

Jordforureningslovens maskinrum

- hvordan blev loven til,
og hvilken forskel skulle den gøre?

Pouel Pedersen

tidl. ankechef i Miljøklagenævnet

ATV-møde 26. november 2024 i Odense

Kilder

- Lovforslaget med bemærkninger, L 183 1998-99, fremsat 10. februar 1999
- Jordforureningsudvalgets betænkninger udgivet af Miljøstyrelsen
 - Bet. 2/1996 Betænkning om forurenede jord (Hovedudvalget)
 - Bet. 1/1995 Lovgivning og praksis (Den juridiske verden)
 - Bet. 1/1996 Forurenede jord og uorganiske restprodukter (Den fysiske verden)

Hvem var med i udvalget?

- Miljøstyrelsen, Finansministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet,
- Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner
- Dansk Industri, Entreprenørforeningen og Foreningen af jordensere, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Naturfredningsforening
- Advokatsamfundet, Finansrådet og Realkreditrådet
- Sagkyndigt medlem Ellen Margrethe Basse
- I underudvalgene stort set de samme plus lidt til.
- Sekretær: Karen Aarøe

Lovgivningen fra og med jordforureningsloven

Jordforureningsloven, L 370 af 2. juni 1999

De første vejledninger fra Miljøstyrelsen til JFL:

- Vejl 6/1998 om oprydning
- Vejl 13/1998 om prøvetagning og analyser
- Vejl 7/2000 om rådgivning
- Vejl 8/2000 om kortlægning

Lovgivningen fra og med jordforureningsloven

Vigtigste ændringer og tilføjelser til JFL:

- L 507/2006, § 3, stk. 3, ingen kortlægning af 'lettere forurenede jord' (dvs under afskæringskriterierne), § 12a Nuancering F0-F1-F2, § 50a områdeklassificering
- Jordflytningsbekendtgørelsen, JFB 1479/2007
- L 490/2013, Offentlig indsats på overfladevand og internationale naturområder

Lovgivningen fra og med jordforureningsloven

Senere lovgivning i øvrigt:

- Standardvilkår fra 2014 til Mbl kap 5
- Miljøskadeloven, L 466/2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader
- IE-reglerne i miljøbeskyttelsesloven og jordforureningsloven, L 446/2012 om bl.a. virksomhedsophør.

Lovgivningen fra og med jordforureningsloven

Anden fortsat gældende lovgivning, overvejende forebyggende regler:

- Miljøbeskyttelsesloven (§ 19, kap 5)
- Olie-tankbekendtgørelsen Bek 67/1970 med senere ændringer, nu Bek 1257/2019
- Bek 1972 om indsamling af olie- og kemikalieaffald, nu affaldsbekendtgørelsen
- Miljøerstatningsloven, L 1994/225

Lovgivningen fra og med jordforureningsloven

Ophævet lovgivning ved jordforureningsloven

- Depotloven, L 420/1990 om affaldsdepoter
- Værditabsloven, L 214/1993 om en værditabsordning for boligejere m.v.

Baggrunden for JFL i hovedpunkter

Miljøbeskyttelsesloven og depotloven utilstrækkelige, lovgivningen fragmentarisk:

1. Forureneransvaret virkede ikke, regningen landede hos det offentlige, fx Cheminova
2. Registreringssystemet medførte værditab og havde kun fokus på affaldsdepoter
3. Regningen for den offentlige oprensning var blevet uoverskuelig
4. Flytning af forurenede jord burde reguleres bedre
5. Bedre rammer for frivillige oprydninger ved byggeri og ændret anvendelse

Resultat: Jordforureningsudvalget nedsættes maj 1994

1.A. Mangler ved det gamle retsgrundlag

- Miljøbeskyttelseslovens sigte er fremadrettet regulering, ikke genopretning af skader, der allerede er sket (U 2006.1531H)
- Krav om culpa (erstatningsretligt ansvarsgrundlag), indfortolket af domstolene, forureneren slipper ofte (U 1991.674H, Rockwool)
- Påbud kan kun gøres gældende mod forureneren, ikke mod en køber, selv om denne kender forureningen og har fået nedslag (Ombudsmandssag)
- Krav om rådighed over den forurenede ejendom (Miljøklagenævnet)
 - Problemer v. fremmed grund, også v. samtykke, forureneren slipper
 - Problemer v. overdragelse, fx til datterselskaber, forureneren slipper (hvidvask mulig, artikel af PP i Miljø & Teknologi 1/1994)
- Forældelse

1.B. Nyt retsgrundlag, konfliktpunkter

- *1. Culpa (erstatningsret) eller ubetinget ansvar (offentlig ret)?*
- *2. Oprensningsniveau*
- *3. Ansvarssubjekt, rådighedskravet, hvidvask*

1. Culpa (erstatningsret) el. ubetinget ansvar (offentlig ret)?

Flertallet: Ubetinget offentligretligt ansvar for virksomheder, dog:

- Forudsætning om forsikringsadgang – blev aldrig løst generelt
- Understregning af alm forvaltningsretlige regler fx proportionalitet / rimelighed
- Undtagelser for force majeure, brand og hærværk
- Undtagelser for private – krav om uforsvarlig adfærd
- Særregel for ejere af villatanke: Ubetinget ansvar plus lovpligtig forsikring

Løse ender: Skulle man genoverveje en obligatorisk forsikringsordning?

Kan sagsgangen i påbudssager forenkles?

2. Oprensningsniveau

Genopretning eller fjerne aktuel risiko?

- Resultat: Genopretning, dog krav om proportionalitet
- Løse ender: Hvilket spillerum for proportionalitetslempelse?
 - Holsted-dommen (Højesteret, U 2014.790H) efterlod ikke meget spillerum, idet man lagde til grund, at alt grundvand som udgangspunkt er beskyttet.
 - Klagenævnets praksis meget restriktiv, da restforurening ikke må indebære uacceptabel risiko
 - Artikel: Oprensningspåbud efter jordforureningsloven, genopretning og proportionalitet, Pouel Pedersen i Tidsskrift for Miljø 2007, s. 63ff – peger på et spillerum.

3. Ansvarssubjekt, rådighedskravet, hvidvask

Forureneransvar eller grundejeransvar?

Resultat: Forureneransvar

- Pligt til oprensning på fremmed grund, evt. med tålepåbud, § 44
- Værn mod hvidvask, hvis påbudssag åbnet mod virksomhed i drift, § 45
- Senere IE-reglerne: Sidste driftsherre skal afhjælpe merforurening, § 38 I.

Løse ender:

- Hvidvask ved selskabsomdannelser og salg før påbud
- Flere forurenere
- Villatanke, for hårdt ansvar, hvis ikke forsikringsdækning

2.1 Lovens anvendelsesområde

Skulle loven udvides til at gælde al jordforurening, ikke kun gamle affaldsdepoter, og hvad med diffus forurening?

Resultat: Al jordforurening, også forurening fra nye punktkilder, jordflytning og diffus forurening

Løse ender: Landbrugets spredning af slam, gødning og pesticider, beskyttelse af jordens biologiske liv

2.2. Kunne man undgå registrering og værditab?

Registrering kunne ikke undværes; blev til Kortlægning på Vidensniveau 1 og Vidensniveau 2

Værditab bestod, men blev imødegået ved senere tiltag:

- 1) ret for boligejere på V1 til afklarende undersøgelser inden for 1 år
- 2) nuanceringsordningen for boliggrunde F0-F1-F2
- 3) at droppe kortlægning af lettere forurening mod at klassificere byzonen som lettere forurenede

Værditabsordningen blev overført til jordforureningsloven

Løse ender: Er værditabsproblemerne løst? Kunne man afskaffe den særlige ordning?

2.2. Kortlægningens nødvendighed

Kortlægningen er den helt centrale mekanisme i flere af lovens forskellige regelsæt:

- 1) Kortlægningen er primært nødvendig for at have grundlag for at tilrettelægge og **prioritere** den offentlige indsats. – Kap 3
- 2) Men også for at have **åbenhed** om myndighedernes viden i forhold til købere og långivere. - §§ 12-14
- 3) For det tredje for at have **styr på omdannelse** af de forurenede grunde – ændret anvendelse, nybyggeri og anlægsarbejder – og **jordflytning**. - § 8, kap 6

3. Statens økonomiske klemme

Problem: Loven måtte ikke koste mere, selv om man nu skulle håndtere alle jordforureninger. Ramme på knap 500 mio. kr.

Løsning: Hjemmel til at sænke ambitionsniveauet for den offentlige indsats. Fra oprensning til fri anvendelse til risikofjernelse ved **aktuel anvendelse**.

Hård prioritering, fokus på **sundhed og drikkevand**, håbe på teknologiske billiggørelser, satse på, at påbud til forureneren tog det meste. Alligevel var loven underfinansieret.

Løse ender: Hvad er konsekvensen af, at afværgeopgaven er permanent? Ændret finansieringsmodel? Ændret strategi?

Hvad med generationsforureningerne?

Skub i påbudsindsatsen? Forsikringsordninger?

4. Jordflytning fra opgravning til slutplacering

- Meget stor praktisk og økonomisk betydning. Millioner af tons flyttes hvert år. Må ikke skabe ny forurening ved anbringelsen
- Udvalget indførte **anmeldeordning** for forurenede jord og jord fra kortlagte arealer, senere også byzone. Anvisning efter miljølovens affaldsregler. Men systemet blev ikke færdigt
- Stort sagspres for kommunerne. Lettelser med Jordweb (privat it-system)
- Nyt udvalgsarbejde førte til jordflytningsbekendtgørelsen, bek. 1479/2007 med regler om **prøvetagning, analyser og kategorisering.**
- Løse ender: Manglende modtagekapacitet. Planlægning? Genanvendelse? Rensning?

5.1. Frivillig oprydning på kortlagte arealer, § 8

- Tilladelsesordningen i § 8 en tiltrængt lovmæssig udbygning af frigivelserne i depotloven. Stor praktisk og forebyggende betydning.
- § 8 betyder, at nye boliger m.v. skal sikres mod forurening. Stort ansvar for kommuner og regioner, der skal arbejde sammen om sagerne.
- Håndbog i jordforureningslovens § 8, Videncenter for Jordforurening, Teknik og Administration nr. 2/2006. Nu Regionernes Videncenter for Miljø og Ressourcer, VMR.
- Løse ender: Håndhævelse af vilkår, herunder af længerevarende vilkår, via selvhjælp.

5.2. Oprensningsniveau

8-tilladelse til frivillige oprydninger: Sikring mod risiko ved ny følsom anvendelse.

Ikke strengere krav end offentlig indsats, jf. lovbemærkningerne

Sammenhold med lovgivningens øvrige oprensningsniveauer:

- Påbud: Genopretning, § 41
- Offentlig indsats: Fjernelse af risiko ved aktuel anvendelse, jf. lovbemærkningerne
- IE-reglerne: Sidste driftsherre på liste 1-virksomhed skal afhjælpe mer-forurening, § 38 I
- Miljøskadereglene: Umiddelbar (uden påbud) pligt til at afhjælpe miljøskade ved at fjerne og genoprette, § 38 c