

## MRF 2022.109

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022, j.nr. 20/02655

***Miljøbeskyttelseslovens § 46 hjemler ikke påbud om, at grundejer på grundlag af et objektivt ansvar kan påbydes at fjerne affald fra grundejerens ejendom, hvorfor nævnet ophævede Roskilde Kommunes påbud om at fjerne asbestholdigt affald efter brand af hus. Dissens.***

Baggrunden for sagen var, at der om natten den 8. november 2019 opstod en eksplosiv brand på E's hus med asbestholdigt tag, hvorved der var spredt asbestholdigt materiale på E's ejendom og omliggende ejendomme på et areal på i alt 8.572 m<sup>2</sup>. Roskilde Kommune kontaktede Styrelsen for Patientsikkerhed, der den 15. november påpegede, at asbesten skulle fjernes hurtigst muligt, hvorefter E's forsikringsselskab F igangsatte en foreløbig oprydning den 15.-21. november. På baggrund af de indledende undersøgelser fremsendte kommunen et forslag til frivillig aftale om oprydning med F og ejerne af de berørte ejendomme, hvori der var henvist til miljøbeskyttelseslovens §§ 69 og 70. Da aftalerne ikke blev underskrevet, meddelte kommunen efter varsel den 28. november påbud til E og ejerne af de omliggende ejendomme om fjernelse af det asbestholdige affald med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 46, idet kommunen med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, ophævede den opsættende virkning af en eventuel klage. Af påbuddet fremgik bl.a., at kommunen havde lagt til grund, at forureningen af jorden med asbestholdigt affald ikke udgjorde en jordforurening, og at påbud efter jordforureningslovens § 41 derfor ikke var mulig, og henviste til en udtalelse fra Miljøstyrelsen fra 2005 (<https://mst.dk/media/219382/050825-asbest.pdf>). E påklagede påbuddet og gjorde bl.a. gældende, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 46 er hjemmel til at påbyde en grundejer at fjerne affald på objektivt grundlag, jf. U 1991.674 H. E anførte endvidere med henvisning til U 2011.465 H (slaggedommen), at det var forkert, at asbestforureningen af jorden ikke var omfattet af jordforureningsloven, hvor det fremgik af § 41, stk. 2, at der ikke kunne meddeles påbud, når forureningen var opstået ved

brand, som ikke kunne bebrejdes ejeren som uagtsom. Endvidere afviste E, at miljøbeskyttelseslovens § 69 fandt anvendelse, og at fremgangsmåden med frivillig aftale var stærkt kritisabel. Uanset indsigelserne opfyldte E de påbudte foranstaltninger, da klagenes opsættende virkning var ophævet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede indledningsvis, at det efter affaldsbekendtgørelsen § 4, stk. 2, nr. 1, er kommunen, som afgør, om en genstand er affald, og at dette ikke kan prøves af klagenævnet, jf. affaldsbekendtgørelsens § 78. Nævnet lagde herefter til grund, at asbestforureningen af jorden var omfattet af jordforureningsloven, og hvis forureningen kunne påbydes fjernet efter jordforureningslovens § 41, skulle § 41 ud fra lex specialis anvendes forud for miljøbeskyttelseslovens § 46. Da forureningsårsagen var brand, som ikke kunne bebrejdes E, kunne der ikke meddeles påbud til E om oprydning, jf. § 41, stk. 3, nr. 2. Efter en gennemgang af forarbejderne, Poul Sørensens kommentar i U 1992B.24 til U 1991.674 H og Gorm Møller: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udg., 2019, s. 890, fandt flertallet (2 mod 1), at ”der ikke med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 kan udstedes påbud til klager om fjernelse af asbestholdigt affald fra Ejendommen som følge af branden”, og henviste til, ”at en grundejers handling i almindelighed skal vurderes ud fra dansk rets almindelige ansvarsnorm, som er culpa, og at en grundejer [...] ikke uden særlig lovhjemmel kan blive ansvarlig på objektivt grundlag”, hvorfor påbuddet blev ophævet. Mindretallet fandt derimod, at miljøbeskyttelseslovens § 46 hjemler påbud til den til enhver tid værende grundejer, og henviste til, at det efter miljøbeskyttelseslovens § 43 påhviler enhver, der opbevarer affald, at håndtere og bortskaffe affaldet.

***Kommentar:*** Afgørelsen må anses for principiel, og rækkevidden begrænser sig ikke til affald efter nedbrændte huse, men omfatter også de tilfælde, hvor tredjemand uden en grundejers viden eller accept placerer affald på grundejerens ejendom, og hvor der ikke er noget at bebrejde grundejeren. I disse tilfælde kan grundejeren efter flertallets votum ikke i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 46 påbydes at fjerne affaldet. Dette forekommer velbegrunnet, når omstændighederne sammenholdes

*med jordforureningslovens § 41, hvor lovgiver har fastsat hjemmel til, at en erhvervsmæssig forurener kan påbydes at fjerne en forurening, hvilket dog ikke gælder, hvis forureningen er forvoldt ved brand, som ikke kan bebrejdes den erhvervsmæssige forurener, jf. § 41, stk. 2, der netop blev udvidet med forurening som følge af brand under Folketingets behandling. Herudover kan anføres, at en jordforurening, der er forvoldt af en ikke-erhvervsmæssig forurener, ikke kan påbydes opryddet efter jordforureningslovens § 41, stk. 1, jf. § 41, stk. 3, nr. 2. Sammenholdes § 46 med jordforureningslovens § 41, hvor lovgiver netop har fastsat hjemmel til en objektivt betinget handlepligt for en forurener, og hvornår denne objektivt betingede handlepligt ikke gælder, forekommer det rimelig oplagt, at miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke hjemler et objektivt ansvar for grundejeren til at fjerne affald, der er opstået på en måde, som ikke kan bebrejdes grundejeren. Den af Miljøstyrelsen anførte fortolkning af § 46 må derfor undre, men sagen illustrerer dermed også, at Miljøstyrelsens vejledende udtalelser om retlige spørgsmål ikke nødvendigvis er udtryk for gældende ret. Se også Miljø-og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. juni 2022 (20/00479), hvor nævnet i en anden klagesag om samme asbestforurening ligeledes ophævede Roskilde Kommunes påbud til ejeren af naboejendommen efter miljøbeskyttelseslovens § 46 om at fjerne asbestforurening fra branden på E's ejendom med den samme begrundelse som i nærværende sag.*

---

9. maj 2022  
Sagsnr. 20/02655  
Klagenummer: 1005689  
CFV

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

### **OPHÆVELSE af påbud i sag om fjernelse af asbest fra ejendom i Roskilde Kommune**

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 41, jf. § 77, stk. 1, nr. 1,<sup>1</sup> og miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 91, stk. 1.<sup>2</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 om påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende Assendløsevejen 24, 4130 Viby Sjælland, matr. nr. 26b og 22d, Assendløse By, Dåstrup.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>3</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>4</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 12 måneder, jf. jordforureningslovens § 87.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med jordforureningslovens § 77, stk. 1, og miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 1, industriforhold, jf. § 3, stk. 1, nr. 1, jf. § 5, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurennet jord med senere ændringer.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.

<sup>3</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>4</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet**

Afgørelsen er den 23. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har den 4. februar, den 12. marts, den 15. april, den 11. maj og den 13. juli 2020 fremsat supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke indeholder hjemmel til at meddele et påbud til klager om at fjerne asbestholdigt affald, idet asbestaffaldet skyldes, at klagers ejendom nedbrændte ved et hændeligt uheld,
- et påbud om afgravning af de øverste 5 cm jord på dele af ejendommen reelt er et påbud om genopretning af en jordforurening, der alene kan meddeles med henvisning til jordforureningslovens § 41,
- betingelserne for at udstede påbud efter jordforureningslovens § 41 ikke er tilstede, idet en evt. forurening stammer fra en brand, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 2, og da der ikke er handlet ansvarspådragende, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3,
- påbud i medfør af reglerne i miljøbeskyttelsesloven om oprydning i anledning af jordforureninger, herunder lovliggørelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 alene kan anvendes på jordforureninger fra før 1. januar 2000, og det er hertil en betingelse, at påbudsadressaten har handlet culpøst,
- det er yderst tvivlsomt, om der overhovedet er konstateret en jordforurening,
- Roskilde Kommune ikke har foretaget en proportionalitetsvurdering i forbindelse med udstedelse af påbuddet af 28. november 2019, og,
- betingelserne for anvendelse af miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, ikke er til stede.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

## **2. Sagens oplysninger**

### *2.1 Ejendommen/området*

Sagen drejer sig om forurening på ejendommen mart.nr. 26b og 22d, Assendløse By, Dåstrup, beliggende Assendløsevejen 24, 4130 Viby Sjælland (herefter "Ejendommen"). Ejendommen har et samlet areal på 786 m<sup>2</sup>.

Forureningen er forårsaget af en brand i huset på Ejendommen. Huset blev anvendt til beboelse og havde et areal på ca. 85 m<sup>2</sup>. Huset havde as-

bestholdigt tag, og branden forårsagede spredning af asbestholdigt materiale og fragmenter på Ejendommen samt til flere omkringliggende ejendomme, svarende til et areal på 8.572 m<sup>2</sup>.

## *2.2 Sagens forhistorie*

Natten mellem den 7. og 8. november 2019 opstod der brand med eksplosion i huset på Assendløsevejen 24, 4130 Viby Sjælland, hvilket medførte en fuldstændig nedbrænding af huset, og forårsagede spredning fra taget af asbestholdigt eternitmateriale til bygningsdele og terrasse på Ejendommen og til selve grunden samt til omkringliggende ejendomme.

Det fremgår af sagens oplysninger, at i perioden frem til den 13. november 2019 afspærrede politiet området med henblik på brandårsagsundersøgelser mv. Herefter gennemgik Roskilde Kommune Ejendommen med henblik på forureningens omfang og udbredelse.

Roskilde Kommune kontaktede den 15. november 2019 Styrelsen for Patientsikkerhed, som påpegede, at asbesten skulle fjernes hurtigst muligt, så områdets beboere og besøgende ikke kom i kontakt med asbesten. Samme dato fik kommunen foretaget analyser af det spredte tagmateriale, hvor det blev bekræftet, at der var tale om asbest.

I perioden fra den 15.-21. november igangsatte klager oprydning på Ejendommen og naboejendommene i form af manuel opsamling af asbeststykker. Desuden påbegyndtes afskrabning af græsareal og entreprenøren holdt Ejendommen og de øvrige ejendomme befugtet på Roskilde Kommunes regning.

På baggrund af de indledende undersøgelser sendte Roskilde Kommune i perioden fra den 15.-21. november 2019 forslag til frivillig aftale om rensning af asbestforurening til klager samt til ejerne af de berørte, omkringliggende ejendomme. De frivillige aftaler indeholdt henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 69 og § 70.

Da de frivillige aftaler om oprensning af asbestforureningen ikke blev underskrevet, varslede Roskilde Kommune den 22. november 2019 påbud om fjernelse af asbestholdigt materiale til klager samt til ejerne af de omkringliggende ejendomme.

Den 26. november 2019 modtog Roskilde Kommune et notat fra Dansk Miljørådgivning A/S på vegne af klagers forsikringselskab indeholdende et forslag til oprydning ved græsslåning og støvsugning. Notatet blev drøftet på et møde den 27. november 2019 mellem kommunen, forsikringselskabet og Dansk Miljørådgivning A/S.

### 2.3 Den påklagede afgørelse

Roskilde Kommune har den 28. november 2019 meddelt påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende Assendløsevejen 24, 4130 Viby Sjælland, matr. nr. 26b og 22d, Assendløse By, Dåstrup.

Roskilde Kommune har i påbuddet stillet følgende krav:

”1. Der skal foretages en afskrabning og fjernelse af størstedelen af det øverste jordlag, idet forureningen vurderes ikke at kunne fjernes tilstrækkeligt ved andre metoder, (områderne, der skal afskrabes, er markeret med mørkeblåt på kortskitsen nedenfor). Der skal afskrabes minimum et 5 cm tykt lag. Området matr. nr.22d, der er delvist afskrabet, skal skrubes igen, idet den udførte skrabning er foretaget usystematisk, og jord fra ikke afskrabede områder og afskrabede områder er blevet blandet sammen.

2. Der findes en flisebelagt terrasse bag huset (sydvestlige hjørne af huset). Såfremt det af sikkerhedsmæssige grunde er forsvarligt (mulig sammenstyrtningsfare) at færdes i dette område, skal der fjernes asbeststykker m.m. herfra, og stenbelægningen skal fjernes og bortskaffes som asbestaffald. Efter fjernelse af belægningen skal der afskrabes omkring 5 cm af grusunderlaget.

3. Tage på de ikke-nedbrændte bygninger på ejendommen skal renses. Tagene skal holdes befugtede indtil rensning er gennemført. Vand anvendt ved rensningen skal ledes gennem godkendt filter inden udledning. Afrenset materiale skal opsamles og bortskaffes som asbestaffald.

4. Det afskrabede materiale opbevares under forsvarlig tildækning i befugtet tilstand.

5. Transport og håndtering skal ske i befugtet tilstand, og under transport skal materialet være forsvarligt og tæt tildækket.

6. Det afskrabede materiale er farligt affald, og skal anmeldes til Roskilde Kommune. Materialet bortskaffes efter anvisning fra Roskilde Kommune.

7. Generelt skal arbejdet udføres så hurtigt som muligt, og indtil der er afrenset overalt, skal overflader, græsområder m.v. - til stadighed holdes befugtede.

8. Alle løse bygningsdele og materialer fra den brændte bygning skal anmeldes som asbestaffald til Roskilde Kommune, som vil anvise dette. Herefter skal det hurtigst muligt transporteres til det anviste modtageanlæg under iagttagelse af forholdsreglerne i punkt 5. Jorden og evt. grus mv. under bygningsdele og materialer skal afgraves jævnt før punkt 1. Tilbageværende mure, fundamenter mm. skal støvsuges for at forhindre spredning af asbest til omgivelserne. De tilbageværende bygningsdele vil dog fortsat blive betragtet som asbestholdigt affald. Fundament, som ikke har

haft kontakt til asbestforureningen kan efter kommunens konkrete afgørelse betragtes som genanvendeligt affald.

9. Der skal fremsendes en plan for nedrivning af resten af bygningen og hvordan dette kan ske uden spredning af asbest i omgivelserne.”

Det fremgår af påbuddet, at Roskilde Kommune har gennemgået Ejendommen for tilstedeværelse af asbestcementstykker. I den forbindelse fandt kommunen store mængder af tagpladerester i varierende størrelse fra helt små og op til ca. 6-7 cm. Det fremgår desuden, at der ifølge DMI var svag vind i området på tidspunktet for branden. Derfor har kommunen vurderet, at der er grund til at antage, at også små og ikke-synlige stykker af asbestholdige tagrester er faldet ned på naboejendommene i et ikke-ubetydeligt omfang.

Det fremgår desuden af påbuddet, at en video optaget fra en naboejendom viser, at branden først er brudt igennem på husets forside, hvor en mur er blevet skubbet ud, og at der sprænges flager af taget, der i en periode er uden flammegennembrud. Det er derfor Roskilde Kommunes vurdering, at der har været en periode, hvor varmen har medført, at der er blevet sprængt fragmenter af taget, uden der har været kraftig opadgående flamme/røgsøjle fra flammegennembrud. Det betyder, at små og ikke-synlige stykker af asbestholdigt tagmateriale i væsentligt omfang kan være faldet ned på Ejendommens område samt på naboejendommene.

Videre fremgår det af påbuddet, at der har været meget nedbør siden branden, hvorfor det er Roskilde Kommunes vurdering, at de små og mindre stykker asbestholdigt tagmateriale dels ligger på overfladen af jordbunden samt er vasket ned i det allerøverste lag af jorden. Ifølge kommunen kan dele af det asbestholdige materiale blive ført til overfladen og frigive fibre, f.eks. ved børns leg og biologisk aktivitet, ligesom fragmenterne kan blive neddelt ved gravning, rivning, frost o.l. og herved frigive fibre.

Endvidere fremgår det af påbuddet, at det er Roskilde Kommunes opfattelse, at materialet så vidt muligt skal fjernes, så det ikke udgør en sundhedsfare. Kommunen har hertil bemærket, at asbestfibre kan fremkalde alvorlige sygdomme, der ofte har en lang latenstid, og at der for visse asbestsygdomme ikke er konstateret nogen nedre grænse for, hvor meget asbest man skal udsættes for, før der er risiko for sygdomsfremkaldelse. Ifølge kommunen må det betragtes som umuligt at fjerne alt asbest fra området, men afskrabning af de mest belastede områder samt afgravning, støvsugning og afrensning af øvrige områder vil nedbringe risikoen for sundhedsskader betydeligt. Der skal ifølge påbuddet afskrabes minimum 5 cm af jordlaget for at sikre, at så meget som muligt asbestholdigt materiale fjernes.

Herudover fremgår det af påbuddet, at Roskilde Kommune den 15. november 2019 har drøftet sagen med Styrelsen for Patientsikkerhed, der har påpeget, at forureningen skal fjernes hurtigst muligt for at minimere sundhedsrisikoen i størst muligt omfang. Kommunen har på den baggrund vurderet, at selvom det vil være omkostningstungt at opfylde påbuddet, er påbuddet ikke uproportionalt henset til risikoen knyttet til asbestaffald.

Endeligt har Roskilde Kommune henvist til, at det i en udtalelse fra Miljøstyrelsen<sup>5</sup> er anført, at der er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 til at meddele grundejere påbud om oprensning af asbestforureninger foranlediget af en bygningsbrand.

Det fremgår af påbuddet, at Roskilde Kommune på baggrund af, at det asbestholdige tagmateriale udgør en væsentlig fare for sundheden, har bestemt, at klage ikke skal have opsættende virkning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2.

#### *2.4 Klagens indhold*

Klager har indledningsvis anført, at Roskilde Kommune ikke med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 46 kan påbyde klager at fjerne asbestholdigt affald, idet asbestaffaldet skyldes, at klagers ejendom nedbrændte ved et hændeligt uheld. Hertil kan kommunen ikke kræve nedvaskning af tage, haveinventar, sålbænke, haveinventar mv., bortskaffelse af byggematerialer som asbestholdigt affald, befugtning af brandtomt, opsamling af rester, støvsugning af overflader mv. Det er klagers opfattelse, at miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke indeholder et objektivt ansvar for grundejeren, idet der ikke er et klart hjemmelsgrundlag. Klager har hertil henvist til U.1991.674H, U.1992B.34, side 37, MAD.2008.527 og MAD.2014.396 V.

Desuden har klager anført, at Roskilde Kommune ikke med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 46 kan påbyde, at der afgraves/foretages fjernelse af de øverste jordlag, da det reelt er et påbud om genopretning af en jordforurening, hvilket alene kan gives med henvisning til jordforureningslovens § 41. Det er klagers opfattelse, at asbest(støv), som indgår i en del af jordmediet, må betragtes som jordforurening, jf. U.2011.465H. Det er desuden klagers opfattelse, at der med henvisning til Miljøprojekt nr. 1652/2005 ikke er belæg for kommunens antagelse af, at forekomsten af asbest i jorden udgør en alvorlig sundhedsrisiko.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Miljøstyrelsens udtalelse af 26. august 2005 ”Ang. behandling af sager om asbestforurening.”

<sup>6</sup> Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1652/2015 om ”Asbest i jord – viden om praksis for håndtering – indsamling af viden om dansk praksis og udenlandske erfaringer.”

I forlængelse heraf har klager anført, at betingelserne for at udstede påbud efter jordforureningslovens § 41 ikke er tilstede, idet der ikke er tale om en jordforurening, hvorfor den helt grundlæggende betingelse for anvendelse af jordforureningslovens § 41, ikke er opfyldt. Hertil kommer, at påbud ikke kan udstedes, hvis forureningen er opstået som følge af brand, der ikke skyldes forurenerens uforsvarlige adfærd, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 2, og hvis aktiviteten, der forårsagede forureningen, ikke er af erhvervsmæssig eller offentlig karakter, kan forureningen som udgangspunkt alene påbydes oprenset, hvis den pågældende har forårsaget forureningen ved uforsvarlig adfærd (culpa), jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3.

Videre har klager anført, at Roskilde Kommune ikke med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 69 kan kræve afskrabning/fjernelse af det øverste jordlag, samt andre afværge-/oprydningstiltag i forhold til asbeststykkerne, idet påbud i medfør af reglerne i miljøbeskyttelsesloven om oprydning i anledning af jordforureninger, herunder lovliggørelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, alene kan anvendes på jordforureninger fra før 1. januar 2000, og det er hertil en betingelse, at påbudsadressaten har handlet culpøst.

Klager har desuden bemærket, at fremgangsmåden med frivillig aftale med private grundejere om fjernelse af asbestrester, herunder fjernelse af asbestrester fra den private fællesvej, uden varsler og uden klageadgang, er stærkt forvaltningsretligt kritisabel.

Klager har endvidere anført, at Roskilde Kommune ikke har foretaget en proportionalitetsvurdering i forbindelse med varsling eller udstedelse af påbuddet af 28. november 2019, hvorfor påbuddet må anses for ugyldigt. Ifølge klager er der ikke givet en begrundelse for, hvorfor den sædvanlige fremgangsmåde til håndtering af asbestaffald ved brand som foreskrevet af Dansk Miljørådgivning A/S skulle fraviges i den konkrete sag. Klager har hertil bemærket, at Dansk Miljørådgivning A/S har taget udgangspunkt i Miljøstyrelsens beskrivelser og risikovurderinger.<sup>7</sup> Klager har desuden bemærket, at kommunen ikke havde kendskab til de økonomiske konsekvenser forbundet med opfyldelsen af påbuddet, hvilket er en grundlæggende forudsætning for anvendelse af proportionalitetsprincippet, jf. U.2005.2923H. Klager bemærker videre, at de pålagte afværgemetoder er i strid med proportionalitetsprincippet. Det er ifølge klager tilstrækkeligt, at der sker fjernelse af synlige fragmenter og efter behov støvsuges med HEPA-filter.

---

<sup>7</sup> Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1221/2008 om "Asbestfibre i Jordmiljøet – Vurdering af skæbne og sundhedsmæssig risiko", Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1360/2011 om "Asbest i jord – eksponering og undersøgelsesmetode", Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1652/2015 om "Asbest i jord – viden og praksis for håndtering – indsamling af viden om dansk praksis og udenlandske erfaringer" og Miljøstyrelsens udtalelse af 26. august 2005 "Ang. behandling af sager om asbestforurening."

Herudover har klager anført, at Roskilde Kommune ikke har sandsynliggjort, at der har været tale om en meget alvorlig forurening eller risiko herfor, og at betingelserne for at beslutte, at klage ikke ville have opsættende virkning efter miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, således ikke var til stede. Klager har henvist til, at der efter Miljø- og Fødevareklagenævnets faste praksis skal foreligge særlige forhold, før nævnet kan fravige udgangspunktet om, at en klage over et påbud har opsættende virkning.

Endeligt har klager anført en række bemærkninger om de foreløbige omkostninger til efterkommelse af påbuddet samt Roskilde Kommunes tilsyn i forbindelse med opfyldelsen påbuddet.

Klager har fremlagt fem tekniske notater udarbejdet af Dansk Miljørådgivning A/S på vegne af klager. Klager har desuden fremlagt et brev fra Midt- og Vestsjællands Politi af 27. januar 2020 til klager.

I det første notat af 18. december 2019 indgår en vurdering af den udførte oprensning på Ejendommen i forhold til proportionalitetsprincippet. Det fremgår bl.a., at Dansk Miljørådgivning A/S vurderer, at afgravning af jorden, vandrensning, befugtning af brandtomten alle ugens dage inklusiv weekender, og bortskaffelse af alle byggematerialer fra brandtomten som asbestholdigt affald, ikke er proportionalt.

I det andet notat af 18. december 2019 har Dansk Miljørådgivning A/S foretaget et forsøg med oprensning af asbestforurening på græsplænen, hvor der er udtaget prøver af jord til en dybde af 5 cm i fem mindre områder forud for fjernelsen af de påbudte 5 cm, og har undersøgt jordprøverne for indhold af asbest i overensstemmelse med Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1360/2011. Det konkluderes i notatet, at der ikke er påvist asbest i de undersøgte prøver, hvorfor en oprensningsstrategi med opsamling af synlige eternitstykker fra græsarealer og efterfølgende klipning med opsamling i pose af græsarealet, vil være tilstrækkelig.

Af brevet fra Midt- og Vestsjællands Politi af 27. januar 2020 fremgår, at det ikke ud fra efterforskningen har været muligt at fastlægge brandårsagen, og at der ikke er en rimelig formodning om, at der er begået noget strafbart i forbindelse med branden den 7. november 2019.

I notat af 27. januar 2020 har Dansk Miljørådgivning A/S foretaget en renhedskontrol for at fastslå, om der kan påvises asbest på de tilbageværende bygningsdele efter rengøring. Det konkluderes bl.a. i notatet, at der i forbindelse med undersøgelsen ikke er påvist asbest på nogen af de undersøgte overflader, hvorfor de tilbageværende bygningsdele samt vaskede terrassesten kan bortskaffes som ikke-asbestforurenede affald.

I notat af 20. februar 2020 fremgår, at det er Dansk Miljørådgivning A/S's vurdering, at afgravning og oprensning blev opfyldt som påkrævet ved første oprensning, og at de nytilkomne asbeststykker på Ejendommen i januar 2020 skyldes, at nye asbeststykker er blæst til fra buske og træer eller omkringliggende arealer. Det nytilkomne eternitmateriale er fjernet og oprenset, og endelig opfyldelse af påbuddet afventer fjernelse af brandtomten, hvilket kræver et godkendt byggeprojekt.

I notatet af 10. marts 2020 har Dansk Miljørådgivning A/S fremsat en række bemærkninger til Roskilde Kommunes bemærkninger af 19. februar 2020 vedrørende risikoen ved asbest og oprensningen, hvori det allerede anførte i sin helhed gentages.

### *2.5 Roskilde Kommunes bemærkninger til klagen*

Roskilde Kommune er den 16. januar, 19. februar, 27. marts, 22. maj, 5. juni, 5. august og 17. august 2020 fremkommet med bemærkninger til klagen.

Indledningsvis har Roskilde Kommune oplyst, at kommunen fastholder sin afgørelse af 28. november 2019, idet kommunen vurderer, at der er lovhjemmel til indgrebet i miljøbeskyttelseslovens § 46.

Roskilde Kommune er enig med klager i, at der ikke er hjemmel i jordforureningslovens § 41 til at meddele påbud. Det er kommunens opfattelse, at der ikke er tale om fjernelse af en jordforurening, da asbestresterne lå på jorden. Kommunen vurderede, at der kun var sikkerhed for, at det hele blev fjernet, hvis de øverste 5 cm jord blev afskræillet, svarende til græstørvens tykkelse. Ligeledes er det af maskintekniske årsager nødvendigt at afskrabe græstørvn, det øverste lag af grusarealer m.m. Særligt i forhold til U.2011.465H har kommunen bemærket, at de asbestholdige tagfragmenter ikke indgår i jordmiljøet i modsætning til i slaggedommen, hvor der var lagt slagger ud på en overflade, der blev gået og kørt på, så slaggerne blev opblandet med den underliggende jord.

Roskilde Kommune finder, at der ikke er et krav om uagtsomhed knyttet til miljøbeskyttelseslovens § 46, men at miljøbeskyttelsesloven baserer sig på et princip om, at påbud kræver, at påbudsadressaten har rådighed over den ejendom, som påbuddet retter sig imod, jf. Miljøstyrelsens vejledende udtalelse af 26. august 2005 "Ang. Behandling af sager om asbestforurening". Ifølge kommunen vil alternativet være, at der slet ikke kan meddeles påbud vedrørende affald. Kommunen har desuden henvist til, at miljøbeskyttelseslovens § 46 ud fra en ordlydsfortolkning ikke indeholder et krav om ansvarlighed samt MAD.2006.1415, MAD.2002.627, Miljøstyrelsens betænkning nr. 1/1995 om "Lovgivning og praksis – forurennet jord" og et ministersvar af 21. maj 2018.

Roskilde Kommune har bemærket, at det i forhold til hjemmelsgrundlaget vil være særdeles vidtgående og af stor betydning for et stort antal affaldssager, hvis Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrede Miljøstyrelsens, ministerens og domstolens praksis på dette punkt. Kommunen har desuden bemærket, at påbudsgrundlaget er forskelligt, hvad angår jord og affald, hvorfor det af klager anførte, om påbudsundtagelsen for brand efter jordforureningsloven er uden relevans for afgørelsen, som er truffet efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler.

Roskilde Kommune har til klagepunktet om manglende proportionalitetsvurdering oplyst, at kommunen vurderede proportionalitet og udgiftsniveau ved udarbejdelse af påbuddet og fandt, at påbuddet ikke var uproportionalt. Kommunen inddrog i vurderingen risikoen for sundhed, inddeling af området med hensyn til valg af rensemetode og muligt værditab ved mangelfuld eller tvivlsom rensning. Desuden modtog kommunen ikke indvendinger eller kommentarer fra klager vedrørende omkostninger, fordele og ulemper i forbindelse med varsel om påbud, selvom kommunen specifikt udbad sig bemærkninger hertil.

Roskilde Kommune har endvidere oplyst, at kommunen vurderede, at afgravning var den eneste måde, hvorpå der kunne foretages en tilstrækkelig grundig rensning, da det i det høje og våde græs ikke ville være muligt at få øje på eller opsamle særligt de små asbestholdige tagfragmenter. Af samme grund vurderede kommunen, at anvendelse af støvsugning ville være mindre egnet. Ifølge kommunen er der ikke tale om oprensning af en dybereliggende forurening, men en metode til rensning af overflader. Kommunen undersøgte efter branden nøje områderne omkring det nedbrændte hus, og fandt, at der i en afstand af op til 40 m i alle retninger var spredt fragmenter af asbestholdigt tagmateriale, og at fragmenterne fandtes i størrelser fra få millimeter til flere centimeter lange. Koncentrationen af flager var ifølge kommunen størst nær bygningen og aftog med afstanden.

Roskilde Kommune fastholder, at resterne af den nedbrændte bygning skal bortskaffes som asbestaffald, idet der er en del revner og sprækker i bygningsresterne, der efter kommunens opfattelse ikke kan renses. Kommunen har hertil henvist til kommunens erhvervsaffaldsregulativ.

Roskilde Kommune har bemærket, at det ikke, som anført af klager fremgår af påbuddet, at tagrensevandet skal føres gennem filter eller bortskaffes som asbestholdigt materiale. Det fremgår af påbuddet, at vandet skal renses, hvilket er normal praksis hos tagrensningsfirmaer og en billig metode. Leje og brug af asbestfilter koster omkring 500-800 kr. pr. dag. Asbestholdigt materiale, der ledes i regnvandssystemer, vil kunne spredes i luften, når regnvandsbassiner tørrer ud, og asbestholdigt vand ledt til kloak vil medføre asbest i slammet, der spredes ud på marker. Af hensyn til at undgå tilstopning af vandløbet med mos m.m. skal der i alle tilfælde foretages en filtrering af tagrensevandet.

Roskilde Kommune har desuden bemærket, at kommunen har stillet krav om befugtning for at hindre spredning af asbestholdigt materiale til omgivelserne. Ifølge kommunen indebærer kravet, at der skal ske befugtning alle ugens dage, men at der selvfølgelig ikke skal ske befugtning i regnvejr.

Herudover har Roskilde Kommune bemærket, at der ved valget af afværget metode i en sag som den foreliggende tilkommer kommunen et skøn, som kun bør tilsidesættes, hvis det er åbenbart forkert. Ikke mindst i relation til asbest hvor selv en meget lille disponering potentielt har meget alvorlige sundhedsmæssige konsekvenser, er det ifølge kommunen fuldt berettiget, at kommunen fastsatte de valgte oprensningskrav.

Til klagepunktet om, at der ikke forligger særlige grunde, der taler for ikke at tillægge klagen opsættende virkning, jf. miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, har Roskilde Kommune oplyst, at påbuddet er meddelt for at forhindre spredning af asbestholdigt materiale til omgivelserne samt for at forhindre sundhedsfare. Hertil kommer, at embedslægeinstitutionen anbefalede, at forureningen blev fjernet hurtigst muligt, og at Miljø- og Fødevarerklagenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2019 var på omkring 5 måneder.

Roskilde Kommune har anført, at klager ikke har været orienteret om den klage, der skulle afsendes i dennes navn, idet klager fik at vide af forsikringsselskabet, at der alene er tale om en sag mellem forsikringsselskab og kommune, og at en fuldmagt var en ren formalitet. Det er kommunens opfattelse, at miljøbeskyttelseslovens klagebestemmelser ikke var tiltænkt at skulle forvaltes på den måde.

Roskilde Kommune har afslutningsvis oplyst, at der ikke er uenighed om, at påbuddet i dag er efterlevet.

### **3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevarerklagenævnet har deltaget i sagens behandling: Jane Fløe (formand), landsdommerne Eva Staal og Olaf Tingleff, og de sagkyndige medlemmer Jesper Kjølholt og Charlotte Thy.

#### *3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Forhold, der henhører under jordforureningslovens regler
- 2) Ansvar for forureningen, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2
- 3) Ansvar for forureningen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 46

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

### *3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger*

#### *3.2.1 Indledende bemærkninger*

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at den påklagede afgørelse har til formål at sikre fjernelse af asbest, som er blevet spredt på Ejendommen efter brand ved dels at foretage afskrabning af jord, dels ved at fjerne forurenede bygningsdele og dels ved at kræve foranstaltninger, som forhindrer spredning i perioden, indtil asbesten er fjernet fra Ejendommen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet ikke har kompetence til at behandle klagepunktet om den af Roskilde Kommune foreslåede frivillige aftale om fjernelse af asbestholdigt affald, da nævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, idet omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning og ikke er klagemyndighed i forhold til kommunernes generelle sagsbehandling jf. § 1, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet afgør selv spørgsmål om nævnets kompetence, jf. § 1, stk. 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at det tilkommer den anvisende kommune at afgøre, om et stof eller en genstand er affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, samt hvorvidt affald er farligt affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 1.<sup>8</sup> Afgørelser efter affaldsbekendtgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelsens § 78. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klagepunkter over Roskilde Kommunes afgørelse om, at et stof eller en genstand er affald eller klassificeringen af affaldet som farligt affald.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at en eventuel klage over kommunens generelle håndtering af sagen henholdsvis kommunens afgørelser efter affaldsbekendtgørelsen kan indbringes for Ankestyrelsen, der fører tilsyn med kommunerne efter kommunestyrelsesloven.<sup>9</sup> Det er Ankestyrelsen selv, der beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

---

<sup>8</sup> Bekendtgørelsen nr. 2512 af 10. december 2021 om affald.

<sup>9</sup> Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse.

### 3.2.2 Forhold, der henhører under jordforureningslovens regler

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder anledning til indledningsvis at tage stilling til, hvorvidt det konstaterede asbeststøv samt asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag udgør en forurening i jordforureningslovens forstand.

Det følger af jordforureningslovens § 2, stk. 1, at loven omfatter jord, der på grund af menneskelig påvirkning kan have skadelig virkning på natur, miljø og menneskers sundhed. Forarbejderne til bestemmelsen fastslår, at der ved jordforurening forstås en menneskeskabt handling eller aktivitet, hvor jorden tilføres stof eller stofblanding, som på grund af dets egenskaber og mængde over tid kan være til fare for mennesker og miljø.<sup>10</sup> Forurenende bygninger eller bygningsanlæg er ikke omfattet af loven.<sup>11</sup>

Følgende fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 26. august 2005 ”Ang. behandling af sager om asbestforurening”:

”Når der er konstateret asbest-forurening, skal kommunen vurdere, om der er tale om jordforurening, som er omfattet af bestemmelserne i jordforureningsloven.

Det skal vurderes konkret hvorvidt der er tale om en jordforurening, når det asbestholdige affald eller det tilførte asbestholdige materiale eller stof i et ikke ubetydeligt omfang er fysisk sammenblandet med den underliggende jord. Det må antages, at betegnelsen jordforurening også kan anvendes, når asbest ligger oven på jorden som asbeststøv og mindre asbestholdige stykker, og hvis det derved kan betragtes som en del af jordmiljøet svarende til en situation hvor der udlægges slagter på jorden som erstatning for grus og stenmaterialer.

Hvis der er tale om en konstateret forurening af jord, som er omfattet af bestemmelserne i jordforureningsloven, skal der som udgangspunkt meddeles påbud om oprydning efter jordforureningslovens § 41.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Højesteret ved dom af 9. november 2010 slog fast, at slagter fra affaldsforbrænding, der indgår som en del af jordmediet, må betragtes som en jordforurening, uanset om det er udlagt i et særskilt lag eller er blandet med jorden.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Lovforslag nr. 183 af 10. februar 1998 om forurenede jord, specielle bemærkninger til § 1.

<sup>11</sup> Lovforslag nr. 183 af 10. februar 1998 om forurenede jord, specielle bemærkninger til § 2.

<sup>12</sup> MAD.2010.2481H.

Det fremgår af Miljøstyrelsens Miljøprojekt nr. 1652/2015 om Asbest i jord – viden om praksis for håndtering,<sup>13</sup> at:

”Et dansk kriterium for asbest i jord vil efter sædvanlige principper for fastsættelse af jordkvalitetskriterier skulle baseres på jordspisende børns indtag af jord med asbest, og deraf følgende eksponering for asbestfibre gennem mave-/tarmsystemet. Der findes imidlertid ikke viden om skader forårsaget af indtag af asbestfibre, og derfor vurderes et sædvanligt kvalitetskriterium for indhold af asbest i jord ikke at kunne fastsættes.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer hertil, at asbest ikke fremgår af listen over jordkvalitetskriterier.<sup>14</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den konstaterede forurening med asbeststøv og asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag har karakter af en forurening af jord, som kan have skadelig virkning på miljøet og/eller menneskers sundhed i den forstand, som er forudsat i jordforureningslovens § 2.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at betegnelsen jordforurening omfatter, når asbest ligger oven på jorden som asbeststøv og asbestholdige fragmenter, hvis det derved kan betragtes som en del af jordmiljøet, svarende til en situation, hvor der udlægges slagter på jorden som erstatning for grus og stenmaterialer. Nævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at asbeststykkerne grundet meget nedbør kan være vasket ned i det allerøverste lag af jorden, og at afgravning af jorden efter Roskilde Kommunes vurdering var den eneste måde, hvorpå der kunne foretages en tilstrækkelig grundig oprensning. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det på det foreliggende grundlag ikke med en tilstrækkelighed sikkerhed kan afvises, at der er en væsentlig sundhedsmæssig risiko forbundet med grundens fremtidige anvendelse. I den forbindelse bemærker nævnet, at der ikke er fastsat et jordkvalitetskriterium for asbest, og det er almindeligt kendt, at menneskers eksponering ved indånding af asbestfibre kan udgøre en væsentlig fare for menneskers helbred.<sup>15</sup>

### 3.2.3 *Ansvar for forureningen, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2*

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at det følger af det almindelige fortolkningsprincip, *lex specialis*, at jordforureningslovens § 41 går forud for miljøbeskyttelseslovens § 46, når begge bestemmelser kan finde anvendelse og betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

<sup>13</sup> Miljøstyrelsens Miljøprojekt nr. 1652/2015 om Asbest i jord – viden om praksis for håndtering, afsnit 8.

<sup>14</sup> [https://mst.dk/media/223446/liste-over-jordkvalitetskriterier-juli-2021\\_final1.pdf](https://mst.dk/media/223446/liste-over-jordkvalitetskriterier-juli-2021_final1.pdf)

<sup>15</sup> Jf. bl.a. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 22. december 2016, sagsnr. NMK-11-00178, og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. marts 2015, sagsnr. NMK-11-00137.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor fundet anledning til at undersøge, hvorvidt klager som grundejer kan anses for forurener efter jordforureningslovens § 41.

Efter jordforureningslovens § 41, stk. 1, kan der meddeles forureneren, jf. § 41, stk. 3, påbud om at fjerne en konstateret jordforurening og genoprette den hidtidige tilstand eller foretage tilsvarende afhjælpende foranstaltninger.

Det følger af jordforureningslovens § 41, stk. 2, at påbud kan meddeles, uanset hvordan forureningen er sket, jf. dog stk. 3, nr. 2. Påbud kan dog ikke meddeles, hvor forureningen er opstået på grund af krig, borgerlige uroligheder, atomskader eller naturkatastrofer. Påbud kan desuden heller ikke meddeles, hvor forureningen er opstået på grund af brand eller hærværk, som ikke skyldes forurenerens uforsvarlige adfærd eller en adfærd, hvorefter forureneren er omfattet af strengere ansvarsregler ifølge anden lovgivning.

Det fremgår af jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1, at som forurener anses den, der i erhvervsmæssigt eller offentligt øjemed driver eller drev den virksomhed eller anvender eller anvendte det anlæg, hvorfra forureningen hidrører. Forureningen, eller en del heraf, skal være sket i den pågældende driftsperiode.

Af jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, fremgår endvidere, at som forurener anses andre, der har forårsaget en forurening, såfremt forureningen skyldes uforsvarlig adfærd eller en adfærd, der er omfattet af strengere ansvarsregler i medfør af anden lovgivning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke kan anses som forurener efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1, idet forureningen ikke stammer fra en virksomhed eller et anlæg, som klager har drevet eller anvendt i offentligt øjemed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter undersøgt, om klager kan anses som forurener efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det i den konkrete sag påhviler myndigheden at godtgøre, at klager har handlet uforsvarligt, og at den konstaterede jordforurening skyldes klagers uforsvarlige adfærd.

For så vidt angår forureneransvaret efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, fremgår blandt andet følgende af forarbejderne til jordforureningsloven:<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Lovforslag nr. 183 af 10. februar 1998 om forurennet jord, specielle bemærkninger til § 41.

”Der foreslås en »opsamlingsbestemmelse« i nr. 2, hvis anvendelse forudsætter, at forureneren har handlet uforsvarligt, eller at situationen er omfattet af strengere ansvarsregler, for eksempel færdselsloven. En bilist, som forårsager en forurening i forbindelse med et færdselsuheld, vil være omfattet.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder det ikke godtgjort på baggrund af sagens oplysninger, at klager i forbindelse med selve branden eller efterfølgende har udvist uforsvarlig adfærd og derved kan anses for forurener, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2. Nævnet har navnlig lagt vægt på, at forureningen er opstået som følge af en brand, og at det ikke er godtgjort, at klager i den forbindelse har handlet ansvarspådragende, samt at der ikke er uenighed om, at påbuddet i dag er efterlevet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder derfor, at der ikke med hjemmel i jordforureningslovens § 41 kan udstedes et påbud til klager om at fjerne asbeststøv og asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag. Nævnet finder således, at Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 lider af en væsentlig retlig mangel.

#### *3.2.4 Ansvar for forureningen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 46*

Der er med den påklagede afgørelse meddelt påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra Ejendommen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 46.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet i afsnit 3.2.2, har vurderet, at den konstaterede forurening med asbeststøv og asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag har karakter af en forurening af jord, som kan have skadelig virkning på miljøet og eller menneskers sundhed i den forstand, som er forudsat i jordforureningslovens § 2. Nærværende afsnit (afsnit 3.2.4) vedrører derfor, de øvrige dele af den konstaterede forurening med asbest, som Roskilde Kommune har truffet afgørelse om er affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 43, at enhver, der frembringer, opbevarer, sorterer eller håndterer affald, er ansvarlig for, at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.

Bestemmelsens indhold stammer fra miljøbeskyttelsesloven af 1991,<sup>17</sup> og der fremgår af de specielle bemærkninger i forarbejderne til bestemmelsen (lovforslagets § 42), at:<sup>18</sup>

”Bestemmelsen i § 42 er en understregning af forureneren-betaler-princippet. Den fastslår, at enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, vand og

<sup>17</sup> Lov nr. 359 af 6. juni 1991 om miljøbeskyttelse.

<sup>18</sup> Lovforslag nr. 74 af 23. januar 1991, specielle bemærkninger til § 42.

jord, og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger.”

Af Miljøstyrelsens betænkning nr. 1/1995 om Lovgivning og praksis - forurennet jord, fremgår bl.a. følgende:<sup>19</sup>

”§ 46 har ikke i sin ordlyd fastlagt, til hvem påbud kan rettes. Med udgangspunkt i § 43 kan påbud rettes til »enhver«, der »opbevarer« affaldet, hvilket naturligt må forstås som den, der har rådigheden over den faste ejendom. Bestemmelsens ordlyd peger således på den til enhver tid værende grundejer, uanset om grundejeren rent faktisk har været involveret i anbringelsen af affaldet på ejendommen. I forarbejderne til bestemmelsen er der henvisning til, at § 43 kan tages som udtryk for et almindeligt gældende naboretligt princip om, at en grundejer ikke på sin ejendom må foretage handlinger, der kan medføre ulemper for de omkringboende, ud over hvad der må forventes under tilsvarende forhold andetsteds. Dette fremgår af forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven af 1973, lov nr. 372 af 13. juni 1973, gengivet i Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 3937 samt affaldsudvalgets betænkning (betænkning nr. 1/1988 fra Miljøstyrelsen, s. 91), der bl.a. danner grundlag for affaldskapitlet i mbl.

[...]

Hverken af bestemmelsernes ordlyd eller i forarbejderne er der således belæg for at antage, at bestemmelsen kun kan anvendes, når også de almindelige erstatningsretlige betingelser om bl.a. culpa og forældelse, er opfyldt.”

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 46, at myndighederne kan meddele påbud eller forbud med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares og bortskaffes på forsvarlig måde.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det:<sup>20</sup>

”Desuden indeholder forslaget en række bestemmelser om affald, der svarer til og erstatter den skitse til en lov om affald, som indgår i affaldsudvalgets betænkning om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen.”

Af Affaldsudvalgets betænkning – Om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen fremgår bl.a. følgende:<sup>21</sup>

”Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt at fastslå den enkelte borger/virksomheds ansvar og pligter i forbindelse med håndtering af affald,

---

<sup>19</sup> S. 58

<sup>20</sup> Lovforslag nr. 74 af 23. januar 1991, de almindelige bemærkninger, afsnit, 1.

<sup>21</sup> S. 24-25

indtil affaldet er overgivet til en indsamlingsordning eller på et anvist sted. Enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, skal være ansvarlig for, at der ikke i forbindelse med håndtering af affald sker forurening af luft, vand eller jord. Der er her tale om en understregning af det eksisterende princip om, at "forureneren betaler". Heri ligger også, at den ansvarlige må bære de omkostninger, der er forbundet med undersøgelser og afværgeforanstaltninger i forbindelse med den forurening, der er omfattet af loven."

Affaldsudvalgets betænkning – Om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen indeholdt i bilag 3 en skitse til forslag til lov om affald. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 7 (svarende til miljøbeskyttelseslovens § 46), at:<sup>22</sup>

"Der er således tale om en videreførsel af den almindelige regel om grundejerens forpligtelse til at renholde sin ejendom, jf. herved eksempelvis bestemmelsen i kapitel 12.1. i miljøbeskyttelsesreglementet. Dernæst vil bestemmelsen kunne bruges i den situation, hvor der er sket henkastning af affald på ejendommen af andre end grundejeren. Her tænkes på alle tilfælde fra tilfældig henkastning eller ophobning til egentlig ulovlig deponering af affald. Sådanne situationer har ofte været vanskelige at håndtere for tilsynsmyndighederne, og en understregning af grundejeransvaret vil medvirke til en mere effektiv håndhævelse af reglerne og dermed også en mere effektiv oprydning."

Af den kommenterede miljøbeskyttelseslov<sup>23</sup> fremgår bl.a. følgende vedrørende de almindelige bemærkninger i lovens forarbejder:

"Det må dog anses for tvivlsomt, om domstolene vil tillægge disse forarbejder afgørende betydning, hvor der er tale om på objektivt grundlag at pålægge en grundejer byrdefulde krav."

Et flertal af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer finder, at der ikke med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 kan udstedes påbud til klager om fjernelse af asbestholdigt affald fra Ejendommen som følge af branden den 7. og 8. november 2019.

Flertallet har i sin vurdering lagt vægt på, at det ikke ud fra ordlyden af og forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43 med tilstrækkelig sikkerhed kan udledes, at en grundejer på objektivt grundlag skulle være pligtig til at fjerne asbestholdigt affald. Flertallet har desuden lagt

---

<sup>22</sup> S. 91

<sup>23</sup> Gorm Møller, Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer, 2. udgave (2019), side 890. Se desuden U.1992B.34 (kommentarer til U.f.R. 1991 s. 674 – Højesteretsdom af 18. juni 1991 (Rockwool-dommen)), hvor Poul Sørensen anfører, at det kræver politisk debat, før der kan pålægges et ansvar, der går videre, end hvad der følger af de almindelige erstatningsregler.

vægt på, at en grundejers handlepligt i almindelighed skal vurderes ud fra dansk rets almindelige ansvarsnorm, som er culpa, og at en grundejer på det pågældende område ikke uden særlig lovhjemmel kan blive ansvarlig på objektivi grundlag.

Flertallet har endvidere lagt vægt på, at forureningen er opstået som følge af en brand, og at det ikke er godtgjort, at klager har udvist en uforsvarlig adfærd i forbindelse med branden, samt at der ikke er uenighed om, at påbuddet i dag er efterlevet.

Flertallet finder på den baggrund, at Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 lider af en væsentlig retlig mangel for så vidt angår fjernelse af asbestholdigt affald.

Et mindretal (Eva Staal) finder, at der med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 kan udstedes påbud til klager om fjernelse af asbestholdigt affald, uanset, at der ikke indgår oplysninger i sagen, som godtgør, at klager har udvist en uforsvarlig adfærd i forbindelse med branden den 7. og 8. november 2019, samt at der er enighed om, at påbuddet i dag er efterlevet.

Mindretallet har i sin vurdering lagt vægt på, at når affald er placeret på en ejendom, er det som udgangspunkt den til enhver tid værende grundejer, der er ansvarlig for håndtering og bortskaffelse af affaldet jf. miljøbeskyttelseslovens § 43, der efter sin ordlyd henviser til ”enhver”, der opbevarer affald. Mindretallet har desuden lagt vægt på, at der ud fra ordlyden af og forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke er belæg for at antage, at bestemmelsen kun kan anvendes, hvis der foreligger en uforsvarlig adfærd fra klagers side.

### *3.3 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

### *3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 om påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende Assendløsevejen 24, 4130 Viby Sjælland, matr. nr. 26b og 22d, Assendløse By, Dåstrup.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Roskilde Kommune (Veje og Grønne Områder, sagsnr. 327065) samt for klageren og dennes repræsentant (j.nr. 344925-shr) via klageportalen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [mfkn.naevneneshus.dk](http://mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Jane Fløe  
Stedfortrædende formand