

U.1992B.34

*Miljøret 1.3***U.f.R. 1991 s. 674 - Højesteretsdom af 18. juni 1991****I 323/1990. Miljøret - forurening - ansvar.***(Af Poul Sørensen)*

Denne sag angik, om det er grundejeren eller det offentlige, der skal betale udgifterne til oprydning efter en forurening, som ikke skyldes grundejerens forhold. Det var første gang, dette spørgsmål forelå til påkendelse af Højesteret, og i den konkrete sag blev spørgsmålet énstemmigt besvaret med, at udgifterne måtte påhvile det offentlige. Der deltog 7 dommere i afgørelsen.

Det faktum, der kunne lægges til grund, var i korthed følgende:

Rockwool International A/S købte i 1962 en ejendom i Høje-Taastrup kommune. På grunden lå en fabrik til fremstilling af korkplader. Ved overtagelsen sikrede man sig, at 2 store nedgravede olietanke var tomme. Tankene blev ikke siden brugt af Rockwool. 25 år senere, i 1987, blev de gamle bygninger revet ned for at give plads for et nyt kontorhus, og det blev da konstateret, at der i sin tid fra tankene var sket udsivning af olie, der havde forurennet jorden i indtil 5 meters dybde. Kommunen pålagde Rockwool at fjerne den forurenede jord - først i medfør af kemikalieaffaldsbekendtgørelsen, snart efter rettet til olietankbekendtgørelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens regler om grundvandsbeskyttelse. Rockwool efterkom straks pålægget, men hævdede, at udgifterne endeligt måtte bæres af det offentlige.

Kommunen fastholdt Rockwools betalingspligt, og det samme gjorde Miljøstyrelsen: Uanset om tredjemand var årsag til forureningen, var pålægget lovligt meddelt Rockwool som ejer af tankene med deraf følgende forpligtelse til at afholde de dermed forbundne udgifter. Rockwool måtte henvises til at søge at få sine udgifter, der var opgjort til knap 600.000 kr., dækket hos den tidligere ejer.

Rockwool anlagde herefter ved Østre Landsret sag mod kommunen og Miljøstyrelsen til betaling af udgifterne og gjorde under sagen navnlig gældende, at ansvar for forurening ikke kan pålægges på objektivet grundlag. De sagsøgte gjorde gældende, at påbuddet havde haft klar hjemmel i olietankbekendtgørelsen. Ansvar er et almindeligt grundejeransvar, og både efter denne almindelige ansvarsregel for grundejere og efter miljøbeskyttelsesloven består der en pligt til at få ejendommen bragt i lovlig stand. De sagsøgte bestred i øvrigt størrelsen af Rockwools krav.

Landsretten frifandt de sagsøgte: »Af de af de sagsøgte anførte grunde, findes kommunen at have haft hjemmel til at meddele påbuddet til sagsøgeren som grundejer med den virkning, at udgiften til gravningen endeligt skal afholdes af sagsøgeren.«

Højesteret nåede som nævnt énstemmigt til det modsatte resultat og med følgende begrundelse:

»Som sagen foreligger oplyst, må det lægges til grund, at forureningen er sket før appellansens overtagelse af grunden, at appellanten ikke havde eller burde have haft kendskab til forureningen, og at de omhandlede foranstaltninger ikke har været en forudsætning for det af appellanten iværksatte byggeri. Efter forarbejderne til bekendtgørelse nr. 286 af 21. august 1980 sammenholdt med de ansvarsregler, der i øvrigt gælder i miljøbeskyttelseslovgivningen, findes bestemmelserne i bekendtgørelsens § 16 at måtte forstås således, at de ikke har givet fornøden hjemmel til at pålægge appellanten at betale udgifterne ved arbejderne.

Der er efter de foreliggende omstændigheder ikke grundlag for at anfægte størrelsen af de udgifter, som appellanten har afholdt til efterkommelse af pålægget.«

Miljøbeskyttelseslovgivningen regulerer en række meget forskellige og komplekse forhold, og det er derfor forståeligt, omend beklageligt, at bestemmelsernes indhold på et så centralt punkt som hvem, der er »ansvarlig«, er uklart.

I den netop vedtagne miljøbeskyttelseslov - lov nr. 358 af 6. juni 1991, der træder i kraft den 1. januar 1992 - hedder det utvetydigt i § 4, stk. 4: »Den, der har forårsaget forurening af luft, vand, jord eller undergrund - - -, skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at søge følgerne af forureningen effektivt forebygget eller afværget - - -.« Tilsvarende bestemmelse findes ikke i miljøbeskyttelsesloven af 1973, senest lovbekendtgørelse nr. 68 af 24. januar 1989. Men også denne lov hviler bl.a. på det grundprincip, at den, der forurener, selv skal betale, jf. herved lovens § 3, stk. 3. - Princippet peger ikke på Rockwool som den økonomisk ansvarlige.

»Olietankbekendtgørelsen« - bekendtgørelse nr. 286 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af

35

olie m.v. - er udstedt med hjemmel i (bl.a.) § 11 i miljøbeskyttelsesloven af 1973. Lovens kapitel 3 (§§ 11-16) indeholder ingen vejledende ansvarsregler, men i bekendtgørelsens § 16, stk. 3, siges det, at kommunen, når en olietank viser sig at have været utæt, bl.a. kan træffe afgørelse om, at »forurennet jord i tankens omgivelser fjernes fra den pågældende ejendom«. I stk. 5 siges det herefter: »Udgifterne til foretagelse af foranstaltninger, som er pålagt i medfør af stk. 3 - - -, afholdes af den, til hvem pålægget er meddelt.«

Dette peger umiddelbart på Rockwool som den økonomisk ansvarlige. Det gør en nærmere undersøgelse af forarbejderne til bestemmelsen derimod ikke.

Olietankbekendtgørelsens § 16 er næsten ordret skrevet af efter bekendtgørelse nr. 171 af 29. marts 1974 § 15 og før den efter bekendtgørelse nr. 67 af 26. februar 1970 § 15. Sidstnævnte bekendtgørelse var udstedt med hjemmel i vandforsyningsloven (lov nr. 169 af 18. april 1969) og byggede på betænkning nr. 545:1969 om olietanke og beskyttelse af grundvandet. I betænkningen bemærkes det s. 32 f ganske kort, »at der for forureningsskader som følge af lækage af olietanke vil kunne pålægges ejeren ansvar i overensstemmelse med dansk rets almindelige ulovfæstede erstatningsregel (culpereglen).« Side 71 siges det ad den foreslåede § 15 (nu § 16), stk. 5: »Udgiften til foranstaltningerne, der er pålagt i medfør af stk. 3 - - -, påhviler den, til hvem pålægget er meddelt, jf. stk. 5. Såfremt pålægget ikke efterkommes, kan sundhedsmyndighederne lade de påbudte foranstaltninger udføre tvangsmæssigt på vedkommendes regning, - - -I tilfælde, hvor en olieforurening er opstået på en ejendom, men hvor dette ikke skyldes grundejerens forhold, kan sundhedsmyndighederne gribe ind med de nødvendige foranstaltninger i kraft af den almindelige tilsynsbestemmelse. - - - (Som eksempler nævnes, at en ejendom er blevet forurennet fra et utæt tank på naboejendommen, eller at transportmateriel er forulykket og har forårsaget forurening). I disse situationer kan sund-

hedskommissionen foretage de nødvendige forholdsregler, men bestemmelsen giver ikke hjemmel til at pålægge ejerne af de pågældende ejendomme at foretage aktive udgiftskrævende foranstaltninger. - - - Spørgsmålet om, hvorvidt sundhedskommissionen kan få sine udgifter ved de af kommissionen foretagne foranstaltninger dækket, må afgøres af domstolene ud fra almindelige erstatningsregler, - - -. Bekendtgørelsens principper må antages at få stor betydning for spørgsmålet om, hvorvidt ansvar bør pålægges.«

Efter sådan utvetydig udtalelse i betænkningen om, at bestemmelserne i stk. 3 og 5 ikke gælder, når forureningen ikke skyldes grundejerens forhold - og hvor betænkningen i disse tilfælde sætter lighedstegn mellem ansvaret for skade på tredjemands ejendom og for forholdene på egen ejendom - var der i hvert fald ikke grundlag for at pålægge Rockwool nogen betalingspligt over for det offentlige alene i medfør af olietankbekendtgørelsens § 16, stk. 5. Det måtte vel også være tvivlsomt, om bemyndigelsesbestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 11 overhovedet indeholder hjemmel for i en bekendtgørelse at pålægge en sådan betalingspligt, hvis denne ikke i øvrigt er hjemlet i loven eller andre retsregler. Et ansvar må i disse situationer knytte sig til en forvoldt skade, og afværgepligter må stå i sammenhæng med erstatningsreglerne. Uden særlig hjemmel kan ansvar for foranstaltninger til forebyggelse af skader derfor ikke pålægges i videre omfang end erstatningsansvaret for allerede indtrufne skader.

Som nævnt indeholder lovens kapitel 3 (§§ 11-16) ingen særlige ansvarsregler. Betalingspligten kan heller ikke udledes af lovens § 49, hvorefter tilsynsmyndigheden, når et påbud ikke efterkommes, kan lade foranstaltningen udføre »for den ansvarliges regning«, jf. herved også påbud i medfør af § 44. Hermed er jo kun angivet, at den ansvarlige skal betale, men intet om, hvem der er ansvarlig. Tilsynsmyndigheden har i medfør af § 50a pligt til at foranledige et ulovligt forhold bragt til ophør og må i givet fald selv lade foranstaltningen udføre. Men skyldes forureningen ikke grundejerens forhold, giver heller ikke § 49 i sig selv hjemmel for at pålægge grundejeren at betale.

Der gælder efter teori og praksis et skærpet culpaansvar for forureningsskader, jf. herved Jan Hoffmeyer i U 1990 B s. 176 ff med henvisninger. Men det er fortsat et culpaansvar og kunne ikke anvendes til at gøre Rockwool økonomisk ansvarlig for udgifterne til at få den olieforurenede jord fjernet - lige så lidt som Rockwool på det oplyste grundlag ville have, været erstatningsansvarlig over for tredjemand, hvis forureningen havde bredt sig og havde forvoldt skade på tredjemands ejendom.

36

Det blev dernæst gjort gældende, at der gælder et almindeligt grundejeransvar, hvorefter grundejeren for så vidt på objektivet grundlag skulle være pligtig at berigtige ulovlige forhold på sin ejendom. En sådan pligt for »den til enhver tid værende ejer« gælder ifølge nogle offentligretlige love, jf. således byggelovens § 17 og naturfredningslovens § 67. I miljøbeskyttelsesloven er der ikke indeholdt nogen sådan regel, og Højesteret har - modsat landsretten - ikke fundet, at disse særlige regler udspringer af en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning, og har heller ikke fundet, at en sådan almindelig retsgrundsætning kan udledes af de nævnte særbestemmelser. Det offentlige har i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 50a pligt til at foranledige et ulovligt forhold bragt til ophør, og det må have en rimelig sikker hjemmel for at pålægge grundejeren at betale de hermed forbundne udgifter. - Der kunne altså heller ikke på dette grundlag statuere noget økonomisk ansvar for Rockwool for olieudsvivningen.

Som hjemmelsgrundlag for ansvarsplaceringen skal dog med hensyn til »grundejeransvaret« nævnes lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikalieaffaldsdepoter - jf. nu lov nr. 420 af 13. juni 1990 om affaldsdepoter. Loven angår henlagte eller nedgravede affaldsdepoter og finder således ikke anvendelse på den konkrete sag. Men loven indeholder nogle i så henseende interessante regler om, hvem udgifterne påhviler, når der

på en grund findes nedgravet kemikalieaffald, og forarbejderne til loven indeholder nogle ikke mindre interessante bemærkninger om ansvarsgrundlaget. Ved loven bestemmes, at udgifterne til de nødvendige undersøgelser og foranstaltninger skal afholdes af det offentlige, jf. § 8 (nu § 9), med regres mod den ansvarlige forurener, jf. § 18, stk. 3 (nu § 3, stk. 3). Det offentlige registrerer depoterne og udarbejder en oversigt med angivelse af den tidsmæssige rækkefølge for foranstaltningerne. Vil ejeren ikke afvente det offentlige prioritering, kan han for egen regning iværksætte foranstaltningerne, jf. nu § 5, stk. 2, og dermed få grunden »frigjort«. Et sammenfald af foranstaltninger i henhold til loven og til miljøbeskyttelseslovens § 11 undgås ved lovens § 18, stk. 1 (nu § 3, stk. 2). I denne lov er den grundejer, der ikke selv har forårsaget forureningen, altså entydigt fritaget for økonomisk ansvar, (medmindre han i egen interesse vælger selv at betale). Fra denne speciallov, der er begrundet i det alvorlige samfundsmæssige behov for oprensning af affaldsdepoter m.v. og behovet for en prioritering af de dermed forbundne voldsomme investeringer, kan der naturligvis ikke uden videre slutes analogt til retsstillingen på miljøområdet i øvrigt - heller ikke selv om det for grundejeren kan være svært at se forskel på den situation, at der på grunden findes nedgravet kemikalieaffald, og den situation, at der viser sig i den tidligere ejers tid at være udsivt olie fra en utæt jordtank. Men der kan omvendt heller ikke slutes modsætningsvist. Det fremgår ganske vist af bemærkningerne til lovforslaget - FT 1982/83, tillæg A, sp. 3785 - at Miljøstyrelsen havde foretaget en vurdering af miljøbeskyttelseslovens regler, herunder om mulighederne for at gribe ind over for en forurener eller grundejer, og at påbud i henhold til denne lovs § 11 herefter i givet fald kan »meddeles til ejeren af den ejendom, som truer vandforsyningen, uanset om han i øvrigt måtte være ansvarlig herfor« (sp.3815). Men når der - som fastslået af Højesteret i denne sag - ikke i miljølovgivningen er fornøden hjemmel for denne opfattelse, kan disse bemærkninger til kemikalieaffaldsdepotloven naturligvis heller ikke i sig selv udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag. En gengivelse af gældende ret i bemærkningerne til et lovforslag er vel et vigtigt fortolkningsbidrag. Men det er ikke i og med lovens vedtagelse ophøjet til andet og mere, end det var i forvejen, nemlig en gengivelse af, hvad der efter Miljøstyrelsens og - ministeriets opfattelse var gældende ret på tidspunktet for lovforslagets fremsættelse.

Højesteret afgjorde den konkrete sag om Rockwools betalingspligt over for det offentlige.

I præmisserne anføres bl.a., »at de omhandlede foranstaltninger ikke har været en forudsætning for det af appellanten iværksatte byggeri.« Som sagen var oplyst, kunne byggeriet rent fysisk være gennemført uden nødvendigvis først at fjerne jorden. Forureningen lå nemlig i alt væsentligt på et sted, hvor der skulle være parkeringsareal, ikke hvor der skulle graves ud til byggeriet. Eventuelle lugtgener kunne formentlig have været afbødet på anden måde. Der var ikke særlig procederet på dette forhold, og præmisserne gør da også blot opmærksom på forholdet. Der er således ikke taget stilling til, hvilken afgørelse der måtte blive truffet i den situation, at man under udgravningen til et byggeri støder på en forurening fra en tidligere ejers tid, og hvor det - når grundejeren desuagtet

37

vælger at gennemføre byggeriet - bliver forbundet med særlige, ofte meget betydelige, omkostninger at komme af med den forurenede jord, der skal fjernes for at give plads for selve byggeriet (fundament, kælder etc.), og som måske skal anbringes på en særlig kontrolleret plads, eller som det måske viser sig nødvendigt at rense. Tænkes kan også den situation, at byggeriet i sig selv kun nødvendiggør fjernelse af en del af forureningen, men at myndighederne i det hele kræver denne fjernet. Kravet om oprensning efter forureninger bæres først og fremmest af den samfundsmæssige interesse heri. Det stiller sig umiddelbart anderledes, hvor oprensningen primært sker i ejerens interesse, det vil sige

direkte som led i hans udnyttelse af grunden, navnlig i den situation, hvor det offentlige ikke ville have stillet noget oprensningskrav, fordi forureningen ikke var truende for grundvandet eller andet, hvor den lå, men hvor problemerne opstår i og med opgravningen og deraf følgende anbringelse andet steds.

I præmisserne er endvidere anført, »at forureningen er sket før appellants overtagelse af grunden.« Dette var omtvistet, men blev bevismæssigt lagt til grund. Der er ikke dermed taget stilling til en situation, hvor defekten (det vil sige årsagen) er opstået i den tidligere ejers tid, men hvor selve forureningen (det vil sige følgen) først er indtruffet senere. Forholdet kan have sammenhæng med det næste led i begrundelsen, »at appellanten ikke havde eller burde have haft kendskab til forureningen« ved sin overtagelse af grunden. Praksis viser eksempler på, at en grundejer er gjort ansvarlig i tilfælde, hvor han fra den tidligere ejer har overtaget et dårligt anlæg, der uden hans vidende og under hans fortsatte brug forurener, jf. U 1969.923 Ø, ligesom ejeren kan »succedere« i den tidligere ejers ansvar ved f.eks. at overtage en grund til en særlig billig pris vidende om, at grunden er forurennet, jf. herved U 1989.692 H. En ejer kan f.eks. også tænkes gjort ansvarlig for en forurening, der er sket ved en lejers brug af ejendommen.

Tilfældene er legio. Det er vel kun virkeligheden, der overgår fantasien, og retsforholdet er derfor velegnet til nærmere regulering gennem domstolenes afgørelse af konkrete tvister. Men at pålægge et ansvar, der går videre, end hvad der følger af de almindelige erstatningsregler, bør først ske efter en politisk debat og stillingtagen.

Med hensyn til praksis og litteratur henvises navnlig til U 1958.365 H, U 1969.923 Ø, U 1972.20 og 28 H, U 1989.692 H og U 1990.416 Ø. Claus Haagen Jensen i Dansk Miljøret III(1977) s. 168 f. A. Vinding Kruse: Erstatningsretten (5. udg.) s. 259 ff. Jørgen Nørsgaard og Hans Henrik Vagner: Lærebog i erstatningsret (1990) s. 120 ff. Niels Borre: Miljøbeskyttelsesloven (1973) s. 74 ff. Jørgen Bjerring og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven (1986) s. 165 f. Bernhard Gomard i U 1978 B s. 53 ff. Birgitte Refn Wenzel i U 1990 B s. 169 ff. Jan Hoffmeyer i U 1990 B s. 176 ff. Peter Pagh i U 1990 B s. 393 ff og i U 1991 B s. 187 ff og samme: Erstatningsansvar for miljøskader (1990) s. 91 ff. Ellen Margrethe Basse: Forurennet jord (1990). Jesper Hermansen og Henriette Soja i U 1991 B s. 73 ff (og 311).