

IKKE SCANNET  
Bevares i sagsomslag

MILJØMINISTERIET  
Miljøstyrelsen J.NR.: 325-0018

13 NOV. 2001 3029-0002

 **KAMMERADVOKATEN**

BREV NR.: 10  
4  
BILAG: Vimmelskaftet 47  
161 København K  
Telefon: 33 15 20 10  
Telefax: 33 15 61 15  
Giro: 6 43 24 41  
post@kammeradv.dk  
www.kammeradv.dk

- Dato: 12. november 2001
- J.nr.: 40-1645 HS/KB/SGJ/WEN/bta

NOTAT

om

visse spørgsmål vedrørende affaldsdepotet ved Høfde 42



## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
<b>1. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER .....</b>	<b>4</b>
<b>2. OVERSIGT OVER DE VÆSENTLIGE ANTAGELSER I ELLEN MARGRETHE BASSES NOTAT OG SAMMENFATNING AF MINE KONKLUSIONER.....</b>	<b>5</b>
2.1    OM AMTETS PRIORITERING AF DEN OFFENTLIGE INDSATS EFTER JORDFORURENINGSLOVENS KAP. 3 .....	5
2.2    OM STATENS FORPLIGTELSE EFTER INTERNATIONALE RETSAKTER .....	5
2.3    OM STATENS ERSTATNINGSANSVAR .....	6
2.4    OM MYNDIGHEDERNES TILSYNSKOMPETENCE.....	6
<b>3. SAGENS BAGGRUND I KORTE TRÆK.....</b>	<b>7</b>
<b>4. PRIORITERINGEN AF DEN OFFENTLIGE INDSATS EFTER JORDFORURENINGSLOVENS KAPITEL 3. ....</b>	<b>12</b>
4.1    DET RETLIGE GRUNDLAG .....	13
4.2    MIN VURDERING.....	21
4.3    SAMMENFATNING.....	29
<b>5. STATENS FORPLIGTELSE EFTER INTERNATIONALE RETSAKTER .....</b>	<b>31</b>
5.1.    VANDMILJØDIREKTIVET OG DIREKTIVET OM GRÆNSEVÆRDI OG KVALITETSMÅLSÆTNING FOR UDLEDNING AF VISSE FARLIGE STOFFER .....	31
5.2.    RAMSAR-KONVENTIONEN .....	37
5.3.    FUGLEBESKYTTELSESDIREKTIVET OG HABITATDIREKTIVET.....	38
5.4.    MIN VURDERING .....	45
5.4.1.    Om direktiv 76/464 og direktiv 86/280.....	45
5.4.2.    Om Ramsar-konventionen.....	48
5.4.3.    Om Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet.....	48



<b>6.</b>	<b>OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ERSTATNINGSANSVAR.....</b>	<b>52</b>
6.1	ELLEN MARGRETHE BASSES BEHANDLING AF PROBLEMSTILLINGEN ...	52
6.2	RETSTILSTANDEN .....	53
6.3	MIN VURDERING .....	55
6.4	FØRÆLDELSE .....	57
<b>7.</b>	<b>MILJØBESKYTTELSESLOVENS OG</b>	
	<b>JORDFORURENINGSLOVENS TILSYNSREGLER .....</b>	<b>58</b>
7.1	ELLEN MARGRETHE BASSES BEHANDLING AF PROBLEMSTILLINGEN ...	58
7.2.	DET RETLIGE GRUNDLAG .....	60
7.3.	MIN VURDERING .....	68



## 1. Indledende bemærkninger.

Miljøstyrelsen har i e-mail af 7. juni 2001 anmodet om min vurdering af konklusionerne i det af professor, dr.jur. Ellen Margrethe Basse udarbejdede notat af 28. maj 2001 vedrørende den konstaterede udsivning fra affaldsdepotet ved Høfde 42 på Harboøre Tange. Ellen Margrethe Basse behandler i notatet en række juridiske spørgsmål som led i bedømmelsen af, hvilke(n) myndighed(er) der har en handlepligt i forbindelse med forureningen. Det pågældende notat er udarbejdet for Ringkjøbing Amt.

Det faktuelle grundlag for nærværende notat er sagsfremstillingen i Vestre Landsrets dom af 4. juni 1987 (1. afd., B 402/1984) i sagen Miljøministeriet mod A/S Cheminova, Ellen Margrethe Basses notat samt oplysninger hentet via Internettet fra bl.a. Ringkjøbing Amts særlige hjemmeside om affaldsdepotet ved Høfde 42. I afsnit 2 redegør jeg i korte træk for sagens baggrund herunder de oplysninger, som jeg har kunnet fremskaffe via Internettet.

I afsnit 4-7 behandler jeg de centrale antagelser i Ellen Margrethe Basses notat af 28. maj 2001, og jeg følger i den forbindelse dispositionen i afsnit III (3.1-3.4) i Ellen Margrethe Basses notat. I afsnit 1 har jeg - for overskuelighedens skyld - sammenfattet Ellen Margrethe Basses centrale antagelser og mine konklusioner derom.

Jeg gør opmærksom på, at jeg ikke er i besiddelse af de fornødne faktiske oplysninger til at kunne vurdere, om staten som myndighed og/eller (med)forurener har handlet ansvarspådragende i den periode, hvor affaldsdeponeringerne ved Høfde 42 fandt sted eller i forbindelse med oprydningen i 1981 og etableringen af det i 1988 besluttede afvær-



geprojekt. Formålet med nærværende notat er alene at foretage en retlig bedømmelse af de centrale antagelser i Ellen Margrethe Basses notat.

## 2. Oversigt over de væsentlige antagelser i Ellen Margrethe Basses notat og sammenfatning af mine konklusioner.

### 2.1 Om amtets prioritering af den offentlige indsats efter jordforureningslovens kap. 3

Ellen Margrethe Basse antager, at der ikke består nogen handlepligt for amtet til at iværksætte en offentlig undersøgelses- eller afværgeindsats i relation til depotet, og at det vil være ulovhjemlet (magtfordrejning), hvis amtet beslutter at iværksætte en sådan offentlig indsats.

Jeg kan tiltræde Ellen Margrethe Basses antagelse så langt, at amtet ikke efter jordforureningsloven er forpligtet til at iværksætte en offentlig indsats efter lovens kapitel 3. Derimod er amtet efter min mening ikke afskåret fra at prioritere forureningen under den offentlige indsats efter jordforureningsloven, såfremt dette kan begrundes i tungtvejende hensyn til menneskers sundhed og det omgivende miljø.

### 2.2 Om statens forpligtelser efter internationale retsakter

Ellen Margrethe Basse antager, at staten efter vandmiljødirektivet, EF's fuglebeskyttelsesdirektiv og Ramsar-konventionen er forpligtet til at afværge udledningen af giftstoffer fra depotet ved Høfde 42.

Det er min konklusion, at forureningsudbredelsen fra depotet næppe er omfattet af vandmiljødirektivet, og at staten næppe heller efter Ramsar-konventionen har en forpligtelse til at foretage en aktiv indsats for at standse forureningsudbredelsen. Det er endvidere min opfattelse, at



artikel 5 i direktiv 86/280/EØF, som foreskriver at medlemsstaten skal opstille et program for at fjerne og hindre forurening, indeholder en generel forpligtelse, som imidlertid ikke er af konkret betydning for forureningen fra affaldsdepotet ved Høfde 42.

I det omfang området er udlagt som et særligt beskyttelsesområde (fuglebeskyttelsesområde), følger det derimod efter min mening af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet, at staten er forpligtet til at undgå en forureningsudbredelse, der kan påvirke de omhandlede fuglearter. Forpligtelsen kan dog ikke udstrækkes til mere, end hvad der er nødvendigt for at sikre fuglelivet i fuglebeskyttelsesområdet.

### 2.3 Om statens erstatningsansvar

Ellen Margrethe Basse antager, at staten som medansvarlig for deponeringen af kemikalier på de omhandlede arealer, der ejes af staten, er nærmest til at sikre, at der ikke sker udsivning fra arealerne.

Efter min mening har Ellen Margrethe Bases antagelse ikke rimelig dækning i gældende ret.

Efter gældende dansk ret gælder der ikke noget objektivt ansvar for at hindre forureninger hverken for forurenere eller grundejeren. Jeg mener, at staten på det foreliggende grundlag næppe kan pålægges et ansvar for oprydning efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

### 2.4 Om myndighedernes tilsynskompetence

Det er Ellen Margrethe Bases antagelse, at Ringkjøbing Amt ikke har kompetence til at gribe ind over for forureningen, men at Thyborøn-



Harboøre Kommune efter miljøbeskyttelsesloven har kompetence til at udføre undersøgelser og retableringsarbejder og muligvis kræve refusion for afholdte udgifter hos staten i dennes egenskab af grundejer.

Jeg kan tiltræde Ellen Margrethe Basses konklusion så langt, at det efter miljøbeskyttelseslovens § 65 må være Thyborøn-Harboøre Kommune, der har den generelle kompetence til at udstede påbud eller til at udføre undersøgelses- og retableringsarbejder. Men jeg er ikke enig i, at kommunens tilsynsbeføjelse efter denne lov eller efter jordforureningsloven i den konkrete situation giver grundlag for udstedelse af påbud til staten som grundejer om at udføre forureningsundersøgelser eller afhjælpningsforanstaltninger.

### 3. Sagens baggrund i korte træk.

Affaldsdepotet ved Høfde 42 på Harboøre Tange stammer tilbage fra 1953, hvor Cheminova A/S begyndte at udlede slamholdigt spildevand i en klitgryde ved Høfde 42, der på den måde anvendtes som nedsivningsområde. I 1957 fik Cheminova tilladelse til også at deponere fast affald fra sin produktion af pesticider i hullet. I 1958 blev der etableret en spildevandsledning fra Cheminova-fabrikken til klitgryden og frem til 1962 blev der udledt urensset spildevand til nedsivningsområdet. Desuden har Landbrugsministeriet i 1961 deponeret ca. 40 tons bekæmpelsesmidler i klitgryden.

Denne deponering af affald og udledning af råspildevand (navnlig kemikalier) i klitgryden ved Høfde 42 samt sprængningen af spildevandsrøret fra Cheminova-fabrikken har desuden medført en forurening af det såkaldte "Cheminova-hul" samt fyldgrave og engarealer øst for havdiget. Af praktiske grunde benævnes den samlede (resterende) foru-



rening ved Høfde 42 og Cheminova-hullet herefter "affaldsdepotet", "depotet" eller "forureningen".

I marts 1981 besluttede den daværende regering, at affaldsdepotet skulle fjernes, og i juni-juli 1981 blev størstedelen af depotet fjernet i henhold til en kontrakt med Kommunekemi A/S. Der blev bortgravet i alt ca. 1.200 tons kemikalier. Det blev dengang skønnet, at der tilbage i sandlagene under de fjernede lag i forstranden var ca. 120 tons kemikalierester.

I 1982 blev der konstateret høje kviksølvværdier i ænder fra området, hvorefter "Cheminova-hullet" blev fyldt op med rent sand, hvilket dog viste sig at være utilstrækkeligt, idet der fortsat skete en afstrømning af forurenede grundvand fra depotet.

I 1983 blev der fastsat et totalt fiskeforbud ved Harboøre Tange, som i 1994 blev ændret til forbud mod fiskeri med slæbende fiskeredskaber.

I 1988/1989 etablerede Miljøstyrelsen og Ringkjøbing Amt en mere omfattende afværgeindsats med bl.a. drænrør og pumpning. Dette afværgeprojekt, som forestås af amtet, er stadig i drift.

Den 31. januar 2000 konstaterede Kystinspektoret "Cheminova-lugt" ved Harboøre Tange. Kemiske analyser har vist, at "lugten" ikke er forårsaget af aktuelle udledninger af spildevand fra Cheminova A/S, men sandsynligvis skyldes udsivning fra det gamle depot. Ringkjøbing Amt har foretaget en undersøgelse af området, som er afrapporteret i de dokumenter, der er nævnt i Ellen Margrethe Basses notat, side 6-7.





Ifølge amtets pressemeddelelse af 6. marts 2001 indikerer undersøgelserne, at de igangværende afværgeforanstaltninger ved affaldsdepotet ikke fungerer optimalt. Det fremgår endvidere, at forureningen af grundvandet i den centrale del af det gamle høfdedepot tydeligvis er aftaget siden 1981, men den øverste del af grundvandet er fortsat meget påvirket af de kemiske stoffer, at graden af forureningen af grundvandet i "Cheminova-hullet" tilsyneladende ikke har ændret sig fra 1988 til i dag, og at forureningen ved Knopperenge øst for "Cheminova-hullet" er større end først antaget og formentlig stammer fra brud på Cheminovas spildevandsledning i 1960'erne. Endelig fremgår det, at amtet har besluttet at gennemføre opfølgende undersøgelsesaktiviteter, som forventes afsluttet inden for ca. 1½ år.

Ifølge miljø- og energiministerens svar af 29. marts 2001 på Miljø- og Planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 278 har amtet oplyst, at problemet med de eksisterende afværgeforanstaltninger skyldes, at de antagelser, som blev lagt til grund for dimensioneringen, ikke i tilstrækkelig grad tager højde for ekstreme højvandssituationer, hvor havvand skylles ind over forstranden og presser et stort volumen grundvand mod øst igennem den hævede strand og havdiget. Det afskærende dræn har ikke i alle tilfælde kunnet hindre indsivning til Cheminova-hullet. Når stormvejr bevirker forhøjet vandstand gennem længere tid, kan der også opstå forøget afstrømning fra hullet mod vest til havet. Amtet har samtidig oplyst, at forureningen har en større geografisk udbredelse end først antaget.

Amtets Teknik- og Miljøudvalg besluttede på et møde den 26. marts 2001 at henstille til Kystinspektoratet og Fødevarerministeriet, at der gennemføres forbud mod fiskeri i området. Efter et møde med de invol-



verede parter den 5. april 2001 besluttede Fødevaredirektoratet at udstede et midlertidigt fiskeforbud i området omkring depotet.

I besvarelse af Miljø- og Planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 279 har miljø- og energiministeren den 29. marts 2001 tilkendegivet, at der ikke efter miljøbeskyttelsesloven eller jordforureningsloven er hjemmel til at give påbud til dem, der har forårsaget forureningen, og at det i en sådan sag er Ringkjøbing Amt, der må prioritere og finansiere undersøgelser og oprydninger efter jordforureningslovens kap. 3 om den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats.

Ifølge Politiken den 1. maj 2001 mener Ringkjøbing Amts borgmester, at de (statslige) myndigheder, der i sin tid gav Cheminova A/S tilladelse til deponeringen, bærer det fulde ansvar for forureningen.

Affaldsdepotet og de omkringliggende arealer samt lagunesøerne på Harboøre Tange ejes af staten (Trafikministeriet).

Ifølge amtets foreløbige undersøgelse, jf. ovenfor (og Ellen Margrethe Basses notat, side 6) indebærer afstrømningsforholdene på stedet, at der sker en afstrømning fra depotet dels mod øst til lagunesøerne, som ligger i fuglebeskyttelsesområdet, dels mod vest til havet.

Ifølge det for mig oplyste blev depotet (restforureningen) i sin tid registreret som affaldsdepot efter lov om kemikalieaffaldsdepoter, og registreringen blev opretholdt under den nu ophævede lov om affaldsdepoter.

Ligeledes efter det for mig oplyste er der ikke tale om et område med særlige drikkevandsinteresser eller et indvindingsopland for et alment



vandforsyningsanlæg, jf. jordforureningslovens § 6, stk. 1, nr. 1 og 2, og arealet er heller ikke fastlagt (udpeget) efter § 6, stk. 2, 3. og 4. pkt.

Skov- og Naturstyrelsen har i skrivelse af 1. oktober 2001 til Miljøstyrelsen om arealanvendelsen oplyst, at Kystdirektoratet har bortforpagtet i størrelsesordenen 400 ha engarealer til lokale landmænd. Der foregår græsning på området af kødkvæg og kvier til fremtidig mælkeproduktion.

Der foregår endvidere intensiv jagt (ca. 150 jægere) på de engarealer og de banegrave, der ligger langs den gamle jernbanedæmning og den gamle landevej. Endvidere har der været et begrænset fiskeri, dels i banegravene og dels i de to store lagunesøer. Fiskeriet er midlertidigt stoppet på grund af forureningen.

Vestkyststien, hvor der færdes både gående og cyklister, løber igennem området, lige forbi "Cheminovahullet". Området benyttes som nærrecreativt område af de lokale og endelig er der en ikke uvæsentlig trafik af fugleinteresserede, da området er en af de vigtigste fuglelokaliteter langs Vestkysten.

Ifølge oplysningerne på Ringkjøbing Amts særlige hjemmeside om affaldsdepotet er der badeforbud på strækningen mellem høfderne 39 og 45, og med skiltning advares der mod ophold på de berørte strand- og engarealer.

Dele af det forurenede område er udlagt som fuglebeskyttelsesområde (særligt beskyttet område), og Harboøre Tange er Ramsar-område. Jeg har vedlagt kopier af print fra amtets hjemmeside, hvor depotområdet, området med fiskeforbud samt de "internationale naturbeskyttel-



sesområder" (fuglebeskyttelsesområde og Ramsar-område) er indtegnet på kort.

Danmarks Miljøundersøgelser har i skrivelse af 14. september 2001 gjort rede for udviklingen af fuglelivet på Harboør Tange i løbet af de seneste 10 år. Det anføres heri:

*"Danmarks Miljøundersøgelser har udført registreringer af rastende fugle på Harboør Tange siden 1994 og har foretaget registreringer af ynglefugle i 2000. Tidligere registreringer af ynglefugle er foretaget af Skov- og Naturstyrelsen i 1980-erne og i 1990.*

*Med hensyn til rastende vandfugle har der været en markant fremgang blandt de planteædende arter, der søger føde i lagunerne, specielt Harboør Fjord. Årsagen hertil ser ud til at være en større udbredelse af undervandsvegetation. Andre arter, f.eks. vadefugle har forekommet i noget lavere antal end tidligere, hvilket skyldes højere vandstand i lagunerne og deraf følgende mindre udbredelse af vader.*

*Bestanden af ynglefugle, specielt ynglende vadefugle, er gået frem siden begyndelsen af 1990-erne. I begyndelsen af 1990-erne var engene groet til p.g.a. manglende afgræsning. Fremgangen må tilskrives, at der er indført ekstensiv græsning af engene, hvilket har givet bedre ynglemuligheder for fuglene. Endvidere har forhøjet vandstand givet fugtigere forhold og dermed bedre muligheder for fødesøgning på engene.*

*Danmarks Miljøundersøgelser er ikke bekendt med, at der skulle være gjort observationer af forgiftede fugle i området i løbet af 1990-erne."*

#### 4. Prioriteringen af den offentlige indsats efter jordforureningslovens kapitel 3.

Ellen Margrethe Basse behandler i sit notat, afsnit 3.1, spørgsmålet om amtets eventuelle prioritering af den omhandlede jordforurening i forhold til den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats efter jordforureningslovens kapitel 3.



Det konkluderes i notatet, at der ikke består nogen handlepligt for amtet til at iværksætte en offentlig undersøgelses- eller afværgeindsats i relation til depotet ved Høfde 42. Ellen Margrethe Basse går et skridt videre, idet det yderligere konkluderes, at det vil være ulovhjemlet (magtfordrejning) og - i forhold til de borgere og ejere af vandforsyningsanlæg, der eventuelt har fået deres ejendomme/forsyningsområder optaget på amtets indsatsplan - i strid med lighedsprincippet, hvis amtet beslutter at iværksætte en sådan offentlig indsats.

I Miljøstyrelsens e-mail af 7. juni 2001 har styrelsen anmodet mig om - i tilknytning til min bedømmelse af Ellen Margrethe Basses konklusioner - at vurdere, om amterne har hjemmel til at prioritere og iværksætte foranstaltninger efter jordforureningslovens kap. 3 uden for de indsatsområder, der udpeges efter lovens § 6, stk. 1 (offentlige indsatsområder).

#### 4.1 Det retlige grundlag

Jordforureningsloven, lov nr. 370 af 2. juni 1999, trådte i kraft den 1. januar 2000. Loven erstattede bl.a. lov om affaldsdepoter og omfatter i modsætning til sidstnævnte lov enhver jordforurening, uanset hvornår den er opstået, og uanset hvordan forureningen af jorden er sket, jf. bl.a. FT 1998-99, tillæg A, s. 4327. Enkelte begrænsninger er dog fastsat i § 2.

Et af lovens grundlæggende principper er, at den offentlige indsats - ligesom efter de tidligere regler - er subsidiaer i forhold til at påbyde forurenere at genoprette den hidtidige tilstand, jf. bl.a. lovmotiverne til § 1 og §§ 18-20 (anf. sted, s. 4327 og 4339). Forureninger, hvorom der kan meddeles påbud, kan altså principielt ikke inddrages under den offentlige indsats.



Af lovens § 1, stk. 1, fremgår, at lovens beskyttelsesobjekt er "grundvand, menneskers sundhed og miljøet i øvrigt", og som miljøinteresser, der i særlig grad skal varetages, opregnes i § 1, stk. 2, nr. 1 og 2, henholdsvis "at beskytte drikkevandsressourcer" og "at forebygge sundhedsmæssige problemer ved anvendelsen af forurenede arealer". I henhold til § 2, stk. 1, omfatter loven "jord, der på grund af menneskelig påvirkning kan have skadelig virkning på grundvand, menneskers sundhed og miljøet i øvrigt".

I lovmotiverne til lovens kapitel 1 (anf. sted, s. 4327) anføres om "lovforslagets overordnede målsætning og principper" bl.a., at hensynet til beskyttelsen af fremtidige drikkevandsressourcer vejer tungt, og at hensynet til sundheden for de mennesker, som anvender arealerne, også er bærende. Det føjes til, at "også hensynet til det biologiske liv i omgivelserne skal sikres med loven, men det sker ofte indirekte gennem varetagelse af de 2 øvrige hensyn, arealanvendelsen og grundvandet".

Af lovmotiverne til § 1 (anf. sted) fremgår følgende om prioriteringen af den offentlige indsats:

*"Ligesom hensynet til sundheden hos dem, der skal anvende forurenede arealer, vejer hensynet til beskyttelsen af de fremtidige drikkevandsressourcer tungt. De i medfør af regionplanlægningen udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser og arealer, hvor der er en aktuel arealanvendelseskonflikt, danner grundlaget for prioriteringen af den offentlige indsats. Forureninger uden for områder med særlige drikkevandsinteresser kan også indgå i prioriteringsgrundlaget, hvis de truer eksisterende indvindingsoplande."*

Af afsnittet i lovmotiverne om forslagets konsekvenser for "det biologiske liv i omgivelserne" fremgår, at "forslaget på dette område ikke lægger op til en samlet, prioriteret indsats. 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" (anf. sted, side 4323f).

Lovens kapitel 2 (§§ 3-16) indeholder regler om gennemførelse af en forureningskortlægning og retsvirkningerne af denne. Ifølge § 3 foretager amtsrådet i samarbejde med kommunalbestyrelsen kortlægningen af forurenede arealer, jf. §§ 4 og 5.

I henhold til § 4 betegnes et areal "som kortlagt på vidensniveau 1, hvis der er tilvejebragt en faktisk viden om aktiviteter på arealet eller aktiviteter på andre arealer, der kan have været kilde til jordforurening på arealet". Og ifølge § 5 betegnes et areal "som kortlagt på vidensniveau 2, hvis der er tilvejebragt et dokumentationsgrundlag, der gør, at det med høj grad af sikkerhed kan lægges til grund, at der på arealet er en jordforurening af en sådan art og koncentration, at forureningen kan have skadelig virkning på mennesker og miljø."

I lovmotiverne til § 5 (FT 1998-99, tillæg A, s. 4330) anføres bl.a.:

*"... at hvor amtsrådet har kendskab til forurening, skal det pågældende areal kortlægges på vidensniveau 2, selv om arealet i øvrigt ikke er omfattet af indsatsområderne, omfattet af § 6.*

*Arealer, der er registrerede efter gældende affaldsdepotlov, vil være kortlagte på vidensniveau 2 og blive indført i det i lovforslagets § 14 omhandlede register."*

Af lovens § 6 fremgår følgende:

*"§ 6. Som et led i kortlægningen efter §§ 4 og 5 fastlægger amtsrådet med henblik på en videre offentlig indsats de arealer, hvor der er forurening eller forureningskilder, der kan*

*1) have skadelig virkning på grundvandet inden for et område med særlige drikkevandsinteresser,*



2) have skadelig virkning på grundvandet i et indvindingsopland for et alment vandforsyningsanlæg eller

3) have skadelig virkning på mennesker på et areal med bolig, børneinstitution eller offentlig legeplads.

*Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastlægger de arealer, der anvendes til bolig, børneinstitution eller offentlig legeplads. Oplysninger herom videregives til amtsrådet til brug for amtsrådets fastlæggelse af arealer efter stk. 1, nr. 3. Kommunalbestyrelsen fastlægger endvidere de arealer, der anvendes til rekreativt område, alment tilgængeligt område, kolonihave, sommerhusgrund eller institution. Oplysninger herom videregives til amtsrådet til brug for amtsrådets administration af bestemmelserne i §§ 8 og 9."*

Af lovmotiverne til § 6 (anf. sted, s. 4330) fremgår bl.a. følgende:

*"For at målrette den offentlige undersøgelses- og oprydningssindsats, jf. forslaget kapitel 3, mod den forurening, der udgør en risiko for grundvand og en eksponeringsrisiko ved følsomme arealanvendelser, fastlægger amtsrådet efter § 6 sammen med kommunalbestyrelsen de kortlagte arealer, der skal omfattes af denne indsats. Arealer, omfattet af stk. 1, betegnes som indsatsområder for den offentlige indsats."*

Om § 6, stk. 2, bemærkes foreløbigt, at stk. 2, 1. og 2. punktum, vedrører de arealtyper, som er omfattet af § 6, stk. 1 (offentlige indsatsområder), mens stk. 2, 3. og 4. punktum, vedrører en række andre arealtyper (med følsom arealanvendelse). De i § 6, stk. 2, 3. punktum, nævnte arealtyper er nærmere defineret i lovforarbejderne (anf. sted, s. 4331), hvor bl.a. følgende anføres:

*"Ved rekreativt område forstås dels alment tilgængelige områder som parker, naturområder, strande m.v.*

*Ved alment tilgængelige arealer forstås dels ovennævnte rekreative områder (parker, naturområder, strande m.v.), men også tilgængelige ubenyttede udendørs områder, der f.eks. anvendes til børns leg, og havnearealer."*





Retsvirkningerne af udpegningen efter § 6 er for ejerne (brugerne) primært angivet i §§ 8-12, mens retsvirkningerne for amtets videre prioritering fremgår af § 7 (undersøgelsesdelen) og §§ 17-23 (oprydningsdelen).

Lovens § 7, som vedrører kortlægningen frem til vidensniveau 2, er sålydende:

*"§ 7. Inden for de i medfør af § 6, stk. 1, fastlagte arealer, der er kortlagt på vidensniveau 1, foretager amtsrådet gennem tekniske undersøgelser i form af opgravninger, boringer, analyser eller lignende en kortlægning af den mulige jordforurening frem til vidensniveau 2.*

*Stk. 2. Ved kortlægning frem til vidensniveau 2 kan tekniske undersøgelser undlades, i det omfang der i øvrigt foreligger dokumentation, der tilvejebringer et tilsvarende sikkert grundlag for at kortlægge arealet på vidensniveau 2.*

*Stk. 3. Den i stk. 1 og 2 nævnte kortlægning frem til vidensniveau 2 skal gennemføres inden for 2 år efter, at ejeren af en grund med bolig har anmodet herom. Dette gælder dog ikke grunde med boliger, der er tilmeldt Oliebranchens Miljøpulje.*

*Stk. 4. Kortlægning frem til vidensniveau 2 kan undlades, hvor der efter amtsrådets vurdering som følge af arealets befæstelse ikke er tale om akut skadelig virkning på grundvand eller mennesker."*

Uanset ordlyden af § 7, stk. 1, anføres det i motiverne til § 7, at amtsrådet kan beslutte at kortlægge andre arealer (end de i medfør af § 6, stk. 1, fastlagte) fra vidensniveau 1 til vidensniveau 2 (anf. sted, side 4331).

Bestemmelserne i §§ 8 og 9, hvortil der er henvist i § 6, stk. 2, jf. ovenfor, indeholder henholdsvis hjemmel for amtsrådet til regulering (indgreb) i forbindelse med ændret anvendelse af en forureningskortlagt ejendom (§ 8) og hjemmel for amtsrådet til at gribe ind i den hidtidige anvendelse af forurenede ejendomme ved at udarbejde anbefalinger, meddele påbud om mindre omkostningskrævende foranstaltninger samt fastsætte regler om handlepligt inden for fastsatte frister (§ 9).



Jordforureningslovens kapitel 3 (§§ 17-25) indeholder de nærmere regler om myndighedernes undersøgelses-, oprydnings- og afværgeindsats (den offentlige indsats). Kapitel 3 bibeholder den opgavefordeling, der har været mellem amterne og Miljøstyrelsen siden 1. juli 1996, hvor de konkrete oprydningsopgaver blev henlagt til amterne.

Af § 17, stk. 1, fremgår følgende:

*"§ 17. Amtsrådet udfører undersøgelsesprojekter vedrørende jordforurening på kortlagte arealer og udarbejder forslag til projekter til afværgeforanstaltninger, herunder oprydnings-, og udfører dem."*

Amterne modtager over bloktilskuddene ca. 300 mio. kr. årligt til denne indsats og kan opkræve yderligere beløb til formålet over amtsskatterne. Endvidere kan ministeren efter § 17, stk. 4, på grundlag af en årlig finanslovsbevilling yde tilskud til en række særlige opgaver og projekter på området.

Af §§ 18-20 fremgår:

*"§ 18. Amtsrådet udarbejder en oversigt over den offentlige indsats, der revideres en gang om året.*

*Stk. 2. Oversigten medfører ingen rettigheder eller pligter for ejere.*

*§ 19. Oversigten skal indeholde en angivelse af, på hvilke arealer der skal foretages undersøgelser eller afværgeforanstaltninger, herunder oprydning. Oversigten skal angive en prioritering af indsatsen, og den skal indeholde en økonomisk oversigt.*

*§ 20. Oversigtens prioritering kan fraviges, og der kan gennemføres projekter, der ikke er anført på oversigten, hvis det skønnes nødvendigt."*

I lovmotiverne til §§ 18-20 (anf. sted, s. 4339) anføres bl.a.



*"Hensynet til menneskers sundhed og grundvandet vil være de bærende hovedhensyn for den offentlige indsats. Som led i indsatsen foretager amtsrådet sammen med kommunalbestyrelsen, jf. lovforslagets § 6, en fastlæggelse af de arealer, der skal omfattes af indsatsen. Den offentlige indsats skal tilrettelægges og prioriteres i en integreret sammenhæng med de økonomiske ressourcer, som amtsrådet årligt afsætter til området."*

De efterfølgende afsnit i motiverne til §§ 18-20 indeholder en beskrivelse af de forurenede arealer, som kan medtages i den offentlige indsats. Beskrivelsen omfatter alene de i § 6, stk. 1 nævnte arealer.

I § 23 har ministeren bl.a. hjemmel til at fastsætte regler "for amtsrådets udarbejdelse af den i § 18 nævnte oversigt, herunder hvilke kriterier og forudsætninger amtsrådet skal lægge til grund for prioriteringen og gennemførelsen af den offentlige indsats". Der er ikke på nuværende tidspunkt fastsat regler i henhold til § 23. Af lovmotiverne til § 23 (anf. sted, s. 4340) fremgår bl.a. følgende:

*"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.*

*I den fremtidige strategi skal indsatsen i relation til grundvandsbeskyttelsen koncentreres til de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser og i særlige tilfælde eksisterende vandindvindingsoplande.*

.....  
*Også i forbindelse med arealanvendelsen 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 børneinstitutionsformål, og kan f.eks. imødegås ved eksponeringsbegrænsende foranstaltninger i form af overdækning eller anbefalinger om ikke at dyrke grøntsager m.v., jf. § 9, stk. 1.*

*Amtsrådet kan vælge at medtage andre institutioner, sommerhuse, kolonihaver, parker og andre rekreative områder. Disse områder ligger på grund af deres anvendelse uden for den prioriterede oprydning- og af-*



*værgeindsats, der er afgrænset til at omfatte helårsboliger, børneinstitutioner og offentlige legepladser, jf. § 6, stk. 1, nr. 3. Med samme begrænsning kan amtsrådet vælge at inddrage hensynet til det biologiske liv i omgivelserne, bl.a. overfladevand."*

Af miljø- og energiministerens svar på Miljø- og planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 4 vedrørende lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

*"Lovforslagets §§ 6 og 7 fastlægger, at amtsrådet med henblik på en videre indsats fastlægger arealer med forurening, der kan have skadelig virkning på grundvand/boliger m.v. Bestemmelserne indebærer endvidere en prioritering af, hvilke arealer der af amtsrådet skal kortlægges frem til vidensniveau 2.*

*Den hermed definerede kortlægningsindsats skal sikre, at amterne har det nødvendige værktøj til at prioritere undersøgelses- og oprydningsindsatsen. Amternes prioritering skal fremgå af den oversigt, amtsrådet er pålagt at lave efter lovforslagets § 18.*

*Der er imidlertid intet til hinder for, at amterne kan afholde udgifter vedrørende et kortlagt areal udenfor dette prioriteringsgrundlag."*

Af ministerens svar på udvalgets spørgsmål nr. 21, som vedrører en henvendelse fra Kommunernes Landsforening, fremgår bl.a. følgende:

*"Kommunernes Landsforening er ..... bekymret for lovforslagets bestemmelse om amternes prioritering af den offentlige indsats. Foreningen mener, at det bør sikres, at amterne i særlige tilfælde også har mulighed for at prioritere en indsats udenfor de offentlige indsatsområder. Foreningen nævner i denne forbindelse parker, naturområder, strande, havnearealer, hospitaler, skoler, sportspladser m.v., hvor myndighederne vurderer det som væsentligt ud fra et sundheds- og miljømæssigt synspunkt, at forureningen ryddes op.*

*Som det fremgår af mit svar på udvalgets spørgsmål 4 ....., er der intet til hinder for, at amterne kan afholde udgifter til de ovenfor nævnte arealtyper på kortlagte arealer."*

I Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning over lovforslaget, afgivet den 20. maj 1999, er det gentaget, at ministeren har oplyst, "at jordforureningsloven ikke hindrer, at amterne kan afholde udgifter uden for lovens indsatsområder" (pkt. 16).



Peter Pagh behandler i Lovkommentaren, side 117f og (navnlig) side 175f spørgsmålet om, hvorvidt amterne kan inddrage andre arealer end dem, der er omfattet af § 6, stk. 1, under den offentlige indsats efter lovens kapitel 3. Side 175f anføres, at lovmotiverne til § 23 (vedrørende det nævnte spørgsmål) er tvetydige, men at motiverne "synes at udelukke", at andre arealer end de i § 6, stk. 1, nævnte indgår i den prioriterede indsats. Peter Pagh anfører endvidere, at "hensynet til det biologiske liv i omgivelserne" ikke kan indgå i den prioriterede indsats, og at henvisningen til dette hensyn i motiverne til § 23 må bero på "en lapsus".

#### 4.2 Min vurdering.

Den offentlige indsats efter jordforureningsloven er som anført subsidiær i forhold til at meddele påbud til forurenere. I miljø- og energiministerens svar på Miljø- og planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 279 (som henviser til en udtalelse fra Miljøstyrelsen) er det lagt til grund, at ingen i dag kan pålægges at betale udgifterne til undersøgelser og/eller oprydninger af den omhandlede forurening. Det er herved forudsat, at der ikke i dag kan meddeles nogen påbud efter jordforureningsloven eller miljøbeskyttelsesloven om at foretage sådanne foranstaltninger.

Som anført i indledningen har jeg ikke noget grundlag for at vurdere, om staten har handlet ansvarspådragende, men - som det fremgår af de følgende afsnit - er jeg enig i, at der ud fra en retlig vurdering ikke i dag kan meddeles nogen påbud, og i nærværende afsnit lægger jeg derfor til grund, at den nævnte, grundlæggende betingelse for at inddrage forureningen under den offentlige indsats er opfyldt.



Med den tidligere registrering efter affaldsdepotloven og det foreliggende kendskab til den omhandlede forurening må det lægges til grund, at denne er kvalificeret til kortlægning på vidensniveau 2, jf. herved også motiverne til lovens § 5.

Det må endvidere lægges til grund, at det pågældende areal ved Høfde 42 ikke er omfattet af de i § 6, stk. 1, nævnte arealer (de prioriterede indsatsområder), og arealet vil altså ikke blive fastlagt som prioriteret indsatsområde efter denne bestemmelse. Herom var der enighed, da sagen blev drøftet på mødet i Miljøstyrelsen den 6. juni 2001.

Det pågældende areal henhører i princippet under de i § 6, stk. 2, 3. pkt., nævnte arealtyper (andre områder med følsom arealanvendelse), der bl.a. omfatter rekreative og alment tilgængelige områder, herunder naturområder, strande og lignede, jf. definitionerne i motiverne til § 6. De af amtet opsatte advarsler mod ophold i området, hvor depotet er beliggende, må betyde, at amtet vurderer, at der er eksponeringsrisiko ved almindelig færdsel og ophold på dette areal. Det er imidlertid oplyst, at arealet faktisk ikke på nuværende tidspunkt er fastlagt (udpeget) efter § 6, stk. 2, 3. og 4. pkt.

Endelig må det lægges til grund, at dele af depotet ligger i, henholdsvis grænser op til, internationale naturbeskyttelsesområder, jf. vedlagte kortmateriale, og at der fra depotet sker en udsivning til sådanne beskyttede områder. Det udstedte midlertidige fiskeforbud må endvidere bygge på en antagelse om, at indtagelse af fisk fra det berørte farvand kan være forbundet med sundhedsrisiko. På nuværende tidspunkt er det efter de foreliggende oplysninger ikke klarlagt, i hvilken udstrækning udsivningen truer de beskyttede biotoper henholdsvis indebærer en sundhedsrisiko for mennesker.



Til spørgsmålet om, hvorvidt der i jordforureningsloven er hjemmel til at iværksætte en offentlig indsats på det omhandlede areal, skal jeg her efter bemærke følgende:

Ellen Margrethe Basse konkluderer bl.a., at der ikke består en handlepligt for amtet begrundet i den foretagne registrering af depotet efter dagældende affaldsdepotlov, og at der i det hele taget ikke består nogen handlepligt for amtet til at iværksætte en offentlig indsats i relation til depotet ved Høfde 42.

Jeg er på disse punkter enig med Ellen Margrethe Basse. Registrering efter affaldsdepotloven, som nu må konverteres til kortlægning på vidensniveau 2, bevirker ikke, at amtet er forpligtet til at foretage en oprydning efter jordforureningslovens kapitel 3. Det er almindeligt antaget, at amterne - i relation til de arealer der er omfattet af kapitel 3 - er overladt et betydeligt skøn med hensyn til prioriteringen af den offentlige indsats, idet ministeren dog efter § 23 kan udstede (men endnu ikke har udstedt) nærmere regler for prioriteringen, jf. herved Lovkommentaren, s. 174, og Mogens Moe, Miljøret, 4. udgave, s. 133.

Ministeren har i lovens § 61, stk. 1, hjemmel til at pålægge et amtsråd at tage spørgsmål, herunder konkrete sager, vedrørende jordforurening op til behandling og afgørelse. Som bestemmelsen er formuleret, vedrører den alle spørgsmål om jordforurening, som omfattes af loven, og dermed også sager, hvor spørgsmålet er, om (og i givet fald hvordan) der skal gennemføres en offentlig indsats efter lovens kapitel 3. Bestemmelsen har dog ikke karakter af en call-in beføjelse, og de centrale miljømyndigheder kan ikke fremtvinge et bestemt udfald af amtets sagsbehandling, f.eks. en afgørelse om at gennemføre en oprydning på en be-



stemt måde, jf. således også Lovkommentaren, s. 383. I nærværende sag er forholdet det, at jordforureningen allerede er under behandling i amtet, som har besluttet at foretage videregående undersøgelser på stedet med henblik på at afdække behovet for yderligere afværgeforanstaltninger. Det må allerede af den grund være udelukket på nuværende tidspunkt at tage § 61, stk. 1, i anvendelse.

Der kan således ikke bestå en pligt for amtet til at iværksætte en offentlig indsats på arealet efter lovens kapitel 3.

Spørgsmålet er herefter alene, om amtet kan gennemføre en offentlig indsats efter kapitel 3 på det pågældende areal.

Hertil bemærkes først, at genstanden for den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats i § 17, stk. 1, beskrives som "jordforurening på kortlagte arealer" - uden yderligere begrænsninger.

Samtidig er det dog på grundlag af bl.a. bestemmelserne i §§ 6, 18-20 og 23 klart, at den offentlige indsats skal prioriteres, og det fremgår også af § 6 og motiverne til denne bestemmelse, at indsatsen skal målrettes mod de i § 6, stk. 1, nævnte arealer, der for nogles vedkommende fastlægges efter proceduren i § 6, stk. 2, 1. og 2. pkt. Imidlertid er retsvirkningerne af den prioritering, der er fastlagt i § 6, stk. 1, uklare.

For det første fremgår det af § 7, stk. 1, at det er de i medfør af § 6, stk. 1, fastlagte arealer, der er kortlagt på vidensniveau 1, amtsrådet på grundlag af tekniske undersøgelser skal kortlægge frem til vidensniveau 2. Det er dog udtrykt i motiverne til § 7, at amtsrådet uanset foranstående kan beslutte at kortlægge andre arealer fra vidensniveau 1 til vidensniveau 2. Vidensniveau 2 er således ikke "forbeholdt" arealer, der er ud-





peget efter § 6, stk. 1. Spørgsmålet om rækkevidden af denne motivudtalelse er dog næppe et reelt problem i nærværende sag, da § 7, stk. 1, alene omfatter arealer, der er kortlagt på vidensniveau 1, og det omhandlede areal allerede er kvalificeret til kortlægning på vidensniveau 2.

For det andet er der ikke i loven nogen klar "kobling" mellem prioriteringen i § 6, stk. 1, og bestemmelserne i lovens kapitel 3 om den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats. Kapitel 3 indeholder ikke nogen udtrykkelig afgrænsning af, hvilke arealer der kan være genstand for offentlig indsats, jf. ovenfor om § 17, stk. 1. På den anden side fremgår det af § 6, stk. 1, at kortlægningen af de i denne bestemmelse afgrænsede arealtyper sker "med henblik på en videre offentlig indsats", men uden at der i bestemmelsen udtrykkeligt henvises til indsatsen efter kapitel 3.

Det er altså muligt, at det pågældende led i § 6, stk. 1, alene tager sigte på den offentlige indsats efter § 7 (undersøgelsesdelen). Men det er også muligt, at det nævnte led i § 6, stk. 1, desuden tager sigte på den offentlige indsats efter kapitel 3 (oprydningsdelen), og dermed enten sætter egentlige grænser for, hvilke arealer der kan inddrages under den offentlige indsats, og for de nærmere regler om prioriteringen og gennemførelsen af den offentlige indsats, som ministeren kan udstede efter § 23, eller indgår som én blandt flere momenter, som må inddrages ved afgrænsningen og prioriteringen af indsatsen efter kapitel 3.

I lovmotiverne til §§ 18-20, hvor der redegøres for fastlæggelsen af de arealer, der skal omfattes af den offentlige indsats, beskrives alene de i § 6, stk. 1, nævnte arealtyper. I motiverne til § 23 anføres imidlertid, at amtsrådet (også) kan vælge at medtage de i § 6, stk. 2, 3. pkt. nævnte



arealtyper (med anden følsom arealanvendelse), og at amtsrådet desuden kan "vælge at inddrage hensynet til det biologiske liv i omgivelserne, bl.a. overfladevand". Det pointeres dog samtidig, at sådanne områder ligger udenfor den prioriterede oprydning- og afværgeindsats.

Uden en mere klart formuleret hensigt herom i loven forekommer det mig betænkeligt at fastslå, at loven generelt skulle udelukke andre arealer end de i § 6, stk. 1, nævnte fra den offentlige indsats efter kapitel 3. Da den offentlige indsats jo forudsætter, at ingen kan meddeles påbud om at gennemføre afværgeforanstaltninger i relation til en given forurening, ville den modsatte fortolkning indebære, at en sådan forurening, beliggende udenfor de i § 6, stk. 1, nævnte arealer, ville være definitivt prisgivet, medmindre der fra anden side blev iværksat en frivillig oprydning. Det synes også at være denne forståelse af loven, der er lagt til grund i ministerens svar på Miljø- og Planlægningsudvalgets spørgsmål nr. 4 og 21, som også har fundet udtryk i Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning.

Det er dog samtidig klart, at forureninger på arealer, som ikke omfattes af § 6, stk. 1, alene kan inddrages under den offentlige indsats, hvis dette kan begrundes i de hensyn, som skal varetages med loven, jf. navnlig § 1. Særligt vedrørende jordforureningers konsekvenser for det biologiske liv i omgivelserne bemærkes, at det i lovmotiverne er forudsat, at der kun vil blive foretaget få oprydninger, hvor hensynet til det biologiske liv er afgørende.

Som det fremgår, mener jeg ikke, at loven giver et klart svar på det her behandlede spørgsmål, og såfremt der udstedes regler i medfør af § 23 vil jeg anbefale, at det heri præciseres, at andre arealer end de i § 6, stk.



1, nævnte (under visse forudsætninger) kan inddrages under den offentlige indsats, hvis dette skal være tilfældet.

Den med loven klart forudsatte prioritering og målretning af den offentlige indsats, jf. ovenfor, indebærer imidlertid under alle omstændigheder, at det er de efter § 6, stk. 1, udpegede arealer (indsatsområder for den offentlige indsats), der skal tillægges særlig prioritet ved indsatsen efter kapitel 3. Dette har yderligere støtte i den i § 1, stk. 2, nr. 1 og 2, indeholdte opregning af miljøinteresser, som særligt skal varetages ved lovens administration.

Den i sagen omhandlede forurening er ikke beliggende på et areal, der er - eller kan - udpeges efter § 6, stk. 1, men arealet kan muligvis udpeges som areal med "anden følsom anvendelse" (§ 6, stk. 2, 3. pkt.), altså med en mulig eksponeringsrisiko for mennesker, jf. ovenfor. Endvidere vil amtets igangværende undersøgelser kunne føre til den konklusion, at udsivningen indebærer en sundhedsrisiko for mennesker og/eller en trussel mod det omgivende miljø, jf. også ovenfor. Er en af disse forudsætninger opfyldt, vil amtet - efter den fortolkning jeg anlagde foran - ikke være afskåret fra at inddrage forureningen under den offentlige indsats. Men en prioritering af den omhandlede forurening forud for de af § 6, stk. 1, omfattede forurenede arealer i amtet vil formentlig være i strid med den efter loven forudsatte prioritering og målretning af den offentlige indsats, medmindre en sådan prioritering kan begrundes i tungtvejende hensyn til menneskers sundhed og det omgivende miljø. Jeg kan ikke vurdere, om der foreligger sådanne tungtvejende hensyn, eller om de vil være dokumenteret, når amtets undersøgelse er afsluttet.

Til Ellen Margrethe Basses notat, afsnit 3.1, skal jeg yderligere bemærke, at foreligger der tungtvejende hensyn til menneskers sundhed og/eller



det omgivende miljø, som kan begrunde en prioritering af forureningen under den offentlige indsats, vil en sådan prioritering efter min vurdering ikke i sig selv være "udtryk for magtfordrejning" eller krænke en lighedsgrundsætning i forhold til de ejere af ejendomme/vandforsyningsanlæg, der eventuelt har fået deres ejendomme/ forsyningsområder optaget på amtets indsatsplan. Jeg lægger herved også vægt på, at den indbyrdes prioritering af forureninger, som inddrages under den offentlige indsats, i ret betydelig udstrækning må være af skøns­mæssig karakter, og at den til enhver tid foreliggende indsatsplan (oversigten over den offentlige indsats) ikke har retlig bindende karakter, og således heller ikke medfører rettigheder for ejere, jf. lovens § 18, stk. 2, og § 20.

Endelig bemærker jeg, at de økonomiske ressourcer, der kan anvendes til den offentlige indsats, ikke er begrænset til et bestemt beløb, men at amtet, som anført ovenfor i tilknytning til omtalen af lovens § 17, kan afsætte yderligere midler, der finansieres over de amtslige skatter. En lighedsgrundsætning kan på den baggrund for mig at se vanskeligt tænkes krænket, da der ikke nødvendigvis går noget fra andre indsatsområder, hvis amtet bevilger et særligt beløb til en indsats vedrørende Harboør-området.

Vedrørende Ellen Margrethe Basses konstatering af, at det af forarbejderne til § 7 skulle fremgå, "at denne regel blev indføjet af hensyn til boligejere", vil jeg bemærke, at dette for mig at se alene gælder den særlige regel i § 7, stk. 3, om boligejeres krav på undersøgelser inden for 2 år. Det kan ikke heraf udledes, at lovens øvrige bestemmelser om offentlig indsats alene tager sigte på private boligejere.



Miljøstyrelsen har bedt mig vurdere, om de almindelige regler om kommunalfuldmagten har betydning for det fortolkningsspørgsmål, som er behandlet i dette afsnit. Det mener jeg ikke er tilfældet.

I relation til kommunalfuldmagten er det almindeligt antaget, at hvor lovgivningen (som i dette tilfælde) positivt tildeler primær- eller amtskommunerne en opgave, må der være en almindelig formodning for, at den enkelte (amts)kommune ikke kan ændre (begrænse eller udvide) opgavens indhold eller udføre opgaven på en anden måde end beskrevet i lovgivningen. (Amts)kommunen kan kun ændre opgavens indhold eller udførelsesmåde, dersom der ud fra sædvanlig juridisk fortolkning af den konkrete lovgivning (som foretaget ovenfor) anses at være hjemmel dertil, jf. herom bl.a. Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, side 435f. Jeg er opmærksom på, at Mogens Heide-Jørgensen i sin disputats, Den kommunale interesse, 1993, har argumenteret for, at kommunalfuldmagten mere generelt skulle give kommunerne en beføjelse til at disponere, dvs. at legalitetsprincippet svækkes. Dette synspunkt har ikke vundet tilslutning i den øvrige teori eller i nyere retspraksis. Jeg mener derfor ikke, at reglerne om kommunalfuldmagten har nogen selvstændig betydning i nærværende sammenhæng.

#### 4.3 Sammenfatning.

Jeg har i dette afsnit lagt til grund, at der ikke i dag kan meddeles nogen påbud efter jordforureningsloven eller miljøbeskyttelsesloven om at foretage foranstaltninger vedrørende den omhandlede forurening. Denne forudsætning er yderligere behandlet nedenfor i dette notat.

Det er min vurdering, at Ringkjøbing Amt ikke er forpligtet til at iværksætte en offentlig indsats efter jordforureningslovens kapitel 3 på det



omhandlede areal, og at der ej heller er hjemmel til at pålægge amtet en sådan pligt.

Spørgsmålet om, hvorvidt amterne er berettiget til at inddrage andre forurenede arealer end de i § 6, stk. 1, nævnte under den offentlige indsats, kan ikke besvares klart, men jeg mener dog ikke, at reglerne i jordforureningsloven udelukker en inddragelse af sådanne arealer, under forudsætning af, at dette i det konkrete tilfælde kan begrundes i de hensyn, som skal varetages med loven, jf. navnlig § 1. Jeg anbefaler, at retstilstanden på dette punkt præciseres i de regler om prioriteringen og gennemførelsen af den offentlige indsats, som kan udstedes med hjemmel i lovens § 23.

På grundlag af de foreliggende oplysninger om arealets karakter, eksponeringsrisikoen ved ophold på arealet og udsivningens mulige konsekvenser for menneskers sundhed og det omgivende miljø mener jeg herefter ikke, at amtet er principielt afskåret fra at inddrage det omhandlede areal under den offentlige indsats. Men den endelige vurdering af, om en inddragelse af arealet kan begrundes i de hensyn, som skal varetages med jordforureningsloven, må afhænge af amtets (videre) undersøgelser og vurderinger.

Det bør i den forbindelse afklares, om kommunen agter at fastlægge (udpege) det omhandlede areal efter § 6, stk. 2, 3. pkt. (om anden følsom arealanvendelse).

Den efter jordforureningsloven forudsatte prioritering og målretning af den offentlige indsats mod de forurenede arealer, som omfattes af lovens § 6, stk. 1, indebærer formentlig, at en prioritering af forureninger på andre arealer end de i § 6, stk. 1, nævnte, og forud for sidstnævnte



arealer, må kræve, at en sådan prioritering er begrundet i tungtvejende hensyn til menneskers sundhed og/eller det omgivende miljø. Jeg kan ikke vurdere, om der foreligger sådanne tungtvejende hensyn i nærværende sag. Også dette må afhænge af amtets (videre) undersøgelser og vurderinger.

## 5. Statens forpligtelser efter internationale retsakter

### 5.1. Vandmiljødirektivet og direktivet om grænseværdi og kvalitetsmålsætning for udledning af visse farlige stoffer

Ellen Margrethe Basse anfører i sit notat af 28. maj 2001 (s. 10-11), at statens ansvar for forurening af Nissum Bredning m.v. må bedømmes i lyset af den forpligtelse, staten har i medfør af Rådets direktiv nr. 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (vandmiljødirektivet). I den forbindelse konkluderer Ellen Margrethe Basse, at staten må antages at have en umiddelbar pligt til at sikre overholdelse af dette direktiv ved at afværge udledning af giftstoffer.

Vandmiljødirektivet er vedtaget ud fra et ønske om at beskytte Fællesskabets vandmiljø mod forurening og særlig mod den forurening, som forårsages af visse persistente og toksiske stoffer, som kan akkumuleres i levende organismer.

Direktivet beskytter efter art. 1 indre overfladevand, territorialfarvande, saltvandsområder inden for basislinjen og grundvand. Af art. 1, stk. 2 og art. 2, fremgår bl.a.:

"Artikel 1

1. ...



2. I dette direktiv forstås ved:

a) "indre overfladevand": enhver form for stillestående eller strømmende overfladeferskvand, som findes på én eller flere medlemsstaters område;

...

d) "udledning": enhver tilførsel til de i stk. 1 omhandlede vandområder af de stoffer, der er opført på liste I og II i bilaget, bortset fra:

- udtømmning af opmudringsmateriale fra uddybning;
- driftsmæssige udtømmninger fra skibe i territorialfarvande;
- dumpning af affald fra skibe i territorialfarvande;

e) "forurening": af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i vandmiljøet, med så skadelige virkninger til følge, at den menneskelige sundhed bringes i fare, levende ressourcer og aquatiske økosystemer skades, rekreative værdier forringes, eller at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet."

#### "Artikel 2

Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste I i bilaget, og for at formindske forurening af de pågældende vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste II i bilaget, i overensstemmelse med dette direktiv, hvis bestemmelser blot udgør et første skridt mod dette mål."

De nærmere betingelser, hvorunder målet i artikel 2 skal opnås, fremgår af artikel 3-11. Det er herunder i artikel 3 bl.a. fastsat, at udledning af de stoffer, der er opregnet i liste I, ikke må ske uden forudgående tilladelse og fastsættelse af emissionsnormer i henhold til direktivets artikel 5. For så vidt angår den udledning, der allerede fandt sted på tidspunktet for vedtagelse af direktivet, skulle der ligeledes fastsættes emissionsnormer inden for en fastsat tidsfrist.

Med henblik på at formindske forureningen af vandområderne med stoffer, som er opført på liste II, skal medlemsstaterne i medfør af artikel 7 fastlægge programmer, hvorefter udledning ligeledes kræver en forudgående tilladelse og fastsættelse af emissionsnormer.





En tilsvarende forpligtelse til at opstille programmer er fastlagt i artikel 5 i direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF. Artiklen har følgende ordlyd:

*"Artikel 5*

- 1. For de stoffer, som der specifikt henvises til i bilag II, skal medlemsstaterne opstille særlige programmer for at undgå eller fjerne forurening fra betydelige kilder af disse stoffer (herunder flere forskellige og spredte kilder), bortset fra udledningskilder, som er omfattet af ordningen med fællesskabsgrænseværdier eller nationale emissionsnormer.*
- 2. Disse programmer skal bl.a. omfatte de foranstaltninger og den teknik, der er bedst egnet til at sikre substitution, udskillelse og/eller genanvendelse af de i stk. 1 omhandlede stoffer.*
- 3. De særlige programmer skal træde i kraft senest fem år efter datoen for meddelelsen af det direktiv, der specielt tager sigte på det pågældende stof."*

EF-Domstolen har i dom af 29. september 1999 i sag C-232/97, L. Nederhoff & Zn. mod Dijkgraaf, Saml. 1999, side I-6385, fastslået, at begrebet "udledning" i vandmiljødirektivets artikel 2 omfatter enhver handling, der kan tilskrives en person, og hvorved et af de farlige stoffer, der er opført på liste I eller II i bilaget til direktivet, direkte eller indirekte tilføres vand, som direktivet finder anvendelse på. I generaladvokat Saggios forslag til afgørelse af 25. februar 1999, som blev fulgt i realiteten, uddybes dette således, at begrebet også omfatter udledning af forurenende stoffer, selv om udledningen ikke foretages direkte til overfladevandområder, men til steder (f.eks. afløb eller regnvandskanaler), hvorfra de skadelige stoffer efterfølgende kommer frem til overfladevand, samt udledninger, ved hvilke det med rimelighed må forventes, at de deri indeholdte farlige stoffer i sidste ende vil komme frem til overfladevand.



Domstolen henviser til direktivets artikel 3 og artikel 7, som fastsætter bestemmelser om, at enhver udledning af stoffer, som er opført på liste I eller II, forudsætter, at der er opnået en tilladelse, som skal sikre, at fællesskabsgrænseværdierne overholdes, og som skal fastsætte de nationale emissionsnormer. En ansøgning herom og i givet fald en meddelelse af tilladelse må nødvendigvis forudsætte, at udledningen kan tilskrives en person.

Domstolen fastslår derfor, at vandmiljødirektivet ikke omfatter forurening, der på grund af sin spredte karakter ikke kan tilskrives en person og dermed ikke være genstand for en forudgående tilladelse. Denne forurening er i stedet omfattet af direktiv 86/280/EØF, hvor det i artikel 5 pålægges medlemsstaterne at søge at undgå eller fjerne forurening ved hjælp af særlige programmer.

Denne bestemmelse pålægger medlemsstaten en selvstændig forpligtelse til at opstille programmer for at undgå forurening af vandmiljøet i situationer, hvor forureningen stammer fra *betydelige kilder (herunder flere forskellige og spredte kilder)*.

Om omfanget af denne forpligtelse anfører generaladvokaten i sit forslag til afgørelse, at artikel 5 i direktiv 86/280/EØF omfatter "enhver form for forurening, hvis oprindelse ikke kan individualiseres, dvs. ikke kan henføres til en bestemt eller specifik menneskelig handling (f.eks. landbrugets nitratforurening af vand). Da der ikke er nogen forbindelse til den, der har foretaget emissionen, eller denne i hvert fald ikke kan henføres til en bestemt person, er det ikke muligt at fastsætte grænseværdier for emission og følgelig foreskrive krav om tilladelse.



Domstolen henviser til støtte for sin fortolkning endvidere til direktivets præambel, hvoraf fremgår:

" ...

*med henblik på en effektiv gennemførelse af dette direktiv bør der endvidere træffes bestemmelser om, at medlemsstaterne skal overvåge det vandmiljø, der er udsat for udledninger af ovennævnte stoffer; direktiv 76/464/EØF indeholder ingen hjemmel til at indføre en sådan overvågning; EØF-traktaten indeholder ingen specifik hjemmel hertil, og traktatens artikel 235 må derfor tages i anvendelse;*

*det er for visse karakteristiske kilder til forurening med disse stoffer bortset fra dem, der er underkastet de af Fællesskabet fastsatte grænseværdier eller nationale emissionsnormer, nødvendigt at opstille særlige programmer med henblik på at eliminere forureningen; direktiv 76/464/EØF indeholder ikke den nødvendige hjemmel hertil; EØF-traktaten indeholder ingen specifik hjemmel hertil, og traktatens artikel 235 må derfor tages i anvendelse;*

..."

Dette indebærer, at der i artikel 5 med hjemmel i den dagældende artikel 235 i EØF-traktaten er vedtaget en selvstændig forpligtelse, som rækker ud over, hvad der følger af vandmiljødirektivet.

I dom af 29. september 1999 i sag C-231/97, A.M.L. van Rooij mod Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel, Saml. 1999, side I-6355, har EF-Domstolen fastslået, at det ikke er af betydning for anvendelsen af vandmiljødirektivet, hvilken form udledningen har. Domstolen konstaterede, at fortættet damp var omfattet af begrebet "udledning" i direktivets forstand. Domstolen konstaterede endvidere, at der ved vurderingen af, om direktivets regler var anvendelige måtte lægges vægt på, om udledningen efter almindelige påregnelighedskriterier måtte antages at medføre vandforurening.



Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen fortolker artikel 5 således, at den regulerer statens forpligtelser over for forurening, der er opstået efter direktivets ikrafttræden, og hvor der ikke er et egentligt subjekt for en tilladelse, mens det ikke med denne bestemmelse er tilsigtet at skabe en forpligtelse til at iværksætte procedurer for oprydning af den forurening, der eksisterede forud for direktivets ikrafttræden.

Styrelsen har i 1988 underrettet Kommissionen om, at direktiv 86/280/EØF er implementeret ved bekendtgørelse nr. 928 af 11. december 1987 om grænseværdier for udledning af visse farlige stoffer i vandmiljøet. Denne bekendtgørelse fastsætter grænseværdier for udledning af spildevand fra forskellige typer af industrianlæg for en række stoffer. Bekendtgørelsen indeholder ikke nogen særskilt regulering af forpligtelsen i artikel 5.

Imidlertid er de foranstaltninger, der er gennemført i henhold til artikel 5, beskrevet i Danmarks rapportering i henhold til direktiv 91/692/EØF om standardisering og rationalisering af rapporter om gennemførelse af en række miljødirektiver, som er sendt i 1999. Det fremgår bl.a. heraf, at alle liste I-stoffer er reguleret ved national lovgivning, og at flere af stoffernes anvendelse og brug er omfattet af forbud, hvorfor der ikke er gennemført yderligere foranstaltninger til at nedbringe forureningen af disse stoffer.

Det beskrives endvidere, at Danmark har gennemført et undersøgelsesprogram (som en del af NOVA), der bl.a. i løbet af en 2-årig periode for 18 industrivirksomheder skulle undersøge forekomsten af ca. 310 identificerede liste I- og liste II-stoffer. Resultaterne af dette program skal indgå som en del af beslutningsgrundlaget for omfanget af kommende reduktions- og monitoringsprogrammer.



Rapporten indeholder derudover en detaljeret redegørelse for, hvilke tilladelser der er udstedt til udledning af liste I- og II-stoffer, hvor stor udledningen er, og hvilken overvågning, der er gennemført, samt hvilke investeringer der er foretaget til rensning af spildevand mv.

Rapporten har ikke givet Kommissionen anledning til bemærkninger om den danske gennemførelse af artikel 5.

## 5.2. Ramsar-konventionen

Som påpeget af Ellen Margrethe Basse i notatet af 28. maj 2001 er Nissum Bredning, Harboøre Tange og Agger Tange beskyttede vådområder efter Ramsar-konventionen (konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle).

Ellen Margrethe Basse anfører i den forbindelse, at staten også efter Ramsar-konventionen har en forpligtelse til at afværge udledning af giftstoffer.

Efter Ramsar-konventionen, som trådte i kraft for Danmark den 19. december 1977, skal de kontraherende nationer udpege mindst ét vådområde samt fremme beskyttelsen af de vådområder, der er udpeget, og sikre at udnyttelsen af områderne sker på en økologisk fornuftig og bæredygtig måde.

Forpligtelsen til at udpege egnede vådområder og optage disse på en liste følger af Ramsar-konventionens artikel 1. Af artikel 3 fremgår endvidere:



*"Artikel 3*

*1. De kontraherende parter skal udforme og gennemføre deres planlægning med henblik på at fremme beskyttelsen af de vådområder, der er optaget på listen, og på så vidt muligt at fremme en fornuftig anvendelse af vådområder inden for deres territorium.*

*2. Enhver kontraherende part skal træffe foranstaltninger med henblik på at blive underrettet så tidligt som muligt, såfremt den økologiske karakter af vådområderne inden for dens territorium og omfattet af listen er ændret, ændres eller kan forventes at blive ændret som følge af den tekniske udvikling, forurening eller anden menneskelig indgriben. Underretning om sådanne ændringer skal snarest videregives til den organisation eller den regering, der er ansvarlig for de i artikel 8 specificerede til den løbende sekretariatsfunktion knyttede pligter."*

Efter artikel 6 sammenkaldes til konferencer om beskyttelse af vådområder og vandfugle. Disse konferencer kan bl.a. rette henstillinger til de kontraherende parter, men har ikke kompetence til at træffe afgørelse, påtale forhold eller lignende.

### 5.3. Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet

Ellen Margrethe Basse anfører i notatet af 28. maj 2001, at statens forpligtelser til at hindre forurening også følger af Rådets direktiv nr. 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet). I den forbindelse henviser hun til bekendtgørelse nr. 782 af 1. november 1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, hvor Agger Tange, Nissum Bredning, Skibsted Fjord og Agerø er udlagt som EF-fuglebeskyttelsesområde nr. 28.

Ellen Margrethe Basse konkluderer (s. 11), at fuglebeskyttelsesdirektivet foreskriver en pligt for medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle arter kan opnå et beskyttelsesniveau. Af den grund konkluderer hun, at staten også har en



pligt til at sikre overholdelse af direktivet ved at afværge udledning af giftstoffer til de udpegede områder.

Det fremgår af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 1, at direktivet vedrører beskyttelse af alle fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på en medlemsstats område.

Direktivets artikel 2 og 3 har følgende ordlyd:

*"Artikel 2*

*Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.*

*Artikel 3*

*1. Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.*

*2. Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:*

*a) oprettelse af beskyttede områder;*

*b) vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder;*

*c) genskabelse af ødelagte biotoper;*

*d) oprettelse af nye biotoper."*

Efter artikel 4 skal der i visse tilfælde træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger over for de truede fuglearter, som er anført i direktivets bilag I. Medlemsstaterne skal endvidere udlægge særligt beskyttede områder (fuglebeskyttelsesområder) til beskyttelse af disse arter. Medlemsstaterne skal efter artikel 4, stk. 2, træffe tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerksifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækru-



ter. Med henblik herpå skal medlemsstaterne i særlig grad være opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

Artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

*"Artikel 4*

*...*

*4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder."*

Bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, er - for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4 stk. 1 eller 2 - ved Rådets direktiv 92/43 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet) ophævet og erstattet af bestemmelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4, som har følgende ordlyd:

*"Artikel 6*

*1. ...*

*2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.*

*3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalite-*





tens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.  
..."

Habitatdirektivet foreskriver altså en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter.

Til fortolkning af staternes forpligtelse efter artikel 6 har Kommissionen udarbejdet dokumentet "Managing Natura 2000 sites". Det anføres i dette dokument, side 17:

*"Member States have to adopt the conservation measures necessary to achieve the general aim of the directive as set out in its Article 2 (1) ... There is therefore a result obligation.*

...

*The necessary conservation measures have therefore to aim at maintaining or restoring the favourable conservation status of the natural habitat types and the species of Community interest. They are connected with the general objective of the directive which applies to the Natura 2000 network, as defined in Article 3."*

Af dokumentets side 18 fremgår endvidere:

*"Although the directive does not contain any definition of the 'ecological requirements', the purpose and context of Article 6(1) indicate, that these involve all the ecological needs of abiotic and biotic factors necessary to ensure the favourable conservation status of the habitat types and species, including their relations with the environment (air, water, soil, vegetation, etc.)."*



*These requirements rest on scientific knowledge and can only be defined on a case-by-case basis, according to the natural habitat types of Annex I, the species of Annex II, as well as the sites which host them. Such knowledge is essential to make it possible to draw up the conservation measures, on a case-by-case basis.*

...

*The identification of the ecological requirements of the natural habitat types of Annex I and the species of Annex II present on the sites is the responsibility of the Member States."*

Disse bemærkninger er anført under fortolkningen af direktivets artikel 6, stk. 1, som ikke gælder for EF-fuglebeskyttelsesområder, men må forstås som udtryk for et generelt princip, hvorefter det tilkommer medlemsstaten at sikre, at der ikke sker forringelse af det udpegede område, og at det påhviler medlemsstaten at fastlægge det konkrete beskyttelsesbehov.

Dette udtrykkes ligeledes i de specifikke bemærkninger til artikel 6, stk. 2 (side 24):

*"The article takes as a starting point the prevention principle: 'Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration ... as well as disturbances ...'.*

*These measures go beyond the simple management measures necessary to ensure conservation since these are already covered by Article 6(1). The words 'avoid' and 'could be significant' stress the anticipatory nature of the measures to be taken. It is not acceptable to await until deterioration or disturbances occur before taking measures... .*

*The article should be interpreted as requiring Member States to take all the appropriate actions which it may reasonably be expected to take, to ensure that no significant deterioration or disturbance occurs.*

*The scope of this article is broader than that of Article 6(3) and (4) which apply only to plans and projects requiring an authorisation ... .*



*Article 6(2):*

*- applies permanently in the special areas of conservation (SACs). It can concern past, present or future activities or events (for instance, in the case of a toxic spill affecting a wetland, this article would mean that all preventive measures should have been taken to avoid the spillage, even if its location is distant from the wetland). If an already existing activity in a SAC causes deterioration of natural habitats or disturbance of species for which the area has been designated, it must be covered by the necessary conservation measures foreseen in Article 6(1). This may require, if appropriate, that the negative impact is brought to an end either by stopping the activity or by taking mitigating measures. This can include economic compensation."*

Domspraksis om direktiverne er righoldig, men hovedparten af dommene vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat burde have udlagt et bestemt område som særligt beskyttet område (fuglebeskyttelsesområde) efter direktiv 79/409, artikel 4. Det følger af EF-Domstolens faste praksis, at direktivet forpligter medlemsstaterne til som fuglebeskyttelsesområde at udlægge de områder, som ud fra ornitologiske kriterier er bedst egnede til beskyttelse af de i bilag 1 nævnte fuglearter, jf. eksempelvis EF-Domstolens dom af 19. maj 1998 i sag C-3/96, Kommissionen mod Holland, Saml. 1998 I-3031, hvor Holland ikke havde udlagt et tilstrækkelig antal fuglebeskyttelsesområder.

I sin dom i sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Saml. 1993 I-4221, som vedrørte spørgsmålet om udlæggelsen af et bestemt område i Spanien som fuglebeskyttelsesområde, fastslog EF-Domstolen, at de særlige foranstaltninger, som følger af artikel 4, ikke kan vige til fordel for økonomiske eller sociale kriterier. Domstolen påpegede, at artikel 3 foreskriver forpligtelser af almindelig beskaffenhed, dvs. forpligtelsen til at garantere tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, mens artikel 4 angiver nærmere bestemte forpligtelser for så vidt angår de arter, som er anført i



bilag I (særligt truede arter), og for så vidt angår regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, der ikke er anført i dette bilag.

Domstolens dom af 25. november 1999 i sag C-96/98, Kommissionen mod Frankrig (le Marais Poitevin), Saml. 1999 I-8531, fastslår endvidere, at medlemsstaterne har pligt til at træffe egnede foranstaltninger for at undgå forringelse af levestederne i områder, som er - eller som burde have været - udlagt som fuglebeskyttelsesområde. Sagen vedrørte navnlig spørgsmålene om, hvorvidt et område, der var udlagt til fuglebeskyttelsesområde, var tilstrækkeligt stort, og om Frankrig havde forømt sin forpligtelse til at undgå forringelse af dette område. Frankrig blev dømt på begge punkter.

Et tilsvarende resultat kom Domstolen frem til i en dom af 7. december 2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig. Her fastslog EF-Domstolen, at Frankrig havde pligt til at udlægge et område som fuglebeskyttelsesområde, men Domstolen udtalte endvidere, at der gælder en pligt til at etablere en tilstrækkelig beskyttelse, der bl.a. kan sikre, at de i bilag I til direktivet nævnte arter kan overleve og formere sig.

Til implementering af bl.a. fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet har Miljø- og Energiministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 782 af 1. november 1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder. I denne bekendtgørelse er som bilag medtaget en opregning af, hvilke områder der er udlagt som habitat-, fuglebeskyttelses- eller Ramsarområder.



## 5.4. Min vurdering

### 5.4.1. Om direktiv 76/464 og direktiv 86/280

Det fremgår af vandmiljødirektivets artikel 2, at medlemsstaterne skal træffe egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder.

Jeg er enig med Ellen Margrethe Basse i, at direktivet finder anvendelse på de vandområder, som er relevante i denne sag.

Imidlertid fremgår det klart af direktivets artikler 3-11, at direktivet fokuserer på fastsættelse af grænser for fremtidige udledninger, ligesom direktivet stiller krav om, at der til fremtidige udledninger skal indhentes tilladelse.

Direktivet tager derfor kun sigte på at regulere udledninger fra igangværende aktiviteter/virksomheder i drift og ikke udsivning af eksisterende forurening, som hidrører fra virksomhed, der for længst var ophørt på tidspunktet for direktivets ikrafttræden.

Dette støttes også af den nævnte dom i C-232/97, hvor Domstolen anfører, at anvendelsen af vandmiljødirektivet forudsætter, at der er tale om en virksomhed, som kan være genstand for en forudgående tilladelse.

Da der i nærværende sag er tale om forurening fra en virksomhed, der var ophørt på tidspunktet for direktivets ikrafttræden, savner en forpligtelse til at indhente en tilladelse genstand. Det er derfor min opfattelse, at der ikke af vandmiljødirektivet kan udledes en forpligtelse til at iværksætte en oprydning af forureningen.



En sådan forpligtelse er heller ikke statueret ved EF-Domstolens praksis, og de domme, der har omhandlet fortolkning af vandmiljødirektivet, har alle vedrørt forurening fra igangværende aktiviteter. Jeg bemærker i den forbindelse, at den af Ellen Margrethe Basse anførte dom i sag C-45/91, Kommissionen mod Grækenland, Saml. 1992 I-2509, fortrinsvis vedrørte spørgsmålet om rettidig implementering af en fællesskabsretsakt, og statens ansvar bestod således navnlig i at gennemføre det omhandlede direktiv inden for den fastsatte frist. Dommen kan derimod efter min opfattelse ikke tages til indtægt for, at en medlemsstat har en generel forpligtelse til at bortskaffe forurening, der bestod forud for vandmiljødirektivets vedtagelse.

Af de anførte grunde er Ellen Margrethe Basses fortolkning, hvorefter direktivet skulle omhandle den foreliggende situation, efter min mening ikke udtryk for gældende ret.

Som anført ovenfor, indeholder artikel 5 i direktiv 86/280/EØF en generel forpligtelse til at opstille et program med henblik på at hindre forurening af vandmiljøet.

Da bestemmelsen skal ses som et supplement til reglerne i vandmiljødirektivet, hvorefter der skal fastsættes grænseværdier og emissionsnormer for fremtidige udledninger, er det nærliggende - som Miljøstyrelsen har gjort - at antage, at artikel 5-forpligtelsen ligeledes udelukkende finder anvendelse på fremtidige forhold. Således er et af de væsentlige formål med direktiv 86/280/EØF at fastsætte en grænse for den samlede emission, som finder sted efter direktivets ikrafttræden, og der er derfor grund til at antage, at der ikke med vedtagelsen af artikel 5 er tiltænkt at gennemføre en forpligtelse til at iværksætte tiltag over for foru-



rening, der for længst var afsluttet på tidspunktet for direktivets ikrafttræden.

Det er ikke i retspraksis afklaret, hvilken rækkevidde bestemmelsen har, og det er efter min opfattelse ikke muligt på baggrund af EF-Domstolens eller generaladvokatens bemærkninger i C-232/97 entydigt at fastslå, hvilke situationer der er omfattet af forpligtelsen. Det er derfor ikke muligt klart at forudsige, om EF-Domstolen i givet fald ville finde, at en løbende udsivning til vandmiljøet fra en gammel forurening på land er omfattet af direktivets artikel 5.

Men artikel 5 kan dog næppe udstrækkes til mere end en forpligtelse for medlemsstaten til at opstille et program, der har til formål at undgå eller fjerne forureningen. Der kan derfor ikke af artikel 5 udledes en generel pligt til at iværksætte foranstaltninger ud over dette program. Som det er fremgået ovenfor, har staten og amtet allerede i 1988/89 etableret en omfattende afværgeindsats, og den danske stat har i 1999 indrapporteret de tiltag, som der er iværksat for at hindre forurening med de i liste I omtalte stoffer. Disse tiltag giver sig navnlig udslag i en række forbud mod fremtidig anvendelse af de omhandlede stoffer, ligesom der er iværksat en overvågningsprocedure med henblik på at sikre effektiviteten af foranstaltningerne.

Rapporten har endnu ikke givet Kommissionen anledning til at stille spørgsmålstegn ved den danske gennemførelse af artikel 5. På det foreliggende grundlag er der herefter næppe anledning til at antage, at staten har pligt til i medfør af artikel 5 at iværksætte en oprydning af forureningen ved Høfde 42.



#### 5.4.2 Om Ramsar-konventionen

Statens forpligtelser efter Ramsar-konventionen begrænser sig i første omgang til oprettelse af et eller flere vådområder som beskyttede områder.

Medlemsstaten skal herefter i medfør af artikel 3 *fremme* beskyttelsen af disse områder. Denne bestemmelse indebærer ikke en retlig forpligtelse til at foretage bestemte handlinger i et enkeltområde. Der er derimod tale om en hensigtserklæring, som vel nok forpligter staten til at koordinere en samlet indsats i lyset af konventionens formål.

Det er ikke forskrevet, på hvilken måde staten skal fremme beskyttelsen, og i den forbindelse hvordan en indsats skal prioriteres, og staten har derfor en ganske betydelig valgfrihed.

Jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at Ellen Margrethe Basses konklusion om, at staten i medfør af Ramsar-konventionen er forpligtet til at afværge udledning af giftstoffer fra depotet ved Høfde 42 er for vidtgående.

#### 5.4.3 Om Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet

Fuglebeskyttelsesdirektivet foreskriver, at medlemsstaterne i et vist omfang skal sikre en effektiv beskyttelse af de af direktivet omfattede områder, og i den forbindelse må der sondres mellem den situation, hvor et område er omfattet af den "generelle" beskyttelse i artikel 3, eller hvor et område er omfattet af den særlige beskyttelse efter artikel 4.

Den beskyttelse, der etableres efter artikel 3, er efter min opfattelse næppe af en sådan karakter, at der påhviler staten en specifik forpligtelse i forhold til et konkret område. Bestemmelsen tager i højere grad sig-





te på generelt at sikre levesteder for fuglebestanden. Jeg henviser i den forbindelse til Domstolens udtalelse i den ovenfor omtalte dom i sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien.

Jeg er derfor ikke enig med Ellen Margrethe Basse i, at fuglebeskyttelsesdirektivet indebærer en generel forpligtelse for staten til at foranstalte en oprydning af depotet ved Høfde 42.

Hvis der derimod er tale om et område, som er udlagt som fuglebeskyttelsesområde i medfør af artikel 4, må det formentlig konkluderes, at staten er forpligtet til at sikre det pågældende område.

Artikel 4 indeholder en specifik forpligtelse til at etablere særligt beskyttede områder og til i øvrigt at træffe nødvendige beskyttelsesforanstaltninger. Forpligtelsen indtræder i to tilfælde; for det første hvis der er tale om fuglearter, der er medtaget i direktivets bilag I, og for det andet hvis der er tale om yngle-, fjerskifte, overvintrings- eller rasteområder for regelmæssigt tilbagevendende trækfugle.

Forpligtelsen må i lyset af EF-Domstolens praksis forstås sådan, at der ikke kun er tale om en pligt til at etablere fuglebeskyttelsesområder, men at der også skal tilvejebringes en effektiv beskyttelse af disse. En sådan forpligtelse kan også læses af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Som det ligeledes fremgår af Kommissionens dokument "Managing Natura 2000 sites", skal staten efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sikre, at der ved etableringen af fuglebeskyttelsesområdet tilvejebringes et effektivt resultat, og staten er i den forbindelse forpligtet til at sørge for at undgå forringelse af levestederne eller forstyrrelse af de arter, for



hvilke området er udpeget. Staten skal i den forbindelse træffe alle nødvendige forholdsregler. Kommissionen påpeger udtrykkeligt, at statens ansvar også kan bestå i at forhindre forstyrrelser som følge af tidligere aktiviteter, for eksempel giftudslip m.v.

Kommissionens konklusioner om statens generelle handlepligt er i overensstemmelse med domspraksis på området, navnlig EF-Domstolens dom i sagen C-374/98, som er nævnt ovenfor.

Det kan derfor ikke antages, at statens ansvar er begrænset til at vedrøre nuværende udledninger, men staten kan efter omstændighederne være nødsaget til at foretage en oprydning af giftstoffer, der udgør en trussel for et fuglebeskyttelsesområde.

Det er dog ikke en hvilken som helst påvirkning, der udløser en handlepligt fra staten. Efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er det en forudsætning, at forringelsen eller forstyrrelsen har *betydelige* konsekvenser.

Tilsvarende er det min opfattelse, at statens forpligtelser til at foretage afværgeforanstaltninger efter fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet ikke kan udstrækkes til mere end det, der er nødvendigt for at sikre fuglelivet i fuglebeskyttelsesområdet, og der kan derfor ikke af disse direktiver udledes en generel pligt til at fjerne forureningen - kun til at forhindre dens påvirkning af det beskyttede område.

Spørgsmålet om, hvorvidt staten efter direktiverne vil være forpligtet til at afværge forureningsudbredelsen fra depotet ved Høfde 42, vil derfor være afhængig af, om der er risiko for forurening, forringelse eller for-



styrrelse af det pågældende område med betydelige konsekvenser for fuglelivet.

I bedømmelsen af, om dette skulle være tilfældet, må det selvfølgelig erindres, at der allerede eksisterede en vis forurening på det tidspunkt, hvor fuglebeskyttelsesområdet blev udpeget. Hvis denne aktivitet eller forurening ikke forværres, vil der ikke være grundlag for at gribe ind. Forpligtelsen aktiveres først, hvis det måtte vise sig at der på grund af en fornyet eller forøget udsivning opstår en konkret trussel for området.

Som oplyst af Danmarks Miljøundersøgelser er der ikke på nuværende tidspunkt konstateret forgiftning i fuglebestanden, men det er ikke ganske klart, hvor tidssvarende Danmarks Miljøundersøgelses oplysninger er, og hvilken indvirkning det senest konstaterede udslip har haft på fuglebestandens levevilkår.

Jeg har ikke det fornødne grundlag for at bedømme disse spørgsmål, men det forekommer nærliggende at antage, at der påhviler staten en forpligtelse til at iværksætte de fornødne undersøgelser til belysning heraf.

Min vurdering af fuglebeskyttelses- og habitatdirektivets mulige betydning for statens handlepligt over for forureningen er i øvrigt i tråd med det, der anføres af kontorchef Veit Koester i UfR 1998 B, side 75 ff, bemærk særligt side 79 f, og Peter Pagh i UfR 1997 B, side 512 ff, bemærk særligt side 515 f. Jeg henviser i den forbindelse også til artiklerne af Veit Koester, UfR 1998 B, side 345 ff, og Peter Pagh i UfR 1998 B, side 182 ff.



## 6. Offentlige myndigheders erstatningsansvar

### 6.1 Ellen Margrethe Basses behandling af problemstillingen

I sit notat af 28. maj 2001 anfører Ellen Margrethe Basse, at der efter naboretten og den almindelige erstatningsret antages at være en vis afværgeligt for en grundejer, så der ikke fra dennes grund kan ske udsivning med skade på nabogrunden til følge.

Det er under henvisning til Højesterets praksis Ellen Margrethe Basses antagelse, at denne afværgeligt er endnu mere nærliggende, når det er staten, der optræder som ejer. Selv om Ellen Margrethe Basse med henvisning til dommen i UfR 1991, s. 674 H, fastslår, at Højesteret afviste at fastsætte ansvar for forurening på objektivet grundlag, anfører hun, at situationen må være anderledes, når der er tale om en særlig risikabel virksomhed på en af staten ejet ejendom.

Ellen Margrethe Basse konkluderer herefter, at staten som medansvarlig for deponeringen af kemikalier på arealerne, der ejes af staten, må være den, der er nærmest til at sikre, at der ikke sker udsivninger fra arealet, evt. ud fra en passivitetsbetragtning.

For så vidt angår forældelsesreglerne anfører Ellen Margrethe Basse, at disse ikke skulle finde anvendelse for så vidt angår statens forpligtelse til at undersøge og afværge forurening.

Ellen Margrethe Basse sondrer ikke mellem et erstatningsansvar som grundejer og et erstatningsansvar som forurener. En sådan sondring er nødvendig, idet ansvarsgrundlaget, som jeg vil gøre rede for, er forskelligt i de to situationer.



## 6.2 Retstilstanden

Efter dansk ret er grundejere ikke på objektivt grundlag forpligtet til at foretage hverken undersøgelser eller forureningsafhjælpende foranstaltninger på grunden. Dette blev fastslået ved Højesterets dom i UfR 1991, s. 674. I den sag var en virksomhed (Rockwool) af miljømyndighederne blevet pålagt at afholde udgifterne til oprensning af grunden for en forurening, der var sket før virksomhedens overtagelse af grunden. Højesteret fandt ikke, at der i det tilfælde var fornøden hjemmel til at pålægge virksomheden at afholde udgifterne.

Højesterets klare afvisning af, at der gælder et objektivt ansvar, udtrykkes ligeledes i dommen UfR 1998, s. 549 H, hvor der ikke fandtes hjemmel til at påbyde en parcellusejer at iværksætte afværgeforanstaltninger i anledning af, at der var løbet olie ud fra den på ejendommen nedgravede olietank. Højesteret udtalte følgende:

*"Der er hverken efter bestemmelserne i den dagældende miljøbeskyttelseslov eller olietankbekendtgørelsen hjemmel til at pålægge en grund- eller installationsejer at betale udgifterne til oprydning efter en forurening, der ikke skyldes den pågældendes fejl eller forsømmelser, jf. Højesterets dom af 18. juni 1991 (UfR 1991, s. 674) og 31. marts 1995 (UfR 1995, s. 505). Appellanten har derfor ikke været berettiget til at kræve, at indstævntes forsikringstager for egen regning iværksatte afværgepumpning og observationsboringer."*

Der er efter min opfattelse ikke belæg for at antage, at domstolene vil bedømme situationen anderledes, såfremt en grund ejes af en offentlig myndighed, og Ellen Margrethe Basses opfattelse af dette spørgsmål savner juridisk grundlag. Dommen i UfR 1990, s. 254 H, som omhandlede en kommunes ansvar for levering af en forkert type slam til et dambrug med økonomisk skade til følge - og som ikke vedrører erstatningsansvar som grundejer, men som forurener - kan ikke forstås sådan,



at kommunen var ansvarlig, allerede fordi der var tale om en offentlig myndighed. Dette forhold synes faktisk slet ikke at have spillet ind i Vestre Landsrets eller Højesterets bedømmelse af sagen. Afgørende var det derimod, at kommunen havde udvist en sådan forsømmelse, at den efter dansk rets almindelige erstatningsregler var ansvarlig for den skade, der var overgået dambruget.

Det er min opfattelse, at det offentliges ansvar som grundejer må bedømmes efter de samme ansvarsstandarder, som gælder for andre grundejere. Dette følger også af dommen i UfR 1995, s. 505 H, som vedrørte Forsvarsministeriets ansvar for ikke at orientere en forpagter af en landbrugsejendom om en olieledning, der efter beskadigelse i forbindelse med grubning af jorden forvoldte forurening. I denne dom fastslog Højesteret, at der ikke var belæg for at pålægge Forsvarsministeriet som ejer af olieledningen erstatningsansvar på objektivet grundlag.

Statens ansvar som forurener skal, som det fremgår af den nævnte dom i UfR 1990, s. 254 H, ligeledes behandles ud fra dansk rets almindelige erstatningsregler. Det er i den forbindelse navnlig en forudsætning, at staten ved oplagringen af depotet eller efterfølgende har handlet ansvarspådragende.

Domspraksis er på dette område fortrinsvis begrænset til at vedrøre tilfælde, hvor forureningen er etableret ulovligt. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Højesterets dom i UfR 1999, s. 2020 H, hvor en havn, der havde udlejet en grund til et olieselskab, fik medhold i, at olieselskabet skulle friholde havnen for udgifter til oprensning af ulovlig olieforurening.



I sagen UfR 1994, s. 659 V, som drejede sig om, hvorvidt en industri-virksomhed var erstatningsansvarlig for udgifter til oprydning efter kemikaliedepotaffald, fastslog Vestre Landsret imidlertid, at der ikke var udvist noget forhold, som kunne begrunde en erstatningspligt. Landsretten lagde bl.a. vægt på, at deponeringen i overensstemmelse med de dagældende regler var godkendt af den daværende sognerådsformand, at de kommunale myndigheder gennem alle årene havde haft kendskab til depotet, og at nedgravning af kemikalieaffald var en bortskaffelsesmetode, som man traditionelt set havde anvendt.

### 6.3 Min vurdering

Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt staten har pådraget sig en erstatningspligt for forureningen, synes at være af hypotetisk karakter, idet en erstatningspligt forudsætter, at en fysisk eller juridisk person har lidt et tab som følge af en ansvarspådragende handling. Der er i den konkrete sag ingen oplysninger, der indikerer, at dette skulle være - eller kunne tænkes at blive - tilfældet. Der er derfor ingen aktuel bærer af et erstatningskrav.

Dertil kommer det forhold, at forureningsudbredelse i den foreliggende sag synes at ske til søterritoriet, som også er statens anliggende.

Det forhold, at Ringkjøbing amt skulle vælge at iværksætte en oprydning af grunden efter jordforureningslovens § 17, stk. 1, medfører næppe i sig selv, at amtet bliver bærer af et erstatningskrav for de udgifter, som er forbundet med oprydningen. Jeg lægger her vægt på, at udgifterne til oprydningen må forventes fortrinsvis at blive dækket af det beløb, der specifikt er afsat i de årlige bloktilskud til denne indsats, og at amtet derfor ikke lider et økonomisk tab ved oprydningsarbejdet.



I lyset af det under afsnit 6.2 anførte er der endvidere efter min opfattelse ikke grundlag for at antage, at staten som grundejer ville være erstatningsansvarlig på et objektivt grundlag for en eventuel skade, der som følge af den konstaterede forurening måtte overgå tredjemands ejendom.

At det forhold, at grunden ejes af staten, i sig selv skulle kunne medføre, at staten er erstatningsansvarlig, savner juridisk grundlag og ville indebære en markant ændring af den gængse juridiske opfattelse af offentlige myndigheders erstatningsansvar.

Som anført af Ellen Margrethe Basse var det imidlertid ved Vestre Landsrets dom af 4. juni 1987 i Cheminova-sagen en medvirkende omstændighed til frifindelsen af Cheminova, at staten havde godkendt etableringen og bibeholdelsen af depotet, og at staten også havde delta-get aktivt i deponeringen.

Hvis det viser sig, at den nu konstaterede forurening medfører skade på tredjemands ejendom, hvilket som anført forekommer hypotetisk, kan de samme forhold muligvis føre til, at staten ville blive anset som erstatningsansvarlig ud fra dansk rets almindelige erstatningsregler. Men på dette punkt vil jeg dog henvise til Vestre Landsrets dom i UfR 1994, side 659. Dommen drejede sig om industrivirksomheden Gram, der blev frifundet for ansvar, selv om virksomheden gennem en meget betydelig årrække frem til 1972 havde benyttet en grusgrav til bortskaffelse af kemikalieaffald. Landsretten lagde netop vægt på, at bortskaffelsesmetoden bl.a. i de almindelige bemærkninger til forslaget til lov om kemikalieaffaldsdepoter og senere forslaget til lov om affaldsdepoter er omtalt som anvendt siden slutningen af 2. Verdenskrig og i nogle tilfælde





anbefalet af myndighederne som en hensigtsmæssig bortskaffelsesmetode af kemikalieaffald. Der er med andre ord tale om en bortskaffelsesmetode, som efter tidens viden har været betragtet som forsvarlig, hvorfor der allerede af den grund ikke er grundlag for et ansvar efter dansk rets almindelige erstatningsregler.

Da det i den foreliggende sag etablerede kemikalieaffaldsdepot er etableret så langt tilbage som før 1961, er der næppe grundlag for en antagelse om, at der fra statens side er udvist ansvarspådragende adfærd i forbindelse med deponeringen.

Da retspraksis på området er begrænset, er det dog vanskeligt at udtale sig sikkert om retsstillingen på det foreliggende grundlag.

#### 6.4 Forældelse

Erstatningskrav for en skade, som allerede måtte være overgået tredjemandes ejendom, forældes efter de almindelige regler herom. Jeg er ikke enig med Ellen Margrethe Basse i, at forældelsesreglerne ikke skulle finde anvendelse.

Der gælder således en 20-årig forældelsesfrist på alle formuefordringer efter DL 5-14-4. Denne frist er absolut, når det drejer sig om skader på ejendom. Efter § 1, nr. 5, i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer gælder der endvidere en forældelsesfrist på 5 år for erstatningskrav. Denne frist løber fra det tidspunkt, hvor kravet kunne gøres gældende.

Det er i dommen gengivet i UfR 1992, s. 575 fastslået af Højesteret, at den 20-årige forældelsesfrist i DL 5-14-4 - eller principperne i denne -



også gælder i en situation, hvor der sker oprydning af et affaldsdepot, selv om der ikke i sig selv er tale om en formueretlig fordring. I den konkrete sag havde Cheminova deponeret affald fra 1944 til 1953 eller 1954. Højesteret fastslog, at Cheminova herved havde handlet ansvars-pådragende, men fandt at kommunens erstatningskrav for oprydning til afværgelse af miljøforurening var forældet, idet krav om foretagelse af afhjælpnings- eller afværgeforanstaltninger eller om betaling af udgifterne hertil kunne være fremsat af myndighederne på tidspunktet for deponeringen af kemikalieaffaldet.

Om denne dom vil kunne anvendes af staten som støtte for, at statens erstatningsansvar tilsvarende forældes efter 20 år, synes tvivlsomt i en situation, hvor forureningen først finder sted efterfølgende som følge af udsivning. Det må her påpeges, at Højesteret netop lagde vægt på myndighedens muligheder for straks at kræve affaldet bortskaffet, en mulighed som en borger, der rammes af forureningen, ikke har.

Det må derfor formentlig konkluderes, at såfremt der på nuværende tidspunkt sker udsivning, som medfører en skade på tredjemands ejendom, vil et erstatningskrav i den anledning næppe være forældet.

## **7. Miljøbeskyttelseslovens og jordforureningslovens tilsynsregler**

### **7.1 Ellen Margrethe Basses behandling af problemstillingen**

I sit notat anfører Ellen Margrethe Basse under pkt. 3.4., at det efter miljøbeskyttelseslovens § 65 normalt er kommunalbestyrelserne, der fører tilsyn med, at lovens regler overholdes.

Det er Ellen Margrethe Basses opfattelse, at amtet efter § 66, stk. 1, har det generelle tilsyn med miljøkvaliteten, men at denne opgave ikke in-



debærer indgrebsbeføjelser. Det tilfælde, hvor amtet har indgrebsbeføjelser, er i § 66, stk. 2 og 3, begrænset til følgende situationer:

1. Hvor der er godkendelseskompetence hos amtsrådet,
2. tilsyn med deponeringer i råstofgrave og tidligere råstofgrave,
3. sager som oversendes af kommunalbestyrelsen vedrørende overtrædelse af afgørelse truffet af amtet, og
4. forureninger eller risiko for forureninger, der er en følge af tidligere virksomhedsdrift, som amtsrådet har tilsyn med.

Herefter konkluderer Ellen Margrethe Basse, at Ringkjøbing Amt ikke har kompetence til at gribe ind overfor forureningen.

Ellen Margrethe Basse anfører derimod, at Thyborøn-Harboøre Kommune efter miljøbeskyttelseslovens §§ 69-70, jf. §§ 43 og 72, har kompetence til at udføre undersøgelses- og retableringsarbejde, dvs. fjernelse af forurenede sand/affald for den ansvarliges regning. Ellen Margrethe Basse antager, at den ansvarlige er den, der kan betragtes som rette adressat for det påbud eller forbud, som selvhjælpshandlingen sikrer realiseret, og at det må forventes, at de retssikkerhedsbetragtninger, som har præget retspraksis, ikke vil have samme tyngde, når adressaten er Den Danske Stat, der ejer depotet, som når adressaten er en boligejer.

Jeg må forstå dette således, at det er Ellen Margrethe Basses opfattelse, at Thyborøn-Harboøre Kommune i den konkrete sag har kompetence til at påbyde staten at fjerne forureningen eller foranledige forureningen fjernet på statens regning.



## 7.2. Det retlige grundlag

Af miljøbeskyttelseslovens § 2 fremgår, at loven bl.a. omfatter al virksomhed, som gennem udsendelse af faste, flydende eller luftformige stoffer, gennem udsendelse af mikroorganismer, der kan være til skade for miljø og sundhed, eller ved frembringelse af affald kan medføre forurening af luft, vand, jord og undergrund.

Af § 19 fremgår, at stoffer, produkter og materialer, der kan forurene grundvand, jord og undergrund, ikke uden tilladelse må nedgraves i jorden, udledes eller oplægges på jorden eller afledes til undergrunden.

Efter § 27 må stoffer, der kan forurene vandet, ikke tilføres vandløb, søer eller havet, ligesom sådanne stoffer ikke må oplægges således, at der er fare for, at vandet forurenes.

I henhold til § 43 er enhver, der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.

Af miljøbeskyttelseslovens §§ 65 og 66 fremgår følgende:

*"§ 65. Kommunalbestyrelsen fører generelt tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes.*

*Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fører endvidere tilsyn med, at*

- 1) påbud og forbud efterkommes,*
  - 2) vilkår fastsat i forbindelse med godkendelser og tilladelser overholdes,*
- og at*

- 3) miljøkrav fastsat i en aftale efter § 10, stk. 2, overholdes.*

*Stk. 3. Kommunalbestyrelsen er endvidere tilsynsmyndighed, jf. §§ 68-70, i sager om forureninger eller ved risiko for forureninger, der er en følge af ophørt virksomhed, jf. dog § 66, stk. 3.*

*Stk. 4. Kommunalbestyrelsen videregiver sager om overtrædelse af afgørelser, jf. stk. 2, som amtsrådet har truffet, til amtsrådet. Amtsrådet*



*træffer i så fald afgørelse i sagen i overensstemmelse med lovens øvrige bestemmelser.*

*Stk. 5. Kommunalbestyrelsen fører uanset § 66 tilsyn med virksomheder, der drives af amtsrådet.*

*§ 66. Amtsrådet fører tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne.*

*Stk. 2. Amtsrådet fører tilsyn som nævnt i § 65, stk. 1 og 2, med bestående listevirksomheder, herunder med disses direkte udledninger af spildevand til vandløb, søer eller havet, hvis godkendelseskompetencen efter regler om godkendelse af listevirksomheder, jf. § 35, er henlagt til amtsrådet. Amtsrådet fører tillige tilsyn med deponeringer i råstofgrave og tidligere råstofgrave.*

*Stk. 3. Amtsrådet er endvidere tilsynsmyndighed, jf. §§ 68-70, i sager omfattet af § 65, stk. 4, samt ved forureninger eller risiko for forureninger, der er en følge af tidligere virksomhedsdrift, som amtsrådet havde tilsyn med.*

*Stk. 4. Amtsrådet fører tilsyn med virksomheder, der drives af kommunalbestyrelsen."*

Miljøbeskyttelsesloven § 68 har følgende ordlyd:

*"§ 68. Tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning."*

I de i § 68 nævnte situationer kan tilsynsmyndigheden påbyde det ulovlige forhold bragt til ophør i henhold til betingelserne i §§ 69 og 70.

Af § 17 i lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurenede jord fremgår, at amtsrådet udfører undersøgelsesprojekter vedrørende jordforurening på kortlagte arealer og udarbejder forslag til projekter til afværgeforanstaltninger, herunder oprydninger, og udfører dem.

Jordforureningslovens § 40 har endvidere følgende ordlyd:

*"§ 40. Miljømyndigheden, jf. § 39, kan påbyde en forurener, jf. § 41, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., og nr. 2, at give de oplysninger, som har betydning for vurderingen af afljælpende eller forebyggende foranstaltninger vedrørende en eventuel forurening.*



*Forureneren kan herunder påbydes at*

*1) foretage prøveudtagning, analyser og måling af stoffer og lign. med henblik på at klarlægge årsagerne til eller virkningerne af en stedfunden forurening samt forureningens art og omfang og*

*2) klarlægge, hvordan følgerne af forurening afljælpes eller forebygges.*

*Stk. 2. Påbud efter stk. 1 kan meddeles, uanset hvornår en mulig forurening er sket, dog ikke, hvis den mulige udledning fra en forureners virksomhed eller anlæg er ophørt før den 1. januar 1992. Påbud efter stk. 1 kan endvidere meddeles, uanset hvordan en mulig forurening er sket, jf. dog § 41, stk. 3, nr. 2."*

Om miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde er der i forarbejderne til den tidligere gældende lov nr. 372 om miljøbeskyttelse af 13. juni 1973 i bemærkningerne under "oversigt over lovforslagets hovedprincipper" (Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 3872) anført følgende:

"...

*Formålet med forslaget er at tilvejebringe et egnet grundlag for den fremtidige indsats mod forurening og miljøforringelse. ...*

*Lovforslaget har i øvrigt karakter af en rammelov, der dels fastslår en fælles målsætning for den fremtidige indsats mod forurening og miljøforringelse, dels giver myndighederne mulighed for gennem konkrete afgørelser henholdsvis regelfastsættelse at søge denne målsætning opfyldt i takt med den almindelige samfundsudvikling.*

*I overensstemmelse hermed foreslås indført en godkendelsesordning, jf. bestemmelserne i lovforslagets kapitel 5, således at virksomheder, der er optaget på den som bilag til lovforslaget optagne liste, efter lovens ikrafttræden ikke må påbegyndes, udvides eller ændres, forinden godkendelse hertil er meddelt af vedkommende myndighed. Efter forslagens § 36 vil ministeren endvidere kunne bestemme, at også eksisterende virksomheder af den kategori, der er optaget på listen, inden en nærmere frist skal underkastes en sådan godkendelsesbehandling.*

...

*Ved lovforslaget tilstræbes endelig at skabe grundlag for en indgående kortlægning af forureningsforholdene, og i fortsættelse heraf udarbejdelse af planer vedrørende miljøbeskyttelsen.*



...

*Det er ved lovforslagets planlægningsbestemmelser alene tilsigtet at tilvejebringe de nødvendige planlægningsmæssige forudsætninger for miljøbeskyttelsen. Det har ikke herved været hensigten at foregribe en eventuel behandling af problemerne i forbindelse med en kommende reform af det lovmæssige grundlag for den fysiske planlægning.*

..."

Af bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 27 (tidligere § 17) fremgår, (sp. 3956 f) at denne bestemmelse fortrinsvis tog sigte mod udledning af spildevand, hvor der efter en konkret prøvelse kunne meddeles tilladelse til udledning til vandløb, søer eller havet.

Af forarbejderne til den nugældende miljøbeskyttelseslov, lov nr. 358 af 6. juni 1991 (Folketingstidende 1990-91, Tillæg A, spalte 1513) fremgår, at formålet med fremsættelsen af lovforslaget bl.a. var at styrke miljø- og naturhensynenes varetagelse og at forstærke arbejdet med at forebygge miljø- og naturproblemernes opståen. I bemærkningerne henvises til den tidligere miljølovgivning, hvorefter fast affald eller restprodukter fra en virksomheds produktion ikke blev opfattet som en del af virksomhedens forurening, når disse restprodukter blev ført bort fra virksomheden til deponering eller forbrænding. Lovforslaget betegner dette som en vilkårlig og uhensigtsmæssig afgrænsning, idet der bestod en mulighed for at "flytte" forureningen fra luftforurening til vandforurening ved at vaske røggassen, fra luftforurening til fast affald ved at filtrere røggassen, og fra vandforurening til fast affald ved at deponere slam fra et spildevandsanlæg. En sådan flytning af belastning fra luft til vand eller jord eller omvendt var ikke en miljømæssigt tilfredsstillende løsning på lang sigt.

Herefter anføres det (spalte 1516):



"...

*Ganske vist kan man afbøde lokale belastninger ved at flytte forureningen fra en form til en anden, eller fra et sted til et andet. Men på længere sigt og set i et helhedsperspektiv kan sådanne løsninger kun ses som midlertidige nødløsninger. Ud fra Brundtlandkommissionens anbefalinger om en bæredygtig udvikling er det nødvendigt at sætte ind med forebyggende indsatser, som ud fra et helhedsperspektiv søger at begrænse energi- og ressourceanvendelsen mest muligt.*

*Forureningsbegrebet må bygge på en vurdering af hele det kredsløb, som stoffer, produkter og materialer gennemløber fra udvinding, oparbejdning, behandling, montering, til forbrug og bortskaffelse ved deponering og forbrænding. Derfor må også frembringelsen af fast affald og restprodukter på en virksomhed anskues som en del af virksomhedens forurening.*

*Ud fra samme kredsløbsbetragtning må også de varer og produkter, som tilføres miljøet i senere led: under forbrug, eller ved bortskaffelsen som affald, inddrages under den miljømæssige helhedsvurdering.*

....

*Princippet om renere teknologi indebærer, at man i videst mulige omfang søger at hindre, at forurening opstår, ikke alene i den primære produktionsproces, men også i senere led i vare- og materialekredsløbet. Vægten lægges således på den forebyggende indsats til begrænsning af forurening, snarere end på den afljælpende indsats i form af rensning og destruktion af forurenende stoffer, produkter og materialer.*

....

*Lovforslaget indeholder en række bestemmelser, som tænkes anvendt til gennemførelsen af en sådan forebyggende miljøindsats baseret på princippet om renere teknologi*

..."

Af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (spalte 1529ff) fremgår:



"Til kapitel 1.

Ligesom den gældende lovs 1. kapitel indeholder dette kapitel en række almindelige bestemmelser om lovens formål og beskyttelsesinteresser, hvilke påvirkninger af miljøet der er omfattet, samt om pligter for den, der er ansvarlig for de forhold, der kan give anledning til forurening.

Disse hovedprincipper for lovens administration er dog både blevet ændret og udvidet, dels fordi lovforslaget er en sammenskrivning af flere lovforslag og dels for at understrege, at lovforslaget lægger op til en mere forebyggende helhedsorienteret miljøindsats i overensstemmelse med bl.a. "Brundtland-rapporten" og regeringens "Handlingsplan for miljø og udvikling".

Den hidtidige miljøbeskyttelseslov har i vidt omfang bygget på en indsats mod forurening fra enkeltkilder gennem rensningsforanstaltninger. I kapitlet understreges det, at vægten først og fremmest bør lægges på at forebygge problemernes opståen og sikre en bæredygtig udvikling ved at anvende renere teknologi og ved at regulere hele det kredsløb af materialer og produkter, som gennemstrømmer vores samfund. Disse principper lå også bag den nyligt vedtagne lov om kemiske stoffer og produkter.

Til § 1.

Bestemmelsen i stk. 1 angiver, at en sikring af menneskenes levevilkår og de økologiske kredsløb gør det nødvendigt, at areal- og naturressourcerne udnyttes som led i en bæredygtig udvikling. Bestemmelsen bygger således på den voksende erkendelse af, at miljøproblemerne ikke blot er lokale og veldefinerede, men at de tværtimod er globale, mangfoldige og komplekse og i høj grad integreret i hele samfundsøkonomien.

Med den nye formålsbestemmelse lægges der således op til, at den fremtidige miljøpolitik tager udgangspunkt i en ændret opfattelse af vekselvirkningen mellem menneske og natur. En opfattelse, der ser det samfundsmæssige stofskifte med naturen - lige fra udvinding af råstoffer, over produktionen og forbrug til affaldsbortskaffelse - i sammenhæng.

.....

For at forebygge og begrænse spild af ressourcer, jf. nr. 3, og hermed skabe bedre grundlag for en bæredygtig udvikling, foreslås det i nr. 4, at fremme af renere teknologi skal være et formål i sig selv ved lovens administration. Renere teknologi kan defineres som ændrede produktionsprocesser, råvarer, hjælpestoffer og produkter, som mindsker ressource-



*forbruget og hindrer, at forurening opstår ikke alene i produktionsprocessen men også i senere led i vare- og produktkredsløbet."*

Indførelsen af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 43 (lovforslagets § 42) skete efter bemærkningerne til lovforslaget kapitel 6 (spalte 1559) med henblik på at lette administrationen af affaldsbortskaffelsen, og derfor blev genanvendelsesloven og olie- og kemikalieaffaldsloven ophævet og indarbejdet i miljøbeskyttelsesloven. Det anføres herefter:

"...

*Med sammenskrivningen af de tre love er der ikke foretaget væsentlige indholdsmæssige ændringer i forhold til den gældende rammelovgivning og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelser. De eksisterende bekendtgørelser efter miljøbeskyttelsesloven, genanvendelsesloven samt olie- og kemikalieaffaldsloven opretholdes således uændret.*

.....

*Retstilstanden vil herefter være følgende: miljøbeskyttelsesloven regulerer forurening fra affald, der er opstået efter den 1. oktober 1974, herunder dog også lossepladser m.v., der er taget i brug før dette tidspunkt, og som stadig er i drift. Miljøbeskyttelsesloven skal endvidere regulere forurening fra bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, der er fremkommet efter ikrafttrædelsen af henholdsvis bekendtgørelsen om olieaffald (1. november 1972) og bekendtgørelsen om kemikalieaffald (1. april 1976).*

*Forhold, der er opstået før disse tidspunkter, herunder lossepladser m.v., der er taget i brug før 1. oktober 1974, men nu nedlagt, reguleres via lov om kemikaliedepoter (depotloven).*

*Hvis det ikke med sikkerhed kan afgøres, om et givet forhold er omfattet af miljøbeskyttelsesloven eller af depotloven, er udgangspunktet, at forholdet skal behandles efter depotloven.*

Til § 42.

*Bestemmelsen i § 42 er en understregning af forureneren-betalerprincippet. Den fastslår, at enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, vand og jord, og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndig-*



*hederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger.*

..."

Ved lovforslag nr. L 180 af 20. januar 1994 blev det søgt præciseret, hvem der er rette tilsynsmyndighed. Af bemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1993-94, Tillæg A, spalte 6169), som Ellen Margrethe Basse har gengivet, fremhæver jeg følgende:

"...

*Med bestemmelsen i stk. 1 fastslås, at kommunalbestyrelsen generelt er ansvarlig myndighed, når der konstateres ulovligheder.*

.....

*For så vidt angår ulovlige deponeringer har det været praksis, at amtsrådet som tilsynsmyndighed for lossepladser også skulle håndhæve miljøloven ved ulovlige deponeringer andetsteds, dog med undtagelse af affaldshenkastning af typen "almindelig uryddelighed". Det følger af ovenstående, at denne praksis ændres, således at kommunalbestyrelsen fremover vil være rette myndighed. Eneste undtagelse vil være deponeringer i råstofgrave.*

.....

*Begrebet virksomhed skal forstås bredt som en hvilken som helst handling eller undladelse, der har medført en forurening eller en risiko herfor.*

..."

Miljø- og Energiministeren har den 29. marts 2001 afgivet følgende besvarelse af spørgsmål nr. 279 stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 6. marts 2001:

"Spørgsmål nr. 279:



*Ministeren bedes redegøre for, hvilke parter der har henholdsvis det juridiske og det moralske ansvar for at betale.*

*Svar:*

*Jeg har forelagt udvalgets spørgsmål for Miljøstyrelsen, der om det juridiske ansvar har oplyst følgende:*

*....*

*Jeg kan henholde mig til Miljøstyrelsens oplysninger. Juridisk er der ikke tvivl om at ingen, herunder heller ikke Cheninova, kan pålægges at betale udgifterne til undersøgelser og oprydninger af forureningen på Harboøre Tange. Som det fremgår af min besvarelse af spørgsmål nr. 278 (Alm. del, bilag 857) fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, er det Ringkøbing Amt, der i en sådan sag - hvor der ikke efter miljøbeskyttelsesloven/jordforureningsloven er hjemmel til at give påbud til dem der har forårsaget forureningen - må prioritere og finansiere undersøgelser og oprydninger efter jordforureningslovens kap. 3 om den offentlige undersøgelses- og afværgeindsats.*

*Principielt mener jeg, at den der forårsager forurening også har et moralsk ansvar for at betale de hermed forbundne omkostninger. Dette princip er også blevet gennemført i den nye jordforureningslov, som Folketinget vedtog i maj 1999. Herefter har virksomheder et objektivt ansvar for forureninger, der sker efter den 1. januar 2001."*

### **7.3. Min vurdering**

På baggrund af den fastlæggelse af tilsynskompetencen efter miljøbeskyttelseslovens §§ 65 og 66, som blev gennemført ved lov nr. 373 fra 1994, er jeg enig med Ellen Margrethe Basse i, at Ringkøbing Amt ikke har eller har haft tilsynskompetence over for forureningen ved affaldsdepotet ved Høfde 42, og at Ringkøbing Amt derfor ikke har handlet erstatningspådragende ved at undlade at gribe ind over for forureningen.

Amternes kompetence efter miljøbeskyttelsesloven er begrænset til de i § 66, stk. 2 og 3 udtrykkeligt nævnte tilfælde, og jeg må ud fra de af El-



len Margrethe Basse anførte synspunkter tiltræde, at ingen af de anførte kompetencebestemmelser regulerer en situation som denne.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 65 er det derfor kommunerne, og i det konkrete tilfælde Thyborøn-Harboøre Kommune, der har den generelle kompetence til at udstede påbud eller til at udføre undersøgelses- og reableringsarbejde efter miljøbeskyttelsesloven.

Jeg er imidlertid ikke enig med Ellen Margrethe Basse i, at der i den konkrete situation er mulighed for at gribe ind over for forureningen ved Høfde 42 i medfør af miljøbeskyttelsesloven.

Som det fremgår af forarbejderne til den første miljøbeskyttelseslov, tog den dagældende lov udelukkende sigte på at forhindre fremtidige udledninger. Der blev således fastsat rammer for den tilladelige fremtidige forurening, ligesom der blev indført en godkendelsesprocedure, hvorefter fremtidige emissioner forudsatte indhentelse af en tilladelse. Derimod blev der ikke tilvejebragt en hjemmel til at påbyde eksisterende forurening bortskaffet, og loven tog i det hele taget ikke sigte på at regulere oplagring eller anbringelse af restprodukter fra virksomheders produktion. Dette fremgår også af forarbejderne til 1991-loven, som netop gjorde op med den situation, at forurenende virksomheder i stedet for at udlede forureningen gennem skorstenen eller som spildevand, foretog en rensning og herefter deponerede affaldet, uden at miljøbeskyttelsesloven kunne finde anvendelse.

I miljøbeskyttelsesloven fra 1991 indførtes derfor også en regulering af bortskaffelse af affald, men som det flere steder anførtes i forarbejderne til denne, var formålet med loven at gennemføre en fremtidig renere teknologi. Loven sigter mod at hindre, at forurening opstår, og er såle-



des forebyggende. Heller ikke 1991-loven giver kompetence til at gribe ind over for eksisterende forurening, og der er ikke fastsat bestemmelser, som giver mulighed for at påbyde oprensninger af affaldsdepoter, som var etableret lovligt forud for miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden.

Dette følger også udtrykkeligt af forarbejderne til lovens kapitel 6, hvor det anføres, at miljøbeskyttelsesloven kun regulerer affald, som er opstået efter den 1. oktober 1994.

Det må på den baggrund konkluderes, at adgangen til at udstede påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 65 ff. ikke finder anvendelse i denne sag.

Til støtte for denne retsopfattelse taler også Højesterets dom i UfR 1999, s. 1600 H, hvor Dansk Shell fik medhold i, at der ikke var hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 72 til at udstede påbud om at undersøge udbredelsen af en forurening, som havde fundet sted før lovens ikrafttræden den 1. januar 1992. Højesterets flertal lagde vægt på, at den tidligere miljøbeskyttelseslov ikke indeholdt en sådan hjemmel, og at formålet med 1991-loven snarere er at få standset en igangværende forureningskilde end at undersøge en afsluttet forurening.

Heller ikke jordforureningsloven regulerer denne sag, idet der efter denne lovs § 40 ikke kan udstedes påbud vedrørende forhold, der er afsluttet før den 1. januar 1992.

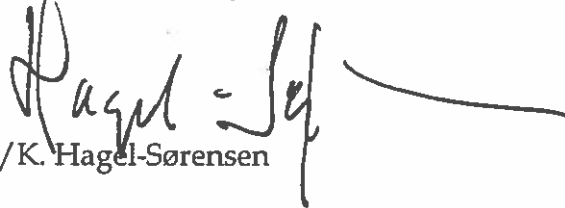
En forurening, der som i nærværende situation er etableret før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden og under omstændigheder, hvor der ikke kan peges på en ansvarlig efter dansk rets almindelige erstatningsregler, kan ikke med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, jordforureningsloven

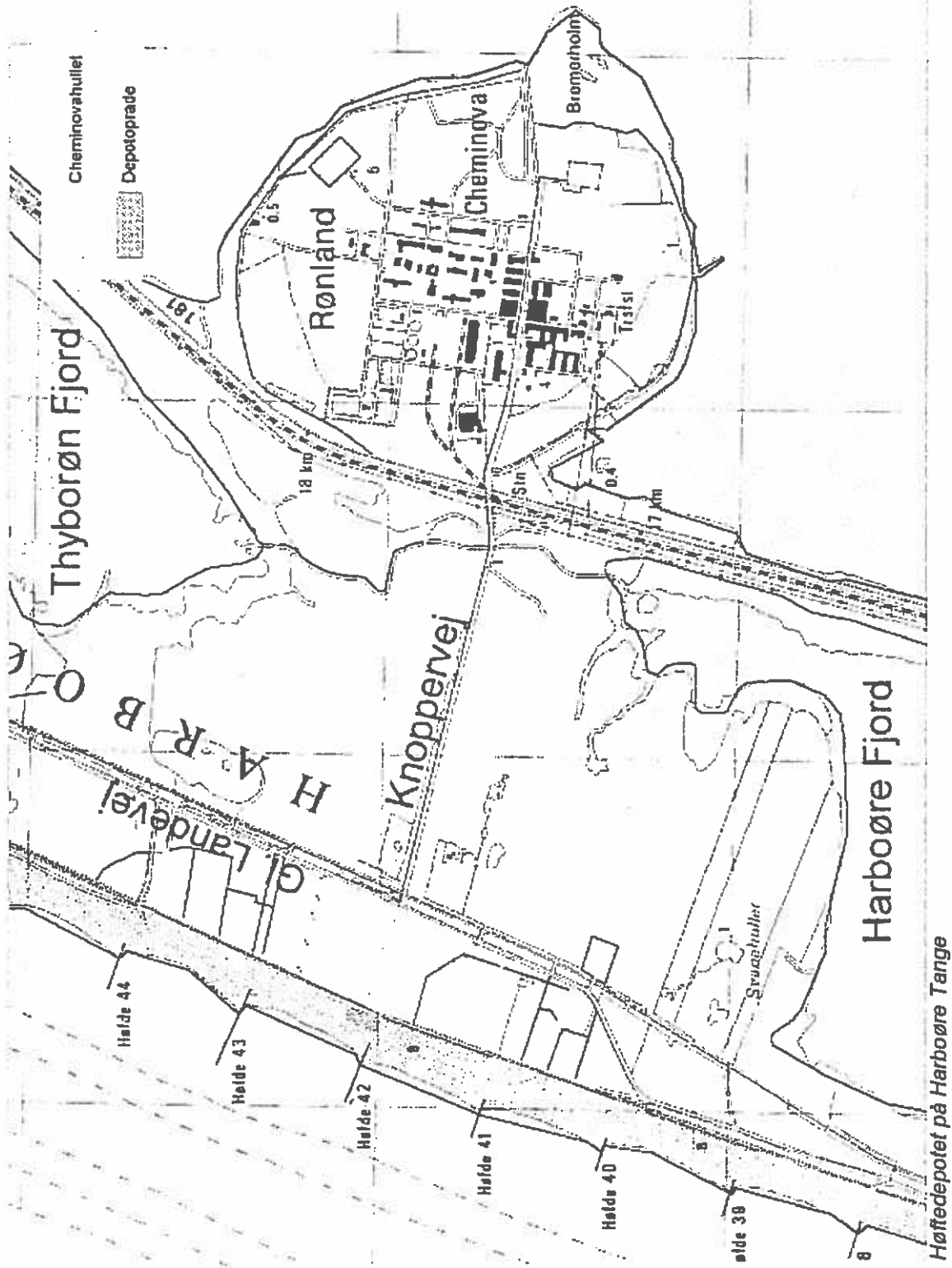


eller på andet grundlag bortset fra det i afsnit 4 anførte påbydes  
bortskaffet.

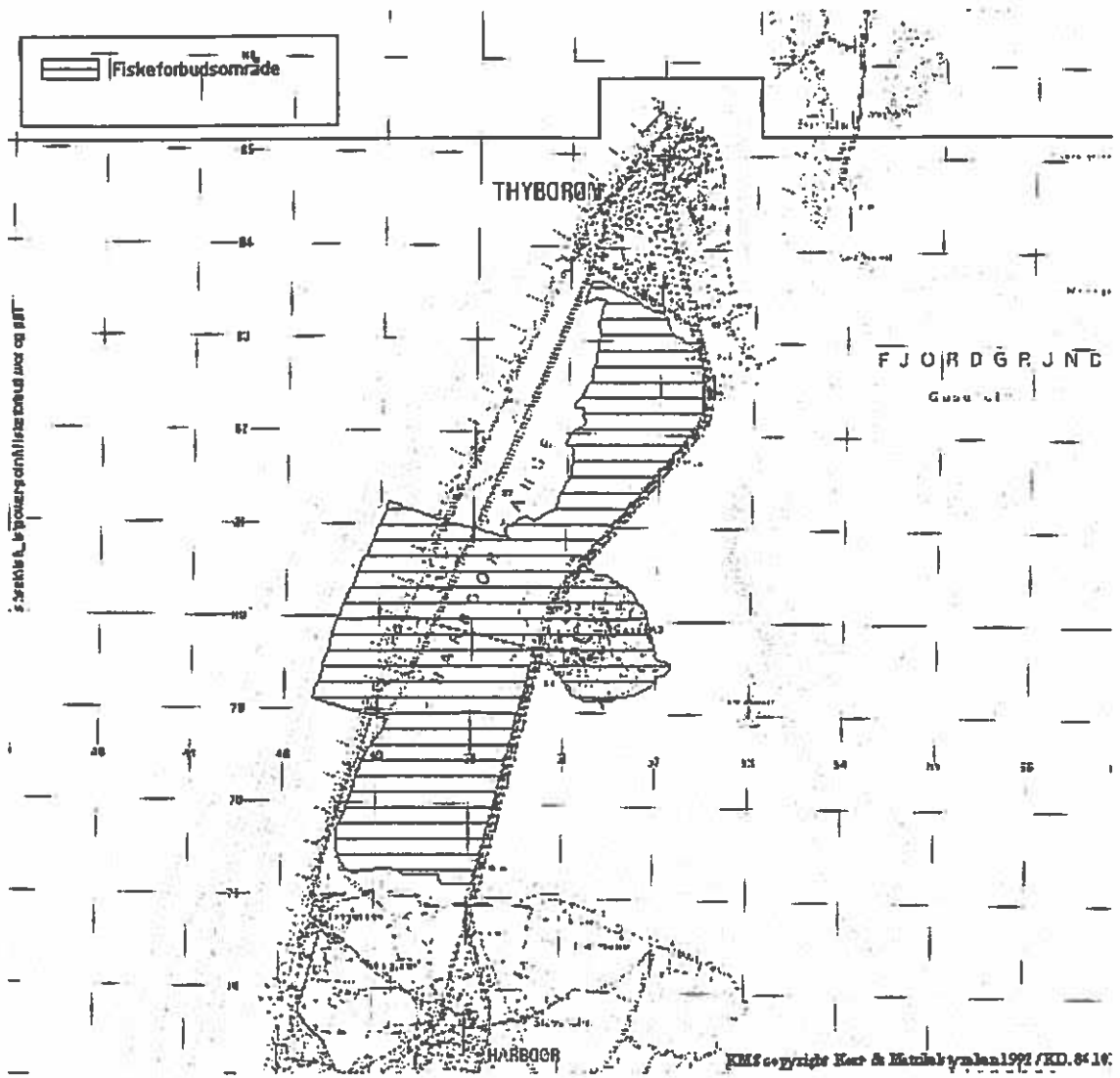
København, den 12. november 2001

Kammeradvokaten

  
v/K. Hagel-Sørensen

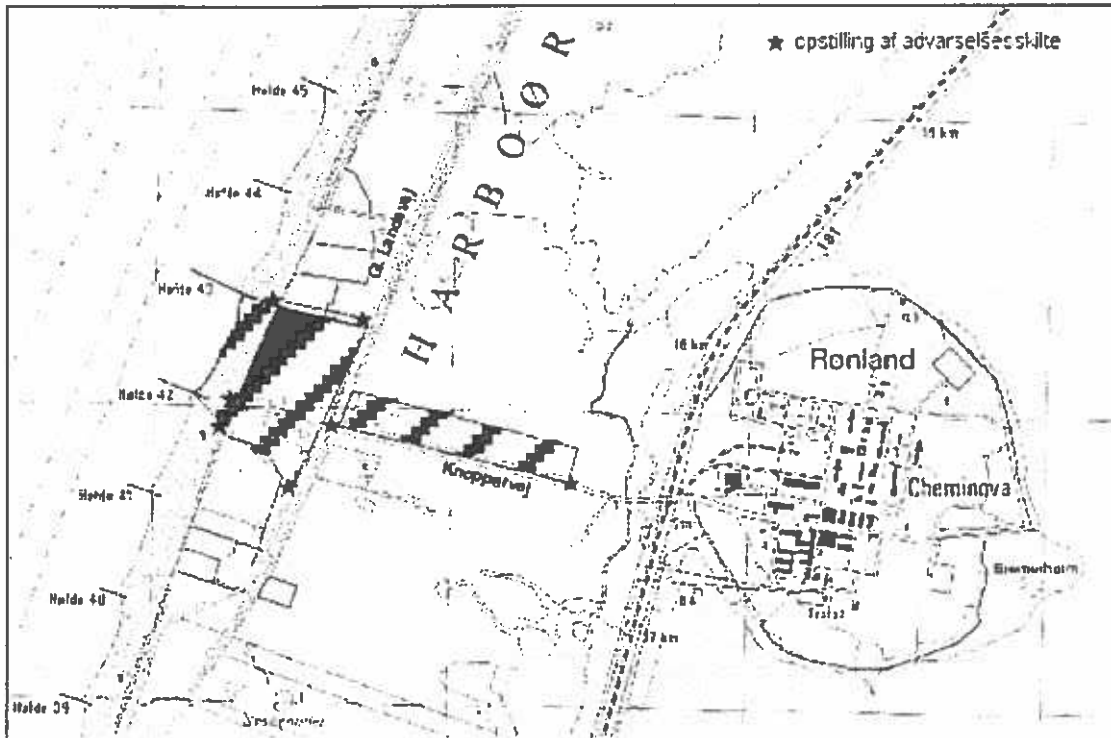






For at forhindre ulykker som følge af forureningen i området, har Ringkjøbing Amt besluttet at opsætte advarselsskilte i området. Skiltene er d.d.(8. maj 2001) under fremstilling, og de vil snarest blive opsat.

Nedenfor kan du se, hvor skiltene vil blive sat op, og hvordan de ser ud. Skiltene er tekstet på både tysk og dansk.



# ADVARSEL

## Forurennet område

På grund af forurening fra det tidligere kemikalieaffaldsdepot ved høfde 42 frarådes ophold på stranden mellem høfde 42 og 43. Ophold på de engarealer, som er skravet på kortet, frarådes også.

Der er badeforbud mellem høfderne 39 og 45.

Ringkjøbing Amt overvåger og udfører afværge af forureningen i området.

# ACHTUNG

## Umweltverschmutztes Gebiet

Auf Grund der Umweltverschmutzung von einer früheren Chemieabfalldéponie bei der Bühne 42 wird der Aufenthalt am Strand zwischen den Bühnen 42 und 43 abgeraten.

Ebenfalls wird der Aufenthalt auf dem beschilderten Wiesengebiet abgeraten.

Baden zwischen den Bühnen 39 und 45 ist verboten.

Ringkjøbing Amt überwacht und führt im Gebiet Entsorgungsmassnahmen aus.



Ringkjøbing Amt  
 Teknik- og miljøområdet  
 www.ringamt.dk  
 Tlf. 96 75 36 32

www.ringamt.dk



<input type="button" value="Gentegn kort"/>	<input type="text" value="2.0"/> Km	<input checked="" type="radio"/> Zoom Ind <input type="radio"/> Zoom Ud <input type="radio"/> Nyt centrum <input type="radio"/> Information
<b>Korttemaer</b>		
<input type="checkbox"/> Aftaleområder ved kirker		
<input type="checkbox"/> Beskyttede diger		
<input type="checkbox"/> Blokkort		
<input type="checkbox"/> Blokkort + bloknummer		
<input type="checkbox"/> Bygge-/beskyttelseslinier		
<input type="checkbox"/> Fortidsminder		
<input type="checkbox"/> Fredningsinteresser		
<input checked="" type="checkbox"/> Int. naturbeskyttelsesområder		
<input type="checkbox"/> Matrikelgrænser		
<input type="checkbox"/> Mulige vådområder (VMP II)		
<input type="checkbox"/> Naturbeskyttelsesomr. (§3)		
<input type="checkbox"/> Okkerforekomster		
<input type="checkbox"/> Drikkevandsinteresser (OSD)		
<input type="checkbox"/> Plangrænser		
<input type="checkbox"/> SFL områder		
<input type="checkbox"/> SFL - 20 meter randzoner		
<input type="checkbox"/> Skovrejsningsområder		
<input type="button" value="Gentegn kort"/>		<small>Copyright haves</small>
Vælg grundkort (0 - 4 km) : <input type="radio"/> Luftfoto <input checked="" type="radio"/> Almindelige kort		

### Tegnforklaring til kortbilledet



Internationale naturbeskyttelsesområder

### Brugsvejledning :

klik på de temaer på listen du ønsker at se, og tryk på "Gentegn kort" (det anbefales kun at vælge et, eller få temaer af gangen, da det ellers kan være svært at overskue billedet).

### Kortværktøjerne:

**Zoom Ind:** et kortudsnit omkring det valgte punkt vises, forstørret 2 gange.

**Zoom Ud:** det viste kort formindskes 2 gange



<p>Gentegn kort <input type="text" value="4.0"/> Km</p>	<p> <input type="radio"/> Zoom Ind                  <input checked="" type="radio"/> Zoom Ud                  <input type="radio"/> Nyt centrum                  <input type="radio"/> Information             </p>
<p><b>Korttemaer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Aftaleområder ved kirker <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Beskyttede diger <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Blokkort <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Blokkort + blokknummer <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Bygge-/beskyttelseslinier <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Fortidsminder <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Fredningsinteresser <span style="float: right;">i</span></li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Int. naturbeskyttelsesområder <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Matrikelgrænser <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Mulige vådområder (VMP II) <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Naturbeskyttelsesomr. (§3) <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Okkerforekomster <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Drikkevandsinteresser (OSD) <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Plangrænser <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> SFL områder <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> SFL - 20 meter randzoner <span style="float: right;">i</span></li> <li><input type="checkbox"/> Skovrejsningsområder <span style="float: right;">i</span></li> </ul> <p>Gentegn kort</p>	<p style="font-size: small; margin-top: 5px;">Copyright haves</p> <p>Vælg grundkort (0 - 4 km) : <input type="radio"/> Luffoto <input checked="" type="radio"/> Almindelige kort</p>

Tegnforklaring til kortbilledet	
	Internationale naturbeskyttelsesområder

**Brugsvejledning :**

klik på de temaer på listen du ønsker at se, og tryk på "Gentegn kort" (det anbefales kun at vælge et, eller få temaer af gangen, da det ellers kan være svært at overskue billedet).

**Kortværktøjerne:**

**Zoom Ind:** et kortudsnit omkring det valgte punkt vises, forstørret 2 gange.

**Zoom Ud:** det viste kort formindskes 2 gange

# Harboør Tange

## Områdebeskrivelse

På selve Harboør Tange indgår store strandenge og to inddæmmede laguner i EF-området. Desuden består lokaliteten af den vestlige del af Nissum Bredning – en lavvandet brakvandsfjordarm – samt strandenge og landbrugsarealer langs bredningens sydkyst.

Lokalitetens samlede areal er på 72,8 km<sup>2</sup> (48,4 km<sup>2</sup> salt/brakvand, 13,4 km<sup>2</sup> kær/mose/eng, 2,0 km<sup>2</sup> strand/klit, 1,5 km<sup>2</sup> ferskvand, 7,5 km<sup>2</sup> rest).

## Udpegningsgrundlag

Området er udpeget på grund af ynglende Liste I-arter (dværgterne, fjordterne, klyde og mosehornugle) samt store forekomster af trækfuglene sangsvane, kortnæbbet gås, lysbuget knortegås og klyde.

## Ynglefugle

Strandengene er yngleplads for meget store bestande af kystfugle. Ynglefuglene omfatter flere sjældne arter af vadefugle og svømmeænder. Blandt de fugle, som yngede ved Harboør Tange i 1987-1988, var hvidbrystet præstekrave (E) og spidsand (R) optaget på den danske rødliste over truede arter.

Tabel 1. Antal ynglepar af udvalgte arter

	1983	1987-88
Knarand	-	1
Krikand	-	0-4
Atlingand	-	1-3
Spidsand	-	3-7
Skeand	-	3-5
Rørhøg	-	0-1
Klyde	130	59-143
Hvidbrystet præstekrave	+	3
Almindelig ryle	35-65	83-84
Brushane	+	12-15
Stor regnspøve	-	0-2
Stor kobbersneppe	5-7	15-20
Havterne	-	8
Fjordterne	+	0
Dværgterne	+	0
Mosehornugle	+	0

## Trækfugle

Strandengene og vandområderne er vigtige raste- og fourageringsområder for svaner, gæs, ænder, blichøns og vadefugle. De fleste af vandfuglene optræder forår og efterår, hvorimod ret få fugle overvintrer ved Harboør Tange. Under meget milde vintre bliver en del af fuglene dog i området. I den milde vinter 1990-91 blev der således optalt 1.350 knortegæs i januar.

Tabel 2. Maksimale antal af udvalgte trækfugle

	1983	1988/89
Sangsvane	200	110
Pibesvane	-	1.920
Kortnæbbet gås	3.500	3.630
Knortegås	1.400	150
Krikand	-	1.420
Spidsand	-	250
Pibeand	-	8.200
Taffeland	-	1.125
Blichøne	-	9.700
Klyde	650	460

## Status for områdets fugle

Antallet af ynglefugle har for de fleste arters vedkommende været nogenlunde stabilt igennem 1980'erne.

I modsætningen til situationen i andre dele af Limfjorden har trækfuglebestandene været meget store gennem hele 1980'erne. Der er dog betydelige svingninger i flokkenes størrelse fra år til år.

## Yderligere beskyttelse

Harboør Tange, Sønderholme Enge samt Plet Enge øst for Harboør er fredet. Der er i den forbindelse indført adgangsforbud i fuglenes yngletid fra 15. april til 15. juli på Harboør Tange mellem de gamle grusveje langs havkysten og jernbanedæmningen. Endvidere er Rønland Sandø udlagt som vildtreservat med jagtforbud året rundt.

