

## U.1999.311Ø

**Retssag rettidigt anlagt efter miljøbeskyttelseslovens § 101. Kommunen skulle betale for olieudslip.***Miljøret 1.3*

Fristen i miljøbeskyttelseslovens § 101 for sagsanlæg om udgifterne ved olieudslip var overholdt. Kommunens påbud var rettidigt påklaget til Miljøstyrelsen, hvis afgørelse endnu ikke forelå. Det kunne ikke kræves, at forsikringstageren selv iværksatte foranstaltninger, da forureningen ikke skyldtes hans forhold. Kommunens påbud var ugyldige.[1][2]

**Ø.L.D. 2. november 1998 i sag 18. afd. nr. B-3328-98**

(Black, Kroman, Søren Hafstrøm (kst.)).

*Dansk Forsikring (tidl. Danske Phønix) (adv. Søren Stenderup Jensen, København)*

mod

*Dragør Kommune (adv. Henriette Soja, København).*

Denne sag drejer sig om, hvorvidt sagsøgte, Dragør Kommune, er forpligtet til at betale de udgifter til undersøgelser og afværgeforanstaltninger, som sagsøgeren, Danske Forsikring, efter at sagsøgte meddelte påbud herom, har afholdt i anledning af et olieudslip fra en olietank tilhørende sagsøgerens forsikringstager, F.

Hovedspørgsmålene under sagen er, om sagen skal afvises, fordi sagsøgeren ikke har anlagt denne rettidigt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, om sagsøgerens forsikringstager har handlet culpøst, eller om sagsøgerens forsikringstager er erstatningsansvarlig på andet grundlag.

Under sagen, som er anlagt den 18. april 1996 ved retten i Tårnby og henvist til landsretten den 6. december 1996, har sagsøgeren endelig nedlagt påstand om

at sagsøgte tilpligtes at anerkende, at de af sagsøgte udstedte påbud af 21. november 1994 og af 6. og 7. juni 1995 om henholdsvis iværksættelse af undersøgelser m.v. og iværksættelse af afhjælpende foranstaltninger i forbindelse med olieforurening på ejendommen — — — er ugyldige, idet påbudene ikke har den fornødne hjemmel i miljøbeskyttelsesloven eller i olietankbekendtgørelsen, og

at sagsøgte skal erstatte sagsøgeren afholdte udgifter til efterlevelse af de i påstanden nævnte påbud med kr. 410.940,32, med sædvanlig procesrente af kr. 272.505,49 fra den 17. april 1996 og af kr. 138.434,57 fra den 20. april 1998.

Sagsøgte har endeligt nedlagt påstand om principalt afvisning og subsidiært frifindelse. Sagsøgte har endvidere for en mindre dels vedkommende bestridt sagsøgerens tabsopgørelse.

Sagens omstændigheder er følgende:

— — —  
Det af sagsøgte skriftligt udstedte påbud af 21. november 1994 (undersøgelsespåbudet), — — — er sålydende:

» . . . Vedr.: Oliespild på ejendommen — — —, Dragør.

Dragør Kommune har den 21.11.1994 modtaget Deres anmeldelse om et formodet oliespild på ca. 2.200 l. på nævnte ejendom.

Dragør Kommune har dd konstateret olielugt fra en jordprøve udtaget ca. 1,30 m. under terræn.

Olietanken er beliggende ca. 110 meter fra Dragør Vandværks indvindingsboring B12 (208.1526). Fra boringen indvindes der årligt ca. 80.000 m<sup>3</sup> vand. På vedlagte kort er de nærmeste indvindingsboringer til — — — vist.

Det er Dragør Kommunes vurdering, at en olieforurening på ca. 2.200 l. på nævnte adresse, sammenholdt med områdets geologi udgør en væsentlig forureningsrisiko for grundvandet, herunder Dragør Vandforsynings indvindingsboring B12.

Dragør Kommune har derfor, i henhold til § 74, stk. 3 i Miljøministeriets bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse nr. 358 af 6. juni 1991, den 21.11.1994 udstedt et mundtligt påbud, som nu meddeles skriftligt.

Påbud

Efter Miljøministeriets bekendtgørelse om kontrol med oplag af olie mv. nr. 386 af 21. august 1980, § 16, stk. 1 påbydes De hurtigst muligt og senest 14 dage fra dd følgende:

— at iværksætte undersøgelser til afgrænsning af forureningens horisontale og vertikale udbredelse, herunder at etablere en boring til grundvandet og udtage en vandprøve til analyse for olieindhold.

— at der føres journal over de mængder olie der fjernes ved bortgravning, oppumpning m.v.

— at Dragør Kommune rekvireres for tilsyn ved afgrænsning af forureningen og inden tilfyldning af evt. udgravning.

— at forurennet jord bortskaffes til godkendt modtager jvf. vedlagte liste og kvitteringer samt vejesedler for afleverede mængder jord fremsendes til Dragør Kommune.

**312**

Såfremt undersøgelsen viser tegn på jordforurening herunder at analyser af grundvandet viser tegn på forurening med olie, vil der blive stillet krav om etablering af afværgeforanstaltninger, overvågning mv.

— — —  
Påbuddet blev i skrivelse af 15. december 1994 fra sagsøgerens advokat påklaget til Miljøstyrelsen. Skrivelsen har blandt andet følgende indhold:

» . . .

1. Som advokat for forsikringsselskabet Danske Phønix og dette selskabs forsikringstager, F, skal jeg herved påklage Dragør Kommunes påbud af 21. november 1994 til F, om foretagelse af undersøgelser og afhjælpende foranstaltninger i forbindelse med en konstateret olieforurening på ejendommen beliggende — — — til Miljøstyrelsen.

Jeg gør gældende, at påbuddet er ugyldigt som følge af manglende hjemmel.

. . .

Sammenfattende er det således min opfattelse, at det af Dragør Kommune meddelte påbud er ugyldigt som følge af manglende hjemmel.

Til orientering kan oplyses, at Danske Phønix indtil videre vil afholde de udgifter, der er forbundet med påbudets efterkommelse, men at selskabet har taget udtrykkeligt forbehold for tilbagesøgning af de afholdte udgifter overfor Dragør Kommune, idet Dragør Kommune i påbuddet har meddelt, at en eventuel klage ikke har opsættende virkning.

Forinden Miljøstyrelsen træffer afgørelse i nærværende sag, skal jeg venligst anmode om at få lejlighed til at fremkomme med en supplerende udtalelse.«

I et brev af 10. januar 1995 fra sagsøgte til sagsøgerens advokat er det blandt andet anført:

»Påbuddet af 21. november 1994 er ikke meddelt med baggrund i hvorvidt forsikringstager har udvist noget culpøst forhold. Dragør Kommune har derfor ikke taget stilling til spørgsmålet.«

— — —  
På baggrund af — — — meddelte sagsøgte den 6. juni 1995 følgende påbud (afværgepåbudet):

» . . . Vedr.: Oliespild på ejendommen — — —, Dragør.

Dragør Kommune har den 30.05.1995 modtaget brev med tilhørende »statusnotat 1« om afværgepumpningen på nævnte ejendom fra Deres forsikringsselskab Danske Phønix. Statusnotatet er udarbejdet af ingeniørfirmaet DGE på vegne af Danske Phønix.

Det fremgår af notatet:

— at der den 22.03.1995 blev konstateret olie i grundvandet i boring B4. Efterfølgende er der frem til den 19.05.1995 blevet oppumpet ca. 50 liter af udslip på ca. 2.200 liter olie.

— at det vurderes, at den midlertidige afværgepumpning i B4 opfanger den nedsivende olie.

— at det anbefales, at afsækningen i afværgeboringen B4 øges og at afværgeforanstaltningen gøres permanent ved installation af ny pumpe kombineret med olieudskiller.

Danske Phønix vurderer i brevet af 30.05.1995, at den permanente installation af miljømæssige årsager bør etableres snarest men at De ikke finder, at etablering af permanent afværgeforanstaltning er omfattet af påbuddet af 21.11.1994. Danske Phønix oplyser i brevet, at de fortsat er villig til at forestå de miljømæssige nødvendige foranstaltninger, såfremt Dragør Kommune udsteder et påbud herom med angivelse af, at anke ikke har opsættende virkning. Danske Phønix agter at anke påbuddet til Miljøstyrelsen, således at de samlede omkostninger i givet fald vil kunne inddrages i en senere retssag om den endelige udgiftsplacering.

Vurdering

Det er Dragør Kommunes vurdering, at der i forbindelse med de udførte miljøundersøgelser på ejendommen er blevet fjernet ca. 100 liter olieforurening fra ejendommen og at restforurening udgør ca. 2.100 liter olie.

Det er fortsat Dragør Kommunes vurdering, at olieforureningen udgør en væsentlig forureningsrisiko for grundvandet herunder Dragør Vandforsynings indvindingsboring B12. Transporttiden mellem olieforureningen på ejendommen og B12 er i størrelsesordenen 40-50 dage, hvis afværgepumpningen ikke opfanger den nedsivende olie.

Dragør Kommune finder derfor, at afværgeforanstaltning overfor den resterende olieforurening er påkrævet og at den igangværende midlertidige afværgepumpning bør optimeres og gøres permanent som anbefalet af Danske Phønix og DGE.

Dragør Kommune har i påbud af 21.11.1995 varslet, at såfremt den påbudte undersøgelse viser tegn på jordforurening, herunder at analyser af grundvandet viser tegn på forurening med olie, vil der blive stillet krav om etablering af afværgeforanstaltning, overvågning mv.

Dragør Kommune skal derfor, under hensyntagen til Danske Phønix anke af 15.12.1994 og brev af 29.05.1995, meddele

Påbud

efter Miljøministeriets bekendtgørelse om kontrol med oplag af olie mv. nr. 386 af 21. august 1980, § 16, stk. 3, hvorefter De påbydes at:

— etablere de omtalte permanente afværgeforanstaltninger som er anbefalet i Danske Phønix fremsendte »statusnotat 1«, udført af DGE.

— fremkomme med forslag til monitoringsprogram for afværgeforanstaltningen.

Dragør Kommune fremsender en tilladelse til tilslutning og afledning af det oppumpede grundvand til den offentlige kloak.«

Da påbuddet ikke indeholdt klagevejledning angående

### 313

klagemuligheden til Miljøstyrelsen, blev denne meddelt i brev af 7. juni 1995.

Den 20. juni 1995 påklagede sagsøgerens advokat påbuddet af 6. juni 1995 til Miljøstyrelsen, og anførte blandt andet:

» . . .

Jeg gør gældende, at påbuddet er ugyldigt som følge af manglende hjemmel.

. . .

Danske Phønix vil indtil videre afholde de udgifter, der er forbundet med påbudets efterkommelse, men selskabet har udtrykkeligt taget forbehold for tilbagesøgning af de afholdte udgifter overfor Dragør Kommune, idet Dragør Kommune i påbuddet har meddelt, at eventuel klage ikke har opsættende virkning«

I brev af 24. november 1995 meddelte Miljøstyrelsen sagsøgerens advokat, at behandlingen af klagerne var stillet i bero, indtil der forelå en afgørelse fra Højesteret i en anden sag vedrørende erstatningsansvaret for olieforurening (nu endelig afgjort ved Højesterets dom af 3. februar 1998, jf. UfR 1998.549 H).

I skrivelsen henviste Miljøstyrelsen også til Miljøstyrelsens egen vejledning af 14. november 1995 til alle kommunalbestyrelser og amtsråd, af hvilken vejledning det blandt andet fremgår:

»Vejledning om behandling af påbudssager efter olietankbekendtgørelsen.

I forbindelse med Højesterets dom af 18. juni 1991 (Rockwooldommen) fremsendte Miljøstyrelsen den 11. december 1991 en skrivelse til kommuner og amter. Ligeledes sendte Miljøstyrelsen en skrivelse den 6. juni 1994 til kommuner og amter om jordforureninger, særligt om fortolkning af §§ 41 og 42 i miljøbeskyttelsesloven.

De seneste domme på jordforureningsområdet bl.a. Østre Landsrets dom af 27. marts 1995 (17. afd. nr. B-6006-93) og Højesterets dom af 31. marts 1995, begge vedlagt i kopi til orientering, har imidlertid rejst en del tvivl om retstilstanden på olietankområdet. Resumé af de to domme findes i dette brev på side 5-6.

Nedenstående er en vejledning til kommunerne om, hvorledes olie-tankbekendtgørelsen (bek. nr. 386 af 21. august 1980) bør administreres, og især om hvorledes påbudssager om oprydning efter olieforureninger bør behandles, indtil der foreligger en samlet jordforureningslov. . .

. . .

1. Påbud efter olietankbekendtgørelsen.

Miljøstyrelsens opfattelse er, at det på baggrund af de refererede domme, jfr. vedlagte bilag, må frarådes, at der udstedes påbud om undersøgelser og oprydning efter olietankbekendtgørelsen, hvis det klart fremgår af sagen, at påbudets adressat ikke har handlet uforsvarligt. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis der er tale om en lovlig vil-latank, hvor brugeren ikke forud for uheldet har kunnet konstatere et øget forbrug, og hvor uheldet anmeldes til myndighederne straks efter, at det er konstateret. Formodningen for, at der ikke er handlet uforsvarligt er desto større, jo yngre tanken er.

Iøvrigt beror det på en konkret vurdering af omstændighederne i sagen, hvorvidt der er handlet uforsvarligt.

I praksis bør kommunen således undersøge, om der er handlet uforsvarligt, før der udstedes påbud om undersøgelser eller oprydning ved olieforureninger eller ved spild ved anlæg, som er omfattet af olietankbekendtgørelsen. Som eksempler på, at der kan være handlet uforsvarligt, kan nævnes brug af en ulovlig tank og manglende underretning ved uheld. Andre momenter, som for eksempel om tanken er behørigt installeret, herunder om den er installeret i overensstemmelse med gældende regler, eller om brugeren af tanken burde have opdaget, at tanken var utæt, for eksempel ved et uforholdsmæssigt stort forbrug, bør indgå i kommunens undersøgelser af sagen, før der træffes afgørelse om at udstede påbuddet. (Domstolene anlægger, efter omstændighederne, en streng vurdering af uforsvarlighedsspørgsmålet i erstatningssager på olietankområdet.)«

Miljøstyrelsen har fortsat ikke truffet afgørelse i klagesagerne. —

Procedure:

Sagsøgeren har over for sagsøgtes principale påstand gjort gældende, at fristen for sagsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens § 101 skal regnes fra tidspunktet for en endelig administrativ afgørelse. Sagsøgtes påbud er påklaget til Miljøstyrelsen, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagerne, hvorfor fristerne endnu ikke er begyndt at løbe. Subsidiært har sagsøger gjort gældende, at en fristoverskridelse ikke kan tillægges betydning, da sagsøgte i strid med forvaltningslovens § 26 i sine afgørelser ikke oplyste om søgsmålsfristerne.

Til støtte for sine påstande har sagsøgeren gjort gældende, at det efter den seneste Højesteretspraksis er fastslået, at olietankbekendtgørelsens

§ 16, stk. 3, alene indeholder hjemmel til at udstede påbud - såvel om undersøgelser som om foranstaltninger - over for en grundejer, der har handlet culpøst i forbindelse med forureningen. Denne retspraksis forudsætter ikke, at der er tale om en i øvrigt lovlig installation. Hvis en installation er ulovlig, vil det imidlertid kunne indgå i bedømmelsen af ejersens culpa.

Den omhandlede olietank var ikke nedgravet af sagsøgers forsikringstager, og han var ved købet af ejendommen ikke bekendt med, at tanken ikke var korrekt funderet. Dette forhold kan herefter ikke i sig selv statuere culpa hos forsikringstageren.

Bruddet på tanken må antages at være opstået efter forsikringstagerens overtagelse af ejendommen,

### 314

formentlig i forbindelse med påfyldningen af de 2200 l olie i november 1994. Der var ikke konstateret et unormalt stort olieforbrug, forsikringstageren reagerede omgående og adækvat, da han konstaterede, at fyret var gået i stå, og forsikringstageren har således heller ikke i dette forløb handlet culpøst.

Sagsøgtes påbud er herefter ugyldige, og som følge heraf skal sagsøgte refundere sagsøgerens udgifter til de påbudte undersøgelser og foranstaltninger. — — —

Sagsøgtes frifindelsepåstand kan af de allerede anførte grunde ikke begrundes i dansk rets almindelige erstatningsregler. Frifindelsepåstanden kan heller ikke begrundes i offentligretlige retsgrundsætninger om sagsøgtes handlepligter eller miljøbeskyttelseslovens § 72, der efter sin ordlyd alene finder anvendelse på erhvervsvirksomheder. Sagsøgte kan hverken påberåbe sig § 72 eller handlepligten efter lovens § 68, idet disse bestemmelser ikke blev anvendt i forbindelse med påbudene, men først er gjort gældende under retssagen.

Sagsøgte har til støtte for sin principale påstand gjort gældende, at sagen bør afvises, da den er anlagt lang tid efter udløbet af søgsmålsfristen i miljøbeskyttelseslovens § 101, der skal regnes fra sagsøgtes afgørelser. Sagsøgerens klage til Miljøstyrelsen suspenderer ikke søgsmålsfristen. Dertil kommer, at sagsøgeren må være afskåret fra at anlægge sag, når administrativ klage er iværksat, idet formålet hermed jo er at opnå en ny administrativ afgørelse til erstatning af sagsøgtes afgørelser. Det kan ikke tillægges betydning, at sagsøgtes afgørelser ikke indeholdt oplysning om søgsmålsfristen, idet sagsøger ved sin advokat var opmærksom på muligheden for sagsanlæg og fristen herfor, men desuagtet uden rimelig begrundelse først anlagde sag lang tid efter fristens udløb.

Til støtte for den subsidiære påstand har sagsøgte gjort gældende, at det må anses for godtgjort, at olietanken ikke var forskriftsmæssigt nedgravet. Den foreliggende Højesteretspraksis vedrørende olietankbekendtgørelsens § 16 omhandler lovlige olietanke, og er derfor ikke af betydning i nærværende sag. Påbudene har derfor været lovlige allerede som følge af, at forsikringstagerens tank ikke var lovligt installeret.

Forsikringstageren indhentede til trods for tankens høje alder ikke tankattest i forbindelse med købet af ejendommen. Forsikringstageren burde, da han før sin opfyldning af tanken målte forbruget, have undret sig over størrelsen af dette. Efter at have opdaget, at der var noget galt, lod forsikringstageren tre dage hengå, før han orienterede kommunen. Herefter har forsikringstageren også efter dansk rets almindelige erstatningsregler handlet ansvarspådragende, og i hvert fald er det ikke godtgjort, at forureningen ikke skyldtes forsikringstagerens forhold.

Sagsøgte har yderligere gjort gældende, at der ikke kunne være meddelt tilladelse til olieforureningens forbliven på ejendommen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 19. Sagsøgte havde efter miljøbeskyttelseslovens § 68 pligt til at foranledige de ulovlige forhold bragt til ophør. Da forholdet ikke retligt kunne lovliggøres, havde sagsøgerens forsikringstager pligt til at afværge skaden ved fysisk lovliggørelse. Denne pligt indebærer en offentligretlig betalingsforpligtelse for sagsøgeren. I hvert fald har sagsøgeren pligt til at afholde udgifterne til undersøgel-

ser, jf. miljøbeskyttelseslovens § 72, hvilken hjemmel sagsøgte kunne have anvendt. Denne bestemmelse finder også anvendelse på private husstande.

Sagsøgte har endelig gjort gældende, at udgiften til den dybe boring ud over det, der fremgår af budgetoverslaget, ikke skal afholdes af sagsøgte. Det var ikke aftalt, at der kunne udføres arbejde, der i pris og omfang fraveg budgettet. Det er sagsøgerens risiko, at jordbundsforholdene blev vurderet forkert, og sagsøgte blev ikke adviseret om de ændrede forudsætninger.

### Landsrettens bemærkninger:

Miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1, blev indført ved lov nr. 358 af 6. juni 1991, der trådte i kraft den 1. januar 1992. Bestemmelsen er sålydende:

»Søgsmål til prøvelse af afgørelser efter loven eller de regler, der fastsættes i medfør af loven, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen eller beslutningen er meddelt. Er afgørelsen eller beslutningen offentligt bekendtgjort, regnes søgsmålsfristen dog altid fra bekendtgørelsen.«

I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen (oprindeligt § 99 i lovforslaget), Folketingstidende 1990/91, 2. samling, tillæg A, sp. 1579, er det anført:

»Der foreslås en ny bestemmelse om, at søgsmål til prøvelse af afgørelser efter loven skal være anlagt indenfor en bestemt frist. Søgsmålsfristen forekommer berettiget af hensyn til at sikre, at der efter en periode ikke kan rejses tvivl om rigtigheden af en afgørelse.«

En lovbestemmelse, hvorved den almindelige adgang til domstolsprøvelse af afgørelser truffet af den offentlige forvaltning indskrænkes eller afskæres efter et kortere tidsrum, må i tilfælde af tvivl om dennes anvendelse og rækkevidde og i mangel af klare holdepunkter i forarbejderne fortolkes indskrænkende.

Landsretten finder, at det ikke klart fremgår af ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1, eller dennes forarbejder, at søgsmålsfristen på 6 måneder også skal gælde i forhold til en retssag anlagt mod en kommune i anledning af dennes 1.-instans-afgørelse, når denne afgørelse rettidigt er påklaget til Miljøstyrelsen, som derfor træffer den endelige administrative afgørelse.

Da sagsøgtes afgørelser rettidigt er påklaget til Miljøstyrelsen, finder landsretten, at den i § 101 fastsatte søgsmålsfrist må regnes fra Miljøstyrelsens afgørelse, der

### 315

endnu ikke foreligger. Sagsøgtes afvisningspåstand kan herefter ikke tages til følge.

Sagsøgerens forsikringstager findes hverken i forbindelse med erhvervelsen af ejendommen, oliepåfyldningen eller ved sin adfærd efter konstateringen af, at olietanken var tom, at have handlet ansvarspådragende. Da forureningen således ikke skyldes forsikringstagerens forhold, har sagsøgte ikke været berettiget til at kræve, at sagsøgerens forsikringstager for egen regning iværksatte de i medfør af bekendtgørelse nr. 386 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af olie m.v., § 16, stk. 3, påbudte foranstaltninger.

De af sagsøgte ud over bekendtgørelsen påberåbte hjemmelsgrundlag kan ikke føre til noget andet resultat.

Sagsøgte er som følge heraf forpligtet til at refundere sagsøgeren udgifterne til foranstaltningerne, idet det bemærkes, at der ikke er grundlag for at nedsætte udgiften til den dybe boring, der udførtes som regningsarbejde.

Herefter gives der sagsøgeren medhold i de nedlagte påstande.

### Thi kendes for ret:

*Sagsøgte, Dragør Kommune, tilpligtes at anerkende, at de af sagsøgte udstedte påbud af 21. november 1994 og af 6. og 7. juni 1995 om henholdsvis iværksættelse af undersøgelser m.v. og iværksættelse af*

*afhjælpende foranstaltninger i forbindelse med olieforurening på ejendommen — — — er ugyldige.*

*Inden 14 dage skal sagsøgte, Dragør Kommune, erstatte de sagsøgeren, Danske Forsikring, afholdte udgifter med 410.940,32 kr. med sædvanlig procesrente af 272.505,49 kr. fra den 17. april 1996 og af 138.434,57 kr. fra den 20. april 1998.*

*I sagsomkostninger for landsretten betaler sagsøgte inden 14 dage 40.000 kr. til sagsøgeren.*

1. U 1962.785 Ø, U 1980.373 H og U 1998.549 H samt Gomard i U 1978 B s. 53.
2. Dommen gengivet i stærkt begrænsede uddrag.