

MRF 2025.162

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. november 2025, j.nr. 22/17098

Stadfæstet Miljøstyrelsens påbud til Norddjurs Kommune efter miljøbeskyttelseslovens § 72 om på en i 1986 nedlagt kommunal losseplads at udtage perkolatprøver til PFAS-analyse med henvisning til, at lossepladsen var etableret i 1978 og derfor ikke omfattet af affaldsdepotlovens § 1.

Baggrunden for sagen var, at Rougsø Kommune i 1978 på grundlag af miljøgodkendelse etablerede en losseplads X i en tidligere grusgrav. Lossepladsen blev lukket i 1986 og blev frem til 1992 slutaftdækket med 0,65 m leret råjord. Arealet er efterfølgende forureningskortlagt på vidensniveau 2. Med kommunalreformen blev Rougsø Kommune en del af Norddjurs Kommune. Efter lukning af lossepladsen gennemførte kommunen en løbende monitorering af forurening, hvilket dog ophørte i 2006. I december 2021 anmodede Miljøstyrelsen alle landets affaldsdeponier om at foretage PFAS-analyser af perkolat fra deponierne. Da Miljøstyrelsen ikke modtog svar vedrørende losseplads X, meddelte Miljøstyrelsen den 1. november 2022 påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 72 til Norddjurs Kommune om at udtage perkolatprøver til PFAS-analyse fra losseplads X. Påbuddet blev påklaget af kommunen, der bl.a. gjorde gældende, at Norddjur Kommune ikke kan være påbudsadressat for en tidligere losseplads, som blev drevet af Rougsø Kommune, og at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 72 er hjemmel til at påbyde som omfattende analyser, som kommunen mente var i modstrid med proportionalitetsprincippet. Miljøstyrelsen bemærkede hertil bl.a., at påbuddet var nødvendigt for at oplyse sagen

inden Miljøstyrelsen kunne træffe afgørelse om et evt. påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at den i sagen nedlagte losseplads er omfattet af miljøbeskyttelseslovens kap. 5 om godkendelse af forurenende virksomhed, og at lossepladsen ikke var omfattet af den tidligere affaldsdepotlovs § 1, fordi lossepladsen blev etableret efter 1976. Med henvisning hertil fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet, at ”den fortsatte monitorering af [den nedlagte losseplads] skal foretages af driftsherren, [som] er den der modtaget miljøgodkendelsen og som dermed har ansvaret for driften af en virksomhed”. Videre anførte nævnet, at efter miljøbeskyttelseslovens § 72 skal den der er ansvarlig for en virksomhed, der kan give anledning til forurening give alle de oplysninger, som har betydning for vurderingen. Da der med kommunalreformen var taget stilling til, at Norddjurs Kommune overtog den tidligere Rougsø Kommunes forpligtelser, fandt nævnet herefter at Norddjurs Kommune var rette påbudsadressat. Herefter afviste klagenævnet, at påbuddet var i modstrid med proportionalitetsprincippet, eller at der var udvist retsfortabende passivitet, hvorefter nævnet stadfæstede Miljøstyrelsens påbud.

Kommentar: Klagenævnets afgørelse forekommer af flere grunde problematisk og i modstrid med afgørelsen i **MRF 2025.63 Mfk**, hvor nævnet stadfæstede kommunes afslag på at påbyde forureningsundersøgelser vedrørende en losseplads, der var ophørt i 1990. Hjemlen til at påbyde forureningsundersøgelser i miljøbeskyttelseslovens § 72 kan alene anvendes over for forurenninger, hvor den forurenende aktivitet er fortsat efter 1991, jf. U 1999.1600 H og U 2001.1709 H. Hertil kommer, at § 72 som udgangspunkt kun kan anvendes over for virksomheder i drift, hvilket må afvises, når lossepladsen blev lukket i 1986, og monitoreringen ophørte i 2006. Den omstændighed, at Miljøstyrelsen lovligt kan anmode nedlagte deponeringsanlæg om at fremsende PFAS-analyser til brug for generelle overvejelser, betyder ikke, at styrelsen kan kræve sådanne undersøgelser på grundlag af miljøbeskyttelseslovens § 72. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse lider derfor af så alvorlige mangler, at klagenævnet af egen drift burde genoptage sagen og ophæve Miljøstyrelsens påbud.



Stadfæstelse af afgørelse om påbud om udtag af perkolatprøver til PFAS-analyse på losseplads i Norddjurs Kommune

Sag: 22/17098

Dato: 7. november 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 72, jf. § 91, stk. 1.^[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 1. november 2022 om påbud om udtag af perkolatprøver til PFAS-analyse på [Virksomhed1] på [Adresse1], 8961 Allingåbro.

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^[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, 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 28. november 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Norddjurs Kommune.

Klager har anført, at Norddjurs Kommune ikke er rette påbudsadressat, idet miljøgodkendelsen er givet til en kommune, der ophørte med at eksistere ved kommunalreformen i 2007. Klager har anført, at det ved denne lejlighed var normalt, at den fremadrettede monitorering af tidligere lossepladser, der var taget ud af drift, blev overdraget til regionen. Klager ønsker derved en stillingtagen til, om det retteligt er kommunen, der er ansvarlig for fortsat monitorering samt bortpumpning af perkolat, eller om det er en opgave, der skal varetages af Region Midtjylland.

Klager har videre anført, at klager betvivler, at der er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, nr. 1, til at påbyde så omfattende analyser, eftersom undersøgelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 72 skal overholde proportionalitetsprincippet.

Klager har i øvrigt anført, at der har været en længere stilstandsperiode fra 2006-2020, hvor der ikke har været nogen monitoringer eller analyser udtaget af klager, hvorfor klager mener, der er indtrådt passivitet.

2. Sagens oplysninger

2.1 Sagens forhistorie

[Virksomhed1] blev etableret i en tidligere grusgrav i 1978 og godkendt som kontrolleret losseplads med miljøgodkendelse af 22. november 1978 meddelt til den tidligere Rougsø Kommune. [Virksomhed1] blev godkendt til deponering af jordfyld, bygningsaffald, haveaffald, udrådnit slam fra renseanlæg samt øvrigt affald, der ikke var husholdningsaffald. Det fremgår af et statusnotat af 23. juni 1999 af den tidligere Rougsø Kommune, at der desuden var deponeret

husholdnings-, industri-, olie- og kemikalieaffald, emballage til sprøjtemidler samt slagge og flyveaske.

Der blev i godkendelsen stillet krav om tæt bundmembran og dræn til afledning af perkolat over membranen samt grundvandsænkende dræn under membranen. Der blev endvidere stillet krav om etablering af to monitoringsboringer og krav om, at der årligt skulle udtages analyser af perkolat og grundvand.

[Virksomhed1] blev lukket i 1986 og frem til 1992 blev pladsen slutfærdiget med 0,65 m leret råjord. [Virksomhed1] er kortlagt som forurenede grund på vidensniveau 2. I forbindelse med lukningen af [Virksomhed1] accepterede Århus Amt, at monitoringen på [Virksomhed1] ophørte, idet amtet ville foretage en generel revision af prøvetagnings- og analyseprogrammerne på alle lossepladserne i amtet, men fik ikke gjort dette på [Virksomhed1] inden amtets lukning ved udgangen af 2006. Som opfølgning på amtets tilsyn med [Virksomhed1] opfordrede det daværende Miljøcenter Århus (nu Miljøstyrelsen) ved brev af 22. oktober 2009 Norddjurs Kommune til, at der blev udarbejdet en miljøkonsekvensvurdering for at belyse, om [Virksomhed1] kunne overgå til passiv tilstand, eller om der skulle udarbejdes et nyt monitoringsprogram for anlægget. Miljøstyrelsen vurderede på baggrund af den udarbejdede miljøkonsekvensvurdering, at anlægget ikke kunne overgå til passiv tilstand, og der blev derfor udarbejdet et nyt egenkontrolsprogram, således at udviklingen i koncentrationen af stoffer påvist i perkolatet og [Virksomhed1]s påvirkning af grundvandet kunne følges.

2.2 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 1. november 2022 i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 72 meddelt et påbud til Norddjurs Kommune om at udtage perkolatprøver til PFAS-analyse på [Virksomhed1] på [Adresse1], 8961 Allingåbro.

Det fremgår af afgørelsen, at perkolatprøverne skal bruges til analyse af summen af de 22 PFAS-forbindelser: PFBS, PFPS, PFHxS, PFHpS, PFOS, PFNS, PFDS, PFUnS,

PFDoS, PFTrS, PFOSA, 6:2 FTS, PFBA, PFPA, PFHxA, PFHpA, PFOA, PFNA, PFDA, PFUnDA, PFDoDA, PFTrDA, og summen af de fire stoffer, PFOA, PFOS, PFNA og PFHxS.

Det fremgår af afgørelsen, at Miljøstyrelsen den 7. december 2021 sendte en anmodning til alle landets deponier om at foretage analyser for PFAS-forbindelser i perkolatet fra deponierne. På baggrund af de indkomne analyseresultater kunne Miljøstyrelsen konstatere, at der var PFAS-forbindelser i samtlige perkolatprøver udtaget på affaldsdeponeringsanlæg. Miljøstyrelsen vurderede derfor, at PFAS-forbindelser udgør en del af de forventede indholdsstoffer i perkolat fra affaldsdeponeringsanlæg. Miljøstyrelsen modtog ikke analyseresultater for [Virksomhed1], hvilket er nødvendigt til belysning af, om der også er PFAS-forbindelser i perkolatet fra [Virksomhed1].

Miljøstyrelsen har begrundet påbuddet med, at sagen skal oplyses, inden der træffes afgørelse om et eventuelt påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41 eller yderligere påbud om undersøgelse eller ændret egenkontrol efter § 72.

Miljøstyrelsen har vurderet, at afgørelsen er proportional, da der er forholdsmæssig sammenhæng mellem udgifterne til fremskaffelse af oplysningerne og den potentielle forurening, som sagen vedrører.

Miljøstyrelsen har på baggrund af ovenstående vurderet, at det er nødvendigt for sagsbehandlingen at anmode klager om at få oplysningerne.

2.3 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 16. december 2022 til klagen bemærket, at miljøgodkendelsen til [Virksomhed1] blev meddelt til den tidligere Rougsø Kommune i 1978. Vilkår om egenkontrol med pladsen er fastsat i godkendelsen og i efterfølgende påbud. Det var den lokale kommune, der fik miljøgodkendelsen til [Virksomhed1], og det er også denne, der har drevet

[Virksomhed1]. Miljøcenter Århus, nu Miljøstyrelsen, fik i forbindelse med kommunalreformen i 2007 overdraget myndighedskompetencen i forhold til [Virksomhed1]. Miljøstyrelsen og Norddjurs Kommune har siden haft løbende dialog om [Virksomhed1], og kommunen har deltaget i tilsyn og indsendt resultater af egenkontrol til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har bemærket, at kommunen ikke tidligere i forløbet har anfægtet, at de er rette påbudsadressat for afgørelser og tilsyn i forbindelse med [Virksomhed1].

Miljøstyrelsen har desuden bemærket, at påbuddet er meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, nr. 1, som giver Miljøstyrelsen hjemmel til at anmode den ansvarlige for en virksomhed, som kan give anledning til forurening, at foretage prøvetagning, analyse og måling af stoffer, der udsendes til omgivelserne. Miljøstyrelsen fastholder, at afgørelsen er proportional.

Miljøstyrelsen har i øvrigt bemærket, at Norddjurs Kommune i dette forløb ikke har kunnet opnå en berettiget forventning om ikke at skulle undersøge perkolatet fra [Virksomhed1] for PFAS-forbindelser. Miljøstyrelsen har bemærket, at styrelsen den 7. december 2021 udsendte en anmodning til alle deponier om at analysere lossepladsperkolatet for PFAS-forbindelser og indsende resultatet til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen modtog ikke resultater fra [Virksomhed1]. På baggrund af resultaterne fra andre deponier kan Miljøstyrelsen konstatere, at der er en udbredt forekomst af PFAS-forbindelser i perkolat fra deponier, hvorfor Miljøstyrelsen mener, der er et behov for at påbyde undersøgelse af perkolat fra [Virksomhed1].

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

2.4.1 Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnets høringer af Miljøstyrelsen

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 6. februar 2025 bedt Miljøstyrelsen om at redegøre for, hvem der er driftsherre for [Virksomhed1], hvilken driftshistorik [Virksomhed1] har, hvad Miljøstyrelsen har lagt til grund i sin vurdering af, at afgørelsen er proportional, hvor meget Miljøstyrelsen forventer, at udgifterne til fremskaffelsen af oplysningerne om den potentielle

forurening vil løbe op i, og hvornår Miljøstyrelsen forventer, at forureningen er sket, og om det er en pågående forurening.

Miljøstyrelsen har den 21. februar 2025 svaret, at klager efter Miljøstyrelsens opfattelse er driftsherre for [Virksomhed1]. Miljøgodkendelsen blev meddelt i 1978 til Rougsø Kommune, som nu er Norddjurs Kommune, og Miljøstyrelsen er ikke bekendt med, at andre end kommunen har drevet [Virksomhed1]. Kommunen driver i dag efterbehandlingen af [Virksomhed1], herunder bortledning af perkolat og monitoring af perkolat og grundvand.

Miljøstyrelsen har endvidere svaret, at PFAS-forbindelser er en samlebetegnelse for flere tusinde fluorholdige stoffer. Fælles for stofferne er, at de enten i sig selv er svært nedbrydelige, eller kan nedbrydes til svært nedbrydelige stoffer, og at de ofte er mobile i vandmiljøet eller bioakkumulerende – altså ophobes i dyr og mennesker. Da PFAS-forbindelser udgør miljøfremmede og persistente kemikalier, er det vigtigt, at der føres kontrol med et eventuelt udslip af disse stoffer til omgivelserne og i særdeleshed at grundvandet overvåges. Miljøstyrelsen har derudover svaret, at [Virksomhed1] ligger i et område med særlige drikkevandsinteresser, og at analyseresultaterne bl.a. skal bidrage til at vurdere, om PFAS skal indgå i det faste egenkontrolprogram. Miljøstyrelsen har anført, at det påklagede påbud kun omfatter én analyse for 22 PFAS-forbindelser i én perkolatprøve. Ifølge Miljøstyrelsens oplysninger koster analysen for 22 PFAS-forbindelser ca. 2.000-3.000 kr. Miljøstyrelsen har derfor vurderet, at påbuddet er proportionalt, da udgifterne er forholdsvis begrænsede sammenlignet med konsekvensen af en eventuel forurening af jord og grundvand med PFAS-forbindelser. Miljøstyrelsen har anført, at der er meddelt tilsvarende påbud til de fleste af de øvrige deponier, som Miljøstyrelsen fører tilsyn med, og som ikke allerede frivilligt havde fået perkolatet analyseret for PFAS-stoffer.

Miljøstyrelsen har i øvrigt svaret, at [Virksomhed1] er nedlukket og ikke længere modtager affald til deponering, men at der dog stadig sker udvaskning af stoffer fra det deponerede affald, som kan forurene jord og grundvand. [Virksomhed1] er derfor i efterbehandling, hvilket betyder, at regnvand, der er løbet ned

gennem affaldet (perkolatet), oppumpes og afledes til rensning på spildevandsanlæg. Kommunen overvåger udvaskningen af affaldet med perkolatanalyser og evt. udsivning af perkolat med grundvandsanalyser. Den nødvendige efterbehandlingstid kendes ikke, da perkolatet skal bortpumpes, så længe det udgør en risiko for grundvands- og drikkevandsinteresser samt overfladerecipienter i området.

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 21. marts 2025 bedt Miljøstyrelsen redegøre for, hvad der skal til for, at en losseplads kan karakteriseres som en "gammel" losseplads.

Miljøstyrelsen har den 3. april 2025 svaret, at lossepladser kan inddeles i tre kategorier i forhold til regulering:

1. "gamle" lossepladser etableret før 1972/1974/1976, omfattet af offentlig indsats – reguleres af regionerne
2. deponier etableret efter 1972/1974/1976, reguleret efter miljøbeskyttelsesloven – reguleres af kommuner eller Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed
3. deponier som modtager affald efter 2001, omfattet af deponeringsbekendtgørelsen – reguleres af kommuner eller Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed

I forhold til punkt 1 har Miljøstyrelsen anført, at "gamle" lossepladser herunder affaldsdepoter/deponier med kemikalier overgik til offentlig indsats hos amterne og senere regionerne med kemikalieaffaldsdepotloven fra 1983.^[4] Med affaldsdepotloven fra 1990 overgik også "gamle" lossepladser uden kemikalier til offentlig indsats hos amterne og senere regionerne.^[5] Betingelserne for at overgå til offentlig indsats fremgik af affaldsdepotlovens § 1.

Miljøstyrelsen har anført, at lossepladser/deponier fra før 1990 var fordelt mellem amter/regioner, som havde overtaget ansvaret for eventuelle

forureninger (henhørende under punkt 1), og kommuner/Miljøstyrelsen, som havde ansvaret for tilsynet med driftsherrernes drift af anlæggene (henhørende under punkt 2).

I forhold til punkt 3 har Miljøstyrelsen anført, at deponeringsbekendtgørelsen[6] blev vedtaget i 2001, og den regulerer nye og visse bestående anlæg.

Miljøstyrelsen har videre svaret, at ansvaret for håndtering af forureningen fra de "gamle" lossepladser, dvs. den offentlige indsats, overgik fra amt til region med strukturreformen i 2007. Godkendelsespligten for deponier blev i 2007 overført fra amter til kommuner. Tilsynspligten for kommunalt ejede deponier blev overført fra amter til de statslige miljøcentre (senere Miljøstyrelsen) og tilsynspligten med de privatejede deponier blev overført fra amter til kommuner. I 2014 blev både godkendelsespligt og tilsynspligt for de store deponier omfattet af listepunkt 5.4 fuldt overført fra kommuner til Miljøstyrelsen. Forureneransvaret blev dermed placeret med kemikalieaffaldsdepotloven i 1983 og affaldsdepotloven i 1990.

Miljøstyrelsen overtog tilsynsforpligtelsen med [Virksomhed1] i 2007. Deponiet er etableret og drevet af kommunen, og ansvaret for efterbehandlingen ligger også hos kommunen, fordi kommunen ejer deponiet.

Deponiet ligger på lejet grund, men miljøgodkendelsen er meddelt til kommunen, som således har forureneransvaret. Miljøstyrelsen har gjort opmærksom på, at det afgørende for forureneransvaret er modtageren af miljøgodkendelsen. Deponeringsanlæg kan drives på lejet grund, dog er forureneransvaret ikke et grundejeransvar, men et driftsansvar efter miljøgodkendelsen.

[Virksomhed1] er ikke blandt de pladser, der blev overført til offentlig indsats hos regionerne hverken efter kemikalieaffaldsdepotloven i 1983 eller affaldsdepotloven i 1990. [Virksomhed1] hører dermed under punkt nr. 2 i

inddelingen ovenfor, og strukturreformen i 2007 ændrer ikke på, at kommunen har ansvaret for driften af deponiet. Ansvar for efterbehandlingen af [Virksomhed1] blev fastlagt i 1990 og ikke ved den senere strukturreform i 2007.

Miljøstyrelsen har svaret, at [Virksomhed1] ikke opfyldte betingelserne for at blive omfattet af affaldsdepotloven og dermed den offentlige indsats. [Virksomhed1] betragtes dermed ikke som en "gammel" losseplads, men som et lukket deponi i fortsat efterbehandling med Miljøstyrelsen som efterbehandlende myndighed og Miljøstyrelsen fører derfor tilsyn, herunder meddeler påbud i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 9. Det er dermed Miljøstyrelsens vurdering, at det fortsat er driftsherren, som er ansvarlig for efterbehandlingen af [Virksomhed1].

Miljøstyrelsen har i forhold til [Virksomhed1] anført, at [Virksomhed1] ikke er registeret hos amt/regionen til offentlig indsats, idet betingelserne herfor ikke er opfyldt. Miljøstyrelsen har anført, at det er konstateret, at der er deponeret kemikalieaffald, dog er deponeringen sket efter 1. april 1976. [Virksomhed1] er miljøgodkendt og etableret i 1978, deponering af affald ophørte i 1986, og deponiet er i efterbehandling.

2.4.2 Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnets høringer af Norddjurs Kommune

Sekretariatet for Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 20. marts 2025 bl.a. bedt Norddjurs Kommune besvare, hvornår [Virksomhed1] lukkede, og om der var fastsat vilkår om sikkerhedsstillelse. Sekretariatet har desuden den 16. juni 2025 bedt kommunen besvare, om kommunen specifikt kan angive, hvilke udgifter kommunen har haft eller forventer at få i forbindelse med påbuddet af 1. november 2022, og hvorfor kommunen mener, der er indtrådt passivitet.

Norddjurs Kommune har den 4. april 2025 svaret, at [Virksomhed1] blev solgt for mange år siden til private. Efter sædvane er [Virksomhed1] afhændet ret kort efter slutafdekningen, da den ikke længere tjente det ønskede formål. [Virksomhed1] henligger som skov og naturområde.

Norddjurs Kommune har anført, at kommunen i runde tal bruger ca. 100.000 kr. årligt på prøvetagning og analyser, samt mange ressourcer på administration. Pumpebrønde og prøvetagningsstationer er vanskelige at finde og komme til i skoven, da de ofte er tilgroet, hvorfor Eurofins først nu er i stand til at udtage prøver til analyse uden for meget sidemandsoplæring. Kommunen synes dermed ikke, det er proportionalt med udgiften, hvilket også skal ses i sammenhæng med det faktum, at kommunen forventer påbud om yderligere undersøgelser, efterhånden som der bliver fokus på flere og nye kemiske stoffer i relation til drikkevandsressourcen.

Norddjurs Kommune har desuden den 11. juli 2025 svaret, at kommunen ikke kan specificere, om udgiften er forbundet med afgørelsen af 1. november 2022 eller andre påbud, idet det i praksis er ret svært at skelne, da feltarbejde, udtagning af prøver og analysearbejde udføres med sammenfald. Den samlede udgift for [Virksomhed1] i 2025 er indtil videre 77.293,76 kr. inklusiv moms. Kommunen har indsendt fakturaer på diverse prøvetagninger, hvoraf der bl.a. fremgår udgift til analyse af 22 PFAS-forbindelser i vand fra andre lossepladser i kommunen. Udgiften hertil har været henholdsvis 2.090,20 og 3.465 kr.

Norddjurs Kommune har endvidere svaret, at kommunens påstand om passivitet blandt andet skyldes, at den lovpligtige indberetning af miljødata i Jupiterdatabasen mangler for perioden fra ca. 2006-2020. Kommunen har anført, at dette muligvis skyldes uklarhed om opgavefordelingen efter kommunalreformen og amternes nedlæggelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., 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. Rette påbudsadressat
2. Proportionalitet
3. Passivitet

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

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Rette påbudsadressat

Det i sagen omhandlende anlæg er omfattet af bestemmelserne om godkendelse af forurenende virksomhed i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, idet anlægget er optaget på bilag 1 til godkendelsesbekendtgørelsen under punkt 5.4.[\[Z\]](#)

Miljøstyrelsen er godkendende og tilsynsførende myndighed, jf. godkendelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Følgende fremgik af affaldsdepotlovens § 1:

”Loven omfatter registrering, undersøgelser og foranstaltninger vedrørende følgende affaldsdepoter, såfremt de kan have skadelig virkning på mennesker og miljø:

1. depoter indeholdende kemikalieaffald, der er spildt, henlagt eller nedgravet før den 1. april 1976,
2. depoter indeholdende olieaffald, der er spildt, henlagt eller nedgravet før den 1. november 1972, og
3. lossepladser m.v. uden olie- eller kemikalieaffald, der er taget i brug før den 1. oktober 1974, og som ikke er i drift på lovens ikrafttrædelsestidspunkt."

Det fremgår af forarbejderne til affaldsdepotloven, at:[8]

"Der lægges med lovforslaget op til en ændret opgavefordeling - og dermed også ændret udgiftsfordeling - mellem de offentlige myndigheder. For det første overtager amtskommunerne opgaven med drift af afværgeforanstaltninger fra kommunerne. For det andet forudsættes det, at amtsrådene, i henhold til regler fastsat af miljøministeren, får uddelegeret en række opgaver - og afholder de dermed forbundne udgifter. Endelig får amtsrådene med forslaget en række nye administrative opgaver. Dette betyder, at amtsrådene skal have overført midler til depotområdet fra staten og kommunerne."

Affaldsdepotloven blev ophævet i forbindelse med ikrafttrædelsen af jordforureningsloven den 1. januar 2000, jf. jordforureningslovens § 94.[9]

Det fremgår af forarbejderne til jordforureningsloven, at:[10]

"Affaldsdepotloven omfatter kun ældre forureninger, dvs. forurening der er sket før 1972, 1974 henholdsvis 1976, hvor reguleringen af bortskaffelse af olieaffald, regulering af lossepladser og regulering af bortskaffelse af kemikalieaffald trådte i kraft. Oprydning efter nyere forureninger forudsattes fortsat at skulle ske ved påbud efter miljøbeskyttelsesloven til den ansvarlige forurener."

Jordforureningsloven fastsætter herefter den offentlige indsats i dag over for jordforurening, som ingen andre kan gøres ansvarlige for, hvilket regionen har hovedansvaret for.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer, at [Virksomhed1] ikke var omfattet af affaldsdepotlovens § 1, og dermed ikke er blandt de affaldsdepoter, der overgik til offentlig indsats med affaldsdepotloven. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at [Virksomhed1] ikke er omfattet af de oplistede betingelser i affaldsdepotlovens § 1, for at være omfattet af loven, idet [Virksomhed1] først blev miljøgodkendt og etableret i 1978.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder derfor, at den fortsatte monitoring af [Virksomhed1] skal foretages af driftsherren. Driftsherren er den, der har modtaget en miljøgodkendelse og som dermed har haft ansvaret for driften af en virksomhed eller et anlæg.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, 1. pkt., at den, der er ansvarlig for en virksomhed, der kan give anledning til forurening, efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller ministeren skal give alle oplysninger, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger. Det følger af § 72, stk. 1, 3. punktum, punkt 2, at myndighederne herunder kan påbyde den ansvarlige for egen regning at foretage prøveudtagning og analyser af materialer og produkter, der anvendes eller behandles, samt af eventuelle affaldsstoffer.

Det følger af § 36 i lov om revision af den kommunale inddeling, at kommunalbestyrelserne i de nye kommuner den 1. januar 2007 indtræder i de rettigheder og pligter, som kommunalbestyrelserne i de kommuner, der indgår i sammenlægningen, har erhvervet henholdsvis påtaget sig. Samtidig overtager de nye kommuner de i sammenlægningen deltagende kommuners aktiver og passiver.^[11]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Norddjurs Kommune er rette påbudsadressat for Miljøstyrelsens afgørelse af 1. november 2022. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at [Virksomhed1] ikke var omfattet af affaldsdepotlovens § 1, og dermed ikke er blandt de affaldsdepoter, der overgik til offentlig indsats med affaldsdepotloven. Nævnet har desuden lagt vægt på, at miljøgodkendelsen af 22. november 1978 om tilladelse til etablering af [Virksomhed1] blev meddelt til den tidligere Rougsø Kommune, som efter kommunalreformen kom til at udgøre en del af den nuværende Norddjurs Kommune, hvorefter Norddjurs Kommune har overtaget de pligter, som Rougsø Kommune havde, herunder som driftsherre for [Virksomhed1]. Nævnet bemærker, at strukturreformen af 2007 ikke har ændret på dette.

3.2.2 Ad 2) Proportionalitet

Det følger af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincips krav om nødvendighed og forholdsmæssighed, at myndighederne ved udstedelse af påbud skal anvende det mindst indgribende virkemiddel, der er nødvendigt for at opnå det ønskede resultat, og at indgrebet skal stå i rimeligt forhold til formålet med indgrebet. Myndighederne kan således kun forlange af en virksomhed eller en anden myndighed, at den skal afholde betydelige omkostninger til forureningsmæssige foranstaltninger, hvis den miljømæssige effekt, uanset den måtte være beskeden, er miljømæssigt påkrævet.

Det fremgår af sagens oplysninger, at Miljøstyrelsen anslår, at analysen for 22 PFAS-forbindelser koster ca. 2.000-3.000 kr. Norddjurs Kommune har til sammenligning anført, at kommunen i 2025 samlet har brugt 77.293,76 kr. på udtagning af prøver, analysearbejde m.v. ved [Virksomhed1]. Det fremgår af fakturaer fremsendt af kommunen, at udgifterne for analyse af 22 PFAS-forbindelser i vand for andre lossepladser i kommunen har været henholdsvis 2.090,20 og 3.465 kr.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets samlede vurdering, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Miljøstyrelsens proportionalitetsvurdering i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af fakturaer fremsendt af Norddjurs Kommune, at udgiften for analyse af 22 PFAS-forbindelser i vand har været henholdsvis 2.090,20 og 3.465 kr. for andre lossepladser i kommunen, hvilket ikke er en uforholdsmæssig høj udgift for at fremskaffe informationer om forurening med henblik på vurdering af, om der skal træffes afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 41 eller yderligere undersøgelse eller ændret egenkontrol efter miljøbeskyttelseslovens § 72. Nævnet har desuden afvejet udgifterne over for den almene interesse i, at der bliver fremskaffet informationer vedrørende forurening med PFAS med henblik på enten oprensning eller andre foranstaltninger. Nævnet bemærker i den forbindelse, at analyser i perkolat fra deponierne har påvist PFAS-forbindelser. Derudover bemærker nævnet, at den af kommunen oplyste udgift på 77.293,76 kr. er en samlet udgift for [Virksomhed1] i 2025 og dermed ikke blot vedrører påbuddet af 1. november 2022.

3.2.3 Ad 3) Passivitet

Efter almindelige forvaltningsretlige regler gælder det, at miljømyndigheder som følge af passivitetsbetragtninger eller indretningssynspunkter kan miste muligheden for at meddele påbud.

Myndighedspassivitet kan forekomme i de situationer, hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med et muligt ulovligt forhold, men ikke inden for et rimeligt tidsrum har søgt forholdet lovliggjort. [\[12\]](#)

Der er ikke lovbestemte frister for, hvornår tilsynsmyndigheden skal have truffet afgørelse eller skal have foretaget bestemte sagsbehandlingsskridt, hverken i forhold til hvornår tilsynsmyndigheden er blevet bekendt med et muligt ulovligt forhold, eller i forhold til hvornår det ulovlige forhold er etableret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Miljøstyrelsen i nærværende sag ikke har udvist myndighedspassivitet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at der ikke foreligger et ulovligt forhold i sagen, som Miljøstyrelsen ikke har reageret på. Styrelsen har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 72, hvilket ikke er et påbud om, at et ulovligt forhold skal ophøre, men et undersøgelsespåbud til den ansvarlige for en virksomhed med henblik på at kunne vurdere en forurening.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Miljøstyrelsens afgørelse af 1. november 2022 om påbud om udtag af perkolatprøver til PFAS-analyse på [Virksomhed1] på [Adresse1], 8961 Allingåbro.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024 om miljøbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

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

[4] Lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikalieaffaldsdepoter.

[5] Lov nr. 420 af 13. juni 1990 om affaldsdepoter.

[6] Bekendtgørelse nr. 650 af 29. juni 2001 om deponeringsanlæg.

[7] Bekendtgørelse nr. 1083 af 9. august 2023 om godkendelse af listevirksomhed, bilag 1, listepunkt 5.4: "Deponeringsanlæg, som defineret i artikel 2, litra g, i Rådets direktiv 1999/31/EF om deponering af affald, som modtager over 10 tons affald om dagen eller har en samlet kapacitet på over 25.000 tons, undtagen deponeringsanlæg til inert affald."

[8] Lovforslag nr. L 109 af 14. december 1989 om forslag til lov om affaldsdepoter. Almindelige bemærkninger, pkt. 3 c.

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

[10] Lovforslag L 183 af 10. februar 1999 om forslag til lov om forurennet jord. Almindelige bemærkninger, pkt. 2.

[11] Lovbekendtgørelse nr. 540 af 24. juni 2005 om revision af den kommunale inddeling.

[12] Jf. bl.a. 24/05539.

Lovområder:

Miljøbeskyttelsesloven