

U.1991B.73

Erstatning uden for kontraktforhold 111.1 Erstatning uden for kontraktforhold 142.1 Erstatning uden for kontraktforhold 142.2 Miljøret 1.1 Miljøret 1.3

Grundejerens pligt til at rydde op på olie- og kemikalieforurenede grunde

Resumé. Spørgsmålet om grundejerens pligt til at rydde op på olie- og kemikalieforurenede grunde er hidtil udelukkende blevet behandlet som et erstatningsretligt problem. I artiklen argumenteres der for, på baggrund af administrativ praksis og retspraksis, at grundejerens oprydningsspligt efter miljøbeskyttelseslovens §§ 11 og 14 er offentligt funderet, og at det følgelig ikke er en forudsætning for anvendelsen af disse påbudsbestemmelser, at der kan påvises et erstatningsretligt ansvar for grundejeren med hensyn til forureningen. Dette synspunkt udelukker ikke, at det af hensyn til den grundejer, der ikke er ansvarlig for forureningen, kan være velbegrundet, hvor det er muligt, (tillige) at rette oprydningsspligt påbud til forurenere.

Af Jesper Hermansen og Henriette Soja, fuldmægtige i Miljøministeriet

Spørgsmålet om, hvem der har pligt til at foretage undersøgelser og oprydninger på olie- og kemikalieforurenede grunde (afværgeforanstaltninger), påkalder sig stigende opmærksomhed som retligt problem. Senest har emnet været behandlet i tre artikler i Ugeskrift for Retsvæsen 1990, henholdsvis s. 169 af Birgitte Refn Wenzel: »Erstatningsansvar for forureningskader med særligt henblik på kemikalieforurenede grunde« og s. 176 af Jan Hoffmeyer: »Erstatningsansvar uden for kontrakt for forureningskader«, samt s. 393 af Peter Pagh: »Selvhjælps-handlinger og erstatningsansvar for miljøskader«.

Som titlerne på de to førstnævnte artikler antyder, er emnet i teorien hidtil i helt overvejende grad blevet fremstillet som tilhørende den private erstatningsret.[1] Erstatningsretten har da også stor betydning for emnet. Den, der har måttet foretage afværgeforanstaltninger i forbindelse med en jordforurening - det være sig grundejeren eller det offentlige - kan naturligvis anlægge erstatningssag mod forurenere for at få godtgjort udgifterne hertil. Retspraksis viser, at forurenerens ansvar i disse situationer er et strengt culpaansvar.

Problemet stiller sig imidlertid noget anderledes med hensyn til spørgsmålet om, hvem der har den umiddelbare pligt til at foretage de miljømæssigt nødvendige afværgeforanstaltninger. Dette problem kan opstå i to situationer. For det første i de talrige tilfælde, hvor forurenere ikke (længere) er ejer af - og dermed ikke har rådighed over - den forurenede grund. For det andet i de tilfælde, hvor grundejeren vel er forurenere, men ikke har handlet kritisabelt i forbindelse med forureningsopståen. I begge situationer rejser der sig spørgsmålet: Er det grundejeren eller det offentlige, der skal rydde op? Også dette spørgsmål om omfanget af grundejerens oprydningsspligt behandles i de førstnævnte artikler som et erstatningsretligt spørgsmål. Refn Wenzel anfører således s. 171, at grundejerens ansvar er et culpaansvar, mens Hoffmeyer s. 187 f synes at betragte ansvaret som et lovhemlet objektivi erstatningsansvar.

Det er denne artikels pointe, at spørgsmålet om grundejerens oprydningsspligt slet ikke er et erstatningsretligt problem, men derimod alene bør betragtes ud fra offentligt retlige synspunkter.[2] Grundejeren har en offentligt retlig funderet pligt til at efterkomme miljømyndighedernes oprydningsspligt, hvorimod det efterfølgende opgør om, hvem der endeligt skal bære omkostningerne herved (den nuværende grundejer, en tidligere grundejer eller forurenere), skal vurderes efter civilrettens regler. Noget andet er, at der i forbindelse med myndighedernes oprydningsspligt - som ved alle andre offentlige indgreb overfor borgeres ejendom - ud fra ekspropriationsretlige betragtninger kan opstå spørgsmål om erstatning til grundejeren for det tab, som denne har lidt ved at efterkomme påbudet.

Det synspunkt, at myndighederne på objektive grundlag kan pålægge en grundejer at foretage afværgeforanstaltninger på en forurenede grund, har længe været hævdet i dele af teorien.[3]

74

Spørgsmålet har dog indtil for nylig ikke været forelagt domstolene til prøvelse, og det er vor erfaring, at der både hos miljømyndigheder og hos advokater m.v. har hersket betydelig usikkerhed om det præcise juridiske grundlag for grundejerens oprydningsspligt, samt om hvilket omfang, pligten har.[4]

Oprydningsspligtens tidsmæssige afgrænsning.

Fra miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1974 har det været ulovligt at nedgrave kemikalier og lignende i jorden, og fra 1976 har der været detaljerede regler om forsvarlig bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald samt fra 1970 om olietanke.[5] Før denne generelle regulering af området var det almindeligt udbredt, at virksomheder bortskaffede olie- og kemikalieaffald ved nedgravning - ikke sjældent med myndighedernes viden eller tilladelse. På denne baggrund vedtog Folketinget i 1983 i lovsform, at de offentligt retlige regler om grundejerens oprydningsspligt på forurenede grunde ikke skulle finde anvendelse på forurenere, der var forårsaget før ikrafttrædelsen af de nævnte reguleringer.[6] Emnet for denne artikel er derfor afgrænset til de forurenere, der er forårsaget før ikrafttrædelsen af reglerne om bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald.

Retsgrundlaget.

De vigtigste bestemmelser om undersøgelses- og oprydningsspligt i forbindelse med forurenede grunde findes i miljøbeskyttelseslovens §§ 11 og 14, der findes i lovens kapitel 3 om »Beskyttelse af grundvands- og vandforsyningsinteresser«, § 44 i kapitel 5 om »Særligt forurenende virksomheder m.v.«, samt § 49 og § 52,[7] der er optrykt i lovens kapitel 7 om »Tilsyn«.

§ 44 giver myndighederne hjemmel til at give påbud om forureningsbegrænsende foranstaltninger til virksomheder, der er i drift, eller har været det indtil for ganske nylig.[8] I den sidste situation kan der meddeles påbud til driftsherren om afværgende foranstaltninger i et vist meget begrænset tidsrum efter virksomhedens ophør. Bestemmelsen indeholder ingen begrænsninger med hensyn til hvilke forurenings typer, der kan gives påbud overfor, og der er fast praksis for, at også jordforurenere er omfattet.

Miljøbeskyttelseslovens § 11 og § 14 vedrører begge beskyttelse af grundvandsinteresser. Da bestemmelserne ikke er begrænset til at omfatte virksomheder i drift, er det særligt disse to bestemmelser, der har

interesse for denne artikels problemstilling. Ikke mindst fordi der til § 14 er knyttet regler om erstatning, mens det derimod i § 11, stk. 3, fremhæves, at tilbagekaldelser af tilladelser efter stk. 1, sker erstatningsfrit, er en nærmere afgrænsning af de to bestemmelsers anvendelsesområde af væsentlig betydning.

75

§ 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, må ikke uden tilladelse fra miljøministeren nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på denne eller afledes til undergrunden gennem nedslivningsanlæg, boringer eller på anden måde. Beholdere med væsker og stoffer, der kan forurene grundvandet, bortset fra tætte beholdere, som alene anvendes til ajle eller ensilagesaft, må ikke uden tilladelse fra ministeren være nedgravet i jorden.«

§ 14, stk. 1, har følgende ordlyd.:

»Amtsrådet kan meddele forbud eller påbud til forebyggelse af fare for forurening af bestående eller fremtidige vandindvindingsanlæg til indvinding af grundvand. Amtsrådet kan meddele de påbud og forbud, der er nødvendige for at sikre, at vandløb, der udnyttes af vandforsyningsanlæg i medfør af vandforsyningslovens § 20, ikke forurenes til skade for vandforsyningen gennem tilledning eller udkastning af stoffer eller gennem benyttelse af kreaturvanding, vask eller lignende. Amtsrådet kan bestemme, at der ikke må drives fiskeri og foretages sejlads i sådanne vandløb, eller at dette kun må ske på nærmere fastsatte betingelser.«

§ 11 - forbudsbestemmelsen.

Det nærmere forhold mellem § 11 og § 14's anvendelsesområder er ikke umiddelbart indlysende. § 11 er efter ordlyden et generelt forbud mod uden tilladelse at tillede potentielt grundvandstruende væsker eller stoffer til jorden. Bestemmelsen forstås således, at den tillige indeholder et forbud mod uden tilladelse at *have* forurenende væsker og stoffer *nedgravet* i jorden (et strafferetligt tilstandsdelikt).[9] Dette vil altså sige, at det teoretisk set siden 1974 har været ulovligt at have en grund mod forurening, der kan true grundvandet.

Både i teorien og i praksis er § 11 dog tillige blevet forstået og anvendt som hjemmel til at *meddele påbud* om undersøgelser og oprydninger af grundvandstruende jordforureninger.[10] Sådanne påbud må dog på baggrund af § 11's karakter af en forbudsbestemmelse betragtes som »lovliggørelsespåbud«, altså myndighedernes konkrete indskærpelse overfor den ansvarlige af pligten til at bringe den pågældende grund i overensstemmelse med lovens krav.[11]

§ 14 - påbudshjemmelen.

§ 14 er i modsætning til § 11 en bestemmelse, der giver hjemmel til at meddele konstitutive påbud og forbud overfor bl.a. grundvandstruende forhold. Bestemmelsen præciserer ikke nærmere hvilke forhold, der tænkes på. Et fingerpeg herom findes dog i en erstatningsbestemmelse i § 14, stk. 2, der taler om indgreb overfor »lovlig anvendelse og oplagring af gødningsstoffer i landbrug, gartneri og skovbrug«. Netop sædvanlig anvendelse af gødningsstoffer er nogle af de få aktiviteter, der ikke er omfattet af § 11. Meget taler for at lade indgreb i bestående lovlige forhold være i hvert fald kerneområdet for anvendelsen af § 14.[12] Det giver ikke megen mening at meddele konstitutive påbud (med tilhørende hel eller delvis erstatningspligt for det offentlige) med hensyn til forhold, som allerede efter lovens generelle regler er forbudte.[13]

76

Resultatet af denne vurdering vil være, at de olie- og kemikalieforureninger, der er emnet for denne artikel, som altovervejende hovedregel vil være reguleret efter miljøbeskyttelseslovens § 11 - det vil sige som udgangspunkt ulovlige forhold.

Hvem kan være adressat for undersøgelses- og oprydningspåbud?

Det fremgår ikke af ordlyden af nogen af miljøbeskyttelseslovens påbudsbestemmelser, hvem der kan være adressater for de pågældende påbud.[14] Dette spørgsmål volder dog i de fleste tilfælde ikke store problemer. Påbud om foreningsbegrænsende foranstaltninger meddeles til den, der foretager den forurenende aktivitet, typisk ejeren af en virksomhed. Det logiske udgangspunkt er således, at et påbud kan meddeles til den, der har retlig og faktisk mulighed for at efterkomme det. Der tages i sådanne situationer ikke hensyn til, om den pågældende virksomhedsejer eventuelt uforvarende måtte have overtaget en virksomhed, der viser sig ikke at kunne drives lovligt eller miljømæssigt forsvarligt. Der er med andre ord tale om en ren offentligtretlig vurdering, der ikke forudsætter, at myndighederne kan påvise culpa i erstatningsretlig forstand hos påbudets adressat.

Dette synspunkt fører i forbindelse med jordforureninger til, at undersøgelses- og oprydningspåbud rettes til grundejeren. Grundejeren er den eneste, der har fysisk råden over grunden og dermed også den eneste, der i hvert fald som udgangspunkt har mulighed for at efterkomme påbud, der vedrører iværksættelse af foranstaltninger på grunden.[15] Der er i denne forbindelse - ligeså lidt som ved andre påbud efter miljøbeskyttelsesloven - tale om, at grundejerens oprydningspligt forudsætter »skyld« i civilretlig, erstatningsretlig forstand.

Dette synspunkt gør sig så meget desto mere gældende i lyset af, at der som ovenfor anført normalt vil være tale om ulovlige forhold. Myndighedernes oprydningspåbud bliver således retligt set ren *håndhævelse* af miljølovgivningen. Det er en almindelig regel, - som er udtrykkeligt fremhævet i flere bygge- og miljølove, - at den til enhver tid værende ejer er forpligtet til at berigtige ulovlige forhold på sin ejendom.[16]

Det offentlige erstatningsansvar.

Det følger af ovenstående, at det offentlige normalt kun vil have pligt til at erstatte en grundejers udgifter i forbindelse med efterkommelse af et undersøgelses- eller oprydningspåbud, såfremt der er et offentligt grundlag herfor. Et sådant erstatningsgrundlag kan enten følge af ekspropriationsbestemmelsen i grundlovens § 73 eller være fastsat ved særlige regler herom i miljølovgivningen.

Grundlovens § 73 er ikke hidtil set anvendt i sager om oprydning på forurenede grunde, og vil næppe heller være anvendelig, selv om undersøgelses- og oprydningspåbud kan være meget intensive indgreb overfor borgerne. Det forhold, at sådanne påbud kan (og bør) meddeles i alle situationer, hvor det er miljømæssigt påkrævet, og således må forventes at blive anvendt overfor et stort antal grundejere, må antages at give påbudene karakter af generel, erstatningsfri regulering.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder kun få udtrykkelige regler om erstatning. Af mulig relevans for undersøgelses- og oprydningspåbud er alene reglen i Miljøbeskyttelseslovens § 14, stk. 2, der har følgende ordlyd:

»Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt der skal betales erstatning i anledning af et forbud eller påbud som nævnt i stk. 1, afgøres af landvæsensretten på begæring af den, til hvem forbudet eller påbudet er rettet. Forbud eller påbud vedrørende lovligt bestående forhold, herunder lovlig anvendelse og oplagring af gødningsstoffer i landbrug, gartneri og skovbrug, kan dog kun meddeles mod

77

fuldstændig erstatning, medmindre andet følger af andre retsregler.«

Den nærmere afgrænsning af den erstatningsforpligtelse, der følger af § 14, stk. 2, er vanskelig.[17] Det fremgår forudsætningsvist af bestemmelsens første punktum, at der ved visse § 14-indgreb kun skal ydes begrænset eller slet ingen erstatning. Af andet punktum fremgår til gengæld, at der ved indgreb i »lovligt bestående forhold« som udgangspunkt skal ydes fuld erstatning. Det synes mest nærliggende at forstå bestemmelsen således, at der i almindelighed skal ydes erstatning for indgreb i bestående forhold, der har karakter af sædvanlig og for-

svarlig erhvervsvirksomhed eller lign. Påbud, der vedrører undersøgelser og oprydninger på olie- og kemikaliefureneede grunde kan ikke med rimelighed inddrages under et sådant anvendelsesområde. Olie- og kemikaliefureninger må som anført i almindelighed reguleres efter andre bestemmelser - først og fremmest miljøbeskyttelseslovens § 11 -, og falder således helt udenfor anvendelsesområdet for erstatningsreglen i § 14. Gomard antager,[18] at § 14, stk. 2, - eller dennes analogi - åbner mulighed for at yde hel eller delvis erstatning også for indgreb, der er omfattet af § 11. En sådan erstatning bør ifølge Gomard særligt gives i situationer, hvor forureningsfaren ikke har været kendelig for grundejeren. Gomard har nok ret i, at § 14, stk. 2, kan anvendes som hjemmel til at yde en billighedserstatning ved påbud omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 11, men der kan ikke være tale om, at myndighederne har pligt hertil. En sådan opfattelse ville stride både mod § 11, stk. 3, og almindelige synspunkter om, at det offentlige ikke yder erstatning for indgreb overfor ulovlige forhold.

Administrativ praksis.

Miljømyndighederne har i deres praksis allerede gennem en årrække anvendt et princip om, at miljøbeskyttelsesloven giver hjemmel til at give grundejere oprydningspåbud, uanset at de ikke har forårsaget eller i øvrigt har nogen skyld med hensyn til den konstaterede forurening. I disse tilfælde har forurenere enten været en tidligere ejer af ejendommen eller den nuværende/tidligere lejer. Som eksempler på situationer, hvor forureningen har skyldtes en *tidligere ejer* kan fra de senere år nævnes:

Miljøstyrelsens afgørelse af 18. januar 1990 (Miljøstyrelsens j. nr. M 333-013). En entreprenørvirksomhed købte i 1987 en industrigrund med henblik på at ombygge nogle eksisterende virksomhedsbygninger til engroslager og kontor. I forbindelse med funderingsarbejderne til ombygningerne konstateredes en kraftig forurening af jorden med både olie og forskellige organiske opløsningsmidler. Forureningen måtte antages at være forårsaget af den tidligere grundejer, der havde drevet off-set virksomhed. Forureningen var ikke omfattet af depotloven. Entreprenørvirksomheden havde hverken bidraget til forureningen eller i øvrigt haft kendskab til denne. Kommunen meddelte entreprenørvirksomheden påbud om fjernelse af den forurenede jord, udskiftning af en tæret spildevandsledning samt retablering af banketter i kommunens nedgangsbrønd. Entreprenørvirksomheden påklagede kommunens påbud til Miljøstyrelsen, der stadfæstede påbudet i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 11.

På linie hermed er *Miljøstyrelsens afgørelser af 14. august 1989 (Miljøstyrelsens j. nr. M 354/363-0001), og af 28. september 1989 (Miljøstyrelsens j. nr. M 333-0044).*

Som eksempler på, at forurenere har været en *lejer* af ejendommen, kan anføres følgende afgørelser:

Miljøankenævnets afgørelse fra den 25. juni 1987 (Miljøstyrelsens j. nr. 131/151-0047). En privatperson, der havde drevet en kontrolleret losseplads på egen grund, overlod driften af pladsen til et anpartsselskab. Kommunen gav påbud om afværgeforanstaltninger efter miljøbeskyttelseslovens § 44 til såvel anpartsselskabet som grundejeren. Grundejeren indbragte sagen for Miljøstyrelsen og Miljøankenævnet, der begge stadfæstede kommunens afgørelse.

Miljøstyrelsens afgørelse af 7. november 1988 (Miljøstyrelsens j. nr. M 233-00028). En privatperson købte i 1987 en grund af en brødfabrik, hvorefter grunden blev udlejet til brødfabrikken. Efterfølgende konstaterede kommunen en omfattende olieforurening på grunden. Brødfabrikken erkendte at have forårsaget et større oliespild i perioden 1979-80. Kommunen meddelte privatpersonen som grundejer et påbud efter miljøbeskyttelsesloven § 52 om at foretage nærmere undersøgelser på grunden af forureningens omfang. Privatpersonen påklagede påbudet til Miljøstyrelsen med påstand om, at påbudet ophævedes, idet privatpersonen ikke havde ansvar for eller kendskab til den konstaterede olieforurening. Miljøstyrelsen stadfæstede kommunens påbud.

Retspraksis.

Indtil Østre Landsrets dom fra den 12. september 1990, der omtales nedenfor, forelå der ikke domstolsafgørelser, der entydigt fastslog, at det offentlige kunne pålægge en grundejer at rydde op på en forurenede grund på offentligretligt grundlag. Allerede i nogle tidligere domme om grundvandstruende jordforureninger, har domstolene dog mere end antydnet, at man anså den oprydningspligt, som en grundejer kan pålægges efter miljølovgivningens regler, som værende væsensforskellig fra de pligter, der følger af almindelige erstatningsretlige regler.

Dommen UfR 1977.183 V omhandlede en kommunes afværgeforanstaltninger i forbindelse med et olieudslip, der var forårsaget ved et uheld, hvor en elektrisk pumpe på en olietank gik i gang. Landsrettens præmisser behandlede afgørelsen af grundejerens pligt til at godtgøre kommunens udgifter til afværgeforanstaltninger henholdsvis indenfor og udenfor grundejerens ejendom som to forskellige spørgsmål. Med hensyn til afværgeforanstaltningerne indenfor ejendommen fastslog retten, at disse foranstaltninger (fejlagtigt) ikke var iværksat med hjemmel i olietankbekendtgørelsens regler, og at udgifterne »herefter« ikke kunne pålægges grundejeren. Retten pålagde i stedet grundejeren at godtgøre kommunens udgifter med henvisning til »de almindelige regler om uanmodet forretningsførelse«. Med hensyn til de foranstaltninger, kommunen havde iværksat uden for grundejerens ejendom, fandt retten disse »iværksat på (kommunens) vegne, og der findes ikke i den nævnte bekendtgørelse regler, hvorefter udgifterne til sådanne foranstaltninger umiddelbart kan pålægges (grundejeren)«. Herefter pålagde retten grundejeren ansvar også for denne del af forureningen på grundlag af almindelige erstatningsregler.

Dommen UfR 1990.416 Ø behandlede en sag om udgifter til undersøgelses- og afværgeforanstaltninger i forbindelse med en lækage i en villa-olietank. Tanken var etableret af ejendommens tidligere ejer, men var også blevet anvendt af de nuværende grundejere. Retten fastslog i dommens præmisser, at olietankbekendtgørelsen gav hjemmel til at påbyde foretagelse af afværgeforanstaltninger i umiddelbar nærhed af tanken, og at grundejerne hæftede for disse udgifter i medfør af bekendtgørelsens § 16, stk. 5, og stk. 6. Derimod hæftede grundejerne ikke for kommunens udgifter til videregående foranstaltninger til beskyttelse af nogle truede vandboringer beliggende ca. 300 meter fra olietanken. Sådanne udgifter til foranstaltninger udenfor grunden kunne efter rettens opfattelse alene kræves erstattet af grundejeren efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Da retten imidlertid fandt, at grundejerne »ikke som ejere og brugere af den omhandlede olietank (havde) udvist noget forhold, som efter erstatningsretlige regler forpligter dem i videre omfang end efter olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 36,« frifandt grundejerne for at godtgøre kommunen disse udgifter.

I begge domme var grundejerne tillige forurenere, men de havde ikke udvist noget kritisabelt forhold i forbindelse med forureningens opståen. Såvel UfR 1977.183 V som - især - UfR 1990.416 Ø synes mest nærliggende at kunne læses således, at olietankbekendtgørelsen/miljøbeskyttelsesloven giver hjemmel til på offentligretligt grundlag at pålægge en grundejer en objektiv pligt til for egen regning at rydde op efter en forurening på sin ejendom. Derimod hæfter en grundejer kun for det offentlige udgifter til afværgeforanstaltninger foretaget uden for grunden i det omfang, der kan påvises et retligt grundlag herfor i dansk rets almindelige erstatningsretlige regler.

Denne retsstilling blev klart bekræftet og muligvis også skærpet ved en ny, endnu utrykt landsretsdom, der omhandlede en situation, hvor grundejeren *ikke* tillige var forurenere.

Østre Landsrets dom af 12. september 1990 (6. afd. nr. 280/1989) vedrørte spørgsmålet om, hvem der endeligt skulle afholde udgifterne til tekniske undersøgelser, opgravning og bortfjernelse af en olieforurening, der stammede fra nogle ældre virksomheds-olietanke. Grundejeren havde ved overtagelsen af grunden i 1962 fået tankene sløjfet og konstateret, at de var tomme. I forbindelse med udgravninger på ejendommen i 1987 blev der konstateret en olieforurening. Kommunen gav grundejeren påbud om at bortskaffe den olieforurenede jord. Påbudet blev efterkommet, men påklaget til Miljøstyrelsen med påstand om, at kommunen ikke havde hjemmel til at kræve udgifterne hertil afholdt af

grundejeren, da denne ikke var forureneren. Miljøstyrelsen stadfæstede kommunens afgørelse med henvisning til olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3, og stk. 5. Grundejeren søgte herefter kommunen og Miljøstyrelsen med påstand om godtgørelse af oprydningsudgifterne, idet grundejernes pligt efter olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 5, til endeligt at afholde oprydningsudgifter i forbindelse med en olieforurening må forudsætte, at det sædvanlige culpaansvar er tilstede. Kommunen og Miljøstyrelsen anførte, at »det ansvar, der gøres gældende mod ejeren af en forurenede grund, er det almindelige grundejeransvar, og både denne almindelige ansvarsregel for grundejere og miljøbeskyttelsesloven, som bekendtgørelsen har hjemmel i, udgør i et tilfælde som dette, hvor (grundejeren) ikke har handlet culpøst, tilstrækkelig hjemmel for påbudet, der består i en pligt til at få bragt ejendommen i lovlig stand. For at sikre sig imod den

79

risiko, der kan ligge i en tidligere ejers forurening, må grundejeren, når han overtager ejendommen, indgående undersøge ejendommen og eventuelt rejse indsigelse og erstatningskrav over for sin sælger. Når påbudet har tilstrækkelig hjemmel, medfører dette, at det økonomiske ansvar påhviler den, påbudet rettes til«. Landsretten frikendte kommunen og Miljøstyrelsen »af de af søgte anførte grunde«. [19]

Kommunen og Miljøstyrelsen påberåbte sig altså både »den almindelige ansvarsregel for grundejere« og miljøbeskyttelsesloven som grundlag for at pålægge grundejeren en offentligretlig oprydningspligt på objektivt grundlag. Desværre undlod landsretten i sine præmisser at præcisere, om det var synspunktet objektivt erstatningsansvar for grundejere, eller synspunktet en offentligretlig oprydningspligt ifølge miljøbeskyttelsesloven, der var afgørende for dommens resultat. En generel regel om en objektiv erstatningspligt for grundejere vil være den mest vidtgående fortolkning af dommen. Dette synspunkt ses dog ikke at have støtte i den juridiske teori, og synes heller ikke at hænge godt sammen med den ovenfor omtalte sondring i retspraksis mellem udgifter til oprydning henholdsvis på og uden for grundejerens ejendom. Det forekommer derfor mest rimeligt at antage, at det, dommen fastslår, netop er en offentligretlig funderet oprydningspligt for ejere af en forurenede grund, baseret alene på det objektive forhold, at man er grundejer.

Det kan diskuteres, om det har betydning for dommens rækkevidde, at der, ligesom i de to tidligere omtalte domme, var tale om forurening fra en olietank. Der kan anføres flere argumenter for, at grundejerens oprydningspligt skulle være strengere i forbindelse med forureninger fra olietanke end for andre typer af jordforureninger. For det første har det meget længe været almindeligt anerkendt, at olietanke naturligvis skal være tætte, og at den til enhver tid værende grundejer bør forsikre sig herom. Bemærkningen i dommens præmisser om grundkøberes undersøgelsespligt kunne pege i den retning. For det andet er netop forureninger fra olietanke ikke omfattet af affaldsdepotloven, hvis bemærkninger udtrykkeligt anfører, at også gamle olietanksforureninger fortsat skal være omfattet af olietankbekendtgørelsens regler.

På den anden side synes landsretten ikke i dommens præmisser at indlægge nogen begrænsninger i henvisningen til myndighedernes meget generelt holdte procedure. På denne baggrund må dommens resultat antages at kunne udstrækkes til at omfatte alle typer af forureninger, der er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 11 eller regler, der, som olietankbekendtgørelsen, er udstedt med hjemmel i denne bestemmelse.

Pragmatiske afvigelser fra grundejerens oprydningspligt.

Administrativ praksis er ikke helt konsekvent med hensyn til at rette oprydningspåbud til grundejerne. Ikke sjældent ses det, at myndighederne retter et oprydningspåbud direkte til en forurener, der ikke er grundejer (men f.eks. lejer eller tidligere ejer), efter forudgående at have indhentet grundejerens samtykke til at lade forureneren udføre oprydningsforanstaltningerne på ejendommen. I disse situationer her-

sker der altså ingen tvivl om, hvem der er forureneren, ligesom denne heller ikke behøver at have umiddelbar rådighed over ejendommen.

Som nyere eksempler herpå kan nævnes:

Miljøstyrelsens afgørelse af 10. april 1990 (Miljøstyrelsens j. nr. 356/217-0001). Et skibsværft havde siden århundredeskiftet drevet værftsvirksomhed på en grund, som var udlejet hertil af en kommune. Efter at have konstateret en større olieforurening på grunden, gav kommunen skibsværftet et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 52 om at foretage undersøgelser af forureningens omfang. Skibsværftet påklagede kommunens afgørelse til Miljøstyrelsen, bl.a. med påstand om at værftet som lejer af grunden ikke var påbudets rette adressat. Miljøstyrelsen stadfæstede kommunens påbud. [20]

Miljøstyrelsens afgørelse af 25. september 1990 (Miljøstyrelsens j. nr. 233-0134). I forbindelse med installation af fjernvarme i en ejendom i 1988 foretog et olieselskab afproprning af forsyningsledningen til et fælles oliefyrianslæg efter aftale med ejeren af dette anlæg. Senere konstateredes en større olieforurening, der skyldtes utætheder i stikledningen under ejendommen. Kommunen meddelte ejendommens ejer påbud om at foretage såvel undersøgelser som oprydning under henvisning til olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 4. Påbudet blev påklaget til Miljøstyrelsen med den begrundelse, at grundejeren ikke havde forårsaget forureningen og intet kendte til den. Miljøstyrelsen ophævede påbudet til ejendommens ejer med den begrundelse, at kommunen som ejer af tank og ledning og som havende rådighed over

80

afproprningen var ansvarlig for oprydningen efter olieforureningen i henhold til olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 3.

Myndighedernes anvendelse af disse juridiske konstruktioner ved undersøgelses- og oprydningspåbud skyldes naturligvis først og fremmest hensynet til grundejeren. Når »forureneren betaler-princippet« alligevel i sidste ende, d.v.s. efter et civilt søgsmål fra grundejerens side, vil føre til, at forureneren kommer til at afholde udgifterne til oprydningsforanstaltninger, kan myndighederne lige så godt meddele påbudet direkte til forureneren. Derved spares grundejeren for midlertidigt at skulle afholde såvel oprydningsudgifterne som omkostningerne ved at skulle føre retssag mod forureneren.

Hjemmelsgrundlaget for disse påbudsvarianter kan give anledning til tvivl. I den citerede administrative praksis henvises til samme lovregler, som danner grundlag for de egentlige offentligretlige påbud til grundejerne. Det må antages, at påbudene i disse situationer er baseret på dansk rets almindelige erstatningsregler og følgelig forudsætter, at adressaterne oplagt er forurenerne og utvivlsomt har handlet culpøst. Henvisningen til de offentligretlige miljøregler må derfor forstås således, at det er disse regler, der i de givne situationer er vejledende for culpa-bedømmelsen.

Mere generelt har det utvivlsomt også i en del tilfælde spillet en rolle for myndighedernes beslutning om ikke at pålægge en grundejer et oprydningspåbud, at man har skønnet, at dette ville indebære en urimelig hård økonomisk belastning for den pågældende. Sådanne hensyn kan med styrke gøre sig gældende med hensyn til private husejere. Hensynet til grundejeren vil særligt være knyttet til, i hvilket omfang denne kan siges at have opfyldt en rimelig undersøgelsespligt ved dennes erhvervelse af ejendommen. Undersøgelsespligtens omfang vil først og fremmest være afhængig af, om der er tale om en privat eller en professionel grundkøber, og om der er tale om en almindeligt forekommende forureningsrisiko (f.eks. olietanke) eller en mere upåregnelig fare (f.eks. nedgravet kemikalieaffald).

I fremtiden må den efterhånden meget udbredte debat om forurenede grunde forventes at føre til en skærpelse af alle grundkøberes undersøgelsespligt. Og realiteten for ejere af forurenede grunde vil i øvrigt som oftest være den, at de under alle omstændigheder har lidt et stort økonomisk tab, ved at deres grunde er forurenede, idet grundenes markedsværdi vil være faldet. I nogle tilfælde vil grundene ligefrem være uanvendelige, hvis fortsat beboelse vurderes som sundhedsmæssigt

uforsvarlig. Hvorledes dette problem i fremtiden skal gribes an, er et rent politisk spørgsmål, som ikke skal drøftes her.

1. Se tilsvarende Vinding Kruse: Erstatningsretten 4. udg. 1986 s. 217 f, Ellen Margrethe Basse: Erhvervsmiljøret 1987, Bernhard Gomard: Erstatningsansvar for miljøskader forårsaget af nedgravet kemikalieaffald UfR 1978. B. 53.
2. I sin artikel »Selvhjælpshandlinger og erstatningsansvar for miljøskader« UfR s. 393 er Peter Pagh dog inde på, at der ved selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelseslovens § 49 er tale om indgreb af offentligretlig karakter. Peter Pagh synes dog fejlagtigt at begrænse dette synspunkt til selvhjælpshandlinger og tager ikke stilling til karakteren af de egentlige, forudgående oprydningspåbud, og hvem disse kan rettes til.
3. Jf. således Gomard a. s. s. 63 ff, hvor det bl.a. hedder, at undersøgelses- og oprydningspåbud »kan gives til den nuværende ejer, uanset om nedgravningen er sket i tidligere ejeres tid, om nedgravningen i sin tid er lovligt sket med eller uden tilladelse, og om forureningen ikke tidligere har været kendt«. Se tilsvarende Jørgen Bjerring & Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udg. 1986 s. 169 og 180 f. Se også bemærkningerne til § 18 i lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikalieaffaldsdepoter, hvor det om miljøbeskyttelseslovens §§ 11 og 14 anføres, at »påbud efter disse regler skal i givet fald meddeles til ejeren af den ejendom, som truer vandforsyningen, uanset om han i øvrigt måtte være ansvarlig herfor«.
4. Som et eksempel på den til tider noget usikre administrative praksis, kan henvises til Miljøstyrelsens skrivelse af 15.10.1984, j. nr. 84-2446-21 om forurening fra en af lejer drevet virksomhed, der er refereret hos Bjerring & Møller s. 169.
5. Lov nr. 372 af 13.6.1973 om miljøbeskyttelse, nu lovbek. nr. 68 af 24.1.1989 med flere tilhørende bekendtgørelser, bl.a. bekendtgørelse nr. 386 af 21.8.1980 om kontrol med oplag af olie m.v. Lov nr. 178 af 24.5.1972 om bortskaffelse m.v. af olie- og kemikalieaffald med tilhørende bekendtgørelser nr. 121 af 17.3.1976 om kemikalieaffald og nr. 410 af 27.7.1977 om olieaffald m.v., nu bekendtgørelse nr. 804 af 15.12.1989 om olie- og kemikalieaffald. Påbud efter olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelserne kan som udgangspunkt rettes til forurenere eller den potentielle forurenere. Med hensyn til spørgsmålet om, hvem der kan være adressat for disse påbud, gør der sig de samme betragtninger gældende som om miljøbeskyttelseslovens §§ 11 og 14, jf. nedenfor.
6. Jf. lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikalieaffaldsdepoter, nu lov nr. 420 af 13. juni 1990 om affaldsdepoter, der indførte en offentligt finansieret oprydning af ældre olie- og kemikalieforenedede grunde. Af lovens § 3 fremgår det, at reglerne i miljøbeskyttelsesloven, bortset fra §§ 11 og 14 om grundejeres oprydningspligt, finder anvendelse forud for depotloven. Hvis forurenere er ejer af den forenede ejendom, vil denne dog kunne mødes med oprydningspåbud efter miljøbeskyttelseslovens §§ 11 og 14, jf. Miljøankenævnets afgørelse af 23. juli 1986 (MAN j. nr. 166/44-26/1986).
7. Efter miljøbeskyttelseslovens § 49 kan tilsynsmyndigheden i visse tilfælde lade foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning. I bestemmelsen tages der ikke stilling til, hvem den ansvarlige er. Dette skyldes, at § 49 alene vedrører tvangsgennemførelse af påbud givet efter lovens bestemmelser herom. § 52 omhandler alene påbud om foretagelse af undersøgelser.
8. Forudsat at der er tale om en virksomhedstype, der er omfattet af bilaget til loven.
9. Se således Gomard a. s. s. 58 og Bjerring & Møller a. s. s. 157, der dog begrænser denne fortolkning til kun at vedrøre nedgravede beholdere.
10. Jf. Bjerring & Møller s. 169 f.
11. I administrativ praksis er disse § 11-påbud dog snarere blevet behandlet som konstitutive påbud, der kan påklages til Miljøstyrelsen. Denne praksis kan nok henføres til den almindelige tendens til at give klagemulighed i forbindelse med håndhævelsesindgreb af særlig intensiv karakter, særligt i situationer, hvor lovliggørelsesmåden fastsættes af myndighederne. En anden fortolkning er som Bjerring & Møller a. s. s. 169 at betragte § 11-påbud som tilbagekaldelser efter § 11, stk. 3 af tilladelser efter stk. 1, hvilket dog fore-
12. Denne sondring mellem § 11 og § 14 svarer stort set til de tidligere regler om beskyttelse af vandforsyningsanlæg i lov nr. 169 af 18. april 1969 om vandforsyning, hhv. §§ 39-40, og §§ 42, 44, 46 og 47. Efter vandforsyningslovens § 39, stk. 1, måtte grundvandet »ikke forurennes eller udsættes for forurening med giftige stoffer eller stoffer, som ikke eller kun langsomt nedbrydes i undergrunden«. Påbud eller tilbagekaldelser af tilladelser efter § 39 var erstatningsfri. Efter vandforsyningslovens §§ 42-47 skulle der derimod - som efter miljøbeskyttelseslovens § 14, stk. 2, - ydes fuld erstatning for påbud eller forbud vedrørende lovligt bestående forhold, medmindre andet fulgte af andre retsregler.
13. Bjerring & Møller anfører s. 179 f noget uklart, at »§ 14 især tager sigte på regulering af forhold, som ikke er omfattet af § 11, men bestemmelsen må dog ... antages også at kunne bringes i anvendelse i situationer, hvor tillige reglen i § 11, stk. 3, vil kunne benyttes«.
14. I miljøbeskyttelseslovens § 52 omtales adressaten for oplysnings- og undersøgelsespåbud som den, »der er ansvarlig for forhold eller indretninger...«. Herved er man dog ikke blevet meget klogere. Efter sin ordlyd tager § 52 dog i hvert fald ikke kun sigte på personer, selskaber m.v., som aktuelt driver forurenende virksomhed.
15. Se tilsvarende Refn Wenzel a. s. s. 171, der henviser til »dansk rets almindelige regler om gennemtvungelse af forvaltningsakter«.
16. Jf. byggeoven, lovbek. nr. 495 af 29. juni 1990, § 17, stk. 1, og by- og landzoneloven, lovbek. nr. 446 af 3. oktober 1985 med senere ændringer, § 23, vandløbsloven, lov nr. 302 af 9. juni 1982 § 54, og sommerhusloven, lovbek. nr. 920 af 22. december 1989 § 10, stk. 1. Se om disse bestemmelser - og den manglende tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelsesloven - betænkning nr. 981 fra 1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen s. 103 f.
17. Se nærmere Bjerring & Møller a. s. s. 181 f og Claus Haagen Jensen & Orla Friis: Dansk Miljøret 1977 s. 158 ff.
18. Gomard: a. s. s. 61 f.
19. Dommen er anket til Højesteret.
20. Afgørelsen er påklaget til Miljøankenævnet.