes oprenset over en årrække, kan ikke fastholdes. Egentlige oprensninger skal målrettes til de forureninger, hvor der er en miljø- og sundhedsmæssig trussel, som i den konkrete situation kun med rimelighed kan imødegås ved hel eller delvis oprensning. Den nødvendige og hensigtsmæssige indsats vil derfor i andre tilfælde kunne bestå i eksempelvis anbefalinger om arealets udnyttelse. Sundhedsmæssige risici vil i nogle tilfælde således forsvarligt kunne imødegås ved at afskære mennesker fra direkte kontakt med forureningen. Sådanne forholdsregler vil først og fremmest kunne vise sig nødvendige på lokaliteter til bolig- og institutionsformål. I overensstemmelse med Jordforureningsudvalgets anbefalinger lægger lovforslaget op til, at indsatsen baseres på en bred vifte af virkemidler, der tilsammen skal sikre hensynet til beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed.

Som led i tilrettelæggelsen af den offentlige indsats skal amterne udarbejde en *indsatsplan* for afgrænsede områder. Grundlaget for indsatsplanen er primært den gennemførte forureningskortlægning samt

følsomhedskortlægningen, der skal udpege de aktuelle arealer med "følsom" anvendelse, eksempelvis bolig- og institutionsformål, og de særlige drikkevandsområder, der udpeges som led i regionplanlægningen.

Indsatsplanen skal for en kortere årrække prioritere undersøgelses, vejlednings- og oprensningsindsatsen på basis af de økonomiske ressourcer, som amterne afsætter til området.

Regeringens 10 punktsplan for beskyttelse af grundvand og drikkevand er udtryk for en aktuel prioritering af indsatsen. Inden for de udpegede særlige drikkevandsområder må amtet skaffe sig et overblik over forureningstruslene, og indsatsen må afpasses til det samlede problem. Grundvandstruende jordforureninger udenfor de særlige drikkevandsområder betragtes principielt som et forsyningsmæssigt problem, der kun i særlige tilfælde prioriteres.

Hvor en jordforurening først og fremmest indebærer et problem i forhold til ejendommens aktuelle anvendelse til for eksempel bolig- eller institutionsformål vil indsatsen kunne koncentreres om at overvåge og eliminere aktuel forurening, der kan true menneskers sundhed. Der vil som praktiske eksempler på afværgeforanstaltninger, udover egentlige oprensninger, kunne peges på f.eks. overdækning eller anbefaling om ikke at dyrke grøntsager. Ubebyggede arealer i centrale bydele kan også indgå i indsatsplanen, således at der sker en meget begrænset oprensning til "nærrekreativ anvendelse". Der tænkes på f.eks. overdækning med ren jord, befæstning eller tilplantning. Også arealer med forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer ("hot spots"), f.eks. nedgravede benzin- og tjæretanke, hvor der er en væsentlig risiko for, at forureningen kan sprede sig, skal kunne prioriteres på indsatsplanen.

Som hidtil vil oprydningerne skulle ske i prioriteret rækkefølge under hensyn til omfanget af den aktuelle sundheds- og miljømæssige risiko.

Da ikke alle forureninger er undersøgt eller dokumenteret, indgår det i den offentlige indsats, at der fortsat skal gennemføres tekniske undersøgelser med henblik på at identificere de forureninger, hvor der er behov for en offentlig indsats. Det offentlige undersøgelsesarbejde skal imidlertid målrettes til de potentielle oprensningsopgaver, som det offentlige skal varetage. Det betyder, at det offentliges arbejde med at opsøge forureninger også med tekniske undersøgelser i de kommende år primært vil ske i de særligt udpegede drikkevandsområder og på arealer med følsom anvendelse, eksempelvis bolig- og institutionsformål.

For at undgå, at prioriteringen låses for fast bemyndiges ministeren til at udstede bindende retningslinier for amtsrådenes prioritering af indsatsen. Herved vil det være muligt løbende at tilpasse indsatsen til de fremtidige problemer og behov på jordforureningsområdet.

I overensstemmelse med Jordforureningsudvalgets anbefaling foreslås den eksisterende værditabsordning opretholdt med det nærværende

lovforslag. Ordningen indebærer, at ejere af helårsboliger, som har erhvervet en forurenede ejendom uden kendskab til forureningen, kan begære en offentlig oprensning mod en vis egenbetaling. Oprensningerne gennemføres hurtigst muligt og i det omfang, der er bevillingsmæssig dækning. Vurderingen af nødvendigheden og omfanget af oprensning vil ske efter samme kriterier, som ved den offentlige indsats i øvrigt. Fordelen for boligejeren er dog, at han hurtigere vil kunne få gennemført en oprensning, hvis en sådan i øvrigt viser sig nødvendig. Der stilles fortsat krav om, at ejendommen skal være forurenede i en sådan grad, at det begrunder en offentlig finansierede oprensning. Dette indebærer, at det typisk vil være ejere af boligejendomme, der er kategoriseret som væsentlig forurenede ifølge amtets kortlægning (område 3), der vil kunne gøre brug af ordningen. Da lovforslagets bestemmelser om offentlig oprensning ikke stiller nærmere krav om forureningens opståen, og nu også medtager jordforurening, der eksempelvis skyldes luftforurening, foreslås værditabsordningen tilsvarende udvidet til at omfatte alle typer af forureninger. Derimod videreføres værditabslovens tidsmæssige afgrænsning, således at ordningen kun omfatter forurening, der er sket før 1. september 1993.

For at tilvejebringe et *vidensgrundlag* for en prioriteret og målrettet offentlig indsats skal myndighedene ligesom på andre områder, som luft og vand, føre tilsyn med forureningstilstanden i jorden. I forhold til tilsynet i dag skal der være tale om et mere systematisk opsøgende tilsyn, således at der sker en overvågning, der er tilpasset behovet i de enkelte områder af landet.

Myndighedene har allerede i dag en stor viden om både aktuelle og potentielt forurenede områder i form af historiske oplysninger og den kortlægning, der er gennemført efter affaldsdepotloven. Registreringsarbejdet har været tilrettelagt med baggrund i affaldsdepotlovens sigte, og har derfor koncentreret sig om at lokalisere og dokumentere nærmere afgrænsede jordforureninger. Selv om der også er gennemført andre undersøgelser, er der således ikke på samme måde opbygget en systematisk indsamlet viden om det generelle jordforureningsniveau, herunder forurening forårsaget af andre (diffuse) kilder, typisk luftforurening. Opgaven med at tilvejebringe denne viden foreslås varetaget af amterne, der i kraft af affaldsdepotarbejdet har oparbejdet en generel viden om jordforureningsproblemerne i amtet. Opgaven med at koordinere udviklingen og afprøvningen af ny teknologi foreslås henlagt til miljø- og energiministeren (Miljøstyrelsen efter delegation).

3.2 Kortlægning

Efter den gældende lov om affaldsdepoter skal der ske en registrering af forurenede ejendomme med henblik på en eventuel offentlig undersøgelses- og afværgeindsats. Der skal i forbindelse med registreringen

tilvejebringes en høj grad af sikkerhed for, at ejendommen faktisk er forurenet, typisk egentlige undersøgelser og analyser af jord. Som grundlag for registreringsarbejdet har amterne gennemført en kortlægning af ejendomme, som enten er eller formodes at kunne være forurenede. - Dette system har samlet set været administrativt meget ressourcekrævende og har i nogen grad hæmmet en egentlig oprydningsindsats. Grundejeren har dog samtidig være sikret mod værditab, som ikke følger af den faktiske forureningstilstand på ejendommen

Jordforureningsudvalget har efter en samlet afvejning foreslået, at der gennemføres en forureningskortlægning, der hviler på miljømyndighedens aktuelle viden. Kortlægningssystemet skal bygge på den til enhver tid værende viden hos miljømyndigheden. Kun på denne måde kan borgere og myndigheder løbende agere hensigtsmæssigt og dermed afskære mennesker fra forurening og undgå spredning af forureningerne. Ejendomsmarkedets reaktioner vil være funderet på systematiske myndighedsoplysninger, og kortlægningen skal være offentlig tilgængelig. Det foreslåede kortlægningssystem vil omfatte langt større områder end i dag, men vil til gengæld give et mere fuldstændigt og nuanceret billede af forureningstilstanden i landet. Dette, sammenholdt med den generelle, intensiverede vejledningsindsats skønnes at kunne medføre, at værditabet vil blive mindre i forhold til i dag. Jordforureningsudvalget bemærker i betænkningen, at dette skøn imidlertid er behæftet med stor usikkerhed.

I tilknytning til forureningskortlægningen foreslås gennemført en følsomhedskortlægning. Følsomhedskortlægningen består dels i en udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, dels af arealer med aktuel "følsom" arealanvendelse, dvs arealer, der i dag anvendes til bolig- og institutionsformål eller lignende.

Kortlægningerne skal anvendes som grundlag for tilrettelæggelse af den offentlige oprensningsindsats, som beskrevet i afsnit 3.1, for vejledning af grundejerne og som grundlag for fastsættelse af generelle regler og konkrete afgørelser for at sikre, at den nuværende anvendelse af arealer sker på en miljømæssig forsvarlig måde. Endvidere skal kortlægningen medvirke til at sikre hensynet til sundhed og miljø ved byggeri og ændret anvendelse af forurenede arealer og til styring af jordstrømme, således at der ikke ved jordflytninger skabes nye miljøproblemer.

Forureningskortlægningen skal i princippet omfatte alle forureninger, uanset hvordan og hvornår disse er opstået. Arealer, der er forurenede som følge af trafikbelastning eller anden luftbåren forurening, ligesom nyere forureninger, der ikke hidtil har været systematisk kortlagt, foreslås omfattet.

Det foreslås, at der knyttes visse retsvirkninger af forureningskortlægningen, der skal være differentieret, afhængig af den risiko, som forureningen skønnes at indebære. Det foreslås, at forureningskortlægningen

omfatter tre områdetyper; Område 3 som er væsentligt forurenet, område 2 som er lettere forurenet samt område 1, der er restområdet, der formodes ikke at være forurenet. Inddelingen i områder sker på baggrund af myndighedens konkrete viden eller formodning på baggrund af de aktuelle oplysninger om områdets forureningstilstand. Udgangspunktet er, at grundejeren som hidtil kan fortsætte sin hidtidige, lovlige anvendelse af arealerne.

I de væsentligt forurenede områder foreslås der dog åbnet mulighed for visse, begrænsede indgreb over for grundejeren. Formålet er at sikre, at der hurtigt kan etableres den forudsatte beskyttelse af menneskers sundhed, suppleret med den offentlige oprensningsindsats, der måtte være påkrævet i forhold til den nuværende arealanvendelse. Det drejer sig dels om krav om eksempelvis græs eller flisebelægning på bar jord, fast bund i sandkasser m.v. og om forbud mod for eksempel længere varende ophold i kældre med indeklimateproblemer. Er der egentlige indeklimateproblemer i selve boligen som følge af jordforurening, skal dette fortsat løses af miljømyndighederne.

Lovforslaget fastholder den hidtil gældende ordning, hvorefter grundejeren selv må bekoste de nødvendige foranstaltninger, der måtte følge af, at denne ønsker at bygge eller ændre anvendelse på en forurenet ejendom. Men de vilkår, bygherren kan stilles over for, skal i højere grad afhænge af det konkrete projekt. Der fastlægges så vidt muligt generelle kriterier for oprensningernes omfang, således at kravene til en oprensning bliver mere forudsigelige. I forbindelse med ikke mindst de frivillige oprydninger vil der af hensyn til omsætningssikkerheden kunne være en interesse for grundejeren i at kunne få myndighedens vurdering af ejendommens aktuelle forureningsmæssige status og dens fremtidige anvendelsesmuligheder. De decentrale myndigheder forudsættes her som hidtil at yde grundejeren vejledning og iøvrigt at tage ejendommens kortlægningsmæssige status op til fornyet vurdering, f.eks. når der er gennemført en oprensning på en ejendom.

De gældende regler om underretningspligt, når grundejeren konstaterer en forurening, og om byggestop, når en forurening konstateres under et byggearbejde, foreslås videreført og udvidet til at omfatte ethvert byggeri.

Som noget nyt foreslås indført en egentlig offentlighedsprocedure og særskilt underretning af berørte grundejere i det væsentligt forurenede område i forbindelse med kortlægningsarbejdet. Kortlægningen skal i øvrigt være en rullende proces, i takt med at man opnår ny viden om arealerne. Efter forslaget skal grundejeren derfor have mulighed for at få kortlægningen revurderet, forudsat han kan tilvejebringe nye oplysninger af faktisk eller retlig karakter, der har betydning (dementisager).

Oplysningerne om kortlægningen foreslås indført i et register, der løbende opdateres, således at oplysningerne blive umiddelbart tilgængelige

for alle grundejere, købere, långivere o.lign., og umiddelbart anvendelige i myndighedernes sagsbehandling. Denne registrering skal afløse den hidtidige tinglysning.

3.3 Påbud

Praksis har vist, at de gældende regler ikke medfører, at den, der har forårsaget en jordforurening med eventuelle følger for menneskers sundhed og grundvandet, kan påbydes at rense op efter sig. De gældende regler afføder en betydelig usikkerhed om retstilstanden, eksempelvis i spørgsmålet om, hvorvidt forurenerens subjektive forhold har betydning for, om påbud kan meddeles, f.eks. om påbud forudsætter, at forureneren skal have handlet uforsvarligt.

Principperne for udformningen af påbudsmodellen har således givet anledning til betydelige diskussioner i Jordforureningsudvalget, uden at der har kunnet opnås enighed.

Lovforslaget bygger i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens øvrige regler på, at påbud kan meddeles uanset forureneren har handlet uforsvarligt. Der er ved dette ubetingede forureneransvar lagt særlig vægt på, at en fremtidig påbudsregel skal fremme en effektiv indsats for at løse miljøproblemene, og endvidere, at den, der driver den virksomhed, eller den, der benytter et anlæg, hvorfra forureningen stammer, er næmest til at bære risikoen for miljøskaderne. Lovforslaget er herved i overensstemmelse med flertallets opfattelse i Jordforureningsudvalget, der samtidig peger på, at den rigtige løsning er et ubetinget forureneransvar, kombineret med en ordning, baseret på forsikringsprincipper. Der må i givet fald være tale om en forsikring, som til en rimelig præmie i praksis dækker udgifterne ved efterlevelse af et påbud om oprensning. Der henvises i øvrigt til kapitel 7 i udvalgets betænkning.

Det foreslås herefter, at påbud skal kunne meddeles erhvervsmæssige og offentlige driftsherrer, fra hvis virksomhed eller anlæg en forurening hidrører, uanset hvad forureningen skyldes. Påbudsadgangen omfatter også forureninger fra mobile anlæg, hvad enten der er tale om egentlige driftsanlæg, for eksempel transportable asfaltanlæg, spildevandsanlæg m.v. eller for eksempel transportanlæg (lastbiler, tankvogne m.v.) Også hærværk og brand foreslås omfattet af påbudsadgangen. Påbud kan endvidere meddeles til boligejere, såfremt en olieforurening er sket under dennes brug af oliefyringsanlægget. Da udgifterne kan være tyngende og for at sikre dækning for oprensningsudgifterne, foreslås der samtidig indført krav om en forsikring for olietanke på op til 6000 liter, der anvendes ved boligopvarmning. Forsikringen skal dække udgifterne til myndighedernes undersøgelser og oprensning i tilfælde af en eventuel olieforurening. Der er på den baggrund indledt forhandlinger mellem Miljø- og Energiministeriet og forsikrings erhvervet om etablering en forsikrings-

ordning for boligejere. Mulighederne for etablering af en (frivillig) forsikringsordning for erhvervsvirksomheder søges samtidig afklaret.

Forureninger kan ofte skyldes flere forurenere. I sådanne situationer foreslås det, at påbud skal kunne meddeles til alle forurenere, bortset fra den der kun har bidraget i ubetydeligt omfang. Kan det ikke klarlægges hvem af flere mulige forurenere, der har forårsaget en forurening, kan påbud ikke meddeles.

Der foreslås endvidere indført en hjemmel til under visse betingelser at meddele påbud til udlejere. Påbuddet skal kunne meddeles udlejer i de situationer, hvor driftsherren ikke efterkommer et påbud, og hvor forureningen skyldes en aktivitet, som ejendommen er udlejet til. Den erhvervsrisiko, der ligger i en udlejning, skal således bæres af udlejer. Jordforureningsudvalget har drøftet navnlig de retssikkerhedsmæssige spørgsmål, der kan være forbundet med et sådant forslag. Dét kan være et problem, at udlejer under allerede indgået lejeforhold ikke har mulighed for kræve sikkerhedsstillelse, lejeforhøjelse eller andet af lejeren til sikring af eventuelle udgifter i forbindelse med et påbud om oprensning. For at give udlejer mulighed for økonomisk bedre at sikre sig mod eventuelle påbud foreslås det, at påbudsreglen i forhold til udlejer kun gælder for lejekontrakter, der er stiftet eller fornyet efter lovens ikrafttrædelse. Endvidere foreslås det, at udlejer, når han har gjort myndighederne opmærksom på en forurening, som skyldes driftsherren, ikke senere skal kunne mødes påbud om oprensning af den forurening, der er sket efter udlejers underretning af myndigheden. Tilsvarende gælder, hvis miljømyndigheden på anden vis får kendskab til forureningen. Lovforslaget følger også på dette punkt indstillingen fra flertallet i Jordforureningsudvalget.

Derimod indeholder lovforslaget ingen bestemmelser om påbud til købere eller grundejere i almindelighed. For en sådan regel kunne tale, at køberen i hvert fald principielt kunne sikre sig før købet ved at undersøge grunden og købe denne til en pris, der indregner forureningen. Imod taler bl.a., at det meget ofte vil udløse forureningsundersøgelser, når en grund handles - også i situationer hvor der ikke er rimelig anledning hertil - samt at dette yderligere vil vanskeliggøre handel med forurenede ejendomme.

Ud fra en samlet afvejning, hvori også indgår, at køberen af en forurenede grund vil skulle beskattes af en eventuel værdistigning på en ejendom som følge af en offentlig oprensning, findes det ikke hensigtsmæssigt at indføre en generel regel om påbud over for købere af forurenede ejendomme.

Forslaget rummer dog den modifikation, at påbud, skal kunne gøres gældende overfor en køber, hvis påbudet på erhvervelsestidspunktet allerede var forvarslet eller meddelt. Det er samtidig en forudsætning, at

den tidligere ejer var eller kunne forpligtes til at opfylde påbudet. Den foreslåede bestemmelse om tinglysning af påbud, jf. nedenfor, vil sikre, at køber altid er eller burde have kendskab til, at der hviler et påbud på ejendommen og med dette sandsynligvis en jordforurening.

De generelle overvejelser om påbudsgrundlaget som nævnt ovenfor gælder i princippet lige fuldt, uanset forureningens alder. Ved at anvende samme regler for fremtidige og allerede skete forureninger kan der dog - rejses væsentlige betænkeligheder ved at lovgive med tilbagevirkende kraft. Det skyldes, at det er uklart i hvilket omfang de gældende regler begrunder påbud uden hensyntagen til påbudsadressatens subjektive forhold.

På denne baggrund foreslås det, at påbud vedrørende allerede sted-funden forurening fortsat meddeles med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven med de ændringer, der iøvrigt følger af nærværende lov (jf. §§ 47-50). Det må herefter overlades til praksis at fastlægge omfanget af myndig-hedemes bevisbyrde i tilfælde af tvivl om forureningens datering.

Forslaget indeholder endvidere regler, der - uanset hvornår foru-reningen er sket - skal muliggøre påbud til forurenere, også selv om disse ikke har rådighed over den forurenede ejendom, for eksempel fordi ejen-dommen er solgt, eller forureningen har bredt sig til naboejendommene. Såfremt grundejeren modsætter sig undersøgelser eller oprensning, skal der kunne meddeles påbud til grundejeren om at tåle denne oprensning ved forurenerens foranstaltning. Forurenere skal erstatte eventuelle skader eller andre væsentlige ulemper under oprensningsarbejdet.

Oprensningernes omfang ifølge påbud til forurenere skal som hidtil fastlægges ud fra genopretningssynspunktet. Der vil i praksis skulle foretages et konkret skøn på grundlag af forvaltningsretlige grundsæt-ninger, herunder proportionalitetsprincippet. Det medfører således, at oprensningens omfang og de deraf følgende omkostninger skal stå i rimeligt forhold til det miljøproblem, der søges løst.

I overensstemmelse med, hvad der antages at være gældende ret, foreslås det udtrykkeligt lovfæstet, at et allerede meddelt påbud til en virksomhed i drift kan gøres gældende over en ny virksomhedsejer.

Jordforureningsudvalget har overvejet, om der burde indføres en særlig regel om selskabsidentifikation, der tager sigte på eksempelvis at muliggøre, at et selskab kan meddeles påbud, selv om forurenere på forureningstidspunkt formelt set var et andet selskab eller en anden person. Sigtet med en sådan regel skulle navnlig være at hindre, at et selskab skal kunne unddrage sig sine forpligtelser ved at opløse sig og overdrage eventuelle værdier til et nyt selskab eller person. En sådan regel ville i givet fald være en nyskabelse i dansk lovgivning. Omvendt har der vist sig betydelige vanskeligheder med at formulere en tilpas præcis på-budsregel uden samtidig at bryde med grundlæggende selskabsretlige prin-

cipper. Jordforureningsudvalget har på den baggrund foreslået, at fastlæggelsen af adgangen til at gøre identifikation gældende overlades til domstolene i de konkrete sager. Det foreliggende lovforslag indeholder på den baggrund heller ingen forslag til påbud på baggrund af selskabsidentifikation.

Endelig indeholder lovforslaget som noget nyt bestemmelse om, at alle forvarslede og meddelte påbud skal tinglyses.

Da påbud om undersøgelser og oprensning ofte er meget bebyrdende for adressaten, foreslås det endelig, at alle afgørelser om påbud skal kunne påklages til ministeren (Miljøstyrelsen) og til Miljøklagenævnet, i det omfang der er tale om sager af større eller principiel interesse. Dette indebærer en udvidelse i forhold til de gældende regler om klageadgang. Retssikkerheden søges herudover tilgodeset ved de almindelige forvaltningsretlige regler og domstolsprøvelse.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovens kapitel 5.

3.4 Jordstrømme

Et af de væsentlige problemer i forbindelse med jordforureninger har været, at opgravet - ofte lettere - forurenede jord fra bygge- og anlægsarbejder, som typisk forekommer i byområderne, havner som returjord i grusgravene. Disse ligger ofte i sårbare og vigtige vandindvindingsområder, og deponering af jorden vil derfor kunne skabe risiko for forurening af grundvandet. Jord - rensat som urensat - deponeres endvidere i vid udstrækning sammen med ren jord på losse- og fyldpladser, i anlæg til støjvolde, veje og lign.

Reguleringen af den forurenede jord fra det tidspunkt jorden fjernes fra forurenede arealer, og til den finder anvendelse som rensat jord eller slutdeponeres, sker under anvendelse af forskellige lovgivninger, herunder det kommunale anvisningssystem for affaldsbortskaffelse og affaldsdepotloven. Der har ikke hidtil været fastsat generelle retningslinier for anvendelse af jord i form af klare definitioner, grænseværdier og rensningskrav. Det har i visse tilfælde medført en uensartet administration, der ikke i alle tilfælde er hensigtsmæssig.

Lovforslagets bestemmelser om styring af jordstrømme bygger på nogle overordnede principper for, hvorledes styring af jord for fremtiden hensigtsmæssigt kan ske. Således må disponering af jord ikke føre til ødelæggelse af en nuværende eller fremtidig vandforsyning, og ved flytning af jord bør der ikke skabes nye forureningsproblemer.

Lovforslagets kapitel 6 om jordstrømme giver sammen med forslaget til ændringen af lov om miljøbeskyttelse de lokale miljømyndighedeme bedre styrings- og kontrolmuligheder på dette område. For at sikre kontrollen med jord, der bortskaffes, skal enhver jordflytning således principielt anmeldes til kommunalbestyrelsen. Den amtskommunale

forureningskortlægning skal her bidrage til, at den miljømæssigt problematiske jord identificeres og, at den bortskaffes forsvarligt. Forslaget til ændring af miljøbeskyttelsesloven vil sikre, at der sker en kommunal styring af bortskaffelsen af jord, herunder uforurenet jord, efter samme regler, som gælder for affaldsbortskaffelse.

Lovforslaget giver herudover miljø- og energiministeren bemyndigelse til at fastsætte generelle regler om jordens anvendelse til bestemte formål, for eksempel anvendelse af rensed jord eller lettere forurenet jord til anlæg af støjvolde, veje og lignende ved overholdelse af bestemte grænseværdier. Bortskaffelsen af jord efter sådanne generelle regler forudsættes at skulle ske i samspil med det kommunale anvisningssystem. Det forudsættes herved, at ministeren i forbindelse med udstedelsen af de generelle regler fastsætter nærmere retningslinier om samspillet mellem de forskellige ordninger.

Af hensyn til beskyttelsen af områder med særlige drikkevandsinteresser, foreslås der indført et generelt forbud mod deponering af fyldjord i råstofgrave i disse områder. Forbudet skal gælde såvel forurenet som ren jord. I alle andre råstofgrave, forudsættes, at deponering af forurenet jord alene kan ske efter en konkret godkendelse efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven. Tilsynet med reglerne skal sikres via en stikprøvekontrol og ved at indføre en "følgeseddelordning", som skal gælde for al transport og håndtering af jord.

Herudover vil ændringen af miljøbeskyttelsesloven muliggøre for eksempel ved krav om certificering af jordrensningsanlæggene.

Miljøbeskyttelsesloven præciseres endvidere således, at det fremgår, at deponering af jorden kun kan ske efter de generelle retningslinjer, som fastsættes om anvendelsen af jord til bestemte formål, eller ved en konkret godkendelse efter kapitel 5 i miljøbeskyttelsesloven.

3.5. *Klage*

Lovforslagets bestemmelser om klage bygger på samme hovedprincip som miljøbeskyttelsesloven. Det betyder, at amtsrådets og kommunalbestyrelsens afgørelser som udgangspunkt kan påklages til miljø- og energiministeren (Miljøstyrelsen efter delegation). Det gælder dog ikke, hvis klage er afskåret i den pågældende bestemmelse i loven eller ministeren administrativt har afskåret klageadgangen, fordi der er tale om sager af mindre betydning. Afgørelser i store eller principielle sager skal endvidere efter forslaget kunne påklages til Miljøklagenævnet.

Forslaget tilsigter således principielt at yde borgeren de samme retssikkerhedsgarantier i henseende til klage, som er indeholdt i miljøbeskyttelsesloven.

På nogle områder er der ingen klageadgang. Selve kortlægningen kan ikke påklages. Baggrunden er dels, at kortlægningen er en gengivelse af

og afspejler den til enhver tid værende viden hos myndighederne om de pågældende arealer. Og dels er offentlighedens adgang til at fremkomme med indsigelser sikret gennem en særlig offentlighedsprocedure. Endelig er grundejerne sikret en adgang til i visse tilfælde at kræve kortlægningen revurderet, hvis grundejeren kan fremkomme med nye oplysninger af faktisk eller retlig karakter, der indikerer, at kortlægningen ikke er korrekt. Amtets afgørelse af dette spørgsmål kan påklages. Det gælder også amtets forbud mod eller begrænsning i anvendelsen af bygninger samt fastsættelse af vilkår i forbindelse med byggeri og ændret anvendelse. Derimod er der ikke adgang til at klage over amtsrådets afgørelse i område 3 om handlepligter til imødegåelse af miljøproblemer i forbindelse med den aktuelle arealanvendelse. Disse afgørelser er typisk af mindre indgribende betydning.

Indsatsplanen kan heller ikke påklages. Planen indebærer ingen retsvirkninger for grundejerne, men er udtryk for myndighedernes prioritering af de midler, der afsættes til den offentlige indsats.

Amtsrådets eller kommunalbestyrelsens påbud om oprensning af en forurenet ejendom efter lovforslagets kapitel 5 kan påklages til miljø- og energiministeren (Miljøstyrelsen). Miljøstyrelsens afgørelse i klagesager, der er enten større eller principielle, vil kunne påklages til Miljøklagenævnet. Reglen i Miljøbeskyttelsesloven, hvorefter nævnet selv afgør, om det er kompetent til at behandle en sag, videreføres i dette lovforslag.

4. Myndighedsstrukturen

Myndighedsstrukturen har været forskellig i de forskellige regelsæt, der har været gældende for området. Efter affaldsdepotloven, som omfatter de "gamle" forureninger, har amtsrådet haft den udførende indsats, og Miljøstyrelsen har godkendt og prioriteret denne indsats. Værditabsloven har bygget på depotlovens system, idet dog stort set hele indsatsen har været uddelegeret til amterne, mens miljøbeskyttelsesloven, som har omfattet de "nyere" forureninger, har en delt kompetence mellem amter og kommuner.

Lovforslaget bygger på den myndighedsstruktur, der er indeholdt i aftalen mellem regeringen og Amtsrådsforeningen, om at administrationen af affaldsdepotloven skal uddelegeres til amterne. I overensstemmelse hermed nedsættes et Depotråd, som skal følge hovedlinierne i amternes administration og udviklingen på området samt rådgive miljøministeren om bl.a. spørgsmål om den teknologiske udvikling.

Det er herefter amtsrådet, der er den kompetente myndighed i forhold til kortlægningen og den offentlige indsats. Opgaven med at tilvejebringe den nødvendige viden vil blive varetaget af amterne, der i kraft af affalds-

depotarbejdet har oparbejdet en generel viden om jordforureningsproblemerne i amtet.

Amtsrådet foretager efter forslaget endvidere udpegningen af de særlige drikkevandsområder, og udarbejder og gennemfører indsatsplanen. Dog er det fundet hensigtsmæssigt, at det er kommunerne, der til brug for indsatsplanen udpeger arealer med følsom arealanvendelse, da det er kommunerne der via den øvrige administration har størst kendskab til arealanvendelsen. Det er endvidere kommunerne, der forestår bortskaffelsen af jord.

Opgaven med at koordinere udviklingen og afprøvningen af ny teknologi foreslås henlagt til miljø- og energiministeren (Miljøstyrelsen efter delegation).

5. Forholdet til anden lovgivning

Forslaget til lov om forurennet jord afgrænses fra miljøbeskyttelsesloven ved, at miljøbeskyttelsesloven fortsat skal indeholde de forebyggende regler om beskyttelsen af miljøet, dvs. generelle forbud mod forurening af jord, grundvand og overfladevand samt bestemmelserne om godkendelse af virksomheder og meddelelse af påbud til disse virksomheder om indretning og drift med henblik på at undgå forurening.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder således fortsat regler i lovens kapitel 3, der beskytter jord og grundvand mod forurening, men f.eks. vil bestemmelsen i § 19 om forbud mod forurening af jord og grundvand ikke længere indeholde hjemmel til at tillade deponering af jord, ligesom § 24 om påbud og forbud med henblik på at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand ikke længere vil kunne anvendes til at påbyde fjernelse af forurennet jord. Dette fremgår af det samtidig fremsatte lovforslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven. Der henvises iøvrigt til bemærkningerne til kapitel 6 samt til de almindelige bemærkninger til nævnte lovforslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven.

I en række tilfælde må det forventes, at både regler i miljøbeskyttelsesloven og i nærværende lov må finde anvendelse. Stillingtagen til det anlæg, der medfører forurening vil skulle behandles efter miljøbeskyttelsesloven, mens stillingtagen til stedfunden jordforurening sker efter denne lov. Hvis et oplag af kemikalieaffald medfører en jordforurening, må depotet eller oplaget behandles efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven, enten ved at oplaget kræves fjernet eller forureningsfaren afhjælpes, mens den skete jordforurening må behandles efter denne lov.

Har myndigheden behov for undersøgelser eller oplysninger om en virksomhed og forureningsforholdene fra virksomheden, må oplysninger om virksomheden forlanges efter miljøbeskyttelsesloven, mens oplys-

ninger om arten eller omfanget af en jordforurening fra virksomheden må kræves efter reglerne i denne lov.

Jordforurening, der er sket før nærværende lovs ikrafttræden, kan påbydes oprenset efter miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om påbud med de ændringer, som følger af nærværende lov, jf. §§ 47-50.

I forhold til byggelovgivningen indebærer lovforslaget, at jordforureningsloven betragtes som en speciallovgivning på jordforureningsområdet, der finder anvendelse forud for den generelle byggelov. Der foreslås ikke gennemført nogen generel offentlig indsats af sundhedsmæssigt begrundet karakter på arealer, der ikke anvendes til følsom anvendelse (bolig- og institutionsformål m.v.). I disse situationer vil det således være arbejdsmiljø- og byggelovgivningen, der finder anvendelse, hvor en indsats i formentlig sjældne tilfælde skønnes nødvendig. Hertil kommer, at den offentlige indsats efter jordforureningsloven skal miljømæssigt prioriteres. Finder bygningsmyndigheden sagen mere hastende, vil byggeloven således fortsat kunne anvendes.

Heraf følger tillige, at der skal gives påbud (til forureneren) efter jordforureningsloven, når denne mulighed består, selv om der principielt kunne meddeles påbud til grundejeren efter byggeloven. Dette gælder, uanset hvilket formål ejendommen anvendes til.

6. Fremmed ret

Som led i Jordforureningsudvalgets arbejde blev der foretaget en undersøgelse af en række landes behandling og indgang til jordforureningsproblematikken. Primært Holland, men også Storbritannien, Belgien (Flandern), Tyskland, USA og Sverige blev undersøgt.

Undersøgelsen viser et broget billede af, hvorledes problemerne i relation til jordforurening angribes. Navnlig må en sammenligning af dansk ret med forholdene i USA og Storbritannien foretages under hensyntagen til forskellene mellem den kontinentale og den angelsaksiske retstradition. Denne forskellighed gør det vanskeligt at drage umiddelbare sammenligninger og klare konklusioner. Visse tendenser og karakteristika kan dog fremhæves.

Der kan spores en tendens til, at påbudsinstrumentet ikke baseres på et uagtsomhedskriterium - dog med modifikationer f.eks i forhold til den uskyldige boligejer. Det forhold, at forureneren ikke har rådighed over ejendommen er generelt heller ikke til hinder for at forureneren kan mødes med et påbud. I den nye hollandske jordbeskyttelseslov er der indsat en regel om objektivi oprensningsansvar i forhold til forureneren, udlejer og grundejeren. Ansaret er dog modificeret i forhold til de to sidstnævnte. I Tyskland opereres i relation til industriarealer med en offentligretlig påbudsadgang på objektivi grundlag.

Undersøgelsen afspejler iøvrigt et bredt ønske hos landene om at forurenere, og ikke skatteyderne, betaler for oprensningen.

Med hensyn til mulighederne for at foretage selvhjælpshandlinger og regres, dvs. *samspillet med erstatningsretten*, viser undersøgelsen, at USA har de mest vidtgående regler. Hvor påbud ikke efterkommes og resulterer i selvhjælpshandlinger fra centralt hold, kan den ansvarlige risikere at blive dømt til at betale tre gange de faktiske udgifter. Der sondres der ikke mellem offentligretlig påbudsadgang og privatretligt erstatningsansvar. Tilsvarende gælder Storbritannien, hvor skaden også skal have været "rimeligt forudsigelig" ligesom handlingen skal vurderes på det tidspunkt, hvor den blev foretaget.

I Holland eksempelvis sker regres dels fra den, der er blevet uberettiget beriget og dels fra den, der ved en ulovlig handling har forårsaget forureningen, og som er ansvarlig efter civilretten (*culpa*). Dette har i praksis betydet et krav om dels forsømmelse og dels om erkendelse af at skadelidte, dvs. staten, ville have og faktisk varetog en oprydningssinteresse på skadestidspunktet (den såkaldte relativitetsbetingelse). Med den nye lov forsøger man at fjerne denne betingelse ved at fastslå, at der alligevel sker tilbagesøgning, hvis forurenere kendte eller burde kende til den alvorlige risiko ved sine handlinger, og forurenere med kendskabet til denne risiko har fortsat sine handlinger.

I Tyskland sondres der mellem tilfælde, hvor der er henholdvis ikke længere er industriel aktivitet. I tilfælde, hvor der aktuelt udøves industriel aktivitet er erstatningsgrundlaget objektivt for den aktuelle udøver af miljøfarlig virksomhed/forurenere og afhængigt af medvirken og økonomiske formåen for grundejeren. Er den industrielle aktivitet ophørt baseres erstatningsgrundlaget på et culpaansvar.

I Belgien sondres tilsvarende mellem ny og gammel forurening. For ny forurening etableres der et fremtidigt objektivt erstatningsansvar for brugeren og ejeren.

De fleste lande har etableret en eller anden form for *registrering* af forurenede ejendomme samt knyttet forskellige retsvirkninger hertil.

Med hensyn til *finansiering*, er det en generel tendens, at man ønsker, at forurenere eller de private aktører deltager i finansieringen - dvs. et slags gruppeansvarsprincip (Tyskland og Sverige) eller markedsbaseret indfaldsvinkel (Storbritannien), der komplementerer forurenere betalerprincippet. I USA har man bl.a. ved hjælp af råvareafgifter på olie og kemikalier samt selskabsbeskatning af større overskud etableret den såkaldte Superfund. Tilsvarende har man i Belgien etableret en fond til offentlige oprydninger baseret på miljøskatter og -afgifter. Også Tyskland overvejer at indføre en national affaldsskat til finansiering af oprydninger i det tidligere Østtyskland.

Af særlige foranstaltninger skal nævnes dels "New Jersey-modellen" fra USA og BSB-programmet fra Holland.

I delstaten New Jersey kræver myndighederne før overdragelse af industriejendomme, at sælgeren leverer enten dokumentation for at ejendommen ikke er forurenet eller udarbejder en afhjælpningsplan samt stiller sikkerhed herfor.

I Holland er der med det såkaldte BSB-program etableret en ordning for frivillig og fleksible oprydninger af igangværende industrigrunde. Finansieringen af oprydninger er individuel, men udløser skattelettelser. Hvis oprydningen vil udgøre en trussel mod virksomhedens eksistens, er der 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 erhvervelsestidspunktet. Man forventer, at ordningen vil dække ca. 20. pct. af Hollands totale oprydningsomkostninger, ligesom det er ministeriets strategi, at visse frivillige ordninger skal etableres i en lignende form.

7. Forholdet til EU-retten

Forslaget vurderes ikke at have EU-retlige aspekter. Kommissionen vil dog med henvisning til miljøinformationsaftalen blive underrettet om udkastet til lovforslag (Aftale mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet af 5. marts 1973 om underretning af Kommissionen og medlemstaterne med henblik på en eventuel harmonisering indenfor Fællesskabene af hasteforanstaltninger med henblik på miljøbeskyttelse).

8. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 De samlede offentlige udgifter ved loven.

De offentlige udgifter fordeler sig på følgende hovedområder: Den generelle oprensningsindsats, kortlægning af forurenede arealer, myndighedsbehandling ved udstedelse af påbud til forurenere og ved regulering af aktuel og ændret anvendelse af forurenede arealer, samt styring af jordstrømme.

Der forventes at være i størrelsesorden ca. 900 km² arealer, som indplaceres i kortlægningsområde 2. Her vil forureningen typisk være af et omfang, som ikke nødvendiggør en egentlig offentlig oprensningsindsats. Herudover anslås der at være i størrelsesordenen 11.000 lokaliteter, der er omfattet af den nugældende affaldsdepotlov, samt ca. 3.000 lokaliteter med nyere forureninger. Disse lokaliteter anslås at omfatte ca. 25.000 ejendomme. Hertil kommer forureninger efter utætte villatanke.

Ca. 1/3 af alle disse lokaliteter forventes indplaceret i kortlægningsområde 2, hvor en offentlig oprensningsindsats typisk ikke skønnes nødvendig.

Skøntene bygger på Jordforureningsudvalgets og underudvalget "Den Fysiske Verden"'s vurderinger samt en konsulentrapport. Skønnene er behæftet med stor usikkerhed, idet der i et vist omfang bygges på et meget spinkelt datagrundlag.

Som det fremgår af afsnit 4.3 ovenfor foreslås to hovedhensyn prioriteret i indsatsplanerne i de kommende år, dels hensynet til grundvandet i de udpegede, særlige drikkevandsområder, dels hensynet til menneskers sundhed, hvor der er en aktuel arealanvendelseskonflikt.

De grundvandstruende forurenede lokaliteter indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser skønnes at udgøre ca. 3.650. Da områder med særlige drikkevandsinteresser først udpeges i regionplanerne for 1997, er dette skøn behæftet med stor usikkerhed. De gennemsnitlige omkostninger til oprensning af en grundvandstruende lokalitet forventes som hidtil at udgøre i størrelsesorden 2 mio. kr. eller i alt ca. 7 mia. kr. på landsplan. Da ca. 15-20 % af oprensningerne på de 3.650 lokaliteter må forventes udført ved anden indsats (frivillige oprensninger, Oliebranchens Miljøpulje, påbud), kan omkostningerne til den fremtidige offentlige indsats over for grundvandstruende forureninger anslås til ca. 6. mia. kr.

Antallet af forurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse er skønnet til ca. 2.100, excl. forurening fra villatanke. Ca. 2/3 af disse forventes at være forurenede i en sådan grad, at der er behov for en egentlig oprensningsindsats (kortlagt indenfor område 3). Det gennemsnitlige oprensningsomfang pr. lokalitet skønnes i forhold til i dag at kunne reduceres til ca. 30 %, d.v.s. til ca. 600.000 kr. som følge af de foreslåede nye oprensningsprincipper. Heri er indregnet mindre omkostninger forbundet med anbefalinger til beboere på 1/3 af lokaliteterne, som forventes at være svagt til moderat forurenede. På denne baggrund kan den offentlige oprensningsindsats på disse lokaliteter skønnes til ca. 1,3 mia. kr.

Disse omkostninger omfatter tillige udgifterne til værditabsordningen. Selv om kortlægningen for fremtiden vil blive væsentligt udvidet, fordi der medtages diffust forurenede arealer (kortlægningsområde 2), vil dette næppe medføre en stigning i antallet af ejendomme, som vil skulle renses op efter værditabsordningen, da det typisk ikke vil være nødvendigt at rense op på arealer i område 2. Det lægges således fortsat til grund, at i størrelsesorden 800 lokaliteter kan blive omfattet af en offentlig oprensningspligt.

Det var oprindelig forudsat, at samtlige værditabsejendomme ville være rensat op efter en 15-årig periode, og der blev derfor afsat 75 mio. kr. årligt til ordningen. Med de nye oprensningsprincipper forventes det,

at i størrelsesorden 30 mio. kr. årligt vil dække behovet. Til sammenligning kan nævnes, at der i 1995 er anvendt ca. 30 mio. kr.

Tabel med samlede skøn, sammenlignet med Depotredegerelsen 1993:

	Skøn over lovforslagets udgifter i mia. kr.	Depotredegerelsens skøn i mia. kr.
Grundvandstruende forureninger	6,0 ¹	11
Arealanvendelseskonflikter	1,3	
Undersøgelser på lokaliteter, som ikke renses op	0,4	0,8 (registreringsundersøgelser)
Andre omkostninger ²	0,5	0,6
Værditabsordning ³ hhv. værditabslov	inkluderet i ovenstående tal	ca. 1
Gasværker	inkluderet i ovenstående tal	ca. 1
I alt	8,2	14

Tabellen medtager ikke offentlige oprensningsudgifter for fremtidige forureninger, hvor en forurener ikke kan identificeres eller ikke råder over de nødvendige økonomiske midler. Udgifterne hertil skønnes at være i størrelsesorden 15 mio. kr. pr. år.

-
- ¹ Inklusiv undersøgelser forud for afværgeprojekter. Eksklusiv lønudgifter til administration.
 - ² Omfatter kortlægning af eventuelt forurenede arealer, tilsyn, administration af frivillige oprensninger, indberetninger m.v.
 - ³ Det forventes, at i størrelsesorden 30 mio. kr. årligt vil dække udgiftsbehovet. Spørgsmålet tages op i sammenhæng med fastlæggelse af de samlede årlige rammer for den offentlige indsats, ligesom uforbrugte midler forventes konverteret til den offentlige indsats i øvrigt.

Den samlede offentlige indsats vurderes således at beløbe sig til godt 8 mia. kr., incl indsatsen vedrørende nyere og diffuse forureninger (røgfaner, trafik m.v.) Ved dette skøn er det forudsat, at der sker en mere målrettet offentlig indsats, der med en flerhed af instrumenter koncentrerer om de mest miljø- og sundhedsskadelige forureninger.

Det årlige udgiftsniveau fastlægges i forbindelse med de årlige aftaler om amternes økonomi. Fastlæggelsen af niveauet vil indgå i den almindelige udgiftspolitiske prioritering og skal i øvrigt tilpasses efter konjunkturudviklingen.

På baggrund af de nye regler for det offentliges indsats vil der i år 2000 ske en generel revurdering af de økonomiske konsekvenser set i lyset af de indhøstede erfaringer med lovens administration, de udviklede oprensningskriterier og teknologiudviklingen samt udviklingen på ejendomsmarkedet.

8.2 Administrative konsekvenser af lovforslaget

Forslagets administrative konsekvenser for kommuner, amtskommunerne og staten er opgjort i det følgende. Det bemærkes, at spørgsmålet endnu ikke har været forhandlet med de kommunale parter.

8.2.1 Amtsrådernes opgaver

Overvågning og kortlægning

Amterne skal overvåge forureningstilstanden i jorden samt kortlægge de forurenede arealer. Denne tilsynsforpligtelse eksisterer allerede i dag, men der lægges op til en intensiveret indsats.

I forhold til i dag skal der bruges ressourcer på kvalificering af kortlægningen, der også udvides til at omfatte nyere og diffust forurenede arealer. Til gengæld bortfalder registreringer og dermed de relativt omfattende registreringsundersøgelser. Som noget nyt indføres krav om, at et udkast til kortlægning skal offentliggøres med adgang for offentligheden til at komme med indsigelser, ligesom alle grundejere i kortlægningsområde 3 særskilt skal underrettes om udkastet. I dag er der alene krav om underretning af berørte grundejere i forbindelse med en registrering. Antallet af ejendomme, der vil blive omfattet af en kortlægning, skønnes til i alt ca. 325.000, fordelt på ca. 300.000 ejendomme i område 2 og ca. 25.000 ejendomme i område 3. Det må forventes, at offentliggørelsen vil give anledning til mange henvendelser.

Herudover skal amtet træffe afgørelse i sager, hvor grundejeren fremsender nye oplysninger om forureningstilstanden på hans ejendom med henblik på eventuelt at ændre ejendommens kortlægningsstatus. Da grundejeren selv skal afholde de nødvendige udgifter til eventuelle under-

søgelse af grunden, forventes der relativt få sager. Hvis det antages, at 1 promille benytter sig af denne adgang, vil der opstå ca. 325 sager.

Indsatsplaner og indgreb over for grundejere

Ved udarbejdelse af indsatsplanen skal amtsrådet prioritere og tilrettelægge den offentlige indsats. Indsatsplanen skal revideres en gang om året. Denne opgave kan indholdsmæssigt og omfangsmæssigt sidestilles med den årlige oversigt, amterne i dag skal udarbejde i henhold til affaldsdepotloven.

Gennemførelsen af indsatsplanen omfatter som hidtil egentlige undersøgelser og afværgeforanstaltninger. Amterne skal dog ikke længere indsende afværgeprojekter til godkendelse i Miljøstyrelsen, hvilket indebærer en administrativ lettelse. Hertil kommer udstedelse af anbefalinger, udarbejdelse af regulativer og udstedelse af påbud om handlepligt og forbud til grundejere.

Anbefalinger og rådgivning er ikke nye opgaver, men som følge af forureningskortlægningen må der forventes en intensiveret indsats, da der forventes ca. 300.000 flere forureningskortlagte ejendomme (område 2). Udarbejdelse af regulativer er en ny opgave, som dog vil være af beskedent omfang.

Der forventes i alt ca. 300 påbud om handlepligter og ca. 100 forbudssager. Sagsbehandlingen i disse sager vil være relativt omfattende, da den kræver et velfunderet vidensgrundlag om forureningstilstanden på ejendommen.

Sagsbehandling i forbindelse med ansøgning om ændret arealanvendelse forventes at svare til de frivillige oprensninger. Der forventes en svag nedgang i sagsmængden.

Bortskaffelse af jord

Formentlig i størrelsesorden 2-5 mio. tons let forurennet jord skal genanvendes eller deponeres. Der er ikke på forhånd sikkerhed for, at disse jordmængder kan genanvendes, og der kan derfor blive behov for, at amterne udpeger og godkender deponeringssteder efter planloven og miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Amterne skal desuden som hidtil kapitel 5-godkende jordbehandlingsanlæg.

Disse opgaver medfører ingen ændringer i amternes nuværende opgavevaretagelse, men der vil formentlig opstå lidt flere sager.

Påbud til forurenere, tilsyn og håndhævelse og klage

På den ene side forventes der at ske færre forureninger i fremtiden. På den anden side forventes de forbedrede påbudsmuligheder at medføre, at flere sager kan løses ved påbud. Alt i alt antages opgavens omfang at være uændret.

Der skønnes et stigende antal klagesager, hvori 1. instansen skal udtale sig.

8.2.2. Kommunalbestyrelsernes opgaver

Bistand ved kortlægningen

Kommunerne skal ligesom i dag bistå amtskommunerne ved forureningskortlægningen. Det må dog forventes, at kommunernes indsats vil koncentrere sig om udpegnings af arealer med følsom arealanvendelse. Her er tale om en systematisering af oplysninger, som kommunerne allerede har, og der forventes ikke nogen øget arbejdsindsats af betydning.

Kommunerne skal endvidere bistå ved underretning af grundejere om kortlægningen. Kommunerne skal føre et register (f.eks. BBR) og sørge for, at der går ejemeddelelser ud ved ændringer. Endelig skal vurderingsmyndighederne underrettes om kortlægningen af ejendomme i de forskellige områder, herunder om ændringer i kortlægningen, evt. i form af direkte udtræk fra registeret.

Modtagelse af anmeldelser om byggeri og ændret anvendelse.

Kommunerne skal kontrollere anmeldelser om byggeri og ændret anvendelse af ejendomme i område 3. Kommunerne skal herved påse, om ansøgningerne er i overensstemmelse med gældende forskrifter, som udstedes af amterne. Hvis dette ikke er tilfældet, videresendes ansøgningerne til amtet. Opgaven vil være af beskeden omfang.

Bortskaffelse af jord.

Kommunerne skal modtage og behandle anmeldelser om flytning af jord. Underudvalget "Den Fysiske Verden" har vurderet, at der årligt transporteres ca. 5,6 mio. m³ jord (både forurenede og uforurenede). Opgørelsesmåden giver ikke mulighed for at opgøre antallet af jordflytningssager. Dog kan det siges, at tallet blandt andet omfatter et meget stort antal små sager (ca. 1-2 m³ jord pr. sag), hvor der flyttes jord i forbindelse med ledningsarbejder og byggearbejder i byområder.

Via statistiske oplysninger om meddelte byggetilladelser vurderes det, at der er i størrelsesordenen 15-16.000 jordflytninger pr. år, som ligger over en bagatelgrænse på 1-2 m³. Behandling af sagerne må således forventes at være en større opgave, omend mange sager må forventes behandlet efter generelle regler uden konkret sagsbehandling.

Kommunerne skal udarbejde regulativer om bortskaffelse af jord. Dette adskiller sig ikke væsentligt fra, hvad kommunerne skal i dag, hvor forurenede jord defineres som affald. Det nye består i, at regulativet skal gælde for al jord.

Påbud til forurenere, tilsyn, håndhævelse og klagesager.

Som nævnt ovenfor forventes indsatsen i forbindelse med påbudssager i amterne at være uændret. Det samme må forventes for kommunernes påbudssager.

Hertil kommer, at kommunerne skal føre tilsyn med overholdelse af lokale regulativer og med efterkommelse af påbud/forbud til grundejere (handlepligter m.v.). Endelig vil kommunerne ligesom amterne skulle udtale sig i konkrete klagesager.

8.2.3. Miljø- og Energiministeriets opgaver (Miljøstyrelsen)

Overordnet vidensindsamling

Godkendelse af afværgeprojekter, som i dag forestås af Miljøstyrelsen, vil bortfalde. Desuden bortfalder landsprioriteringen. Til gengæld må der forventes et øget antal klagesager og en øget indsats med udarbejdelse af bekendtgørelser og vejledninger, ligesom styrelsen skal koordinere udvikling og afprøvning af ny teknologi.

Der vil ikke generelt være klageadgang i forbindelse med kortlægningen, men dementisager i forbindelse med kortlægningen skal kunne påklages. Antallet af klagesager i forbindelse med dementi-afgørelser kan blive af betydning, hvis mere end halvdelen af de forventede 325 sager påklages.

Som noget nyt indføres endvidere klageadgang i forbindelse med frivillige oprydninger. Antallet af klagesager i forbindelse med frivillige oprydninger forventes at blive af mindre omfang. Endelig indføres der en generel klageadgang i påbudssager.

8.2.4. Miljøklagenævnet

Det foreslås, at Miljøklagenævnet generelt indsættes som 3. instans. Klageadgangen foreslås begrænset til sager af større eller principiel betydning, svarende til miljøbeskyttelseslovens ordning. Der er i dag kun meget begrænset klageadgang til nævnet.

Der forventes at blive meddelt påbud i ca. 50 sager årligt vedrørende fremtidig forurening, excl. sager om utætte olietanke. Hertil kommer påbud om forureninger fra før lovens ikrafttræden, måske 50 sager årligt. Visse af disse grupper sager vil være omfattet af klageadgangen til nævnet. Omfattet af klageadgangen kan tillige være nogle sager om frivillige oprensninger og måske få sager om forbud til grundejere i kortlægningsområde 3.

Påbudssager

For alle gamle forureninger, d.v.s. forureninger omfattet af den hidtidige depotlov (indtil midten af 1970'erne), kan der ikke forventes udstedt påbud i nævneværdigt omfang. Dette hænger sammen med, at ansvaret for disse forureninger som altovervejende hovedregel må forventes at være forældet (bortset fra forureninger, der er fortsat efter dette tidspunkt), ligesom det i langt de fleste sager må forventes, at myndighederne ikke kan dokumentere, at forureningerne er sket ved uforsvarlig adfærd.

Det antages, at ca. 3.000 forureninger har fundet sted efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. I disse situationer vil der principielt være mulighed for at påbyde en oprensning.

På grund af de uklare regler vil dette imidlertid ikke medføre, at samtlige forureninger kan kræves oprenset ved påbud. Dette skyldes dels uklarheden om, hvorvidt påbud kræver, at myndigheden kan dokumentere, at forureningen skyldes uforsvarlig adfærd, dels at mange forurenere ikke eksisterer længere (konkurs, død m.v.) eller ikke har de økonomiske midler til at bekoste den nødvendige oprensning.

Det er ikke muligt på baggrund af den nuværende viden at beregne, hvor mange oprensninger, der kan kræves gennemført af forurenere. Det er som løst skøn forudsat, at der for ca. 1/6 af de nyere forureninger, dvs. på ca. 500 lokaliteter, vil ske en privat oprensning på baggrund af påbud.

For fremtidige forureninger foreslås indført en påbudsadgang, der bygger på et offentligretligt grundlag, d.v.s. at påbud ikke forudsætter uforsvarlig adfærd. Det må derfor forudsættes som udgangspunkt, at alle fremtidige forureninger vil kunne påbydes oprenset. Også i fremtiden vil der dog være situationer, hvor forurenere ikke kan identificeres eller ikke råder over de nødvendige økonomiske midler. Der må derfor fortsat påregnes en vis, offentlig indsats også for fremtidige forureninger.

Siden 1974 er der sket en generel udvikling i retning af større incitament til at opfylde miljøbeskyttelsesloven. I midten af 80'erne er tilsynet med virksomheder blevet intensiveret. Disse tendenser indebærer en forventning om, at frekvensen af nye fremtidige forureninger vil falde i forhold til frekvensen af opståede forureninger i 20-årsperioden 1974-1994.

De skønnede ca. 3000 punktkildeforureninger (villatanke ikke medregnet), svarer til gennemsnitligt 150 nye forureninger pr. år. Hvis det antages, at der i fremtiden opstår det halve antal, d.v.s. 75 nye forureninger pr. år, og at der vil ske oprensning på baggrund af påbud i 2/3 af tilfældene, fås et antal på 50 årlige påbudsoprensninger (excl. villatanke) efter fremtidige forureninger. Ved dette skøn indgår bl.a., at det er op

til myndighederne at sandsynliggøre, at forureningen er sket efter lovens ikrafttræden med deraf følgende mulighed for at anvende de nye påbudsmuligheder. Denne bevisbyrde vil i mange sager være vanskelig at løfte.

Det foreslås, at oprensningerne som hidtil skal sigte mod en genopretning af den hidtidige tilstand i det omfang, der er et rimeligt forhold mellem oprensningsomkostningerne og den tilsigtede miljøgevinst (proportionalitetsprincippet).

I praksis må det forventes, at påbud vil føre til oprensning, som eliminerer grundvandstrusler. Omkostningerne pr. lokalitet må derfor antages at svare til omkostningerne til oprensning under den hidtidige depotlov, d.v.s. 2 mio. kr. pr. lokalitet eller ialt ca. 100 mio. kr. pr. år.

Hvad angår villatanke på op til 6.000 l, der anvendes ved opvarmning af boliger eller blandet bolig/erhverv, anslås det, at ca. 450.000 olietanke vil være omfattet af forsikringspligten. Det er ikke p.t. er muligt at komme med noget præcist bud på, hvad en forsikringspræmie ville beløbe sig til. Spørgsmålet må afklares i forbindelse med de videre forhandlinger med forsikringsbranchen.

Handlepligt

Det forudsættes, at ejere af almindeligt tilgængelige arealer såsom fællesarealer på boligejendomme, parker o.l. i område 3 kan pålægges handlepligt. Handlepligten vil bestå af udlægning af fliser, såning af græs, bund i sandkasser o.l.

På grundlag af Miljøstyrelsens database over registrerede depoter, ROKA, skønnes det, at der er ca. 700 forurenede lokaliteter af denne kategori i område 3, svarende til ca. 1500 etageejendomme. Det forventes, at flertallet af disse på forhånd har de nødvendige foranstaltninger, således at pålæg om handlepligt er unødvendigt. Hertil kommer visse industriejendomme med tilsvarende friarealer. Disse ejendomme kan dog i stedet vælge at indhegne arealerne.

Omkostningerne i forbindelse med handlepligt vurderes at variere mellem ca. 5.000 kr. og ca. 100.000 kr. pr. ejendom, med et gennemsnit på ca. 20.000 kr.

Hvis det antages, at 300 ejendomme skal pålægges handlepligt, bliver det således en samlet omkostning på 6 mio. kr.

En tilsvarende handlepligt kan pålægges parcelhusejendomme og kolonihaver. Antallet af parcelhus- og kolonihaveejendomme i område 3 skønnes at være i samme størrelsesorden som antallet af etageejendomme, men udgifterne pr. ejendom skønnes at være væsentligt lavere. Alt i alt skønnes den samlede omkostning for parcelhuse og kolonihaver at være ca. 1 mio. kr.

Oliebranchens Miljøpulje

Det er skønnet, at aftalen om Oliebranchens Miljøpulje (OM) omfatter ca. 4.500 forurenede grunde.

På baggrund af de hidtil 418 projekter (medio 1995), som er oversendt til OM, kan den gennemsnitlige oprensningsudgift pr. grund opgøres til mellem 800.000 og 900.000 kr. Der er tendens til, at gennemsnitsprisen vil falde i fremtiden på grund af introduktion af nye oprensningsteknologier i oprydningerne, og fordi man må forvente, at de mest forurenede ejendomme har været højest prioriteret. Det er forudsat i aftalen, at OM oprenser for ca. 100 mio. kr. pr. år.

Ved den overordnede prioritering af, hvilke projekter, der udvælges til OM-oprensning, vægtes den nuværende arealanvendelse og grundvandets sårbarhed højest.

Frivillige oprensninger

I depotregørelsen fra 1993 er det skønnet, at ca. 3.500 depoter vil blive rensat op frivilligt, særligt i forbindelse med byudvikling. Oplysninger fra Miljøstyrelsens ROKA-database viser, at der indtil 1995, udover OM-oprensninger, er gennemført private oprensninger på 235 registrerede lokaliteter, svarende til lidt over halvdelen af samtlige oprensede registrerede lokaliteter. I 1992 har der været 46 frivillige oprensninger, i 1993: 43 og i 1994: 42. Denne konstaterede lave aktivitet kunne tyde på, at tallet 3.500 er overvurderet.

ROKA-tallene omfatter kun de frivillige oprensninger, som er sket på registrerede lokaliteter. Herudover er der sket en del frivillige oprensninger på ikke-registrerede lokaliteter. Københavns Kommune har oplyst, at man i kommunen har ca. 30-50 frivillige oprensninger pr. år. Ved en opskalering til landsplan skønnes 140-200 frivillige oprensninger pr. år.

Registreringssystemet har virket som en tilskyndelse til at gennemføre frivillige oprensninger. Som nævnt vil den nye kortlægningsstrategi medføre, at langt flere arealer vil blive kortlagt, og der opereres ikke længere med begreber som registrering og afmelding. Den foreslåede kortlægningsstrategi kan medføre, at antallet af frivillige oprensninger vil blive lavere.

Hertil kommer, at værditabet som følge af omlægningen af kortlægningen formentlig vil blive afdæmpet i visse situationer. Denne antagelse er dog behæftet med stor usikkerhed.

På denne baggrund kan det som et forsigtigt skøn anslås, at antallet af frivillige oprensninger vil mindskes noget, og at frivillige oprensninger nok kun i begrænset omfang vil finde sted udover de situationer, hvor industriarealer som led i en byudvikling omdannes til boligformål eller lignende følsom anvendelse. Kravene til oprensningen vil blive fastlagt i forbindelse med den foreslåede anmeldelse af de konkrete projekter.

Kravene til oprensningen skal nøje afpasses det projekt, der ønskes gennemført, og de kriterier, der fastlægges for den offentlige oprensning, skal ligeledes anvendes på sådanne frivillige oprensninger.

Det skønnes, at den gennemsnitlige omkostning for oprensning vil være i størrelsesordenen 600.000 kr. pr. lokalitet med følsom arealanvendelse. Antages det herefter, at der vil være frivillige oprensninger på 150 forurenede lokaliteter pr. år, at disse sker i forbindelse med omdannelse til følsom arealanvendelse, og at der er gennemsnitlig 1,7 ejendomme pr. lokalitet, kan det løseligt anslås, at udgifterne hertil vil udgøre 50 mio. kr. pr. år.

	Udgifter uden regelændringer	Udgifter med regelændringer	Konsekvenser af regel- ændringer
Påbud, nyere foruren- inger, 500 stk ⁴	1 mia. kr.	1 mia. kr.	Ingen
Påbud, fremtidige foruren- inger, 25 hhv. 50 stk. pr.år ⁵	50 mio.kr. pr. år	100 mio. kr. pr.år	+ 50 mio. kr. pr. år
Handlepligt 300 stk. etage- + 300 stk. parcelhus/ kolonihv. - ejendomme	Ingen	7 mio. kr.	+ 7 mio kr.
OM	100 mio. kr. pr. år	100 mio. kr. pr år	Ingen
Frivillige oprensninger. 170 hhv. 150 stk. pr.år ⁶	200 mio.kr. pr. år	50 mio. kr. pr.år	- 150 mio. kr. pr. år
I alt	1 mia. kr. 350 mio. kr. pr. år	1 mia.kr. 250 mio. kr. pr. år	+ 7 mio. kr. - 100 mio. kr. pr. år

⁴ Nyere forureninger er de forureninger, som er sket efter affaldsdepotlovens tidsgrænser (1972, 1974, 1976) og frem til i dag (primo 1996).

⁵ Det er lagt til grund, at indførelse af ubetinget forureneransvar medfører en fordobling af det antal forureninger, der vil blive rensset op som følge af påbud. Den gennemsnitlige omkostning for en påbudsoprensning er sat til 2 mio. kr.

⁶ Det er lagt til grund, at reglerne vil medføre en nedgang fra 170 til 150 frivillige oprensninger pr. år. Det er endvidere lagt til grund, at en frivillig oprydning efter de hidtidige principper koster 1,2 mio. kr. pr. ejendom (svarende til 2 mio. kr. pr. forurennet lokalitet), mens en frivillig oprydning efter de nye principper, hvor oprensningen tilpasses den planlagte arealanvendelse, koster 350.000 kr. pr. ejendom (svarende til 600.000 kr. pr. forurennet lokalitet).

Endelig forventes værditabet på de omfattede ejendomme som nævnt at blive afdæmpet noget i forhold til i dag. Udvalget peger dog på, at denne antagelse er behæftet med stor usikkerhed.

Kortlægningsmodellens indvirkning på ejendomsvurderingen m.v.

Told- og Skattestyrelsen har skønnet over jordforureningens indvirkning på ejendomsvurderingen. Skønnet er forbundet med stor usikkerhed.

Offentliggørelsen af kortlægningen vil næppe have nogen selvstændig betydning for de ejendomme, hvor forureningen i forvejen er almindeligt kendt. Forslaget til lempeligere regler om bebyggelse af visse forurenede grunde i område 3 vil tværtimod, efter et konkret skøn kunne medføre, at grundværdien bliver højere end den ville blive efter gældende praksis for ansættelse af grundværdien for forurenede grunde. Omvendt kan kortlægningen i sig selv have indvirkning på handelsprisen i de områder, der herved angives som mere eller mindre forurenede, og som ikke hidtil har været anset for forurenede.

Da der ved de hidtidige ejendomsvurderinger kun i begrænset omfang er taget højde for forurenede grunde er det heller ikke muligt at foretage detaljerede beregninger over de provenumæssige konsekvenser.

Ejendomme i område 1

Ejendomme, der er beliggende i område 1 er som udgangspunkt ikke forurenede, og der vil normalt ikke være nogen påvirkning af handelsprisen og dermed ejendomsvurderingen.

Ifølge Told- og Skattestyrelsen må det dog tages i betragtning, at en nabogrund, der er forurenede eller hvor der foreligger mistanke om forurening, efter et konkret skøn kan medføre et nedslag i vurderingen.

Ejendomme i område 2

Told- og Skattestyrelsen skønner, at der i disse områder vil være en meget forskelligartet påvirkning af handelspriserne. Handelsprisen for ejendomme, der kortlægges på grund af diffus forurening, vil formentlig kun i begrænset omfang blive påvirket. Derimod kan handelspriser på ejendomme, der kortlægges som følge af kendskab til eller viden om en punktkildeforurening i dette område, have stor virkning på ejendommens handelspris. Det samme gælder, hvis der på en naboejendom findes eller er mistanke om en punktkildeforurening.

Størrelsen af indvirkningerne på handelsprisen i område 2 og dermed på ejendomsvurderingerne er således svær at bedømme. Særlige lokale forhold kan også have stor betydning.

Ejendomme i område 3

Samtlige ejendomme i område 3 vil ifølge Told- og Skattestyrelsen få en lavere ansættelse (af først og fremmest grundværdien) som følge af forureningen. Området omfatter allerede for størsteparten ejendomme, der allerede er kortlagt i dag. På grund af manglende oplysninger herom hos vurderingsmyndigheden er der dog kun i begrænset omfang hidtil taget hensyn hertil ved seneste ejendomsvurdering.

Antallet af enfamiliehuse i dette område skønnes begrænset. Af ejerboliger er det typisk ejerlejligheder, der befinder sig i området. Især vil der være høj andel af disse i storbyerne.

Herudover er det typisk erhvervsvirksomheder, der er beliggende i område 3. For de ejendomme, hvor kortlægningen ikke påvirker ejendommens anvendelse, vil påvirkningen af *ejendomsværdiansættelsen* være begrænset.

Grundværdien skal ansættes under forudsætning af, at ejendommen er ubebygget, og konsekvensene af en forurening er her store.

Den del af en ejendoms grundareal, hvor forureningen er konstateret, vil formentlig afhængig af tidshorizonten for oprensningen og hvem, der skal betale for oprensningen få en *grundværdi*, der efter et konkret skøn kan nærme sig 0. Såfremt der på den samme ejendom er grundarealer, hvor der ikke er konstateret forurening, vil disse få en normal grundværdiansættelse afhængig af grundens beliggenhed m.v.

I tilfælde, hvor miljømyndighederne ikke kan oplyse, hvilke arealer på den pågældende ejendom, der er forurenede, og hvilke, der ikke er forurenede, vil vurderingsmyndighederne formentlig anse hele arealet for forurenet, og det vil efter et konkret skøn kunne medføre en ansættelse af grundværdien tæt på 0. Dette skønnes ifølge Told- og Skattestyrelsen at være tilfældet i meget store dele af område 3.

Told- og Skattestyrelsen skønner, at såfremt udvalgets forslag om lempeligere restriktioner for bebyggelse af visse forurenede grunde gennemføres vil det dog for disse grunde efter et konkret skøn kunne medføre, at grundværdien bliver højere end den ville blive efter gældende regler.

Uanset, om kravene lempes, skønnes usikkerheden omkring fremtidige krav i forbindelse med forureningen at reducere efterspørgslen efter forurenede grunde i forhold til ikke-forurenede grunde med deraf følgende relativt prisfald for de forurenede grunde.

9. Miljømæssige konsekvenser af lovforslaget

Indgangsvinkel til beskrivelse af de miljømæssige konsekvenser

Forslaget vil få miljømæssige konsekvenser for grundvandsressourcerne, for sundheden (for de mennesker, som anvender arealerne), og for

det biologiske liv i omgivelserne. Derudover vil oprensningsindsatsen medføre nogle indirekte (generelle) miljøkonsekvenser. Miljøkonsekvenserne opgøres i forhold til forureningstilstanden i dag og i forhold til de hidtidige prioriteringsprincipper.

Karakterisering af miljøproblemer

Hovedproblemstillingerne kan karakteriseres som følger:

Grundvand

Jordforurening kan udgøre en trussel for grundvandet ved nedsivning eller udvaskning af forurenende stoffer til grundvandet. Dette kan i værste fald ske i et sådant omfang, at grundvandspåvirkningen vil kunne føre til forøget human eksponering, hvis der er tale om en drikkevandsressource. Grundvandskonflikter som følge af jordforurening er regionale og langsigtede og mere eller mindre uoprettelige.

Arealanvendelse

Jordforurening kan udgøre en trussel for mennesker og planter ved overfladenær anvendelse, hvor der kan være tale om direkte indtag via støv m.v., eller optagelse i planter via rødderne. Optagelse i planter kan føre til øget human eksponering i det omfang, der er tale om spiselige afgrøder. Desuden kan jordforurening medføre indeklimaproblemer. Arealanvendelseskonflikter som følge af jordforurening er lokale og ikke uoprettelige.

Biologisk liv

Jordforurening kan true det biologiske liv i overfladevand ved nedsivning, udvaskning eller overfladisk afstrømning af forurenende stoffer til overfladevandet. Dette kan påvirke de enkelte vandorganismer. Tilsvarende kan jordforurening påvirke det biologiske liv på landjorden i retning af et mere artsfattigt miljø. Konflikter i forhold til det biologiske liv kan være regionale, langsigtede og uoprettelige i de tilfælde, hvor særligt sårbare økosystemer eller sjældne arter er truet af jordforureningen.

Hvad angår konsekvenserne for det biologiske liv i omgivelserne vil disse i det følgende ikke blive beskrevet nærmere eller kvantificeret, da forslaget på dette område ikke lægger op til en samlet, prioriteret indsats, men en vurdering fra sag til sag i forhold til bevaringsværdigheden af de biologiske miljøer. Det må forventes, at tendensen fra den hidtidige indsats vil fortsætte. Her har erfaringen vist, at der kun foretages ganske få oprydninger, hvor hensynet til det biologiske liv er afgørende.

Generelle miljøkonsekvenser

Hvert år transporteres ca. 5,6 mio. m³ jord fra et sted til et andet. Mellem 0,5 og 1,26 mio. ton af denne jord er erkendt forurenet. 17-31% af den erkendt forurenede jord kommer fra registrerede affaldsdepoter. Det anslås, at der hvert år anvendes ca. 3,1 mio. m³ jord som fyldjord i råstofgrave, og at ca. 80% af denne jord stammer fra byzone.

Forslaget skal modvirke, at der opstår nye ukontrollerede forureninger som følge af jordflytninger. Specielt foreslås - ud fra et forsigtighedsprincip - et totalt forbud mod at anvende fyldjord i råstofgrave indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser. Let forurenet jord skal genanvendes efter særlige regler eller deponeres på udpegede og/eller godkendte lokaliteter.

Transporten af jord vil blive søgt minimeret til det mest nødvendige og vil blive styret bedre via det foreslåede anvisningssystem. På grund af forbuddet mod at anvende fyldjord i råstofgrave indenfor områder med særlige drikkevandsinteresser, og på grund af den øgede kontrol med al jord, som flyttes, kan det dog ikke undgås, at der vil fremkomme større mængder overflødig, erkendt forurenet jord. Alt i alt må det forventes, at i størrelsesordenen 2-5 mio. tons let forurenet jord pr. år skal finde anvendelse eller deponeres.

Der lægges ikke op til, at behandling af jord på tekniske jordrensningsanlæg altid er den ønskelige løsning. Det overordnede princip er, at omkostningerne i form af energiforbrug, kemikalieforbrug, mængde og farlighed af affaldsrester fra rensning samt luftforurening og støj ikke bør være uforholdsmæssigt store i forhold til miljøgevinsten ved rensning. Imidlertid er der i dag ikke teknisk viden til at implementere dette princip i generelle tekniske retningslinjer.

Konsekvenserne for grundvandet

Som nævnt i afsnit 5.1 skønnes det, at det samlede antal punktkildeforurenede lokaliteter er ca. 14.000. Heraf forventes ca. 3.650 at være grundvandstruende forureninger, som vil ligge indenfor de områder med særlige drikkevandsinteresser, der udpeges første gang i regionplan 1997.

Forslaget indebærer en målrettet indsats i forhold til de grundvandsressourcer, som udpeges til at dække den fremtidige drikkevandsforsyning. Der skal først og fremmest sættes ind imod de grundvandstruende forureninger, som vil ligge indenfor områderne med særlige drikkevandsinteresser.

Hidtil har det overordnede mål med depotoprydningerne været, at alt grundvand, som potentielt kan anvendes til drikkevandsformål, skal være så rent, at det kan anvendes uden avanceret rensning. Da den samlede opgave har vist sig uoverkommeligt stor på kort sigt, må forslaget ses som en klar forbedring, idet det sikrer, at indsatsen koncentrerer, hvor det

er mest nødvendigt af hensyn til en fremtidig, grundvandsbaseret drikkevandsforsyning.

Konsekvenserne for arealanvendelsen

Det anslås, at i størrelsesordenen 900 km² vil blive omfattet af kortlægningsområde 2, mens ca. 70 km² vil blive omfattet af kortlægningsområde 3. Det kan groft skønnes, at i størrelsesordenen 20-30% af arealet i område 2 har aktuel følsom arealanvendelse (bolig, institution), mens ca. 10-15% af arealet i område 3 har aktuel følsom arealanvendelse.

Omfanget af arealanvendelseskonflikter er samtidig opgjort som antallet af punktkildeforurenede lokaliteter. Det skønnes, at der må være ca. 700 punktkildeforurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse i område 2 og ca. 1.400 punktkildeforurenede lokaliteter med følsom arealanvendelse i område 3.

Tabel. Skøn over omfanget af arealanvendelseskonflikter.

	Samlet areal	Andel med følsom arealanvendelse af samlet areal	Antal punktkilder med følsom arealanvendelse indenfor områderne
Område 2	900 km ²	20-30 %	700
Område 3	70 km ²	10-15 %	1400

Det hidtidige system har vist sig tungt i forhold til arealanvendelseskonflikter.

Forslaget tager sigte på en hurtig og målrettet indsats overfor de aktuelle arealanvendelseskonflikter, således at de på kort sigt kan elimineres. Registreringen bortfalder og afløses af kortlægningen, som i vidt omfang sker på grundlag af eksisterende viden. Indsatsen koncentrerer de steder, hvor problemet er størst, mens indsatsen i de lettere forurenede områder bliver mere ekstensiv. Samtidig udvides indsatsen med nyere og diffuse forureninger.

Der indføres en vifte af muligheder, som kan tilpasses situationen, og som eventuelt kan anvendes trinvist, således at alle mere akutte problemer løses hurtigt. I område 2 vil indsatsen bestå af forholdsregler for beboernes omgang med og anvendelse af jord (til f.eks. grønsagsdyrkning). I område 3 vil indsatsen kunne omfatte forbud mod visse aktiviteter, egentlige, begrænsede handlepligter for grundejeren, jordudskiftning eller rensning. Ved ændring fra en mindre til en mere følsom arealanvendelse tilpasses løsningen den nye arealanvendelse.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til kapitel 1.

Ligesom miljøbeskyttelsesloven indeholder kapitel 1 en række almindelige bestemmelser om lovens formål og beskyttelsesinteresser, samt en opremsning af, hvilke påvirkninger af miljøet, der søges afhjulpet og beskyttet.

Den opstillede målsætning i kapitel 1 afspejler lovforslagets overordnede målsætning og principper.

Forslaget til lov om forurennet jord tager udgangspunkt i situationen hvor der er sket forurening. De bestemmelser, der skal beskytte miljøet mod, at forurening sker, findes fortsat i miljøbeskyttelsesloven. Lovforslaget om forurennet jord har imidlertid et selvstændigt forebyggende sigte, idet det er en overordnet målsætning at forhindre ny forurening og nye miljøproblemer som følge af flytning af jord, samt gennem overvågning af forureningstilstanden i jorden og gennem en prioriteret og målrettet indsats at undgå yderligere spredning af jordforurening.

Hensynet til beskyttelsen af fremtidige drikkevandsressourcer vejer tungt, og et overordnet mål er derfor fortsat, at alt grundvand, som anvendes til drikkevandsformål, skal være så rent, at det kan anvendes uden avanceret behandling. Derfor foreslås det, at loven skal sikre en særlig beskyttelse af drikkevandsressourcerne, herunder i forbindelse med den offentlige indsats.

Også hensynet til sundheden for de mennesker, som anvender arealerne er et bærende hensyn. Målet er, at der gennem et samspil af de krav, der stilles til de nuværende ejere og brugere af forurenede arealer, til de kommende bygherrer og til den offentlige indsats, sikres en sundhedsmæssig acceptabel anvendelse af arealerne og en begrænsning af eksponeringen.

Også hensynet til det biologiske liv i omgivelserne skal sikres med loven, men det sker indirekte gennem varetagelse af de 2 øvrige hensyn, arealanvendelsen og grundvandet.

Til § 1.

Formålsbestemmelsen angiver, at jordforurening skal fjernes eller afværges i nødvendigt omfang, ligesom skadelige virkninger fra jordforurening skal elimineres eller begrænses mest muligt.

Bestemmelsen i § 1 angiver lovforslagets grundlæggende princip om, at yderligere jordforurening skal forebygges bla. ved styring af jords-trømme og ved overvågning af forureningstilstanden i jorden, således at

der kan skabes grundlag for og gennemføres en koordineret og målrettet indsats. Heri indgår, at der skal gennemføres en helhedsorienteret offentlig indsats i områder, hvor det er væsentligt af hensyn til grundvandet, at alle kilder til forurening af et bestemt område fjernes.

Hensigten er endvidere, at lovforslaget skal forebygge sundhedsmæssige problemer som følge af jordforurening på arealer, hvor en arealanvendelseskonflikt kan give anledning til sundhedsrisici. Forebyggelsen vil ske både ved en offentlig indsats, hvor den aktuelle anvendelse giver anledning til sundhedsrisiko, og ved fastlæggelse af begrænsninger i anvendelsen af sådanne arealer, men også ved krav til den, der vil bygge eller ændre anvendelsen.

Ligesom hensynet til sundheden hos dem, der skal anvende forurenede arealer, vejer hensynet til beskyttelsen af de fremtidige drikkevandsressourcer tungt. De udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser og arealer, hvor der er en aktuel arealanvendelseskonflikt, danner grundlaget for prioriteringen af den offentlige indsats. Det er også disse arealer, som særligt skal beskyttes mod tilførsel af forurenede jord.

I målsætningen er endelig gentaget forureneren betaler-princippet, som det kendes fra miljøbeskyttelsesloven. Den offentlige indsats bliver dermed subsidiær i forhold til at kræve, at forureneren afværger de skader på miljøet, som han har forvoldt, og genopretter den hidtidige tilstand.

Til § 2.

Bestemmelsen i § 2, er en udvidelse af de gældende regler i affaldsdepotloven. Lovforslaget omfatter således enhver jordforurening, uanset hvornår den er opstået, og uanset, hvordan forureningen af jorden er sket.

Forurenede jord dækker også olieforurenede sand, eller andre jordbestanddele, som er forurenede med forskellige stoffer.

Det foreslås at lade loven omfatte al jord, der kan have skadelig virkning på mennesker eller miljø. Det betyder, at loven også omfatter uforurenede jord, som især i relation til råstofgrave har vist sig at have en skadelig virkning på de meget sårbare grundvandsressourcer. Det har været meget almindeligt, at sådanne råstofgrave har fået tilført ren jord i forbindelse med efterbehandlingen, men selvom returjorden har været uforurenede, har det haft en skadelig virkning på grundvandet. Lovforslaget indeholder derfor et generelt forbud mod, at råstofgrave, som er beliggende i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser, modtager jord, jf. lovforslagets §54.

Bestemmelsen indebærer, at kortlægningen også skal omfatte flade-forureninger, det vil sige forureninger fra diffuse kilder, for eksempel fra trafikken. Loven omfatter dog ikke eventuelle flade-forureninger som følge af landbrugets almindelige anvendelse af gødning, slam og pesticider.

Til kapitel 2.

Lovforslagets kapitel 2 omhandler reglerne om gennemførelsen af en forureningskortlægning og om retsvirkningerne af denne.

Til § 3.

I bestemmelsen i *stk. 1* foreslås det, at det i lighed med affaldsdepotloven i dag, er amtsrådet, der udfører kortlægningen. Denne kompetence harmonerer med amternes opgaver i øvrigt i forbindelse med den offentlige indsats, den generelle vidensopsamling, amternes opgaver som grundvandsmyndighed og med den erfaringsopbygning, der har fundet sted i amterne i kraft af affaldsdepotopgaverne. Kortlægningen gennemføres i samarbejde med kommunerne.

Kortlægningen indebærer ikke, som det var tilfældet efter affaldsdepotloven, at amterne skal foretage tekniske undersøgelser. Det er den til enhver tid værende viden, der er grundlaget for kortlægningen. Hvor der ikke er konkret viden om forureningstilstanden på et areal, foreslås det, at kortlægningen i de forskellige områder foretages på grundlag af myndighedernes vurdering af det sandsynlige forureningsniveau på et areal, baseret på den generelle erfaring om forureningsniveauer efter forskellige virksomhedsbrancher. Det skal fremgå af kortlægningen, om områdekategoriseringen bygger på kendskab til den nuværende eller tidligere anvendelse af en ejendom, eller om den bygger på konkret viden om forureningstilstanden (grundlaget for kortlægningen).

Kortlægningen sker uden hensyntagen til, hvornår og hvordan en forurening er sket. Det betyder, at nyere og fremtidige industriområder også vil blive omfattet, ligesom f.eks. vej- og jernbanetraceer og dermed de potentielle diffust forurenede områder medtages.

Kortlægningen skal bl.a. omfatte gamle industriområder og lossepladser, opfyldte havneområder, samt kortlagte og registrerede affaldsdepoter. Kortlægningen skal tillige omfatte arealer, hvor der er sket en opfyldning med forurenede jord, hvor der i henhold til gældende regler er placeret slagter og flyveaske, hvor en nuværende eller tidligere skydebane har medført blybelastning af jorden, eller hvor der kun er sket delvis oprydning.

Kortlægningen skal samtidig sikre, at den viden om forureningstilstanden, som miljømyndighederne besidder, fastholdes.

Ved kortlægningens inddeles landet i tre områdetyper.

Område 1 omfatter arealer, hvor miljømyndighederne ikke har grundlag for at antage, at arealet er eller kan være forurenede. Område 1 bliver således alt det, der ikke kan kategoriseres som område 2 eller 3, og område 1 kommer således til at omfatte det meste af landet.

Område 2 er arealer, der skønnes lettere forurenet. Det vil typisk dreje sig om arealer, der er påvirket af luftbåren forurening fra f.eks. skorstensfaner eller bilers udstødning. Et område 2 areal kan eksempelvis være et bælte langs befærdede veje.

Område 3 er de væsentligt forurenede arealer, typisk forureninger fra punktkilder, f.eks. gamle industriområder, opfyldte havneområder mv. De fleste tidligere registreringer vil befinde sig i område 3. I en overgangsfase indtil 1. generationskortlægningen er gennemført, foreslås det at henføre alle ejendomme, der er registreret efter affaldsdepotloven til område 3, jf. bestemmelsen i § 94, stk. 4.

Kortlægningen skal være ledsaget af oplysninger om retsvirkningerne af denne. Det skal således fremgå, hvis amtet har udarbejdet konkrete eller generelle anbefalinger om anvendelsen af arealerne, eller om amtet har udarbejdet lokale forskrifter eller meddelt påbud eller forbud om særlige handlepligter. Det skal endvidere fremgå, om amtsrådet har udstedt forskrifter om bygge- og anlægsarbejde ved ændret anvendelse, eller der gælder generelle regler, udstedt af ministeren.

Det foreslås, at kortlægningen skal være offentlig tilgængelig, og at det skal være muligt for interesserede, f.eks. potentielle købere, långivere og vurderings- og andre myndigheder på forespørgsel at få oplysning om forureningsforholdene på en bestemt ejendom. Der er ikke tilsigtet nogen udvidelse af offentlighedslovens bestemmelser om offentlighed i forvaltningen. Adgangen til at få oplysninger vil således indeholde de samme begrænsninger, som gælder efter offentlighedsloven.

Endvidere foreslås det, at kortlægningen, ligesom efter de gældende regler i affaldsdepotloven, ikke skal kunne påklages, dog undtaget de afgørelser, som amtsrådet træffer om ændring af kortlægningen for en ejendom, hvor grundejeren selv har søgt at dokumentere, at kortlægningen er forkert. Grundejerne har dog lejlighed til at fremkomme med indsigelser mod og bemærkninger til det udkast til kortlægning, som amtsrådet offentliggør, ligesom grundejeren til enhver tid kan "dementere" myndighedemes kortlægning af en ejendom, såfremt grundejeren fremlægger oplysninger, som medfører en ændring i ejendommens kortlægningsmæssige status.

Til § 4.

Forureningskortlægningen medfører som udgangspunkt ingen begrænsninger i den nuværende anvendelse. Det betyder, at ejendomme kan anvendes som hidtil, selv om de er omfattet af område 2 eller 3 i kortlægningen.

Der kan dog være miljøproblemer såvel i område 2 som område 3, som kræver, at befolkningen sikres mod sundhedsmæssige risici. På den

baggrund indeholder lovforslaget en hjemmel til, at amtet kan udarbejde generelle anbefalinger til grundejerne om anvendelsen af ejendomme i område 2 og 3. Anbefalinger udstedes som gode råd og vejledninger, og anbefalinger udarbejdes i samarbejde med embedslægerne.

En anbefaling kan eksempelvis bestå i at råde ejere af ejendomme beliggende langs stærkt befærdede trafikårer at undlade grøntsagsdyrkning, at anlægge fast bund i sandkasser og lignende.

Til § 5

I modsætning til anbefalingerne, som ikke er bindende for borgeren, foreslås det, at der i område 3, kan fastsættes generelle retningslinjer med bindende virkning for borgeren. Sådanne retningslinjer kan være nødvendige på arealer med følsomme aktiviteter, hvor forureningen skønnes at være af en sådan grad, at der kan være forbundet en risiko for sundheden ved den nuværende anvendelse. Det foreslås, at retningslinjerne kan udmøntes som handlepligter, hvor grundejeren enten ved konkrete påbud eller forbud pålægges begrænsede handlepligter, eller ved, at retningslinjerne udmøntes som generelle, bindende forskrifter, som amtet fastsætter.

Der kan alene være tale om mindre omkostningskrævende handlepligter på alment tilgængelige, udendørs arealer. Der tænkes her på fællesarealer i beboelsesområder, parker og legepladser m.v eller andre arealer med almen adgang, f.eks friarealer omkring en virksomhed, eller udendørsarealer på erhvervsjendomme, der er udlagt til erhvervsformål, hvis disse arealer rent faktisk anvendes af for eksempel områdets beboere. En virksomhed kan dog imødegå et påbud ved i stedet at gennemføre en indhegning af arealet. Handlepligterne kan eksempelvis bestå i krav om flise- eller græsdække af bar jord, etablering af fast bund i sandkasser og lignende.

Meddelelse af påbud om handlepligter eller fastsættelse af forskrifter herom forudsætter, at der foreligger et vidensgrundlag, der med høj grad af sikkerhed begrundes handlepligten.

Tilsvarende handlepligter, som for eksempel handlepligter på parcelhusejendomme og kolonihaver må hvile på, at der er foretaget egentlige undersøgelser eller, at behovet herfor på anden måde er dokumenteret set i forhold til den aktuelle anvendelse af haverne. Kravet til dokumentation skal dog stå i rimeligt forhold til de byrder, som følger af påbuddet. Er der tale om fastsættelse af generelle regler, må der heri indgå en konkret dispensationsadgang, således at handlepligterne kan afpasses til det konkrete behov.

Forureninger kan indebære indeklimaproblemer. Da den offentlige indsats kan forventes at strække sig over en årrække, kan der også i disse

situationer være behov for et øjeblikkeligt indgreb. Der er derfor hjemmel til, at amtet kan nedlægge forbud mod eksempelvis længerevarende ophold i kældre eller tilsvarende mindre betydende indgreb i anvendelsen af bygninger, medmindre grundejeren vælger at imødegå problemet ved etablering af særlig udluftning o.lign. Er begrænsninger herudover nødvendige, kan dette ikke pålægges grundejeren, medmindre det er hjemlet i anden lovgivning. Det vil herefter være en offentlig opgave at udføre og bekoste de fornødne foranstaltninger.

Behovet for eventuelle forbud mod anvendelse af bygninger må være veldokumenteret (ved egentlige undersøgelser eller på tilsvarende grundlag).

På arbejdsmiljøområdet gælder specielle regler. Indeklimaproblemer varetages normalt af arbejdsmiljømyndighederne, og konstaterer miljømyndighederne et muligt indeklimaproblem på en erhvervsjendom, skal arbejdstilsynet underrettes herom.

Amtsrådets meddelelse af forbud mod eller begrænsning i en nærmere bestemt anvendelse, kan påklages, mens de oven for beskrevne påbud om handlepligter ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Til § 6

Denne bestemmelse indeholder et forslag om, at forbud og påbud kommer til at hvile på ejendommen, og at sådanne påbud skal kunne tinglyses. Formålet med dette er at sikre, at også efterfølgende erhververe af ejendommen, får kendskab til og bliver bundet af den begrænsede anvendelse af ejendommen.

For at sikre, at lejere af fast ejendom bliver gjort bekendt med eksempelvis amtsrådets anvisninger om anvendelsen af en ejendom med henblik på at undgå sundhedsfare eller med påbudte handlepligter for grundejeren om f.eks. at lægge bund i sandkasser, eller forbud mod visse begrænsede anvendelser af bygninger, er udlejer efter forslaget forpligtet til at videregive sådanne oplysninger til lejere.

Til § 7.

Bestemmelsen indeholder hjemmel til regulering i forbindelse med ændret anvendelse af en forureningskortlagt ejendom. De gældende regler i affaldsdepotloven indeholder et forbud mod at bebygge eller ændre anvendelsen af en registreret ejendom, medmindre den frigives til det pågældende formål. Det er en naturlig konsekvens af det foreslåede, mere omfattende kortlægningssystem, at kravene til grundejeren differentieres afhængigt af det konkrete projekt og den forureningstilstand, der findes på ejendommen.

Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder et forslag om en pligt til at anmelde ethvert bygge- og anlægsarbejde og enhver ændring i arealanvendelsen, inden arbejdet påbegyndes. Da der ofte samtidig verserer en byggesag, er det mest hensigtsmæssigt, at det er kommunalbestyrelsen, som i forvejen er byggesagsmyndighed, der skal modtage anmeldelsen. Det følger allerede af byggelovgivningen, at kommunalbestyrelsen skal påse, at forholdet til anden lovgivning er i orden.

Anmeldepligten omfatter både erhvervs- og boligbyggeri og enhver ændret anvendelse.

Anmeldepligten gælder kun for ejendomme i område 3. I område 2, hvor forureningen er eller skønnes at være af mindre omfang, kan grundejerne frit ændre anvendelse og opføre byggeri, da forureningsproblemerne ikke skønnes at være så alvorlige, at der normalt vil være behov for særlige forholdsregler.

Kommunalbestyrelsen tager stilling til, om projektet er omfattet af generelle regler. Hvis projektet er omfattet af generelle regler, meddeler kommunalbestyrelsen grundejeren, under hvilke betingelser projektet kan gennemføres. Kommunalbestyrelsens rolle får således karakter af håndhævelse af generelle regler. Af hensyn til et eventuelt nyt byggeri på ejendommen foreslås en 4 ugers frist for kommunalbestyrelsens behandling af anmeldelsen.

Anmeldelsen skal sikre, at myndighedene kan afgøre, om det anmeldte projekt medfører en miljømæssigt betydende ændring, som nødvendiggør, at myndigheden stiller vilkår til projektet.

Hvis ejendommen ikke er omfattet af generelle regler, videresender kommunen anmeldelsen til amtet og underretter samtidig grundejeren herom.

Til § 8.

Er der tale om en ændring af den bestående tilstand til en anvendelse til boligformål eller tilsvarende følsom anvendelse, foreslås det, at amtsrådet kan stille vilkår til projektet. Det samme gælder, hvis man ønsker at opføre en bygning over en grundvandstruende forurening, eller ved nyt byggeri, der på et areal med væsentligt forhøjede koncentrationer af forurenende stoffer ("hot spots"), hvor amtsrådet skal kunne stille vilkår til projektet således, at en senere offentlig indsats ikke bliver afskåret.

Vilkårsfastsættelsen skal generelt tilpasses det konkrete projekt og kan variere fra lempelige vilkår og op til detaljerede undersøgelseskrav og vilkår, svarende til de nugældende regler om frigivelse.

Der kan eksempelvis fastsættes vilkår om de undersøgelser, der er nødvendige for at fastslå forureningsproblemerne i relation til den ønskede ændring af ejendommen. Der er tale om en konkret vurdering af under-

søgelsesbehovet. I nogle tilfælde kan det være mest hensigtsmæssigt at fjerne mere jord, end at afholde udgifter til at fastlægge den mere præcise afgrænsning af forureningen. Der vil derfor være tale om en samlet afvejning af udgifter til såvel undersøgelser som oprensning.

Tilsvarende kan der kun kræves den oprensning, der er miljømæssig nødvendig i relation til det ønskede projekt. Oprensningskravene til grundejeren af hensyn til arealanvendelsen fastsættes efter samme kriterier, som kommer til at gælde for den offentlige indsats.

De vilkår, der vil kunne stilles i de tilfælde, hvor man ønsker at opføre nyt byggeri, og hvor bygningen opføres ovenpå en afgrænset og koncentreret forurening, herunder forureninger, der kan give indeklimaproblemer, vil for eksempel kunne være vilkår om bygningens placering på grunden eller krav om at fjerne den forurenede jord inden byggeriets opførelse. Amtsrådet kan stille vilkår af hensyn til indeklimaet på ejendomme med følsom arealanvendelse. Ved erhvervsmæssig anvendelse forudsættes problemstillingen omkring indeklima normalt afklaret i forbindelse med byggesagsbehandlingen, d.v.s. bygningsmyndighedene og eventuelt arbejdsmiljømyndighederne, der normalt behandler disse spørgsmål.

Det foreslås, at amtsrådet kan ændre vilkår, hvis nye oplysninger om forureningen gør det nødvendigt. Eksempelvis kan gravearbejde i forbindelse med byggeri afsløre anden eller mere forurening end forudsat, og myndighederne skal derfor have lejlighed til at tage stilling hertil, herunder om der er behov for yderligere undersøgelser. Bestemmelsen indebærer, at amtsrådet og grundejeren samarbejder om projektets gennemførelse. Når der fastsættes vilkår for et opretningsprojekt, vil der ofte være behov for, at amtsrådet som en del af vilkårene betinger sig, at der ved projektets afslutning fremsendes en redegørelse, der gør det muligt for amtsrådet at konstatere, at projektet er udført i overensstemmelse med de fastsatte vilkår.

Amtsrådet kan fastsætte generelle forskrifter for ændret anvendelse i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder. Forskrifterne skal finde anvendelse på forurenede grunde med ensartede problemstillinger. Der kan eksempelvis være tale om særlige forhold ved bestemte anvendelser for et specifikt område, udskiftning af jord i en vis dybde som forudsætning for byggeri til boligformål eller for anlæg af nyttehaver, legepladser og lignende.

Til § 9

De vilkår, som amtsrådet fastsætter, kan være af længerevarende karakter, eksempelvis om bevaring og vedligeholdelse af særlige membraner, ventilation under bygninger o.lign. Sådanne vilkår skal

efterleves af den til enhver tid værende grundejer, hvorfor det samtidig foreslås, at sådanne vilkår tinglyses.

Til § 10.

En tilladelse forpligter ikke grundejeren eller bygherren til at gennemføre projektet og foretage den forudsatte oprensning. Den gældende retstilstand har medført usikkerhed om mulighederne for at stille krav til bygherren, hvis byggeriet opgives. Problemet består i, at et påbegyndt projekt, der ikke afsluttes, yderligere kan aktualisere en forureningsfare på grunden. Har en forurening tidligere været afskærmet, f.eks. ved en asfaltering, kan en blotlægning medføre, at forureningsfaren aktualiseres. For at myndighederne kan sikre, at en blotlagt forurening ikke i urimelig lang tid henligger på denne måde, foreslås det, at myndighederne skal kunne fastsætte en frist for, hvornår projektet skal færdiggøres.

Overskrides fristen, kan miljømyndighederne påbyde bygherren at efterlade grunden i en miljøtilstand, der ikke er forringet sammenlignet med den tilstand, arealet havde før projektets påbegyndelse. I sådanne tilfælde kan grundejeren eller bygherren påbydes at foretage en afskærmning af forureningen eller at bortskaffe opgravet, forurennet jord på en miljømæssig forsvarlig måde.

Endelig foreslås det, at myndighederne, såfremt en bygherre eller en grundejer fremsætter ønske herom, skal udfærdige en erklæring, når en frivillig oprensning er afsluttet. Erklæringen kan indeholde en beskrivelse af selve det oprensningsprojekt, som er gennemført på arealet, og erklæringen kan indeholde en beskrivelse af arealet kortlægningsmæssige status, efter oprensningen er gennemført. Endelig skal det også fremgå af erklæringen, om amtet har ført tilsyn med oprensningsprojektet.

Bestemmelsen i § 8, stk. 1, regulerer alene projekter til boligformål m.v. eller opførelse af bygninger. Derimod er der ikke adgang til at stille vilkår ved andre (selvstændige) anlægs- eller jordarbejder. Der tænkes her eksempelvis på etablering af jordvolde, terrænreguleringer eller andre egentlige anlæg. Da der på samme måde som ved uafsluttede oprensningsprojekter m.v. kan ske en blotlægning af forureninger og dermed en forringelse af miljøtilstanden på grunden ved sådanne arbejder, foreslås der med bestemmelsen i stk. 3, at amtsrådet kan påbyde, at grunden bringes i en miljøtilstand, der ikke er ringere end før anlægs- eller jordarbejdet blev påbegyndt.

Til §§ 11 - 13.

Bestemmelserne indeholder forslag om procedureforskrifter for kortlægningens gennemførelse. Da forureningskortlægningen kan have

betydelige konsekvenser for den enkelte grundejer, foreslås det, at udkastet til kortlægningen offentliggøres med adgang for offentligheden til at fremkomme med indsigelser inden endelig udfærdigelse af kortlægningen.

Som følge af de mere indgribende retsvirkninger af en kortlægning af ejendomme i område 3, foreslås det, at disse grundejere underrettes særskilt om udkastet til kortlægningen. Heri ligger, at myndighederne skal underrette på samme måde som ved underretning om lokalplanforslag.

Det foreslås, at oplysningerne om forureningstilstanden indføres i et register på matrikelniveau, og at oplysningerne bliver gjort tilgængelige for alle, der har behov herfor. Kommunalbestyrelsen skal opdatere registret løbende, og det foreslås samtidig, at grundejeren orienteres mindst 1 gang om året om, hvis der er sket ændringer i de oplysninger, registeret indeholder.

Ved revisioner af kortlægningen, som kun omfatter få ejendomme, sker der ingen offentliggørelse af udkastet, men der sker en individuel høring og underretning af de berørte grundejere.

Da oplysninger foreslås indført i et register foreslås den hidtidige pligt til at tinglyse registreringer af affaldsdepoter ikke videreført. Registeret sikrer, at grundejeren og eventuelle købere, långivere og lignende til enhver tid kan få de foreliggende oplysninger om forureningstilstanden på en ejendom. Indførelse af kortlægningen i et register på matrikelniveau, som sikrer grundejeren en udskrift løbende i forbindelse med ændringer, og som eventuelle købere og andre kan søge oplysninger fra, vil tilgodese dette behov, idet det forudsættes, at sælgeren i henhold til dennes loyale oplysningspligt skal oplyse køber forinden salg om ejendommens status i forhold til forureningskortlægningen.

Registret vil samtidig tilgodese de administrative behov, der måtte være for anvendelsen af de registrerede oplysninger i myndighedernes sagsbehandling (miljøforhold, byggetilladelser og ejendomsvurderinger).

Til § 14.

Kortlægningen skal revideres løbende. Nye oplysninger om forurening, der ikke hidtil har været kendt, som fremkommer for eksempel efter en undersøgelse foretaget af en privat grundejer i forbindelse med salg af en ejendom eller af myndighedene i forbindelse med tilsyn, kan medføre, at kortlægningen må revideres, ligesom det kan være tilfældet efter en oprensning. Pligten til at anmelde fundet af en forurening kan ligeledes føre til, at kortlægningen må revideres.

Endelig er grundejeren sikret en adgang til at kræve kortlægningen ændret, hvis grundejeren kan komme med nye oplysninger eller på anden måde dokumentere, at kortlægningen ikke er korrekt. Den i loven fastsatte

pligt for amtet til, på baggrund af en henvendelse fra grundejeren, at revurdere en gennemført kortlægning, kan sammenlignes med forvaltningens pligt efter almindelige forvaltningsretlige regler, til at genoptage en sag. Foreligger der således nye oplysninger om faktiske eller retlige forhold, som har betydning for sagen, vil der, afhængigt af sagens konkrete omstændigheder, kunne være en pligt for amtet til at tage kortlægningen op til revision. Genoptagelsen betyder dog ikke, at grundejeren dermed har et krav på at få gennemført en ændring af kortlægningen. Dette spørgsmål må afgøres konkret på baggrund af bl.a. de gældende retningslinjer for områdeinddeling og de nye oplysninger, grundejeren er fremkommet med. Amtets afgørelse af dette spørgsmål kan påklages.

De nye oplysninger kan for eksempel bestå i gennemførte undersøgelser. Sådanne undersøgelser til dokumentation af forureningstilstanden på ejendommen kan være af varierende størrelse, afhængig af de konkrete forhold på ejendommen. En gennemsnitsudgift skønnes at kunne beløbe sig til 20. - 50.000 kroner.

Til § 15

Denne bestemmelse indeholder forslag om en række bemyndigelser til miljø- og energiministeren til at fastsætte regler.

Ministeren kan fastsætte regler for amternes adgang til at meddele påbud og forbud, og ministeren er bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om mulighederne og grundlaget for at pålægge handlepligter. Sådanne regler skal især præcisere forholdet imellem indgrebet og kravet til dokumentationsgrundlaget, som skal begrunde indgrebet.

Det foreslås samtidig, at ministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere rammer for amternes adgang til at fastsætte vilkår, herunder rammer, som nærmere præciserer hvilke forureningstyper, der især kan nødvendiggøre, at amtet fastsætter vilkår af hensyn til en dybtliggende forurening, og som ikke må afskæres på en sådan måde, at det vil være umuligt på et senere tidspunkt at fjerne den grundvandstruende forurening eller et "hot spot".

Ministeren bemyndiges til at fastlægge det nærmere indhold af lokale forskrifter. De lokale forskrifter omhandler dels handlepligter om anvendelsen af kortlagte ejendomme af hensyn til potentiel sundhedsfare ved anvendelsen, dels lokale forskrifter om bygge- og anlægsarbejder.

Ministeren kan fastsætte regler af samme karakter som amtsrådet kan, men med et landsdækkende indhold og betydning. Reglerne kan omfatte forholdsregler i forbindelse med byggeri eller anvendelse af arealer med ensartede problemstillinger, f.eks. om foranstaltninger i forbindelse med

lettere forurenede arealer med fladeforureninger, eller reglerne kan omfatte kriterier for amternes fastsættelse af anvendelsesbegrænsninger i forhold til den nuværende anvendelse af arealer i område 3.

Reglerne kan endvidere indeholde generelle anvisninger om byggeri på arealer, hvor der er forureninger af ensartet karakter.

Bestemmelsen indeholder i stk. 4 en forpligtelse for amtsrådet til i lokale forskrifter at indsætte en dispensationsadgang for grundejeren, hvor grundejeren sikres en ret til at dokumentere og få behandlet spørgsmål, om der er behov for de pålagte foranstaltninger på den pågældende ejendom.

Til § 16.

For at sikre, at kortlægningen i de enkelte amter gennemføres på et ensartet grundlag, foreslås det, at miljø- og energiministeren kan fastsætte mere præcise regler og kriterier for, hvordan de enkelte arealer kan indplaceres i den fastlagte områdekategorisering, og på hvilket grundlag de enkelte områder kan kortlægges, herunder dokumentation for forureningen og tilvejebringelse af de oplysninger, som sandsynliggør en potentiel forurening. Ministeren kan tillige fastsætte de forudsætninger, der skal lægges til grund for kortlægningen.

Viser der sig behov herfor, kan ministeren tillige fastsætte regler om miljømyndighedernes pligt til at underrette vurderingsmyndighederne.

Til § 17

Ministeren er bemyndiget til at fastlægge de nærmere regler om registrering af kortlægningen på matrikelniveau efter nærmere forhandling med boligministeren og skatteministeren. Førelsen af registret forventes henlagt til kommunerne. Det forudsættes, at myndighederne, herunder kommuner og amter har adgang til registret, og at oplysningerne kan leveres i elektronisk form.

Der foreslås samtidig indført en hjemmel til at opkræve et gebyr i forbindelse med, at oplysninger om en ejendoms forureningsmæssige status udleveres fra registeret.

Til kapitel 3.

Kapitel 3 indeholder de nærmere regler om myndighedernes undersøgelses- og oprensningsindsats, regler for udarbejdelse af en indsatsplan, nedsættelse af et depotråd m.v.

Til § 18.

Bestemmelsen fastlægger miljømyndighedernes forpligtelse til at opsøge og indsamle oplysninger og viden om jordforureninger og erfaringer i forbindelse med oprensning og afværgeforanstaltninger. Der er mellem Miljø- og Energiministeriet og Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksberg Kommuner enighed om, at amterne opretter en organisation "Amternes Depotenhed", der skal varetage praktiske og koordinerende opgaver i forbindelse med amtens depotindsats, herunder vidensopsamling vedrørende disse emner.

Miljøstyrelsen forudsættes at kunne koncentrere indsatsen på det mere overordnede plan ved en koordinering af indsatsen ved indsamling af viden, fastsættelse af kriterier og grænseværdier, udarbejdelse af vejledninger m.v., samt at koordinere internationalt arbejde på området. Der afsættes årligt et beløb til fremme af teknologiudviklingen inden for de rammer, der årligt afsættes til den offentlige indsats. Bevillingen administreres af Miljøstyrelsen, der forelægger forslag til principper og programområder for Depotrådet. Det foreslås, at der skal være mulighed for, at udgifter til udviklings- og afprøvningsaspekter i de afværgeprojekter, som amtsrådene udarbejder og finansierer, kan medfinansieres af bevillingen.

Til § 19 og 20.

Hensynet til menneskers sundhed og grundvandet vil være de bærende hovedhensyn for den offentlige indsats. Som led i indsatsen foretager amtsrådet sammen med kommunalbestyrelsen en følsomhedskortlægning af de områder, der skal omfattes af indsatsen. Grundvandshensynet sikres varetaget gennem den udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, som amtsrådet skal foretage i forbindelse med regionplanlægningen. Kommunerne udpeger de arealer, der aktuelt anvendes til følsom anvendelse som for eksempel boliger, institutioner m.v., og videregiver disse oplysninger til amtsrådet.

Indsatsplanen skal over en kortere årrække prioritere den nødvendige indsats. Med planen skal den offentlige indsats tilrettelægges og prioriteres i en integreret sammenhæng med de økonomiske ressourcer, som amtsrådet årligt afsætter til området.

Den offentlige indsats er ligesom efter gældende regler subsidiær i forhold til at meddele påbud til forureneren. På indsatsplanen kan derfor ikke optages forureninger, hvorom der kan meddeles påbud. Påbud, der

ikke efterkommes, kan håndhæves ved en selvhjælpshandling af tilsynsmyndigheden. Ønsker tilsynsmyndigheden ikke at udføre en selvhjælpshandling, og skønnes det udsigtsløst at gennemtvinge det ved retsforfølgelse, tager amtet stilling til, om forureningen skal optages i planen. Det forudsættes herved, at tilsynsmyndigheden med alle midler i form af påbud, indskærpelse og om muligt politianmeldelse, eventuelt med påstand om tvangsbøder, har søgt at gennemtvinge påbudet.

Indsatsplanen skal vise, hvorledes problemelementerne samlet forventes håndteret over en årrække i amtet. Planen skal således indeholde et program for, hvorledes forureningsproblemerne løses indenfor en nærmere fastlagt tidshorisont set i sammenhæng med de økonomiske ressourcer, der afsættes til området.

Af prioriteringen skal fremgå, hvilke aktiviteter, der er budgetteret med i de førstkommende år. Endvidere skal indgå amtets overvejelser om, hvordan man skal forholde sig på de arealer, hvor en nuværende arealkonflikt ikke løses med oprensning. På denne måde skal planen i sin helhed tilstræbe en samlet løsningsmodel for jordforureningerne i området.

Ligesom myndighedernes forureningskortlægning foreslås det, at myndighedernes følsomhedskortlægning efter § 19 ikke skal kunne påklages.

Til § 21.

Indsatsplanen skal offentliggøres efter vedtagelsen sammen med vedtagelsen af budgettet. Borgere har ikke et egentligt retskrav på undersøgelser og oprensning, ligesom indsatsplanen ikke har nogen betydning for administration af lovgivningen i øvrigt eller indebærer nogen pligter for borgere.

Bestemmelsen i *stk. 4*, der svarer til værditabslovens § 4 og miljøbeskyttelseslovens § 84a, indebærer, at myndighederne indtræder i grundejerens krav mod andre som følge af forureningen, i det omfang grundejerens krav er reduceret som følge af oprensningen. Sker der eksempelvis ikke en fuldstændig oprensning, kan myndighederne således gøre deres krav gældende over for forurenere eller tidligere ejere forud for eventuelle krav, grundejeren fortsat måtte have (forholdsmæssigt afslag eller lignende) i anledning af den resterende forurening.

Ligesom efter affaldsdepotloven kan myndighedernes prioritering af den offentlige indsats ikke påklages, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Til § 22.

Kravet om underretning af grundejeren og forureneren eller den, der kan være adressat for et påbud efter kapitel 5, er foreslået videreført fra affaldsdepotloven.

En oprensning af en forurenede ejendom har betydning for ejendomsvurderingen. Vurderingsmyndighederne skal derfor underrettes om gennemførte oprensninger på en ejendom. Skattemyndighederne skal ligeledes underrettes, da en offentlig oprensning kan medføre en skattepligtig værdistigning, ligesom en forurener kan beskattes af oprensningsomkostningerne.

Til § 23

Ligesom efter værditabsloven og affaldsdepotloven foreslås det, at det offentlige skal kunne overtage en ejendom under visse betingelser.

Med udgangspunkt i strategien for den offentlige indsats kan to hensyn begrunde, at indsatsen kommer til at bestå i opkøb, dels et sikkerhedsmæssigt hensyn i relation til en eksisterende arealanvendelseskonflikt og dels økonomiske overvejelser.

Som et eksempel på, hvor sikkerhedsmæssige hensyn kunne begrunde opkøb, kan nævnes visse sager om opsivende gas fra tidligere lossepladser. Opkøb skal kun finde sted, hvis myndighederne ud fra en konkret risikovurdering ikke finder en teknisk løsning tilstrækkelig sikker.

Det kan også ud fra økonomiske overvejelser være hensigtsmæssigt at foretage opkøb. Der bør i sådanne overvejelser indgå en afvejning af på den ene side, hvad det vil koste at foretage afværgeforanstaltningen samtidig med, at den eksisterende anvendelse bibeholdes og på den anden side, hvad et opkøb og en eventuel yderligere nødvendig afværgeforanstaltning på et passende niveau vil koste.

Det foreslås endvidere, at amtet skal kunne byde på en værdiløs ejendom, som ingen byder på en tvangsauktion, uanset ovennævnte betingelser ikke er opfyldt, hvis det i det konkrete tilfælde skønnes hensigtsmæssigt.

Det vil normalt være hensigtsmæssigt, at kommunerne inddrages i overvejelserne om opkøb, og det foreslås samtidig, at kommunen skal kunne overtage ejendommen vederlagsfrit med henblik på at indpasse arealets fremtidige anvendelse til den fysiske planlægning for området.

Ekspropriationshjemmelen i stk. 2 er en videreførelse fra depotloven. Dog er det præciseret, at ekspropriation kan ske til eje eller midlertidig brug. Det sidste vil for eksempel være tilfældet, hvis der i forbindelse med afværgeforanstaltninger er behov for at placere en afværgepumpning

på en ejendom for en langvarig periode, medmindre der opnås en frivillig aftale med grundejeren. Der henvises i øvrigt til § 78 om erstatning, idet fastsættelsen af erstatning i mangel af enighed nu varetages af taksationskommissionen efter lov om offentlige veje.

Til § 24.

Den offentlige indsats skal som hidtil ske i prioriteret rækkefølge. For ikke at fastlåse prioriteringen i for snævre rammer, bemyndiges ministeren til efter nærmere forhandling med amterne at udstede retningslinier for amtsrådenes prioritering af indsatsen.

Regeringens 10 punktsplan til beskyttelse af de fremtidige drikkevandsressourcer er udtryk for en sådan prioritering.

Efter den fastlagte fremtidige strategi skal indsatsen i relation til grundvandsbeskyttelsen koncentreres til de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser. Kun på denne måde sikres det, at der kan gennemføres den tilsigtede løsning på grundvandsperspektiverne, som regeringens 10-punkts-program tilsigter og indenfor de økonomiske og fysiske rammer, der afsættes hertil.

Da der i særlige situationer kan være en sådan samfundsmæssig interesse i en almen vandforsyning, som ikke er beliggende indenfor de udpegede områder, kan ministeren ved fastlæggelsen af prioriteringskriterierne åbne mulighed for, at sådanne undtagelsesvist kan optages på indsatsplanen.

Også i forbindelse med arealanvendelseskonflikter er der tale om en prioritering af de offentlige midler, som kan ændres over tid, hvis ny viden eller ændrede vurderinger senere tilsiger dette.

Det er først og fremmest målet, at overvåge og eliminere aktuelle arealanvendelseskonflikter. Aktuelle arealanvendelseskonflikter findes typisk i områder, der anvendes til boliger eller institutionsformål, og kan f.eks. imødegås ved eksponeringsbegrænsende foranstaltninger i form af overdækning eller anbefalinger om ikke at dyrke grøntsager.

Ubebyggede forurenede arealer i centrale bydele kan udgøre et aktuelt miljøproblem, idet der er en tendens til, at sådanne anvendes til nærrecreative formål. Sådanne ubebyggede arealer kan derfor indgå i indsatsplanen, således at der sker en begrænset oprensning til "nærrecreativ anvendelse". Også egentlige "hot spots", for eksempel nedgravede benzin- og tjæretanke, hvor der er risiko for, at forureningen kan sprede sig, skal kunne prioriteres på indsatsplanen.

Oprrensning på sådanne arealer sker i prioriteret rækkefølge under hensyn til størrelsen af den aktuelle sundhedsrisiko, men således at amterne kan opstille oprrensningsplaner for sammenhængende geografiske områder, som kan meldes ud til beboerne i området.

Der foreslås nedsat et Depotråd, som skal følge amternes administration. Rådet skal sikre en samlet viden om jordforurening, og dette skal ske ved amternes årlige indberetninger om gennemførte foranstaltninger og om den planlagte indsats.

Rådet udarbejder en årlig redegørelse til miljø- og energiministeren og rådet vurderer mere overordnet behovet for teknologiudvikling og afgiver hvert år en anbefaling vedrørende principper og programområder, herunder bevillingens fordeling herpå. Det foreslås, at ministeren fastsætter nærmere regler om Depotrådets sammensætning og virksomhed. Rådet tænkes sammensat af medlemmer fra Amtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns Kommuner, Kommunernes Landsforening, Dansk Industri, Danmarks Naturfredningsforening, vandværksforeningerne og landbrugsorganisationerne. Formandsskab og sekretariatsbetjening vil blive henlagt til Miljøstyrelsen.

Endelig foreslås det, at miljø- og energiministeren fastsætter nærmere regler om indholdet af amternes indberetning, og indberetningernes form.

Til kapitel 4.

Formålet med forslaget om omlægning af kortlægningen, der gennemføres med lovforslaget, er bl.a. at afdæmpe værditabet i visse situationer, eksempelvis i tilfælde, hvor større arealer i et byområde kortlægges som område 2 og 3. For potentielle købere vil valget herefter fremstå som et valg i mellem forskellige bydele eller områder med de fordele og ulemper, det indebærer.

Det kan dog ikke udelukkes, at der i en rum tid fremover vil være værditab på forureningskortlagte ejendomme, navnlig hvor sådanne ligger i områder, der i øvrigt er uforurenede.

Værditabsordningen er derfor videreført uændret men dog således, at den i konsekvens af ophævelsen af affaldsdepotloven og registreringsystemet er tilpasset det nye, mere omfattende kortlægningssystem.

Værditabsordningen omfatter fortsat boligejendomme, hvor der er sket en forurening før den 1. september 1993, og hvor ejendommen er erhvervet uden kendskab til forureningen, og som på tidspunktet for begæring om oprensning fortsat anvendes til helårsbeboelse. Ejendommen skal endvidere være forurennet i samme omfang, som er foreslået i dette lovforslag.

Ordningen omfatter fortsat kun ejendomme, hvor enten myndighedene eller den enkelte grundejer har dokumenteret, at ejendommen er forurennet i et sådant omfang, at der er fare for miljø og menneskers sundhed. Ejendomme, hvor der blot er mistanke om forurening, er ikke

omfattet af ordningen, og det påhviler derfor grundejeren at dokumentere, at grunden er forurennet, og lovens øvrige betingelser er opfyldt, hvis han ønsker at gøre brug af ordningen. Udgiften til undersøgelser fragår dog i den senere egenbetaling, hvis ejendommen viser sig at være forurennet. Erhvervelse af en kortlagt ejendom, medfører ikke i sig selv, at ejeren dermed betragtes som værende i ond tro ved erhvervelsen.

Værditabsordningen tilpasses de foreslåede oprensningskriterier for den offentlige indsats. I det omfang en sundhedsmæssig risiko kan afværges ved en begrænset indsats på udendørs arealer, for eksempel dækning af bar jord, bund i sandkasser og lignende, vil sådanne foranstaltninger falde udenfor ordningen, idet sådanne foranstaltninger vil kunne påbydes grundejeren at foretage, jf. bestemmelsen i § 5. Det samme gælder forureningsproblemer, der kan imødegås ved blot at efterleve generelle anbefalinger efter § 4.

Udgangspunktet vil herefter være, at ejendommen skal være forurennet svarende til en kortlægning område 3, idet der ikke iøvrigt normalt forventes gennemført en offentlig oprensningsindsats.

I det omfang kun én grundejer på en forurening, der omfatter flere ejendomme, ønsker at gøre brug af ordningen, må amtet sikre, at forureningen ikke igen breder sig til denne ejendom - eller der må ske en samlet oprensning af hele forureningen. Dette svarer til den gældende ordning.

Bestemmelsen i § 33 om overdragelsen af retten til oprensning til senere erhververe er ændret i forhold til den eksisterende værditabsordning, idet det nu foreslås, at overdragelsen kan ske allerede på ansøgningstidspunktet og ikke, som det er nu, først når der er givet tilsagn om oprensning.

Bestemmelsen i § 36 om egenbetaling er ikke ændret indholdsmæssigt, men størrelsen af egenbetalingen er i overensstemmelse med lovens indhold korrigeret i forhold til de år, der er gået, siden værditabsloven trådte i kraft. Og endelig er bestemmelsen i § 14 i den gældende værditabslov om tilbagebetaling af egenbetalingen i det tilfælde, hvor en ejendom efter en gennemført oprydning fortsat er så forurennet, at registreringen ikke kan aflyses, ikke videreført i dette lovforslag. Selve registreringssystemet videreføres ikke, og det betyder, at muligheden for at få tilbagebetalt egenbetalingen ikke videreføres. Hensigten bag den gældende værditabsordning var, at grundejeren ved indbetaling af egenbetalingen kunne regne med, at registreringen af forureningen efter en gennemført oprydning kunne aflyses.

Det foreslås, at ordningen som hidtil administreres af Hypotekbanken.

Kapitlet indeholder hjemleme for myndighederne til at meddele påbud om undersøgelser og oprensninger, herunder en afgrænsning af, til hvem påbud kan rettes. De foreslåede regler er til en vis grad forskellige, afhængig af, om det er tale om fremtidige forureninger, eller forureninger, der har fundet sted før lovens ikrafttræden. For sidstnævnte forureninger vil miljøbeskyttelsesloven således fortsat udgøre hjemmelsgrundlaget for påbud til forurenere med de ændringer (om påbud på fremmed grund, påbud til virksomheder, der overdrages, tinglysning af påbud, samt udvidede klageregler), der følger af nærværende lovforslag.

Til § 40.

Bestemmelserne er en videreførelse af reglerne om myndighedsstrukturen i miljøbeskyttelsesloven.

Af bestemmelsen i stk. 1 fremgår, at det er kommunalbestyrelsen i den kommune, hvorfra forureningen stammer, der er påbudsmyndighed. Dette gælder, uanset om en forurening efterfølgende har bredt sig udover kommunegrænsen, eller for eksempel om en transportør har hjemadresse i en anden kommune. Det afgørende er således, hvor driftsherrens virksomhed eller anlæg er beliggende, eller hvor for eksempel et mobilt anlæg befandt sig på det tidspunkt, da forureningen skete. Det er ligeledes kommunalbestyrelsen der er myndighed ved virksomheder, som har etableret sig uden fornøden tilladelse, uanset om virksomhedstypen i øvrigt er en a-mærket listevirksomhed.

I overensstemmelse med miljøbeskyttelsesloven er det efter bestemmelsen i stk. 2 amtsrådet, der meddeler påbud vedrørende virksomheder, som amtsrådet har tilsynet med. Dette gælder, uanset om den forurenende virksomhed er ophørt på tidspunktet for meddelelse af påbud.

Har en forurenende virksomhed som følge af ændringer i tilsynsreglerne efter miljøbeskyttelsesloven haft flere tilsynsmyndigheder, er påbudsmyndigheden den myndighed, som på påbudstidspunktet har tilsynet eller som senest havde tilsynet med virksomheden, såfremt virksomheden er ophørt.

Kan en forurening henføres til flere forurenere, og er såvel kommunalbestyrelsen som amtsrådet rette myndighed efter bestemmelserne i stk. 1-2, træffer hver myndighed afgørelse om påbud til den forurener, som myndigheden har haft tilsynet med. Myndighederne bør naturligvis samarbejde med henblik på at udstede enslydende påbud til samtlige forurenere. Finder en myndighed, at en anden myndighed ikke varetager sine opgaver, kan denne indbringe spørgsmålet for tilsynsrådet efter styrelseslovgivningen.

Bestemmelsen, der alene omfatter forureninger, der sker efter lovens ikrafttræden, giver i *stk. 1* myndighederne adgang til at meddele påbud om foranstaltninger efter jordforurening. Det er op til myndigheden at afgøre, hvorvidt en forurening er sket før eller efter lovens ikrafttræden. Bestemmelsen i § 46, stk. 3 indeholder en særlig bestemmelse om forureninger, der er sket såvel før som efter dette tidspunkt. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 46.

Med bestemmelsen om, at påbud kan meddeles, uanset hvordan forureningen er sket fastslås det, at påbud ikke er betinget af, at myndighederne kan påvise en uforsvarlig adfærd hos påbudsadressaten. Også hændelige uheld, hærværk, brand og naturbetingede årsager er således omfattet.

Bestemmelsen indeholder en hjemmel til at påbyde forureneren at genoprette tilstanden i overensstemmelse med det fastlagte princip i lovforslagets § 1, stk. 2, nr. 5. Dette princip gælder ligeledes i miljøbeskyttelsesloven.

Genopretningssynspunktet hviler som andre offentligretlige afgørelser på et skøn, underkastet forvaltningsretlige grundsætninger. Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip betyder, at oprensningens eller afværgeforanstaltningernes omfang og omkostninger skal stå i rimeligt forhold til det miljøproblem, som søges løst ved påbudet.

Udgangspunktet er, at den ansvarlige forurener skal rense sit spild op. Men proportionalitetsprincippet kan føre til, at en forurening, som hverken nu eller i fremtiden vil udgøre noget problem, eksempelvis fordi den ikke er særlig mobil og ligger dybt nede uden at true hverken den nuværende eller fremtidige arealanvendelse eller grundvandet, ikke vil kunne kræves oprenset. Grundens generelle tilstand indgår ligeledes som et af flere elementer i afvejningen af, hvor meget forureneren skal påbydes at rense op af eget spild.

Et påbud kan for eksempel gå ud på at fjerne forureningen ved at grave den forurenede jord op og rense/deponere/genanvende denne andetsteds, eller at foretage en rensning på stedet. Et påbud kan ligeledes omfatte krav om at foretage afværgepumpninger af hensyn til grundvandet, etablere særlig udluftning af bygninger o.lign. Påbud om foretagelse af undersøgelser er derimod omfattet af bestemmelsen i § 45.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, hvem der kan være adressat for et påbud. Påbud kan meddeles til den, der drev den virksomhed, eller brugte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører, jf. bestemmelsen i nr. 1. Bestemmelsen omfatter alene forureninger, der stammer fra fast ejendom

eller anlæg, hvorfra en offentlig eller privat virksomhed udfører sine aktiviteter.

Skylde forureningen en udledning under en virksomheds drift, kan virksomheden (driftsherren) påbydes en oprensning, hvad enten udledningen skyldes overtrædelser af vilkår, uforsvarlig adfærd hos en ansat, en dårlig installation, et hændeligt uheld m.v. Virksomheden kan naturligvis efter almindelige erstatningsretlige regler søge regres over for den, der direkte forårsagede forureningen.

Også forureninger, der sker fra oplag af affald eller stoffer, der f.eks. anvendes i produktionen, på den ejendom, hvorfra virksomheden drives, omfattes af bestemmelsen.

Bestemmelsen omfatter også mobile anlæg, hvad enten der er tale om egentlige driftsanlæg, for eksempel transportable asfaltanlæg, spildevandsanlæg m.v. eller eksempelvis transportanlæg (lastbiler, tankvogne m.v.). En transportør af stoffer og produkter kan derfor mødes med påbud, hvis en forurening sker fra en tankvogn, lastbil el.lign. under transporten eller i forbindelse med levering af stoffer, produkter eller materialer, herunder eksempelvis også affald.

Et olieselskab kan således, som allerede forudsat i gældende regler, kunne mødes med et påbud, hvis der i forbindelse med påfyldning af olie fra tankbilen til et tankanlæg sker en forurening, for eksempel ved overopfyldning af tanken. Sker transport og påfyldning ved en selvstændig vognmand, er det denne og ikke olieselskabet, der kan mødes med påbud.

Det er ejeren af virksomheden, der kan mødes med påbud efter bestemmelsen. Det, at man ejer grund, bygninger eller anlæg er således ikke i sig selv tilstrækkelig til, at påbud kan meddeles, jf. dog nedenfor om udlejere af fast ejendom.

En ansat vil som udgangspunkt ikke kunne betragtes som forurener og mødes med påbud, uanset denne som led i arbejdet har været årsag til spild eller udledning på jorden eller til grundvandet.

En panthaver, der overtager en virksomhed uden at drive denne videre, vil ikke kunne mødes med et påbud, da panthaveren ikke vil kunne betragtes som driftsherre. Det samme gælder en långiver eller anden financier alene i sin egenskab af långiver. Har långiveren derimod mere aktivt spillet en rolle i forbindelse med virksomhedens nærmere tilrettelæggelse af produktionen, herunder i forhold til spørgsmål om foranstaltninger med hensyn til miljøforhold, og har långiveren derved haft en direkte eller indirekte indflydelse på en senere miljøskade, vil der kunne blive tale om at betragte långiver som driftsherre. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til miljøerstatningsloven.

En långiver, der f.eks. tager en virksomhed til brugelig pant eller i forbindelse med en tvangsauktion overtager en virksomhed og som ejer viderefører virksomheden, vil også kunne mødes med påbud, hvis

virksomheden herefter forårsager forurening, eller hvis der hviler et påbud på virksomheden, jf. § 48.

I hvilket omfang der består en ulovbestemt adgang til at gøre identifikationssynspunkter gældende i forbindelse med udstedelse af påbud, må i sidste ende afklares i retspraksis. Som mulige eksempler på identifikation kan nævnes situationer, hvor personerne bag vekslende selskaber, som har drevet den forurenende virksomhed, er de samme eller hvor der består et meget nært forhold mellem personer, som har øvet indflydelse på virksomheden (far og søn eller ægtefæller for eksempel).

Begrebet erhvervsmæssigt skal forstås i bred betydning, således at også private personers og eksempelvis foreningers aktiviteter, der sker med indtjening for øje (eksempelvis reparation af biler i boligens garage) er omfattet af bestemmelsen, såfremt disse antager en mere organiseret eller fastere form.

Af bestemmelsen i nr. 2 følger, at ejere af boligejendomme med olietankanlæg, kan meddeles påbud, hvis en forurening sker fra dette anlæg. Bestemmelsen indeholder en særregel i forhold til den generelle bestemmelse i nr. 1. Bestemmelsen omfatter alle olietankanlæg til boligopvarmning og er modsat bestemmelsen i nr. 1 ikke betinget af, at der er tale om en erhvervsmæssig anvendelse. Bestemmelsen omfatter derfor alle boligejere, herunder såvel parcelhusejere som udlejere af boligejendomme. Lejere af boliger er i overensstemmelse med hidtidig praksis ikke omfattet. Påbud må således altid rettes til udlejeren.

Da olietankanlægget skal have været brugt af den pågældende boligejer, vil en grundejer, der overtager en ejendom med en gammel nedgravet olietank, der før ejerskiftet er taget ud af brug, falde udenfor forurenerbegrebet. Om forsikringspligten henvises til § 51.

Udlejere af fast ejendom kan udover ovennævnte situation påbydes at rense op efter sin lejer, hvis denne ikke efterkommer et påbud efter indskærpelse eller politianmeldelse, jf. bestemmelsen i nr. 3. Udlejerens eventuelle oprensningsforpligtelse er således subsidær i forhold til den forurenende virksomhed.

I praksis ses ind imellem tilfælde, hvor lejeren, f.eks. en virksomhed, forlader ejendommen efterladende en jordforurening. Den primære forurener er dermed væk, og myndighederne har p.g.a af forurenerens manglende rådighed over ejendommen ikke efter gældende regler kunnet påbyde denne at fjerne forureningen. Miljøstyrelsen har antaget, at udlejer allerede efter gældende regler kan mødes med et påbud, hvis han har vidst eller burde have vidst, at virksomheden medførte jordforurening, uden at han har grebet ind. Med bestemmelsen fastlægges en klar pligt for udlejeren til efter påbud at rense op, uden at myndighederne skal dokumentere udlejerens eventuelle kendskab til forureningen. Efterlader lejeren samtidig eksempelvis et affaldsoplag, er det fortsat miljøbeskyt-

telseslovens indgrebsmuligheder, der finder anvendelse på selve affaldsoplaget.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 43, hvoraf de yderligere betingelser for at meddele påbud til udlejere fremgår.

Endelig foreslås en "opsamlingsbestemmelse" i nr. 4, hvis anvendelse forudsætter, at forurenere har handlet uforsvarlig, eller at situationen er omfattet af strengere ansvarsregler, for eksempel færdselsloven. En virksomhed, som eksempelvis sælger et produkt med viden om, at produktet skal udsprede på jord, vil således kunne mødes med påbud, såfremt virksomheden vidste eller burde vide, at en sådan anvendelse medfører en jordforurening. Dette gælder, uanset om virksomheden selv foretager udspreningen, eller produktet blot sælges fra virksomheden eller leveres til ejendommen. Også den, der mod bedre vidende anvender produktet, kan mødes med påbud efter bestemmelsen. Som et andet eksempel kan nævnes en bilist, som forårsager en forurening i forbindelse med et færdselsuheld.

En boligejer, som undlader at sløjfe en olietank, der ikke længere anvendes, vil eventuelt kunne mødes med et påbud efter bestemmelsen, hvis undladelsen medfører en olieforurening. Overtrædelsen af pligten til at sløjfe olietanke - der gælder, uanset om den aktuelle grundejer selv har anvendt tanken, vil således som hovedregel kunne betragtes som ufor-svarlig adfærd.

Med bestemmelsen i stk. 3 fastsættes, at påbudsadgangen ophører, når der er gået 30 år eller mere, efter en forurening er sket. Bestemmelsen svarer således til den 30-årige forældelsesregel, der gælder efter miljøerstatningsloven.

Med bestemmelsen præciseres det samtidig, at det er tidspunktet for ophøret af den forurenende aktivitet eller undladelse, der er afgørende for beregningen af påbudsperioden. Der kan således meddeles påbud også for ældre forureninger, når forureningen fortsætter ind i 30 års-perioden.

Fristen er absolut og regnes således ikke fra tidspunktet for, hvornår miljømyndigheden rent faktisk konstaterer forureningen.

Den 5-årige forældelsesfrist, der gælder for erstatningsretlige forhold, er uden betydning for, om der kan meddeles påbud efter loven. Derimod gælder almindelige forvaltningsretlige regler, hvorefter miljømyndighederne efter passivitetsbetragtninger og indrettelsessynspunkter kan være afskåret fra at meddele påbud. Miljømyndighederne skal således reagere inden for en rimelig tid, når de får kendskab til en forurening, der kunne påbydes oprenset.

Der vil være tale om en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder. Afgørende for vurderingen er således ikke alene, hvornår forureningen konstateres. Miljømyndighederne skal således have mulighed for, hvor dette ikke umiddelbart er klart, at undersøge hvorfra kilden

stammer, d.v.s. hvem der er forurenere, og om der er behov for nærmere undersøgelser eller oprensninger. Sådanne undersøgelser og vurderinger må indpasses i myndighedernes øvrige ressourceanvendelse. Er der omvendt tale om en forurening, hvor såvel behovet for foranstaltninger er klarlagt og en mulig påbudsadressat har været inddraget i sagen, tilsiger hensynet til påbudsadressaten, at sagen inden for et forholdsvis kortere tidsrum skal følges op af et påbud.

Til § 42

Bestemmelsen i stk. 1 omhandler situationer, hvor flere virksomheder har forurenet en ejendom. I praksis ses det ikke sjældent, at en konstateret forurening hidrører fra flere virksomheder. En forurenende virksomhed kan have etableret sig på en ejendom, der var forurenet i forvejen, eller en ny ejer fortsætter den samme, forurenende aktivitet.

Når der er flere forurenere, kan myndighederne efter bestemmelsen - meddele påbud til alle, uanset de enkelte forurenere ikke kan adskilles. - Den endelige fordeling af udgifterne må herefter overlades til nærmere afgørelse mellem parterne.

I dag foretages en del forureningsundersøgelser som led i handler med forurenede ejendomme. Undersøgelser, som de private parter selv har ladet udføre, kan naturligvis indgå ved myndighedernes vurdering af, hvem der er forurenere. Men det er op til ejendomsmarkedet at beslutte, hvorvidt en sådan undersøgelse skønnes hensigtsmæssig i de enkelte tilfælde.

Har den ene af flere forurenere kun bidraget i ubetydeligt omfang, kan der ikke rettes påbud mod denne. Det er op til myndighederne at træffe afgørelse, om en sådan situation foreligger ud fra samtlige foreliggende oplysninger i sagen og ud fra en samlet afvejning af eksempelvis den forurenende virksomheds aktiviteter, grønne regnskaber, som udviser virksomhedernes brug af forurenende stoffer og affaldsmængder o.lign., ligesom driftsperioderne kan indgå som et element i vurderingen.

Kan det derimod ikke klarlægges, hvem af flere forurenere, der har forurenet, kan påbud ikke meddeles.

Af det foreslåede driftsherrebegreb i § 41, stk. 2, nr. 1 følger, at den, der driver benzinanlægget eller anvender den private olietank til boligopvarmning, skal kunne mødes med påbud, hvis en forurening stammer fra dennes anlæg, ligesom olieselskabet kan mødes med påbud, såfremt der under påfyldning fra olietankbilen til tankanlægget sker en forurening. I mange tilfælde kan der imidlertid være umuligt at fastslå, hvorvidt en forurening ved en olietank skyldes uheld ved påfyldning af en utæt tank eller andre årsager.

Derfor foreslås det med bestemmelsen i § 42, stk. 2, at der kan meddeles påbud til såvel olieselskab som benzinformagter, når der konstateres en forurening på en ejendom, der drives eller har været drevet som erhvervsmæssigt tankanlæg (benzinstation m.v.), idet situationen kan betragtes som en form for samdrift mellem benzinformagter og olieselskab. Det foreslås dog samtidig, at en af parterne skal kunne frigøre sig fra denne oprensningspligt, hvis han kan godtgøre, at forureningen alene skyldes den anden part. Dette kan eksempelvis ske ved, at der sker underretning om indtrufne uheld i overensstemmelse med underretningsforpligtelse efter § 72.

Det præcise omfang af denne omvendte bevisbyrde i bestemmelsen må overlades til praksis med klageadgang og under sædvanlig domstolskontrol.

Til § 43.

Med bestemmelsen fastlægges de yderligere betingelser, der skal være opfyldt for, at en udlejer efter § 41, stk. 2, nr. 4 kan meddeles et påbud efter en lejers forurening.

Da udlejeren skal have mulighed for at indregne risikoen ved fastsættelse af vilkårene for lejemålet, er påbudsadgangen begrænset til kun at omfatte forureninger, hvor såvel forureningen som lejeaftalens indgåelse eller fornyelse heraf er sket efter lovens ikrafttræden.

Det foreslås, at adgangen til at meddele påbud til udlejeren begrænses til tilfælde, hvor forureningen er sket som følge af den aktivitet, som ejendommen er udlejet til. Heri ligger, at udlejer kun meddeles påbud, hvis den handling eller undladelse, som er årsag til forureningen, var påregnelig.

Lejekontraktens bestemmelser om, til hvilke formål ejendommen udlejes, vil normalt være af afgørende betydning ved vurderingen af, om den skete forurening kan siges at være påregnelig som følge af den pågældende aktivitet. Udlejer skal således ikke hæfte for, at der for eksempel på en bortforpagtet landbrugsejendom sker kabelafbrændinger. Derimod er det kendt og påregneligt, at eksempelvis oplagring af affald eller håndtering af kemikalier, uanset der foreligger godkendelse hertil, kan give anledning til en forurening. Tilsvarende gælder for olietanke, der anvendes til driftsformål.

Hvis det af lejekontrakten ikke fremgår klart, til hvilket formål ejendommen er udlejet, vil eventuelle mundtlige eller stiltiende aftaler mellem parterne, som kan bevidnes, kunne være af betydning for påregnelighedsvurderingen. Udover det mellem parterne aftalte eller forudsatte, kan andre forhold, der normerer ejendommens anvendelse, efter omstæn-

dighederne også tillægges vægt, bl.a. en lokalplanbestemmelse om ejendommens anvendelse til eksempelvis særligt forurenende industri.

Det må iøvrigt bero på en konkret vurdering, på baggrund af samtlige relevante oplysninger i sagen, om forureningsrisikoen må siges at have været påregnelig for udlejer.

Selv om udlejer løbende holder øje med sin ejendom og derfor reagerer over for sin lejer, når der er sket en forurening, kan udlejer komme i en urimelig situation, fordi det tager tid ved rettens hjælp at udsætte en lejer af sit lejemål, uanset om udlejer straks bruger sine misligholdelsesbeføjelser. Bestemmelsen i stk. 2 tager sigte på en sådan situation, idet udlejer således kan frigøre sig for forpligtelsen til at rense op for forureninger, der sker, efter der er sket underretning til myndighederne om den konstaterede forurening.

Til § 44

Da udlejer som nævnt ovenfor selv kan mødes med påbud efter en lejers forurening, foreslås der pålagt en pligt for myndighederne til at underrette udlejer om meddelte påbud til forurenere på lejet grund.

Til § 45.

Bestemmelsen svarer til miljøbeskyttelseslovens § 72. Den gældende bestemmelse har dog givet anledning til fortolkningstvivl med hensyn til, om bestemmelsen alene kan anvendes, såfremt der er tale om uforsvarlig adfærd, hvorfor det i stk. 2 udtrykkeligt er fastsat, at påbud kan meddeles, uanset hvordan forureningen er sket. Myndighederne skal således heller ikke ved undersøgelsespåbud dokumentere, at en forurening er sket ved uforsvarlig adfærd.

Udover påbud om oplysninger, der umiddelbart er i forureners besiddelse, hjemler bestemmelsen påbud om for egen regning at foretage nærmere undersøgelser m.v. Herved kan oplysninger om forureningens omfang og karakter, grundvandsforhold o.lign. blive belyst, inden myndigheden tager stilling til omfanget af den nødvendige oprensning eller af andre afværgeforanstaltninger. Som led i sådanne undersøgelser m.v. er det i overensstemmelse med nuværende praksis præciseret, at forurenere kan påbydes at udarbejde et oprensningsprojekt.

Af bestemmelseernes placering i kapitlet fremgår, at den i denne præciserede form alene finder anvendelse for forureninger, der helt eller delvist er sket efter lovens ikrafttræden.

Bestemmelsens anvendelsesområde begrænses af de almindelige retsgrundsætninger, der kan udledes af Menneskerettighedskonventionen. Så længe der er tale om udøvelse af almindelig forudgående eller efterfølgende kontrolvirksomhed kan bestemmelsen således anvendes. Er der derimod sket sigtelse for en strafbar handling, kan bestemmelsen ikke anvendes til at påbyde den sigtede at fremskaffe yderligere oplysninger eller undersøgelser. Myndighederne må i så fald gå frem efter strafferetsplejens regler.

Til § 46

Med bestemmelseerne i § 46 fastsættes det, at miljøbeskyttelseslovens regler om påbud i anledning af jordforureninger fortsat finder anvendelse over for forureninger, der er sket før lovens ikrafttræden. Også olietankbekendtgørelsens påbudshjemler vil således fortsat kunne hjemle påbud. Derimod følger det udtrykkeligt af det samtidig fremsatte forslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven, at den hidtidige adgang til at meddele påbud om oprensning efter miljøbeskyttelseslovens § 24, ophæves.

Det må herefter fortsat overlades til retspraksis at afgøre rækkevidden af miljøbeskyttelseslovens og olietankbekendtgørelsens bestemmelser. Er der tale om en forurening, der er omfattet af objektive regler i anden lovgivning, for eksempel miljøerstatningslovens regler, er der dog næppe nogen tvivl om, at påbud kan meddeles på det således fastlagte objektive grundlag.

I øvrigt indeholder bestemmelseerne i §§ 47-50 regler, der finder anvendelse, uanset hvornår en forurening er sket. Det samme gælder lovens udvidede klageregler.

Det er op til myndighederne ud fra en samlet afvejning af samtlige foreliggende oplysninger at vurdere, dels hvem, der er forurenere, jf. bemærkningerne til § 42, dels hvorvidt en forurening er sket før eller efter lovens ikrafttræden. Såfremt en virksomhed har været i drift på samme ejendom såvel før som efter lovens ikrafttræden, vil det således ligeledes være myndighederne, der skal vurdere, hvornår forureningen er sket.

Med bestemmelsen i stk. 3, fastslås det dog, at reglementerne i denne lov finder anvendelse for forureninger, der er sket såvel før som efter jordforureningslovens ikrafttræden, såfremt myndighederne kan godtgøre, at den væsentligste del af forureningen har fundet sted efter lovens ikrafttræden.

Til § 47

De gældende regler i miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen specifikke bestemmelser om adgangen til at meddele påbud til en forurenere, der

ikke har rådighed over den forurenende ejendom. Reglerne har derfor givet anledning til fortolkningstvivl.

Med bestemmelsen i stk. 1 indføres der en hjemmel til at meddele påbud, uanset om påbudsadressaten har rådighed over ejendommen. Bestemmelsen tager sigte på eksempelvis tilfælde, hvor forureneren har solgt ejendommen eller opsagt et lejemål, eller hvor forureningen har bredt sig til naboarealer.

Betingelserne for at meddele påbud følger de øvrige regler i kapitlet om, til hvem og på hvilket grundlag påbud kan meddeles. Da et påbud kan medføre et erstatningskrav fra grundejeren eller brugeren, jf. § 78, indgår disse udgifter ved vurderingen af, om påbud kan meddeles, jf. proportionalitetsprincippet.

Det følger af bestemmelsen i stk. 2, at myndighedene kan påbyde grundejeren eller anden rådighedsindehaver at tåle, at forureneren renses op. Eksempelvis vil også en lejer kunne påbydes at tåle en sådan oprensning, selv om lejerens, for eksempel en forretning, derved kan generes i sin virksomhed.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at en grundejer/bruger ikke kan forhindre en oprensning med den virkning, at myndigheden eventuelt selv måtte foretage den nødvendige oprensning. I langt de fleste tilfælde må det dog forventes, at en grundejer frivilligt vil medvirke til, at oprensningen kan ske, således at miljøproblemet på ejendommen vil blive løst.

Modsætter grundejeren eller anden rådighedsindehaver sig imidlertid fortsat oprensningen, kan denne straffes efter bestemmelse i § 90. Derimod vil en adgang til ejendommen ikke kunne gennemtvinges efter reglerne i § 59, da forureneren ikke kan anses som værende bemyndiget hertil med henblik på udøvelse af myndighedsbeføjelser.

Da visse afværgeforanstaltninger, for eksempel afværgepumpninger efter omstændighederne kan løbe over en længere periode, foreslås samtidig fastslået i stk. 3, at påbud er bindende over for den til enhver tid værende ejer eller bruger.

Bestemmelserne gælder, uanset hvornår forureningen er sket.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 84a, der netop tog sigte på disse situationer, bliver herved overflødig og foreslås derfor ophævet i det samtidig fremsatte forslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven.

Til § 48.

Der er ikke hjemmel til at meddele påbud til en ny ejer af en virksomhed eller ejendom om oprensning efter en forurening, der er sket i den tidligere ejers tid. Bestemmelsen fastlægger, at er der allerede meddelt påbud til en virksomhed, kan påbudet gøres gældende overfor en ny

driftsherre. Spørgsmålet har navnlig interesse i de situationer, hvor der er interessesammenfald mellem den nye og den tidligere ejer, og hvor der kan ske overførsel af midler mellem den ene og den anden med henblik på at omgå den forpligtelse, der er indeholdt i påbuddet.

Bestemmelsen er således parallel til godkendelser og påbud om en virksomheds driftsvilkår efter miljøbeskyttelsesloven. En ny virksomheds-ejer skal ikke indhente ny tilladelse eller godkendelse, men kan drive virksomheden videre på samme driftsvilkår.

Den foreslåede bestemmelse præciserer, at et allerede meddelt eller forvarslet påbud om undersøgelser eller oprensning til en virksomhed også binder en fremtidig driftsherre. Myndighederne får herved valgfrihed mellem at gøre påbud gældende over for forureneren eller den senere driftsherre.

Ved begrebet driftsherre forstås en person eller et selskab, som driver virksomheden videre. Sker der alene et salg af ejendommen, hvorefter virksomhedsdriften ophører, kan påbuddet ikke gøres gældende over for denne nye grundejer.

Det er uden betydning, på hvilken måde virksomheden overgår til en ny driftsherre. Påbuddet binder således ved virksomhedsoverdragelser, der sker såvel ved køb, arv, skilsmisse, hensiddende i uskiftet bo, overtagelse som ufyldstgjort pantlover og lignende.

Med bestemmelsen i stk. 2 fastslås det, at er der på erhvervestidspunktet alene meddelt eller forvarslet påbud om undersøgelser, kan myndigheden følge dette påbud op med et nyt påbud om yderligere foranstaltninger, uanset at sidstnævnte påbud ikke forelå ved erhvervelsen. Et undersøgelsespåbud giver en evt. ny driftsherre anledning til nærmere at overveje situationen, inden denne træffer beslutning om at overtage virksomheden.

Bestemmelserne i stk. 1 og 2 omfatter som nævnt alene de situationer, hvor en bestående virksomhed drives videre af en ny erhverver. Hvis virksomheden lukkes, kan disse bestemmelser således ikke anvendes. Derfor foreslås det yderligere i stk. 3, at myndighederne kan meddele påbud til en erhverver af den forurenede ejendom, der køber en ejendom på et tidspunkt, hvor påbud er forvarslet eller meddelt forureneren. Der er uden betydning, om erhvervelsen sker ved køb, tvangsauktion, arv, skilsmisse, gave eller lignende.

Det er en betingelse, at forureneren eller udlejereren ikke efter indskærpelse eller påbud har efterkommet påbuddet. Der er således tale om en subsidiær forpligtelse for erhververen. Det er herudover en betingelse, at erhververen på erhvervestidspunktet vidste eller burde vide, at der var udstedt eller forvarslet et påbud, og at ejendommen erhverves fra en, der selv var forpligtet til at efterkomme påbuddet. Denne betingelse vil utvivlsomt være opfyldt, hvis påbuddet er tinglyst, jf. § 48.

Af bestemmelsen i stk. 4 fremgår, at det af selve påbuddet skal fremgå, hvilke retsvirkninger påbuddet kan få over for senere erhververe. Dette er en betingelse for, at påbud kan gøres gældende efter stk. 3.

Bestemmelserne finder anvendelse, uanset hvornår forureningen er sket.

Til § 49.

Der har ikke tidligere været hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at tinglyse påbud. Da påbud kan gøres gældende over for senere erhververe, jf. bestemmelsen i § 48, stk. 3, foreslås det, at sådanne påbud, der forvarsles eller meddeles, skal tinglyses.

Påbud i forbindelse med jordforurening, kan være af længerevarende karakter, f.eks. en afværgepumpning eller en membran, der skal vedligeholdes. Også i denne situation er der et særligt informationsbehov overfor eventuelle købere, der må tåle tilstedeværelsen af f.eks. en pumpe, jf. bestemmelsen i § 47, stk. 2.

Påbud tinglyses på påbudsadressatens regning og myndighedens krav på dækning af udgiften til tinglysning tillægges udpantningsret.

Til § 50.

Bestemmelsen viderefører den tilsvarende bestemmelse i affaldsdepotloven.

Til § 51

Bestemmelsen fastslår en forsikringspligt for så vidt angår olietanke på 6.000 liter og derunder, som anvendes til opvarmning af ejendomme til boligformål eller blandet bolig og erhvervsformål. Disse tanke er ikke omfattet af miljøerstatningsloven.

Forsikringen skal omfatte de direkte udgifter, der følger af et påbud, dvs. både udgifter til undersøgelser og oprensninger, bortskaffelse af den forurenede jord, oppumpning af forurenede grundvand, samt reetablering af forholdene, og uanset om forureningen sker pludseligt eller som en siveskade. Forsikringen skal endvidere omfatte skader på egen og på fremmed grund. Da forsikringspligten skal knyttes til det fremtidige påbudsgrundlag, skal forsikringen alene dække skader, hvor såvel skadesårsagen som virkningen opstår efter lovens ikrafttræden.

Udgifterne til oprensninger efter utætte villatanke viser udgifter fra nogle få tusinde kroner til i meget sjældne tilfælde 1,5 mio. kr. Med henblik på at sikre, at der så vidt muligt altid vil være dækning, foreslås der fastsat en sumbegrænsning på 2 mio. kr.

For at sikre miljømyndighedernes krav skal forsikringen dække skader, uanset om forsikringspræmien ikke er betalt. Forsikringsselskabet er derfor tillagt udpantningsret til sikring af deres krav. En sådan ordning kendes også for f.eks. bygningsbrandforsikringen, jf. lov om forsikringsvirksomhed §§ 208-210.

Til kapitel 6.

Lovforslagets bestemmelser om styring af jordstrømme bygger som den væsentligste forudsætning på, at der gennemføres en kortlægning af de forurenede områder. Ved hjælp af kortlægningen og inddelingen af de forurenede områder i forskellige kategorier, sikres det, at problematisk jord bliver identificeret, og man får adskilt den lettere forurenede/forurenende jord fra den rene jord.

Ud over kortlægning foreslås det, at flytning af al jord skal anmeldes. Anmeldeordningen suppleres med en generel regulering, således at det sikres, at den forurenede eller problematiske jord fra de kortlagte områder bliver miljømæssigt forsvarligt bortskaffet eller anvendt til bestemte formål. Der vil på længere sigt blive fastsat generelle retningslinier for anvendelse af jord til bestemte formål, for eksempel anvendelse af jord i bygge- og anlægsarbejder (støjvolde, veje m.v.).

Den jord, der ikke omfattes af generelle regler, skal reguleres ved decentralt fastsatte forskrifter på samme måde, som det kendes fra kommunernes administration af affaldsreglemlene.

Til § 52 og 53.

Lovforslaget indeholder et forslag om, at al flytning af jord skal anmeldes. Baggrunden for at lade anmeldepligten gælde for al jord, der flyttes - også den jord, der ikke er forurenede - er først og fremmest at sikre de sårbare råstofgrave, især i områder med særlige drikkevandsinteresser, men også for at opnå en højere grad af identifikation af den forurenede jord i forhold til den uforurenede jord.

Miljø- og energiministeren kan fastsætte nærmere regler om anmeldeordningen. Det er tanken, at en anmeldelse skal indeholde oplysninger, som gør det muligt for myndighederne at vurdere, hvorvidt anmeldelsen skal give anledning til en mere konkret vurdering. Anmeldelsen skal således indeholde oplysninger om, hvor jorden kommer fra, hvor jorden skal flyttes hen, mængde, eventuel sammensætning, vognmand m.v. Det foreslås, at der knyttes en bagatelgrænse til anmeldeordningen, hvorefter flytning af mindre partier jord ikke omfattes af anmeldekravet.

Bestemmelsen i § 52, stk. 2 fastsætter, at såfremt jorden ikke kan bortskaffes efter generelle regler, som er fastsat efter dette lovforslag, finder miljøbeskyttelsesloven bestemmelser anvendelse på bortskaffelsen af jorden. Baggrunden er, at der vil være jord, som ikke kan reguleres efter de generelle regler. Enten fordi der er tale om jord, der ikke kan opfylde de generelle krav, for eksempel krav om, at jorden skal overholde bestemte grænseværdier for at kunne anvendes til et bestemt formål. Eller fordi den ansvarlige bygherre ikke har en aftager til overskudsjorden fra et bygge- og anlægsarbejde. Det er i disse tilfælde, at der skal være et administrativt system, der tager stilling til denne jord, og som sikrer, at jorden bliver forsvarligt bortskaffet eller anvendt miljømæssigt forsvarligt. Kommunalbestyrelsen meddeler inden 14 dage, hvorledes jorden skal bortskaffes.

Anmeldelsen kan således give anledning til, at myndighederne for eksempel kræver, at jorden skal analyseres, skal renses, skal anvendes til bestemte formål eller deponeres osv. Disse reaktioner er forskellige, alt afhængig af, hvor jorden kommer fra, og hvilken viden, der er knyttet til den, og hvor den skal hen.

Den jord, som fjernes i forbindelse med almindelige bygge- og anlægsarbejder, og som tidligere havnede i grusgravene, skal fremover i højere grad anvendes og disponeres på en sådan måde, at risikoen for en ny forurening minimeres samtidig med, at det lettere forureningsbelastede materiale genanvendes på den mest optimale måde.

Når der er udarbejdet kriterier for, til hvilke formål og på hvilke lokaliteter, man kan anvende lettere forurenede jord til bestemte formål, foreslås det, at der fastsættes generelle retningslinier for anvendelsen af lettere forurenede jord til bestemte formål.

I § 53, stk. 4 foreslås en "dementiadgang" for grundejeren således, at grundejeren selv kan dokumentere, at der ikke er behov for de pålagte foranstaltninger. Grundejeren får herved en mulighed for ved analyser af jorden at dokumentere, at den kan bortskaffes på anden måde end antaget af myndighederne.

Til § 54.

Forbudet mod deponering af jord i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser er en konsekvens af den prioritering, der ligger til grund for udpegningen af de følsomme områder. Hertil kommer den prioritering, der følger af regeringens 10 punktsprogram til beskyttelse af drikkevand.

Forbudet omfatter al jord for at sikre, at vandressourcen ikke forurenes. I de enkelte indvindingstilladelser efter råstofloven er der fastsat konkrete vilkår om efterbehandlingen af råstofgraven, herunder om

tilførsel af ren jord. Konsekvensen af forslaget om forbud mod deponering af jord i de råstofgrave, som ligger i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser bliver derfor, at en del af de eksisterende vilkår om efterbehandling af råstofgrave i de enkelte tilladelser skal revideres, idet mange tilladelser ikke i forvejen indeholder et sådant forbud. Der foreslås derfor fastsat en frist for ophør af tilførslen af fyldjord således, at de berørte ejere af råstofgrave får mulighed for at afvikle igangværende kontrakter om aftagelse af jord. Andre råstofgrave kan modtage ren jord, hvis det er tilladt af amtsrådet.

Deponering af forurenet jord kan kun ske med amtsrådets tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. På denne måde sikres det, at kun råstofgrave, hvor det er miljømæssigt forsvarligt kan modtage jord, og kun efter godkendelse fra myndighederne.

For at sikre at reglementer bliver efterlevet foreslås indført en stikprøvekontrol i alle led, herunder i transportleddet. Kontrolmulighederne i systemet må bygge på, at de nødvendige informationer følger det enkelte parti jord, og det foreslås derfor, at der til brug for tilsyn og håndhævelse knyttes en enkel og administrerbar følgeseddelordning.

Til kapitel 7.

Hovedparten af bestemmelserne i dette kapitel er en videreførelse af de tilsvarende bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven.

Til §§ 59 og 60.

Bestemmelsen om myndighedernes adgang til ejendomme findes både i miljøbeskyttelsesloven og affaldsdepotloven. I begge love har myndighederne adgang uden retskendelse, og myndighederne har ligeledes adgang til at gennemføre undersøgelser uden indhentelse af samtykke eller gennemførelse af ekspropriation.

Bestemmelsen er suppleret med, at myndighedernes adgang også omfatter kontrol i transportmidler. Miljø- og energiministeren har i november 1995 fremsat lovforslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven med et tilsvarende indhold.

Derimod er adgangen til at foretage egentlige oprensninger forskellig i de to love, idet en afværgeforanstaltning efter affaldsdepotloven antages at kræve ekspropriation, hvis grundejeren ikke samtykker. Bortset fra bestemmelsen i § 84a i miljøbeskyttelsesloven kræves der ikke samtykke eller ekspropriation for at myndighederne kan gennemføre oprensning. Hidtil har det ikke været nødvendigt at gennemføre ekspropriationer efter affaldsdepotloven bortset fra enkelte tilfælde af opkøb.

Forslaget viderefører bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven om myndighedernes adgang til ejendomme uden retskendelse og adgang til at foretage undersøgelser uden ekspropriation. Bestemmelsen omfatter både den forurenede ejendom og eventuelle naboejendomme, hvor der kan være behov for, at foretage undersøgelser.

For så vidt angår undersøgelser og oprensningerne, er det nu præciseret, at der er tale om en adgangsregel, hvor det, ligesom efter miljøbeskyttelsesloven, kan ske uden ekspropriation. Grundejeren skal underrettes, inden foranstaltningerne gennemføres, ligesom myndighederne skal bekoste en genopretning af tilstanden på ejendommen samt eventuelle andre skader, som foranstaltningerne måtte forvolde. En egentlig overtagelse af ejendommen, herunder sikring af en ret over ejendommen f.eks. til at etablere en længerevarende afværgepumpning, forudsætter gennemførelse af ekspropriation, medmindre der opnås en frivillig aftale med grundejeren.

Til § 63.

Bestemmelsen svarer til miljøbeskyttelseslovens § 83 og § 84. Bestemmelsen vil udgøre grundlaget for ROKA systemet, men vil endvidere kunne danne grundlag for samlede oversigter over f.eks. den offentlige indsats eller andre oplysninger om jordforurening og miljøbeskyttelse, som det vil være af betydning at indsamle. Bestemmelsen indeholder desuden en hjemmel til at indberetningen kan ske i en bestemt form, hvor der først og fremmest er tænkt på, at oplysningerne kan kræves indberettet på EDB.

I lighed med de tilsvarende bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven kan amtsrådene pålægge kommunalbestyrelserne at afgive oplysninger om alle forhold, der reguleres efter loven. Bestemmelsen vil kunne danne grundlag for amtes anmodning om oplysninger i forbindelse med opsporing af kilder til forurening af grundvandet.

Til § 66

Bestemmelsen svarer til ministerens adgang til at indgå frivillige aftaler på miljøbeskyttelseslovens område efter miljøbeskyttelseslovens § 10, men forudsætter, at de kommunale parter er indforstået hemed. Sådanne aftaler vil eksempelvis kunne omfatte aftale om frivillige oprensninger svarende til aftalen om Oliebranchens miljøpulje, hvor arealer med ensartede forureninger, der stammer fra en bestemt eller flere brancher.

Til kapitel 8.

Bestemmelserne i dette kapitel svarer i vidt omfang til reglerne og principperne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 8 om tilsyn samt amtsrådenes opgaver i forbindelse med overvågning af registrerede affaldsdepoter.

Til § 67 og 68

Udgangspunktet er, at tilsyn og håndhævelse varetages af de samme myndigheder, som efter miljøbeskyttelsesloven og i et vist omfang affaldsdepotloven. Dette er hensigtsmæssigt, da der formentlig ikke sjældent vil være tilfælde, hvor der er behov for at anvende begge regelsæt.

Kommunalbestyrelsen fører det generelle tilsyn med, at loven og regler udstedt i medfør heraf overholdes. I forhold til kortlægningen består opgaven i at føre tilsyn med, at der ikke ændres anvendelse i område 3 uden anmeldelse, ligesom der skal føres tilsyn med, at de generelle regler eller konkrete tilladelser overholdes, når et projekt gennemføres.

Tilsynet med anmeldte projekter føres af den myndighed, der har behandlet anmeldelsen. Det vil sige, at amterne i lighed med tilsynet med frivillige oprensninger og frigivelser efter affaldsdepotloven fører tilsyn med vilkårene for amtets tilladelse til det anmeldte projekts gennemførelse, mens kommunerne fører tilsyn med det anmeldte projekt, der er omfattet af generelle regler.

Under alle omstændigheder skal kommunalbestyrelsen i medfør af byggelovgivningen påse, at der er sket den eventuelt nødvendige myndighedsbehandling af et projekt i de kortlagte områder, inden en eventuel byggetilladelse meddeles.

Tilsynet med påbud og forbud vedrørende handlepligter eller begrænsninger i anvendelsen af bygninger foreslås, uanset at disse afgørelser træffes af amtet, henlagt til kommunerne på grund af sagernes forventede ringe omfang og kommunernes nærmere geografiske afstand til de pågældende ejendomme.

Når der er konstateret en forurening af grundvandet, og kilden ikke umiddelbart kendes, har det i praksis været uklart, hvem der var forpligtet til at tage initiativ til at opspore kilden. Amtsrådene har efter depotloven en vis forpligtelse hertil, og opgaven ligger endvidere naturligt indenfor amtsrådenes pligter som grundvandsmyndighed. På den anden side er både amter og kommuner forpligtede til at føre tilsyn med overtrædelser, herunder overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 19 og af vilkår i godkendelser, f.eks. om spild, oplag og lignende.

Pligten til at tage initiativ til opsporing af forureningskilder, når der er konstateret en forurening af grundvandet fastslås nu med bestemmelsen. Det ligger i naturlig forlængelse af amtsrådenes opgaver i forbindelse med kortlægningen og den offentlige indsats. Arbejdet sker i samarbejde med kommunalbestyrelserne. Har amtsrådet mistanke om, at forureningen stammer fra en virksomhed, som kommunalbestyrelsen fører eller førte tilsyn med, må amtsrådet anmode kommunalbestyrelsen om at undersøge forholdene, jf. også bestemmelsen i § 63.

Til § 69.

Bestemmelsen viderefører bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens § 68 og § 69 om at tilsynsmyndigheden skal bringe ulovlige forhold til ophør og § 85. Bestemmelsen omhandler dog ikke, som miljøbeskyttelseslovens § 69, hjemmel for påbud om at genoprette tilstanden efter forurening. Disse regler fremgår af kapitel 5 om påbud.

Bestemmelsen finder anvendelse ved håndhævelse af reglerne i denne lov, dvs ved manglende efterkommelse af påbud og forbud eller fastsatte vilkår.

Bestemmelsen i stk. 2 er en præcisering af, at det er den kommune, hvor jorden er placeret, der skal tage stilling til, om jorden er lovligt bortskaffet eller lovligt deponeret. Det er demed også den kommune der skal søge forholdet lovliggjort, hvis jorden er placeret eller anvendt i strid med reglerne.

Til § 70.

Bestemmelsen viderefører myndighedernes beføjelser fra miljøbeskyttelsesloven til at udføre selvhjælpshandlinger for forurenerens regning til håndhævelse af påbudte foranstaltninger, herunder foranstaltninger, der er pålagt ved generelle handlepligter, f.eks. om at lægge bund i sandkasser. Bestemmelsen indebærer ligesom den tilsvarende i miljøbeskyttelsesloven ingen pligt for myndighederne til at håndhæve ulovlige handlinger med en selvhjælpshandling men alene en ret hertil.

Derimod indeholder stk. 2 ligesom miljøbeskyttelseslovens § 70 en pligt for myndighederne til at afværge akut forurening, hvor dette skønnes påkrævet.

Som det fremgår af kapitel 3, kan en forurening, hvorom der er meddelt påbud, som ikke efterkommes, optages på indsatsplanen, hvis den i øvrigt opfylder betingelserne herfor. Det er en forudsætning, at tilsynsmyndigheden har forfulgt sagen med alle midler, dvs med påbud/forbud og indskærpelse og eventuelt politianmeldelse og påstand om tvangsbøder.

I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper, kan tilsynsmyndighedernes beslutning om at gennemføre sådanne selvhjælpshandlinger ikke påklages.

Til kapitel 9.

Til § 72 og 73.

Underretningspligten ved konstatering af forurening videreføres fra miljøbeskyttelsesloven og affaldsdepotloven. Pligten er udvidet til også at omfatte enhver, der forårsager forurening af jorden. Forurenerens underretningspligt svarer delvis til pligten i miljøbeskyttelseslovens § 71 om at indberette driftsforstyrrelser og uheld.

Underretningspligten må forventes i mange tilfælde at medføre ændringer i kortlægningen.

Pligten til at standse bygge- eller jordarbejde, hvis der konstateres jordforurening er en videreførelse af reglen i affaldsdepotlovens § 20. Byggearbejdet kan genoptages, når kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet har taget stilling til, om der skal fastsættes vilkår efter bestemmelserne herom i kapitel 2.

Til § 74

Bestemmelsen svarer til den gældende bestemmelse i affaldsdepotlovens § 11.

Til § 75.

Miljømyndighedernes ret til at inddrive udgifter, som er afholdt i forbindelse med selvhjælpshandlinger svarer til de tilsvarende bestemmelser i miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 2.

Bestemmelsen er foreslået udvidet ved, at myndighederne ved flere påbudsadressater efter eget valg kan kræve udgifterne dækket hos den enkelte for det fulde beløb, hvilket svarer til det solidariske ansvar efter erstatningsretten. Derudover foreslås der indført en klageadgang om, hvem kravet kan rettes mod, når der ikke forudgående er meddelt påbud. Det vil typisk være i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden har skønnet, at der forelå en akut faretruende risiko for forurening, og derfor har ladet afværgeforanstaltningen gennemføre uden først at undersøge, om der kunne rettes et eventuelt påbud.

Bestemmelsen følger adgangen til at meddele påbud, og da påbudsadgangen efter lovforslaget er videre end adgangen efter miljøbeskyttelsesloven vil også udpantningsretten udvides i samme omfang. Udpant-

ningsretten omfatter også de selvhjælpshandlinger, der er sket som led i indsatsplanen, hvorom der er eller kunne være meddelt påbud.

Til §§ 76 og 77

Bestemmelserne viderefører tilsvarende bestemmelser i affaldsdepotloven og værditabsloven. Dog henvises afgørelser om erstatningernes størrelse ikke længere af Landvæsensretterne med af taksationsmyndighederne efter reglerne om offentlige veje. Det svarer til ekspropriationsbestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven.

Til § 78.

De skader, som en grundejer påføres i forbindelse med undersøgelser og oprensning kan ligesom efter affaldsdepotloven kræves erstattet. Bestemmelsen er suppleret med en tilsvarende erstatningspligt overfor en bruger, som kan have lidt et tilsvarende berettiget tab.

I det omfang forureneren er påbudt en oprensning på fremmed grund, påhviler erstatningspligten i stedet denne, jf. bestemmelsen i stk. 2. Såfremt der foreligger en aftale mellem forureneren og den nuværende grundejer, eksempelvis en ansvarsfraskrivelsesklausul i forbindelse med afhændelse af ejendommen, må parterne selv efterfølgende afklare retsstillingen imellem dem.

Med bestemmelsen i stk. 3 foreslås endvidere, at miljømyndigheden skal erstatte eventuelle væsentlige ulemper, der følger af en oprensning eller andre foranstaltninger. Dette gælder, uanset om der er tale om en offentlig oprensning eller der er tale om en oprensning, en forurener er påbudt efter bestemmelsen i § 47.

Ved afledede tab forstås påregnelige, indirekte tab, der kan følge af en afværgeforanstaltning, eksempelvis dokumenterede indtægtstab på en erhvervsejendom, hvis ejendommen under oprensningen ikke kan anvendes som hidtil. Det er en forudsætning, at der ved udmåling af eventuel erstatning til grundejere kan dokumenteres et tab, der i givet fald overstiger den værdistigning, som en oprensning medfører. Værdistigningen skal sættes i relation til grundejerens købspris. Har grundejeren således erhvervet en forurenede ejendom i god tro, vil en oprensning ikke medføre en værdistigning på ejendommen. Det samme gælder, såfremt forureningen først er opstået i grundejerens ejertid.

I det omfang forureneren ikke betaler erstatning, enten fordi der ikke kan opnås enighed om erstatningen, eller fordi forureneren rent faktisk ikke betaler, kan erstatningskravet umiddelbart gøres gældende overfor miljømyndigheden, jf. bestemmelsen i stk. 4.

Af bestemmelsen i stk. 5 fremgår, at miljømyndighederne i mangel af enighed om erstatningsudmålingen for de krav, som myndighederne skal betale, indbringer dette spørgsmål for taksationsmyndighederne.

Endelig foreslås i stk. 6 en regel, hvorefter miljømyndighederne efterfølgende kan kræve sine udgifter efter stk. 1 og 4 dækket af forureneren. Krav om dækning for indirekte tab kan dog kun kræves dækket af forureneren, såfremt denne har handlet uforsvarligt, eller situationen er omfattet af regler med et skærpet ansvarsgrundlag (miljøerstatningsloven, færdselsloven m.v.). Forureneren er den, der er eller kunne være adressat for et påbud. Hertil kommer de sagsomkostninger, som er pålagt sagen ved indbringelse for taksationsmyndighederne. Også i disse situationer må den endelige retsstilling mellem forureneren og grundejeren afklares efterfølgende, såfremt der foreligger en aftale om forholdet.

Miljømyndigheden kan pådrage sig et selvstændigt erstatningsansvar, såfremt der ved fejl eller forsømmelser forøves skade på en ejendom, som myndigheden forestår oprensningen af. Sådanne krav kan naturligvis ikke gøres gældende over for forureneren.

Til kapitel 10

Udgangspunktet er ligesom i miljøbeskyttelsesloven, at myndighedernes afgørelser kan påklages mindst en gang. Større og principielle afgørelser om påbud kan påklages til Miljøklagenævnet. Afgørelser, der ikke kan påklages, er medtaget under de pågældende bestemmelser. Det bemærkes hertil, at prioriteringen af og foranstaltninger efter den offentlige indsats samt kortlægningen, ligesom efter den nuværende retstilstand, ikke kan påklages.

I modsætning til de gældende regler er der klageadgang for alle amtsrådets beslutninger om ekspropriation.

De gældende regler om, hvem der er klageberettigede, er ændret, således at organisationerne ikke længere kan klage. Det er imidlertid kun ganske få afgørelser om jordforurening, som organisationerne i dag efter miljøbeskyttelsesloven kan påklage, idet klageadgangen for de flestes vedkommende ikke omfatter afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 om beskyttelse af jord og grundvand.

Kredsen af klageberettigede er derfor begrænset til at klage kan indgives af enhver, der har en væsentlig interesse i sagens udfald, embedslægen og miljømyndighederne.

Bestemmelserne svarer iøvrigt til bestemmelserne om klage og søgsmål i miljøbeskyttelsesloven.

Til kapitel 11.

Til §§ 90-91.

Strafbestemmelsen svarer helt til strafbestemmelsen i miljøbeskyttelsesloven.

Til kapitel 12.

Til § 92-95

Affaldsdepotloven ophæves ved lovens ikrafttræden fra den 1.oktober 97.

Til § 93.

Bestemmelsen er en konsekvens af ophævelsen af værditabsloven og de heri indeholdte lovændringer i forhold til anden lovgivning.

Til § 94.

Bestemmelsen indeholder overgangsregler. Udgangspunktet er, at alle afgørelser om påbud og forbud samt vilkår knyttet til tilladelser opretholdes. Det gælder også tilsagn om oprensning efter værditabsloven og driften af afværgeforanstaltninger opretholdes.

Endelig ophæves registreringerne af affaldsdepoter efter affaldsdepotloven. Tinglysningerne aflyses dog af praktiske grunde først ved gennemførelsen af kortlægningen. Alle registrerede ejendomme henføres indtil videre til område 3 for at undgå en periode uden regulering heraf, indtil kortlægningen er gennemført.

Forslag

til

Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse
(Konsekvensændring i anledning af lov om
forurenet jord).

§ 1.

I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 590 af 27. juni 1994 om miljøbeskyttelse, som senest ændret ved lov nr. 403 af 14. juni 1995, foretages følgende ændringer:

1. I § 19 indsættes efter stk. 1, som nyt stykke:

"Stk. 2. Udlægning eller deponering af forurenet jord er ikke omfattet af bestemmelserne i stk. 1."

Stk. 2-5 bliver herefter stk. 3-6.

2. Efter § 21 indsættes:

"§ 21 a. Det påhviler den til enhver tid værende ejer af en ejendom at sørge for, at tanke til opbevaring af mineralolieprodukter, der er taget ud af brug, er sløjfet eller afblændet efter de til enhver tid gældende regler herom."

3. I § 24 indsættes efter stk. 2, som nyt stykke:

"Stk. 3. Der kan ikke meddeles påbud efter stk. 1-2 om afhjælpende foranstaltninger vedrørende skete jordforureninger"

4. Efter § 34 indsættes:

"§ 34a. I forbindelse med godkendelse af jordbehandlingsanlæg kan der fastsættes vilkår om behandlingen af jorden.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om, at jordbehandlingsanlæg skal være certificeret. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om kontrol af jordbehandlingen."

5. Efter § 50 indsættes før kapitel 7:

"Jord.

§ 50 a. Bestemmelserne i dette kapitel om affald finder tilsvarende anvendelse ved bortskaffelse m.v. af jord, medmindre miljø- og energiministeren fastsætter andre regler".

6. § 84 a ophæves

7. I §110, stk. 1, nr. 1 udgår "og §50, stk. 1" og i stedet indsættes: ",§50, stk. 1 og § 50 a,".

8. I §110, stk. 1 indsættes som nyt nr. 5:

"5) undlader at sløjfe eller afblænde en tank til mineralolie efter de herom gældende regler, jf. §21 a,"

Nr. 5-11 bliver herefter nr. 6-12.

9. I § 110, stk. 3, indsættes efter "§27, stk. 3,": §34a,"

§ 2.

Loven træder i kraft den 1. oktober 1997.

§ 3.

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget udgør en del af en ny lovgivning om bekæmpelse af jordforurening, som det af miljø- og energiministeren nedsatte udvalg (Jordforureningsudvalget) har stillet forslag om i *Betænkning om forurennet jord* (Betænkning nr.. .) Udvalget har stillet forslag om en ny lov om forurennet jord, der bl.a. samler de centrale bestemmelser om bekæmpelse af jordforurening, herunder bestemmelserne om hvornår der kan meddeles påbud om oprensning og det offentliges indsats. Udvalget har endvidere foreslået, at der som led i jordforureningsloven gennemføres enkelte ændringer af miljøbeskyttelseslovens bestemmelser.

Miljø- og energiministeren har samtidig med fremsættelse af det nærværende lovforslag fremsat et forslag til Lov om forurennet jord. Begge de nævnte lovforslag følger i hovedtræk betænkningen fra Jordforureningsudvalget.

Forslaget til lov om forurennet jord afgrænses fra miljøbeskyttelsesloven ved, at miljøbeskyttelsesloven indeholder de forebyggende regler om beskyttelsen af miljøet. Det vil sige generelle forbud mod forurening samt krav om godkendelse af og påbud til virksomheder om indretning og drift med henblik på at undgå forurening.

Adgangen til at meddele påbud til forurenere om jordforureninger, der allerede er sket, skal dog fortsat reguleres af miljøbeskyttelsesloven og regler udstedt i henhold til denne lov, for eksempel olietankbekendtgørelsen. Jordforureningsloven indeholder imidlertid enkelte udvidelser af adgangen til at meddele påbud for allerede stedfunden forurening, ligesom de bestående klagemuligheder udvides.

Loven om forurennet jord regulerer generelt spørgsmålet om myndighedernes reaktion og grundejeres pligter i anledning af indtruffet jordforurening, ligesom den regulerer adgangen til at meddele påbud for forureninger, der indtræder efter denne lovs ikrafttræden. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til forslag til lov om forurennet jord.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder således fortsat de regler, der beskytter jord og grundvand mod forurening. Det betyder, at bestemmelsen i § 19 opretholdes uændret. Jordforureningsudvalget har imidlertid foreslået, at det ikke længere skal være muligt at tillade deponering af jord efter denne bestemmelse. Deponering af jord kan i givet fald herefter enten ske ved generelle retningslinjer om jordens anvendelse til bestemte formål og bestemte lokaliseringer, således som forslaget til jordforureningsloven åbner mulighed for, eller ved en konkret godkendelse efter

miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. I overensstemmelse med Jordforureningsudvalgets indstilling foreslås det, at miljøbeskyttelseslovens § 19 ændres således, at det direkte fremgår, at denne bestemmelse ikke regulerer deponering af jord. Der henvises iøvrigt til bemærkningerne til kapitel 6 i forslag til lov om forurennet jord.

2. Hovedindholdet af lovforslaget

I betænkningen fra jordforureningsudvalget, er der peget på, at der er et behov for at muliggøre fastsættelse af krav til jordbehandlingsanlæg. Hensigten er navnlig at undgå "fortynding", det vil sige, at forurennet jord i stedet for at blive rensat, blandes med uforurennet jord således, at det kan opfylde opstillede kriterier for anvendelse af jord til forskellige formål. Lovforslaget indeholder i overensstemmelse med Jordforureningsudvalgets anbefalinger derfor forslag til en hjemmel til at fastsætte vilkår om behandlingsmetoden ved godkendelse af jordbehandlingsanlæg samt en bemyndigelse for miljø- og energiministeren til at udstede generelle regler om certificering af og kontrol med jordbehandlingsanlæg.

Forslaget indeholder endvidere et forslag til supplerende af reglement i miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 om affaldsbortskaffelsen mv. Disse bestemmelser antages at finde anvendelse ved bortskaffelsen af forurennet jord. Hensigten med den foreslåede bestemmelse er først og fremmest at sikre, at flytning af uforurennet jord fremover også sker indenfor rammerne af det kommunale anvisningssystem for affald. Med mindre ministeren har fastsat særlige regler om bortskaffelse eller anvendelse af jord, vil affaldslovgivningens bestemmelser om bortskaffelse, tilsyn, gebyr, m.v. således finde anvendelse i forbindelse med bortskaffelse af jord.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger til forslaget til lov om forurennet jord samt til bemærkningerne til forslagens enkelte bestemmelser.

Baggrunden for bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 84a var, at der ikke var hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at påbyde en forurenende virksomhed at rense op på den ejendom, som forureningen havde bredt sig til. Miljømyndighederne kunne på grund af begrænsninger i kommunalfuldmagten ikke foretage en selvhjælpshandling. Det var en uacceptabel tilstand både i relation til miljøbeskyttelsen og i forhold til den grundejer, hvis ejendom var forurennet og ikke længere kunne anvendes normalt eller sælges.

Forslag til lov om forurennet jord indeholder både en hjemmel til at påbyde en forurener at rense op, uanset at denne ikke har rådighed over ejendommen, og en hjemmel for myndighederne til at optage en forurennet grund på planen for den offentlige indsats. Der er derfor ikke længere behov for § 84a.

Miljøbeskyttelseslovens § 24, hvorefter der - mod erstatning, jf. §§ 63 og 64 - kan meddeles påbud og forbud for at undgå fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand, opretholdes ved det nærværende lovforslag. Dog foreslås adgangen til påbud begrænset, således at der ikke længere er mulighed for at meddele påbud til en (uskyldig) grundejer efter denne bestemmelse. Baggrunden herfor er, at det i de særlige drikkevandsområder er en offentlig opgave at sikre grundvandsinteressen ved en koordineret indsats, når der ikke er en forurener, der kan påbydes en oprensning. Også uden for de særlige områder findes det mindre rimeligt at påbyde en uskyldig grundejer en oprensningspligt - og udgifterne hertil vil i sidste ende alligevel påhvile vandværket eller kommunen i kraft af erstatningsbestemmelsen.

Endelig indeholder lovforslaget en bestemmelse, der giver miljø- og energiministeren en hjemmel til at indføre regler, der pålægger ejere af gamle olietankanlæg at sløjfe eller afblænde disse anlæg.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1. Staten

Forslaget ses ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

3.2 Amterne

Der pålægges ikke amterne nye opgaver med forslaget, og det skønnes derfor ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser. Det må bero på en konkret vurdering, om eventuelt fremtidige krav til jordrethaneanlæg, betyder et ressourcestræk hos amterne, som er kompensationsberettiget. Miljø- og Energiministeriet vurderer, at dette umiddelbart ikke vil være tilfældet. Spørgsmålet er endnu ikke forhandlet med de kommunale parter.

3.3 Kommunerne

Kommunerne får med forslaget et udvidet ansvar og en ny opgave med bestemmelsen om, at uforurenet jord, skal anvises af kommunen. Denne opgave vil i nogen grad blive mindre, hvis ministeren som forudsat udsteder generelle regler om tilladelsesfri anvendelse jord til bestemte anvendelsesformål. Kommunernes eventuelle merudgifter vil i givet fald kunne finansieres ved gebyropkrævning, jf. lovens § 48. Miljø- og Energiministeriet forventer på den baggrund, at spørgsmålet om økonomisk kompensation ikke kommer på tale. Spørgsmålet er endnu ikke forhandlet med de kommunale parter.

4. Miljømæssige konsekvenser

Det vurderes, at forslaget afhængigt af i hvilket omfang og hvorledes ministeren udmønter bemyndigelserne, vil have positive miljømæssige konsekvenser.

Det skyldes for det første, at der vil blive et øget kommunalt tilsyn med bortskaffelsen af jord. Hertil kommer skærpede krav til jordbehandlingsanlæggenes behandlingsmetoder. Den samlede effekt af dette skønnes at blive, at der vil være en mindre mængde jord i omløb, der kan give anledning til nye jordforureninger.

5. Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Der foreligger ikke undersøgelse af om og eventuelt i hvilket omfang forslaget har erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det vurderes, at dette i høj grad vil bero på, om og eventuelt i hvilket omfang ministeren agter at udmønte de givne bemyndigelser.

6. Forholdet til EU-retten

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have EU-retlige aspekter. I det omfang ministeren udnytter lovens bemyndigelser og fastsætter regler må forholdet til EU-retten vurderes konkret.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1.

Til nr. 1

Det er i forslaget til Lov om forurennet jord forudsat, at lettere forurennet jord i et vist omfang skal kunne udlægges og deponeres efter generelle regler, der indeholder nærmere retningslinier om forureningskoncentrationen og jordens anvendelsesformål. Er jorden ikke er omfattet af sådanne generelle, skal miljøbeskyttelseslovens bestemmelser fremover finde anvendelse. Jordforureningsudvalget har samtidig foreslået, at kravene til deponering eller udlægning generelt strammes op således, at tilladelser fremover alene kan gives som kapitel 5 tilladelser. Det præciseres derfor i § 19, at denne bestemmelse ikke omfatter udlægning eller deponering af forurennet jord.

Til nr. 2.

Det har hidtil været Miljøstyrelsens administrative praksis, at ejeren af en ejendom var ansvarlig for, at anlæg på hans ejendom var taget ud af brug i overensstemmelse med de gældende regler. Med bestemmelsen indføres således en klar hjemmel til at fastsætte regler om, at det kan pålægges ejeren af en ejendom at afblænde eller fjerne anlægget efter de særlige regler herom. Bestemmelsen svarer til de krav, der i øvrigt stilles til husejere om andre bygningsmæssige indretninger som f.eks. elinstallationer, afledningsforhold og lignende.

Til nr. 3.

Med bestemmelsen fastslås det, at der ikke længere kan meddeles påbud til en grundejer om at undersøge eller fjerne en forurening, der kan true bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg. Om baggrunden for forslaget henvises til de almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen vil fortsat kunne anvendes til at forebygge, at der ikke opstår fare for vandindvindingsanlæg, f.eks. krav om hegning og lignende i forbindelse med udlæg af beskyttelsesområder omkring vandforsyningsanlæg.

Til nr. 4.

Forslaget skal ses på baggrund af Jordforureningsudvalgets indstilling om, at det bør kunne fastsættes visse krav til den rensningsmetode m.v., som jordbehandlingsanlæggene anvender. Det er endvidere ønskeligt, at det skal kunne kontrolleres, at jord, der afleveres til behandling eksempelvis ikke blandes med materiale, der uden rensning kan anvendes til andre formål.

Forslaget indeholder en bemyndigelse for ministeren til at fastsætte regler om, at anlæg skal være certificeret. Herved sikres, at forurenede jord undergives særligt kvalificerede rensningsmetoder, herunder analyseres efter de normer, der eventuelt fastsættes herfor.

Til nr. 5

Bestemmelsen betyder, at også uforurenede eller "rene" jord, hvis det ikke anses som affald, følger de samme regler som gælder for affaldsbortskaffelse. De bemyndigelser til at fastsætte nærmere regler om affaldsbortskaffelsen, som ministeren har efter loven, vil således også fremover omfatte jord. Der kan være behov for, at bestemmelserne tilpasses bl.a. i forbindelse med eventuelle regler om tilladelsesfri anvendelse af jord, og ministeren har derfor efter forslaget mulighed for at fastsætte regler om, at visse af affaldsbestemmelserne ikke skal gælde for uforurenede jord.

Til nr. 6.

Bestemmelsen vil være overflødig efter vedtagelsen af forslag til lov om forurenede jord, idet dette lovforslag indeholder de nødvendige hjemler på at påbyde oprensning på fremmed grund. Bestemmelsen ophæves som en konsekvens heraf.

Registreringsblad

Udgiver: Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K

Serietitel, nr.: Betænkning fra Miljøstyrelsen, 2/1996

Udgivelsesår: 1996

Titel: Betænkning om forurennet jord

Undertitel:

Udførende institution(er): Jordforureningsudvalget

Resumé:

Jordforureningsudvalget, nedsat af miljø- og energiministeren i maj 1994, har 1. marts 1996 afgivet betænkning. Den indeholder udvalgets overvejelser og forslag til den fremtidige strategi for den offentlige indsats på jordforureningsområdet, forslag om en kortlægning af den samlede jordforurening, overvejelser og forslag til nye regler om adgang til at meddele påbud samt regulering af jordbortskaffelsen. Betænkningen indeholder samtidig udkast til lovforslag med bemærkninger.

Emneord:

jord; rensning; bortskaffelse; oprydning; lovgivning; kortlægning; myndigheder; administration; registrering; ansvar; påbud; økonomi

ISBN: 87-7810-594-3

ISSN: 0900-3738

Pris (inkl. moms): kr. 210,-

Format: A4

Sidetæl: 292

Md./år for redaktionens afslutning: april 1996

Oplag: 1500

Andre oplysninger: Afgivet af Miljø- og Energiministeriets jordforureningsudvalg. Hertil knytter sig: "Lovgivning og praksis - forurennet jord" (Betænkning fra Miljøstyrelsen, 1/1995) og "Forurennet jord og uorganiske restprodukter" (Betænkning fra Miljøstyrelsen, 1/1996)

Tryk: Notex - Tryk & Design a-s, Søborg

Trykt på 100% genbrugspapir **Cyclus**

Betænkning om forurennet jord

Jordforureningsudvalget, nedsat af miljø- og energiministeren i maj 1994, har 1. marts 1996 afgivet betænkning. Den indeholder udvalgets overvejelser og forslag til den fremtidige strategi for den offentlige indsats på jordforureningsområdet, forslag om en kortlægning af den samlede jordforurening, overvejelser og forslag til nye regler om adgang til at meddele påbud samt regulering af jordbortskaffelsen. Betænkningen indeholder samtidig udkast til lovforslag med bemærkninger.

Pris kr. 210,- (inkl. 25% moms)

ISSN nr. 0900-3738

ISBN nr. 87-7810-594-3

Miljø- og Energiministeriet **Miljøstyrelsen**
Strandgade 29 · 1401 København K · Telefon 32 66 01 00