

Randers Kommune
Laksetorvet 1
8900 Randers C

att.: Inge Qvortrup

Codex Advokater P/S
Ny Carlsberg Vej 80
1799 København V

29. januar 2024

Journalnr.: 229859

Advokat:
Jacob Brandt
jab@codexlaw.dk

Sekretær:
Karina Tychsen/JAB
ket@codexlaw.dk

Efterbehandling af råstofgrav i Ølst ved nyttiggørelse af ikke-farligt jord, som er affald – godkendelses- og tilsynsmyndighedens kompetence og pligt

1 Indledning og problemstilling

Indledningsvist skal fremhæves, at det er Randers Kommunes miljøgodkendelse fra 2018, som – sammen med Region Midtjyllands dispensation fra forbuddet i jordforureningslovens § 52, stk. 1 – udgør det retlige grundlag for modtagelse af uforurenet og lettere forurenet jord, som er affald, med henblik på nyttiggørelse ved efterbehandling af råstofgraven, og at det derfor er denne miljøgodkendelse, som er genstand for vores vurdering af de af Randers Kommune rejste spørgsmål.

Til brug for vores vurderinger har COWI A/S besvaret spørgsmål om de geotekniske forhold, og vurderingerne er sammen med de relevante faktuelle oplysninger, som lægges til grund for vores vurdering, kortfattet gengivet herunder.

1.1 Kort om afgørelsesgrundlaget

Randers Kommune meddelte således den 31. august 2018 miljøgodkendelse til, at der kunne modtages op til 7.200.000 m³ uforurenet og lettere forurenet jord til nyttiggørelse, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206, ved efterbehandling af den tidligere råstofgrav på ejendommen matr.nr. 2h, Ginnerup By, Ølst. Efterbehandlingen af råstofområdet bygger på en landskabsplan udarbejdet for

Århus Amt i 1992 (revideret i 1996) samt en VVM-redegørelse fra 2002. Efterbehandlingen sker med afsæt i Randers Kommunes råstofindvindingstilladelse efter råstofloven fra juni 2013.

Mængdemæssigt blev der den 21. marts 2017 oprindeligt ansøgt om 10.000.000 m³ jord – svarende til ca. 18.000.000 tons jord. Et rådgivende ingeniørfirma modellerede som led i behandlingen af ansøgningen om miljøgodkendelse i december 2017 imidlertid, at efterbehandlingen ved anbefalet skråningsanlæg på 1:8-10 ville kræve mellem 7.139.745 m³ (svarende til ca. 12.851.541 tons) og 4.256.399 m³ (svarende til ca. 7.661.518 tons). Som nævnt ovenfor blev mængden i miljøgodkendelsen fastsat til 7.200.000 m³ (svarende til ca. 12.960.000 tons), hvilket fremkom på baggrund af en modulering af efterbehandlingen med afsæt i skråningsanlæg på 1:8. Der var efter det oplyste modtaget ca. 3.792.000 tons jord (svarende til ca. 2.106.667 m³) af Nordic Waste A/S på tidspunktet, hvor der foreløbigt blev stoppet for modtagelse af jord.

Region Midtjylland meddelte den 31. august 2018 dispensation fra forbuddet mod tilførsel af uforurenet og forurenet jord til råstofgrave og tidligere råstofgrave i jordforureningslovens § 52, stk. 1. Det er efter jordforureningslovens § 52, stk. 4, en forudsætning for meddelelse af en dispensation, som omfatter lettere forurenet jord, at der meddeles en miljøgodkendelse hertil, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og at der heri fastsættes vilkår for jorddeponeringen. Dispensationen er koblet op på råstofindvindingstilladelsen, idet dispensationen angiver, at den er gældende i samme tidsrum som tilladelse til råstofindvinding på arealet, og at den således er gældende, indtil der er udført og godkendt efterbehandling på arealet omfattet af dispensationen. Formålet med dispensationen – og miljøgodkendelsen – er således at muliggøre tilførsel af uforurenet og lettere forurenet jord med henblik på efterbehandling efter endt råstofgravning.

1.2 Kort om de centrale forhold i ansøgningen om miljøgodkendelse med tilhørende bilag, de fastsatte vilkår samt COWI A/S' vurdering heraf

Som en del af ansøgningen om miljøgodkendelse og dispensation modtog Randers Kommune og Region Midtjylland en geoteknisk undersøgelsesrapport af 22. januar 2018, jf. bilag 10 til ansøgningen om miljøgodkendelse fremsendt den 23. januar 2018. Rapporten henviser til, at der ikke forelå konkrete oplysninger om de påtænkte tilfyldningsarbejder, og der opstilles på den baggrund generelle retningslinjer med henblik på iagttagelse af stabilitetsforhold, sætningsforhold samt anlægsarbejder i meget fedt ler. Rapporten peger på, at meget fedt ler først er stabilt ved meget flade skråningsanlæg, og at ubelastede skråninger skulle etableres med anlæg 1:8-10, før de beregningsmæssigt stabile forhold kan opnås. Det anbefales endvidere, at der etableres monitoringspunkter, så bevægelser af bakken kan overvåges og eventuelle yderligere tiltag vurderes og igangsættes. I forhold til sætningsforhold anbefales en så vidt mulig jævn fordeling på området. I forhold til anlægsarbejder i meget fedt ler anbefales, at færdsel i sådanne områder er særdeles kompliceret, og at alle arbejder skal udføres med fortrinsvis

larvebåndsmaskiner – ikke gummihjulskøretøjer. COWI A/S har den 19. januar 2024 vurderet, at det var afgørende at følge rapportens retningslinje om anlæg 1:8-10, hvis det skulle undgås, at den underliggende jord skulle gå i brud. COWI A/S har pegede desuden på, at det for de områder, som endnu ikke er gået i brud, kan konstateres, at skråningerne er udlagt med væsentligt stejlere anlæg, og at dette betyder, at virksomheden ikke har rettet sig efter rapportens anvisninger. COWI A/S har ved samme lejlighed peget på, at særligt retningslinjerne om etablering af monitoringspunkter og anvendelse af larvebåndsmaskiner var væsentlige tiltag.

Af ansøgningen om miljøgodkendelse fremsendt den 23. januar 2018 fremgår under pkt. 6 – kort beskrivelse af det ansøgte projekt bl.a., at *"Der vil blive etableret en bæk fra søen imod Allinge Å i syd og med skråninger etableret med anlæg på a = 8-10 imod syd og øst"*. COWI A/S har den 24. januar 2024 vurderet, at den fede ler er stabil, når skråningsanlæggene ikke er stejlere end svarende til anlæg a = 8-10. COWI A/S anfører, at der på et tidspunkt vil ske brud i den fede ler, hvis skråningsanlæggene anlægges stejlere.

Randers Kommune har ikke i miljøgodkendelsen af 31. august 2018 fastsat specifikke vilkår med henblik på at imødegå risikoen for jordskred. Randers Kommune har dog fastsat vilkår 1.2.1 om bl.a., at *"Virksomheden skal indrettes og drives, som beskrevet i ansøgningen om miljøgodkendelse bortset fra de ændringer, der fremgår af nedenstående vilkår."* Der er ikke i miljøgodkendelsen fastsat vilkår om, at det i ansøgningen beskrevne skråningsanlæg kunne udføres anderledes end angivet i ansøgningen.

COWI A/S har gennemgået den geotekniske rapport, og COWI A/S har den 23. januar 2024 tiltrådt, at jordskredet sandsynligvis ikke var sket, hvis efterbehandlingen af råstofgraven var blevet udført i overensstemmelse med retningslinjerne i den geotekniske undersøgelsesrapport af 22. januar 2018.

1.3 De rejste problemstillinger

Randers Kommune har anmodet om kortfattet vurdering af, om der var hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen til at fastsætte vilkår til imødegåelse af jordskred.

I bekræftende fald har Randers Kommune anmodet om en kortfattet vurdering af, om kommunen i lyset af det i 2018 foreliggende materiale var forpligtet til i miljøgodkendelsen at fastsætte specifikke vilkår med henblik på at imødegå risikoen for jordskred.

Såfremt Randers Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang har fastsat vilkår i miljøgodkendelsen om imødegåelse af risikoen for jordskred, ønsker Randers Kommune er vurdering af hvilken betydning, at dette har for virksomhedens ansvar.

Randers Kommune har desuden anmodet en kortfattet vurdering af, om kommunen i lyset af de oplysninger, som tilgik kommunen i løbet af 2023, har tilsidesat sin tilsynspligt efter miljøbeskyttelsesloven. Som grundlag for denne vurdering har vi anvendt Randers Kommunes notat af 5. januar 2024 om Indsigt og sammendrag af de tilsyn, der er ført i 2023, som er vedlagt som bilag 1 til dette notat. Spørgsmålet om pligten til som tilsynsmyndighed at foretage selvhjælpshandlinger, herunder omfanget heraf, er behandlet i tidligere notater af 22. december 2023 og 8. januar 2024.

2 Konklusion

2.1 Kan risikoen for jordskred med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven og godkendelsesbekendtgørelsen reguleres i vilkår i en miljøgodkendelse?

I forhold til risikoen for jordskred er der efter vores vurdering hjemmel i miljøbeskyttelsesloven og godkendelsesbekendtgørelsen til at fastsætte vilkår, der kan imødegå en sådan risiko, hvis den vurderes at være aktuel og relevant. Hjemlen kunne efter omstændighederne findes i godkendelsesbekendtgørelsens § 22, stk. 1, nr. 11, om virksomhedens indretning og drift for at sikre omgivelserne mod væsentlig forurening, herunder ved uheld.

Det kan give anledning til overvejelse, om det forhold, at der alene var tale om anvendelse af uforurenet og lettere forurenet til efterbehandling af råstofgraven gjorde det mindre oplagt at fastsætte vilkår om jordskred. Selvom dette formentlig er tilfældet, fordi den forureningsmæssige risiko forbundet med uforurenet og lettere forurenet jord er begrænset, må det efter vores vurdering anses som uforeneligt med omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, hvis uforurenet og lettere forurenet jord blev håndteret på en måde, som indebar betydelig risiko for jordskred sådan, at jorden ikke kunne holdes på det til formålet miljøgodkendte areal, eller at jorden på anden vis kunne udgøre en risiko for miljø og natur. Risikoen for jordskred kan således, hvis det vurderes relevant, imødegås med vilkår, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, selvom jordens forureningsmæssige egenskaber er begrænsede.

2.2 Var Randers Kommune som godkendelsesmyndighed i 2018 forpligtet til at fastsætte vilkår for at imødegå risikoen for jordskred?

Indledningsvist bemærkes, at der mængdemæssigt kun var modtaget ca. 2.100.000 m³ jord ud af de miljøgodkendte 7.200.000 m³ jord på tidspunktet, hvor det store jordskred blev erkendt. Det kan derfor lægges til grund, at den i miljøgodkendelsen omfattede mængde ikke i sig selv er årsagen til, at jordskredet er sket, fordi jordskredet skete lang tid før, at kapacitetsgrænsen var nået. Det fremgår endvidere af materialet i ansøgningsmaterialet, at den godkendte mængde er fremkommet ved, at der er sket modulering ud fra en skråningsanlæg på 1:8-10. Den godkendte mængde er således udtryk for en forudsætning om, at efterbehandlingen skete med skråningsanlæg med en maksimal hældning på 1:8.

Den meddelte miljøgodkendelse af 31. august 2018 har i forhold til en traditionel miljøgodkendelse en lidt særlig karakter. Som det fremgår af Region Midtjyllands dispensation fra jordforureningslovens § 52, stk. 1, blev denne meddelt med henblik på, at der kunne ske efterbehandling af området efter endt råstofindvinding. Der skal som led i meddelelsen af en råstofindvindingstilladelse fastsættes vilkår om efterbehandling i henhold til en godkendt plan herfor. Det må således lægges til grund, at lokaliseringen af virksomheden for nyttiggørelse af jord som led i efterbehandlingen af råstofgraven var givet. Efter vores vurdering vil godkendelsesmyndigheden dog være forpligtet til at foretage en selvstændig konkret vurdering efter miljøbeskyttelsesloven med henblik på at fastslå, om der kunne meddeles miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, og godkendelsesbekendtgørelsen, herunder i givet fald fastsætte de nødvendige vilkår for at sikre overholdelse af godkendelsesbekendtgørelsens § 19.

Selvom der generelt må anses for at være hjemmel til at fastsætte vilkår med henblik på at sikre, at efterbehandlingen af råstofgraven skete på en måde, som ikke indebar en risiko for jordskred, forudsætter fastsættelse af vilkår, at det konkret vurderes, at der er behov herfor. Som led i denne vurdering skal godkendelsesmyndigheden kun fastsætte vilkår, som begrænser virksomhedens mulighed for at tilrettelægge driften, hvis der er et sagligt grundlag herfor. I udgangspunktet bør metodefriheden respekteres, medmindre der er konkret anledning til at begrænse den. Vilkårene må desuden ikke være mere bebyrdende, end formålet tilsiger (iagttagelse af proportionalitetsprincippet), og de skal formuleres præcist således, at virksomheden ikke er i tvivl om, hvad der gælder. Det er således en konkret og skønspræget vurdering, om der er konkret anledning til og sagligt grundlag for at begrænse virksomhedens metodefrihed, og om fastsættelse af et vilkår vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Idet COWI A/S har vurderet, at udførelsen af efterbehandlingen med skråningsanlæg, som ikke var stejlere end $a = 8-10$, var egnet til at sikre, at den fede ler var stabil, er det vores vurdering, at Randers Kommune på baggrund af, at ansøgningen om miljøgodkendelse fremsendte den 23. januar 2018 angav, at skråningsanlæg ville blive udført $a = 8-10$, skulle lægge til grund, at anlægget kunne udføres på en måde, som ikke ville føre til stabilitetsbrud. Randers Kommune har ved fastsættelse af vilkår 1.2.1 om, at anlægget skulle udføres i henhold til ansøgningen sikret sig, at virksomheden var forpligtet til dette. Udførelsen af skråningsanlæg $a = 8-10$ var således retligt bindende for virksomheden. Efter det oplyste er der holdepunkter for, at skråningsanlæggene er udført med en stejlere hældning end $a = 8-10$, hvilket udgør en tilsidesættelse af miljøgodkendelsens vilkår. Såfremt virksomheden ønskede at udføre anlægget med stejlere skråningsanlæg end beskrevet i ansøgningen, skulle virksomheden have ansøgt om en ændring af miljøgodkendelsen, fordi dette udgjorde en øget risiko for stabilitetsbrud i den underliggende fede ler – og dermed en øget risiko for en negativ påvirkning af omgivelserne, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, 2. pkt.

Det kan give anledning til overvejelse, om Randers Kommune var forpligtet til at fastsætte yderligere vilkår i lyset af de generelle retningslinjer, som fremgik af geotekniske rapport af 22. januar 2018, og som var bilagt til ansøgningen om miljøgodkendelsen. Eftersom det af COWI A/S er vurderet, at udførelsen af skråningsanlæg i a = 8-10 ville være tilstrækkeligt til at undgå stabilitetsbrud i den underliggende fede ler, kan det efter vores vurdering ikke entydigt fastslås, at Randers Kommune var forpligtet hertil. Eftersom den geotekniske rapport af 22. januar 2018 var vedlagt ansøgningen om miljøgodkendelse som bilag 10, kunne kommunen med rimelighed gå ud fra, at anlægget ville blive udført i overensstemmelse hermed, men fraværet af vilkår herom gjorde efter vores vurdering, at virksomheden ikke var forpligtet til at følge retningslinjerne i den geotekniske rapport – ud over det i ansøgningen direkte nævnte om, at skråningsanlæg ville blive udført a = 8-10.

Det er i lyset af COWI A/S' vurdering af 19. januar 2024 om, at anvendelsen af monitoringspunkter og larvebåndsmaskiner var væsentlige tiltag vores vurdering, at Randers Kommune havde hjemmel til at fastsætte vilkår herom, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 22, nr. 4 og 11.

Eftersom det må lægges til grund, at ansøgningsmaterialet, herunder den geotekniske rapport af 22. januar 2018, godtgjorde, at anlægget kunne udføres på en måde, som forureningsmæssigt var forenelig med omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, herunder i forhold til at etablere et stabilt anlæg, jf. navnlig godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, nr. 2, og idet virksomheden var forpligtet til at udføre anlægget som beskrevet i ansøgningsmaterialet, herunder i lyset af vilkår 1.2.1, er det vores vurdering, at der ikke er klare retlige holdepunkter for, at Randers Kommune var forpligtet til at fastsætte yderligere vilkår, som skulle forebygge eller imødegå jordskred. Dette beror på en miljøfaglig, skønspregt vurdering af det konkrete projekt. Tilsvarende var der ikke pligt for Randers Kommune til at efterspørge supplerende oplysninger om bl.a. risikoen for jordskred, herunder fordi den geotekniske rapport af 22. januar 2018 var udtryk for, at anlægget kunne udføres på betryggende vis, hvis de anførte retningslinjer blev fulgt. Randers Kommune kunne imidlertid have fastsat vilkår om anvendelse af monitoringspunkter og larvebåndsmaskiner, og det må i lyset af COWI A/S' vurdering af 19. januar 2024 umiddelbart konstateres, at det ville have været hensigtsmæssigt.

2.3 Hvilken betydning har det for virksomhedens ansvar, at Randers Kommune ikke i 2018 fastsatte flere vilkår med henblik på at forebygge jordskred som følge af anlæggets udførelse?

Miljøbeskyttelsesloven er baseret på forureneren betaler-princippet, jf. § 4, stk. 4. Det påhviler endvidere den, der vil etablere en virksomhed, der kan give anledning til forurening, at vælge en placering, hvor faren for forurening begrænses mest muligt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 1.

Det er efter miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, et krav, at efterbehandling af en råstofgrav med jord, som er affald, jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206, sker i overensstemmelse med en miljøgodkendelse. Miljøgodkendelsen meddeles efter ansøgning fra driftsherren, og miljøgodkendelsen er gældende for et specifikt areal - i dette tilfælde matr.nr. 2h, Ginnerup By, Ølst. Miljøgodkendelsen giver således virksomheden ret til at udføre det ansøgte anlæg på den omfattede matrikel. Det er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, hvis efterbehandlingen udføres på en måde, så anlægget ikke forbliver på de arealer, som er omfattet af miljøgodkendelsen. Derudover er virksomheden naturligvis forpligtet til at overholde de vilkår, som er fastsat i miljøgodkendelsen. Virksomheden er således ansvarlig for at overholde miljøgodkendelsen, herunder som led i driften træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre dette. Denne forpligtelse gælder for så vidt angår driften, dvs. den løbende overholdelse af miljøgodkendelsen, uanset om overtrædelsen skyldes hændelige forhold som led i virksomhedens sædvanlige drift. Efter det oplyste kan det konstateres, at de skråningsanlæg, som endnu ikke er i skred, er udført med en stejlere hældning end kravet efter miljøgodkendelsen, og idet der ikke er ansøgt om en ændring af miljøgodkendelsen for dette forhold, er der tale om en tilsidesættelse af såvel kravet om godkendelse af ændringer, der kan medføre forøget forurening, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, 2. pkt., som miljøgodkendelsens vilkår 1.2.1.

Det er tidligere fastslået af Højesteret, at miljøbeskyttelseslovens § 69, som udgør tilsynsmyndighedens hjemmel for at meddele den for stedfunden forurening ansvarlige, at den hidtidige tilstand skal genoprettes, er baseret på et ansvarsgrundlag svarende til dansk rets almindelige regler uden for kontrakt.¹ Det vil grundlæggende sige, at tilsynsmyndigheden som udgangspunkt først kan gribe ind i forhold til stedfunden forurening, når det kan fastslås, at der er handlet uforsvarligt/ansvarspådragende. For visse virksomheder gælder der imidlertid i medfør af miljøerstatningsloven et objektivet ansvar – det vil sige, at virksomhederne kan holdes ansvarlige, uanset om de har handlet uforsvarligt/ansvarspådragende, jf. miljøerstatningslovens § 3, stk. 1. Det objektive ansvar omfatter bl.a. anlæg for behandling og oplagring af affald samt behandlingsanlæg for forurenede jord, jf. miljøerstatningslovens bilag, pkt. K2 og K4.

¹ UfR 1991.674H.

Hvis en virksomhed forårsager en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade, som er omfattet af miljøskadeloven, er den ansvarlige for driften ansvarlig herfor, uanset hvordan skaden eller den overhængende fare for skade er sket, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73b, stk. 2. Dette betegnes ofte et ubetinget offentligretligt ansvar – indholdet er imidlertid det samme som et objektivt ansvar.

Samlet set betyder ovenstående, at virksomheden i den foreliggende sag var ansvarlig for at sikre, at virksomheden ikke påførte omgivelserne skader, herunder i form af forurening. Dette gælder, uanset at virksomheden havde opnået de nødvendige miljøgodkendelser og dispensationer til at etablere virksomheden, og uanset om virksomheden var drevet i overensstemmelse hermed. Det betyder også, at selv hvis der kunne rettes kritik mod formuleringen af godkendelsen i relation til forhold af relevans for jordskredet, og uanset om sagen kan/fortsat kan henføres under miljøskadelovens ubetingede offentligretlige ansvar, vil miljøerstatningsloven alene indebære, at virksomheden på objektivt grundlag er erstatningsansvarlig for de skader, som hændelsen har påført, og fremover vil påføre andre, herunder de udgifter der knytter sig til offentlige myndigheders bestræbelser på at forhindre/begrænse hændelsens skadevirkninger.

Virksomheden kan ikke påberåbe sig, at der kunne (eller evt. burde) være fastsat strengere vilkår for virksomhedens drift, eller at tilsynsmyndigheden burde have grebet ind, idet ansvarsfrihed efter miljøerstatningslovens § 3, stk. 2, forudsætter, at virksomheden i medfør af eksempelvis miljøgodkendelsen var forpligtet til at drive virksomheden på den måde, som førte skade på omgivelserne, herunder forurening heraf. Der er ikke holdepunkter for, at det var tilfældet i den foreliggende sag – tværtimod. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til miljøskadelovens § 47, stk. 2, hvorefter den ansvarlige i visse tilfælde kan opnå dækning for omkostningerne forbundet med at afværge en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade.

2.4 Har Randers Kommune som tilsynsmyndighed tilsidesat sin tilsynspligt i lyset af den viden om jordskred på virksomheden, som er tilgået kommunen i løbet af 2023?

Indledningsvist bemærkes, at det fremgår af bilag 1, at der er ført 10 almindelige tilsyn i perioden februar 2023 til oktober 2023, og at der således ikke kan herske tvivl om, at den lovpligtige tilsynsfrekvens er overholdt.

Derudover er der i bilag 1 beskrevet en række forskellige tilsyn, hvor der har været særligt fokus på jordskred på virksomheden. Som tilsynsmyndighed skal kommunen påse, at ulovlige forhold bringes til ophør. Derudover har tilsynet mulighed for at henstille, at uhensigtsmæssigheder i virksomhedens indretning og drift håndteres med henblik på at sikre, at der ikke opstår et ulovligt forhold. Tilsyn sker som det klare udgangspunkt i dialog med virksomheden, og der gribes normalt ikke ind, hvis virksomheden

yder en aktiv indsats for at imødegå de konstaterede problemer, herunder iværksætte egnede tiltag til at imødegå de konstaterede forhold.

Det fremgår af bilag 1, at kommunen i dialogen om den nye ressourceplads i perioden januar til juni 2023, hvor miljøgodkendelsen blev meddelt den 28. juni 2023, havde fokus på risikoen for jordskred i forbindelse med etableringen af ressourcepladsen, og miljøgodkendelsen til ressourcepladsen blev derfor baseret på et geologisk notat, som indeholdt en vurdering af håndteringen af risikoen herfor i forhold til at sikre ressourcepladsens stabilitet. Vi lægger til grund, at Randers Kommune ikke havde miljøfaglig teknisk grundlag for at betvivle, at risikoen for jordskred således var håndteret på forsvarlig vis.

Under tilsyn den 23. august 2023 blev en nedrivningstilladelse af 7. juli 2023 drøftet. Nedrivningstilladelsen var foranlediget af et jordskred. Der var tale om et isoleret jordskred ved arealet umiddelbart nedenfor adgangsvejen til jordtippen, og det var kommunens vurdering, at det umiddelbart var isoleret til arealet nedenfor adgangsvejen til jordtippen. Virksomheden oplyste desuden, at dens rådgivere var ved at vurdere risikoen.

Jordskredet blev på ny drøftet den 27. september 2023, og det blev oplyst, at jordskred i lergrave i et vist omfang må forventes. Det var virksomhedens vurdering, at den primære årsag var for megen tung trafik på adgangsvejen til tippen, som ikke var projekteret til at tåle belastningen. Under tilsynet var kommunen opmærksom på et jordskred, som udgjorde en risiko for virksomhedens skorsten, som var blevet afværget af geoteknisk rådgiver og entreprenør. Der var derfor enighed om, at virksomheden skulle ansøge om nedrivningstilladelse til skorstenen, og virksomheden fjernede i forbindelse med fjernelsen af skorstenen (1. oktober 2023) ligeledes en række andre siloanlæg fra den tidligere fabrik i området. Virksomheden oplyste endvidere, at den sammen med dens rådgivere var i gang med at udarbejde en masterplan for modulering i området med henblik på at forhindre jordskred. Masterplanen ville tage afsæt i hældningsgrad (1:7), som anbefales ved plastisk ler, og kommunen anmodede om at få planen tilsendt så hurtigt som muligt. Kommunen reagerede således på oplysningerne om jordskred, og virksomheden ydede en aktiv indsats for at imødegå den identificerede risiko.

Under tilsyn den 31. oktober 2023 var det fortsat virksomhedens opfattelse, at jordskred havde lokal karakter, og virksomhedens geotekniske rådgivere vurderede fortsat, at anlæggelse af jorden med hældningsgrad 1:7 ville sikre stabilitet. Kommunen rykkede under tilsynet mundtligt for masterplanen.

Vi har noteret os, at der ved håndteringen af det lokale jordskred blev arbejdet ud fra, at en hældningsgrad på 1:7 ville være tilstrækkelig til at sikre stabilitet, og at dette fraveg 2018-miljøgodkendelsens krav om 1:8-10. Vi lægger til grund, at kommunens accept en hældningsgrad på 1:7 var baseret på en konkret vurdering foretaget af virksomhedens geotekniske rådgivere, og at kommunen ikke havde grundlag for at betvivle, at stabilisering af de relevante forhold kunne opnås med denne hældningsgrad.

Under tilsyn den 20. november 2023 blev en trykvandskilde besigtiget. Virksomhedens rådgivere nævnte et forslag om opbygning af dæmning i microfiller som en del af håndtering af risikoen for jordskred, og kommunen oplyste, at dette ville kræve en ændring af virksomhedens miljøgodkendelse.

Randers Kommune blev den 10. december 2023 orienteret om, at tøbruddet havde øget skredet i leret, og at alt disponibelt mandskab var sat ind på at håndtere situation. Det blev endvidere oplyst, at der ikke var overløb af procesvand eller risiko for forurening af omgivelserne.

Den 11. december 2023 blev Randers Kommune orienteret om, at jordskredsfronten havde bevæget sig fremad og truede virksomhedens administrationsbygninger – virksomheden oplyste desuden, at der blev gjort alt, hvad der var muligt for at håndtere situationen. Randers Kommune førte herefter tilsyn på daglig basis – nogle gange flere gange om dagen, og kommunen iværksatte fra den 16. december 2023 målrettede selvhjælpshandlinger, indtil kommunen den 19. december 2023 overtog samtlige aktiviteter for at håndtere navnlig truslen mod Alling Å.

Som tilsynsmyndighed skal Randers Kommune først og fremmest anvende de i miljøbeskyttelsesloven givne midler til at bringe ulovlige forhold til ophør. Grundlæggende skal tilsynsmyndigheden gennem henstillinger, indskærpelser, påbud og forbud få virksomheden til at iværksætte de (for virksomheden mindst indgribende) nødvendige og egnede foranstaltninger til at imødegå ulovlige forhold og/eller risiko for væsentlig forurening. Tilsynsmyndigheden har først en egentlig handlepligt, når der opstår en akut fare for væsentlig forurening – miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 1.

På baggrund af bilag 1 kan vi, jf. ovenfor, konstatere, at Randers Kommune har ført et intensivt tilsyn med Nordic Waste A/S, og at der har været fokus på, at virksomheden skulle håndtere de identificerede risici for jordskred. Randers Kommune har reageret på de konstaterede forhold, og virksomheden har med bistand fra specialiseret rådgivning arbejdet aktivt for at håndtere de identificerede problemer. Vi kan på den baggrund fastslå, at Randers Kommune som udgangspunkt har iagttaget sine forpligtelser som tilsynsmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven.

For god ordens skyld skal vi nævne, at vi ikke har forudsætningerne for at vurdere, om der ud fra de på de forskellige tilsyn foreliggende oplysninger om lokale jordskred og risikoen for yderligere jordskred var grundlag for at fastslå et behov for andre tiltag end de, som virksomheden foreslog og iværksatte. Der er tale om en skønspæret, miljøfaglig og geoteknisk vurdering. Der skal dog være tale om et åbenbart urigtigt skøn, før dette kan anses som en tilsidesættelse af tilsynspligten.

3 Grundlag for konklusion(er)

3.1 Den miljøretlige ramme for meddelelse af miljøgodkendelse

Miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, fastslår, at de virksomheder, anlæg eller indretninger, som findes på godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og 2, ikke må anlægges eller påbegyndes, før der er meddelt godkendelse heraf.² Tilsvarende gælder det efter bestemmelsen, at ændringer eller udvidelser, som indebærer en øget forurening, skal have en forudgående godkendelse.

Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206, har følgende ordlyd: ” *Anlæg, der nyttiggør ikke-farligt affald, bortset fra anlæg under listepunkt 5.3 i bilag 1, autoophugning, skibsoophugning, biogas-fremstilling, kompostering og forbrænding.*”. Listepunktet omfatter således nyttiggørelse af jord, som er ikke-farligt affald, uanset anlæggets størrelse, hvis anlægget ikke er omfattet af bilag 1, pkt. 5.3, litra b, nr. i-iii. Det lægges til grund, at efterbehandlingen af råstofgraven ved nyttiggørelse af jord, som er affald, ikke er omfattet af bilag 1, pkt. 5.3.

Vurderingen af, om der skal meddeles en miljøgodkendelse, skal ske på baggrund af driftsherrens ansøgning herom. Det følger af godkendelsesbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at ansøgningen om miljøgodkendelse til et anlæg omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206, skal indeholde de oplysninger, som fremgår af bilag 4.

Ansøgningen skal i henhold til bilag 4, bl.a. indeholde:

- B6: Bl.a. en kort beskrivelse af det ansøgte projekt.
- D11: Oversigtsplan i passende målestok med angivelse af virksomhedens placering i forhold til tilstødende og omliggende grunde.
- F16: Systematisk beskrivelse af virksomhedens procesforløb, herunder materialestrømme, beskrivelse af de væsentligste luftforurenings- og spildevandsgenererende processer/aktiviteter samt affaldsproduktion.
- G19: Beskrivelse af de tiltag, som virksomheden har iværksat eller påtænker at iværksætte for at forebygge eller begrænse forureningen for hvert af nedenstående områder:
 - a) Energi, vand og råvareforbrug
 - b) Affaldsforebyggelse og fremme af nyttiggørelse
 - c) Emissioner til luft, herunder lugt
 - d) Emissioner til vand
 - e) Støj

² Lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024 om miljøbeskyttelse (på afgørelsestidspunktet nr. 966 af 23. juni 2017, som ændret ved lov nr. 45 af 23. januar 2018 og nr. 467 af 14. maj 2018) og Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 (på afgørelsestidspunktet nr. 1458 af 12. december 2017) om godkendelse af listevirksomhed.

f) Emissioner til jord og grundvand

- H29: Beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet til beskyttelse af jord og grundvand i forbindelse med henholdsvis håndtering og transport af forurenende stoffer, oplagspladser for fast eller flydende affald samt nedgravede rør, tanke og beholdere.
- I30: Virksomhedens eventuelle forslag til vilkår og egenkontrollvilkår for virksomhedens drift, herunder risikoforholdene.

Ansøgningen skal således grundlæggende beskrive virksomheden samt den påvirkning af omgivelserne, som virksomhedens drift kan give anledning til.

På baggrund af ansøgningen skal den kompetente godkendelsesmyndighed – i det foreliggende tilfælde Randers Kommune – vurdere, hvorvidt der er behov for yderligere oplysninger, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 6, stk. 9, og når tilstrækkelige oplysninger foreligger, foretager godkendelsesmyndigheden en vurdering af, om der kan meddeles miljøgodkendelse, herunder hvorvidt – og i hvilket omfang – der evt. skal stilles vilkår for virksomhedens indretning og drift.³

Godkendelsesbekendtgørelsens § 19, stk. 1, fastslår således, at der ikke må meddeles miljøgodkendelse, medmindre kommunen vurderer, at

- 1) virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af BAT, og
- 2) virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 1.

Hertil kommer iagttagelse af miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 1 og 2, om lokaliseringsprincippet, som fastslår, at det påhviler driftsherren for en virksomhed at vælge et sådant sted for denne, at faren for forurening begrænses mest muligt. Dette skal tillige påses af godkendelsesmyndigheden ved meddelelse af miljøgodkendelse.

Godkendelsesbekendtgørelsens § 21 fastslår, at en miljøgodkendelse skal indeholde en vurdering af det ansøgte projekt, vilkår for virksomhedens etablering og drift samt en begrundelse for afgørelsen.

Det følger desuden af godkendelsesbekendtgørelsens § 22, at vilkårene skal sikre, at kravene efter bekendtgørelsens § 19 opfyldes, og at de i relevant omfang skal bl.a. fastsætte krav til:

- Støjgrænser.
- Beskyttelse af jord og grundvand.
- Håndtering og opbevaring af affald på virksomheden, herunder angivelse af den maksimale mængde affald, der må opbevares på virksomheden.

³ Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019, s. 657.

- Hvordan virksomheden skal forholde sig i unormale situationer.
- Virksomhedens indretning og drift, der er nødvendige for at sikre, at virksomheden ikke påfører omgivelserne væsentlig forurening, herunder ved uheld.

Ansøgningen og projektbeskrivelsen er det, der godkendes. Hvis virksomheden efter godkendelsens meddelelse ændrer projektet således, at det ikke længere svarer til det projekt, der er søgt om, går virksomheden ud over godkendelsens forudsætninger, og der kan indtræde fornyet godkendelsespligt.⁴

Vilkår formuleres, så de ikke påfører virksomhederne unødvendige bindinger i forhold til valg af tekniske eller indretningsmæssige løsninger. Der er metodefrihed for en virksomhed, når emissionsgrænseværdierne og forudsætningerne som følge af ansøgningen og projektbeskrivelsen overholdes.⁵ Godkendelsesmyndigheden skal på grundlag af en vurdering af det forelagte projekt finde det sandsynliggjort, at virksomheden kan indrettes og drives på en sådan måde, at vilkårene kan overholdes, herunder at virksomheden har såvel praktiske som økonomiske muligheder herfor.⁶

3.2 Den forvaltningsretlige ramme for meddelelse af miljøgodkendelse

Ud over godkendelsesbekendtgørelsens retlige ramme for kommunens behandling af ansøgningen om miljøgodkendelse, skal denne ligeledes iagttage den forvaltningsretlige ramme, herunder særligt i vilkårsfastsættelsen.

3.2.1 Officialprincippet

Som udgangspunkt påhviler det i medfør af de i afsnit 3.1 beskrevne regler ansøgeren at tilvejebringe de nødvendige oplysninger, herunder vurderinger, som er nødvendige for, at godkendelsesmyndigheden kan vurdere, om der kan meddeles miljøgodkendelse i overensstemmelse med godkendelsesbekendtgørelsens § 19, og om der er behov for vilkår for at sikre overholdelsen heraf.

Officialprincippet er en forvaltningsretlig retsgrundsætning, som i denne sammenhæng navnlig indebærer, at godkendelsesmyndigheden skal kontrollere, at ansøgningen indeholder korrekte og tilstrækkelige oplysninger til brug for behandlingen heraf – og evt. efterspørge supplerende oplysninger i relevant

⁴ Miljøstyrelsen, Miljøgodkendelsesvejledningen, afsnit 3.4 (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse>).

⁵ Miljøstyrelsen, Miljøgodkendelsesvejledningen, afsnit 3.4.2 (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/342-fastsaettelse-af-vilkaar>) samt Gorm Møller, Miljøbeskyttelseslovens med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019, s. 657.

⁶ Gorm Møller, Miljøbeskyttelseslovens med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2019, s. 639 og 657.

omfang, jf. også godkendelsesbekendtgørelsens § 6, stk. 9. Officialprincippet indebærer en forpligtelse for godkendelsesmyndigheden til at træffe afgørelse på et tilstrækkeligt og korrekt oplyst grundlag.

I den foreliggende sammenhæng, hvor forpligtelsen ligger hos ansøgeren, er det således ikke godkendelsesmyndighedens pligt at forestå selve oplysningen af sagen. Det vil desuden være udgangspunktet, at godkendelsesmyndigheden lægger virksomhedens, herunder dennes rådgiveres, oplysninger og vurderinger til grund, hvor godkendelsesmyndigheden ikke har grundlag for at anfægte rigtigheden af disse.

3.2.2 Krav om hjemmel samt præcision og bestemthed

Fastsættelse af vilkår kan ske i det omfang, at der er hjemmel hertil, jf. også afsnit 3.1, og formulering af vilkår skal leve op til kravene om præcision og bestemthed.⁷ Det er således et krav, at vilkårene er endelige og rimeligt præcise således, at virksomheden kan fastslå sin retsstilling.⁸

Heroverfor står dog, at vilkår skal formuleres, så de ikke påfører virksomhederne unødvendige bindinger i forhold til valg af tekniske eller indretningsmæssige løsninger.⁹

3.2.3 Krav om saglighed og proportionalitet

Vilkårene skal være saglige og proportionale, dvs. de skal varetage hensyn, der falder inden for dem, der varetages ved miljøbeskyttelsesloven, og de må ikke være mere bebyrdende end det, der kan begrundes ud fra en konkret vurdering af formålet og det valgte middel.¹⁰

Det følger også af kravet om saglighed og proportionalitet, at vilkårene skal være relevante, herunder nødvendige og tilstrækkelige.¹¹ Dette indebærer, at godkendelsesmyndigheden som udgangspunkt ikke kan fastsætte vilkår om forhold for en sikkerheds skyld – eller ud fra et forsigtighedsprincip, hvis der ikke er konkrete holdepunkter for relevansen af vilkårene. Vilkår, der er for vidtgående set ud fra proportionalitetsprincippet, eller som er fastsat uden, at der foreligger en konkret begrundelse herfor, må i almindelighed anses for ustillede.¹²

⁷ Søren Højgaard Mørup, m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022, s. 286.

⁸ Ellen Margrethe Basse, Erhvervsmiljøretten, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 648.

⁹ Miljøstyrelsen, Miljøgodkendelsesvejledningen, afsnit 3.4.2 (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/342-fastsaettelse-af-vilkaar>).

¹⁰ Ellen Margrethe Basse, Erhvervsmiljøretten, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017, s. 650, samt Søren Højgaard Mørup, m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022, s. 282.

¹¹ Miljøstyrelsen, Miljøgodkendelsesvejledningen, afsnit 3.4.3 (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk/myndigheder/3-ny-godkendelse-eller-tillaeg/34-udarbejdelse-af-miljoegodkendelse/343-retningslinje-for-formulering-af-vilkaar>).

¹² Søren Højgaard Mørup, m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022, s. 288.

3.3 Den forurenende virksomheds ansvar

3.3.1 Kort om ansvarsgrundlaget i miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelsesloven hviler på forureneren betaler-princippet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 4, og det påhviler den, som ønsker at etablere en virksomhed, at det sker på en placering, som begrænser faren for forurening mest muligt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 4, stk. 1.

Som nævnt ovenfor er der i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, krav om, at der forud for anlæg omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og 2, opnås en miljøgodkendelse. Tilsvarende hvis der foretages ændringer eller udvidelser af et miljøgodkendt anlæg, som kan medføre en forøget forurening eller risiko herfor.

Det påhviler driftsherren for det miljøgodkendte anlæg at etablere og drive anlægget i overensstemmelse med ansøgningen og de i miljøgodkendelsen fastsatte vilkår. Miljøgodkendelsen meddeles til etablering på en bestemt placering – anlægget omfattet af miljøgodkendelsen skal således udføres på de matrikler, som er omfattet af miljøgodkendelsen. Virksomheden er forpligtet til at overholde miljøgodkendelsen, uanset om den manglende overholdelse skyldes forhold som følge af virksomhedens sædvanlige drift – dvs. handlinger, som ikke kan anses som uforsvarlige eller ansvarspådragende.

Det følger endvidere af miljøbeskyttelseslovens § 71, stk. 2, at den, som er ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening, skal i tilfælde af væsentlig forurening eller overhængende fare for væsentlig forurening straks forhindre yderligere udledning af forurenende stoffer m.v. eller afværge den overhængende fare for forurening.

Højesteret har i UfR 1991.674H fastslået, at ansvarsgrundlaget efter miljøbeskyttelseslovens § 69, hvorefter tilsynsmyndigheden skal meddele den for et ulovligt forhold ansvarlige at bringe dette til ophør, i forhold til stedfunden forurening skal fortolkes i overensstemmelse med ansvarsnormen efter dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt – dvs. virksomheden skal som udgangspunkt have handlet uforsvarligt/ansvarspådragende, før tilsynsmyndigheden kan påbyde virksomheden at genoprette den hidtidige tilstand, jf. miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, medmindre virksomheden er omfattet af miljøerstatningsloven, jf. nærmere herom nedenfor.

3.3.2 Kort om ansvarsgrundlaget i miljøerstatningsloven

Miljøerstatningsloven trådte i kraft den 1. juli 1994, og den indebærer et objektivt erstatningsansvar for virksomheder omfattet af lovens bilag, når de ved forurening af luft, vand, jord eller undergrund forvolder skade, jf. miljøerstatningslovens § 1, stk. 1, og § 3, stk. 1.¹³

Loven opregner i § 2 de skader, som er omfattet af de objektive ansvar, hvilket bl.a. omfatter tingsskade og rimelige omkostninger til afværgelse eller forebyggelse af skade eller til genopretning af miljøet, jf. lovens § 2, nr. 2 og 4.

Under lovens bilag K findes de bilagspunkter, som vedrører håndtering af affald. Virksomhedens aktiviteter er efter vores vurdering omfattet af følgende bilagspunkter:

Pkt. K 2: Anlæg for behandling eller oparbejdning af affald samt nedknusning af affald. Anlæg for oplagring eller deponering af affald, herunder containerpladser med flere end 4 containere, fyldpladser, lossepladser og specialdepoter samt modtagestationer eller modtagepladser for olie- eller kemikalieaffald.

Pkt. K 4: Behandlings- og deponeringsanlæg for forurenede jord.

Virksomheden er således omfattet af det objektive ansvar, som gælder efter miljøerstatningsloven. Skadelidte, herunder Randers Kommune, vil således ikke skulle løfte bevisbyrden for, at virksomheden har handlet ansvarspådragende, hvis det bliver relevant at afkræve virksomheden erstatning.

Det objektive ansvar finder ikke anvendelse, hvis skaden er sket som følge af, at virksomheden har fulgt ufravigelige forskrifter, herunder eksempelvis en miljøgodkendelse, jf. miljøerstatningslovens § 3, stk. 2. Ansvarsfrihed forudsætter imidlertid, at virksomheden som følge af miljøgodkendelsen, herunder fastsatte vilkår heri, ikke havde mulighed for at udføre anlægget på en anden måde end den, som førte til skaden.

I lyset af Højesterets dom i UfR 1991.674H anvendes lovens objektive ansvarsgrundlag også som ansvarsnorm under miljøbeskyttelsesloven.

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 994 om 9. september 2014 om erstatning for miljøskader.

3.3.3 Kort om ansvarsgrundlaget i miljøskadeloven (og miljøbeskyttelseslovens regler om miljøskade)

Efter reglerne om miljøskade er det den ansvarlige for driften, som forstås som den, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet, som er pligtsubjekt, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73 b, stk. 1.

Den ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade er den ansvarlige for driften, uanset hvordan skaden eller den overhængende fare for en skade er sket, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73 b, stk. 2. Dette indebærer et såkaldt ubetinget offentligretligt ansvar, som indholdsmæssigt svarer til det objektive erstatningsansvar. Det er således ikke nødvendigt, at virksomheden har handlet uforsvarligt/ansvarspådragende, før den kan holdes ansvarlig.

Den ansvarlige for en overhængende fare for en miljøskade er forpligtet til straks iværksætte de nødvendige forebyggende foranstaltninger, der kan afværge den overhængende fare for en miljøskade, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73 c, stk. 1. Efter omstændighederne er den ansvarlige for en overhængende fare for en miljøskade ikke forpligtet til at bære omkostningerne til dennes opfyldelse af forpligtelserne efter miljøbeskyttelseslovens § 73 c, stk. 1, jf. miljøskadelovens § 47, stk. 2.¹⁴ Dette gør sig gældende, hvis den overhængende fare for en miljøskade er forvoldt af tredjemand på trods af passende sikkerhedsforanstaltninger, eller er opstået som følge af, at den ansvarlige i henhold til eksempelvis en miljøgodkendelse skulle etablere eller drive virksomheden på den måde, som var årsagen til, at den overhængende fare for en miljøskade opstod.

Derudover kan Miljøstyrelsens påbyde forebyggende foranstaltninger og genopretning af den hidtidige tilstand, jf. miljøskadelovens § 22, stk. 1 og 2, og Miljøstyrelsen kan beslutte at udføre påbuddet som en selvhjælpshandling, jf. miljøskadelovens § 33, stk. 2.

Afslutningsvist bemærkes i denne sammenhæng, at det følger af miljøskadelovens § 19, stk. 1, at den ansvarlige for en overhængende fare for en miljøskade skal stille sikkerhed over for Miljøstyrelsen for opfyldelsen af dennes forpligtelser, herunder for Miljøstyrelsens udgifter til sagsbehandling og evt. selvhjælpshandlinger. Som udgangspunkt skal sagen (helt eller delvist) behandles efter miljøbeskyttelsesloven, såfremt der ikke kan stilles sikkerhed i overensstemmelse med miljøskadelovens § 19, stk. 1, jf. miljøskadelovens § 21, stk. 2.

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 482 af 25. april 2022 (på afgørelsestidspunktet nr. 277 af 27. marts 2017) om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

3.4 Tilsynspligtens indhold og rækkevidde

Miljøbeskyttelseslovens §§ 65 og 66 fordeler tilsynskompetencen mellem kommunerne og Miljøstyrelsen. Kommunerne varetager tilsynet med de fleste virksomheder, mens Miljøstyrelsen varetager tilsynet med større og komplekse virksomheder med et stort forureningspotentiale.

Tilsynsmyndighedens reaktionspligt følger af miljøbeskyttelseslovens §§ 68 og 69, som fastslår, at tilsynsmyndigheden skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, herunder meddele den for forholdet ansvarlige, at dette skal bringes til ophør, medmindre forholdet har underordnet betydning. De udtrykkeligt – ikke udtømmende – reaktionsmuligheder er endvidere opregnet i miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 1-4. Forpligtelsen til at bringe ulovlige forhold til ophør udgør kernen i kommunens tilsynspligt.

Der er ikke i miljøbeskyttelsesloven fastsat nærmere regler om tilsynspligtens indhold og rækkevidde, men da tilsynsafgørelser ikke kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, har de kommunale tilsynsmyndigheder haft anledning til at udtale sig herom. Se eksempelvis MAD 2014.8, hvoraf følgende fremgår herom:

"Efter § 65 i miljøbeskyttelsesloven har kommunalbestyrelsen pligt til at føre generelt tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat i medfør af loven, overholdes.

Hvis kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på et ulovligt forhold, har den pligt til at foranledige forholdet lovliggjort, medmindre der er tale om forhold af underordnet betydning. I sådanne situationer meddeler kommunalbestyrelsen den ansvarlige, at det ulovlige forhold skal bringes til ophør, jf. lovens §§ 68 og 69.

Kommunen kan i den forbindelse give påbud om eksempelvis, at forurening skal nedbringes eller påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger. [...]

Med hensyn til kommunens tilsynsaktivitet fastlægger miljølovgivningen ikke rammer for tilsynspligtens nærmere indhold. Tilsynsmyndigheden skal føre et aktivt tilsyn, hvis tilrettelæggelse og omfang skal være et udtryk for en ansvarlig administration af miljølovgivningen.

Tilsynet udøves på kommunens eget initiativ, men der er også pligt til at foretage undersøgelse af anmeldelser og klager, som ikke er åbenbart grundløse.

Til kommunens tilsyn stilles der således ikke krav om en særlig intensitet eller en bestemt udførelsesmåde. Kun hvis tilsynet må anses for klart mangelfuldt i forhold til de foreliggende faktiske oplysninger, eller hvis det ikke har forfulgt saglige formål, kan Statsforvaltningen gribe ind overfor kommunen. Dette

skyldes, at Statsforvaltningens tilsyn kun tager sigte på, at kommunen skal overholde lovgivningen, mens Statsforvaltningen ikke kan udtale sig om rimeligheden eller hensigtsmæssigheden af en kommunes dispositioner eller arbejdstilrettelæggelse.”.

Miljøtilsynet på miljøgodkendte virksomheder er endvidere reguleret i miljøtilsynsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen fastlægger navnlig tilsynsfrekvens samt de retlige rammer for, hvordan denne fastlægges. Som led heri indgår rammerne for fastlæggelse af den miljørisiko, som er styrende for intensiteten i tilsynet. Bekendtgørelsen fastlægger endvidere indholdsmæssige krav til tilsynsrapporter samt fremgangsmåde, herunder frister, for offentliggørelse heraf.

I forhold til selve håndhævelsen fremgår det af Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning, at de påbudte foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko.¹⁵ Der må således ikke kræves mere indgribende foranstaltninger end nødvendigt til sikring af miljømæssigt forsvarlige forhold.

København, den 29. januar 2024

Jacob Brandt

Vejle, den 29. januar 2024

Mads Kobberø

Bilag 1: Randers Kommunes notat af 5. januar 2024 om Indsigt og sammendrag af de tilsyn, der er ført i 2023

¹⁵ Miljøstyrelsen, Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven, nr. 6/2005, s. 15.