

## MRF 2024C.7

### **Bachelorprojekt: Pligtsubjekt ved miljøskader efter miljøansvarsdirektivet og retlige udfordringer ved den danske gennemførelse med krav om sikkerhedsstillelse og kompetencefordeling i lyset af Nordic Waste-sagen**

*Af stud.jur. Oskar Teisen og stud.jur. Sofie Petersen*

#### **Forord af Peter Pagh**

Baggrunden for dette bachelorprojekt er Nordic Waste-sagen med det glidende jordbjerg, der truede landsbyen Ølst og samtidig udgjorde en overhængende fare for miljøskade af Alling Å. Forløbet var så alvorligt, at Randers Kommune efter forudgående accept fra Miljøstyrelsen i december 2023 traf afgørelse om, at der forelå en overhængende fare for miljøskade på Alling Å efter den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet, hvorefter Miljøstyrelsen overtog sagen efter miljøskadeloven (se MAD 2023.305 MS). Da Nordic Waste ikke kunne stille økonomisk sikkerhed for de forventede udgifter til forebygge miljøskaden og blev erklæret konkurs i januar 2024, meddelte Miljøstyrelsen, at sagen gik tilbage til Randers Kommune til behandling efter miljøbeskyttelsesloven, jf. miljøskadelovens § 21, stk. 2. I juni 2024 traf kommunen dog – efter forudgående accept fra Miljøstyrelsen – afgørelse om, at et andet, koncernforbundet selskab også var ansvarlig for den overhængende fare for en miljøskade, hvilket nu verserer for domstolene. Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet er tidligere belyst i en studenterafhandling af Kristensen og Nykvist (**MRF 2021C.1**) med udgangspunkt i to tidligere sager, nemlig en sag fra Fredericia, hvor udledning af 2.755 tons kvælstof som følge af brand på en gødningsfabrik ikke fandtes at udgøre en miljøskade (MAD 2018.276 MS), og en sag om forurening af Tuse Å med fiskedød ved udslip af 100 tons gødningsvæske, der fandtes at udgøre en miljøskade (MAD 2018.415 MS). Sidstnævnte sag er det eneste eksempel før Nordic Waste-sagen, hvor miljøskadeloven har været anvendt.

Med det foreliggende bachelorprojekt fokuserer forfatterne på særligt tre juridiske problemer. Det første er, hvem der er pligtsubjekt efter miljøansvarsdirektivet, hvor det påpeges, at forureneren er den, der driver aktiviteten (operatøren), som har forvoldt miljøskaden. Det er derfor alene operatøren, der har den umiddelbare handlepligt efter direktivet og de danske regler. Dette udelukker ikke, at andre juridiske og fysiske personer kan være erstatningsansvarlige, men det udelukker, at disse er forurenere i direktivets forstand. Det andet spørgsmål, som afhandlingen belyser, er de usædvanlige regler i den danske miljøskadelov om økonomisk sikkerhedsstillelse, hvorefter loven ikke gælder, hvis den ansvarlige ikke kan stille den fornødne sikkerhed. Det tredje spørgsmål, som afhandlingen belyser, omhandler den usædvanlige beslutnings- og kompetencefordeling, hvorefter det er tilsynsmyndigheden efter en af sektorlovene, som skal afgøre, om der foreligger en miljøskade omfattet af miljøskadeloven (eller overhængende fare herfor), men en afgørelse om miljøskade kan først træffes, hvis Miljøstyrelsen forudgående har accepteret dette. Både i forhold til reglerne om sikkerhedsstillelse og i forhold til kompetencefordeling rejser afhandlingen alvorlig tvivl om, hvorvidt de danske regler er i overensstemmelse med de EU-retlige principper om effektivitet og ækvivalens. Afhandlingen indeholder tillige et særlig afsnit om den danske stats mulige erstatningsansvar efter EU-retten og Francovich-doktrinen for de tab, som de væsentlige mangler ved gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet måtte påføre tredjemand. Da staten ved aktstykke fra Finansudvalget har stillet økonomisk sikkerhed, afviser forfatterne et sådant ansvar, men analysen illustrerer et muligt udfald, hvis Finansudvalget ikke havde givet bevillingen, men også tvivl om, hvem der i givet fald kan gøre et sådant krav gældende.

---



# Bachelorprojekt:

**Pligtsubjekt ved miljøskader efter miljøansvarsdirektivet og retlige udfordringer ved den danske gennemførelse med krav om sikkerhedsstillelse og kompetencefordeling i lyset af Nordic Waste sagen**

*Af stud. jur. Oskar Julius Hartz Teisen og stud. jur. Sofie Petersen*

**Vejleder:** Peter Pagh

# ABSTRACT

This bachelor thesis explores the implementation of the Environmental Liability Directive (Directive 2004/35/EC) within Danish law. It specifically examines key challenges in the directive's integration, focusing on collateralisation (collateral security), the distribution of competencies among relevant authorities, and the definition of liability under both the directive and Danish implementing law.

The topic was chosen due to a long-standing interest in the legal status of environmental damage cases in Denmark and the ongoing case involving Nordic Waste in Randers.

Section 2 defines the concept of 'environmental damage' as outlined in the directive, while Section 3 describes the procedural steps in handling such cases, accompanied by an illustration of the legal procedure related to an environmental damage case.

Section 4 reviews the latest (and pending) Danish environmental damage case, analyzing it based on the procedural guidelines discussed in previous sections. Section 5 briefly addresses the operator's duty in environmental damage cases and the challenges this has historically posed to the Danish implementation of the Environmental Liability Directive.

Section 6 delves into the legal challenges surrounding the requirement for collateralisation under the Danish Environmental Damage Act. The concluding is that this requirement conflicts with the Directive and fundamental EU law principles. Additionally, it concludes that the Danish state might be liable for damages to the beneficiaries under the Directive, although this is not applicable to the current case in Randers.

Section 7 investigates the interpretation of liability under the Environmental Liability Directive as implemented in the Danish Environmental Damage Act. It clarifies the definitions of 'operator' and 'responsible party' and determines the scope of liability. The section also explores the potential for expanding the group of liable entities under the Directive. The thesis concludes that the Danish terminology for liable parties, while compliant, is not ideal. Moreover, it is problematic that Danish authorities interpret the concept expansively without fully utilizing the directive's provisions.

Finally, Section 8 contextualizes the various issues discussed, presenting different perspectives on potential solutions to these challenges.

<b>1. Indledning</b> .....	4
<b>1.1. Introduktion</b> .....	4
<b>1.2. Problemformulering</b> .....	5
<b>1.3. Afgrænsning</b> .....	5
<b>1.4. Teori- og metodevalg</b> .....	6
<b>2. Hvad forstås ved en “miljøskade”</b> .....	7
2.1. Skade på beskyttede arter og naturtyper .....	8
2.2. Skade på vandmiljøet .....	10
2.3. Skade på jord.....	11
<b>3. Miljøskadesagens gang</b> .....	12
3.1. Illustration .....	12
3.2. Trin for trin .....	13
3.3. MAD 2018.276 MS .....	14
<b>4. Nordic Waste</b> .....	15
<b>5. Handlepligt</b> .....	19
<b>6. Sikkerhedsstillelse</b> .....	22
6.1. Miljøskadelovens § 19, stk. 1 og § 21, stk. 2.....	22
6.2. Miljøansvarsdirektivet .....	25
6.2.1. Hvad er ordningen i miljøskadelovens §§ 19 og 21, stk. 2 baseret på? .....	25
6.3. Direktivstridighed – Traktatbrud og statsligt erstatningsansvar .....	27
6.3.1. Miljøskadelovens krav om sikkerhedsstillelse i lyset af miljøansvarsdirektivets præambelbetragtninger .....	27
6.3.2. Grundlag for traktatbrudssag .....	28
6.3.3. Påberåbelse og konsekvenser: Francovich-doktrinen .....	31
6.4. Opsamling .....	40
<b>7. Pligtssubjektet: “Den ansvarlige” ctr. “operatøren”</b> .....	41
<b>7.1. Miljøansvarsdirektivet: “Operatøren”</b> .....	41
7.1.1. Hvad er en “operatør”? .....	41
7.1.2. Hvad er rækkevidden af ansvarsfriheden efter MAD art. 8? .....	43
7.1.3. Princippet om at forureneren betaler.....	44
7.1.4. Udvidelse af kredsen af adressater .....	45
7.1.5. Konklusion.....	46
7.2. Miljøskadeloven: “Den ansvarlige” .....	47
7.2.1. Nordic Waste - ny adressat .....	47
<b>8. Perspektiv</b> .....	53
8.1. Ændringer og udsyn til andre retsområder.....	54
8.1.1. Ansvarsgennembrud og pligtssubjekt.....	54

8.1.2.	Simplificering af miljøskadereglerne.....	55
8.1.3.	Sikkerhedsstillelse - udsyn til andre retsområder .....	57
8.1.3.1.	Affaldsdeponi.....	57
<b>9.</b>	<b>Konklusion.....</b>	<b>58</b>
<b>10.</b>	<b>Forkortelser .....</b>	<b>60</b>
<b>11.</b>	<b>Kildefortegnelse.....</b>	<b>60</b>
11.1.	Lovgivning .....	60
11.2.	Lovforarbejder .....	61
11.3.	Bekendtgørelser .....	61
11.4.	Vejledninger, henstillinger og cirkulærer .....	61
11.5.	Retspraksis .....	62
11.6.	Dokumenter fra administrativ sagsbehandling .....	62
11.7.	Litteratur .....	63
11.8.	Artikler og internetsider .....	64
<b>12.</b>	<b>Bilag.....</b>	<b>65</b>

# 1. INDLEDNING

## 1.1. INTRODUKTION

Sager om skade eller overhængende fare for skade på miljøet er ofte genstand for stor offentlig debat. Miljøet ligger naturligt mange borgere på sinde, og det politiske fokus er derfor også stort. Listen af eksempler på stærkt debatterede miljøsager er lang og omfatter bl.a. PFAS-forurening, landbrugets udledning af pesticider, Cheminova-sagen, iltsvind i de danske fjorde, og ikke mindst sagen om et jordskred ved virksomheden Nordic Waste (herefter ”NW”) i Randers, hvor der blev konstateret en overhængende fare for miljøskade. Med sine mange sagsakter og afgørelser illustrerer sagen fra Randers, hvor komplekse reglerne på området for miljøskader er.<sup>1</sup>

Henset den offentlige opmærksomhed om miljøskader er det bemærkelsesværdigt, at miljøskadeloven (herefter ”MSL”) og den danske implementering af miljøansvarsdirektivet (herefter ”MAD”) alene har givet anledning til få administrative afgørelser men endnu ikke retssager i Danmark.<sup>2</sup> Dette kan sammenholdes med, at direktivet senest skulle være implementeret den 30. april 2007, og at det i forarbejderne til den danske gennemførelseslov blev antaget, at MSL ville give anledning til årligt at klassificere 5-15 miljøskadelige hændelser som egentlige miljøskader i lovens forstand.<sup>3</sup> Det er i forarbejderne til MSL endvidere påpeget, at der forventeligt ville komme til at herske en del tvivl om, hvorvidt en hændelse med negativ indvirkning på miljøet ville skulle klassificeres som en miljøskade eller ej. Det fremgår eksempelvis af de almindelige bemærkninger til forslaget: *”Det vil ofte ikke være klart for hverken den ansvarlige for driften eller naboer m.fl. (og i mange tilfælde formentlig heller ikke for tilsynsmyndigheden uden yderligere oplysninger og undersøgelser), om der er tale om en miljøskade eller en mindre skade”*.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Aktindsigt af 22. april 2023 fra Randers Kommune viser *”at der i forbindelse med miljøskadesagen samlet set er brugt 6.053 sagsbehandlingstimer fra den 1. december 2023 til den 31. marts 2024 foruden tidsforbrug ved støttefunktioner (f.eks. økonomi, sekretariat og kommunikation) og topledelse”*

<sup>2</sup> Kort inden indlevering af opgaven til bedømmelse blev den første stævning i en dansk sag om miljøskade indgivet til Retten i Randers

<sup>3</sup> Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 119 som fremsat, side 4492. (Alm. bemærkninger, pkt. 2.6.2.)

<sup>4</sup> Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 118 som fremsat, side 4290 f. (Alm. bemærkninger, pkt. 1.2.1)

Allerede under førstebehandlingen af det første forslag til en egentlig miljøskadelov blev det påpeget, at forslaget fremstod indviklet og svært at navigere i eller, som det blev udtrykt: *“med L 175 og 176 har [vi] at gøre med et endog meget kompliceret, endog meget indviklet og uoverskueligt samlet lovkompleks, som måske endda også er unødigt uforståeligt”*<sup>5</sup> Miljøministeren trak siden forslaget tilbage<sup>6</sup> og fremsatte på ny et lovforslag, der også havde til formål at implementere MAD. Der blev herved udtalt, at *“Det foreliggende lovforslag, der er en genfremsættelse af L 176, der blev fremsat i folketingssamlingen 2006-07, skal gennemføre de af miljøansvarsdirektivets bestemmelser, som definerer miljøskadebegrebet og fastlægger den ansvarliges forpligtelser til at forebygge og afhjælpe miljøskader og overhængende fare for miljøskade”*.<sup>7</sup>

Da loven, på trods af en ikke uvæsentlig lovændring i 2021,<sup>8</sup> stadig fremstår uigennemskuelig og svær at anvende, ses der således at være et konkret og - i lyset af NW-sagen fra Randers - aktuelt behov for at undersøge, hvordan direktivet er implementeret i dansk ret, og hvilke retlige udfordringer implementeringen giver anledning til. Det har ledt frem til følgende problemformulering:

## 1.2. PROBLEMFORMULERING

*Hvordan er miljøansvarsdirektivets regler om angivelse af et pligtsubjekt for miljøskader gennemført i dansk ret, og hvilke retlige udfordringer medfører kravet om sikkerhedsstillelse og den danske måde at fordele kompetencen på i miljøskadesager?*

## 1.3. AFGRÆNSNING

Afhandlingen omhandler alene de dele af den danske gennemførelse, der er relevante for besvarelsen af problemformuleringen. Problemformuleringen vil blive besvaret med udgangspunkt i den seneste danske sag om miljøskade fra Randers vedrørende jordskredet ved virksomheden NW.

---

<sup>5</sup> Folketingstidende, samling 2006-07, *Forhandlingerne* side 4672 f.

<sup>6</sup> Tilbagetrukket den 23. maj 2007 jf. Folketingstidende 2006-07, *Forhandlingerne*, side 7208

<sup>7</sup> Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 119 som fremsat, side 4478. (lovforslagets alm. bemærkninger, afsnit 1).

<sup>8</sup> Seneste lovændring fandt sted i 2024

Reglerne om sikkerhedsstillelse, ansvar og kompetence i relation til miljøskadesager indgår i et større særegent regelsæt, der generelt normerer ansvaret for miljøskader. Målet med opgaven er ikke at give en samlet fremstilling af gældende ret på miljøskadeområdet men alene at undersøge og belyse, hvordan reglerne om sikkerhedsstillelse, ansvar og kompetence er udformet i dansk ret. For en fyldestgørende undersøgelse af disse regler, er det tillige fundet nødvendigt at undersøge selve begrebet "miljøskade" og dets grænser. I modsat fald ville opgaven fremstå for fragmenteret og uden sammenhæng med den øvrige miljø(skade)ret.

Henset til det i indledningen anførte om emnevalget vil der være sparsomt med henvisninger til national retspraksis. I det omfang det er relevant, henvises der til de nationale administrative afgørelser, der findes på området.

Karakteristisk for den danske gennemførelse af direktivet er valget af pligtsubjekt, idet MSL's begreb herom adskiller sig fra direktivets angivelse af, hvem der skal anses for at være ansvarlig for en miljøskade. Således vil afhandlingen også undersøge disse forskelle. Det ville i den forbindelse være oplagt også at diskutere producentansvaret efter MSL. En sådan diskussion er af omfangsmæssige årsager udeladt.

I lyset af den nylige NW-sag fra Randers kunne det tillige have været interessant at undersøge de konkursretlige problemstillinger, der udspringer af de danske regler om ansvar for miljøskade sammenholdt med selskabs- og insolvensretten samt MAD art. 14. Af omfangsmæssige årsager har vi dog udeladt en undersøgelse heraf.

Direktiver udgør såkaldt sekundær EU-ret. Set i dette lys ville det også have været nærliggende at kigge ud over landets grænser, foretage en komparativ analyse og undersøge hvordan MAD er implementeret i de øvrige EU-lande. Dette er imidlertid uden for rammerne af denne afhandling.

#### **1.4. TEORI- OG METODEVALG**

Opgaven benytter sig gennemgående af den retsdogmatiske metode. Trods diskussioner i den juridiske litteratur om hvad der skal forstås herved, kan det foreløbigt konstateres, at det er forfatterens ønske at fastlægge gældende ret i relation til reglerne om ansvar, sikkerhedsstillelse og kompetence på miljøskadeområdet.



For at afdække gældende ret på dette område er det fundet nødvendigt at redegøre for, analysere og fortolke de for problemstillingen relevante retskilder. Besvarelsen af problemformuleringen hviler således på en gennemgang af retskilderne. Begrebet *retskilder* omfatter imidlertid mere end blot national lovgivning og domstolenes afgørelser.<sup>9</sup> Således baserer opgaven sig også på forarbejder, EU-retsakter (afledt EU-ret), præambelbetragtninger, administrativ praksis, betænkninger, vejledninger, juridisk litteratur m.v.

Opgaven er miljøretlig i den forstand, at problemstillingerne udspringer af en undren over retstilstanden i relation til miljøskader. Hvad der kendetegner en miljøretlig problemstilling og adskiller denne fra øvrige retsdogmatiske problemstillinger, er der næppe plads til at gennemgå her. For overblikkets skyld kan det blot anføres, at et væsentligt kendetegn ved behandlingen af miljøretlige problemstillinger er, at disse forudsætter et vist kendskab til mange øvrige retsområder, herunder forvaltningsretten, erstatningsretten, EU-retten og forfatningsretten. Denne opgave vil således også trække på begreber, principper og praksis fra disse retsområder.

Af pædagogiske årsager indledes opgaven med karakteristik af begrebet “miljøskade” straks nedenfor (afsnit 3) efterfulgt af en generel kortlægning af miljøskadesagers forløb i afsnit 4. Herefter gennemgås faktum i NW-sagen fra Randers i afsnit 5. I afsnit 6 gennemgås kort handlepligten i relation til miljøskadesager, hvorefter der ses nærmere på de særlige krav til den sikkerhedsstillelse, en forurener kan påbydes (afsnit 7) i relation til sager om miljøskade. For en fyldestgørende besvarelse af problemformuleringen undersøges det miljøskaderetlige pligtsubjekt med særligt fokus på den seneste danske miljøskadesag i afsnit 8. Endelig drøftes det i afsnit 9 opsamlende, hvilke retlige udfordringer den danske implementering frembyder.

## **2. HVAD FORSTÅS VED EN “MILJØSKADE”**

Enhver skadelig eller negativ påvirkning af miljøet er ikke nødvendigvis en miljøskade. Opgavens problemformulering fordrer behandling af en række begreber, der knytter sig til miljøskadesagens gang. Da opgavens øvrige dele hviler på en forudsætning om, at der er tale

---

<sup>9</sup> Blume, Peter: Retssystemet og juridisk metode, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2020. Side 183 ff.

om en miljøskade, er det først nødvendigt at redegøre for, hvad begrebet miljøskade egentlig omfatter.

I negativ retning bemærkes, at begrebet ikke omfatter et civilretligt ansvar for skade.

I MAD art. 2(1)(a-c) sondres der mellem skader på henholdsvis beskyttede arter og naturtyper, vandmiljøet og jord. En skade, der skal kunne karakteriseres som en miljøskade, skal derfor kunne henregnes til mindst én af disse tre kategorier. Kategorierne går igen i MSL, der opererer med de samme skadestyper i §§ 7-9.

MAD betegner i art. 2(12) disse tre kategorier samlet som “naturressourcer”. I MSL § 15 defineres naturressourcer tillige som

- beskyttede arter og naturtyper
- vandforekomster som omfattet af lov om vandplanlægning, og
- jord

Til hver kategori hører en række særskilte betingelser, som skal være opfyldt, før skaden kan betragtes som en miljøskade på den pågældende naturressource jf. MSL §§ 7-9.

Efter MAD art. 5 er også skader, som endnu ikke er indtrådt, omfattet af direktivet. Art. 2 (9) definerer en overhængende fare for en miljøskade som den tilstrækkelige sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid.

## **2.1. SKADE PÅ BESKYTTEDE ARTER OG NATURTYPER**

### **Hvilke arter og hvilke naturtyper er omfattet?**

Efter direktivets art. 2(3)(a) skal begrebet “arter” forstås som alle de arter, der er oplistet i enten

- 1) art. 2(4) i fuglebeskyttelsesdirektivet - heraf følger det, at alle regelmæssigt tilbagevendende trækfugle er omfattet.
- 2) bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet
- 3) bilag II til habitatdirektivet
- 4) bilag IV til habitatdirektivet

Endvidere må “naturtyper” efter MAD art. 2(3)(b) forstås som

- 1) De naturtyper, der er omhandlet i art. 4(2), i fuglebeskyttelsesdirektivet. Dvs. yngle-, fjerskifte-, overvintrings- og rasteområder for *trækfuglene* - og navnlig vådområder.
- 2) Samme typer af naturområder som ovenfor men for arterne oplistet i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet.
- 3) Samme typer af naturområder for arterne oplistet i bilag II til habitatdirektivet
- 4) Yngle- og rastepladser for arterne oplistet i bilag IV til habitatdirektivet
- 5) De naturtyper som er anført i bilag I til habitatdirektivet.

MSL § 15, stk. 3 gentager disse definitioner for arter hhv. naturtyper.

Det følger desuden af præambelbetragtning nr. 6 samt art. 2(3)(c), at rækkevidden af begrebet “arter og naturtyper” ikke begrænser sig til disse definitioner, men at de arter og naturtyper, der er beskyttet efter national ret, tillige er omfattet.

Sammenfattende kan det anføres, at Natura 2000-områder i alle tilfælde er omfattet, men også andre områder - uafhængigt af om de er udpeget som Natura 2000-områder - kan være omfattet, såfremt de udgør et levested for en beskyttet art, ligesom skade på selve de beskyttede arter er omfattet.

### **Hvornår er skaden en miljøskade?**

Det fremgår af direktivets art. 2(1)(a), at der ved en miljøskade på beskyttede arter og naturtyper forstås en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af indsatsen for at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for sådanne naturtyper og arter.

Ved hidtidig tilstand forstås den tilstand, som de pågældende arter og naturtyper var i og ville have været i, såfremt den pågældende skade ikke var indtrådt jf. direktivets art. 2 (14).

Af art. 2(1)(a) kan der udledes tre kumulative betingelser for, hvornår en miljøskade i relation til beskyttede arter eller naturtyper kan konstateres.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Afhængigt af hvordan bestemmelsen anskues kan der udskilles flere eller færre betingelser (fx. at der skal være tale om en “påvirkning”) - indholdet er dog det samme, og en sådan diskussion er uden relevans for nærværende opgave. Pagh & Haugsted opererer med to betingelser i “Fast Ejendom” (2022). Side 700

For det første skal påvirkningen gå ud over artens eller naturtypens “gunstige bevaringsstatus”. Dette begreb må forstås i overensstemmelse med direktivets art. 2 (4) og den ordrette gentagelse i habitatbekendtgørelsens § 4, stk. 3.

For det andet skal påvirkningen af artens eller naturtypens gunstige bevaringsstatus være negativ. Heri ligger, at påvirkningen skal forringe den pågældende art eller naturtypes bevaringsstatus. Hvis en begivenhed eksempelvis kun medfører, at en beskyttet arts bestand øges og udbredes i videre omfang end hidtil, er der givetvis ikke tale om en miljøskade.

For det tredje skal påvirkningen være betydelig. I negativ retning indfører direktivet således også ansvarsfrihed for helt ubetydelige påvirkninger, medens det beror på en konkret vurdering, hvornår en påvirkning er betydelig nok til at være omfattet. Bilag I til direktivet fastlægger en række kriterier i relation hertil. I overensstemmelse med Bilag I følger det af MSL § 10, at forringelsen skal være “målelig”. Efter den af EU-Domstolen anlagte generelle dynamiske formålsfortolkning<sup>11</sup> må det antages, at grænsen for, hvornår påvirkningen er stærk nok, er forholdsvis lav. Det samme antages af Pagh & Haugsted, der tillige henviser til de øvrige sproglige versioner af direktivet.<sup>12</sup>

Endelig følger det af MAD art. 2(1)(a) at skader, der fremkaldes på grundlag af tilladelser meddelt efter habitatdirektivets art. 6(3), 6(4), 16 eller fuglebeskyttelsesdirektivets art. 9 ikke skal forstås som miljøskader i direktivets forstand uanset deres indvirkning på den pågældende naturtype eller art.<sup>13</sup>

## 2.2. SKADE PÅ VANDMILJØET

Ligesom ved skader på beskyttede arter og naturtyper, kræver en skade på vandmiljøet jf. direktivets art. 2(1)(b), at skaden har medført en *betydelig negativ påvirkning* af et af i alt to referencebegreber, førend skaden kan betegnes som en miljøskade. Ved vurderingen af

---

<sup>11</sup> Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 104 f.

<sup>12</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 700

<sup>13</sup> Se hertil Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, Thomson Reuters, 2. udgave, 2011. Side 372

påvirkningen skal der også tages udgangspunkt i den hidtidige tilstand jf. bilag II, nr. 1(a) til direktivet.<sup>14</sup>

Påvirkningen kan enten bestå i en forringelse af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller det økologiske potentiale som defineret i vandrammedirektivet, med undtagelse af negative virkninger, der er omfattet af art. 4(7) i vandrammedirektivet jf. art. 2(1)(b)(i).

Alternativt kan påvirkningen bestå i en forringelse af de pågældende marine vandressourcers miljøtilstand som defineret i havstrategidirektivet, for så vidt som de særlige miljømæssige aspekter af havmiljøet ikke allerede er omfattet af vandrammedirektivet jf. art. 2(1)(b)(ii).

Det følger af MSL § 8 smh. direktivets art. 2(5), at der hermed særligt må forstås områder som omfattet af de statslige vandplaner. Direktivet finder også anvendelse på miljøskader på havområdet, omend betydningen heraf er begrænset henset til direktivets art. 4(2) samt bilag IV til direktivet.<sup>15</sup>

### 2.3. SKADE PÅ JORD

Ved en miljøskade på jord forstås en forurening, der medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt som følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund, jf. MAD art. 2(1)(c). Referencebegrebet for en skade på jord er således *risici for menneskers sundhed*.

Hvor der for de øvrige naturressourcer gælder et krav om, at påvirkningen skal vurderes ift. deres hidtidige tilstand, er det ikke givet, at dette krav også eksisterer i relation til skader på jord. Henset til referencebegrebets karakter (smh. referencebegrebet for de øvrige skadestyper) kan der argumenteres for, at der ikke skal tages højde for den hidtidige tilstand, da menneskers sundhed ikke afhænger heraf.<sup>16</sup> Omvendt anfører art. 2(2), at en skade må forstås som en negativ, målelig forringelse af en naturressources udnyttelsesmuligheder. Efter art. 2(13) vil det - modsætningsvis - næppe være til gavn for hverken offentligheden eller de øvrige

---

<sup>14</sup> Se hertil Kristensen, Robbin Villy og Nykvist, Tobias i MRF 2021C.1, s. 13

<sup>15</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 697

<sup>16</sup> Se hertil Kristensen og Nykvist i MRF 2021C.1, s. 14

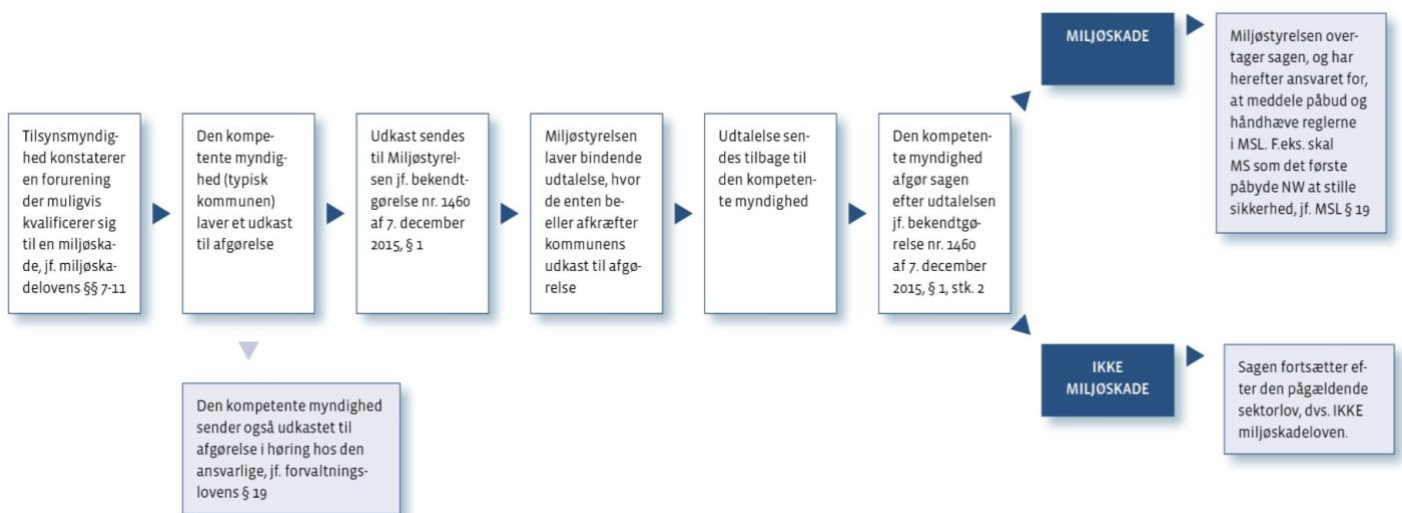
naturressourcer, at jorden forringes ift. dens hidtidige tilstand.<sup>17</sup> Endvidere anfører art. 2(14), at begrebet hidtidig tilstand gælder for samtlige naturressourcer. Herefter må det lægges til grund, at der også for denne skadetype gælder et krav om, at påvirkningen skal vurderes ift. jordens hidtidige tilstand.

### 3. MILJØSKADESAGENS GANG

I dette afsnit vil hele miljøskadesagens gang fra start til slut blive beskrevet i et teoretisk perspektiv. Beskrivelsen vil tage udgangspunkt i, hvorledes en sag om mulig skade på miljøet retligt skal behandles efter MSL.

#### 3.1. ILLUSTRATION

Sagsgangen i en miljøskadesag kan illustreres således:



Kilde: Egen tilvirkning

<sup>17</sup> Se hertil Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 696

### 3.2. TRIN FOR TRIN

Indledningsvist skal det understreges, at MSL først aktiveres, når en kompetent myndighed (typisk kommunen) har truffet en afgørelse herom efter en af særlovene, jf. MSL § 2.<sup>18</sup> Den kompetente tilsynsmyndighed skal i hvert enkelt tilfælde findes i den pågældende særlov.

Som det kan ses på illustrationen, indledes sagsbehandlingen ved, at den kompetente myndighed (kommunen) laver et udkast til en afgørelse og sender dette til MST. Udkastet indeholder kommunens afgørelse af, hvorvidt de mener, at der foreligger en miljøskade, eller om der er en overhængende fare for en sådan. Kommunen sender også dette afgørelsesudkast til den, som afgørelsen omhandler med henblik på, at vedkommende bliver partshørt i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19.

Herefter vurderer MST, hvorvidt de er enige i kommunens afgørelse om, at der foreligger en miljøskade, eller om der er en overhængende fare for en sådan. MST's stillingtagen oversendes til kommunen. MST's udtalelse er bindende jf. bekendtgørelse nr. 1460 af 7. december 2015 § 1, stk. 2. Det betyder konkret, at tilsynsmyndigheden skal følge MST's vurdering og træffe afgørelse i overensstemmelse hermed. Formelt set beholder tilsynsmyndigheden altså kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om, hvorvidt der foreligger en miljøskade eller ej, men i praksis træffes afgørelsen snarere af MST. Den endelige afgørelse kan kun træffes af tilsynsmyndigheden, og først når denne har modtaget MST's bindende udtalelse jf. MBL § 73 f, stk. 1 og 2 og tilsvarende bestemmelser i de øvrige sektorlove.

Når tilsynsmyndigheden har truffet en endelig afgørelse, overtager MST igen sagen jf. MSL § 31, jf. MSL § 2. Det er herefter MST's ansvar at meddele påbud og håndhæve MSL's regler - f.eks. at meddele påbud om sikkerhedsstillelse, jf. MSL § 19.<sup>19</sup>

Kan der ikke stilles sikkerhed, går sagens behandling tilbage til tilsynsmyndigheden jf. MSL § 21, stk. 2. Sikkerhedsstillelsen gennemgås nærmere nedenfor i afsnit 7.

---

<sup>18</sup> Ibid. Side 687

<sup>19</sup> Ibid.

### 3.3. MAD 2018.276 MS<sup>20</sup>

Som antydnet ovenfor er den retlige behandling af miljøskadesager særegen og præget af op til flere kompetenceskift mellem forskellige myndigheder samt skift i sagernes retlige grundlag - fra særlov til MSL. Det er af flere årsager uhensigtsmæssigt. Dels bør der i miljøskadesager tages behørigt hensyn til tid og økonomi, og dels gør det lovgivningen unødvendigt svær at navigere i for retsanvender med den konsekvens, at miljøskadesagernes omfang og kompleksitet øges yderligere. Sidstnævnte understreges bl.a. af Randers Kommunes' gentagne meddelelser om fristforlængelse for behandlingen af en forholdsvis simpel og afgrænset aktindsigtsanmodning vedrørende NW-sagskomplekset indgivet ifm. denne afhandling. I meddelelserne angav kommunen, at de lovfæstede frister for behandlingen af anmodninger om aktindsigt ikke kunne overholdes, og at dette navnlig skyldtes: *“at der er tale om gennemgang af en omfattende mængde sager og materiale”*.<sup>21</sup>

Endvidere kan konsekvenserne af MSL's kompetencefordeling illustreres af afgørelsen optrykt i MAD 2018.276 MS. Sagen angik et udslip af 12.500 tons gødning, heraf 2.755 tons kvælstof fra Dan Gødnings tankanlæg i Fredericia til omkringliggende jord og Lillebælt. Halvandet år senere konstaterede tilsynsmyndigheden (Fredericia Kommune), at udledningen kunne anses for omfattet af MSL. Udkastet til afgørelse blev således sendt til MST med henblik på, at de skulle afgive en bindende udtalelse, der bekræftede afgørelsen. MST var imidlertid ikke enige med kommunen, idet udledningen efter den forløbne periode ikke længere kvalificerede sig som en miljøskade, fordi strømforhold i Lillebælt havde medført lavere kvælstofkoncentrationer. Kommunen var derfor nødsaget til at fremsætte et nyt udkast til afgørelse, der ikke anså udslippet af gødning for en miljøskade, hvilket derefter blev tiltrådt af MST i en ny bindende udtalelse. Endelig - og i alt 28 måneder efter udslippet - traf kommunen afgørelse om, at udslippet ikke kunne karakteriseres som en miljøskade.

Det kan på denne baggrund overvejes, hvorvidt kompetencefordelingen og den foreskrevne sagsbehandling er i overensstemmelse med det EU-retlige effektivitetsprincip. Princippet foreskriver, at de nationale regler ikke må gøre det umuligt (eller meget vanskeligt) at håndhæve de rettigheder, der kan udledes af EU-retsakterne.

---

<sup>20</sup> I dette tilfælde henviser MAD til tidsskriftet “Miljøretlige Afgørelser og Domme” og ikke, som i resten af opgaven, til miljøansvarsdirektivet.

<sup>21</sup> Randers Kommunes orientering om forlænget sagsbehandlingstid i aktindsigtssagen med journalnummer 09.00.00-A53-144-24



MAD har flere formål. Dels skal det sikre, at forureneren betaler, dels skal det sikre, at miljøskader forebygges og afhjælpes jf. direktivets art. 1. Sagen fra Fredericia viser, at den danske kompetenceforskydning mellem tilsynsmyndigheden og MST forårsager en unødvendig langtrukket og besværlig sagsbehandling med den konsekvens, at det, der engang var en miljøskade, nu ikke længere kan anses for at være det.<sup>22</sup> På den baggrund udgør “*Det komplicerede kompetenceskift mellem miljøskadeloven og de 15 særlove (...) i sig selv et effektivt værn mod hurtigt afhjælpning af en miljøskade*”.<sup>23</sup> Henset hertil synes implementeringen fsva. kompetencefordelingen at være i strid med effektivitetsprincippet.

## 4. NORDIC WASTE

### **De retlige rammer for den udøvede aktivitet på matriklen frem til jordskredet**

Den 31. august 2018 meddelte Randers Kommune miljøgodkendelse i medfør af MBL § 33, stk. 1 til, at DSH Recycling A/S kunne modtage og behandle op til 7.200.000 m<sup>3</sup> uforurenet og lettere forurenet jord til nyttiggørelse.<sup>24</sup> Kommunen har siden udstedt en række opfølgende miljøgodkendelser i 2019, 2021 og 2023, der i det væsentligste blot har tilladt en udvidelse af Nordic Waste hhv. DSH Recyclings aktiviteter, herunder dannet grundlag for opførelsen og driften af ressourcecenteret der modtog og behandlede affald med henblik på nyttiggørelse og genbrug. Særligt centralt står tilladelsen fra 2023, der tillader anvendelsen af det nedenfor beskrevne kalkstabiliseringsmateriale.

Da den i sagen omhandlende ejendom er en tidligere råstofgrav<sup>25</sup>, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt med miljøgodkendelsen alene. Jordtilførslen forudsætter tillige dispensation fra det i jordforureningslovens § 52, stk. 1 nævnte forbud mod opfyldning af tidligere råstofgrave.

---

<sup>22</sup> Se hertil også Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 688

<sup>23</sup> Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 387

<sup>24</sup> Jf. godkendelsesbekendtgørelsens bilag 2, pkt. K 206.

<sup>25</sup> Miljøgodkendelsen omfatter matriklerne 4b, 4d, 6c, og 2h Ginnerup By, Ølst 5b og 6c Erslev by, Nr. Galten. - alle ejet af DSH Recycling A/S. Miljøgodkendelsen kan i skrivende stund tilgås via. Randers Kommunes hjemmeside, <https://www.randers.dk/erhverv/miljoe/situationen-ved-nordic-waste/godkendelser-og-rapporter/>, senest tilgået den 20. juni 2024.

Således modtog DSH Recycling A/S samme dag (31. august 2018) Region Midtjyllands dispensation fra dette forbud.

DSH Recycling A/S har siden udlejet ejendommen til søsterselskabet NW, der har drevet den godkendelsespligtige virksomhed fra ejendommen.

### **Jordskredet**

Den 10. december 2023 oplyste NW Randers Kommune om et større jordskred på den ejendom, hvorfra virksomheden blev drevet.<sup>26</sup>

Den 19. december 2023 meddelte NW til Randers Kommune, at selskabet opgav at udføre de afværgeforanstaltninger, der ellers var blevet påbegyndt som en konsekvens af jordskredet.<sup>27</sup> Kommunen overtog arbejdet med at afværge miljøskaden. Umiddelbart efter (samme dag) oversendte Randers Kommune udkast til afgørelse om, at der forelå en overhængende fare for miljøskade til MST.

Herefter, og i overensstemmelse med den i afsnit 4.1 opregnede fremgangsmåde, fremsatte MST deres vurdering af, hvorledes sagen skulle afgøres i en bindende udtalelse til Randers Kommune. Udtalelsen er dateret den 22. december 2023. MST erklærede sig enige i Randers Kommunes udlægning af faktum og fortolkning af miljøskadereglerne og fandt således også, at NW var ansvarlige for jordskredet efter MBL § 73 b.

Umiddelbart herefter traf Randers Kommune afgørelse overfor Nordic Waste om, at jordskredet udgjorde en overhængende fare for en miljøskade. Efter afgørelsen om, at der forelå en overhængende fare for en miljøskade jf. MBL § 73 b overgik sagens behandling til MST som ansvarlig myndighed jf. MSL § 31, jf. § 2.

---

<sup>26</sup> Se forvaltningens orientering til byrådet i Randers Kommune af 26. december 2023, tilgængelig via <https://www.randers.dk/erhverv/miljoe/situationen-ved-nordic-waste/presentationer-om-nordic-waste-situationen/>, senest tilgået den 23. juli 2024

<sup>27</sup> Afgørelse om miljøskade efter miljøbeskyttelseslovens § 73 f, se tillige forvaltningens præsentation for byrådet i Randers Kommunes af 26. december 2023 "Status på indsatsen ved Nordic Waste", tilgængelig via <https://www.randers.dk/erhverv/miljoe/nordic-waste/nyheder-om-nordic-waste-situationen/>, senest tilgået den 7. juni 2024.

Den 21. januar 2024 påbød styrelsen NW at udføre afværgeforanstaltninger jf. MSL § 22. Samme dag blev virksomheden påbudt at stille sikkerhed (205 mio. kr.) til opfyldelse af forpligtelserne jf. MSL § 19. Sikkerheden skulle stilles inden for 24 timer. Som en konsekvens heraf blev NW taget under konkurs, og skifteretten i Randers afsagde den 22. januar 2024 konkursdekret i overensstemmelse med virksomhedens egenbegæring.

Herefter var både MST og kommunen henvist til at søge deres udgifter ifm. de udførte afværgeforanstaltningerne og sagsbehandlingen refunderet ved at fremsætte krav mod konkursboet.

### **Kvalifikation af jordskreddet som en miljøskade - Randers Kommunes udkast til afgørelse**

Som redegjort for i afsnit 3 er ikke enhver skadelig indvirkning på miljøet retligt at betragte som en miljøskade. På samme vis er konstateringen af en større mængde lettere forurenede jord i bevægelse heller ikke nok til at aktivere den for miljøskadesager karakteristiske sagsbehandling og de i MSL og MBL kapitel 9 a opregnede hjemler og påbudsadgange. Jordskreddet, og konsekvenserne heraf må opfylde de ovenfor (i afsnit 3) anførte betingelser for mindst én af skadestyperne (skade på jord, vand eller beskyttet natur/arter).

En ikke uvæsentlig del af jordskreddet i Randers udgøres af et deponeret kalkstabiliseringsprodukt hidrørende fra cementproduktion, såkaldt "microfiller", som NW via miljøgodkendelsen fra 2023 har haft tilladelse til at deponere. Materialet blev tillige brugt af NW til at udføre afværgeforanstaltninger, idet NW forsøgte at opføre en vold fortrinsvis bestående af microfiller med det formål at stoppe jordskreddet. Når microfiller kommer i kontakt med vand, dannes en stærk basisk væske. Produktet er desuden vandopløseligt, indeholder en række tungmetaller og kan være giftigt i større koncentrationer.<sup>28</sup> Af kommunens seneste miljøgodkendelse til NW fremgår, at det sted, hvor NW havde tilladelse til at deponere kalkstabiliseringsproduktet, ligger i umiddelbar nærhed af Alling Å. Videre fremgår det af MST's tredjegenérationsplan for Natura 2000-område nr. 14<sup>29</sup> sammenholdt med styrelsens

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Planen kan tilgås via <https://mst.dk/media/2whlo32e/n14-natura2000-plan-2022-27-aalborg-bugt-randers-fjord-og-mariager-fjord.pdf>, senest tilgået den 6. juli 2024.

tilhørende kort for den 3. planperiode<sup>30</sup>, at Alling Å har sit udspring i Favrskov Kommune, løber igennem en række kommuner, herunder Randers, inden vandløbet munder ud i Grund Fjord (en del af Randers Fjord) beliggende i Natura 2000 området, "habitat nr. 14 Ålborg Bugt, Randers Fjord og Mariager Fjord". Endelig er selve åen også udpeget som et beskyttet vandløb efter naturbeskyttelseslovens § 3.<sup>31</sup>

Som det ses af MST's bindende udtalelse, er det imidlertid ikke fuldstændig sikkert, at jordskredet og det heri ophobede forurenede materiale vil kunne statuere en miljøskade i et mere fremskredent stadie. Det beror navnlig på visse hypotetiske hændelser, såsom mængden af nedbør. Således fremgår det eksempelvis også af den bindende udtalelse, at "*Hvorvidt påvirkningen vil være betydelig og dermed udgøre en overhængende fare for en miljøskade, afhænger igen af mængden af forureningen, som når kystvandet.*" På denne vis illustrerer udtalelsen, at myndighederne har inddraget og anvendt det EU-retlige forsigtighedsprincip, således som dette er fastslået i TEUF art. 191, stk. 2.<sup>32</sup>

Når Randers Kommune og MST samstemmende har vurderet, at jordskredet udgjorde en begivenhed, der kunne klassificeres som en (overhængende fare for en) miljøskade, er der særligt lagt vægt på, at det basiske microfillermateriale kunne udsive til den nærliggende Alling Å med ikke uvæsentlige konsekvenser til følge for vandmiljøets biologiske kvalitetselementer, herunder vandets PH-værdi.<sup>33</sup> <sup>34</sup> Alling å er en sådan vandforekomst som er defineret i vandplanlægningslovens § 2, nr. 10. Åen er tillige omfattet af de statslige vandområdeplaner for 3. planperiode under vandområdedistrikt Jylland og Fyn. Set i det lys udgør jordskredet en potentiel betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand for en vandforekomst omfattet af lov om vandplanlægning jf. MSL § 8, stk. 1, nr. 1 smh. afsnit 3.2.

---

<sup>30</sup> Kortet kan ses på <https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=natura2000planer3-2022>, senest tilgået den 6. juli 2024.

<sup>31</sup> § 3-udpegede vandløb kan findes via Miljøportalens Arealinformation (<https://danmarksarealinformation.miljoportal.dk/>, senest tilgået den 13. juli 2024)

<sup>32</sup> For en nærmere gennemgang af forsigtighedsprincippet's indhold og hvornår det kan anvendes henvises til Pagh, Lærebog i Miljørettens almindelige del, side 141 ff.

<sup>33</sup> Miljøstyrelsens bindende udtalelse af 22. december 2023

<sup>34</sup> De tekniske målinger der har dannet grundlag for vurderingen af jordskreddets potentielle negative indvirkning på vandmiljøet er ikke medtaget her. Udeladelsen sker dels af pladsmæssige hensyn, og dels fordi det er irrelevant for besvarelsen af problemformuleringen.

Kvalificeringen af jordskredet som en overhængende fare for en miljøskade kan endvidere understøttes af den nævnte tredjegerationsplan for Natura 2000-området "N14" hvoraf fremgår, at områdets udpegningsgrundlag bl.a. støttes på forekomsten af en række beskyttede arter. Det fremgår af MST's bindende udtalelse, at jordskredet, herunder den basiske microfiller, forventes at have en betydelig negativ fysisk påvirkning på disse arters levesteder, herunder deres gyde- og opvækstområder.

Således, og som gennemgået ovenfor i afsnit 3.1 og 3.2, vil der også være hjemmel i MBL § 73 f til at træffe afgørelse om, at der foreligger en overhængende fare for miljøskade jf. MBL § 73 a, jf. dels MSL § 8, stk. 1, dels MSL § 7, stk. 1.

### **Efterspillet - ny afgørelse om miljøskade overfor DSH Recycling A/S**

Den 28. juni 2024 traf Randers Kommune nok en gang afgørelse om, at jordskredet udgjorde en miljøskade. Denne gang hævdede kommunen, at man anså skaden forvoldt af DSH Recycling A/S og altså ikke, som initialt, NW.

Afgørelsen er på en lang række punkter magen til kommunens afgørelse af 23. december 2023. Den eneste reelle forskel er, at adressaten for afgørelsen af 28. juni 2024 er DSH Recycling A/S medens adressaten for den initiale afgørelse om (overhængende fare for) miljøskade var NW A/S. Det fremgår således af afgørelsen, at den *"indebærer, at DSH Recycling A/S anses som omfattet af Randers Kommunes afgørelse af 23. december 2023 om overhængende fare for en miljøskade på Alling Å"*<sup>35</sup>

Afgørelsen og de retlige spørgsmål den giver anledning til gennemgås nedenfor i afsnit 8.2.

## **5. HANDLEPLIGT**

Efter MAD art. 5 (1) og 6 (1) gælder der en pligt til at handle for den operatør, som har forvoldt en miljøskade. Handlepligten indebærer, at operatøren skal begrænse og om nødvendigt genoprette en forårsaget miljøskade. For så vidt at skaden ikke er indtruffet, men at faren herfor

---

<sup>35</sup> Randers Kommunes afgørelse af 28. juni 2024 i sag 09.02.00-K08-22-24. Afgørelsen er vedlagt opgaven som bilag 10

er overhængende<sup>36</sup> skal operatøren foretage de nødvendige afværgeforanstaltninger jf. MAD art. 5 (1). I direktivet sondres således mellem forebyggende foranstaltninger (art. 5) og afhjælpende foranstaltninger (art. 6). Førstnævnte skal udføres når miljøskaden endnu ikke er indtruffet (overhængende fare), medens sidstnævnte angår de tilfælde, hvor miljøskaden er indtruffet, skaden skal begrænses og tilstanden om nødvendigt tilbageføres.

### **En umiddelbar pligt**

Særligt for håndhævelsespåbud på det miljø- og planretlige område gælder, at de fleste af disse forvaltningsakter kan inddeles efter to kategorier: *konstaterende* påbud og *konstitutive* påbud.

Hvor det konstaterende påbud alene *konstaterer* tilstedeværelsen af en overtrædelse, er det konstitutive påbud retsskabende i den forstand, at det indfører en pligt for adressaten, som ellers ikke var gældende før udstedelsen af påbuddet. Sondringen svarer til de rådighedsbegrænsninger knyttet til fast ejendom, der betegnes som *umiddelbare*, hhv. *middelbare*.<sup>37</sup>

En umiddelbar rådighedsbegrænsning for en grundejer består typisk i, “*at loven anfører bestemte dispositioner som ikke må iværksættes, før der er indhentet tilladelse eller dispensation fra en offentlig myndighed*”<sup>38</sup>. Tilsvarende - men dog positivt formuleret - er operatørens handlepligt efter MAD art. 5 hhv. 6 umiddelbar. Operatøren skal handle, uden at myndigheden forudgående konstaterer tilstedeværelse af skaden eller den overhængende fare. Herved må art. 5 og 6 forstås sådan, at de forpligter medlemsstaten til at indføre regler, der sikrer, at *operatøren* forpligtes direkte, når en skade eller overhængende fare herfor indtræder uden forudgående påbud eller konstatering fra en myndighed.<sup>39</sup> Art. 5 og 6 er gennemført med mere eller mindre enslydende bestemmelser i alle særlovene, eksempelvis MBL § 73 c.

### **Lov nr. 126 af 30. januar 2021 - Forkert implementering af ansvarsfritagelsesgrundene**

I henhold til MAD art. 8(3)(a) bliver en operatør ansvarsfri, når miljøskaden (eller den overhængende fare) kan henregnes til en tredjemand og er indtrådt til trods for, at operatøren

---

<sup>36</sup> Jf. MAD art. 2 (9)

<sup>37</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 311

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Idet direktiver ikke i sig selv er direkte omvendt vertikale (ikke forpligtende for private retssubjekter overfor medlemsstater)

har truffet passende foranstaltninger for at hindre den. I det omfang at en miljøskade skyldes operatørens overholdelse af offentligretlige instrukser eller påbud, bliver operatøren tillige ansvarsfri jf. direktivets art. 8(3)(b). Begge ansvarsfrihedsgrunde *skal* implementeres i national ret. I direktivets art. 8(4) opregnes en række fakultative ansvarsfrihedsgrunde, som medlemsstaterne *kan* implementere i national ret.

I Danmark har lovgiver valgt kun at implementere ansvarsfrihed for de i art. 8(4)(a) nævnte situationer, medens det er undladt at implementere ansvarsfrihed efter direktivets art. 8(4)(b).

Ansvarsfrihedsgrundene følger af MSL § 47. I medfør af denne bestemmelse ifalder operatøren ikke et *økonomisk* ansvar for genopretning af en miljøskade (eller afværgningen af samme), såfremt han kan godtgøre at være omfattet af en af grundene anført stk. 1 nr. 1-3 der i deres i ordlyd er identiske med direktivets art. 8(3) og 8(4)(a). Operatøren er imidlertid stadig forpligtet til at handle (afhjælpe eller forebygge), uanset om miljøskaden kan henføres til en af disse situationer.

Før lovændringen i 2021 var retstilstanden i Danmark imidlertid således, at såfremt en miljøskade var omfattet af en af disse ansvarsfrihedsgrunde, var operatøren tillige fritaget fra handleforpligtelsen. En sådan fritagelse fulgte eksempelvis af den dagældende § 73 d, stk. 1 i MBL<sup>40</sup> der lød således:

*“Pligten til at begrænse en miljøskades omfang og forhindre yderligere miljøskade gælder ikke, hvis den ansvarlige for miljøskaden kan godtgøre, at den*

*1) er forvoldt af tredjemand og er indtrådt, til trods for at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet,*

*2) skyldes overholdelse af ufravigelige forskrifter, der er fastsat af en offentlig myndighed, medmindre forskrifterne følger af påbud eller instrukser, som skyldes den ansvarliges egne aktiviteter, eller*

---

<sup>40</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019. Bestemmelsen blev fjernet fra miljøbeskyttelsesloven ved Lov nr. 126 af 30. januar 2021

*3) er forvoldt ved en emission eller begivenhed, der udtrykkeligt var tilladt i medfør af og fuldt ud i overensstemmelse med betingelserne i en tilladelse eller med regler, der er så detaljerede, at disse kan sidestilles med en udtrykkelig tilladelse, og som ikke skyldes den ansvarliges uforsvarlige adfærd.”*

Således blev direktivets obligatoriske ansvarsfrihedsgrunde forsøgt implementeret ved MBL § 73 d, nr. 1 og 2, medens den fakultative ansvarsfrihedsgrund i art. 8(4)(a) blev forsøgt implementeret via. bestemmelsens nr. 3. De øvrige sektorlove indeholdt tilsvarende bestemmelser til lempelse af operatørens umiddelbare ansvar for at begrænse og forhindre en miljøskade i de anførte situationer.<sup>41</sup>

I oktober 2019 modtog Danmark en begrundet udtalelse fra Kommissionen vedr. fritagelsen fra handlepligten. Kommissionen var ikke enige i, at direktivets regler om fritagelse for økonomisk ansvar tillige kunne begrunde, at en operatør blev fritaget fra at handle i tilfælde af en miljøskade.<sup>42</sup> Som reaktion på den begrundede udtalelse, blev der med Lov nr. 126 af 30. januar 2021 gjort op med idéen om, at lade handlepligten være afhængig af, at man tillige kunne anse operatøren for økonomisk ansvarlig.

## **6. SIKKERHEDSSTILLELSE**

### **6.1. MILJØSKADELOVENS § 19, STK. 1 OG § 21, STK. 2**

#### **Gældende ret**

Det følger af MSL § 19, stk. 1, at den ansvarlige for en miljøskade, eller overhængende fare for en sådan, skal stille sikkerhed for opfyldelse af sine forpligtelser. Videre følger det af MSL § 21, stk. 2, at såfremt der ikke kan stilles sikkerhed efter § 19, skal sagen behandles efter reglerne i den lovgivning, som afgørelsen om, at der foreligger en miljøskade, er truffet efter, dvs. den pågældende sektorlov.

---

<sup>41</sup> Se hertil de dagældende versioner af lovene og navnlig § 38 d i jordforureningsloven, § 60 f i vandløbsloven, § 33 f i råstofloven, § 54 d i husdyrbrugloven, § 47 d i havmiljøloven, § 25 d i miljø og genteknologiloven samt § 68 d i vandforsyningsloven.

<sup>42</sup> Andersen, Søren Stig: *Miljøskadereglerne: Fra asken til ilden* i Juristen, nr. 5, årgang 2020. Side 178-187



Afgørelsen om at der foreligger en miljøskade træffes efter en af de 15 sektorlove. Som redegjort for i afsnit 3 ovenfor indebærer en sådan afgørelse, at sagen skal behandles efter MSL. MSL er opbygget således, at såfremt forureneren ikke kan stille den fornødne sikkerhed efter MSL § 19, stk. 1, skal den pågældende sag ikke længere behandles efter MSL men derimod efter “...reglerne i den lovgivning, som afgørelsen om, at der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, er truffet efter”, jf. MSL § 21, stk. 2. Et sådant skift i sagsbehandlingens retsgrundlag har tillige den konsekvens, at kompetencen til at træffe de for sagen relevante afgørelser overgår fra MST (tilbage) til den relevante tilsynsmyndighed efter sektorloven, og at sagen skal behandles som en skade efter den pågældende sektorlov.<sup>43</sup>

Idet der i sektorlovene ikke er indsat et økonomisk ansvar tilsvarende det i MSL § 46 (og MAD art. 8), medfører overgangen fra MSL til sektorlov i praksis, at forurenerens ansvar i henhold til MSL bortfalder. Navnlig bliver forureneren ansvarsfri i forhold til at udføre de afhjælpende og genoprettende foranstaltninger, som loven ellers indfører ansvar for, og som direktivet påbyder medlemsstaten at indføre ansvar for. Ansvaret skal i stedet afgøres efter sektorlovene, der som nævnt ikke indeholder tilsvarende bestemmelser, i hvert fald for så vidt angår genopretning af den pågældende naturressource.<sup>44</sup>

### **Sikkerhedsstillelsen og kompetencekaoset**

Den kompetente myndighed kan med hjemmel i MAD art. 5(3)(d) og art. 5(4) hhv. art. 6(2)(e) og art. 6 (3) selv træffe de nødvendige forebyggende og afværgende foranstaltninger, i tilfælde af forurenerens manglende vilje eller evne til at gøre det. Det følger heraf, at den kompetente tilsynsmyndighed har hjemmel til at udføre de nødvendige tiltag for forurenerens regning. Efter MAD art. 8(2) og MSL § 33, stk. 2 skal den kompetente myndighed imidlertid kræve, at operatøren bærer omkostningerne ved de udførte foranstaltninger.

Udfordringen er imidlertid - som det også skete ved NW - at operatøren ikke altid har evne til at tilbagebetale myndigheden.

---

<sup>43</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 693

<sup>44</sup> Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 379 f.

Med hensyn til direktivets regler om økonomisk ansvar (samt forureneren betaler princippet) fremstår det herefter ulogisk, at såfremt forureneren ikke kan stille økonomisk sikkerhed efter skadens indtræden, er det umiddelbart op til den kompetente myndighed at påtage sig dette ansvar. I sagen fra Randers illustreres dette som en naturlig konsekvens af, at NW på den ene side ikke kunne stille den påbudte sikkerhed, medens kommunen omvendt heller ikke på tilfredsstillende vis ville kunne acceptere den overhængende fare for miljøskadens fortsatte udvikling (jordskredets bevægelse mod Ølst)

Det kan diskuteres hvorvidt der herved er tale om en *forpligtelse* for kommunen eller en *beføjelse* til at lade afværgeforanstaltninger udføre. En sådan diskussion er, af omfangsmæssige årsager, udeladt.

Såfremt tilsynsmyndigheden (kommunen) ikke kan dække alle omkostningerne med kommunens beholdning, vil kommunen blive “taget under administration” af indenrigsministeriet.<sup>45</sup>

I NW-sagen blev NW påbudt at stille sikkerhed for i alt 205 mio. kr. Afhængigt af kommunens størrelse mv. er det ikke givet, at der er likviditet i kommunekassen til at dække en sådan udgift. Således vil den kompetente myndighed skulle have økonomisk støtte af indenrigsministeriet, hvorfor det alligevel er staten, der ender med det økonomiske ansvar for miljøskaden.

Sammenfattende vil det sige, at på trods af hvad der ligner Miljøministeriets forsøg på at undgå det økonomiske ansvar, såfremt forureneren ikke kan stille den fornødne sikkerhed, formår Miljøministeriet, med den nuværende retstilstand på området for miljøskader, alligevel i sidste ende alene at slippe for det økonomiske ansvar i de tilfælde, hvor den kompetente myndighed

---

<sup>45</sup> Retsgrundlaget for, at kommunen bliver “taget under administration” findes i Bekendtgørelse 2023-12-13 nr. 1714 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen). Som forklaret i Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 28. februar 2002 til Farum byråd, indebærer lånebekendtgørelsens såkaldte kassekreditregel, at kommunens gennemsnitlige likviditet over de sidste 12 måneder skal være positiv, dvs. kommunens likvide midler skal overstige kommunens kortfristede lån i form af kassekreditter mv. Såfremt kommunen ikke kan overholde kassekreditreglen skal kommunen ansøge ministeriet om dispensation fra kassekreditreglen, og ministeriet kan herefter give dispensation efter § 18 (nu § 17) i lånebekendtgørelsen. Dispensationen meddeles efter ministeriets praksis på baggrund af en genopretningsplan af kommunens økonomi og under visse betingelser. I forbindelse med dispensationen kan ministeriet meddele tilskud fra ministeriets særlige pulje til kommuner som er vanskeligt stillede og dertil lånedispensations til drifts- og anlægsarbejder. Se hertil Farum-kommisionens beretning, bind 15, kapitel 24, afsnit 24.2. (kan tilgås via [Kapitel 24. Farum Kommune under administration – FARUM-KOMMISSIONEN • Bind 15 – Efterforløbet \(dyndns.dk\)](#))

har tilstrækkelige midler til at dække de omkostninger, som forureneren ikke har kunnet stille sikkerhed for.

Efter art. 8 (2) skal den kompetente myndighed sørge for at de omkostninger, der afholdes, skal betales af operatøren. Direktivet indrømmer en vis valgfrihed mht. medlemsstaternes måde at sørge for dette på, men således som den danske ordning er skruet sammen, er det næppe foreneligt med hverken art. 8 (2) eller princippet om, at forureneren betaler.

Afslutningsvist kan konstruktionen af kompetencefordelingen i miljøskadesager perspektiveres af Pagh med følgende: *”Dette tilsyneladende overvældende intellektuelle beredskab over for, hvordan miljøskader skal håndteres, hvis det utænkelige skulle ske, er naturligvis egnet til at reservere reaktionen på miljøskader som ministeriets særlige domæne, hvor hverken lokale miljømyndigheder eller den almindelige juridiske tænkning skal blande sig”*.<sup>46</sup>

## 6.2. MILJØANSVARSDIREKTIVET

### 6.2.1. Hvad er ordningen i miljøskadelovens §§ 19 og 21, stk. 2 baseret på?

Som anført ovenfor følger det af MAD art. 8 (2), 1. led, at den kompetente myndighed bl.a. sørger for, at de omkostninger den har afholdt i medfør af direktivet, dækkes af den operatør som har forvoldt den pågældende skade.

Af art. 8 (2) fremgår det bl.a., at det kan være gennem sikkerhed, at den kompetente myndighed skal sørge for, at omkostningerne dækkes af operatøren - hvormed denne del af forarbejderne til MSL umiddelbart stemmer overens med ordlyden af direktivet. MAD hindrer derfor som udgangspunkt ikke, at medlemsstaterne indfører krav om sikkerhedsstillelse, og direktivet fastlægger, at medlemsstaterne på en eller anden vis skal sikre, at operatøren betaler omkostningerne ved miljøskadesagen. Det er således også i overensstemmelse med direktivet, når det af de specielle bemærkninger til § 19, stk. 1 i lovforslaget til MSL, er anført, at *“den kompetente myndighed (...) skal sørge for, at der er sikkerhed for, at den ansvarlige opfylder*

---

<sup>46</sup> Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 388

*sine forpligtelser efter direktivet (...). Sikkerheden skal tilvejebringes i form af pant eller udlæg i fast ejendom eller andre passende garantier”.*<sup>47</sup>

Til gengæld kan det ikke udledes af direktivet, hverken eksplicit eller implicit, på hvilket tidspunkt i miljøskadesagens proces, at sikkerheden skal stilles. Som gennemgået i afsnit 3, er ordningen i dansk ret, at MST skal afgive påbud om sikkerhedsstillelse *efter* den kompetente myndighed (f.eks. Randers Kommune) har truffet en endelig afgørelse om, at der foreligger en miljøskade.

På den baggrund kan det overvejes hvad begrebet ‘sikkerhedsstillelse’ sprogligt og retligt dækker over, og om det af ordets naturlige forståelse kan udledes, hvornår en sikkerhed bør stilles.

Efter Den Danske Ordbog vil sikkerhedsstillelse skulle forstås som *“det at stille sikkerhed (fx i form af en pengesum eller en anden værdi) for at et lån el.lign. betales tilbage”*.<sup>48</sup> Formuleringen *“for at et lån eller andet betales tilbage”* antyder, at man *før* lånet stilles til rådighed, skal stille en form for sikkerhed. Dvs. *inden* man får udbetalt lånet - hvor lånet kan sidestilles med miljøskade.

Der kan herudover ydes fortolkningsbidrag fra bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse efter udlændingeloven § 4, stk. 1, der bestemmer, at *“Økonomisk sikkerhed (...) stilles til dækning af alle eventuelle fremtidige udgifter (...)”*<sup>49</sup>

På den baggrund forekommer det logisk, om sikkerhedsstillelsen blev krævet *inden* konstateringen af en miljøskade og ikke, således som processen fordrer jf. afsnit 3, *efter* skadens indtræden.

Formålet med MAD er at forureneren betaler. Når forurenerens økonomiske ansvar gøres afhængigt af samme forureners økonomiske situation, er det derfor næppe i overensstemmelse

---

<sup>47</sup> Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 119 som fremsat, side 4510 (Specielle bemærkninger til § 19)

<sup>48</sup> <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=sikkerhedsstillelse>, senest tilgået d. 2. juni 2024.

<sup>49</sup> BEK nr 840 af 25/06/2024 - Bekendtgørelse om sikkerhedsstillelse efter udlændingelovens § 9, stk. 4, eller § 9 c, stk. 1, 2. pkt., jf. § 9, stk. 4, til dækning af offentlige udgifter til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven

med direktivets formål. Der er ikke holdepunkter for at antage, at direktivet bestemmer, at forurenerens økonomiske ansvar skulle forsvinde, hvis denne ikke kunne stille sikkerhed.

### **6.3. DIREKTIVSTRIDIGHED – TRAKTATBRUD OG STATSLIGT ERSTATNINGSANSVAR**

#### **6.3.1. Miljøskadelovens krav om sikkerhedsstillelse i lyset af miljøansvarsdirektivets præambelbetragtninger**

Et direktivs præambel kan i en dansk retlig kontekst bedst beskrives som en slags forarbejder til direktivet. Præambelen anfører, hvilke hensyn direktivet bygger på, og hvad EU-lovgivers hensigt med det pågældende direktiv har været.

Medens lovforarbejder sædvanligvis tillægges stor retskildeværdi herhjemme, har det ikke altid været givet, at et direktivs præambel på samme måde kunne tillægges en lige så stor fortolkningsmæssig værdi ved fastlæggelsen af, hvad der gælder efter direktivet.

I særligt nyere praksis fra EU-Domstolen ses der imidlertid at være en klar tendens til hyppigere at inddrage præambelbetragtninger ved fortolkning af både direktiver og forordninger,<sup>50</sup> ligesom nyere retsakter i stigende omfang ledsages af flere præambelbetragtninger, end det tidligere var tilfældet. På den baggrund er det fundet relevant at undersøge miljøskadelovens krav om sikkerhedsstillelse i lyset af miljøansvarsdirektivets præambelbetragtning nr. 2 og 18.

#### **Direktivets præambelbetragtning nr. 2**

Af præambelbetragtning nr. 2 fremgår at formålet om, at forureneren skal betale, udmøntes i direktivet, ved at operatøren holdes økonomisk ansvarlig for miljøskader. Konkret skal operatøren holdes ansvarlig ved at motivere vedkommende til at *“træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader og dermed risikoen for økonomisk ansvar”*

Også på denne baggrund er MSL § 21, stk. 2 og den afledte effekt af bestemmelsen i strid med direktivet. Navnlige mindsker bestemmelsens afledte virkninger om bortfald af ansvar efter

---

<sup>50</sup> Se hertil fx. C-529/15 *Folk*, præmis 3 og 22 samt C-534/13 *Fipa Group*, præmis 44 hvor præambelbetragtningerne til miljøansvarsdirektivet udgjorde et fortolkningsmæssigt bidrag ved fastlæggelsen af direktivets anvendelsesområde

MST operatørens incitament til at træffe de i betragtningen anførte foranstaltninger og udvikle de nævnte fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader.

### **Direktivets præambelbetragtning nr. 18**

Efter præambelbetragtning nr. 18 skal en operatør, der forvolder miljøskade, selv bære omkostningerne herfor. *“Hvis en kompetent myndighed enten selv eller gennem en tredjemand træffer foranstaltninger i stedet for en operatør, bør myndigheden sikre, at de omkostninger, den afholder i denne forbindelse, dækkes af operatøren.”*

Som allerede beskrevet ovenfor, ender virksomheden (operatøren), som ikke kan stille sikkerhed, ikke med at bære de fulde omkostninger ved de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger. Endvidere sikrer implementeringens kompetencemæssige skift mellem de forskellige relevante myndigheder, at MST's afgørelse efter MSL § 19 ikke træffes i umiddelbar forlængelse af afgørelsen om, at der foreligger en miljøskade.

På den baggrund muliggør MSL § 21, stk. 2, at en operatør kan spekulere i at flytte midler mellem forskellige selskaber i tiden mellem kommunens afgørelse om, at der foreligger en miljøskade og MST's afgørelse om sikkerhedsstillelse med henblik på specifikt ikke at være i stand til at stille den fornødne sikkerhed.<sup>51 52</sup>

Afslutningsvis bør det fremhæves, at præambelbetragtning nr. 18 angiver, at der ikke er valgfrihed for medlemsstaterne med hensyn til at sikre, at de afholdte omkostninger skal dækkes af operatøren. Af betragtningen fremgår det at myndigheden *“bør (...) sikre, at de omkostninger, den afholder i denne forbindelse, dækkes af operatøren.* Havde der været lagt op til valgfrihed, havde formuleringen antagelig været “kan” i stedet for “bør”.<sup>53</sup> Diskussionen heraf er uddybet nedenfor i afsnit 7.1.

## **6.3.2. Grundlag for traktatbrudssag**

### **Hvornår kan der indledes en traktatbrudssag?**

---

<sup>51</sup> Det kan ikke udelukkes, at denne spekulative fremgangsmåde er afskåret efter anden lovgivning. Der henvises til opgavens afsnit 1.3.

<sup>52</sup> Se hertil Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 705

<sup>53</sup> Se hertil de øvrige sprogversioner af direktivet. I den engelske version anvendes “should”, i den tyske “sollte” og i den franske “devrait”.

Efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (herefter ”TEUF”) art. 258 kan Kommissionen indlede en traktatbrudssag på grundlag af, at en medlemsstat ikke overholder de forpligtelser, der påhviler denne i henhold til traktaten.<sup>54</sup>

I medfør af TEUF art. 288 er direktiver bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål. Efter bestemmelsen overlades det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Heraf følger det, at medlemsstaterne har en vis frihed ved valg af implementeringsmetode, så længe formålet gennemføres. EU-Domstolen har imidlertid i sin retspraksis opstillet nogle grundlæggende principper, som skal være opfyldt, for at en medlemsstats implementering af et direktiv opfylder kravene efter TEUF art. 288.

I den forbindelse er særligt effektivitets- og ækvivalensprincippet relevante i lyset af MSL § 21, stk. 2, således som denne er analyseret i de ovenstående afsnit. Effektivitetsprincippet foreskriver, at de nationale regler ikke må gøre det umuligt (eller meget vanskeligt) at håndhæve de rettigheder, der kan udledes af EU-retsakterne. I tæt samspil med dette princip opstiller ækvivalensprincippet et krav om, at sager om håndhævelse af EU-retlige forpligtelser og rettigheder ikke må behandles mindre gunstigt end tilsvarende, rent nationale, sager.<sup>55</sup> Principperne er hermed med til at sikre, at EU-retten ikke blot reduceres til uanvendelige formaliteter ved at opstille rammer for den faktiske anvendelse af EU-retten i de enkelte medlemsstater.<sup>56</sup>

Idet MSL § 21, stk. 2 medfører, at forurenerens økonomiske ansvar i henhold til MSL bortfalder ved manglende sikkerhedsstillelse, kan særligt to udfordringer påpeges og undersøges. Dels bør det overvejes, om bestemmelsen er i direkte modstrid med TEUF art. 191(2) og i givet fald, hvad retsvirkningerne i et sådant tilfælde er. Dels bør det overvejes, hvorvidt effektivitets- og ækvivalensprincippet er til hinder for den danske bestemmelse.

## **TEUF art. 191(2)**

---

<sup>54</sup> Efter TEUF art. 259 kan en medlemsstat tillige indlede en traktatbrudsprocedure

<sup>55</sup> Princippernes indhold er fastslået i et stort antal domme fra Domstolen. Eksempelvis præmis 30 i sag C-260/11 *Edwards og Pallikaropoulos* og præmis 85, 86 og 87 i sag C-416/10 *Križan m.fl.* Se også Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2017. Side 120 f.

<sup>56</sup> Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 150

Som anført i afsnit 6.3.1 er MSL § 21, stk. 2 ikke forenelig med direktivets præambelbetragtninger. Der kan således argumenteres for, at den del af MSL § 21, stk. 2 som bevirker, at forureneren ikke længere er økonomisk ansvarlig, hvis han ikke kan stille sikkerhed, også er i strid med TEUF art. 191(2) og det heri indeholdte princip om, at forureneren betaler.

Af bestemmelsen fremgår det navnlig, at unionens politik på miljøområdet bl.a. bygger på princippet om, at forureneren betaler, men at konsekvenserne som af MSL § 21, stk. 2 (at forurenerens økonomisk ansvar gøres afhængig af dennes solvens), ikke stemmer overens med princippet om, at forureneren betaler. Væsentligt er det imidlertid, at TEUF art. 191(2) retter sig mod *unionen*. Princippet forpligter således EU's institutioner og ikke de enkelte medlemsstater. På den baggrund er der ikke grundlag for at indlede en traktatbrudssag med henvisning til en medlemsstats tilsidesættelse af TEUF 191(2).

### **Effektivitets- og ækvivalensprincippet**

Efter principperne indskrænkes den nationale processuelle autonomi, da borgerne skal kunne påberåbe og gennemtvinge rettighederne, som de er tillagt af EU-retten, ligesom borgerne skal have samme mulighed for at gennemtvinge EU-retlige forpligtelser som de har efter tilsvarende nationale forpligtelser.<sup>57</sup>

Ordningen i MSL § 21, stk. 2, gør det vanskeligt for de berettigede at påberåbe sig deres rettigheder efter direktivet. Det skyldes, at de berettigede efter direktivet ikke kan kræve, at den kompetente myndighed træffer foranstaltninger efter miljøskadeloven, idet forurenerens manglende sikkerhedsstillelse gør, at sagen ikke længere skal behandles efter miljøskadeloven jf. også afsnit 3, hvorfor reglerne om afværgeforanstaltninger hhv. forebyggelsesforanstaltninger ej heller finder anvendelse. Selvom der givetvis er regler i visse af særlovene, der ligeledes pålægger myndigheden hhv. forureneren forpligtelser i relation til afværgning hhv. oprydning efter miljøpåvirkende hændelser, modsvarer ingen af disse MSL hhv. MAD's krav til genopretning.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Pagh, Peter: *Lærebog i MILJØRETENS ALMINDELIGE DEL*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2006. Side 84 f.

<sup>58</sup> Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 379



Forfatterne bekendt findes der ikke lignende eksempler i dansk ret, hvorefter pligtsubjektets ansvar forsvinder, såfremt denne ikke er solvent og ikke kan stille den af myndighederne påbudte sikkerhed. På samme vis antager Pagh, at der heller ikke eksisterer lignende ordninger, “som gør fallenter ansvarsfri”<sup>59</sup> Således har borgerne ikke samme mulighed for at gennemtvinge EU-retlige forpligtelser, som gælder for tilsvarende nationale forpligtelser og på den baggrund “gør [MSL § 21, stk. 2] det vanskeligere at håndhæve et af EU fastsat ansvar for miljøskader end ansvar efter danske regler”.<sup>60</sup>

Således er MSL § 21, stk. 2 i strid med de af EU-Domstolen fastsatte principper for en effektiv og ækvivalent håndhævelse. Konsekvensen heraf er, at MSL § 21, stk. 2 ikke bør kunne finde anvendelse, desuagtet at dette var tilfældet i NW-sagen. Navnlig bør bestemmelsen tilsidesættes, idet der er grundlag for en traktatbrudsprocedure i henhold til TEUF art. 258, da medlemsstaten ikke har overholdt forpligtelsen, som påhviler denne i medfør af TEUF art. 288.

### 6.3.3. Påberåbelse og konsekvenser: Francovich-doktrinen

På trods af, at TEUF ikke indeholder regler vedrørende medlemsstaternes erstatningsansvar, er det af EU-Domstolen fastslået, at det i et vist omfang følger direkte af EU-retten, at medlemsstaterne kan pålægges et sådant erstatningsansvar. Det blev for første gang fastslået i de forenede sager C-6/90 og 9/90 *Francovich*, at en medlemsstat kan pådrage sig et erstatningsansvar ved at undlade at implementere direktiver.<sup>61</sup> Erstatningsansvaret gælder, uanset om der er tale om handlinger eller undladelser fra den offentlige forvaltning, fra lovgivningsmagten eller en eventuel forkert anvendelse af EU-retten foretaget af de nationale domstole.<sup>62</sup> Herved tilgodeses hensynet til EU-rettens effektivitet.

Såfremt det lægges grund, at ordningen i MSL § 21, stk. 2, hvorefter forurenerens økonomiske ansvar frafalder ved manglende sikkerhedsstillelse, er i strid med MAD og dertil i strid med effektivitets- og ækvivalensprincippet, kan forureneren i et sådant tilfælde ikke pålægges noget eller gøres ansvarlig, idet en privat ikke kan forpligtes af, at et direktiv ikke er gennemført korrekt. Der gælder således ikke - af gode grunde - en omvendt vertikal direkte virkning i

---

<sup>59</sup> Ibid. Side 380

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 187

<sup>62</sup> Ibid. Side 189

tilfælde af forkert eller mangelfuld implementering.<sup>63</sup> Det vil i stedet være muligt, at en berettiget efter direktivet<sup>64</sup> påberåber sig den mangelfulde implementering i MSL § 21, stk. 2, jf. MAD art. 12.

Indledningsvist kan der argumenteres for, at idet pligten for den private i MAD (forureneren betaler) ikke antages at opretholdes af den danske stat med implementeringen af direktivet ved MSL, kan den mangelfulde implementering betyde, at den danske stat efter Francovich-doktrinen er erstatningsansvarlige over for de berettigede. Idet der antageligvis foreligger den mulighed, at en berettiget efter direktivet påberåber sig den mangelfulde implementering af MAD, i form af ordningen i MSL § 21, stk. 2, vil Francovich-doktrinen herefter gennemgås for at undersøge, hvorvidt den danske stat kunne være erstatningsansvarlig for den antagede fejlimplementering af MAD.

### **De forenede sager C-6/90 og 9/90, *Francovich* og de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* og *Factortame III***

Da implementering ikke er helt udeladt<sup>65</sup>, men at der derimod er tale om et tilfælde af forkert implementering, er der grundlag for at undersøge, hvorvidt Domstolens tre betingelser for statsligt erstatningsansvar (Francovich-doktrinen), er opfyldt.

Den første betingelse er, at den bestemmelse som er overtrådt, skal have til formål at tillægge private rettigheder. Den anden betingelse er, at indholdet af disse rettigheder skal kunne fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser. Domstolen har i sin praksis fastslået, at dette krav skal forstås sådan, at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret. Den tredje betingelse er, at der skal foreligge årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og skadelidtes tab.<sup>66</sup>

### **Den første betingelse - hvem er berettiget?**

---

<sup>63</sup> Se hertil <https://eur-lex.europa.eu/DA/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>, senest tilgået 15. juli 2024.

<sup>64</sup> Dette kan f.eks. være en NGO, som f.eks. Greenpeace. Se afsnit nedenfor.

<sup>65</sup> Se de forenede sager C-6/90 og 9/90, *Frankovich*, præmis 46. Domstolen bekræftede i denne præmis, at en manglende implementering af direktivet altid vil medføre en åbenbar og grov overtrædelse af EU-retten. Se også Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 190

<sup>66</sup> De forenede sager C-6/90 og 9/90, *Frankovich*, præmis 38 - 41. Se også Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 190

Af art. 12 i direktivet kan det udledes, at direktivets rettighedssubjekter er fysiske eller juridiske personer som enten i) berøres eller forventeligt berøres, ii) har tilstrækkelig interesse involveret i beslutningsprocessen på miljøområdet mht. skaden, eller iii) hævder at en rettighed er krænket, hvis en medlemsstats regler stiller krav herom. Denne personkreds har efter art. 12 i direktivet adgang til at meddele, hvis de har kendskab til miljøskader eller overhængende fare herfor, og til at kræve at den kompetente myndighed træffer foranstaltninger efter direktivet.

Af art. 13 i direktivet kan det udledes, at personkredsen, omtalt i art. 12, skal have adgang til at få prøvet myndighedens afgørelser, handlinger eller undladelser i henhold til direktivet for en domstol eller et andet kompetent, uafhængigt og upartisk offentligt organ. MAD art. 12 og 13 er i dansk ret gennemført ved MSL §§ 36 og 55.<sup>67</sup>

Som nævnt kan staten kun ifalde et erstatningsansvar, hvis der er tale om en bestemmelse, som har til formål at tillægge private rettigheder. Det bør således undersøges, hvem der, på baggrund af EU-Domstolens praksis, kan anses for at være berettigede i henhold til direktivet, foruden de rettighedssubjekter der direkte kan udledes af art. 12.

I sag C 321/95, *Greenpeace mod Kommissionen* fandt EU-Domstolen, at NGO'en Greenpeace ikke havde søgsmålskompetence til et annullationssøgsmål.<sup>68</sup> På den baggrund kunne det være nærliggende at antage, at et statsligt erstatningsansvar ved miljøskader på grundlag af EU-retten er udelukket.<sup>69</sup> Henset til senere retspraksis må denne udlægning dog afvises kategorisk.

### *Sag C-243/15, LZ II*

Spørgsmålet vedrørende prøvelsesadgang for NGO'er blev berørt i sag C-243/15, *LZ II*. I sagen udlagde Den Slovakiske Republik en lokalitet som særligt beskyttet område i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet. Efterfølgende blev en slovakisk NGO ("LZ") informeret om, at der var blevet indledt en administrativ procedure vedr. en ansøgning om tilladelse til et projekt vedr. udvidelsen af et reservat til opdræt af hjortedyr på parceller beliggende på den efter fuglebeskyttelsesdirektivet beskyttede lokalitet.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Ordlyden af miljøskadelovens § 55 er ændret ved L 2024 322.

<sup>68</sup> Sag C 321/95, *Greenpeace mod Kommissionen*, præmis 7 og 34

<sup>69</sup> Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 345

<sup>70</sup> Sag C-243/15, *LZ II*, præmis 17, 18 og 19

NGO'en anmodede herefter om udsættelse af den administrative procedure, men fik afslag på deres anmodning, idet de ikke blev anerkendt som parter i den administrative tilladelsesprocedure, med den begrundelse at den gældende lovgivning kun anerkendte, at organisationer med status som juridiske personer (som LZ) har status som "berørt person", og ikke som "part i proceduren".<sup>71</sup>

Efter LZ's afslag blev der givet endelig tilladelse til projektet vedrørende opdræt af hjortedyr på den beskyttede lokalitet, og derfor anlagde LZ herefter sag med henblik på at opnå status som part i den administrative procedure navnlig på grundlag af Århus-konventionens art. 9, stk. 3.<sup>72</sup>

EU-Domstolen fandt, at Århus-konventionen skulle fortolkes således, at NGO'er på grundlag af konventionens art. 9(2) har ret til at få prøvet det retlige grundlag for et projekt omfattet af habitatdirektivets art. 6(3) uanset, at NGO'en ikke er tillagt denne prøvelsesadgang i henhold til direktivet<sup>73</sup>.

Da formålet med Århus-konventionen generelt er at sikre processuelle rettigheder på miljøområdet,<sup>74</sup> er det nærliggende at slutte analogt fra LZ-sagen at NGO'er også er tillagt samme rettigheder fsva. prøvelsesadgang i henhold til MAD og andre retsakter, der er omfattet af Århus-konventionens formålsbestemmelse.

### *Sag C-529/15, Folk*

Det kan følgelig overvejes, hvad rækkevidden af MAD art. 12 og 13 herudover er.

I sag C-529/15, *Folk*, forvoldte driften af et vandkraftværk betydelig miljøskade ifølge sagsøgeren (Gert Folk). Gert Folk indgav en klage til forvaltningsnævnet i Steiermark i henhold til Bundes-Umwelthaftungsgesetz (østrigsk forbundslov om miljøansvar, herefter »B-UHG«) § 11, vedrørende denne miljøskade, men fik ikke medhold. Forvaltningsnævnet nåede i stedet

---

<sup>71</sup> Sag C-243/15, *LZ II*, præmis 21 og 22

<sup>72</sup> Sag C-243/15, *LZ II*, præmis 24 og 25

<sup>73</sup> Sag C-243/15, *LZ II* præmis 73. Se hertil desuden Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 532

<sup>74</sup> Århus-konventionens art. 1. Se hertil også Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2017. Side 138

frem til, at driften af det pågældende vandkraftværk var omfattet af en bevilling udstedt i overensstemmelse med vandlovgivningen af ministerpræsidenten for delstaten Steiermark ved afgørelse af 20. august 1998, hvilken også indeholdte bestemmelse om den foreskrevne tilbageværende vandmængde. Derfor var den af Gert Folk hævdede skade omfattet af denne afgørelse efter B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), og skaden kunne dermed ikke kvalificeres som en miljøskade i denne bestemmelses forstand.<sup>75</sup>

Herefter indbragte Folk forvaltningsnævnets afgørelse for den østrigske forvaltningsdomstol og gjorde bl.a. gældende at B-UHG var i strid med MAD for så vidt, at anvendelsen heraf indebar at enhver bevilling, som var udstedt i overensstemmelse med vandlovgivningen, udelukkede, at der kunne statuere en miljøskade. Den østrigske forvaltningsdomstol udsatte sagen og forelagde bl.a. følgende præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen: *Er miljøansvarsdirektivet, navnlig dets artikel 12 og 13, til hinder for en national bestemmelse, hvorefter erhvervsfiskere ikke har adgang til en klageprocedure som omhandlet i dette direktivs artikel 13 for så vidt angår en miljøskade som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 1), litra b)?*<sup>76</sup>

EU-Domstolen besvarede spørgsmålet med, at: *“En fortolkning af national ret, som fratager alle indehavere af fiskerirettigheder en prøvelsesadgang i forbindelse med en miljøskade, som har medført øget fiskedødelighed, selv om de er direkte berørt af denne skade, er i modstrid med rækkevidden af nævnte artikel 12 og 13 og dermed uforenelig med nævnte direktiv”.*<sup>77</sup>

Således fastslog EU-Domstolen, at det generelt ikke er muligt at afskære erhvervsfiskere fra prøvelsesadgangen anført i MAD art. 12 og 13.<sup>78</sup> Selvom sagen specifikt angik fiskere, er dommen så tilpas præjudiciel, at også andre lodsejere end blot fiskere kan støtte ret på den og dermed skal kunne gøre gældende, at der foreligger en miljøskade.

Selvom hverken direktivet eller MSL omfatter et civilretligt ansvar, kan det på baggrund af Folk-sagen ikke udelukkes at beboerne i den nærliggende by Ølst har retlig interesse i, at

---

<sup>75</sup> Sag C-529/15, *Folk*, præmis 15-17

<sup>76</sup> Sag C-529/15, *Folk*, præmis 18 og 19

<sup>77</sup> Sag C-529/15, *Folk*, præmis 49

<sup>78</sup> Sag C-529/15, *Folk*, præmis 50. Se hertil også Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 691

direktivets bestemmelser om genopretning håndhæves i det omfang, at jordskredet ikke konstituerer en egentlig miljøskade jf. MSL § 21, stk. 2.

I henhold til Frankovich-doktrinen kan det sammenfattende konkluderes, at dennes første betingelse er opfyldt idet den direktivbestemmelse, som er overtrådt, har til formål at tillægge private rettigheder. Med andre ord er der tale om en gruppe berettigede efter MAD, jævnfør ovenstående gennemgang af retspraksis.

### **Den anden betingelse - Åbenbar eller tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse**

Selvom det ovenfor er fastslået, at direktivbestemmelsen har til formål at pålægge private rettigheder, er det også en betingelse, at der skal være tale om en *åbenbar* eller *tilstrækkelig* kvalificeret overtrædelse, samt at der skal være en årsagssammenhæng mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab. Hvorvidt overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret eller ej, kan undersøges via de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*. I sagerne anfører EU-Domstolen retningslinjer for, hvad der må forstås ved en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten.

Efter EU-Domstolens praksis foreligger der en åbenbar kvalificeret overtrædelse af EU-retten når:

- retsbruddet som i *Frankovich* er fastslået af EU-Domstolen ved dom;<sup>79</sup>
- det af EU-Domstolens praksis på det relevante område fremgår, at statens adfærd har karakter af en overtrædelse;<sup>80</sup>
- en medlemsstat ikke træffer nogen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv;<sup>81</sup>
- "såfremt en medlemsstat på det tidspunkt, hvor den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse".<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*, præmis 57. Se også Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 343

<sup>80</sup> De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*, præmis 57

<sup>81</sup> Sag C-178-79 og 188-190/94, *Dillenkofer*, præmis 26. Se også Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 343

<sup>82</sup> Sag C-5/94, *Hedley Lomas*, præmis 28. Se også Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 343

Det fremgår af MSL § 21, stk. 2, at såfremt der ikke stilles sikkerhed, gælder reglerne i MSL ikke længere, jf. afsnit 7.1. Det vil sige, at i et sådant tilfælde, hvor staten valgte ikke at påtage sig forurenerens økonomiske ansvar, hvorfor MSL ikke længere var anvendelig og det i stedet var sektorloven som fandt anvendelse, så ville bl.a. reglerne om forebyggende og afhjælpende foranstaltninger i MSL kapitel 3 ikke finde anvendelse. På grund af den måde som § 21, stk. 2 er opbygget på, så gøres påbud om foranstaltningerne i lovens kapitel 3 afhængige af, om staten vælger at påtage sig det økonomiske ansvar i tilfælde af, at forureneren ikke kan stille sikkerhed. Med andre ord, hvis forureneren ikke stiller sikkerhed, og staten vælger ikke at påtage sig forurenerens økonomiske ansvar, så gælder MSL's forpligtelser for forureneren ikke. Det vil sige, at den danske gennemførelse af MAD på denne måde hindrer, at dem, som er berettigede, kan opnå den ret de har efter direktivet.

Hvis der er tale om et forhold, som hører uden for de fire ovennævnte scenarier, som henhører under åbenbare kvalificerede overtrædelser, skal der ske en udfyldning af den kvalificerede overtrædelse, således at det kan vurderes, om overtrædelsen er tilstrækkelig. Dette skal ske på baggrund af en række momenter som fastlagt af EU-Domstolen i præmis 56 i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*:<sup>83</sup> :

- a) hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er
- b) hvor vidt et skøn, den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne
- c) om overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt
- d) om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig
- e) den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten.

Idet overtrædelsen ikke kan henregnes til et af de fire opregnede scenarier, er den ikke *åbenbart* kvalificeret. Det skal derfor vurderes, om overtrædelsen er *tilstrækkeligt* kvalificeret smh. de fem ovennævnte momenter (a-e).

---

<sup>83</sup> Se også Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 343. Se hertil også Holst-Christensen, Nina og Karhula Lauridsen, Christian i U 1996B.257

MAD art. 12 og 13 er formuleret klart og præcist. MSL efterlader imidlertid ikke mulighed for, at private kan påberåbe sig rettigheder svarende til art. 12 og 13 i en situation omfattet af § 21, stk. 2, idet manglende sikkerhedsstillelse medfører, at MSL ikke længere finder anvendelse, hvormed de berettigede ikke længere kan opnå den ret, de ellers ville aflede af MAD art. 12 og 13, jf. moment a.<sup>84</sup>

På trods af, at der er tale om et direktiv, hvorved medlemsstaterne er overladt et vist skøn i forbindelse med implementeringen, er der i dette tilfælde tale om en direktivstridig bestemmelse, jf. afsnit 6.3.1, jf. moment b. Tilsidesættelsen kan derfor ikke forsvares med, at medlemsstaten ifm. implementeringen af direktivet er overladt et skøn over, hvorledes implementeringen skal foretages.

På den anden side synes det uklart, hvorvidt der skulle være tale om, at overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og derudover synes det ikke klart, hvorvidt der eventuelt har været tale om en retsvildfarelse eller ej, jf. moment c og d. Allerede ved miljøskadelovens første forsøg på implementering blev det imidlertid påpeget af både Ellen Margrethe Basse, Peter Pagh og Mogens Moe, at den foreslåede model næppe var fuldt ud kompatibel med direktivet. Ifm. ekspertmøde i Miljø- og Planlægningsudvalget den 11. april 2007 blev det endog udtrykkeligt anført af Peter Pagh, at ordningen ikke i fornødent omfang tog højde for direktivets krav om et genopretningsansvar idet den foreslåede (og senere vedtagne) ordning lagde op til at holde forureneren ansvarsfri<sup>85</sup> i visse - ikke i direktivet hjemlede - tilfælde. På denne baggrund er det svært at statuere uagtsomhed hhv. retsvildfarelse hos lovgiver med diskulperende virkning jf. moment c og d.

Da fællesskabsinstitutionerne ikke har udtalt sig om forholdet, har de næppe heller været medvirkende til opretholdelsen af § 21, stk. 2, jf. moment e.

Med udgangspunkt i ovenstående argumentation efter momenterne a-e, synes det at kunne fastlægges, at der er tale om en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse efter de forenede sager

---

<sup>84</sup> I denne forbindelse bemærkes det, at der med ændringen af MSL pr. 2024 blev foretaget følgende ændring af lovens § 55, stk. 1, nr. 2: »der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald,« ændredes til »som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade«

<sup>85</sup> Se side 32 af Folketingets transskription af ekspertmødet afholdt ifm. lovforslag nr. 119 (FT 2007-08, 2. samling) udvalgsbehandling mellem forslaget 1. og 2. behandling. En ordret afskrift af mødet kan tilgås via <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L175/bilag/11/372063.pdf>, senest tilgået den 3. juli 2024.



C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*, hvormed også den anden betingelse er opfyldt.

### **Den tredje betingelse - Kausalitet**

Efter MAD art. 12 kan de berettigede kræve, at medlemsstaten træffer foranstaltninger efter direktivet. Efter MAD art. 13 har de berettigede, som fastlagt i afsnittet om den første betingelse, endvidere ret til at få prøvet lovligheden af den kompetente myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser.

Således som direktivet er gennemført i dansk ret afskæres disse berettigede fra deres klageadgang hhv. deres mulighed for at kræve foranstaltninger i tilfælde af, at forureneren ikke kan stille den påbudte sikkerhed, jf. § 21, stk. 2. Såfremt denne afskærelse udløser et tab for de berettigede, kan staten ifalde et erstatningsretligt ansvar for mangelfuld implementering.

I NW-sagen fra Randers blev de berettigede afskåret fra at kræve, at MST traf foranstaltninger jf. MSL § 36 (ligesom klageadgang efter § 55 ikke længere gjaldt), idet sagen ikke længere henhørte under MSL's anvendelsesområde, da NW ikke kunne stille den af MST påbudte sikkerhed på 205 mio. kr., jf. MSL § 21, stk. 2. Havde det forhold, at sagen ikke længere skulle behandles efter MSL, været årsag til et tab for nogle af de berettigede, havde disse formentlig godt kunne kræve erstatning af den danske stat i medfør af Frankovich-doktrinen.

### **Konklusion**

Efter EU-Domstolens praksis skal tre betingelser være opfyldt, såfremt staten skal ifalde et erstatningsansvar for forkert implementering af et direktiv:

*Den første betingelse er, at den bestemmelse som er overtrådt, skal have til formål at tillægge private rettigheder. Den anden betingelse er, at indholdet af disse rettigheder skal kunne fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser - med andre ord skal overtrædelsen være tilstrækkeligt kvalificeret. Den tredje betingelse er, at der skal foreligge årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.<sup>86</sup>*

---

<sup>86</sup> De forenede sager C-6/90 og 9/90, *Frankovich*, præmis 38-41. Se også Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022. Side 190

På baggrund af ovenstående undersøgelse kan det konkluderes, at MAD art. 12 og 13 samt den gennemgåede praksis smh. MSL § 21, stk. 2 statuerer opfyldelsen af de to første betingelser. Fsva. den tredje og sidste betingelse skal vurderingen foretages konkret og fra sag til sag.

Sammenfattende kan det endelig udledes, at såfremt en berettiget skulle gøre et erstatningskrav gældende mod den danske stat vedrørende den mangelfulde implementering af MAD, samt at denne berettigede havde lidt et tab, der kausalt var forbundet med den mangelfulde implementering af MAD, ville staten ifalde et erstatningsansvar efter Francovich-doktrinen. Statens erstatningsansvar efter Francovich-doktrinen forudsætter imidlertid, at en berettiget, f.eks. en dansk NGO eller borger i Ølst, gør et krav gældende mod den danske stat (påberåber sig erstatning).

I praksis er situationen dog den, at den danske stat allerede har påtaget sig forurenerens økonomiske ansvar i NW-sagskomplekset, da det viste sig at NW ikke kunne stille sikkerhed, jf. afsnit 4. Derfor vil domstolene i en situation, hvor en berettiget efter MAD, gjorde et erstatningskrav gældende mod staten, kunne konstatere at vedkommende næppe har lidt et tab, hvorfor den danske stat ikke ville ifalde et erstatningsansvar på trods af det ovenfor gennemgåede om Frankovich-doktrinen.

#### 6.4. OPSAMLING

Forarbejderne til MSL er ikke retvisende fsva. sikkerhedsstillelsesordningens ophav. Forarbejderne forklarer, at ordningen skulle stamme fra direktivets art. 8(2). Som ovenfor beskrevet er det forkert at indfortolke et krav i MAD art. 8(2) om sikkerhedsstillelse (og navnlig bortfald af ansvar i det omfang sikkerhed ikke kan stilles).<sup>87</sup>

Herudover kan det konkluderes, at der ikke er andre dele af direktivet, som pålægger medlemsstaterne at indføre en ordning med sikkerhedsstillelse som den i MSL. Dog er der umiddelbart heller ikke noget i MAD, som eksplicit forhindrer, at medlemsstaterne indfører et sådant konkret krav eller ordning. Men selvom der ikke er nogen konkrete hindringer i direktivet for at indføre en sådan sikkerhedsstillelsesordning, så er det et minimumskrav, at den sikkerhedsstillelsesordning medlemsstaten vælger at indføre i national ret, for det første ikke

---

<sup>87</sup> Udlægningen tilsluttes af Pagh i *“Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy’s lov i Kafkaske klæder, side 379 f.*

er i strid med direktivet, og for det andet, ikke er i strid med nogle af EU-rettens grundlæggende principper, i dette tilfælde navnlig effektivitets- og ækvivalensprincippet.

Da der i dansk ret ikke findes lignende eksempler, hvor ansvarssubjektets ansvar forsvinder, såfremt denne ikke er solvent og dermed ikke kan stille den sikkerhed, som den påbydes af myndigheden, er MSL § 21, stk. 2 i strid med EU-rettens effektivitets- og ækvivalensprincip. Endeligt findes MSL § 21, stk. 2 ikke at være i overensstemmelse med MAD henset til den danske bestemmelses konsekvenser smh. direktivets præambelbetragtninger.

## **7. PLIGTSUBJEKTET: “DEN ANSVARLIGE” CTR. “OPERATØREN”**

Som anført ovenfor medfører konstateringen af en miljøskade eller en overhængende fare herfor, at en række forpligtelser indtræder (f.eks. handlepligt jf. afsnit 5 og påbud om at stille sikkerhed jf. afsnit 6). Det vil i det følgende blive undersøgt, *hvem* disse forpligtelser gælder for, og hvordan MAD’s krav til angivelsen af et nationalt pligtsubjekt er gennemført i dansk ret.

### **7.1. Miljøansvarsdirektivet: “Operatøren”**

#### **7.1.1. Hvad er en “operatør”?**

I henhold til MAD art. 2(6) er en operatør *“en fysisk eller juridisk, privatretlig eller offentligretlig person, der driver eller kontrollerer den erhvervmæssige aktivitet, eller som, såfremt dette fremgår af national lovgivning, har fået overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten, herunder indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af en sådan aktivitet eller den person, der registrerer eller anmelder en sådan aktivitet”*.

Bestemmelsen indkredser således ansvarssubjektet til alene at omfatte personer (fysiske eller juridiske), der driver eller kontrollerer den erhvervmæssige aktivitet, hvorfra miljøskaden hidrører. Således er eksempelvis almindelige grundejere<sup>88</sup> eller hærværksmænd ikke ansvarlige

---

<sup>88</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 702

efter direktivet, ligesom det er svært at forestille sig en teknisk rådgiver ifalde ansvar, henset til kravet om at skulle “*kontrollere*” eller “*drive*” den aktivitet, der forårsager skaden.<sup>89</sup>

Angivelsen af operatøren som pligtsubjekt i direktivet adskiller sig fra eksempelvis jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2 der indeholder en bredere legaldefiniton af hvem der må betragtes som forurenere. Efter Rådets henstilling af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet skal “*forurenere*” forstås som den fysiske eller juridiske person, der driver den aktivitet, der giver anledning til forureningen.<sup>90</sup> Hvor hærværksmanden således er omfattet af jordforureningslovens forurenerebegreb er han ikke pligtsubjekt i henhold til direktivet (uanset, at han naturligvis er erstatningsansvarlig). Således er hærværksmanden ikke pligtsubjekt efter direktivet og forventes ikke at iværksætte de nødvendige afværgeforanstaltninger. Hvis miljøskaden skyldes hærværksmanden, vil operatøren (forurenere) ikke kunne pålægges ansvar efter direktivet. Det forhold, at operatøren ikke kan pålægges ansvar i tilfælde af hærværk jf. MAD art. 8 (3) (a), fritager imidlertid ikke hærværksmanden for det økonomiske ansvar.

Indskydelsen af “*såfremt dette fremgår af national lovgivning*” i art. 2 (6) andet led medfører, at kredsen af ansvarlige efter direktivet kan udvides til også at omfatte de fysiske eller juridiske personer, der har fået overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten. Denne del af bestemmelsen skal forstås i overensstemmelse med direktivets præambelbetragtning nr. 29 og direktivets art. 16, hvorefter de enkelte medlemsstater kan vedtage “*strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som for eksempel påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse og afhjælpning og påvisning af yderligere ansvarlige parter*”.<sup>91</sup> Den danske retsstilling på dette område gennemgås nedenfor i afsnittet om “Udvidelse af kredsen af adressater”.

---

<sup>89</sup> Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, Thomson Reuters, 2. udgave, 2011. Side 380

<sup>90</sup> Rådet for den Europæiske Union, Henstilling 75/436 af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet

<sup>91</sup> Miljøansvarsdirektivets artikel 16

### 7.1.2. Hvad er rækkevidden af ansvarsfriheden efter MAD art. 8?

Efter direktivet kan der helt overordnet sondres mellem to typer af pligter - pligten til at handle og derved afværge eller forebygge en miljøskade samt pligten til at betale for sådanne tiltag. Hvor førstnævnte pligt angår en række fysiske tiltag en operatør skal udføre (der givetvis ikke er gratis) for at begrænse miljøskaden, angår sidstnævnte pligt et efterfølgende økonomisk ansvar for udførelsen af de fysiske opdæmmende tiltag. Efter dansk ret omfatter det økonomiske ansvar også udgiften til MST's sagsbehandling, jf. MSL § 19. Opkrævningen af rent administrative omkostninger ifm. miljøskaden, herunder udgifter til sagsbehandling, er hverken kontroversielt eller uforeneligt med direktivet henset til art. 2 (16) og betragtning nr. 19.

Efter direktivets art. 5 om forebyggende foranstaltninger og art. 6 om afhjælpende foranstaltninger forpligtes "*operatøren*" til at iagttage en række nærmere beskrevne foranstaltninger i relation til miljøskaden eller den overhængende fare herfor. I NW-sagen omfattede disse fysiske foranstaltninger eksempelvis rørlægning af den del af åen, der var udsat for jordskredet, omlægning af selve å-forløbet samt opførelse af en større jordvold med henblik på at stoppe jordskredet. Foranstaltningerne blev delvist påbegyndt af NW selv, men blev for størstedelen vedkommende overtaget og udført af Randers Kommune, da NW den 19. december forlod pladsen og opgav at udføre afværgeforanstaltninger.

I tilfælde af hærværk er operatøren skærmet af ansvarsfrihed efter direktivets art. 8 (3) (a) såfremt han kan godtgøre at have truffet passende foranstaltninger, og at skaden er forvoldt af tredjemand. Det betyder konkret, at operatøren har mulighed for at få sine omkostninger til afværge, forebyggelse eller genopretning dækket - men det fritager ikke operatøren fra at handle, således som det ellers var de danske myndigheders opfattelse frem til 2021 jf. afsnit 5. At myndigheden skal dække operatørens udgifter er en konsekvens af, at direktivet mere generelt i art. 8 foreskriver, at "*medlemsstaterne [træffer] hensigtsmæssige foranstaltninger, således at operatøren kan få dækket de afholdte omkostninger*" når der er tale om situationer der kan henføres til undtagelserne efter art. 8 (3) (a) og (b).

Artikel 8 om fritagelse for ansvar angår således udelukkende den økonomiske del af ansvaret og ikke selve handlepligten jf. også afsnit 5.

### 7.1.3. Princippet om at forureneren betaler

Princippet sammenholdt med statsstøttereglerne indebærer som minimum, at medlemsstaterne skal holde operatøren ansvarlig. Efter reglerne om statsstøtte ville operatørerne i vidt omfang nemlig blive indrømmet en væsentlig uretmæssig konkurrencefordel, såfremt medlemsstaterne finansierede de afværge- eller forebyggelsesforanstaltninger, som det efter direktivet tilkommer operatøren at udføre og afholde udgifterne til.<sup>92</sup>

Det følger endvidere af Rådets henstilling af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet<sup>93</sup> at princippet indebærer, at der ved fortolkningen af begrebet "*forureneren*" skal lægges vægt på, om denne "*direkte eller indirekte forringer miljøkvaliteten eller skaber betingelser, der fører til dens forringelse*".

Idéen om også at betragte den indirekte forurener som økonomisk ansvarlig for den pågældende skade eller forringelse er også videreført i MAD. Navnlig kræver direktivet ikke, at *operatøren* skal have handlet culpøst i alle henseender. I det omfang en operatør udøver erhvervsmæssig aktivitet som oplyst i bilag III til direktivet, gælder der et objektivi ansvar for miljøskader jf. art. 3(1)(a). Det følger modsætningsvist heraf, at aktiviteter som forvolder en miljøskade, og som hverken fremgår af bilag III eller er omfattet af rent nationale bestemmelser om udvidelse af ansvarsområdet, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, dog med den modifikation der findes hertil i art. 3(1)(b), hvorefter culpøst forvoldte skader på arter og naturtyper (og således ikke vand og jord) er omfattet, uanset om den aktivitet, der giver anledning til skaden, fremgår af bilag III.

I overensstemmelse med henstillingen fra 1975 skaber direktivet således et incitament for de erhvervsdrivende operatører til at iagttage forebyggende foranstaltninger, for at kunne undgå at ifalde et økonomisk ansvar for miljøskaden. Som også anført ovenfor skal dette økonomiske ansvar imidlertid skelnes fra handlepligten - selvom en operatør ikke har forvoldt en miljøskade ved culpøs adfærd, fritages han ikke fra handlepligten.

---

<sup>92</sup> Se uddybende hertil Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998. Side 248 f.

<sup>93</sup> Rådet for den Europæiske Union, Henstilling 75/436 af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet

#### 7.1.4. Udvidelse af kredsen af adressater

Direktivet er vedtaget med hjemmel i TEF art. 175 (i dag TEUF art 192). Det følger af TEF art. 176 (i dag TEUF art. 193), at direktivet således ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Dette taler for, at medlemsstaterne også kan implementere direktivet EU-konformt og samtidig udvide kredsen af påbudsadressater til flere, end hvad der allerede fremgår af direktivet.<sup>94</sup> Efter præambelbetragtning nr. 2 og 18 til direktivet er det imidlertid en forudsætning, at en sådan udvidelse sker under iagttagelse af princippet om, at forureneren betaler. Det følger heraf, at andre kun kan omfattes i det omfang, forureningen kan henregnes til deres aktiviteter, handlinger eller undladelser. I tillæg hertil følger det af Kommissionens meddelelse om fortolkningen af begrebet miljøskade<sup>95</sup>, at muligheden for at udvide kredsen af adressater må fortolkes forholdsvis restriktivt.

#### Fipa Group

Medlemsstaternes hjemmel til at påvise flere ansvarlige efter direktivet, er ikke samtidigt en ret til at indføre bestemmelser, der ikke (som minimum) opfylder direktivets krav eller bestemmelser om bortfald eller tilsidesættelse af en operatørs ansvar.<sup>96</sup> På samme vis er muligheden for at gøre andre ansvarlige efter direktivets regler kun relevant i relation til det økonomiske ansvar – og ikke i forhold til handlepligten. En sådan problemstilling forelå i sagen C-534/13 *Fipa Group*.

I sagen havde en operatør drevet forurenende virksomhed (produktion af insekticider og herbicider) i et sådant omfang, at de italienske myndigheder statuerede en miljøskade på den omhandlede ejendom og henviste grundejeren til at iværksætte en række afværgende tiltag. Problemet var imidlertid, at produktionen havde fundet sted fra engang i 1960'erne til engang i 1980'erne<sup>97</sup>, og den operatør, der havde drevet den forurenende produktion af pesticider, havde siden solgt ejendommen til en køber (Fipa Group). Spørgsmålet var derfor, om den nye

---

<sup>94</sup> Se kritisk hertil: Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 701, hvori det anføres, at “*direktivets angivelse af et ansvarssubjekt må anses for udtømmende for, hvem der kan pålægges ansvar for en miljøskade.*”

<sup>95</sup> Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for en fælles forståelse af begrebet »miljøskade« som defineret i artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader 2021/C 118/06, pkt. 26

<sup>96</sup> Ibid. Det samme følger desuden af præmis 67-68 i sagen C-378/08 *EGR m.fl.*

<sup>97</sup> C-534/13, *Fipa Group* præmis 25

grundejer kunne anses for pligtsubjekt efter direktivet mhp. genopretning, uanset at der ikke forelå kausalitet mellem forureningen og Fipa Groups adkomst til ejendommen. Hertil udtalte EU-Domstolen, at den kompetente myndighed ikke, med henvisning til MAD, kunne pålægge ejeren af ejendommen at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, idet han ikke kan betragtes som ansvarlig, hvis der ikke består en årsagsforbindelse mellem skaden og hans handlinger hhv. undladelser.<sup>98</sup>

Hvis den operatør, hvis handlinger eller undladelser, der er årsag til miljøskaden, ikke kan identificeres, gælder miljøansvarsdirektivet således heller ikke.<sup>99</sup>

### 7.1.5. Konklusion

Direktivets regulering af ansvar tager først og fremmest sigte på at indføre et pligtsubjekt for forebyggelse og afværgelse af miljøskader. Dette pligtsubjekt må forstås som vedkommende, der driver eller har kontrol med den erhvervsaktivitet, der giver anledning til miljøskaden. Der er ikke holdepunkter for at antage, at direktivet hermed også indfører en generel ansvarsnorm for miljøskade. Efter princippet om at forureneren betaler, er det i udgangspunktet den erhvervsdrivende operatør, der skal betale for foranstaltningerne, medmindre dette forekommer åbenbart urimeligt som følge af eksempelvis hærværk smh. operatørens iagttagelse af rimelige sikkerhedsforanstaltninger eller udtrykkelig forudgående godkendelse af den aktivitet, som giver anledning til skaden. I de tilfælde hvor operatøren ikke ifalder et økonomisk ansvar for miljøskaden, er han imidlertid stadig forpligtet til at iagttage forebyggelses- og afværgeforanstaltninger.

Direktivet regulerer heller ikke hærværksmandens forpligtelser - hverken for så vidt angår pligten til at iagttage visse afværgende eller forebyggende foranstaltninger eller dennes erstatningsansvar. Reguleringen heraf er overladt til de enkelte medlemsstater. Selvom hærværksmanden således ikke er pligtsubjekt efter MAD, fritages denne imidlertid næppe fra at ifalde et økonomisk erstatningsansvar efter nationale regler.

---

<sup>98</sup> C-534/13, *Fipa Group* præmis 59

<sup>99</sup> Se hertil også Pagh, Peter: *Miljøskadeloven: Den glemte lov* i TfM 2015.71



## 7.2. MILJØSKADELOVEN: “DEN ANSVARLIGE”

Det følger af MSL § 1, at “Loven har til formål at sikre, at *den ansvarlige for en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade forebygger og afhjælper skaden eller faren og afholder alle omkostninger hertil*”.

Formuleringen “*den ansvarlige*” benyttes gennemgående i loven som udtryk for et pligtsubjekt. Efter samme lovs § 12 skal den ansvarlige forstås som “*adressaten for en administrativ afgørelse omfattet af § 2*”.

Direktivets angivelse af et pligtsubjekt er ikke absolut eller fuldstændigt i den forstand, at direktivet hjemler en mulighed for at udvide kredsen af adressater. MSL’s begreb henviser tilbage til de i § 2 opregnede sektorlove. Konkret skal pligtsubjektet således findes i hver enkelt sektorlov. En sådan konstruktion forudsætter, at samtlige sektorlove indeholder bestemmelser, der i vidt omfang er enslydende og angiver de respektive ansvarssubjekter som: “*den, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet*”.<sup>100</sup>

Ikke alle sektorlovenes kapitler om miljøskade er imidlertid enslydende. Visse af sektorlovene indeholder regler, der foreskriver både et ubetinget offentligretligt forurenersansvar og et culpabaseret ansvar,<sup>101</sup> medens andre kun hjemler et culpabaseret ansvar.<sup>102 103</sup> Hvis miljøskaden kan henføres til en forurenende begivenhed, gælder der et ubetinget (objektivt) ansvar, der modificeres i visse situationer.<sup>104</sup>

### 7.2.1. Nordic Waste - ny adressat

Som redegjort ovenfor i afsnit 7.1.4. er der mulighed for i national ret at udvide kredsen af pligtsubjekter til også at omfatte (fysiske/juridiske) personer, der har fået overdraget afgørende

---

<sup>100</sup> Se således eksempelvis miljøbeskyttelsesloven § 73 b, stk. 1 og 2, jordforureningsloven § 38 b, stk. 1 og 2 og naturbeskyttelseslovens § 77 a, stk. 1 og 2

<sup>101</sup> Fx. miljøbeskyttelsesloven § 73 b, stk. 2-5, jordforureningsloven § 38 b, stk. 2-5 og husdyrbrugloven § 54 b, stk. 2-5.

<sup>102</sup> Eksempelvis naturbeskyttelsesloven § 77 a, stk. 2 og skovloven § 59 b, stk. 2.

<sup>103</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2017. Side 831

<sup>104</sup> Efter reglen om det såkaldte producentansvar. Se hertil Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 704

økonomisk beslutningsmyndighed, herunder personer der har fået godkendelse eller tilladelse til at udføre den aktivitet der forårsager miljøskaden. Denne udvidelsesmulighed forudsætter lovgivers eksplicitte stillingtagen hertil jf. formuleringen “*såfremt dette fremgår af national lovgivning*” i MAD art. 2 (6) sammenholdt med direktivets art. 16 i sin helhed. Udvidelsesmuligheden er ikke udnyttet i dansk ret. Når den alligevel beskrives her, hænger det sammen med den pressemeddelelse som Miljøministeriet udsendte i marts 2024 med overskriften “*Kammeradvokaten konkluderer: Søsterselskab kan drages til ansvar for jordskredet ved Ølst*”.<sup>105</sup>

### **DSH Recycling A/S**

Kammeradvokatens undersøgelse<sup>106</sup> antager at andre (DSH Recycling A/S) end den adressat, der oprindeligt blev betragtet som operatør (NW), kan drages til ansvar for jordskredet ved Alling Å. I pressemeddelelsen anføres det, at “*ansvaret for jordskredet ikke er begrænset til Nordic Waste A/S, der drev virksomheden, men også omfatter DSH Recycling A/S*”. Det følger af undersøgelsen, at udsagnet skal forstås i overensstemmelse med MBL § 73 b, stk. 1, hvorefter den ansvarlige for driften ikke begrænses til den operatør, der umiddelbart *driver* den aktivitet, der giver anledning til miljøskaden, men også omfatter den, der *kontrollerer* den pågældende aktivitet. MBL § 73 b, stk. 1 gengiver i et vist omfang MAD’s definition af en operatør (art. 2 (6)).

DSH Recycling A/S er et søsterselskab til NW og har samme ejerkræds, men selskabet er ikke i sig selv i besiddelse af kontrollerende ejerandele i NW. Når det alligevel vurderes, at DSH Recycling godt kan drages til ansvar, skal det snarere ses i lyset af, at DSH Recycling ejer de bygninger og den ejendom, hvorfra NW opererer<sup>107</sup> sammenholdt med den sammenfaldende ejerstruktur. Kammeradvokaten antager herved, at det overlappende ejerskab samt det interne lejeforhold mellem de to selskaber bevirker, at DSH Recycling kan anses for at kontrollere den aktivitet, der siden gav anledning til jordskredet. Undersøgelsen har siden dannet grundlag for

---

<sup>105</sup> Pressemeddelelsen kan tilgås her: <https://mim.dk/nyheder/pressemeddelelser/2024/marts/kammeradvokaten-konkluderer-soesterselskab-kan-drages-til-ansvar-for-jordskredet-ved-oelst>, senest tilgået den 9. maj 2024.

<sup>106</sup> Undersøgelsen er ikke offentlig tilgængelig og undtaget aktindsigt i medfør af offentlighedsloven § 27, nr. 4 (1985-offentlighedslovens, § 10, nr. 4, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2 jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3), men undersøgelsen har tilsyneladende udgjort grundlaget for Randers Kommune og Miljøstyrelsens krav mod Nordic Waste’s konkursbo.

<sup>107</sup> Iflg. tingbogen ejer DSH Recycling den samlede faste ejendom beliggende Gl. Aarhusvej 110, 8940 Randers SV. Ejendommen består af i alt 22 jordstykker.

Randers Kommunes og MST's krav mod NW's konkursbo og Randers Kommunes senere afgørelse om miljøskade overfor DSH Recycling.

Af Randers Kommunes afgørelse overfor DSH Recycling af 28. juni 2024 fremgår, at der alene er tale om en afgørelse om selskabsretlig identifikation mellem NW og DSH Recycling. Det må herved forstås, at der ikke faktisk er indtruffet en afgørelse om en ny miljøskade - faktum i sagen er det samme, og afgørelsen centrerer sig fortsat om jordskredet fra december 2023. Den eneste ændring er, at kommunen (og MST qua deres bindende udtalelse) nu tillige anser DSH Recycling A/S som ansvarlig for den overhængende fare for en miljøskade.

Kommunen har altså - på baggrund af Kammeradvokatens undersøgelse, MST's bindende udtalelse og DSH Recyclings høringssvar - vurderet, at DSH Recycling havde en reel mulighed for at *kontrollere* de aktiviteter, der gav anledning til jordskredet jf. MBL § 73 b stk. 1.

### **MBL § 73 b**

Fortolkningen af MBL § 73 b er særlig uhensigtsmæssig når der henses til bestemmelsens forarbejder. Af disse fremgår, at *“Det er ikke indeholdt i bestemmelsens formulering, at der skal gennemføres ansvarsgennembrud.”*<sup>108</sup> Det fremgår i tillæg hertil af MST's vejledning, at *“Det, at man ejer et skib, en grund, bygninger eller et anlæg, vil ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at man kan betragtes som ansvarlig for driften af virksomheden.”*<sup>109</sup>

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at afgørelser truffet af offentlige myndigheder skal have hjemmel og bl.a være ledsaget af en begrundelse i det omfang, afgørelsen ikke indrømmer adressaten fuldt medhold. Begrundelsen skal indeholde en korrekt henvisning til det retsgrundlag, som afgørelsen træffes i medfør af. Afgørelser om miljøskade er ikke undtaget fra de forvaltningsretlige krav til hjemmel og sagsbehandling. I Randers Kommunes afgørelse om miljøskade af 28. juni 2024 ses kommunen alene at begrunde valget af adressat (DSH Recycling) med, at der sker en selskabsretlig identifikation mellem DSH Recycling og NW hvorved DSH Recycling indtræder som ny adressat efter MBL § 73 b hhv. § 73 f. Det fremgår eksempelvis af afgørelsen, at *“Der foreligger sådanne særlige*

---

<sup>108</sup> Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 118 som fremsat, Specielle bemærkninger til § 38 b

<sup>109</sup> Miljøstyrelsens vejledning nr. 4 af 1. juli 2008 om miljøskadebegrebet

*omstændigheder i den foreliggende sag, at DSH Recycling A/S som grundejer og udlejer også kan anses som ansvarlig efter miljøbeskyttelseslovens § 73 f, stk. 1.”*

MBL § 73 f, stk. 1 lyder således: *“Hvis der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, som skal behandles efter miljøskadeloven, træffer tilsynsmyndigheden afgørelse herom”*

Det er umiddelbart svært at se sammenhængen mellem ordlyden af § 73 f, og det af kommunen anførte om DSH Recycling som ansvarssubjekt. Bestemmelsen tager navnlig ikke sigte på at regulere, hvornår en adressat kan ifalde ansvar, men beskriver alene det forhold, at tilsynsmyndigheden (og ikke eksempelvis MST) træffer afgørelsen om, at skaden er tilstede (og dermed at sagen skal behandles efter MSL). På denne vis kan det anføres, at afgørelsen lider af en mangel, idet den er forkert begrundet - i hvert fald fsva. retsgrundlaget jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

### **Legalitetsprincippet (hjemmelskravet)**

Det følger af det forvaltningsretlige legalitetsprincip (hjemmelskravet), at forvaltningen ikke må handle uden hjemmel i lov. Efter samme princip gælder et skærpet hjemmelskrav i det omfang en afgørelse vurderes at være særligt indgribende. Det betyder, at desto mere byrdefulde en afgørelses konsekvenser forventes at være, desto strengere krav stilles der til hjemlens klarhed.<sup>110</sup>

I afgørelsen anføres det, at muligheden for at lave den pågældende selskabsretlige identifikation mellem selskaberne følger af *“Miljøstyrelsens Betænkning nr. 1/1995 – Lovgivning og praksis – forurenede jord”* sammenholdt med det forhold, at Randers Kommune vurderer, at DSH Recycling A/S er stiftet for at undgå eventuelle miljøretlige pligter. Det kan på den baggrund overvejes, om en betænkning, der er blevet til flere år før MSL trådte i kraft, skal tillægges så stor retskildemæssig værdi som kommunen har vurderet i det foreliggende tilfælde. Det følger endvidere af Orientering fra Miljøstyrelsen, 8/2001, at den nævnte betænkning angår påbud i jordforureningssager efter jordforureningsloven. Som anført ovenfor

---

<sup>110</sup> Højgaard Mørup, Søren m.fl.: *Forvaltningsrets - Almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 2022. Side 176

adskiller pligtsubjektet efter MAD og dettes danske gennemførelse sig væsentligt fra pligtsubjektet efter andre danske miljølove, eksempelvis jordforureningslovens § 41, stk. 3.

### **God forvaltningsskik**

Videre betænkeligt er det, at Randers Kommune i deres afgørelse anfører, at det fremgår af forarbejderne til MBL § 73 b, stk. 1, at det ved vurderingen af hvem der er rette adressat *“kan tillægges betydning, om en juridisk person er indehaver af tilladelsen eller godkendelsen af den aktivitet, som har ført til, at miljøskadereglerne er relevante”*. Det er næppe forkert, men kommunen ses ikke at henvise konkret til, hvor disse forarbejder er optrykt eller bekendtgjort. Det ville således have været klædeligt, om kommunen havde angivet, at det fulgte af enten de almindelige eller de specielle bemærkninger til bestemmelsen i det oprindelige forslag til implementering af ansvarssubjektet<sup>111</sup> eller den senere revision i 2021.<sup>112</sup>

På den baggrund kan det ikke afvises, at kommunen reelt har handlet i strid med princippet om god forvaltningsskik, idet en sådan manglende specifikation ikke er tillidsvækkende for afgørelsens adressat, ligesom det er sværere for adressaten at afgøre, om kommunen reelt har tilsidesat legalitets- og magtfordrejningsprincippet i deres afgørelse ved at basere den på opfundne hensyn.

### **Hæftelsesgennembrud i lyset af Proms Kemiske Fabrik (U 2012.2102 H)**

Det er ubestridt, at der bestod et ikke ubetydeligt personsammenfald på bestyrelsesniveau mellem de to selskaber i perioden frem til jordskredet, jf. opgavens bilag 1 og 2. En sådan selskabsretlig betragtning ændrer dog ikke ved, at den foreliggende afgørelse ikke i forvaltningsretlig henseende er retmæssig. Personsammenfaldet er imidlertid interessant set i lyset af Proms-sagerne (U 2001.2045 H hhv. U 2012.2102 H) om ansvar for et konkursbos affaldsoplæg.

Det klare udgangspunkt er, at der i miljø- og selskabsretlig henseende, ikke kan ske hæftelsesgennembrud, medmindre andet følger af anden lovgivning. I U 2012.2102 H anførte Højesteret imidlertid, at der godt kunne ske en delvis succession i det miljøretlige erstatningsansvar overfor MST. I sagen gik et aktieselskab konkurs (Proms Kemiske Fabrik

---

<sup>111</sup> LFF 2008-03-12 nr 118

<sup>112</sup> LFF 2020-11-12 nr 96

A/S). Selskabets aktiviteter, herunder dets miljøgodkendelse, blev imidlertid overdraget til et anpartsselskab med samme ejere og ledelse. Aktieselskabet havde forinden konkursen fået påbud om at nedbringe sit affaldsoplag jf. MBL § 41.

Landsretten udtalte (Højesteret tiltrådte siden begrundelsen), at de to direktører (og ejere) *“i kraft af deres tidligere ledelsesfunktion i C [ApS’et] til fulde var bekendt med de økonomiske og miljømæssige forudsætninger for virksomhedens drift. Efter anpartsselskabets overtagelse undlod de bevidst at sikre overholdelsen af de af miljømyndighederne udstedte vilkår og påbud. Under disse omstændigheder findes de som ejere og ansvarlig ledelse i D [A/S’et] at have pådraget sig ansvar for det tab, anpartsselskabets overtagelse af aktiviteterne i C uden respekt af pligten til at bortskaffe affald har påført miljømyndighederne.”*

På den baggrund kan det overvejes, om DSH Recycling A/S kan succedere og indtræde i de påbud og forpligtelser, som er meddelt NW. Som redegjort ovenfor, synes det i hvert fald at være MST’s og Kommunens opfattelse, omend de ikke forholder sig til spørgsmålet i lyset af Proms-sagerne.

Højesteret udtalte imidlertid også i U 2012.2102 H, at hæftelsesgennembruddet kun gjaldt *“i det omfang, udgifterne er forøget som følge af anpartsselskabets drift af virksomheden, det vil sige i forhold til den udgift til bortskaffelse af affald, som det offentlige ville have haft, hvis anpartsselskabet ikke havde overtaget virksomheden”*. På den baggrund fastsatte Højesteret MST’s erstatningskrav til 534.000 kr. mod MST’s påstand om betaling af lidt under 7 mio. kr.

Det er muligt at personsammenfaldet bevirker, at både ejere, ledelse og direktion i begge selskaber *“til fulde var bekendt med de økonomiske og miljømæssige forudsætninger for virksomhedens drift”* som i Promssagen, men hvis DSH Recycling tillige skal anses for erstatningsansvarlige, ville det kræve, at myndighederne kan påvise, at DSH Recycling har påført konkursboet efter NW øgede udgifter som følge af DSH’s fortsatte drift. Det synes ikke at være tilfældet på det foreliggende grundlag.

Endeligt må et hæftelsesgennembrud også afvises af de øvrige anførte grunde ovenfor i afsnit 7.1.4. om manglende udnyttelse i dansk ret af muligheden for at udvide kredsen af operatører efter MAD art. 2 (6), andet led.

## 8. PERSPEKTIV

### Den offentlige debat i lyset af NW-sagen

Efter den nyeste miljøskadesag fra Randers har politikerne nærmest stået i kø for at tage afstand fra skandalen og udtrykke deres moralske forargelse over for selskabernes ejere (navnlig Torben Østergaard-Nielsen, jf. bilag 1 og 2).

*“»Der har åbenbaret sig et kæmpe hul i miljøskadeloven, som ingen tidligere har været opmærksomme på. Det hul gør, at kommunerne risikerer at komme til at stå med hele den økonomiske risiko«, siger Birgit Hansen, der til daglig er borgmester i Frederikshavn”.*<sup>113</sup>

Som gennemgået i afsnit 6.1, er det grundlæggende problem med MSL § 21, stk. 2, at bestemmelsen implicit gør forurenerens ansvar i henhold til MSL afhængig af forurenerens likviditet. Overordnet kan det siges, at jo dårligere likviditet forureneren har, desto mindre chance er der for, at denne ifalder et økonomisk ansvar.

Det er ikke korrekt, at ingen tidligere har været opmærksomme på problemerne ved den danske implementering af miljøansvarsdirektivet. Allerede ved lovens fødsel i 2008 blev udfordringerne påpeget, og de er blevet det løbende lige siden.<sup>114 115</sup> Der er således heller ikke tale om, at der pludseligt eller uventet “åbenbarer sig et kæmpe hul i miljøskadeloven”, omend det konkrete jordskred i Randers kan have været svært at forudse.

Lovgivers mangelfulde implementering har som udgangspunkt ingen sammenhæng med det moralske ansvar, der i medierne, fra politikere og i den offentlige debat har været et stort fokus på.

---

<sup>113</sup> <https://politiken.dk/danmark/art9874901/Kommuner-kr%C3%A6ver-milj%C3%B8loven-%C3%A6ndret-efter-Nordic-Waste-sagen>, senest tilgået d. 20 juni 2024.

<sup>114</sup> Pagh, Peter: *Miljøansvarsdirektivet kan implementeres mere enkelt* i TfM 2008, nr. 4 side 187 ff..

<sup>115</sup> Miljø- og Planlægningsudvalget (2. samling). Bilag 4 til L 118/L 119. 31. marts 2008. Vedr.: Implementering af miljøansvarsdirektivet - lovforslag L 118 og L 119, Brev fra Professor, dr. jur. Peter Pagh. Brevet kan tilgås via. <https://www.ft.dk/samling/20072/lovforslag/L119/bilag/4/540711.pdf>, senest tilgået d. 6. juni 2024.

## 8.1. ÆNDRINGER OG UDSYN TIL ANDRE RETSOMRÅDER

Som nævnt i afsnit 2.3 er det ikke formålet med denne opgave at løse de retlige udfordringer, som implementeringen af MAD medfører. Undersøgelserne i opgavens afsnit 3-8 kræver imidlertid, at visse af de fremhævede udfordringer ved implementeringen sættes i et retligt perspektiv. Med dette afsnit adresseres udfordringerne, der samles op og konkluderes på nogle af de problematikker, som er diskuteret i de foregående afsnit, ligesom der perspektiveres til andre retsområder.

### 8.1.1. Ansvarsgennembrud og pligtsubjekt

Som gennemgået i afsnit 7 indeholder MAD hjemmel til at udvide anvendelsesområdet og fastlægge en bredere kreds af ansvarssubjekter. Den foreliggende problemstilling i sagen om NW er navnlig, om søsterselskabet (DSH Recycling A/S) til det selskab der oprindeligt blev anset for ansvarssubjekt, nu kan gøres ansvarlig. Problemstillingen har været omdrejningspunkt for omfattende eksterne undersøgelser, og konklusionen på undersøgelsen fremstår ikke utvivlsom.

Dette kunne imidlertid have været helt undgået, såfremt lovgiver havde valgt at indføre den, i direktivets art. 2 (6), 2. led, anførte udvidelsesmulighed, hvorefter DSH Recycling A/S lettere ville kunne ifalde ansvar, idet de må anses for, at have fået *“overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten, herunder [kunne anses for at være] indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af en sådan aktivitet eller den person, der registrerer eller anmelder en sådan aktivitet”*.

#### **“Den ansvarlige” ctr. “Operatøren”**

I tillæg til udvidelsen af pligtsubjektet og afsnittet nedenfor om en én-strengt model ville det være nærliggende, om den danske gennemførelse af direktivet anvendte samme legaldefinition af et pligtsubjekt som direktivet. Det ville dels gøre de danske regler mere anvendelige og lettere at forstå og dels retsstillingen for pligtsubjektet mere forudsigelig.

Den nuværende ordning er på dette område næppe uforenelig med direktivet, men den kan frembyde visse praktiske udfordringer i de situationer, hvor der er gennemført et



producentansvar<sup>116</sup> såsom MBL § 73 b, stk. 3-5 eller jordforureningsloven § 38 b, stk. 3-5. Producentansvaret er ikke nærmere behandlet i opgaven, og for en diskussion heraf henvises der derfor til Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, 2. udgave (2011), Thomson Reuters, side 418 ff.

### 8.1.2. Simplificering af miljøskadereglerne

Som gennemgået ovenfor i afsnit 3 er MSL gennemført på en særegen måde, hvor samme sag skal behandles efter forskellige love og af forskellige myndigheder på forskellige stadier i processen. Lovgiver har valgt en såkaldt to-strengt model, hvor der sideløbende med 15 forskellige sektorlove gælder en hovedlov (MSL).

Det bærende argument for den to-strengede model var, at lovgiver med denne model ville opnå en tydelig stillingtagen til, hvorvidt det er de eksisterende regler eller de nye miljøskaderegler, som finder anvendelse i en konkret sag.<sup>117</sup>

Som gennemgået ovenfor er en af konsekvenserne ved den to-strengede model imidlertid, at loven bliver unødvendig svær at navigere i for retsansvendere og de sagsbehandlere, der skal træffe afgørelse i sager omfattet af reglerne. Det forhold, at det har været nødvendigt i den seneste miljøskadesag at få et eksternt advokatfirma til at udarbejde en aftale<sup>118</sup>, der alene skal regulere de skiftende kompetente myndigheders interne forpligtelser overfor hinanden i løbet af sagens behandling, taler for at reglerne er så komplekse og svære at administrere i praksis, at de bør laves om.

En ændring fra den to-strengede model til en én-strengt ville udover at medføre betragtelige pædagogiske fordele tillige minimere det ressourceforbrug, der i dag kendetegner miljøskadesagerne. Selvom direktivet i sig selv indebærer regler, der foreskriver, at sagerne bliver ressourcekrævende at behandle (fx. lægger anvendelsesområdet op til, at der skal foretages en række tekniske vurderinger af påvirkningen), vil en samling af reglerne i én miljøskadelov betyde, at sagsbehandlerne får et bedre overblik over gældende ret på

---

<sup>116</sup> Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, Thomson Reuters, 2. udgave, 2011. Side 410

<sup>117</sup> Andersen, Søren Stig: *Miljøskadereglerne: Fra asken til ilden* i *Juristen*, nr. 5, årgang 2020. Side 182

<sup>118</sup> Aftalen er vedlagt som Bilag 3 til opgaven

området,<sup>119</sup> med den konsekvens, at sagernes omfattende tids- og økonomiforbrug alt andet lige mindskes.<sup>120</sup> Hertil kommer, at retsstillingen for de berettigede hhv. de forpligtede (operatøren) også må antages at blive mere forudsigelig.

Som reglerne er gennemført i dansk ret i dag, gælder der et objektivt ansvar for nogle miljøskader og et culpabaseret ansvar for andre jf. afsnit 7.2. En konsekvens af at miljøskadereglerne samles i én lov, kunne således være, at den objektiverede ansvarsnorm samles i en eller få overskuelige bestemmelser med dertilhørende undtagelser, for de tilfælde hvor der gælder et culpabaseret ansvar.

### **Jordforureningsloven § 38 j**

I tillæg til sektorlovenes varierende ansvarsnormer fremgår det af jordforureningslovens § 38 j, at der ikke foreligger en miljøskade, hvis den ansvarlige ikke har den fornødne betalingsevne. Dette krav fremgår ikke af de øvrige sektorlove.<sup>121</sup>

Konstruktionen må antages at være i strid med direktivet og forekommer at være et levn fra den initiale lov til implementering af direktivet, hvorefter kravet om sikkerhedsstillelse indebærer, at den ansvarlige blev fritaget for handlepligten i det omfang, vedkommende ikke kunne stille sikkerhed jf. afsnit 5.<sup>122</sup>

Det kan undre, at bestemmelsen ikke er ophævet i forbindelse med ændringsloven i 2021. Hvis lovgiver alligevel måtte beslutte sig for at ændre miljøskadereglerne, ville det derfor være oplagt at lade denne bestemmelse udgå.

### **Kompetence**

---

<sup>119</sup> Side 20-21 i Folketingets transskription af ekspertmødet afholdt ifm. lovforslag nr. 119 (FT 2007-08, 2. samling) udvalgsbehandling mellem forslaget 1. og 2. behandling . En ordret afskrift af mødet kan tilgås via <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L175/bilag/11/372063.pdf>, senest tilgået den 3. juli 2024.

<sup>120</sup> Eksempelvis viser en aktindsigt fra Randers Kommune, at “*der i forbindelse med miljøskadesagen samlet set er brugt 6.053 sagsbehandlingstimer fra den 1. december 2023 til den 31. marts 2024. Hertil kommer tidsforbrug ved støttefunktioner (f.eks. økonomi, sekretariat og kommunikation) samt topledelse (kommunaldirektør og vicekommunaldirektør).*”

<sup>121</sup> Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022. Side 692

<sup>122</sup> Der er ikke tilsigtet en større diskussion af bestemmelsens forenelighed med direktivet, men der henvises i stedet til Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, Thomson Reuters, 2. udgave, 2011. Side 447 ff.

Det ville være hensigtsmæssigt, hvis lovgiver havde fastlagt én enkelt kompetent myndighed til at håndtere alle aspekter af miljøskadesagen - fra konstateringen af miljøskaden (eller den overhængende fare herfor) til opfølgningen på de udstedte påbud. Som anført af Basse i relation til den skiftende kompetence mellem MST og Randers Kommune, er det *“den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet, der afsløres som uhensigtsmæssig i den aktuelle situation”*.<sup>123</sup>

Pagh illustrerer også uhensigtsmæssigheden ved kompetencefordeling og anfører, at den eneste plausible forklaring på det nuværende skift i kompetencen under sagens behandling synes at være, at *Miljøministeriet har varetaget ministeriets egne interesser ved gennemførelse af direktivet. På den ene side har ministeriet villet bevare beslutningsmagten, men samtidig har ministeriet ville sikre, at dette er uden økonomiske omkostninger for ministeriet*<sup>124</sup>. Det faktum at MST overtager sagen, når der skal gives påbud om sikkerhedsstillelse men tilbagefører ansvaret til kommunen i tilfælde af, at forureneren ikke kan stille sikkerhed, medfører tillige en unødvendig stor administrativ byrde, som kunne have været undgået.

### **8.1.3. Sikkerhedsstillelse - udsyn til andre retsområder**

For så vidt angår de fremhævede problemer ved den danske implementering af kravet om sikkerhedsstillelse, drages der i det følgende paralleller til affaldsreguleringen, hvor væsentligt samme udfordring synes at være løst på anden vis.

#### **8.1.3.1. Affaldsdeponi**

En operatør, der ønsker at drive et anlæg til deponi af affald, er i medfør af MBL § 39 b, stk. 1-2 forpligtet til at stille sikkerhed for *“tilsynsmyndighedens udgifter til håndhævelse af forpligtelserne ved en selvhjælpshandling”*.<sup>125</sup> Reglerne herom er nærmere fastlagt ved bekendtgørelse nr. 719 af 24. juni 2011 om deponeringsanlæg. Bekendtgørelsen implementerer Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald. Af bekendtgørelsens §

---

<sup>123</sup> Se <https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/professor-emerita-om-nordic-waste-miljoedirektiv-tillader-det-saa-nu-boer-christiansborg-stramme-reglerne-for-operatoerer>, senest tilgået 21. juli 2024

<sup>124</sup> Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 387

<sup>125</sup> Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2017. Side 564

7 følger, at godkendelsesmyndigheden skal fastsætte vilkår om sikkerhedsstillelse i forbindelse med godkendelse af deponeringsanlæg samt godkendelsespligtige ændringer og udvidelser af disse. Sikkerhedsstillelsens størrelse fastsættes på grundlag af et skøn over de samlede udgifter til opfyldelse af godkendelsens vilkår om nedlukning og efterbehandling, jf. deponeringsbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Det følger herefter af deponeringsbekendtgørelsens § 8, at sikkerhedsstillelsen efter § 7 skal fastsættes som et grundbeløb per ton affald, der deponeres, og at sikkerhedsstillelsen kvartalsvis opbygges i takt med, at der deponeres affald på deponeringsanlægget.

Denne løsning, står i kontrast til MSL's krav om sikkerhedsstillelse som gennemgået i afsnit 6.2.1, hvor sikkerheden først påbydes stillet *efter* miljøskaden er indtruffet. Med deponeringsbekendtgørelsen sikres det, at sikkerhedsstillelsen stilles *før* og at de udgifter, den skal dække, skal erlægges. Sikkerhedsstillelsen er således udformet som en slags forsikring for, at forureneren kan opfylde sine forpligtelser. Denne ordning er imidlertid ikke problemfri, idet den frembyder visse både retlige og praktiske udfordringer.<sup>126</sup> Det er således ikke ideelt at overføre denne ordning direkte til miljøskadesager, om end der kan hentes inspiration for så vidt angår, det tidspunkt hvorfra sikkerhedsstillelsen bør opkræves.

## 9. KONKLUSION

### Pligtsubjekt

Hvor MSL opererer med begrebet "den ansvarlige" for en afgørelse efter en af sektorlovene, anvender direktivet begrebet "operatøren". Variationen giver næppe anledning til større retlige problemer, men den er heller ikke hensigtsmæssig. Direktivet hjemler et bredere anvendelsesområde (et pligtsubjekt der omfatter flere aktører), end hvad der er indført i national ret. Det er ikke i strid med direktivet, da udvidelsen er valgfri, men det er imidlertid problematisk, at man fra dansk side ikke har valgt at benytte sig af denne mulighed, men dog samtidig fortolker pligtsubjektet så udvidende, som det er tilfældet i sagen fra Randers.

---

<sup>126</sup> Se hertil Pagh, Peter: *Hvem har ansvaret for affald, når driftsherren af en virksomhed går konkurs?* I Tidsskrift for Miljø, årgang 2019, side 115 (TfM 2019.115)

### **Sikkerhedsstillelse**

Sikkerhedsstillelsesordningen i MSL § 21, stk. 2 medfører en række retlige udfordringer. Ordningen er i strid med princippet om, at *forureneren betaler*. Endvidere er ordningen i strid med det EU-retlige effektivitets- og ækvivalensprincip, idet der i dansk ret ikke findes lignende eksempler, hvor den ansvarlige gøres økonomisk ansvarsfri, såfremt denne ikke er solvent og ikke kan stille den af myndigheden påbudte sikkerhed. Endelig kan det konkluderes, at idet den danske stat allerede har påtaget sig en del af det økonomiske ansvar i sagen med NW, gør det ingen forskel i den pågældende sag, at Francovich-doktrinen er opfyldt, idet staten ikke ville kunne gøres erstatningsansvarlig når det økonomiske ansvar allerede er påtaget (der er ikke lidt et tab).

### **Kompetence**

Den danske implementering af miljøskadereglerne indfører skiftende kompetence mellem forskellige myndigheder. Det indebærer, at forskellige myndigheder har ansvaret for sagens behandling på forskellige stadier af processen. Det er problematisk, da det gør reglerne unødvendigt svære at anvende i praksis, ligesom det fordyrer og besværliggør processen. Ordningen er særegen og savner rationelle holdepunkter, ligesom den er i strid med effektivitetsprincippet.

## 10. FORKORTELSER

Forkortelse	Definition
Deponeringsbekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 719 af 24. juni 2011 om deponeringsanlæg
Fuglebeskyttelsesdirektivet	Direktiv 79/409/EØF
Habitatbekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 1028 af 21. august 2023
Habitatdirektivet	Direktiv 92/43/EØF
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
MAD	Miljøansvarsdirektivet
MBL	Miljøbeskyttelsesloven
MSL	Miljøansvarsloven
MST	Miljøstyrelsen
NW	Nordic Waste A/S

## 11. KILDEFORTEGNELSE

### 11.1. LOVGIVNING

#### 11.1.1. Dansk lovgivning

- Lovbekendtgørelse nr. 923 af 18. juni 2024 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 923 af 18. juni 2024 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøbeskyttelsesloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurenede jord (jordforureningsloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 927 af 28. juni 2024 om naturbeskyttelse (naturbeskyttelsesloven)

- Lov nr. 322 af 2. april 2024 om ændring af miljøskadeloven, lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love

### **11.1.2. EU forordninger, direktiver og konventioner**

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35 af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøansvarsdirektivet)
- Rådets direktiv 92/43 af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/47 af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet)
- Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)

### **11.2. LOVFORARBEJDER**

- Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 119 som fremsat, side 4468 ff.
- Folketingstidende 2007-08 (2. samling), tillæg A, L 118 som fremsat, side 4260 ff.
- Folketingstidende 2020-21, tillæg A, L 96 som fremsat

### **11.3. BEKENDTGØRELSER**

- Bekendtgørelse nr. 1028 af 21. august 2023 (habitatbekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 1083 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 719 af 24. juni 2011 om deponeringsanlæg (deponeringsbekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 1714 af 13. december 2023 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen)
- Bekendtgørelse nr. 1460 af 7. december 2015 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v.
- Bekendtgørelse nr. 840 af 25. juni 2024 om sikkerhedsstillelse efter udlændingelovens § 9, stk. 4, eller § 9 c, stk. 1, 2. pkt., jf. § 9, stk. 4, til dækning af offentlige udgifter til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven
- 

### **11.4. VEJLEDNINGER, HENSTILLINGER OG CIRKULÆRER**

- Miljøstyrelsens vejledning nr. 4 af 1. juli 2008 om miljøskadebegrebet
- Kommissionens meddelelse af 7. april 2021 vedr. Retningslinjer for en fælles forståelse af begrebet »miljøskade« som defineret i artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

- Rådet for den Europæiske Union, Henstilling 75/436 af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet

## 11.5. RETSPRAKSIS

### 11.5.1 Dansk retspraksis

- U 2001.2045 H (Proms-sagerne)
- U 2012.2102 H (Proms-sagerne)

### 11.5.2 EU retspraksis (Domme fra EU-Domstolen)

- Sag C-529/15 *Folk*
- Sag C-534/13 *Fipa Group*
- Sag C-260/11 *Edwards og Pallikaropoulos*
- Sag C-416/10 *Križan m.fl.*
- De forenede sager C-6/90 og 9/90, *Frankovich*
- Sag C 321/95, *Greenpeace mod Kommissionen*
- Sag C-243/15, *LZ II*
- De forenede sager C-46/93 og C-48/93, *Brasserie du Pêcheur og Factortame III*
- Sag C-178-79 og 188-190/94, *Dillenkofer*
- Sag C-5/94, *Hedley Lomas*
- Sag C-378/08 *EGR m.fl.*

## 11.6. DOKUMENTER FRA ADMINISTRATIV SAGSBEHANDLING

### Miljøministeriet og Miljøstyrelsen

- Miljøstyrelsens bindende udtalelse af 22. december 2023 vedrørende udkast af 21. december 2023 til afgørelse om overhængende fare for en miljøskade fra Randers Kommune
- Miljøstyrelsens afgørelse af 21. januar 2024 om sikkerhedsstillelse (påbud om sikkerhedsstillelse)
- Miljøstyrelsens afgørelse af 21. januar 2024 om at Nordic Waste A/S skal træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger i forbindelse med den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å (påbud om afværgeforanstaltninger)
- Miljøstyrelsens orientering af 31. januar 2024 til Randers Kommune om tilbagegivelse af sagen om den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å
- Kammeradvokatens samarbejdsaftale vedrørende forebyggende foranstaltninger i forbindelse med en overhængende fare for en miljøskade på vandmiljøet og arter Alling A indgået mellem Miljøstyrelsen og Randers Kommune
- Kammeradvokatens notat til Miljøministeriet om muligt ansvar for jordskred ved Ølst (delrapport). Ministeriet har ekstraheret datoen for notatet, men det er aflveret til ministeriet i dagene omkring den 22. marts 2024.
- Miljøstyrelsens (supplerende) bindende udtalelse af 28. juni 2024

### Randers Kommune:

- Afgørelse af 27. december 2023 om miljøskade efter miljøbeskyttelseslovens § 73 f



- Codex Advokaters notat af 29. januar 2024 til Randers Kommune om *Efterbehandling af råstofgrav i Ølst ved nyttiggørelse af ikke-farligt jord, som er affald – godkendelses- og tilsynsmyndighedens kompetence og pligt*
- Afgørelse af 28. juni 2024 om miljøskade, DSH Recycling A/S – drift af og kontrol med den erhvervsmæssige aktivitet på Gl. Århusvej 110, Ølst
- Forvaltningens løbende orienteringer til byrådet i Randers Kommune om situationen ved Nordic Waste, tilgængelig via. <https://www.randers.dk/erhverv/miljoe/situationen-ved-nordic-waste/praesentationer-om-nordic-waste-situationen/>, senest tilgået den 28. juli 2024
- Aktindsigt af 22. april 2023 fra Randers Kommune, journalnummer 09.00.00-A53-144-24
- Randers Kommunes orientering om forlænget sagsbehandlingstid i aktindsigtssagen med journalnummer 09.00.00-A53-144-24

#### **MAD 2018.276 (Fredericia-sagen)**

- Miljøstyrelsens bindende udtalelse af 24. august 2018
- Fredericia Kommunes udkast til afgørelse om overhængende fare for miljøskade i forbindelse med udslip af kvælstof til Lillebælt
- Fredericia Kommunes afgørelse om miljøskade eller overhængende fare for miljøskade

#### **Folketinget**

- Folketingets transskription af ekspertmødet afholdt ifm. lovforslag nr. 119 (FT 2007-08, 2. samling) udvalgsbehandling mellem forslaget 1. og 2. behandling . En ordret afskrift af mødet kan tilgås via. <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L175/bilag/11/372063.pdf>, senest tilgået den 28. juli 2024
- Miljø- og Planlægningsudvalget (2. samling). L 118/L 119 - Bilag 4. Offentligt. 31. marts 2008. Vedr.: Implementering af miljøansvarsdirektivet - lovforslag L 118 og L 119, af Professor, dr. jr. Peter Pagh

### **11.7. LITTERATUR**

- Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2022
- Højgaard Mørup, Søren m.fl.: *Forvaltningsrets - Almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 2022
- Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2020
- Engsig Sørensen, Karsten og Hartig Danielsen, Jens: *Uddrag af EU-retten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 8. udgave, 2022
- Basse, Ellen Margrethe: *Erhvervsmiljøretten - Miljøgodkendelsesordninger, miljøkvalitetskrav og proces- og digitaliseringskrav*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2017
- Pagh, Peter: *Miljøansvar - en ret for hvem?*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1998
- Pagh, Peter: *Jordforureningsloven med kommentarer og kommenteret miljøskadelov*, Thomson Reuters, 2. udgave, 2011

- Neergaard, Ulla og Nielsen, Ruth: *EU-Ret - Fri bevægelighed*, Karnov Group Denmark A/S, 4. udgave, 2021
- Pagh, Peter: *Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy's lov i Kafkaske klæder* i Backer, Inge m.fl.: *Pro Natura: festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Universitetsforlaget, 2012, side 369-388
- Pagh, Peter: *Lærebog i Miljørettens almindelige del*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2006

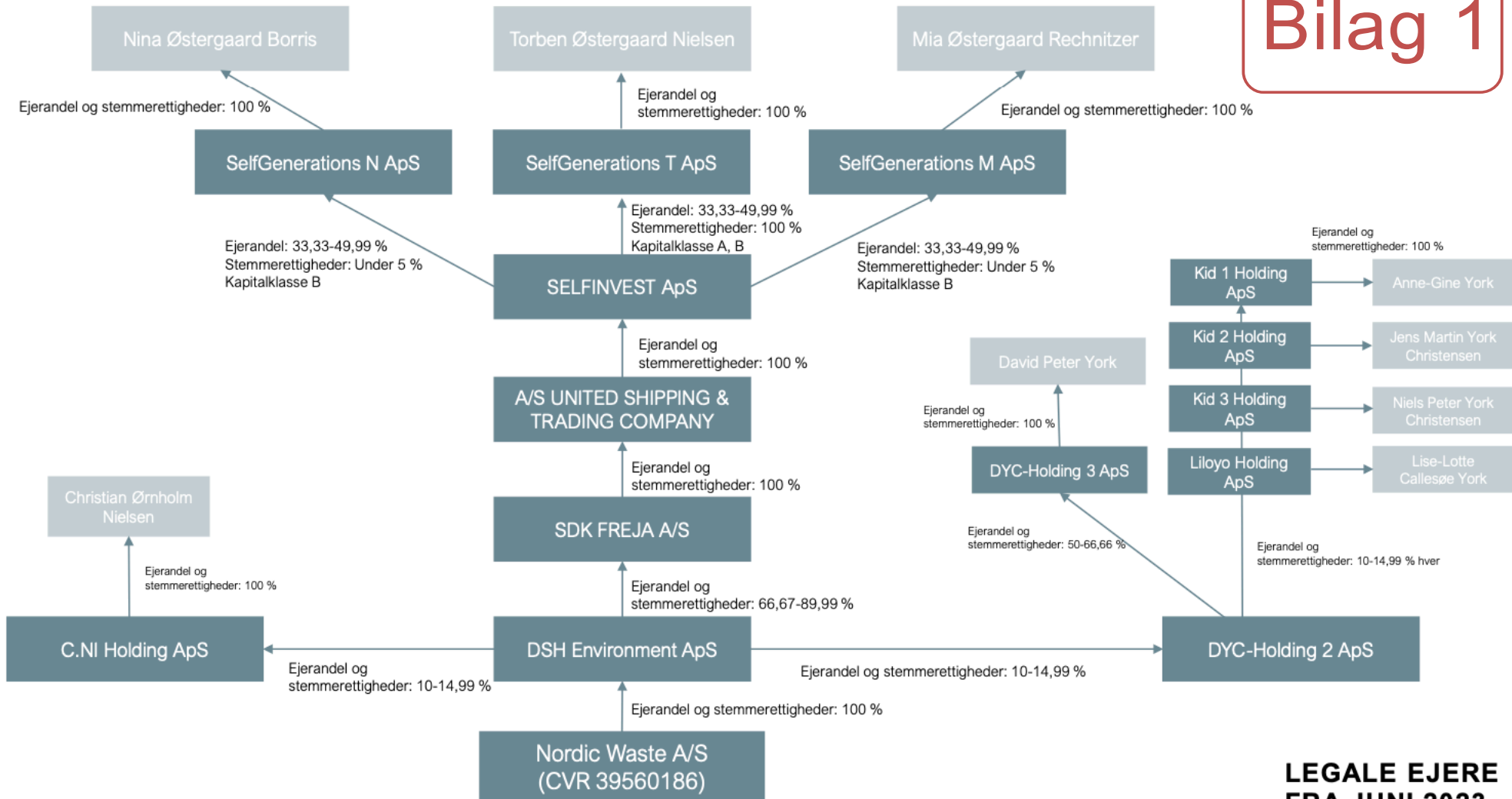
## 11.8. ARTIKLER OG INTERNETSIDER

- Andersen, Søren Stig: *Miljøskadereglerne: Fra asken til ilden* i *Juristen*, nr. 5, årgang 2020. Side 178-187
- Pagh, Peter: *Miljøskadeloven: Den glemte lov* i *TfM* 2015.71
- Pagh, Peter: *Hvem har ansvaret for affald, når driftsherren af en virksomhed går konkurs* i *TfM* 2019.115
- Kristensen, Robbin Villy og Nykvist, Tobias i *MRF* 2021C.1
- Holst-Christensen, Nina og Karhula Lauridsen, Christian i *U* 1996B.257
- <https://politiken.dk/danmark/art9874901/Kommuner-kr%C3%A6ver-milj%C3%B8loven-%C3%A6ndret-efter-Nordic-Waste-sagen>, senest tilgået d. 20 juni 2024.
- *Miljøansvarsdirektivet kan implementeres mere enkelt, af Pagh, fra 2008*
- <https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/professor-emerita-om-nordic-waste-miljoedirektiv-tillader-det-saa-nu-boer-christiansborg-stramme-reglerne-for-operatoerer>, senest tilgået 21. juli 2024

# 12. BILAG\*

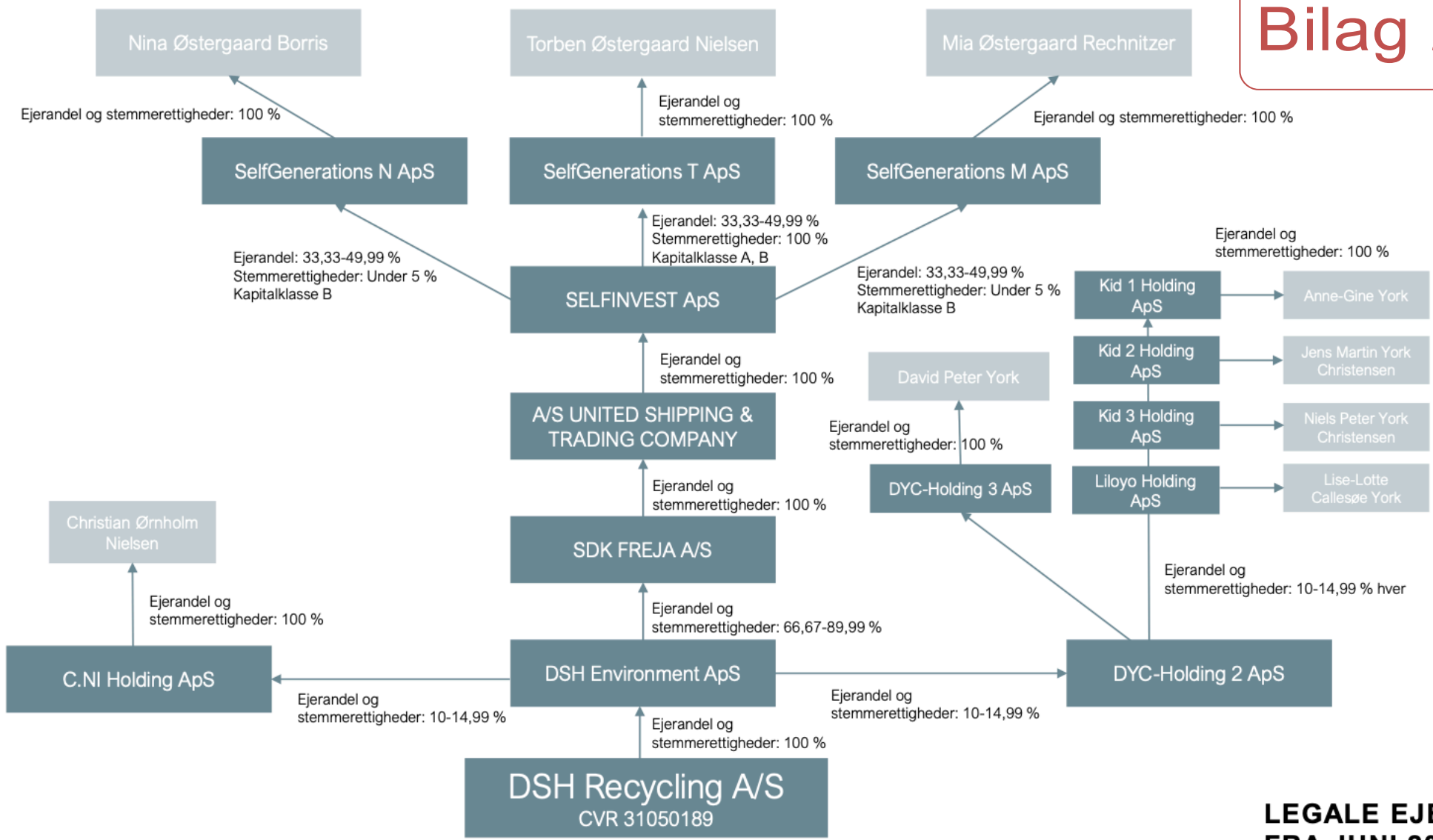
*\* Ved denne opgaves publikation på Miljøretlig Forskningsportal er alene medtaget de allermest centrale bilag – navnlig bilagene 1, 2, 7 og 8. Opgavens øvrige bilag kan rekvireres efter aftale med forfatterne. Henvendelse herom bedes sendt pr. e-mail til [OJT@horten.dk](mailto:OJT@horten.dk) hhv. [sofspetersen@gmail.com](mailto:sofspetersen@gmail.com)*

# Bilag 1



**LEGALE EJERE  
FRA JUNI 2023**

# Bilag 2



**LEGALE EJERE  
FRA JUNI 2023**

# Bilag 7



Miljøministeriet  
Miljøstyrelsen

Nordic Waste A/S  
Gammel Århusvej 110  
8940 Randers SV

Virksomheder  
J.nr. 2023-122299  
Ref. RUTOJ/HEFPE  
Den 21. januar 2024

Sendt digitalt til CVR nr. 39560186  
og email: [info@nordicwaste.dk](mailto:info@nordicwaste.dk) og  
[eni@nordicwaste.dk](mailto:eni@nordicwaste.dk)  
samt i kopi til Lotte Eskesen, Gorrissen  
Federspiel, [le@gorrissenfederspiel.com](mailto:le@gorrissenfederspiel.com)

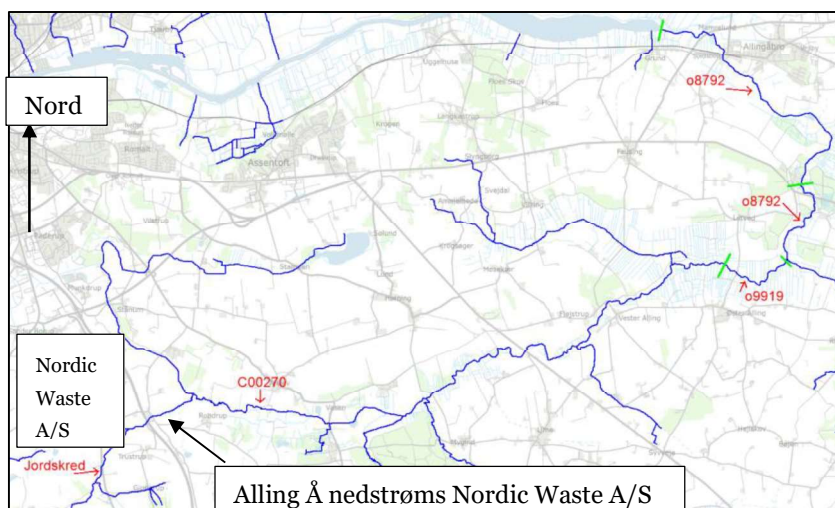
## **Påbud om, at Nordic Waste A/S skal træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger i forbindelse med den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å**

Som varslet den 16. januar 2024 meddeler Miljøstyrelsen hermed Nordic Waste A/S, Gl. Århusvej 110, 8940 Randers SV påbud efter miljøskadelovens § 22, stk. 1, om at træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger i forbindelse med den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å.

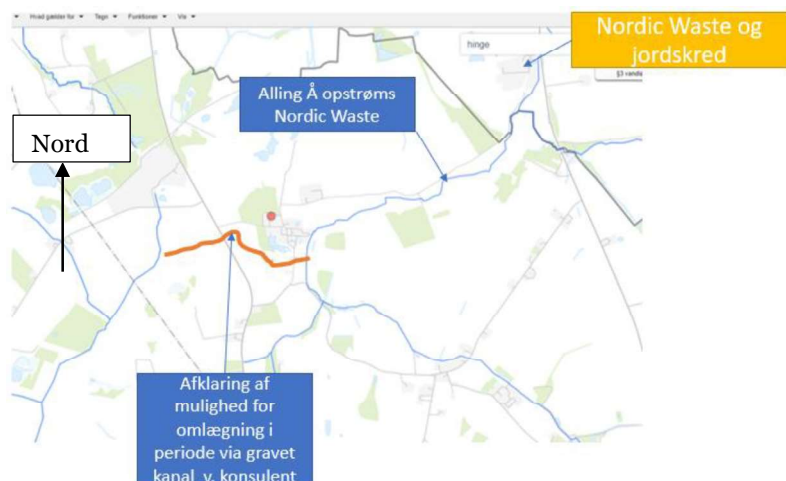
Nordic Waste A/S skal herunder videreføre de forebyggende indsatser, som Randers Kommune hidtil har udført, og som er nødvendige for at forebygge den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å.

Disse indsatser har til formål at forhindre, at forureningen, bestående af bl.a. forurenede jord, forurenede overfladevand og basisk fillermateriale fra Nordic Waste A/S' virksomhed, som kommer fra Nordic Waste A/S' virksomheds lokalitet og nu er nået ned til og i Alling Å, medfører en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å.

Alling Å og dens forløb i området op- og nedstrøms Nordic Waste A/S' beliggenhed er illustreret i de følgende 2 kort.



Figur 1 Alling Å nedstrøms (efter) jordskred ved/fra Nordic Waste A/S, se også bilag 1



Figur 2 Alling Å opstrøms (før) jordskred ved/fra Nordic Waste A/S, se også bilag 1 og 6

**Alle dele af påbuddets indhold skal iværksættes straks og senest den 22. januar 2024, kl. 16.00, jf. miljøskadelovens § 40, 2. pkt.**

Hvis Nordic Waste A/S ikke efterkommer dette påbud, kan Miljøstyrelsen udføre selvhjælpshandlinger for Nordic Waste A/S' regning, jf. miljøskadelovens § 33, stk. 2.

Hvis påbuddet kun delvist efterkommes, eller hvis Nordic Waste A/S efterfølgende helt eller delvist ophører med at efterkomme påbuddet, kan Miljøstyrelsen udføre selvhjælpshandlinger i nødvendigt omfang for Nordic Waste A/S' regning, jf. miljøskadelovens § 33, stk. 2.

Miljøstyrelsen har i medfør af miljøskadelovens § 51, 2. pkt., bestemt, at en klage over dette påbud ikke tillægges opsættende virkning.

### **Påbuddet**

Nordic Waste A/S påbydes:

Ved forebyggende foranstaltninger at forebygge yderligere udvikling af den overhængende fare for miljøskade og at reducere den påvirkning af omgivelserne som har ført til, at der er opstået overhængende fare for miljøskade på Alling Å. De forebyggende foranstaltninger har primært til formål at forhindre, at forureningen, bestående af bl.a. forurenede jord, forurenede overfladevand og basisk filler materiale fra Nordic Waste A/S når Alling Å's vand og dermed forårsager en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å.

De påbudte foranstaltninger skal udføres, uanset om Nordic Waste A/S har rådighed over den eller de ejendomme, som er berørt af den overhængende fare for miljøskade, jf. miljøskadelovens § 25.

De påbudte foranstaltninger fritager ikke Nordic Waste A/S fra at indhente de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning.

Miljøstyrelsen har samtidig hermed meddelt tålepåbud efter miljøskadelovens § 25, stk. 2, til de personer eller virksomheder, der har rådighed over de ejendomme, der forventes at blive berørt ved udførelsen af de påbudte foranstaltninger.

En liste over de berørte ejendomme, jf. ovenfor, vedlægges som bilag 10.

### **Konkrete påbudte foranstaltninger:**

- a) Nordic Waste A/S skal sikre, at forureningen fra den jord og det filler materiale, som stadig skrider fra Nordic Waste A/S og hen mod Alling Å, holdes væk fra Alling Å opstrøms og nedstrøms jordmassen. Nordic Waste A/S skal derfor:
  - i) Sikre, at vand fra Alling Å opstrøms jordmassen rørlægges og omledes uden om jordskredet til Alling Å nedstrøms (se pkt. d)), så det ikke kommer i kontakt med jord og materialer eller forurening eller overfladevand fra Nordic Waste A/S. Hvis denne rørlægning og omledning ikke viser sig fuldt tilstrækkelig, skal virksomheden midlertidigt omlægge Alling Å opstrøms i nødvendigt omfang via Vissing Bæk og Lilleå til Gudenåen, jf. kommunens plan E, s. 25, se bilag 6, under forudsætning af, at de nødvendige tilladelser efter bl.a. vandløbsloven kan opnås. Dette vil omfatte udgravning af en ny kanal fra Alling Å til Vissing Bæk, samt nødvendig uddybning af Vissing Bæk. Sådanne foranstaltninger vil bl.a. indebære aktiviteter med omfattende gravearbejde, vandopstemning og udlægning af køreplader mv. på de berørte matrikler. En sådan løsning vil i givet fald skulle indarbejdes i Nordic Waste A/S' handleplan, jf. punkt h).
  - ii) I nødvendigt omfang opdæmme og derved aflaste vandtilførslen til området umiddelbart syd for jordskredet fra Nordic Waste A/S, hvor



- der pt. er etableret et vådområde til forsinkelse og opsamling af å-vandet,
- iii) Sikre, at omløst vand fra Alling Å ikke kommer i kontakt med jord og materialer eller forurening eller overfladevand fra Nordic Waste A/S
  - iv) Sikre, at jord og materialer eller forurening eller overfladevand fra Nordic Waste A/S ikke kommer i kontakt med Alling Å nedstrøms fra Nordic Waste A/S' virksomheds placering.
- b) Nordic Waste A/S skal til opfyldelse af pkt. a) flytte og/eller fjerne jord, der stadig befinder sig på Nordic Waste A/S' virksomheds adresse, Gammel Århusvej 110, 8940 Randers SV, eller som stammer derfra, uanset hvor jorden er beliggende, når jorden udgør en risiko for, at foranstaltningerne påbudt i pkt. a) ikke kan gennemføres. Bortskaffelse af jord skal ske efter kommunens anvisning.
- c) Nordic Waste A/S skal endvidere til opfyldelse af pkt. a) sikre, at den af Randers Kommune etablerede fysiske adskillelse mellem rent å-vand og forurenede overfladevand opretholdes og løbende tilpasses. Hensigten hermed er at forebygge, at miljøskade opstår ved, at forurenede overfladevand når frem til Alling Å. I den forbindelse gælder følgende:
- i) Forurenede overfladevand skal bortskaffes efter kommunens anvisning. Der må ikke udledes forurenede overfladevand til Alling Å.
  - ii) Håndtering af forurenede vand fra Nordic Waste A/S (udvasket fra jorden eller overfladevand, som er på eller stammer fra Nordic Waste A/S' område) må ikke give anledning til misfarvning, flydestoffer, olie eller andre forurenende stoffer i Alling Å.
- d) Nordic Waste A/S skal sikre, at vand fra opstrøms del af Alling Å, der ikke omlødes via Vissing Bæk og Lilleå efter pkt. a), nr. i), ledes til Alling Å nedstrøms jordskredet. Nordic Waste A/S skal også sikre, at der vedvarende strømmer eller ledes vand til Alling Å nedstrøms jordskredet. Nordic Waste A/S skal i den forbindelse i nødvendigt omfang etablere spunsdæmning med overløbsbygværk ved E45 og i den forbindelse forlænge pumperørene til den østlige side af spunsdæmningen ved E45 (se bilag 8). Nordic Waste A/S skal også i den forbindelse sikre, at der vedvarende er den fornødne pumpekapacitet til at lede vandet i Alling Å fra opstrøms jordskredet til nedstrøms jordskredet. Hensigten hermed er at fastholde den vandføring i Alling Å, som er nødvendig for at opretholde vandmiljø og arter i åen nedstrøms jordskredet, og dermed forebygge miljøskade. Hvis det gøres på anden måde end ved anvendelse af pumper, skal ændringen ske efter forudgående tilladelse fra Miljøstyrelsen.
- e) Nordic Waste A/S skal dokumentere effekten af indsatserne (biologiske og fysiske parametre). Nordic Waste A/S skal derfor monitorere effekten af indsatserne ved at udføre prøvetagning af relevante biologiske og fysiske parametre opstrøms (reference) og nedstrøms i Alling Å. Prøvetagningen udføres opstrøms på en lokalitet i Alling Å, Nordøst for Tvillinghøje (Miljøstyrelsens st. nr. 21002828) og to lokaliteter nedstrøms i Alling Å

umiddelbart nedstrøms på østsiden af E45 efter og på en station ca. 2 km længere nede i vandløbet efter Miljøstyrelsens anvisninger. Prøvetagningen skal omfatte de biologiske og fysiske forhold i Alling Å. Der skal på begge lokaliteter foretages undersøgelser af smådyr (makroinvertebrater), fisk, vandløbsplanter og benthiske kiselalger, samt af fysiske indeks. Prøvetagningen udføres efter de tekniske anvisninger anvendt i det nationale overvågningsprogram for vand og natur (NOVANA)<sup>1</sup>. Prøvetagningen foretages første gang inden 30 dage fra påbuddets meddelelse og derefter hver 4. uge, indtil Miljøstyrelsen bestemmer andet. Resultat af prøvetagningen skal fremsendes til Miljøstyrelsen senest 30 dage efter prøvetagning.

- f) Nordic Waste A/S skal dokumentere effekten af indsatserne (kemiske parametre). Nordic Waste A/S skal derfor monitorere effekten af indsatserne ved at udføre prøvetagning af relevante kemiske parametre m.m. beskrevet og begrundet i bilag 4: Analyseprogram. Prøvetagning udføres opstrøms (reference) på en lokalitet i Alling Å, Nordøst for Tvillinghøje (Miljøstyrelsens st. nr. 21002828), og på 1-3 lokaliteter nedstrøms i Alling Å efter Miljøstyrelsens anvisninger. Prøvetagningen foretages første gang inden 30 dage fra påbuddets meddelelse og derefter hver 4. uge, indtil Miljøstyrelsen bestemmer andet. Resultat af prøvetagningen skal fremsendes til Miljøstyrelsen senest 30 dage efter prøvetagning.

Hensigten med prøvetagningen og undersøgelserne er at klarlægge virkningerne af den overhængende fare for miljøskade og foranstaltningerne, der er påbudt.

- g) Nordic Waste A/S skal foretage retablering af de påvirkninger, som stammer fra foranstaltninger, der, jf. pkt. a) -f), udføres på ejendomme uden for Nordic Waste A/S' egen virksomheds område.

**h) Handleplan:**

Nordic Waste A/S skal **straks og senest den 22. januar 2024, kl. 16.00** fremsende egen handleplan for udførelsen af de nødvendige forebyggende foranstaltninger, der opfylder alle de følgende betingelser:

- i) Handleplanen skal indeholde oplysninger om, hvordan Nordic Waste A/S vil sikre opfyldelse af alle pligter og indsatser i ovenstående punkter a) til f), evt. med forslag til alternative indsatser, herunder hvordan Nordic Waste A/S vil overtage de forebyggende foranstaltninger, som gennemføres af Randers Kommune, med henblik på at forebygge risikoen for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å.
- ii) Handleplanens indsatser skal være teknisk begrundet.
- iii) Nordic Waste A/S skal løbende og mindst én gang om ugen opdatere handleplanen og straks fremsende den opdaterede plan til Miljøstyrelsen, indtil anden frekvens aftales med Miljøstyrelsen.

---

<sup>1</sup> <https://ecos.au.dk/forskningraadgivning/fagdatacentre/ferskvand>.

Nordic Waste A/S' handleplan skal godkendes af Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsens stillingtagen til, om Nordic Waste A/S' handleplan kan godkendes, vil blive meddelt Nordic Waste A/S senest 2 dage efter planens modtagelse i Miljøstyrelsen.

Indtil der foreligger en godkendt handleplan, eller hvis bestemmelsen om at indsende en handlingsplan ikke overholdes, skal indsatsen ske i overensstemmelse med Miljøstyrelsens anvisninger.

Nordic Waste A/S kan i forbindelse med udarbejdelse af egen handleplan rådføre sig med Miljøstyrelsen samt søge vejledning i den beskrivelse af Randers Kommunes indsatser, som fremgår af bilag 5, 7 og 8 samt 11 (11a og 11 b).

Nordic Waste A/S skal straks orientere Miljøstyrelsen om ændringer, herunder om en forværring eller forøgelse af situationen, som kan medføre behov for, at de nødvendige forebyggende foranstaltninger tilrettes den nye situation. Nordic Waste A/S skal i en sådan situation ikke afvente et nyt påbud fra Miljøstyrelsen, men skal straks træffe ethvert praktisk gennemførligt tiltag eller de nødvendige forebyggende foranstaltninger for at forhindre eller begrænse forværringen/forøgelsen, jf. miljøskadelovens §§ 28-30.

Afvigelse fra ovenstående pkt. a) -g) eller afvigelse fra den godkendte handleplan kræver Miljøstyrelsens forudgående tilladelse. Afvigelser tillades som udgangspunkt kun, hvis udviklingen i situationen nødvendiggør det.

Påbudte foranstaltninger og indsatser skal opretholdes, indtil Miljøstyrelsen vurderer, at der ikke længere foreligger en overhængende fare for en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å, eller indtil andet bestemmes af Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen forventer, at der vil være tale om en periode på mindst 6 måneder.

Miljøstyrelsen bemærker, at dette også er lagt til grund i forhold til afgørelsen om sikkerhedsstillelse på 205 mio. kr., som samtidig med dette påbud sendes til Nordic Waste A/S.

Det er herved taget i betragtning, at nærværende påbud efter miljøskadelovens § 22, stk. 1, angår forebyggende foranstaltninger på baggrund af afgørelsen af den 23. december 2023 fra Randers Kommune om, at der foreligger en overhængende fare for miljøskade på Alling Å.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, baseret på nuværende erfaringer, at der efter ca. 6 måneders forebyggende indsats mv. er stor sandsynlighed for, at vil foreligge en stabiliseret fase, som sammen med eventuelle yderligere oplysninger og erfaringer vil kunne danne grundlag for at udstede yderligere påbud i medfør af f.eks. miljøskadelovens § 22, stk. 2, om afhjælpning og genopretning.

### **Baggrund for påbuddet**

Miljøstyrelsen modtog onsdag den 20. december 2023 et udkast til en afgørelse om overhængende fare for miljøskade fra Randers Kommune. Miljøstyrelsen

modtog udkastet i overensstemmelse med miljøbeskyttelsesloven<sup>2</sup> § 73 h, stk. 1, med henblik på at afgive en bindende udtalelse om, hvorvidt Miljøstyrelsen var enig i vurderingen af, at der foreligger en overhængende fare for en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å, jf. miljøskadelovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, jf. miljøskadeloven § 11, som resultat af jordskredet på Nordic Waste A/S' virksomhed beliggende på Århusvej 110, 8940 Randers SV.

Randers Kommune fremsendte i samme forbindelse det materiale, som kommunen lagde til grund ved sin vurdering af, at der er en overhængende fare for, at en miljøskade vil indtræde i nærmeste fremtid.

I den bindende udtalelse af 23. december 2023 vurderede Miljøstyrelsen, at der foreligger en overhængende fare for, at en miljøskade vil indtræde i den nærmeste fremtid. Den bindende udtalelse vedlægges som bilag 3.

Randers Kommune traf derefter den 23. december 2023 afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 73 f om, at det jordskred, der er forårsaget af Nordic Waste A/S' virksomhed på Gammel Århusvej 110, 8940 Randers, har medført en overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å. Afgørelsen vedlægges som bilag 2.

Sagen om den overhængende fare for en miljøskade i Alling Å behandles efter miljøskadelovens regler. Randers Kommune er fortsat tilsynsmyndighed i øvrigt for virksomheden, Nordic Waste A/S, og myndighed for anden påvirkning forårsaget af jordskredet efter miljøbeskyttelseslovens regler.

Nordic Waste A/S har i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 73 c pligt til at iværksætte de nødvendige forebyggende foranstaltninger, der kan afværge den overhængende fare for en miljøskade, og efter omstændighederne pligt til efter miljøskadelovens § 29, stk. 1, at træffe ethvert praktisk gennemførligt tiltag eller de nødvendige forebyggende foranstaltninger for at forhindre eller begrænse forværringen eller forøgelsen af den overhængende fare for miljøskade.

Randers Kommune, der er tilsynsmyndighed for Nordic Waste A/S, har senest den 19. januar 2024 oplyst over for Miljøstyrelsen, at faren for miljøskade ikke er afværget, at Alling Å er blokeret af jorden ud for Nordic Waste A/S, og at jorden fra Nordic Waste A/S fortsat er i bevægelse.

Randers Kommune har også oplyst, at Nordic Waste A/S uden videre den 19. december 2023 ophørte med at udføre forebyggende foranstaltninger og forlod ejendommen på Gammel Århusvej 110, 8940 Randers SV. Kommunen har derefter som selvhjælpshandlinger i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 70 udført forebyggende foranstaltninger i muligt omfang. Disse har bl.a. indebåret omfattende jordflytninger og vandpumpning mv.

På baggrund af det fremsendte materiale og modtagne oplysninger fra Randers Kommune har Miljøstyrelsen vurderet, at der fortsat er en overhængende fare for en miljøskade. Miljøstyrelsen har også vurderet, at jordskredet er resultatet af

---

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 om miljøbeskyttelse.

Nordic Waste A/S' virksomhedsdrift på stedet, og at det er en begivenhed, der er observeret ved gentagne lejligheder forud for det aktuelle jordskred som startede omkring december 2023.

Kommunen har fremsendt materiale, der beskriver en faseopdelt indsats for at afværge den overhængende fare for miljøskade. Kommunens materiale fremgår af bilag 5, 7 og 8 samt af oplysninger, der fremgår af telefonnotater i bilag 11 (11 a og 11 b). Kommunen har også fremsendt Randers Kommunes byrådsorientering: Status på indsatsen ved Nordic Waste 26.12.23 (bilag 6).

Miljøstyrelsen har vurderet, om det er nødvendigt i medfør af miljøskadelovens § 20 at påbyde Nordic Waste A/S at foretage undersøgelser med henblik på yderligere at oplyse grundlaget for en vurdering af, hvordan den overhængende fare for miljøskade forebygges eller afværges. Miljøstyrelsen har ikke fundet dette påkrævet.

Randers Kommune har, siden kommunens indsatser startede, foretaget besigtigelser, opmålinger, og analyser af jordskredet og dets konsekvenser.

Disse oplysninger har kommunen delt med Miljøstyrelsen, som det fremgår af bilag 1, 2 og 4-9. Miljøstyrelsen har endvidere på den baggrund foretaget gennemgang af oplysningerne og vurderet disse, som det fremgår af den bindende udtalelse af 23. december 2023 (bilag 3), ligesom Miljøstyrelsen har rådført sig med egne teknikere og specialister samt konsulteret DMI og GEUS<sup>3</sup>.

Miljøstyrelsen har vurderet, at disse af Randers Kommune og Miljøstyrelsen foretagne undersøgelser og vurderinger, i forbindelse med de hidtil udførte indsatser, og når der henses til, at situationen på stedet løbende udvikler sig, i tilstrækkelig grad danner grundlag for dette påbuds bestemmelser.

Miljøstyrelsen følger fortsat og løbende situationen og indhenter løbende nye oplysninger for at sikre, at det er de rette og nødvendige forebyggende foranstaltninger, der gennemføres for at forebygge og afværge miljøskaden.

### **Høring**

Ud over Nordic Waste A/S har de personer eller virksomheder, der råder over de ejendomme, som kan blive berørt af dette påbud, og som derfor modtager tålepåbud, samt Randers og Favrskov Kommuner haft lejlighed til at udtale sig om dette påbud.

I det følgende gengives indholdet i de høringssvar, som Miljøstyrelsen har modtaget, samt styrelsens bemærkninger hertil. Randers Kommune har ikke afgivet høringssvar.

**Favrskov Kommune** har afgivet dette høringssvar:

---

<sup>3</sup> DMI er Danmarks Meteorologiske Institut og GEUS er De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

”Det fremgår af Miljøstyrelsens udkast til påbud til Nordic Waste A/S, at vand fra Alling Å opstrøms Nordic Waste i "nødvendigt omfang omledes via Vissing Bæk og Lilleå til Gudenåen".”

På den baggrund udtrykker Favrskov Kommune en bekymring for den mulige omlægning af et nyt større opland til Vissing Bæk mht. de konsekvenser, det kan have for afvanding og miljøforhold lokalt i Vissing Bæk såvel som Lilleå. Kommunen forventer, at Miljøstyrelsen vil sikre, at konsekvenserne ved omlægningen og den øgede belastning af Vissing Bæk og Lilleå vil blive undersøgt og vurderet. Kommunen peger på såvel afvandingsmæssige som miljømæssige konsekvenser for Vissing Bæk og Lilleå, de påvirkede arealer og ejendomme samt eventuelle erstatningsspørgsmål. Kommunen gør opmærksom på, at det er nødvendigt at sikre den nødvendige økonomi til tiltag og til erstatning, herunder også til det tidsforbrug, Favrskov Kommune har på sagen. Kommunen tager forbehold for, at andre relevante bemærkninger kan fremkomme på et senere tidspunkt. Favrskov Kommune forventer, at Miljøstyrelsen holder kommunen løbende orienteret om sagen i det omfang der tages sagsbehandlingsskridt, der har betydning for Favrskov Kommune og lodsejere bosat i kommunen.”

Miljøstyrelsen har svaret følgende til Favrskov Kommune:

Miljøstyrelsen er enig i, at en midlertidig omlægning i nødvendigt omfang af vand i Alling Å via Vissing Bæk og Lilleå til Gudenåen vil have konsekvenser, som skal belyses på forhånd. Det vil skulle ske i en proces efter vandløbslovens regler. Miljøstyrelsen har samtidig tydeliggjort i det endelige påbud til Nordic Waste A/S, at påbuddet ikke fritager virksomheden fra at indhente de nødvendige tilladelser efter anden lovgivning.

Miljøstyrelsen vil orientere Favrskov Kommune om sagsbehandlingsskridt af betydning for kommunen og lodsejere bosat i kommunen.

**Niels Riis** har ved sin advokat bemærket, at der kan påregnes konsekvenser for de berørte ejendomme. Det bør derfor indgå i påbuddet, at det også omfatter håndtering af konsekvenser, der afledes af de påbudte foranstaltninger. Thomas Schmidt Riis har tilsluttet sig Niels Riis' høringsvar.

Miljøstyrelsen bemærker hertil, at det af påbuddets pkt. g) i overensstemmelse med miljøskadelovens § 25, stk. 1, 2. pkt., fremgår, at Nordic Waste A/S skal foretage retablering af de påvirkninger, som stammer fra foranstaltninger, der, jf. pkt. a) -f), udføres på ejendomme uden for Nordic Waste A/S' egen virksomheds område. Miljøstyrelsen bemærker også, at det fremgår af miljøskadelovens § 25, stk. 3, at skader, der måtte opstå på de berørte ejendomme skal erstattes. Hvis der ikke kan opnås enighed om erstatningsfastsættelsen med den ansvarlige, som i denne sag er Nordic Waste A/S, eller Nordic Waste A/S ikke kan dække erstatningskravet, skal miljøministeren betale erstatningen.

**Løjstrup Dambrug A/S** har i forhold til afværgeforanstaltningerne i påbuddet til Nordic Waste A/S bemærket, at dambruget indtager overfladevand til ørredopdræt, og at vandkvaliteten er afgørende. Løjstrup Dambrug A/S er bekymret for, om Lilleåen tilføres forurenede vand, og i den forbindelse også bekymret for vandmiljøet omkring dambruget.

Miljøstyrelsen bemærker hertil, at foranstaltningerne i påbuddet til Nordic Waste A/S, hvorefter der i nødvendigt omfang skal ske omledning til Gudenåen via bl.a. Lilleåen, alene angår det vand, der håndteres opstrøms jordskredet ved Nordic Waste A/S. Henset til vandets strømningsretning forventer Miljøstyrelsen ikke, at vand, der kan være påvirket af forureningen omkring jordskredet ved Nordic Waste A/S, vil indgå i det å-vand, der omledes sydfra til Gudenåen, før det når jordskredet.

Miljøstyrelsen har endvidere bestemt, at Nordic Waste A/S løbende skal tage prøver for at klarlægge virkningerne af den overhængende fare for miljøskade og foranstaltningerne, der er påbudt (pkt. e) og f)).

**Nordic Waste A/S** har indsendt hørings svar den 17. januar 2024 og navnlig gjort gældende:

- 1) at partshøringen har været utilstrækkelig og henvist til, at høringsfristen var på 24 timer. Nordic Waste A/S har også gjort gældende, at sagens behandling skulle være udsat i medfør af forvaltningslovens § 9 b, stk. 1, da der endnu ikke var givet aktindsigt, selv om der var anmodet om det den 5. januar 2024.
- 2) at påbuddet udstedes på utilstrækkeligt oplyst geoteknisk grundlag, at afgørelsen skulle have afventet en tilbundsgående teknisk årsagsanalyse, der kunne blive iværksat når jordskredet var i ro, og at der ikke foreligger viden om, hvorvidt jordskredet er udtryk for en naturbegivenhed omfattet af miljøskadelovens § 4, stk. 1, nr. 4. Nordic Waste har i den forbindelse henvist til, at der i jordskredets brudlinje også er ler.
- 3) at jordopfyldningen ved Ølst sker med afsæt i en tidligere gravetilladelse, at den sker i overensstemmelse med gældende miljøgodkendelse, og at Nordic Waste A/S har holdt sig inden for godkendelsens rammer.
- 4) at påbuddets sagsfremstilling ikke er fyldestgørende, og at virksomheden gjorde alt, hvad den kunne, men var forhindret i at opfylde sin handlepligt, da der ikke var hjemmel til at foretage indgreb uden for egen grund.
- 5) At fristen for efterkommelse er i strid med proportionalitetsprincippet. Nordic Waste A/S har herom bl.a. gjort gældende, at virksomheden ikke kan nå at engagere rådgivere mv. eller fremkomme med en handleplan, og at virksomheden ikke har kendskab til omlægelse af vandløb. Nordic Waste A/S har også gjort gældende, at påbuddet har omfattende og indgribende betydning for virksomheden og står i misforhold til den nuværende sagsoplysning.

Miljøstyrelsen bemærker følgende til Nordic Waste A/S' indsigelser:

- 1) Miljøstyrelsen har ved mail af 17. januar 2024 forlænget fristen for Nordic Waste A/S til at komme med yderligere bemærkninger til den 18. januar 2024 og har bestemt, at påbuddet først skal efterkommes, når det er meddelt og **senest den 22. januar 2024, kl. 16.00**. I forhold til bemærkningen om, at der ikke har været lejlighed til at få kendskab til materialet forud for høringen, henholder Miljøstyrelsen sig til sine tidligere bemærkninger vedr. forvaltningslovens § 9 b, stk. 2. Det bemærkes, at Nordic Waste A/S blev givet aktindsigt den 17. januar 2024, kl. 16.00.

2) Der henvises til bemærkningerne ovenfor om, hvilke oplysninger Miljøstyrelsen har lagt til grund, samt til begrundelsen nedenfor. Miljøstyrelsen bemærker, at Miljøstyrelsen ikke vurderer, at det er muligt tidsmæssigt at iværksætte yderligere undersøgelser, som foreslået af Nordic Waste A/S, sagens hastende karakter og udvikling taget i betragtning. En tilbundsgående teknisk årsagsanalyse mv., der i øvrigt skal afvente, at jordskredet er faldet til ro, vil være ganske uoverensstemmende med formålet med påbuddet, med den akutte situation på stedet og med lovens formål om at afværge den overhængende fare for miljøskade. Efter det senest oplyste fra Randers Kommune vil det formentlig vare flere år, før jordskredet er faldet til ro. Nordic Waste A/S omtaler i den forbindelse på baggrund af en COWI-rapport, at skredfronten også består af ler, og gør gældende, at det ikke er tilstrækkeligt oplyst, om det er et lerskred, der er årsag til den overhængende fare for miljøskade, eller om det skyldes virksomhedens drift. Idet Miljøstyrelsen fortsat henholder sig til det anførte derom i påbudsudkastet, tilføjes det, at GEUS på baggrund af offentligt tilgængelige luftfotos mv. i et foreløbigt notat<sup>4</sup> (vedlægges som bilag 12) til Miljøstyrelsen har konkluderet, at det er deponeringen af jord, som er den primære årsag til jordskredet, og at jordskredet sandsynligvis ikke kan betegnes som en "naturbegivenhed af usædvanlig, uundgåelig (og uafværgelig) karakter. Miljøstyrelsen har ikke fundet anledning til at foretage fornyet partshøring over oplysningerne i bilag 12, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1 og nr. 3. GEUS har også konkluderet følgende:

- At jordskredaktiviteten indtil i hvert fald foråret 2023 udelukkende skete i området for den deponerede jord, uden at der var samtidig øget skredaktivitet i det omkringliggende terræn.

- At deponeringen af jord i sig selv og dets fortsatte udbygning - sammen med lergravens fysiske egenskaber og morfologi - er hovedårsag til skredaktiviteten, fordi jorden er deponeret på en impermeabel hældende lerflade og

- At jordskredsaktiviteten i den deponerede jord begyndte i 2021 og var meget fremskreden allerede i foråret 2023. Jordskredet udviklede sig også i tørre år (2021 og 2022), hvilket indikerer, at det ikke er betinget af ekstremnedbør. Det våde år i 2023 har dog højst sandsynligt accelereret bevægelsen.

På den baggrund fastholder Miljøstyrelsen vurderingen, som også fremgår af afgørelsen om miljøskade, at der er den fornødne årsagssammenhæng mellem virksomhedens drift og den overhængende fare for miljøskade på vandmiljø og arter i Alling Å.

Miljøstyrelsen har i øvrigt ikke kendskab til sammenlignelige jordskred i andre EU-lande, som er behandlet som miljøskader efter regler, som de enkelte lande har fastsat ved implementering af miljøansvarsdirektivet.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Udkast til Notat fra GEUS om jordskredsaktivitet ved Nordic Waste modtaget i Miljøstyrelsen den 19. januar 2024.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.



- 3) I forhold til Nordic Waste A/S' bemærkninger om, at der var tale om pligt til jordopfyldning, og at virksomheden blev drevet i overensstemmelse med gyldig tilladelse, bemærkes, at der ikke hermed efter Miljøstyrelsens opfattelse er rejst tvivl om, at der er den fornødne årsagssammenhæng mellem Nordic Waste A/S' drift og den overhængende fare for miljøskade, jf. ovenfor. Miljøstyrelsen bemærker endvidere, at der i denne sag påhviler Nordic Waste A/S et objektive ansvar for at forebygge den overhængende fare for miljøskade, og at det derfor er uden betydning i forhold til det objektive ansvar, om virksomheden blev drevet i overensstemmelse med vilkår og tilladelser.
- 4) Nordic Waste A/S har i høringssvaret gjort gældende, at sagsoplysningen ikke er fyldestgørende og anført, at Nordic Waste A/S var forhindret i at opfylde sin handlepligt, da der ikke var hjemmel til at foretage indgreb uden for egen grund. Heroverfor fastholder Miljøstyrelsen fremstillingen og henviser til det ovenfor under pkt. 2) anførte. Uanset at Nordic Waste A/S ikke kunne påbydes at foretage afværgeforanstaltninger uden for egen grund, har virksomheden ikke siden den 19. december 2023 foretaget nogen afværgeforanstaltninger, heller ikke på egen grund. Nordic Waste A/S har efter det oplyste heller ikke forsøgt at få adgang til at udføre afværgeforanstaltninger uden for egen grund fx på baggrund af aftale med relevante grundejere.
- 5) Miljøstyrelsen har vurderet, at Nordic Waste A/S har tilstrækkelig lejlighed til at planlægge og tilrettelægge sin indsats praktisk og økonomisk. Som anført i begrundelsen nedenfor er der lagt særlig vægt på, at de påbudte foranstaltninger skønnes at være proportionale i forhold til den aktuelle og akutte overhængende fare for en miljøskade, som Nordic Waste A/S' drift på stedet har medført. At Nordic Waste har tilrettelagt sin økonomi sådan, at der efter Nordic Waste A/S' egen tilkendegivelse ikke er soliditet til at imødegå de følger, som virksomhedens drift nu har vist sig at have, kan efter Miljøstyrelsens opfattelse ikke få den virkning, at påbuddet må anses for uproportionalt. Det bemærkes at Nordic Waste A/S skal fremsende deres egen handleplan jf. pkt. h).

Blandt andet på baggrund af Nordic Waste A/S' indsigelser mod den korte høringsfrist blev der den 17. januar 2024 meddelt virksomheden en yderligere høringsfrist, der udløb den 18. januar 2024 kl. 16.00.

Den 18. januar 2024 modtog Miljøstyrelsen et supplerende høringssvar. Nordic Waste A/S har heri fastholdt sine bemærkninger. Nordic Waste A/S meddelte også, at virksomheden ikke er i stand til at stille den krævede garanti og hverken har finansiell eller organisatorisk mulighed for at overtage eller forestå de omfattende afværgeforanstaltninger.

Siden udkastet til dette påbud blev sendt i høring, har Nordic Waste A/S indgivet konkursbegæring. Der er ikke afsagt konkursdekret.

Uanset om der måtte blive afsagt dekret om konkurs, kan Miljøstyrelsen udføre selvhjælpshandlinger for Nordic Waste A/S' regning, jf. miljøskadelovens § 33, stk. 2, hvis Nordic Waste A/S (eller Nordic Waste A/S under konkurs) ikke efterkommer dette påbud.

Hvis der måtte indtræffe en situation, hvor der ikke kan stilles sikkerhed, skal sagen behandles efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven.

### **Begrundelsen for påbuddet**

Randers Kommune har den 23. december 2023 truffet afgørelse om, at der er en overhængende fare for en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å. Randers kommunes afgørelse henviser til Miljøstyrelsens bindende udtalelse (bilag 3), hvor den overhængende fare for miljøskade nærmere er beskrevet.

Randers Kommune gennemfører forebyggende foranstaltninger for at afværge faren for en miljøskade. Kommunen har dags dato oplyst, at den overhængende fare for miljøskade på Alling Å endnu ikke er afværget med de hidtil udførte omfattende foranstaltninger.

Miljøstyrelsen vurderer på den baggrund, at det fortsat og indtil videre er nødvendigt at udføre foranstaltninger, der forebygger faren for miljøskade i mindst samme omfang som det, der hidtil er udført af Randers Kommune, for at afværge den overhængende fare for miljøskade.

Kommunen har oplyst, at Nordic Waste A/S tidligere af egen drift ophørte med at opfylde sine pligter til at udføre bl.a. forebyggende foranstaltninger efter miljøbeskyttelseslovens § 71 eller § 73 c, og da Nordic Waste A/S ikke siden har genoptaget udførelsen af sine pligter, finder Miljøstyrelsen, at det er nødvendigt at meddele påbud til Nordic Waste A/S om at træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger. Påbuddet udstedes med hjemmel i miljøskadelovens § 22, stk. 1, for at forhindre, at situationen udvikler sig til en miljøskade.

Miljøstyrelsens bestemmelse om, at påbuddet skal efterkommes straks ved påbuddets meddelelse, har baggrund i sagens hastende karakter, jf. § 40, 2. pkt. Der er tale om særlige forhold, der hurtigt udvikler sig, og hvor den overhængende fare for miljøskade på arter og vandmiljø i Alling Å nødvendiggør en hurtig indgriben for at forhindre, at en miljøskade indtræder.

Miljøstyrelsen har afvejet denne hastende karakter over for Nordic Waste A/S' behov for at tilrettelægge sin indsats praktisk og økonomisk. Miljøstyrelsen finder, at Nordic Waste A/S' behov for planlægning er tilgodeset ved, at Nordic Waste A/S har

- kendskab til forholdene ved jordskredets begyndelse og tidligere udvikling (indtil Nordic Waste A/S forlod stedet den 19. december 2023)
- i forbindelse med virksomhedens drift har beskæftiget sig med modtagelse og behandling af ren og lettere forurenede jord og håndteret vand i den forbindelse og
- modtaget underretningsskrivelse den 4. januar 2024 efter miljøskadelovens § 37, stk. 1,

og derved besidder fagligheder og indsigt, som forudsættes anvendt til efterkommelse af påbuddets bestemmelser.

Miljøstyrelsen har på den baggrund vurderet, at Nordic Waste har tilstrækkelig lejlighed til at planlægge og tilrettelægge sin indsats praktisk og økonomisk.

Hensigten med, at Nordic Waste A/S skal indsende egen handleplan, jf. påbuddets pkt. h), er at sikre, at Nordic Waste A/S udfører de påbudte bestemmelser og samtidig give Nordic Waste A/S bedst mulighed for at indrette sig i overensstemmelse med pligten efter miljøskadeloven i forhold til at forebygge den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å. Det vil samtidig give Nordic Waste A/S mulighed for at begrænse sine udgifter.

Særligt for så vidt angår påbuddets bestemmelser om monitorering i form af prøvetagning i pkt. e) og f) bemærkes, at prøvetagning er nødvendig for, at Miljøstyrelsen kan kontrollere, at Nordic Waste A/S efterkommer påbuddets bestemmelser, og at den overhængende fare for miljøskade afværges.

#### *Særligt om proportionalitetsafvejningen*

Miljøstyrelsen har vurderet, at de påbudte foranstaltninger ikke står i misforhold til den overhængende fare for en miljøskade på Alling Å, som fremgår af Randers Kommunes afgørelse derom (se bilag 2).

Miljøstyrelsen har herved også lagt vægt på, at det ikke kan afvises, at Randers Fjord længere nedstrøms kan blive påvirket af jordskredet, men Miljøstyrelsen kan dog ikke vurdere omfanget af den potentielle forurening. Denne vurdering er nærmere beskrevet i Miljøstyrelsens bindende udtalelse af 23. december 2023 (se bilag 3). Randers Fjord er omfattet af Vandområdeplanerne 2021-2027 (VP3), ligesom dele af området er udpeget som Natura 2000-område.

Det fremgår af præambelen til miljøansvarsdirektivet<sup>6</sup>, at målet for dette direktiv er at skabe en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, der er forbundet med rimelige omkostninger for samfundet. Det fremgår også, at lokale forhold bør tages i betragtning, når der træffes beslutning om, hvordan miljøskader kan afhjælpes.

Af præambelen fremgår videre,<sup>7</sup> at det er nødvendigt at sikre, at der er adgang til effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler, samtidig med at det sikres, at de pågældende operatørers og andre berørte parter retmæssige interesser tilgodeses på passende måde. De kompetente myndigheder bør forestå specifikke opgaver, der kræver passende administrative skønsbeføjelser, dvs. pligt til at vurdere skadens omfang og tage stilling til, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes.

Miljøstyrelsen har vurderet proportionaliteten ud fra situationen på lokaliteten og de mulige løsninger, der er oplyst af kommunen over for Miljøstyrelsen, og som fremgår af de påbudte foranstaltninger ovenfor. Det er Miljøstyrelsens vurdering,

---

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF, præambelbetragtning 3.

<sup>7</sup> Præambelbetragtning 24.

at Alling Å er et vandløb med en central betydning for biodiversitet og bevarelse af bl.a. arter i åen og i den natur, som åen gennemløber. Dette er nærmere beskrevet i Miljøstyrelsens bindende udtalelse, der er vedlagt som bilag 3.

De påbudte foranstaltninger vurderes at være tilstrækkelige til at forebygge den overhængende fare for miljøskade. På den baggrund vurderer Miljøstyrelsen, at de nu påbudte nødvendige foranstaltninger er proportionale med den risiko, der foreligger for tab af den natur, der søges beskyttet mod en miljøskade.

Miljøstyrelsen har også lagt vægt på, at det i direktivet og miljøskadeloven er et bærende princip, at når faren eller skaden er forvoldt af en erhvervsdrivende, skal denne bære de nødvendige omkostninger ved forebyggelse mv.

Miljøstyrelsen har samtidig hermed truffet afgørelse om, at Nordic Waste A/S skal stille sikkerhed på 205 mio. kr. i medfør af miljøskadelovens § 19. Nordic Waste A/S modtager særskilt afgørelse derom.

#### **Afgørelse vedr. opsættende virkning**

Miljøstyrelsen bestemmer, at en eventuel klage over denne afgørelse ikke tillægges opsættende virkning, jf. miljøskadeloven § 51, 2. pkt.

Miljøstyrelsen har herved vurderet, at der foreligger særlige forhold, der begrunder, at en eventuel klage ikke tillægges opsættende virkning, idet der fortsat er en overhængende fare for en meget alvorlig forurening af vandmiljøet og arter i Alling Å, der kan resultere i en miljøskade, idet formålet med miljøskadereglerne er, at den ansvarlige virksomhed handler, samt at den ansvarlige virksomhed bærer omkostningerne. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at nærværende påbud efter miljøskadeloven er nødvendigt for at forebygge, at der indtræder svært reversible skader på vandmiljøet og arter i Alling Å. Hvis iværksættelse af de forebyggende foranstaltninger udsættes, vil jordskredets kontakt med og påvirkning af Alling Å ikke kunne forhindres rettidigt. Det er derfor afgørende, at iværksættelsen af foranstaltningerne ikke udsættes under en eventuel klagesagsbehandling.

Udførelse af de påbudte foranstaltninger bør derfor ikke afvente en eventuel klagesagsbehandling, men bør iværksættes af Nordic Waste A/S uden opsættelse.

#### **Retsgrundlag**

Påbuddet meddeles med hjemmel i miljøskadelovens § 22, stk.1, jf. § 40, 2. pkt.

Afgørelsen om, at en eventuel klage over afgørelsen ikke har opsættende virkning, er truffet med hjemmel i miljøskadelovens § 51, 2. pkt.

Manglende efterkommelse af dette påbuds bestemmelser kan straffes i medfør af miljøskadelovens § 57, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, jf. stk. 5.

#### **Tinglysning**

Dette påbud vil allerede ved varslet blive tinglyst på Nordic Waste A/S' ejendom samt på de ejendomme, der er berørt af den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å, jf. miljøskadelovens § 27, der har følgende ordlyd:

*”§ 27. Miljøministeren lader oplysninger om forvarslede eller meddelte påbud tinglyse på den eller de ejendomme, der er berørt af en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade, for påbudsadressatens regning, jf. dog stk. 3.*

*Stk. 2. Oplysninger om forvarslede eller meddelte påbud efter § 25, stk. 2, tinglyses ikke.*

*Stk. 3. Hvis et påbud, der er forvarslet, ikke meddeles endeligt, afholder miljøministeren tinglysningsudgiften.*

*Stk. 4. Miljøministeren lader oplysninger om forvarslede eller meddelte påbud aflyse, når påbuddet er efterkommet.”*

### **Klage- og søgsmålsvejledning**

Påbuddet kan efter miljøskadelovens § 50 påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Som led i en klage over påbuddet kan også Randers Kommunes afgørelse af 23. december 2023 (bilag 2) om, at der foreligger en overhængende fare for en miljøskade, og Miljøstyrelsens bindende udtalelse af 23. december 2023 (bilag 3) påklages. Klagerne skal indgives i overensstemmelse med miljøskadelovens § 52, jf. miljøbeskyttelseslovens § 73 h, stk. 4, og § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1460 af 7. december 2015 om indhentelse af udtalelse om miljøskade m.v.

Miljøstyrelsens beslutning om, at en eventuel klage ikke har opsættende virkning, jf. miljøskadelovens § 51, 2. pkt., kan ligeledes påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Hvem der er klageberettiget, fremgår af miljøskadelovens § 55, som har følgende ordlyd:

”Miljøministerens afgørelser kan påklages af

- 1) afgørelsens adressat,
- 2) enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald,
- 3) landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål,
- 4) landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser,
- 5) lokale foreninger og organisationer, som har beskyttelse af natur og miljø som hovedformål,
- 6) lokale foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når afgørelsen berører sådanne interesser, og
- 7) berørte myndigheder.

Stk. 2. Lokale afdelinger af landsdækkende foreninger eller organisationer er ikke omfattet af stk. 1, nr. 3 og 4.

Stk. 3. Ved klage efter stk. 1, nr. 3-6, kan klagenævnet kræve, at foreningerne eller organisationerne indsender vedtægter eller på anden måde dokumenterer klageberettigelsen.”

Hvis Nordic Waste A/S ønsker at klage over denne afgørelse, kan du klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Du klager via Klageportalen, som du finder et link til på forsiden af [www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk). Klageportalen ligger på [www.borger.dk](http://www.borger.dk) og [www.virk.dk](http://www.virk.dk). Du logger på [www.borger.dk](http://www.borger.dk) eller [www.virk.dk](http://www.virk.dk), ligesom du plejer, typisk med MitID.

Klagen sendes gennem Klageportalen til Miljøstyrelsen. En klage er indgivet, når den er tilgængelig for Miljøstyrelsen i Klageportalen. Når du klager, skal du betale et gebyr på kr. 900 for private og kr. 1800 for virksomheder og organisationer. Du betaler gebyret med betalingskort i Klageportalen.

Du kan læse mere om gebyrordningen og klage på Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>).

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal som udgangspunkt afvise en klage, der kommer uden om Klageportalen, hvis der ikke er særlige grunde til det. Hvis du ønsker at blive fritaget for at bruge Klageportalen, skal du sende en begrundet anmodning til den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen. Miljøstyrelsen videresender herefter anmodningen til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som træffer afgørelse om, hvorvidt din anmodning kan imødekommes.

Klagefristen er 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt. Når offentlig annoncering finder sted, jf. § 39, stk. 3, regnes klagefristen dog altid fra annonceringens dato. Hvis klagefristen udløber på en lørdag, en helligdag, en grundlovsdag, en juleaftensdag eller en nytårsaftensdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag jf. miljøskadeloven § 52, stk. 3.

#### *Orientering om klage*

Hvis Miljøstyrelsen får besked fra Klageportalen om, at der er indgivet en klage over afgørelsen, orienterer Miljøstyrelsen Nordic Waste A/S herom. Miljøstyrelsen orienterer ligeledes Nordic Waste A/S, hvis Miljøstyrelsen modtager en klage over afgørelsen fra en klager, som efter anmodning til Miljø- og Fødevareklagenævnet er blevet fritaget for at klage via Klageportalen. Herudover orienterer Miljøstyrelsen ikke Nordic Waste A/S.

#### *Søgsmål*

Hvis man ønsker at anlægge et søgsmål om afgørelsen ved domstolene, skal det ske senest 12 måneder efter, at Miljøstyrelsen har offentliggjort afgørelsen, jf. miljøskadelovens § 56. På [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk) findes vejledning om at anlægge en retssag ved domstolene.

Med venlig hilsen

Rune Torfinn Jensen  
chefkonsulent

Bilag:

1. Kort Alling Å opstrøms og nedstrøms jordskred
2. Randers Kommunes afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 73f - Nordic Waste 23.12.2023
3. Miljøstyrelsens bindende udtalelse 23.12.2023
4. Analyseprogram Alling Å med begrundelser
5. Randers Kommune: Lynhøringssvar til Miljøstyrelsens afgørelse om påbud 30.12.2023
6. Randers Kommune: Byrådsorientering Status på indsatsen ved Nordic Waste 26.12.23
7. Randers Kommune: Hvorfor er vi i gang med at redde Alling Å fra jordskredet ved Nordic Waste 30.12.2023
8. Randers Kommunes plan C++ Kortbilag - Omlægning af Alling Å og afværgebassiner for Nordic Waste 30.12.2023
9. Randers Kommunes svar på supplerende spørgsmål til lynhøring 30.12.23
10. Liste over de ejendomme, der forventes at blive berørt af udførelsen af de forebyggende foranstaltninger
11. Bilag 11a og 11b: Miljøstyrelsens telefonnotat for samtale med Randers Kommune hhv. Randers Kommunes ditto.
12. Udkast til notat fra GEUS

Kopi til:

Randers Kommune ([randers.kommune@randers.dk](mailto:randers.kommune@randers.dk))

Favrskov Kommune ([favrskov@favrskov.dk](mailto:favrskov@favrskov.dk))

Region Midtjylland ([kontakt@regionmidtjylland.dk](mailto:kontakt@regionmidtjylland.dk))

Vejdirektoratet ([vd@vd.dk](mailto:vd@vd.dk))

Ejere af de ejendomme, der fremgår af bilag 10

[Sådan håndterer Miljøstyrelsen Virksomheder dine personoplysninger](#)

[Sådan håndterer vi dine personoplysninger](#)

Miljøstyrelsen er underlagt reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og i miljøoplysningsloven, og det er kun oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i disse love, som kan undtages aktindsigt og dermed holdes fortrolige. Denne vurdering vil Miljøstyrelsen foretage i forbindelse med en konkret anmodning om aktindsigt.

# Bilag 8



Miljøministeriet  
Miljøstyrelsen

Randers Kommune  
Laksetorvet  
8900 Randers C

J.nr. 2023-122299  
Ref. Hefpe/Janfl  
Den 31. januar 2024

Sendt som digital post til CVR nr. 29189668

## **Sagen om den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å overdrages til Randers Kommune**

Miljøstyrelsen oplyser hermed Randers Kommune om, at Miljøstyrelsen ikke længere er kompetent myndighed til at håndtere den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å efter miljøskadeloven.

Sagen overdrages til Randers Kommune pr. 1. februar 2024.

Det skyldes, at der ikke kan tilvejebringes sikkerhed efter miljøskadelovens § 19.

Det følger derfor af miljøskadelovens § 21, stk. 2, at det er Randers Kommune, der som tilsynsmyndighed for Nordic Waste A/S, nu under konkurs, er kompetent myndighed til at håndtere sagen.

### **Baggrund**

Randers Kommune traf den 23. december 2023 afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 73 f, stk. 1 om, at der foreligger en overhængende fare for en miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å, og at den ansvarlige virksomhed er Nordic Waste A/S.

Miljøstyrelsen meddelte den 21. januar 2024 påbud til Nordic Waste A/S efter miljøskadelovens § 22, stk. 1 om, at Nordic Waste A/S skal gennemføre de nødvendige forebyggende foranstaltninger i forbindelse med den overhængende fare for miljøskade på vandmiljøet og arter i Alling Å. Randers Kommune modtog kopi af påbuddet.

Miljøstyrelsen traf samtidig afgørelse efter miljøskadelovens § 19 om, at virksomheden Nordic Waste A/S skal stille sikkerhed til opfyldelse af de påbudte forpligtelser.

Afgørelserne skulle efterkommes straks og senest den 22. januar kl. 16.00.

Da virksomheden ikke efterkom påbuddet inden for fristen, overtog Miljøstyrelsen det overordnede ansvar for den operative indsats for at afværge faren for en miljøskade, og udgifterne hertil, jf. miljøskadelovens § 33, stk. 2.

Det fremgår af miljøskadelovens § 21, stk. 2, at hvis det konstateres under sagsbehandlingen, at der ikke kan tilvejebringes sikkerhed efter § 19, behandles



sagen efter reglerne i den lovgivning, som afgørelsen om, at der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for miljøskade, er truffet efter. Kan der kun tilvejebringes sikkerhed for en del af udgifterne, behandles den resterende del af sagen efter disse regler.

Nordic Waste A/S har i et hørings svar af 17. januar 2024 oplyst, at virksomheden har udtaget en miljøansvarsforsikring med en dækningssum på 40 mio. kr. Nordic Waste A/S har i et supplerende hørings svar af 18. januar 2024 oplyst, at virksomheden ikke økonomisk er i stand til at stille en garanti i den krævede størrelsesorden.

Nordic Waste A/S blev den 22. januar 2024 af skifteretten i Randers erklæret konkurs på baggrund af virksomhedens egenbegæring derom.

Konkursboet har den 22. januar 2024 over for Miljøstyrelsen meddelt, at virksomheden ikke er i stand til at stille den krævede sikkerhedsstillelse eller iværksætte de påbudte foranstaltninger i henhold til de meddelte afgørelser og inden for de fastsatte frister. Det er oplyst, at de krav som er anmeldt i boet langt overstiger størrelsen af selskabets forventede egenkapital.

Miljøstyrelsen kender ikke policevilkår eller betingelser for den tegnede miljøansvarsforsikring. Det er derfor ikke afklaret, om den kan udgøre en delvis sikkerhed efter miljøskadeloven. Miljøstyrelsen kan imidlertid konstatere, at Miljøstyrelsen nu har pådraget sig udgifter på over 40 mio. kr., hvilket er det maksimale beløb, forsikringen efter det oplyste, kan dække. Miljøstyrelsen vurderer derfor, at der ikke længere er udsigt til at der kan stilles hel eller delvis sikkerhed for yderligere udgifter afholdt til Miljøstyrelsens sagsbehandling efter miljøskadeloven.

Miljøstyrelsen afslutter derfor sagsbehandlingen efter miljøskadeloven og lader sagen gå tilbage til Randers Kommune i medfør af miljøskadelovens § 21, stk. 2. Miljøstyrelsen tilbagekalder de tålepåbud, der efter loven er meddelt grundejere, i særskilte afgørelser.

Miljøstyrelsen er imidlertid interesseret i et fortsat samarbejde med Randers Kommune for at forebygge, at der opstår en miljøskade. Styrelsen vil derfor foreslå en tæt dialog på strategisk ledelsesniveau fx via fortsat deltagelse i kommunens krisestabsmøder. Miljøstyrelsen vil ligeledes tilbyde kommunen hurtig adgang til vejledning i juridiske og miljømæssige spørgsmål.

Med venlig hilsen

Susie Björch  
Kontorchef

Kopi til:

Favrskov Kommune (CVR nr. 29189714)

Region Midtjylland (CVR nr. 29190925)

Vejdirektoratet (CVR nr. 60729018)  
Ejere af de ejendomme, som fik meddelt tålepåbud den. 21. januar 2024