

MODTAGET

15 JAN. 2009

Advokat
Anne Sophie K. Vilsbøll
Langelinie Allé 35
2100 København Ø

J. nr. 013928-0049

ATT. JACOB BRANDT

UDSKRIFT

af

DOMBOGEN FOR VESTRE LANDSRET

D O M

afsagt den 14. januar 2009 af Vestre Landsrets 9. afdeling
(dommerne Henrik Estrup, Lars Christensen og Lene H. Morten-
sen (kst.)) i ankesag
V.L. B-0762-08

Gunhild Colijn
(advokat Troels Miltoft, Fredericia)
mod
Fredericia Kommune
(advokat Jacob Brandt, København).

Retten i Kolding har den 23. april 2008 afsagt dom i 1. in-
stans (BS 54-4-538/2006).

For landsretten har appellanten, Gunhild Colijn, gentaget
sin påstand om, at indstævnte, Fredericia Kommune, tilplig-
tes at anerkende, at påbuddet af 29. marts 2006 er ugyldigt.

Fredericia Kommune har påstået dommen stadfæstet.

Ifølge et udkast af maj 2008 fra Region Syddanmark om ind-
satsen over for jordforurening i regionen i 2008 er det of-
fentlige oprensningsprojekt vedrørende Købmagergade 41A /
Danmarksgade 44 optaget på venteliste, og projektet ville
ifølge udkastet blive omfattet af indsatsen i 2008, hvis der

bliver mulighed for det. Det fremgår videre af udkastet, at der er tale om en indsats mod forurening af indeklimaet.

Det er under ankesagen oplyst, at det offentlige oprensingsprojektet endnu ikke er gennemført.

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender og procedurer for byretten. Appellanten har således til støtte for sin påstand i første række gjort gældende, at påbuddet er ugyldigt som følge af manglende hjemmel, og i anden række at påbuddet er ugyldigt af formelle grunde.

Landsrettens begrundelse og resultat:

Efter byggelovens § 14 skal bebyggelse, ejendommens ubebyggede arealer og derpå værende indretninger holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare for ejendommens beboere eller andre eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler. Efter byggelovens § 17 påhviler det den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med loven, og kommunalbestyrelsen har efter § 17 hjemmel til at udstede påbud til ejendommens ejer eller bruger. Efter § 18 kan kommunalbestyrelsen, såfremt manglerne frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, kræve, at bebyggelsen og omkringliggende arealer og bebyggelser i nødvendigt omfang afspærres og rømmes.

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til lov om forurennet jord - Folketingstidende 1998-99, tillæg A, side 4303 - at der med indførelsen af lov om forurennet jord var tilset en sammenhængende regulering af jordforurening, der indbefatter alle former for jordforurening, uanset dennes karakter og tilblivelse, og at lovforslaget bygger på Jord-

forureningsudvalgets betænkning af 1. marts 1996.

I den nævnte betænkning er der på side 102 blandt andet anført følgende:

"... Såfremt grundejeren ikke selv har forårsaget eller medvirket til, at en forurening er opstået på ejendommen, forekommer det mest rimeligt, at den nødvendige afhjælpning af indeklimaproblemerne bekostes af miljømyndighederne efter den prioritering, der i øvrigt foretages af den offentlige indsats. Der ses således ikke at være nogen begrundelse for, at afhjælpning af indeklimaproblemer i bestående bygninger skal bekostes af den uskyldige grundejer, mens afhjælpning af andre miljøproblemer på ejendommen i alt væsentligt skal bekostes af miljømyndighederne. Omfanget af indsatsen må som hidtil fastlægges efter drøftelse med bygningsmyndigheden (kommunalbestyrelsen).

Udvalget forudsætter derfor, at jordforureningsloven betragtes som en speciallovgivning på jordforureningsområdet, der finder anvendelse forud for den generelle byggelov. Opmærksomheden henledes dog på, at der ikke foreslås gennemført nogen generel offentlig indsats på arealer, der ikke anvendes til følsom anvendelse (bolig- og institutionsformål m.v.). I disse situationer vil det således være arbejdsmiljø- og byggelovgivning, der finder anvendelse, hvor en indsats i formentlig sjældne tilfælde skønnes nødvendig. Hertil kommer, at den offentlige indsats efter jordforureningsloven skal miljømæssigt prioriteres. Finder bygningsmyndigheden sagen mere hastende, vil byggeloven således fortsat kunne anvendes.

..."

Ovenstående citat, særligt de sidste 2 punktummer, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det med vedtagelsen af lov om forurennet jord har været hensigten at sætte byggelovens regler om påbud ud af kraft i disse tilfælde. Der er i forslaget til lov om forurennet jord henvist til betænkningen generelt, men ikke konkret til de anførte afsnit, og det

fremgår ikke på anden måde af lovens forarbejder, at det efter vedtagelsen af lov om forurenede jord skulle være udelukket at udstede et påbud efter byggeloven, når der konstateres indeklimaproblemer som følge af jordforurening.

Det tiltrædes herefter, at Fredericia Kommune i en situation som den foreliggende - også efter indførelsen af lov om forurenede jord - har været berettiget til at udstede et påbud til Gunhild Colijn efter de anførte bestemmelser i byggeloven.

Det tiltrædes endvidere af de grunde, som byretten har anført, at der heller ikke i øvrigt foreligger sådanne mangler ved påbuddet, at dette kan anses for ugyldigt.

Landsretten har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at de oplysninger, der er beskrevet i kommunens varslingskrivelse af 22. februar 2006, udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for afgivelse af et påbud, ligesom det bemærkes, at det følger af påbuddet, at kommunen vil varetage proportionalitetshensynet og om nødvendigt tage sagen op til fornyet vurdering, såfremt det måtte vise sig umuligt at overholde påbuddet uden anvendelse af ekstraordinært store økonomiske midler.

Landsretten stadfæster derfor byrettens dom.

Gunhild Colijn skal betale sagsomkostninger for landsretten til Fredericia Kommune med i alt 40.000 kr. Beløbet omfatter Fredericia Kommunes udgifter til advokatbistand, herunder udgifter til udarbejdelse af ekstrakt og materialesamling. Landsretten har lagt vægt på sagens værdi, omfang og udfald.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Byrettens dom stadfæstes.

Appellanten, Gunhild Colijn, skal betale sagens omkostninger for landsretten til indstævnte, Fredericia Kommune, med 40.000 kr.

De idømte sagsomkostninger skal betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.

Henrik Estrup

Lars Christensen

Lene H. Mortensen

(kst.)

cfr.

Udskriften udstedes uden betaling.

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Vestre Landsret,

Viborg den 14. januar 2009


Anette Møller
retssekretær



Udskrift af dombogen

DOM

Afsagt den 23. april 2008 i sag nr. BS 54-4-538/2006:

Gunhild Colijn
Højgårdsvej 30, Taulov
7000 Fredericia
mod
Fredericia Kommune
Gothersgade 20
7000 Fredericia

Denne dom indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218a, stk. 2.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen vedrører lovligheden af det påbud, som sagsøgte Fredericia Kommune den 29. marts 2006 meddelte sagsøgte Gunhild Colijn vedrørende indeklimaproblemer Danmarksgade 44, matr. nr. 623, Fredericia bygrunde.

Påbudet er sålydende:

"Med hjemmel i byggelovens § 17 og § 18, jf. § 14, meddeler Fredericia Kommune som byggemyndighed Dem følgende påbud:

De skal gennemføre fysiske tiltag til sikring af indeklimaet i alle boliger i Deres ejendom beliggende Danmarksgade 44 i Fredericia, matr.nr. 623, Fredericia Bygrunde.

Det skal som minimum sikres, at Miljøstyrelsens afdampningskriterium for PCE (tetrachlorethylen), som er 6 mikrogram/m³, overholdes.

Tiltagene skal være gennemført senest 4 måneder efter meddelelsen af påbudet. Dokumentation for at tiltagene har afhjulpet problemet skal sendes senest 6 måneder efter meddelelsen af påbudet. Dokumentationen skal være i form af resultatet af nye autoriserede indeklimamålinger.

Hvis det mod forventning viser sig umuligt at overholde kravet uden anvendelse af ekstraordinært store økonomiske midler, skal der sendes en økonomisk-teknisk redegørelse til kommunen, som herefter, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, vil tage sagen op til fornyet vurdering. Herunder om der fortsat vil kunne være boliger i ejendommen."

Kommunen var blevet opmærksom på problemet på grunden efter en underretning af 15. september 2005 fra det daværende Vejle Amt, som havde undersøgt indeklimaproblemer på Købmagergade 41A, der også ejes af sagsøgeren. Grunden på ejendommen Købmagergade 41A er forurenet med chlo-

rerende opløsningsmidler fra et tidligere renseri. Grundlaget for konstateringen var en rapport fra Hedeselskabet. Forureningen påvirkede også boliger på 1. og 2. sal i Danmarksgade 44, hvorfor amtet underrettede kommunen efter jordforureningslovens § 66.

Kommunen havde forud for påbudet varslet det over for sagsøgeren og i forbindelse hermed vedlagt en redegørelse af 3. januar 2006 fra embedslæge Henrik H. Hansen, der i lejlighederne på 1. og 2. sal havde fundet et uacceptabelt indeklima, idet der var påvist en væsentlig overskridelse af luftkvalitetskriteriet for tetrachlorethylen (PCE). Dog var overskridelserne under 10 gange luftkvalitetskriteriet. Embedslægen foreslog et bedre beslutningsgrundlag til fastlæggelse af forureningens oprindelse og spredning i ejendommen inden det besluttedes, hvorledes indeklimaproblemet løstes mest hensigtsmæssigt.

Fristen for opfyldelse af påbudet udsattes, også fordi der blev foretaget yderligere undersøgelser, herunder på foranledning af Region Syddanmark.

I brev af 19. november 2007 fremkom en samlet vurdering af forureningen på Købmagergade 41A og Danmarksgade 44, fra Region Syddanmark til sagsøgeren, således at kortlægningen af jordforureningen udvidedes til at omfatte en del af Danmarksgade 44. Det vurderedes, at forureningen stammede fra driften af et renseri i perioden fra 1962 til 1974. Regionen ville foretage undersøgelser på et senere tidspunkt, uden at det endnu var besluttet, hvornår disse undersøgelser ville finde sted.

Grundlaget for regionens vurdering var en rapport fra Niras af 30. juni 2007. I rapportens konklusion anføres bl.a.:

"...
Forureningen i indeklimaet i ejendommen, herunder i lejlighederne på 1. sal og 2. sal, vurderes at skyldes spredning af forurenede luft fra det tidligere renseri. I kistelageret sker der sandsynligvis en betydelig forureningsspredning fra den underliggende forurening gennem utætte gulve og rørføringer i indeklimaet. Tilsvarende tilføres sandsynligvis en væsentlig forurening til indeklimaet via rørføringer i baghuset på Danmarksgade 44, herunder fra afløbet i bruseren. I de øvrige bygninger i Danmarksgade 44 er poredluftniveauerne generelt væsentligt lavere end ved kistelageret, og det vurderes, at den væsentligste forurening i disse lokaler skyldes en spredning fra den forurenede luft i baghuset, og i mindre omfang en spredning fra en underliggende forurening, herunder transport i hultmure.
..."

Der fremsættes en række anbefalinger ad tiltag til at reducere forureningsspredningen væsentligt, og derefter anføres.

"...
Ovennævnte tiltag vil reducere forureningsspredningen væsentligt. Der er dog tale om en særdeles kraftig forurening under det tidligere renseri (kistelageret) med en sandsynlig tilstedeværelse af fri fase forurening. Effekten af ovennævnte tiltag kan ikke fastlægges på forhånd, og det er muligt, at forureningens niveauer ikke reduceres til under Miljøstyrelsens afdampningskriterium. Det anbefales derfor, at effekten af tiltagene eftervises ved et monitoringsprogram for indeklimaet med en varighed af minimum 2 år.
..."

Sagsøgerens påstand er, at sagsøgte tilpligtes at anerkende, at sagsøgte påbud af 29. marts 2006 over for sagsøger er ugyldigt, subsidiært at sagsøgte tilpligtes at anerkende, at sagsøgte påbud af 29. marts 2006 over for sagsøger er ugyldigt, og at sagen derfor skal hjemvises til fornyet behandling.

Sagsøgte påstand er frifindelse.

Forklaringer

Vidnet, kontorchef og tidligere embedslæge H. L. Hansen har forklaret, at han nu er ansat under Sundhedsstyrelsen som leder af den regionaliserede embedslægeinstitution. Det fremgår af sundhedsloven, at embedslægen blandt andet også rådgiver kommuner og regionale myndigheder. PCE er i den internationale klassifikation karakteriseret som et muligt kræftfremkaldende stof hos mennesker. Der er en skala fra 4-1, og PCE er klassificeret under 2A. I større mængder er det skadeligt for nervesystemet på lige fod med andre opløsningsmidler. Derfor bør det ikke være i indeklimaet. Miljøstyrelsens luftkvalitetskriterie siger, at der må være op til 6 mikrogram pr. kubikmeter. Det er den maksimale mængde i boliger og også i arbejdsmiljø, dog undtaget de virksomheder, der anvender PCE direkte i produktionen. Da tillades højere mængder. Udregningerne baseres normalt på måling over en 14 dages periode, målinger lavet under nogle standardforhold. Hvis for eksempel vinduer er åbne, vil det give et lavere indhold pr. kubikmeter, og et højere, hvis man for eksempel netop har ophængt noget renserirensset tøj i rummet. Der er tale om nogle nærmere beskrevne standardundersøgelsesmetoder. Hvis man efterfølgende foretager målinger, kan målingerne vise henholdsvis højere eller lavere mængder pr. kubikmeter, men der er tale om en rimelig pålidelig måling. Kriterierne er jævnlige under udvikling. De foreliggende stammer fra nogle af Miljøstyrelsen fastsatte grænser i april 2001. Den gældende accepterede mængde er højere, end hvad der var gældende før 2001. Han har ikke udtalt sig om, hvordan et indeklimaproblem kan afhjælpes. Han kommer ikke med tekniske løsninger. I skrivelsen af 3. januar 2006 anfører han netop, at han ikke har tekniske løsninger. Han vidste kun, at der var påvist PCE i de omhandlede boliger, men ikke hvorfra det kom. Den foreliggende mængde ligger i overgangen mellem en lettere til mellem overskridelse. I boliger over fungerende renserier vil der typisk være en højere PCE-mængde pr. kubikmeter. Dette er i en bekendtgørelse tilladt i en overgangsperiode. Renseri og boliger hænger ikke sammen. Hvis man er oppe på en faktor 10, må man overveje kondemnering.

Parternes synspunkter efter påstandsdokumenterne

Sagsøgeren har til støtte for sin principale påstand gjort gældende, at påbudet er ugyldigt, idet det ikke er hjemlet i de påberåbte bestemmelser. Miljørelaterede forhold kan ikke forfølges efter byggeloven, og byggelovens §§ 14, 17 og/eller 18 hjemler ikke under de foreliggende omstændigheder

det meddelte påbud.

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende, at officialprincipet ikke er iagttaget, idet der på tidspunktet for påbudets afgivelse ikke var konstateret årsagsforbindelse mellem en konkret forureningskilde, som sagsøger kunne være påbudsadressat for, og indeklimaproblemer. Sagen var ganske utilstrækkeligt belyst på tidspunktet for påbudets afgivelse. Det forvaltningsretlige bestemmelseskrav ikke er opfyldt, idet kommunens påbud er ganske uspecifikt. Et så indgribende påbud, som det sagsøgte har afgivet, kræver et meget klart hjemmelsgrundlag, hvilket ikke forefindes i sagen.

Sagsøgte har gjort gældende, at byggeloven indeholder hjemmel til afhjælpning af indeklimaproblemer, der hidrører fra jordforurening, og der var således hjemmel i byggeloven til Fredericia Kommunes påbud til sagsøger om afhjælpning af indeklimaproblemer. Efter byggelovens § 14 skal boliger holdes i forsvarlig stand på en måde, så boligen ikke frembyder fare for ejendommens beboere. Hvis en jordforurening er årsag til indeklimaproblemer i en bolig, der udgør en risiko for ejendommens beboere, vil dette forhold være i strid med byggelovens § 14. Der er således hjemmel i byggeloven til at håndtere miljømæssige problemer, hvis de miljømæssige problemer udgør en sundhedsrisiko for ejendommens beboere. Kommunen er i medfør af byggelovens § 16A, stk. 3, forpligtet til at søge et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre det ulovlige forhold er af ganske underordnet betydning. Det følger af byggelovens § 17, stk. 2, at kommunen kan meddele påbud om at berigtige et ulovligt forhold, og det er i retspraksis anerkendt, at bestemmelsen indeholder hjemmel hertil.

Det fornødne tekniske grundlag for meddelelse af påbuddet var til stede. Der er ved undersøgelser af indeklimaet i lejlighederne på 1. og 2. sal på adressen Danmarksgade 44 konstateret overskridelser af Miljøstyrelsens luftkvalitetskriterium. Embedslægen har vurderet, at der i ovennævnte boliger er et uacceptabelt indeklima, og at der bør iværksættes afhjælpende foranstaltninger. Ovennævnte undersøgelser og embedslægens vurdering udgør grundlaget for kommunens påbud om afhjælpende foranstaltninger. Dette var et tilstrækkeligt grundlag, idet der ikke var tvivl om, at der var en sundhedsrisiko for ejendommens beboere, hvis der ikke blev foretaget afhjælpende foranstaltninger.

De forvaltningsretlige krav til sagens oplysning, påbudets klarhed og proportionalitet er opfyldt. Sagen har været fuldt tilstrækkeligt oplyst til meddelelse af det i sagen omstridte påbud. I oplysningen af sagen indgik, forud for kommunens sagsbehandling, de forureningsundersøgelser, der blev udført på foranledning af det tidligere Vejle Amt i december 2004, og som påviste forurening i jorden under ejendommen Danmarksgade 44, med deraf følgende forurening af poreluften under ejendommen. Disse undersøgelser viste således en betydelig påvirkning af indeluften i lejlighederne i Danmarksgade 44, hvor grænseværdien for PCE er overskredet med op til en faktor 8.

Kommunen har yderligere oplyst sagen, ved at lade embedslægen vurdere den sundhedsmæssige betydning af påvirkningen af indeluften. Embedslægen har som nævnt vurderet, at påvirkningen af indeklimaet må betegnes som uacceptabelt. Det er ikke en forudsætning for meddelelse af et påbud efter byggeloven, at kommunen foranstalter nærmere undersøgelser om manglens oprindelse eller afhjælpningsmuligheder. Herved adskiller mangler hidrørende fra jordforurening sig ikke fra andre bygningsmangler, hvor det er op til ejeren at undersøge og løse det problem, kommunen har påpeget. Kommunens påbud var tilstrækkeligt klart med hensyn til såvel indhold som omfang. Påbudet indeholder overordnet krav om, at sagsøger skal gennemføre tiltag, der sikrer, at Miljøstyrelsens afdampningskriterium overholdes. Dette afdampningskriterium er teknisk veldefineret. Sagsøger skal som følge af påbudet først undersøge, hvorledes dette kan gennemføres, hvorefter en plan herfor skal sendes til kommunen. I den forbindelse oplyste kommunen, at sagen vil blive taget op til fornyet vurdering, hvis det måtte vise sig, at tiltagene, der skal sikre påbudets opfyldelse, ville være uforholdsmæssigt omkostningskrævende. Kommunen har således på et veloplyst fagligt grundlag udstedt et påbud med præcise krav til dets opfyldelse. Derudover har kommunen iagttaget proportionalitetsprincippet ved at opdele påbudet i en undersøgelsesdel og en udførelsesdel, hvoraf sidstnævnte tages op til fornyet vurdering, hvis det viser sig at være uforholdsmæssigt dyrt at efterkomme påbudets krav om at overholde Miljøstyrelsens afdampningskriterium.

Rettens begrundelse og afgørelse

Påbudet, der vedrører indeklimaproblemer, og problemer der uden for al rimelig tvivl hidrører fra det faktum, at der i en lang periode har været drevet renserivirksomhed på ejendommen Købmagergade 41A, har kunnet afgives med hjemmel i de af kommunen påberåbte bestemmelser, jf. også den på området foreliggende litteratur og praksis.

Det daværende Vejle Amt fandt alene anledning til kortlægning, vidensniveau 2 efter jordforureningsloven, af Købmagergade 41A, på grund af formodningen om forurening fra den på ejendommen tidligere drevne renserivirksomhed. Amtet medinddrog ikke dengang den i denne sag omhandlede ejendom, naboejendommen, der først (nu af Region Syddanmark) blev inddraget i november 2007. Der oplystes fra Vejle Amt i skrivelsen af 15. september 2005, vedlagt Hedeselskabets rapport af 9. februar 2005, bl. a. om forureningens "hot spot" og om indeluften i boligerne i Danmarksgade 44. Dette, sammenholdt med embedslægens bemærkninger ad yderligere undersøgelser, samt henset til det videre forløb efter pålægget, jf. også Niras rapport fra juni 2007, hvoraf fremgår, at det er muligt, at de i den rapport foreslåede tiltag ikke reducerer forureningsniveauet tilstrækkeligt, kan give en formodning for, at det først er når der er foretaget tiltag ad jordforureningen, at PCE-mængderne i boligerne kommer under de tilladte 6 mikrogram pr. kubikmeter. Dette ses dog ikke at medføre påbudets ugyldighed, også henset

til, at det hele tiden må have været klart for samtlige involverede, hvad årsagen til det høje indhold af PCE i luften skyldtes, nemlig at der tidligere havde været drevet renservirksomhed meget tæt på de omhandlede boliger, og idet kommunen hele tiden har gjort det klart, at proportionalitetsprincippet skal være opfyldt.

Der er således ikke grundlag for at tage hverken sagsøgerens principale eller subsidiære påstand til følge.

Med sagsomkostninger forholdes som nedenfor bestemt, hvorved bemærkes, at der er taget hensyn til, at et spørgsmål om sagens udsættelse på sagsøgtes begæring for afventning af Niras' undersøgelser for en del er imødekommet, jf. Vestre Landsrets kendelse af 29. juni 2007 med den efterfølgende berømmelse til hovedforhandling den 26. marts 2008.

Thi kendes for ret:

Sagsøgte Fredericia Kommune frifindes for de af sagsøgeren Gunhild Colijn nedlagte påstande.

Sagsøgeren betaler inden 14 dage 25.000 kr. i sagsomkostninger til sagsøgte.

Gunver Nørskov Pedersen

gnp/beje~dbw2d27.tmp

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Retten i Kolding, den 23. april 2008.


Bente Jensen, Kontorfuldmægtig