

## MRF 2024.170

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 21. juni 2024, j.nr. 21/03002

**Stadfæstet påbud efter jordforureningslovens § 40 til den ene ejer af en landbrugsejendom om undersøgelse af potentiel asbest fra nedrevet bygning med eternittag og afbrænding af affald, hvor der indtil 2010 havde været minkfarm, idet ejeren havde handlet culpøst, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 43, affaldsbekendtgørelsen § 50 og asbestbekendtgørelsens § 10.**

Sagen angik en landbrugsejendom ejet af P og E, hvor der indtil 2010 havde været drevet minkfarm. På baggrund af en henvendelse fra politiet om ulovlig affaldsbrænding på ejendommen gennemførte kommunen i januar 2019 et tilsyn, hvilket blev fulgt op af yderligere kontakt med P. I januar 2020 konstaterede kommunen, at minkstalden var fjernet uden forudgående tilladelse, og at fragmenterede tagplader fra stalden var spredt over ejendommen. Den 8. februar 2021 meddelte kommunen påbud til P efter jordforureningslovens § 40 om undersøgelse af potentiel asbest fra den nedrevne bygning med eternittag og afbrænding af affald med henblik på af afgrænse forureningens udbredelse. P påklagede påbuddet og gjorde bl.a. gældende, at der ikke var afbrændt miljøfarlige stoffer, ligesom P bestred, at taget på den nedrevne stald indeholdt asbest, da stalden var opført i 1984, og produktion af tagplader med indhold af asbest ophørte i 1982. Under klagesagen blev det oplyst, at P havde erkendt sig skyldig i en straffesag vedrørende afbrænding af byggeaffald på ejendommen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at der 11 steder på ejendommen var afbrændt affald, og at der herved kunne være tilført jorden miljøfarlige stoffer som tungmetaller. Endvidere lagde nævnet

vægt på, at kommunen ved tilsyn havde konstateret knuste potentielt asbestholdige tagplader i det område, hvor minkstalden havde været placeret. Da der frem til 1984 blev produceret asbestholdige eternitplader i Danmark, som lovligt måtte anvendes frem til 1988, fandt nævnet, at der er stor sandsynlighed for, at tagpladerne på minkstalden indeholdt asbest. Nævnet fandt på den baggrund, at der forelå sandsynlighed for forurening af jorden, med bemærkning om, at hvis undersøgelsespåbuddet ikke godtgjorde, at der forelå en forurening, ville P efter jordforureningslovens § 76, stk. 4, have krav på at få dækket udgifterne til opfyldelse af påbuddet af kommunen. I forhold til, om P kunne anses for forurenere efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, lagde nævnet til grund, at det påhvilede kommunen at godtgøre, at jordforureningen skyldtes P's uforvarselige adfærd. Med henvisning til, at P måtte anses at have overtrådt miljøbeskyttelseslovens § 43 om forsvarlig håndtering af affald, forbuddet mod afbrænding af affald i affaldsbekendtgørelsens § 50 og asbestbekendtgørelsens § 10 om forundersøgelser for asbest inden nedrivning, fandt nævnet, at kommunen havde godtgjort uforvarselig adfærd. Nævnet stadfæstede på den baggrund kommunens undersøgelsespåbud.

**Kommentar:** Efter afgørelsens oplysninger om forløbet og sagens omstændigheder er stadfæstelsen af undersøgelsespåbuddet rimelig oplagt, men giver alligevel anledning til tre bemærkninger. Den ene er, at når påbud alene meddeles til den ene ejer, skyldes det, at der ikke er oplysninger om, at den anden ejer skulle være involveret, og at det efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, er forurenere, der er rette påbudsadressat – og ikke ejeren som i f.eks. planloven – hvorfor princippet i bl.a. U 2000.457 V ikke kan overføres til påbud efter jordforureningsloven. Den anden bemærkning vedrører nævnets henvisning til de overtrådte lovregler, hvor det med hensyn til nedrivningen kan undre, at kommunen og nævnet ikke henviser til de under miljøbeskyttelsesloven fastsatte regler om screening for miljøfarlige stoffer forud for nedrivningsarbejder. Disse fremgår nu af bekendtgørelse nr. 496 af 21. maj 2024 om håndtering af affald fra bygge- og nedrivningsarbejder, men fremgik tidligere i en lidt mere enkel version af den tidligere affaldsbekendtgørelses (2021/2512) § 68, hvor

## **MRF 2024.170**

der i øvrigt i **MRF 2023.46/2 B** faldt straffedom for overtrædelse af disse regler. I relation til asbestbekendtgørelsen (2023/807) må anføres, at denne bekendtgørelse er udstedt under arbejdsmiljøloven, hvilket kort kan forklares med, at det var i forbindelse med arbejdsmiljøet, at man først blev opmærksom på risikoen ved asbest. Da jordforureningsloven imidlertid ikke varetager de hensyn, som varetages under arbejdsmiljøloven, forekommer henvisningen til asbestbekendtgørelsen uheldig, om end det må konstateres, at den også er gentaget i **MRF 2024.168 Mfk**. Den tredje bemærkning vedrører den lidt vanskelige situation, der kan opstå, hvis det viser sig, at tagpladerne ikke indeholdt asbest. Som nævnet oplyser, vil P i så fald have krav på at få udgifterne til opfyldelse af denne del af undersøgelsespåbuddet godtgjort efter jordforureningslovens § 76, stk. 4, hvilket dog ikke berører påbuddet gyldighed, jf. **MRF 2021.212 Ø** (U 2021.4735 Ø) Hvordan udgiften til opfyldelse af denne del af påbuddet skal adskilles fra den del, der vedrører undersøgelse af jordforurening fra den ulovlige affaldsafbrænding kan nok give anledning til vanskeligheder. Efter nævnets formulering af konsekvenserne, hvis der ikke er en asbestforurening, synes et afslag fra kommunen at måtte kunne indbringes for nævnet, hvilket forekommer velbegrundet, men fraviger tidligere praksis i bl.a. MAD 2009.1938 Mkn og MAD 2011.731 Nmk. Se hertil Pagh og Haugsted, Fast ejendom – regulering og køb, 4. udg., 2022, s. 606 ff. For andre afgørelser om asbestforurening se **MRF 2024.29 Mfk**, **MRF 2024.169 Mfk** og **MRF 2022.109 Mfk**.

---



# Stadfæstelse af påbud om undersøgelse af jordforurening fra asbestholdigt byggeaffald i Vejen Kommune

Sag: 21/03002

Dato: 21. juni 2024

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Vejen Kommunes afgørelse af 8. februar 2021 om påbud om undersøgelse af jordforurening fra asbestholdigt byggeaffald på [Adresse 1], 6622 Bække, matr.nr. [Matrikelnummer 1].

Vejen Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>[2]</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.<sup>[3]</sup> 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 17. februar 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har den 29. marts og 15. april 2021 fremsendt supplerende bemærkninger til klagen.

Klager har anført, at der ikke er sket en forurening, idet der ikke er afbrændt miljøfarlige stoffer eller affald på ejendommen, eller sket uforsvarlig nedbrydning af minkhaller og minkburer, ligesom der ikke er opbevaret eller sket nedgravning af potentielt asbestholdige tagplader. Klager påpeger i den forbindelse, at minkhallerne er opført i 1984, på hvilket tidspunkt der ikke længere kunne købes tagplader med asbest, idet produktionen heraf ophørte i 1982.

Klager har i forlængelse heraf anført, at Højesterets dom af 9. november 2009,<sup>[4]</sup> som Vejen Kommune har henvist til i afgørelsen, er uden betydning for det meddelte påbud, idet dommen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt lovligt udlagt slagter skulle kortlægges efter jordforureningsloven.

Videre har klager anført, at forholdet ikke er omfattet af jordforureningslovens § 40, idet nedbrydningen er sket inden for de seneste 2-3 år. Det er således klagers opfattelse, at § 40 forudsætter, at forureningen og den menneskelige aktivitet, der gav anledning hertil, er sket efter den 31. december 2000.

Endelig har klager anført, at det i Vejen Kommunes afgørelse, med henvisningen til jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, er lagt til grund, at forureningen er forårsaget af "andre", hvorfor påbuddet bør meddeles denne anden i stedet for klager i overensstemmelse med det overordnede princip i jordforureningsloven om, at det er forureneren, der har ansvaret for en forurening.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Sagens forhistorie

Vejen Kommune foretog den 25. januar 2019 tilsyn på [Adresse 1], 6622 Bække, på matr.nr. [Matrikelnummer 1] (herefter "Ejendommen"). Af tilsynsnotatet fremgår det, at baggrunden for tilsynsbesøget var en henvendelse fra politiet af 24. januar 2019 om afbrænding af affald, herunder træ, plast, metaldåser, redekasser, halm, husholdningsaffald og måske tagplader. Det fremgår tillige, at ejendommens ejer var tilstede under tilsynet, og at det var usikkert, om ejeren havde afbrændt asbestholdige tagplader. Der blev observeret i alt 11 afbrændingssteder, og det blev vurderet, at afbrændingen var foregået over flere dage.

Vejen Kommune foretog herefter igen den 14. februar 2019 tilsyn på Ejendommen. Af tilsynsnotatet af samme dag fremgår bl.a., at:

”Ejendommen er præget af stærkt forfald. - Det flyder med bygge- og andet affald mange steder. - En del steder er affaldet overgroet med buske og småtræer. - Rundt omkring på ejendommen har [ejereren] prøvet at skaffe sig af med det brændbare affald samt sætte ild til buske og træerødder, for at skaffe sig adgang til det overgroede byggeaffald. - Han har endvidere forsøgt at sætte ild til en minkstald, da tagpladerne (potentielt asbestholdige) er for skøre til at han kan gå på dem og tage dem ned med håndkraft.

De resterende minkstalde er forfaldne og uden værdi. - Hallen i den nordlige ende af ejendommen er i brugbar stand (anvendes til opstaldning af heste), mens staldbygningerne ud mod [Vejnavn 1] er meget forfaldne (og fyldt med affald). Stuehuset er ikke velholdt.”

I forlængelse heraf vejledte Vejen Kommune i e-mails af 25. april, 15. august og 29. oktober 2019 klager om nedrivning af minkhal samt håndtering af bygge- og anlægsaffald herfra.

Vejen Kommune foretog dernæst den 10. januar 2020 på ny besigtigelse af Ejendommen. Det fremgår bl.a. af besigtigelsesnotatet dateret den 16. januar 2020, at:

”Ved besigtigelsen kunne undertegnede konstatere at minkstalden er fjernet, på trods af at bygherrer er informeret om, at han i henhold til lovgivningen skal have en nedrivningstilladelse, samt anmelde sit byggeaffald.

*Taget fra minkstalden indeholder med stor sandsynlighed asbest og vil fremover blive omtalt som asbestholdigt.*

Asbestholdige, fragmenterede tagplader fra minkstalden er fordelt over større arealer på grunden (Se oversigtstegning). Hertil forekommer der fragmenterede asbestplader på paller spredt rundt om på grunden og der forekommer knust asbest hvor minkstalden før befandt sig, samt yderligere nedgravet og nedtrådt over store arealer på grunden. Der forefindes ligeledes hvad der kan antages at være asbesttag, fra anden bygning på grunden. Omtalte tagplader synes at have været opbevaret i jorden og på grunden over en længere periode.

Der er antagelsesvis flere nye afbrændingslokaliteter på grunden. Hertil kan observeres affald af diverse karakter, herunder hvad der er genanvendelige

fraktioner, samt restaffald.”

Region Syddanmark kortlagde den 19. marts 2020 Ejendommen som muligt forurenet på vidensniveau 1 (Lokalitetsnr. [Fortroligt 1]).

## 2.2 Den påklagede afgørelse

Vejen Kommune har den 8. februar 2021 med hjemmel i jordforureningslovens § 40, stk. 1, jf. § 41, stk. 3, nr. 2, meddelt påbud til grundejeren om undersøgelse af jordforurening fra asbestholdigt byggeaffald på Ejendommen.

Det fremgår af det meddelte påbud, at undersøgelsen skal fastlægge:

”

- Forureningens sammensætning og mængde. Dette med henblik på potentiel asbest, samt afbrændinger af affald.
- Forureningens afgrænsning horisontalt og vertikalt i jord i de enkelte delområder (jf. bilag 1, område 1 og område 2).

Afgrænsningen kan foretages ved udførelse af prøvegravninger og/eller huller, hvor det visuelt (fotodokumentation) og ved prøvetagning vurderes om der er forurening i de enkelte delområder.

Hvis det vurderes, at dele af den fundne forurening ikke stammer fra nedenstående hændelse/aktivitet, så skal dette begrundes og dokumenteres.

- Vurdering af den miljø- og sundhedsmæssige risiko fra forureningen.
- Forslag til metode til fjernelse af forureningen.

Hvis undersøgelserne viser, at en total fjernelse af forureningen vil være uforholdsmæssigt omkostningskrævende, kan der som led i afrapportering af resultaterne, udarbejdes alternative afværgeforslag.

For hver af metoderne skal der redegøres for restforureningens mængde, afgrænsning, beliggenhed samt risikovurdering ved at efterlade restforureningen. Der skal endvidere redegøres for omkostningerne ved de forskellige afværgeforslag.

Forslag til udførelse af undersøgelse skal fremsendes til Vejen Kommune senest 7 dage før påbegyndelsen, med angivelse af forventet opstart.”

Det fremgår af påbuddets miljøtekniske redegørelse, at Ejendommen er ejet af to brødre, og at Vejen Kommune er blevet oplyst, at den ene ikke kan kontaktes. Påbuddet er derfor meddelt den anden (klager). Det fremgår desuden, at ejendommen tidligere har været anvendt som minkfarm, men at den nu anvendes til privat brug.

Af den miljøtekniske redegørelse fremgår endvidere følgende:

“Vejen Kommune har ført flere tilsyn på grunden i hhv. 2019 og 2020. Ved det indledende tilsyn kunne der observeres omkring 11 afbrændingssteder indeholdende diverse typer af affald. En større minkstald med potentielt asbestholdigt eternittag var påbegyndt nedrevet og der forekom hele og knuste potentielle asbestholdige eternittagplader fordelt på grunden. Herunder knuste fragmenter fordelt på jorden og i øverste jordlag. Endvidere var der foretaget afbrænding indvendig i minkstalden.

Ved opfølgende tilsyn kunne der fortsat konstateres potentiel asbestforurening.

Vejen Kommune har flere gange forsøgt at vejlede [ejereren] i forhold til korrekt håndtering af byggeaffald, asbestaffald, samt oprydning af grunden efter afbrændinger af affald. Dette bl.a. via et møde afholdt foråret 2019, samt diverse telefonsamtaler og e-mails. Ved seneste tilsyn kunne det konstateres at minkstalden var revet ned (uden fornødne tilladelse eller anmeldelse og under uforsvarlige forhold i henhold til gældende asbestvejledning). Det kunne konstateres, at der forekom potentielt asbestholdige, fragmenterede eternittagplader fordelt over et endnu større areal end tidligere. Herunder også knuste stykker. Fordelt på grunden forekom der potentielle asbestholdige eternittagplader på paller, herunder brudte plader. Derudover kunne der observeres nedgravede potentielle asbestholdige eternittagplader omkring på grunden. Der blev yderligere observeret flere nye afbrændingslokaliteter.”

Vejen Kommune har i afgørelsen vurderet, at forureningen er sket løbende fra slut 2018 frem til 2020. Kommunen har desuden vurderet, at klager er forurener efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2, idet klager har erkendt afbrænding, og da nedrivning, opbevaring og nedgravning af potentielt asbestholdige eternittagplader er uforsvarlig adfærd, idet det er anerkendt viden, at eternitplader kan indeholde asbest, og at indånding af asbestfibre kan udgøre en væsentlig fare for menneskers helbred.

Herudover har Vejen Kommune vurderet – med henvisning til en dom fra Højesteret af 9. november 2009[5] – at byggematerialer, der indeholder stoffer, der kan have en miljø- og sundhedsskadelig påvirkning, og som er nedgravet/trampet ned i jorden, skal håndteres efter jordforureningsloven, jf. lovens § 2, stk. 1, idet det nedgravede byggeaffald indgår som en del af jordmediet, uanset om det er udlagt i et særskilt lag eller er blandet med jorden. Da der er konstateret fragmenter af potentielt asbestholdige eternitplader i den øverste del af jorden, er det kommunens vurdering, at der er en sundhedsmæssig risiko ved at lade de potentielt asbestholdige fragmenter ligge i jorden og forvitre, idet der derved er risiko for, at der kan frigives asbestfibre til overjorden, og at asbestfibre kan spredes til omgivelserne ved vindpåvirkning, bearbejdning af jorden eller andre tilsvarende påvirkninger af jorden.

## 2.3 Vejen Kommunes bemærkninger til klagen

Vejen Kommune har den 1. marts 2021 til klagen bemærket, at kommunen fortsat er af den opfattelse, at der er afbrændt affald. Ved besigtigelserne på Ejendommen kunne der således på afbrændingsstederne observeres diverse typer af træ, herunder en dør, samt dåser, plastik, metal, redekasser, aviser og andet papir, hvilket af kommunen vurderes at være affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 2. Afbrænding af affald er i henhold til reglerne i affaldsbekendtgørelsen kun tilladt i dertil godkendte anlæg. I øvrigt har klager den 9. juli 2020 ved Retten i Esbjerg erkendt sig skyldig i politiets sag om afbrænding.

Vejen Kommune har desuden bemærket, at kommunen fortsat er af den opfattelse, at der er sket uforsvarlig nedbrydning af minkhal uden tilladelse til nedrivning og uden anmeldelse af byggeaffald. Kommunen påpeger i den forbindelse, at klager fortsatte nedrivningen, selvom kommunen flere gange gjorde ham opmærksom på manglende tilladelse hertil.

Videre har Vejen Kommune bemærket, at kommunen er af den opfattelse, at der er sket uforsvarlig håndtering af potentielt asbestholdigt byggeaffald, idet klager ikke har fulgt korrekt fremgangsmetode i forhold til håndtering af asbestholdige materialer, samt asbestvejledningen fra Dansk Asbestforening 2010. Til det af klager anførte om, at minkhallen er opført i 1984, og at der på dette tidspunkt ikke længere kunne købes tagplader med asbest, har kommunen bemærket, at kommunen fastholder sandsynligheden for asbest. Kommunen har i den



forbindelse henvist til Miljøstyrelsens bygningsatlas,[6] SBI anvisning nr. 229/2010 om Byggematerialer med asbest[7] og [www.asbest-huset.dk](http://www.asbest-huset.dk).

Herudover har Vejen Kommune i øvrigt oplyst, at minkproduktionen på Ejendommen ophørte i 2010, og at der ikke har været registreret produktion efterfølgende, hvorfor miljøgodkendelse hertil er bortfaldet.

## 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. Om forholdet er omfattet af jordforureningslovens § 40, herunder om der er en forurening i jordforureningslovens forstand
2. Ansvar for forureningen

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

### 3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

#### 3.2.1 Ad 1) Undersøgelsespåbud efter jordforureningslovens § 40

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.[8]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Højesteret ved dom af 9. november 2010 slog fast, at slagger 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.[9]

Det følger af jordforureningslovens § 40, stk. 1, at miljømyndigheden kan påbyde en forurener, jf. § 41, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., og nr. 2, at give de oplysninger, som har betydning for vurderingen af afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger vedrørende en eventuel forurening. Forurenere kan herunder påbydes at

1. foretage prøveudtagning, analyser og måling af stoffer og lignende med henblik på at klarlægge årsagerne til eller virkningerne af en stedfunden forurening samt forureningens art og omfang og
2. klarlægge, hvordan følgerne af forurening afhjælpes eller forebygges.

Det følger af bestemmelsens stk. 2, at påbud efter stk. 1 kan meddeles, uanset hvornår en mulig forurening er sket, dog ikke hvis den mulige udledning er ophørt før den 1. januar 1992. Bestemmelsen i § 40, stk. 1, finder således anvendelse, hvis en forurening er sket løbende, og en del af denne løbende forurening er sket senere end 1. januar 1992, eller hvis en forurening er sket efter 1. januar 1992.

Det følger desuden af jordforureningslovens § 40, stk. 2, at påbud efter stk. 1 kan meddeles, uanset hvordan en mulig forurening er sket, jf. dog § 41, stk. 3, nr. 2. Hvis vedkommende forurener er omfattet af § 41, stk. 3, nr. 2, finder bestemmelsen i § 40, stk. 1, dog kun anvendelse, hvis forurenere har handlet uforsvarligt, eller situationen er omfattet af strengere ansvarsregler.

Det fremgår af forarbejderne til jordforureningslovens § 40, at der efter bestemmelsen kan kræves de oplysninger, der er nødvendige "med henblik på stillingtagen til omfanget af den nødvendige oprydning eller andre afværgeforanstaltninger".[10] En undersøgelse af en forurening skal således give den fornødne klarhed omkring forureningens omfang og de risici, der er forbundet med forureningen, for at kunne udgøre et fyldestgørende grundlag for miljømyndighedens vurdering af, hvorvidt og hvordan en forurening kan påbydes oprenset.

Af forarbejder til jordforureningslovens § 40 fremgår endvidere, at det med formuleringen "mulig forurener" og "eventuel forurening" i bestemmelsens stk. 1, 1. pkt. angives, at undersøgelsespåbud kan meddeles, når myndighederne har

en begrundet mistanke om, at der er en forurening, der skal undersøges. Det fremgår desuden, at:

”Endvidere skal det bemærkes, at myndigheden ud fra det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip har pligt til at undgå, at undersøgelsespåbud bliver uforholdsmæssigt dyre i forhold til omfanget og arten af den mulige forurening, som forurenere antages at have givet anledning til. (...) I relation til de forvaltningsretlige principper skal det bemærkes, at myndigheden bør overveje om, der er baggrund for at meddele undersøgelsespåbud i flere faser, hvor første undersøgelse har til formål at slå fast, om der er en forurening. (...) Ud fra resultatet af denne indledende undersøgelse kan myndigheden vurdere, om der er grundlag for at meddele et nyt undersøgelsespåbud, som skal have til formål at afgrænse forureningen mere præcist og således danne grundlag for at vurdere omkostningerne for et efterfølgende oprydningsspåbud.”

Påbudshjemlen skal herudover administreres under hensyn til det almindelige forvaltningsretlige princip om klarhed og bestemthed for forvaltningsakters indhold. I relation til et undersøgelsespåbud indebærer princippet ikke nødvendigvis, at myndigheden på forhånd skal fastlægge detaljerne i undersøgelsesernes udførelse. En mere hensigtsmæssig fremgangsmåde er ofte, at målet med de krævede undersøgelser fastlægges i påbuddet, så der gives påbudsadressaten frihed til at foreslå den udformning og metode for undersøgelserne, som er mindst byrdefuld for påbudsadressaten. Herved tilgodeses også et vigtigt proportionalitetshensyn. Ved samtidigt at stille krav om, at oplægget fremsendes til miljømyndighedens godkendelse, sikres, at påbudsadressatens forslag er egnet til at opfylde målet. Denne fremgangsmåde er sædvanlig ved meddelelse af undersøgelsespåbud.[11]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på baggrund af en samlet vurdering af sagens oplysninger, at det af Vejen Kommune er godtgjort, at der er en begrundet mistanke om, at der på Ejendommen er forurening i jordforureningslovens forstand med asbest og/eller andre miljøfremmede stoffer, der skal undersøges. Betingelsen for at påbyde den formodede forurening nærmere undersøgt er derfor opfyldt, jf. jordforureningslovens § 40.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herved lagt vægt på, at Vejen Kommune ved tilsynsbesøg den 24. januar 2019 har konstateret, at der 11 steder på Ejendommen var afbrændt affald, herunder træ, plast, metaldåser, redekasser, halm og husholdningsaffald. På baggrund af det foreliggende fotomateriale finder nævnet ikke grundlag for at betvivle dette. Det er hertil nævnets

opfattelse, at der ved afbrænding af ikke nærmere defineret byggeaffald kan være tilført jorden stof eller stofblanding, eksempelvis tungmetaller (kobber, bly, zink, cadmium, chrom og nikkel), totalkulbrinter og PAH-forbindelser, som kan være til fare for mennesker og miljø, hvilket bør undersøges nærmere.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at Vejen Kommune ved tilsynsbesøg den 10. januar 2020 har konstateret knuste potentielt asbestholdige tagplader på området, hvor minkstalden tidligere befandt sig, samt nedgravet og nedtrådt over store arealer på Ejendommen. Nævnet bemærker i den forbindelse, at klager har oplyst, at minkstalden blev opført i 1984, og at nævnet på luftfotos kan konstatere, at stalden blev forlænget omkring 1986. Hertil kommer, at eternitplader produceret i Danmark i perioden frem til 1984 indeholder asbest, og at eternitplader med asbest måtte anvendes frem til 1988.<sup>[12]</sup> Det er derfor nævnets opfattelse, at der er stor sandsynlighed for, at tagpladerne på minkstalden indeholdt asbest. I den forbindelse bemærker nævnet, at det er almindeligt kendt, at menneskers eksponering ved indånding af asbestfibre kan udgøre en væsentlig fare for menneskers helbred.<sup>[13]</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at klager på baggrund af vilkårene i påbuddet har metodefrihed, og dermed selv kan planlægge, hvordan undersøgelserne udføres, herunder eksempelvis således at undersøgelserne sker i flere faser, hvor første undersøgelse kan have til formål at afdække, hvorvidt der er forurening i de områder, hvori Vejen Kommune har en begrundet mistanke herom, og således at der først herefter foretages yderligere undersøgelser med henblik på afgrænsning af forureningen horisontalt og vertikalt. Nævnet bemærker endvidere, at det følger af jordforureningslovens § 76, stk. 4, at hvis det af en påbudt undersøgelse, jf. § 40, fremgår, at der ikke er konstateret forurening på det undersøgte areal, skal den miljømyndighed, der har påbudt undersøgelsen, dække de udgifter, som påbudsadressaten har afholdt til opfyldelse af påbuddet.

### 3.2.2 Ad 2) Ansvar for forureningen

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.2.1 følger det af jordforureningslovens § 40, stk. 1, at miljømyndigheden kan påbyde en forurener, jf. § 41, stk. 3, nr. 2, at give de oplysninger, som har betydning for vurderingen af afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger vedrørende en eventuel forurening.

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:[14]

”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.[15] Nævnet bemærker desuden, at det fremgår af affaldsbekendtgørelsens § 50, stk. 1, at forbrænding af forbrændingseget affald kun er tilladt på dertil godkendte anlæg.[16] Hertil fremgår det af asbestbekendtgørelsens § 10, stk. 1, at det inden nedrivning, reparation eller vedligeholdelse påbegyndes, skal være fastslået ved en forundersøgelse, hvilke materialer der kan formodes at indeholde asbest. Hvis der er den mindste grund til mistanke om forekomst af asbest i et materiel eller en bygning skal arbejdet betragtes som et asbestarbejde og udføres efter reglerne i denne bekendtgørelse. Af asbestbekendtgørelsens § 26 fremgår desuden, at asbestholdigt materiale, der ikke længere er i anvendelse, og asbeststøv i øvrigt, hurtigt muligt skal samles og fjernes fra arbejdsstedet og bortskaffes som affald.[17]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Vejen Kommune har godtgjort, at klager i forbindelse med den formodede forurening har handlet uforsvarligt, og at den formodede forurening således skyldes klagers uforsvarlige adfærd.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Vejen Kommune ved tilsynsbesøg den 24. januar 2019 har konstateret, at klager har påbegyndt nedrivning af en minkstald, og at kommunen har anmodet klager om

at stoppe arbejdet. Herefter har kommunen henholdsvis den 14. februar, 25. april, 15. august, og 29. oktober 2019 haft løbende korrespondance med klager om korrekt håndtering af bygeaffald. Ved tilsynsbesøg af 10. januar 2020 har kommunen konstateret, at næsten hele minkstalden var nedrevet. Herudover har kommunen konstateret knuste potentielt asbestholdige tagplader, hvor minkstalden tidligere befandt sig, samt nedgravet og nedtrådt over store arealer på Ejendommen. På baggrund af det foreliggende fotomateriale finder nævnet ikke grundlag for at betvivle dette.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herudover lagt vægt på, at klager i forbindelse med sortering og håndtering af affaldet efter nedrivning af bygningen var ansvarlig for, at der ikke opstod uhygiejniske forhold eller skete forurening af luft, vand eller jord, jf. miljøbeskyttelseslovens § 43. Hertil kommer, at klager inden nedrivning af minkhallerne burde have foretaget en forundersøgelse af, hvilke materialer der kunne formodes at indeholde asbest, jf. asbestbekendtgørelsens § 10, stk. 1, og at klager burde have sikret, at asbestholdigt affald blev bortskaffet som affald, jf. asbestbekendtgørelsens § 26. Klager burde desuden have sikret, at forbrændingseget affald blev forbrændt på dertil godkendte anlæg, jf. affaldsbekendtgørelsens § 50, stk. 1.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer i øvrigt i den forbindelse, at det fremgår af sagens oplysninger, at klager den 9. juli 2020 ved Retten i Esbjerg har erkendt sig skyldig i en strafferetlig sag om afbrænding af byggeaffaldet på Ejendommen.

### 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Vejen Kommunes afgørelse af 8. februar 2021 om påbud om undersøgelse af jordforurening fra asbestholdigt byggeaffald på [Adresse 1], 6622 Bække, matr.nr. [Matrikelnummer 1].

Vejen Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

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

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

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

[4] Som optrykt i UfR2011.465H.

[5] Som optrykt i UfR2011.465H.

[6] Miljøprojekt nr. 1656/2015. Metoder til Fjernelse af miljøproblematiske stoffer. Udredning af teknologier til identifikation og fjernelse af miljøproblematiske stoffer og materialer fra bygninger til nedrivning eller renovering. Udarbejdet af Teknologisk Institut, udgivet af Miljøstyrelsen.

[7] Link: [https://molio.dk/media/emhbdh1y/sbian229\\_preview.pdf](https://molio.dk/media/emhbdh1y/sbian229_preview.pdf)

[8] Jf. bemærkningerne til § 1 i forslag L 183 af 10. februar 1999 til lov om forurennet jord.

[9] Dommen er optrykt i UfR2011.465H og gengivet i MAD2010.2481H. Se desuden Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022 i sagsnr. 20/02655, hvori der henvises til en udtalelse fra Miljøstyrelsen af 26. august 2005 angående behandling af sager om asbestforurening, samt Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. juni 2022 i sagsnr. 20/00479, hvori der henvises til samme udtalelse.

[10] Jf. de specielle bemærkninger til § 40 i forslag L183 til Lov om forurennet jord som fremsat den 10. februar 1999.

[11] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024, sagsnr. 22/08894, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 11. juli 2017, sagsnr. NMK-11-00169, og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 31. januar 2017, sagsnr. NMK-11-00174.

[12] Jf. Arbejdstilsynets anvisning om Byggematerialer med asbest, kapitel 7. Link: <https://at.dk/arbejds miljoe/kemi/asbest-i-arbejds miljoeet/byggematerialer-med-asbest/#7>

[13] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022 i sagsnr. 20/02655, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 13. juni 2022 i sagsnr. 20/00479, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 22. december 2016 i sagsnr. NMK-11-00178, samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 26. marts 2015 i sagsnr. NMK-11-00137.

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

[15] Lovbekendtgørelse nr. 48 af 12. januar 2024 om miljøbeskyttelse.

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

[17] Bekendtgørelse nr. 807 a 15. juni 2023 om asbest i arbejdsmiljøet.

---

#### Lovområder:

Jordforureningsloven