

MRF 2024.168

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 14. juni 2024, j.nr. 20/09902

Stadfæstelse med mindre vilkårsændring af påbud efter jordforureningslovens § 40 til tidligere grundejere om undersøgelse af nedgravet byggeaffald, herunder asbestholdige eternitplader, fra bygninger nedbrændt i 2006. Nedgravningen var sket i strid med miljøbeskyttelseslovens § 43 og asbestbekendtgørelsens § 26 og var derfor uforsvarlig, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, og anslåede omkostninger på 150.000-200.000 kr. var ikke i strid med proportionalitetsprincippet.

Sagen angik en ejendom ved Kolind, hvor der i 2006 nedbrændte flere bygninger. Efter overtagelse af ejendommen fik de nye grundejere gennemført en undersøgelse, der viste, at en stor del af byggeaffaldet fra de nedbrændte bygninger var blevet placeret i en jordbunke på ejendommen. I forbindelse med undersøgelsen blev der indsamlet jord- og materialeprøver udtaget i jordbunken/milen, der påviste asbest i eternitplader samt bly, zink og PCB i maling. Efter besigtigelse i december 2019 meddelte Syddjurs Kommune i første omgang, at kommunen ikke fandt grundlag for at meddele påbud, da byggeaffaldet ikke fandtes at udgøre en grundvands- eller sundhedsrisiko. Efter indsigelse fra Region Midtjylland meddelte kommunen i juni 2020 de to tidligere ejere af ejendommen undersøgelsespåbud efter jordforureningslovens § 40 med henblik på at afgrænse jordforureningen, foretage risikovurdering og udarbejde afværgeforlag. Det var i påbuddet bestemt, at prøveudtagning, analyse, risikovurdering, afværgeforlag samt rapporter skulle udføres og udarbejdes af et kompetent og uvildigt firma akkrediteret til at udføre jord- og grundvandsforureningsundersøgelser og med fornøden kendskab til asbestforurening. Kommunen meddelte samtidig tålepåbud efter jordforureningslovens § 44 til de nuværende ejere. Afgørelsen blev påklaget af den ene af påbudsadressaterne, der bl.a. anførte, at oprydning efter branden var foretaget efter bedste evne, og at placeringen af byggeaffaldet derfor ikke kunne henføres under jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, som forårsaget ved en uforsvarlig adfærd, samt at udgifterne forbundet med en eventuel oprensning

ikke stod mål med den risiko, der var forbundet med jordforureningen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) konstaterede, at klager ikke havde bestridt at have nedgravet byggeaffaldet på ejendommen, og at der var dokumenteret indhold af asbest i prøver udtaget fra affaldslaget. Nævnet bemærkede, at det følger af miljøbeskyttelseslovens § 43, at enhver, der håndterer affald, er ansvarlig for, at det ikke sker forurening af jord, at afbrænding af affald er forbudt efter affaldsbekendtgørelsens § 50, og at asbestholdigt materiale, der ikke længere er i anvendelse, efter asbestbekendtgørelsens (2023/807) § 26 hurtigst muligt skal samles og fjernes fra arbejdsstedet og bortskaffes som affald. Med henvisning hertil fandt nævnet, at klager at have forvoldt jordforureningen ved en uforsvarlig adfærd, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2. I forhold til proportionalitetsvurderingen konstaterede nævnet, at den økonomiske ramme for at gennemføre undersøgelserne var anslået til 150.000-200.000 kr., hvilket ikke kunne anses for uforholdsmæssigt i forhold til den potentielle risiko forbundet med jordforureningen. På den baggrund stadfæstede klagenævnets kommunens påbud med en ændring af kravet om et akkrediteret firma til foretagelse af prøveudtagning udgik, idet der ikke gælder et akkrediteringssystem for firmaer vedrørende jord- og grundvandsforeninger. Vilkåret blev derfor ændret, så undersøgelserne i stedet skulle foretages i overensstemmelse med Miljøstyrelsens gældende vejledninger, mens analyser skulle udføres af et akkrediteret analyselaboratorium.

Kommentar: Stadfæstelsen af undersøgelsespåbuddet med henvisning til, at den konstaterede forurening skyldtes de tidligere ejeres uagtsomhed, forekommer velbegrundet henset til, at det må anses for almindeligt kendt, at der ikke må ske afbrænding af byggeaffald, og at der gælder særlige krav til håndtering af asbestholdige tagplader. Det er i dette lys uforståeligt, at nævnet henviser til asbestbekendtgørelsen (2023/807), der er udstedt under arbejdsmiljølovgivningen og dermed varetager andre hensyn end jordforureningsloven. Se tillige **MRF 2024.169 Mfk** og **MRF 2024.170 Mfk**, hvor der i relation til asbestforurening ligeledes henvises til asbestbekendtgørelsen under arbejdsmiljøloven.



Stadfæstelse med ændringer af påbud om undersøgelse af jordforurening i Syddjurs Kommune

Sag: 20/09902

Dato: 14. juni 2024

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 40, jf. § 77, stk. 1, nr. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Syddjurs Kommunes afgørelse af 25. juni 2020 om påbud om undersøgelse af jordforurening med byggeaffald herunder asbestholdige byggematerialer på [Adresse 1], 8560 Kolind, matr.nr. [Matrikelnummer 1], med følgende ændringer, hvor det tilføjede er anført med *kursiv* og det bortfaldne er ~~gennemstreget~~:

Vilkår 4 ændres til:

"4. Afrapportering

- Rapport for undersøgelse og risikovurdering samt afværgeforslag sendes til godkendelse hos Syddjurs Kommune senest 8 uger efter meddelelse af dette påbud.
- Prøveudtagning, ~~analyse~~, risikovurdering, afværgeforslag samt rapporter skal udføres *i overensstemmelse med Miljøstyrelsens gældende vejledninger* og udarbejdes af et kompetent og uvildigt firma, der ~~er akkrediteret til at udføre jord- og grundvandsforureningsundersøgelser~~ og har den fornødne kendskab til *håndtering af jordforurening, herunder håndtering af asbestforurening* holdigt jord. *Analysen skal udføres af et akkrediteret analyselaboratorium.*"

Syddjurs Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 12 måneder, jf. jordforureningslovens § 87, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 22. juli 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har anført, at proportionalitetsprincippet medfører, at der ikke kan meddeles et undersøgelsespåbud i situationer, hvor der ikke efterfølgende vil kunne meddeles et oprensningsspåbud. Ifølge klager er det tilfældet i nærværende sag, hvor forureningen er opstået som følge af brand, som ikke skyldes klagers uforsvarlige adfærd, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 2. Det er således klager opfattelse, at klager efter bedste evne har forsøgt at rydde op efter branden, og at der ikke er årsagssammenhæng mellem den sundhedsskadelige forurening, der alene relaterer sig til eternitstykker i jordoverfladen, og klagers oprydning. Hertil kommer, at udgifterne til en eventuel oprensning ifølge klager ikke står mål med den begrænsede risiko for sundhedsskadelig forurening, hvorfor der ikke vil kunne meddeles et oprensningsspåbud. Også af den grund er undersøgelsespåbuddet i strid med proportionalitetsprincippet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

Efter anmodning fra de nuværende grundejere foretog det rådgivende ingeniørfirma [Virksomhed 1] en besigtigelse af samt prøvegravninger på Ejendommen den 26. marts 2019. På baggrund af besigtigelsen udarbejdede

[Virksomhed 1] et notat dateret den 5. april 2019 med en indledende vurdering af udlagte materialer i græsplæne og jordvold på Ejendommen.

Om baggrunden herfor fremgik det af notatet, at de nuværende ejere af Ejendommen af en lokalkendt landmand var blevet gjort opmærksom på, at der var udlagt byggeaffald på store dele af Ejendommen samt i en stor jordbunke. Videre fremgik det, at:

"I 2006 var der brand på ejendommen, hvor flere af ejendommens bygninger brændte helt eller delvist ned. Efter branden valgte daværende ejer at vælte bygningerne og grave bygningsaffaldet ned der, hvor bygningerne tidligere har stået. Alt brændbart materiale, der var tilbage efter branden, skal efter sigende være brændt af et sted ude i engen. Afbrændingspladsens placering kendes ikke, men den formodes ikke at have været inde på ejendommens matrikel. Det overskydende bygningsaffald, som ikke kunne brænde, er efter sigende kørt i en jordbunke/mile, der ligger i det sydvestlige hjørne af ejendommen. Der er samlet set tale om et areal på ca. 1.000 m², hvor der er nedgravet bygningsaffald og en jordbunke på ca. 400 m², der i snit er 3,0 m i højden.

Størstedelen af de 1.000 m² er en græsbevokset græsplæne og ca. 150 m² er gårdsplads belagt med ral. Jordbunken er bevokset med højt græs og brombærbuske."

Det fremgik af notatet, at det ved besigtigelsen kunne konstateres, at området var fyldt med materialer med følgende indhold:

- Muldet sandjord.
- Betonbrokker med og uden armeringsjern (stykker på over 1 m).
- Plasticstykker (fraktioner fra små plastikposer til hele plastdunke).
- Jernrør (armering, rør ol. flere på over 2 meters længde).
- Flamingo (polystyren) (op til 50 cm).
- Lecablokke (knuste og hele).
- Stykker af tagplader (eternit-plader) (små fragmenter og op til 50 cm).
- Glaseret brændte ler-stykker (30 cm).

Videre fremgik det, at:

"Det fremgår, at der er tale om bygningsaffald dækket af 0-0,5 m muldet sand. Materialerne var ikke nedknuste. Nogle af betonblokkene var over 1 m i diameter.

Der blev ikke konstateret indhold af slagter eller tegn på jordforurening i form af misfarvninger eller olielugt. Der kan dog ikke udelukkes at være andre typer af affald end dem, der blev observeret ved besigtigelsen, da der udelukkende har været tale om stikprøvegravninger i fyldet/affaldet.”

I forbindelse med besigtigelsen blev der indsamlet jord- og materialeprøver fra prøvegravningsområderne. Jordprøverne blev udtaget i affaldslaget samt under affaldet, mens materialeprøverne blev udtaget, så de repræsenterede de forskellige affaldsfraktioner, der blev observeret på Ejendommen. Prøverne blev analyseret, og om resultaterne heraf fremgik det af notatet, at der i to materialeprøver (eternittagplader) blev påvist asbest, mens der i en tredje materialeprøve (malingskrab) blev påvist indhold af bly, zink og PCB, der overskred de anvendte kriterier for forurenede affald. Der blev i jordprøverne ikke påvist indhold af forureningsstoffer over Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterier.

[Virksomhed 1] vurderede på den baggrund, at der ville være tale om 3.000-5.000 tons jord indeholdende byggeaffald med asbestholdigt materiale, og at omkostningerne til deponering kunne estimeres til 800 kr./tons, samt at omkostningerne til opgravning og transport af jorden kunne estimeres til mellem 200.000-500.000 kr.

Syddjurs Kommune foretog herefter den 18. december 2019 en besigtigelse af Ejendommen.

Det fremgik af besigtigelsesnotatet af samme dato, at den nuværende grundejer oplyste, at:

”[...] der tidligere havde været mellem 10-14 bygninger, hvor der nu er 4 bygninger. Det vil sige mellem 6-10 bygninger skulle være nedrevet, brændt og bygningsaffaldet, der ikke kunne afbrændes, skulle være lagt i jorden enten i jordvolden eller i græsplænen mellem hallen og garagen ca. 1 meter fra bygningerne. Desuden er det muligt, at der er nedgravet bygningsaffald i indkørslen og i gårdspladsen, da der lå et stykke rudeglas og eternitstykker på overfladen.”

Ifølge den nuværende grundejer havde [Virksomhed 1] i forbindelse med forureningsundersøgelsen i øvrigt oplyst følgende:

”at de i et område mellem garagen og hallen fandt sorte/mørke afmærkninger i jorden, som kunne tyde på, at dette område var stedet for afbrænding af bygningsaffaldet. Det er også muligt, at afbrændingsområdet er beliggende bag

ved hallen, da dette sted er blevet udpeget af en lokal gårdmand til at være afbrændingsstedet.”

Syddjurs Kommune observerede ved besigtigelsen et par stykker af eternitplader på græsplænen og et par små stykker flamingorester på jordoverfladen mellem garagen og hallen i områder, hvor der er udtaget graveprøver. Herudover observerede kommunen et mindre stykke rudeglas i gårdspladsen samt et synligt større stykke beton i den plantebegroede jordvold ud mod vejen.

I en udateret skrivelse fra Syddjurs Kommune til de nuværende grundejere fremgår det, at kommunen – på baggrund af besigtigelsen – ikke fandt grundlag for at gå videre med sagen, herunder at meddele påbud om en nærmere undersøgelse af det nedgravede byggeaffald. Kommunen vurderede således, at byggeaffaldet ikke udgjorde en grundvands- og sundhedsmæssig risiko. Kommunen lagde ved vurderingen navnlig vægt på, at der ved den indledende miljøundersøgelse fra [Virksomhed 1] ikke var konstateret grundvandsskadelige forureningsstoffer, og at de omtalte asbestholdige tagplader var nedgravede.

Region Midtjylland anmodede herefter den 27. marts 2020 Syddjurs Kommune om at træffe afgørelse om påbud eller ikke-påbud i forhold til yderligere undersøgelser på Ejendommen.

Det fremgik af anmodningen, at Region Midtjylland den 24. februar 2020 kortlagde en del af Ejendommen som muligt forurenede på Vidensniveau 1 (lokalitetsnr. [Fortroligt 1]). Videre fremgik det, at regionen var uforstående over for Syddjurs Kommunes vurdering af, at asbestholdigt byggeaffald ikke udgjorde en sundhedsmæssig risiko, når jorden med byggeaffaldet, som var kortlagt som muligt forurenede, var direkte tilgængelig, og/eller med et dæklag væsentlig mindre end 50 cm, og når arealanvendelsen var bolig med have.

Syddjurs Kommune meddelte i forlængelse heraf den 25. juni 2020 påbud til de nuværende grundejere om at tåle, at der blev udført undersøgelse/oprensning af den konstaterede jordforurening på Ejendommen.

2.2 Den påklagede afgørelse

Syddjurs Kommune har den 25. juni 2020 med hjemmel i jordforureningslovens § 40, stk. 1, meddelt påbud til to tidligere grundejere, hvoraf den ene er klager, om undersøgelse af jordforurening på Ejendommen.

Af det meddelte undersøgelsespåbud fremgår det bl.a., at grundejerne skal foranstalte, at der udføres en forureningsundersøgelse, som skal tage udgangspunkt i at afgrænse den allerede fundne jord/asbestforurening under og omkring nedgravningsstederne for byggeaffaldet, og at forureningens omfang og art skal dokumenteres i jord, således at forureningen afgrænses horisontalt og vertikalt. Derudover skal grundejerne foretage en risikovurdering af aktuelle og fremtidige risici for indeklima, arealanvendelse, grundvand og recipienter, og herefter udarbejde forslag til oprensning (afværgesforslag).

I forhold til afrapportering fremgår følgende af påbuddet:

"4. Afrapportering

- Rapport for undersøgelse og risikovurdering samt afværgesforslag sendes til godkendelse hos Syddjurs Kommune senest 8 uger efter meddelelse af dette påbud.
- Prøveudtagning, analyse, risikovurdering, afværgesforslag samt rapporter skal udføres og udarbejdes af et kompetent og uvildigt firma, der er akkrediteret til at udføre jord- og grundvandsforureningsundersøgelser og har den fornødne kendskab til asbestforurening.

På baggrund af undersøgelserne og risikovurderingen vil Syddjurs Kommune efterfølgende tage stilling til, om der skal gives et oprensningspåbud."

Syddjurs Kommune har vurderet, at det nedgravede bygningsaffald, der er tilført jorden i forbindelse med en brand i bygningerne i 2006 og i forbindelse med en efterfølgende nedgravning, kan indeholde asbestholdige eternitplader samt vindueslister med tungmetalholdig maling og PCB, hvorfor det har karakter af jordforurening, jf. jordforureningslovens § 2.

Syddjurs Kommune har desuden vurderet, at der mangler information om den konstaterede jordforurening samt afgrænsningen heraf, da de udtagne jordprøver ikke er analyseret for asbestfibre, og idet de udtagne materialeprøver for asbest ikke oplyser hvilken type af asbest, der er fundet. Hertil har kommunen lagt vægt på, at der kun er foretaget en enkelt prøveudgravning inde i hvert af de afgrænsede områder, og at der ikke er udtaget eternitstykker til asbestanalyse i alle de prøveudgravninger, hvor der er fundet eternit. Jordprøver, som er analyseret for indhold af totalkulbrinter, tungmetaller og PAH, er kun udtaget stedvist og i et begrænset omfang i prøvegravninger, og der er ikke udtaget jordprøver til analyse for jordpakken og PCB fra de to mulige udpegede

steder, hvor det brændbare bygningsaffald skulle være afbrændt. Endeligt har kommunen lagt vægt på, at luftfotos fra 2006 viser, at bygningerne i 2006 går længere ud end de afgrænsede områder i [Virksomhed 1] rapporten. Det er derfor muligt, at der findes knuste asbestholdige eternitstykker og asbestfibre i jorden uden for prøvegravningsfelterne.

Påbuddet indeholder i bilag 1 en oversigt over bygninger på Ejendommen (tabel 1). Syddjurs Kommune vurderer i den forbindelse, at:

”Det kan ved sammenligning af luftfoto fra 2006 og 2008 samt BBR oplysninger fra 2004 og 2020 (evt 2009) ses, at 4 ud af i alt 7 bygninger (Bygning nr 3,4,5,6) ikke længere findes efter branden. To af disse 4 bygninger havde før branden asbestholdigt tag. En eksisterende bygning (Benævnt bygning 2 i BBR 2004) har efter branden ikke længere et asbestholdigt tag, men et metalpladetag.

Det kan pbga. af ovenstående konkluderes, at der efter branden i 2006 ikke længere er asbestholdigt tag på **3 bygninger**, som har udgjort et samlet bebygget areal på **587 m²**.”

Syddjurs Kommune har vurderet, at der kan være en sundhedsmæssig risiko ved kontakt med asbestfibre grundet resuspension i forbindelse med fysisk aktivitet, men at den sundhedsmæssige risiko ikke kan vurderes, da [Virksomhed 1] ikke har kortlagt jordens indhold af asbestfibre, herunder type, størrelse og mængde.

Syddjurs Kommune har herudover vurderet, at de to tidligere grundejere, herunder klager, kan anses som forurenere i henhold til jordforureningsloven, idet de overfor nuværende grundejer har erkendt at have foranstaltet nedgravning af byggeaffaldet. Kommunen har i den forbindelse vurderet, at de to tidligere grundejere har udvist en ansvarspådragende adfærd, idet det må være almen kendt, at nedgravning og afbrænding af bygningsaffald, herunder eternittag, er ulovligt, og at ældre eternittage kan indeholde asbest, som er miljø- og sundhedsskadelig. Påbuddet er meddelt til begge de tidligere grundejere, idet kommunen ikke kan vurdere, hvilken andel af forureningen, som de to forurenere er ansvarlige for. Kommunen vurderer derfor, at forureningen skal fordeles ligeligt mellem de to tidligere grundejere, jf. jordforureningslovens § 43.

2.3 Syddjurs Kommunes bemærkninger til klagen

Syddjurs Kommune har den 3. september 2020 fremsendt bemærkninger til klagen, hvori kommunen henviser til de oplysninger, der fremgår af den påklagede afgørelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

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

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

1. Ansvar for forureningen
2. Mulighed for efterfølgende påbud om oprensning

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Syddjurs Kommunes afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Ansvar for forureningen

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer indledningsvist, at der mellem sagens parter er enighed om, at der er konstateret jordforurening på Ejendommen, og at forureningen er opstået som følge af en brand i en række bygninger på Ejendommen i 2006, og den efterfølgende håndtering (afbrænding og nedgravning) af byggeaffald på Ejendommen.

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.

Efter jordforureningslovens § 41, stk. 2, kan påbud meddeles, uanset hvordan forureningen er sket, jf. dog stk. 3, nr. 2. Påbud kan dog 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 følger af jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, 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.

For så vidt angår forureneransvaret efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til jordforureningsloven:[4]

”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 bemærker, at det påhviler myndigheden at godtgøre, at klager har handlet uforsvarligt, og at den konstaterede jordforurening skyldes klagers uforsvarlige adfærd.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at det fremgår 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.[5] Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af affaldsbekendtgørelsens § 50, stk. 1, at forbrænding af forbrændingseget affald kun er tilladt på dertil godkendte anlæg.[6] Hertil fremgår det af asbestbekendtgørelsens § 26, at asbestholdigt materiale, der ikke længere er i anvendelse, og asbeststøv i øvrigt, hurtigst muligt skal samles og fjernes fra arbejdsstedet og bortskaffes som affald.[7]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder det ikke godtgjort på baggrund af sagens oplysninger, at klager i forbindelse med selve branden i 2006 har handlet uforsvarligt. Det er imidlertid nævnets vurdering, at klager efter branden har udvist en uforsvarlig adfærd og derved kan mødes med et påbud efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2. Nævnet har i vurderingen lagt vægt på, at klager har erkendt at have nedgravet byggeaffaldet på ejendommen, og at der er fundet asbestholdige eternitstykker i græsplænen nord for indkørslen og imellem de to udhuse samt i volden på Ejendommens sydvestlige del.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herudover lagt vægt på, at klager i forbindelse med sortering og håndtering af affaldet efter branden var ansvarlig

for, at der ikke opstod uhygiejniske forhold eller skete forurening af luft, vand eller jord, jf. miljøbeskyttelseslovens § 43. Hertil kommer, at klager burde have sikret, at asbestholdigt materiale blev bortskaffet som affald, jf. asbestbekendtgørelsens § 26, og at forbrændingsegnet affald blev forbrændt på dertil godkendte anlæg, jf. affaldsbekendtgørelsens § 50, stk. 1.

Endeligt har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at det er almindelig kendt, at menneskers eksponering ved indånding af asbestfibre kan udgøre en væsentlig fare for menneskers helbred.

3.2.2 Ad 2) Mulighed for efterfølgende påbud om oprensning

Det fremgår af jordforureningslovens forarbejder, at påbudshjemlen i § 40 og § 41 skal administreres under hensyn til det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.[8] Det indebærer bl.a., at lovens udgangspunkt om, at al forurening skal fjernes og den hidtidige tilstand genoprettes, kan fraviges, hvis udgifterne hertil ikke vil stå i et rimeligt forhold til den fare for natur, miljø eller menneskers sundhed, som ligger til grund for påbuddet.[9]

Før miljømyndighederne kan træffe afgørelse om oprensningspåbud efter lovens § 41, skal sagen være tilstrækkelig oplyst, og der kan således – begrænset af proportionalitetsprincippet – være behov for ved et undersøgelsespåbud efter § 40 at påbyde forureneren at tilvejebringe (yderligere) oplysninger om den konstaterede eller mulige forurening. Når der foreligger et forsvarligt grundlag for at træffe afgørelse, skal der foretages en risikovurdering og en proportionalitetsvurdering, inden der eventuelt udstedes et oprensningspåbud. Ligeledes kan en forurening kun efterlades som værende uden risiko, såfremt der er tilvejebragt dokumentation, der giver høj grad af sikkerhed for, at forureningen ikke – hverken aktuelt eller i fremtiden – indebærer en miljø- og sundhedsmæssig risiko.

På denne baggrund følger også af Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis, at en undersøgelse af en forurening, der skal indgå i overvejelserne om hvorvidt og hvordan forureningen skal påbydes oprenset, skal give den fornødne klarhed omkring forureningens omfang og de risici, der er forbundet med forureningen.

[10]

Det følger endvidere af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at en forurening ikke kan kræves (yderligere) undersøgt, hvis udgifterne til undersøgelserne vil være uforholdsmæssige i forhold til de risici, den mulige forurening indebærer. Ved bedømmelsen af undersøgelsespåbuddets forholdsmæssighed, må der således tages hensyn til de risici, som den mulige forurening indebærer, herunder at de beskyttelsesinteresser jordforureningsloven skal værne, kan være vanskelige at bedømme i et økonomisk perspektiv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen ikke er muligt at fastslå eller med tilstrækkelig sikkerhed at estimere forureningens udbredelse og afgrænsning, idet forureningen ikke er afgrænset tilstrækkeligt hverken vertikalt eller horisontalt i jorden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at yderligere undersøgelser er påkrævet. Nævnet finder endvidere, at de yderligere undersøgelser, inden for en anslået økonomisk ramme på 150.000-200.000 kr. ikke kan anses for uforholdsmæssige i forhold til de potentielle risici for miljø og sundhed, som i den konkrete sag er forbundet med den konstaterede forurening på Ejendommen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at de anførte kriterier i det meddelte påbud er udtryk for en sædvanlig fremgangsmåde ved meddelelse af undersøgelsespåbud efter jordforureningslovens § 40, og at klager ud fra de anførte kriterier har metodefrihed og dermed selv kan vælge, hvordan undersøgelserne skal udføres.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker dog, at Syddjurs Kommune har stillet krav om, at prøveudtagning, analyse, risikovurdering, afværgeforslag samt rapporter skal udføres og udarbejdes af et firma, der er akkrediteret til at udføre jord- og grundvandsforureninger. Hertil bemærker nævnet, at der ikke findes akkreditering af firmaer til at udføre jord- og grundvandsforureningsundersøgelser. Det er nævnets opfattelse, at undersøgelser, risikovurdering og dokumentation skal udføres i overensstemmelse med gældende vejledninger, og at analyser skal udføres af et akkrediteret analyselaboratorium. Nævnet ændrer derfor påbuddets vilkår 4 i overensstemmelse hermed.

Det er imidlertid Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at det tillige følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at der ikke kan meddeles påbud om undersøgelse af en forurening efter jordforureningslovens § 40, hvis det på forhånd kan udelukkes, at der kan meddeles påbud om

oprensning mv. enten efter jordforureningslovens § 41 eller efter miljøbeskyttelseslovens § 69.[11]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der i sagen ikke foreligger retlige forhold eller omstændigheder i øvrigt, der på forhånd udelukker, at klager kan meddeles påbud efter § 41 i jordforureningsloven. Som anført ovenfor i afsnit 3.2.1 har nævnet således vurderet, at klager efter branden har udvist en uforsvarlig adfærd og derved kan mødes med et påbud efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Syddjurs Kommunes afgørelse af 25. juni 2020 om påbud om undersøgelse af jordforurening med byggeaffald herunder asbestholdige byggematerialer på [Adresse 1] 8560 Kolind, matr.nr. [Matrikelnummer 1] med følgende ændringer, hvor det tilføjede er anført med *kursiv* og det bortfaldne er *gennemstregt*:

Vilkår 4 ændres til:

"4. Afrapportering

- Rapport for undersøgelse og risikovurdering samt afværgeforslag sendes til godkendelse hos Syddjurs Kommune senest 8 uger efter meddelelse af dette påbud.
- Prøveudtagning, *analyse*, risikovurdering, afværgeforslag samt rapporter skal udføres *i overensstemmelse med Miljøstyrelsens gældende vejledninger* og udarbejdes af et kompetent og uvildigt firma, ~~der er akkrediteret til at udføre jord- og grundvandsforureningsundersøgelser og~~ har den fornødne kendskab til *håndtering af jordforurening, herunder håndtering af asbestforurening* holdigt jord. *Analyser skal udføres af et akkrediteret analyselaboratorium."*

Syddjurs Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurenede jord.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[4] Jf. de specielle bemærkninger til § 41 i forslag L183 til Lov om forurenede jord som fremsat den 10. februar 1999.

[5] Lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023 om miljøbeskyttelse.

[6] Bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald.

[7] Bekendtgørelse nr. 807 af 15. juni 2023 om asbest i arbejdsmiljøet.

[8] Jf. de specielle bemærkninger til § 40 og § 41 i forslag L183 til lov om forurenede jord som fremsat den 10. februar 1999.

[9] Jf. Højesterets dom af 30. juni 2005 som gengivet i UfR2005.2923H.

[10] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. juni 2018 i sagsnr. NMK-11-00188.

[11] Jf. bl.a. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. december 2013 i sagsnr. NMK-11-00004 og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 22. april 2014 i sagsnr. NMK-11-00128, samt Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 13. november 2017 i sagsnr. NMK-11-00165 og Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 25. juni 2018 i sagsnr. NMK-11-00188.

Lovområder:

Jordforureningsloven