


INDENRIGSMINISTERIET

Miljø- og Energiministeriet
Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K

Dato 29. august 1997
Kontor 2. kommunekontor
Sag nr. 1997/11022/37-1
Sagsbeh. HE

I:\hae\vand.sva

Miljøstyrelsen har ved brev af 7. februar 1997 (j.nr. M 213-0031) anmodet Indenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt kommuner og amtskommuner kan opkøbe jord med henblik på grundvandsbeskyttelse.

Styrelsen har i brevet oplyst, at spørgsmålet er opstået i forbindelse med arbejdet i et af styrelsen nedsat drikkevandsudvalg. Udvalget skal analysere den gældende lovgivning om grundvandsbeskyttelse og identificere, hvilke lovændringer der vil være nødvendige for at beskytte områder med særlige drikkevandsinteresser.

Det er endvidere anført, at kommuner og amtskommuner især kan være interesserede i at købe jord i forbindelse med landbrugets forurening, og specielt for at beskytte nitratfølsomme områder. Ifølge det oplyste kunne det være en løsning, at kommuner og amtskommuner i sådanne tilfælde kan købe landbrugsejendomme og videresælge dem med en passende klausul om særlig dyrkningspraksis, bortforpagte dem med passende vilkår eller lade dem gå over til andet formål under forudsætning af, at landbrugspligten kan ophæves.

Miljøstyrelsen har videre anført, at spørgsmålet om, hvorvidt kommuner eller amtskommuner kan købe jord med det formål at beskytte grundvand, således at grundvandet kan danne grundlag for vandforsyning, hverken er reguleret i vandforsyningsloven eller

miljøbeskyttelsesloven.

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende, idet bemærkes, at ministeriet ved udtalelsen har lagt til grund, at miljølovgivningen ikke udtømmende regulerer kommuners mulighed for at varetage hensyn til drikkevandsforsyningen:

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og den juridiske litteratur, at kommuner og amtskommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) uden hjemmel i skreven lov i vid udstrækning kan varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. Der henvises herved til bl.a. Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 91 ff., Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 33 og side 51, og Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 95 og 246.

Det er i den forbindelse antaget, at specielt miljøforbedringers sygdomsforebyggende karakter udgør en interesse, som en kommune lovligt kan varetage. jf. herved betænkning nr. 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, side 80 f. Dette omfatter efter Indenrigsministeriets opfattelse også hensynet til sikring af forsyning af borgerne med rent drikkevand.

I overensstemmelse med nyere litteratur og praksis er det dog en forudsætning for en kommunes adgang til at varetage opgaver på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne, at den skrevne lovgivning ikke indeholder bestemmelser, der regulerer kommunens adgang til at varetage de pågældende hensyn (hensynene til miljøet og til folkesundheden), f.eks. ved påbud eller forbud. Der kan herved henvises til bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 439, hvor det bl.a. er anført, at formodningen er imod, at en kommune kan købe en ejendom udelukkende for at opnå formål, der er reguleret i plan- og miljølovgivningen.

En kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger antages herudover at være begrænset af, hvad der tradi-

tionelt er betegnet som et almennyttetekriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode. Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. En kommune kan således ikke erhverve et areal med henblik på at begunstige enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Det anførte almennyttetekriterium indebærer endvidere, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan overtage forpligtelser, som efter lovgivningen påhviler grundejerne, som f.eks. bortskaffelse af spildevand og affald.

Det er sammenfattende Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommune uden lovhjemmel kan erhverve arealer med henblik på at varetage hensyn til forsyning af kommunens borgere med rent drikkevand. Det er imidlertid en forudsætning, at kommunen ikke herved yder støtte til grundejere til opfyldelse af forpligtelser, der ifølge lovgivningen påhviler grundejere. Kommunens adgang til at erhverve arealer med det nævnte hensyn for øje må endvidere være begrænset af kommunens adgang efter miljøbeskyttelsesloven eller anden miljølovgivning til at udstede påbud eller forbud, hvorved det pågældende hensyn kan varetages. Endelig må kommunens erhvervelse af et areal ikke finde sted med henblik på at begunstige enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan bortforpagte, sælge eller på anden måde anvende et areal erhvervet i overensstemmelse med de ovenfor nævnte forudsætninger, bemærkes følgende:

Efter de nævnte grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave uden lovhjemmel at drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Det

antages imidlertid i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune efter de nævnte grundsætninger i et meget begrænset omfang kan varetage såkaldte accessoriske opgaver, dvs. opgaver som ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. En betingelse for, at en kommune kan udøve accessorisk virksomhed, er at kommunen ikke selv forestår driften af denne virksomhed, hvorfor kommunen skal bortforpagte varetagelsen af virksomheden.

Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at en kommune lovligt kan bortforpagte landbrugsarealer, som den har erhvervet med henblik på at beskytte drikkevand mod forurening, på vilkår, der har til formål at sikre varetagelsen af det hensyn, som har begrundet kommunens erhvervelse af arealet.

En kommune kan endvidere efter Indenrigsministeriets opfattelse videresælge de pågældende arealer med en klausul om særlig dyrkningspraksis, som ligeledes har til formål at sikre varetagelsen af det hensyn, som har begrundet kommunens erhvervelse af arealet.

Det bemærkes, at kommuner efter de anførte grundsætninger har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, jf. herved det ovenfor anførte.

Bortforpagtning eller salg af en kommunal ejendom skal derfor ske til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel - markedsprisen.

Det må i øvrigt afhænge af en konkret vurdering, hvorvidt kommunen lovligt kan anvende det pågældende areal til andre formål.

Med venlig hilsen

Hanna Ege