

MRF 2025.35

Østre Landsrets dom af 26. august 2025, 2. afd., sag BS-9090/2023-OLR
(Karen Hald, Nicolai Uggerhøj-Winther og Camilla Mølgaard Meding (kst.))

Roskilde Kommune (adv. Mads Kobberø) mod Miljø- og Fødevareklagenævnet (adv. Kim Christian Højmark). Biintervenient til støtte for Roskilde Kommune: Kommunernes Landsforening (adv. Mads Kobberø)

Stadfæstet Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse i MRF 2022.109 af Roskilde Kommunes påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 46 til ejer af ejendom om at fjerne asbestforurening efter brand, da loven ikke hjemler et objektivt grundejeransvar, og ejeren ikke havde handlet uagtsomt.

Baggrunden for sagen var, at der om natten den 8. november 2019 opstod en eksplosiv brand på E's hus, hvor der var asbestholdigt tag. Branden medførte, at der blev spredt asbestholdigt materiale på E's ejendom og omliggende ejendomme på et areal på i alt 8.572 m². Roskilde Kommune kontaktede Styrelsen for patientsikkerhed, der den 15. november påpegede, at asbesten skulle fjernes hurtigst muligt, hvorefter E's forsikrings-selskab, F igangsatte en foreløbig oprydning den 15.-21. november. På baggrund af de indledende undersøgelser fremsendte kommunen et forslag til frivillig aftale om oprydning med F og ejerne af de berørte ejendomme, hvori der var henvisning til miljøbeskyttelseslovens §§ 69 og 70. Da aftalerne ikke blev underskrevet, meddelte kommunen efter varsel den 28. november påbud til E og ejerne af de omliggende ejendomme om fjernelse af det asbestholdige affald med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 46, idet kommunen med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2 ophævede opsættende virkning af klage. Af påbuddet fremgik bl.a., at kommunen havde lagt til grund, at forureningen af jorden med asbestholdigt affald ikke udgjorde en jordforurening, og at påbud efter jordforureningslovens § 41 derfor ikke var mulig og henviste til en udtalelse fra Miljøstyrelsen fra 2005. E påklagede påbuddet og gjorde bl.a. gældende, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 46 er hjemmel til at påbyde en grundejer at fjerne affald på objektivt grundlag, jf. U 1991.674 H. E anførte endvidere med henvisning til U 2011.465 H (slaggedommen), at det var forkert, at asbestforureningen af jorden ikke var omfattet af jordforureningsloven, og det fremgik af § 41, stk. 2, at der ikke kan meddeles påbud, når forureningen er opstået ved brand, som ikke kan bebrejdes ejeren som uagtsom. Endvidere afviste E, at miljøbeskyttelseslovens § 69 fandt anvendelse. Uanset indsigelserne opfyldte E de påbudte foranstaltninger, da klagens

opsættende virkning var ophævet. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærkede indledningsvis, at det efter affaldsbekendtgørelsen § 4, stk. 2, nr. 1, er kommunen, som afgør, om en genstand er affald, og at dette ikke kan prøves af klagenævnet, jf. affaldsbekendtgørelsens § 78. Nævnet lagde herefter til grund, at asbestforureningen af jorden er omfattet af jordforureningsloven, og hvis forureningen kan påbydes fjernet efter jordforureningslovens § 41, skal § 41 ud fra lex specialis anvendes forud for miljøbeskyttelseslovens § 46. Da forureningsårsagen var brand, som ikke kunne bebrejdes E, kunne der ikke meddeles påbud til E om oprydning, jf. § 41, stk. 3, nr. 2. Herefter fandt et flertal i nævnet (2 mod 1), at "der ikke med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 kan udstedes påbud til klager om fjernelse af asbestholdigt affald fra Ejendommen som følge af branden" og henviste til, "at en grundejers handlepligt i almindelighed skal vurderes ud fra dansk rets almindelige ansvarsnorm, som er culpa, og at en grundejer [...] ikke uden særlig lovhjemmel kan blive ansvarlig på objektivt grundlag", hvorfor påbuddet blev ophævet (**MRF 2022.109 Mfk**). Roskilde Kommune indbragte afgørelsen for domstolene med Kommunernes Landsforening som biintervenient. Kommunen nedlagde påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet skulle anerkende, at nævnets afgørelse var ugyldig, subsidiært, at nævnets afgørelse var ugyldig mht. asbest på befæstede arealer og mest subsidiært, at nævnet tilpligtes at genoptage sagen. Miljø- og Fødevareklagenævnet påstod frifindelse. Efter parternes anmodning blev sagen henvist til og antaget af landsretten som første instans. Til støtte for påstandene gjorde Roskilde Kommune bl.a. gældende, at det på baggrund af Affaldsudvalgets betænkning fra 1988 og Miljøstyrelsens notat fra 2005 må lægges til grund, at miljøbeskyttelseslovens § 46 hjemler et objektivt grundejeransvar for affald, og at asbest fra branden måtte anses for

affald, der ikke er omfattet af jordforureningslovens regler, men af miljøbeskyttelseslovens § 46, uanset om det var beliggende på ubefæstede arealer. Kommunen henviste til, at der er uklarhed om afgrænsningen mellem jordforureningsloven og miljøbeskyttelseslovens affaldsregler, og at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn. Endvidere henviste kommunen til, at det i kommunernes praksis er opfattelsen, at der gælder et grundejeransvar for affald, og at det vil have uheldige konsekvenser, hvis denne praksis ikke kan opretholdes. Til støtte for frifindelse gjorde Miljø- og Fødevareklagenævnet bl.a. gældende, at asbestforurening af ikke befæstede arealer er omfattet af jordforureningsloven, og at der ikke i lovens § 41 er hjemmel til at meddele påbud til boligejere, medmindre der er handlet uagtsomt, samt at der ikke var grundlag for at følge antagelsen i Miljøstyrelsens betænkning 1995/1 om, at påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke kræver culpa, og at det i øvrigt fulgte af jordforureningslovens § 41, stk. 2, at der ikke kan meddeles påbud ved jordforurening forvoldt ved brand. Landsretten lagde med henvisning til U 2011.465 H (slaggedommen) indledningsvis til grund, at asbest på ikke befæstede arealer skal klassificeres som jordforurening, og at der var

enighed mellem parterne om, at der ikke var hjemmel til at påbyde E at fjerne forureningen efter jordforureningslovens §§ 41, stk. 2 og § 41, stk. 3, nr. 2, hvorfor denne del af kommunens påbud var ugyldig. I forhold til asbestaffald fra branden på befæstede arealer udtalte landsretten, at efter forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens §§ 43 og 46, er ”det som udgangspunkt [...] den til enhver tid værende grundejer, der er ansvarlig for håndtering og bortskaffelse af affald placeret på den pågældendes ejendom, uanset om affaldet måtte være placeret på ejendommen ved grundejerens mellemkomst, og at myndighederne i dette omfang kan meddele påbud til grundejeren med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares og håndteres på forsvarlig måde”. Med henvisning til Affaldsudvalgets betænkning fra 1988 antog landsretten herefter, at lovgiver har tilsigtet et strengt grundejeransvar på affaldsområdet, men at der ”ikke [er] sikre holdepunkter for [...], at hensigten har været at indføre et i alle tilfælde ubetinget grundejeransvar”. På denne baggrund fandt landsretten, at der ikke var tilstrækkelig hjemmel i miljøbeskyttelseslovens §§ 43 og 46 til kommunens påbud om asbest på de befæstede arealer, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet blev frifundet.

Kommentar: Dommen indeholder flere principielle aspekter. For det første kan en kommune normalt ikke indbringe rekursinstansens afgørelser for domstolene, men dette kunne i den foreliggende sag begrundes med, at Roskilde Kommune efter dommen måtte forventes at blive pålagt erstatningsansvar for E's udgifter til opfyldelse af kommunens påbud, hvilket forklarer, at nævnet ikke gjorde indsigelser om manglede retlig interesse gældende. I forhold til sagens hovedspørgsmål, om miljøbeskyttelseslovens § 46 hjemler et objektivi grundejeransvar for affald på grundejerens ejendom, er det ikke overraskende, at asbestaffald på ikke-befæstede arealer skal afgøres efter jordforureningsloven som *lex specialis*, og at denne del af kommunens påbud alene af den grund var ugyldigt. I forhold til affald på befæstede arealer må dommens afvisning af et ubetinget grundejeransvar for affald tiltrædes. Præmisserne herfor må imidlertid på enkelte punkter anses for mangelfulde med hensyn til fortolkningen af forarbejderne fra 1991 og Affaldsudvalgets betænkning fra 1988. Frem til jordforureningslovens ikrafttræden var forurenede jord navnlig omfattet af affaldsdepotloven og miljøbeskyttelseslovens § 19, og af retspraksis om disse regler, der fulgte umiddelbart efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1991 som U 1991.674 H (Rockwool), fremgik det klart, at der hverken i affaldsdepotloven eller miljøbeskyttelseslovens § 19 var hjemmel til det objektive grundejeransvar, som Miljøstyrelsen fejlagtigt havde lagt til grund var gældende ved miljøbeskyttelseslovens vedtagelse. Det forekommer derfor i sig selv noget anstrengt at lægge så betydelig vægt på lovforarbejdernes bemærkning vedrørende miljøbeskyttelseslovens § 46, når retspraksis viste, at der ikke var objektivi ansvar for affald. I forlængelse heraf må fremhæves, at en sådan udlægning heller ikke blev fulgt af Miljøstyrelsen i sagen om oprydning af affald på Proms Kemiske Fabrikker, hvor et af de centrale spørgsmål netop var, at Prom ApS havde fået påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 41 om at fjerne affald fra

det tidligere Prom A/S. Højesteret nåede frem til, at dette påbud var gyldigt, fordi Prom ApS havde videreført Prom A/S' aktiviteter, men der ingen steder i dommen (U 2012.2102 H) ses holdepunkter for, at der efter miljøbeskyttelseslovens § 46 skulle gælde et objektivt grundejeransvar – se hertil uddybende Pagh: U 2012B.367. Den omstændighed, at Miljøstyrelsen i 2005 udsendte et notat om et grundejeransvar for affald, kan ikke ændre herved, men ligner på flere måder det forudgående forløb for de mange retssager om forurenede jord i 1990'erne, hvor myndighederne i den altovervejende del af sagerne fik underkendt gyldigheden af de meddelte påbud og måtte betale erstatning for opfyldelsen af uhjemlede påbud. Hvis kommunerne har fulgt Miljøstyrelsens notat fra 2005, kan et lignende scenarium ikke udelukkes, men foreløbigt ses der ikke praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, der kan understøtte, at kommunerne i større omfang skulle have fulgt Miljøstyrelsens anvisning om objektivt grundejeransvar for affald efter miljøbeskyttelseslovens § 46. De forholdsvis få sager for domstolene, hvor domstolene har tiltrådt gyldighed af påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 46, vedrører alle sager, hvor grundejeren har handlet culpøst som f.eks. MAD 2014.396 V og MAD 2015.296 Ø. Den omstændighed, at Miljøstyrelsen i MAD 2006.1415 MS fulgte sin egen fortolkning, kan vanskeligt tillægges vægt, da den baserede sig på Miljøstyrelsens egen udlægning i notatet fra 2005.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 26. august 2025

Sag BS-9090/2023-OLR
(2. afdeling)

Roskilde Kommune

Biintervenient
Kommunernes Landsforening
(begge ved advokat Mads Kobbervø)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Kim Christian Højmark)

Landsdommerne Karen Hald, Nicolai Uggerhøj-Winther og Camilla Mølgaard Meding (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Roskilde den 18. oktober 2022. Ved kendelse af 10. februar 2023 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejeloens § 226, stk. 1. Landsretten har den 17. oktober 2023 besluttet, at sagen behandles af landsretten i 1. instans.

Sagen vedrører prøvelse af en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, der ophæver Roskilde Kommunes afgørelse om påbud til en grundejer om fjernelse af asbestholdigt affald fra den pågældendes ejendom efter en brand i et hus på ejendommen. Spørgsmålet er i den forbindelse navnlig, om kommunen har haft hjemmel til udstedelse af påbuddet i miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43. Der er endvidere spørgsmål om, hvorvidt der vedrørende dele af ejendommen er tale om en jordforurening omfattet af jordforureningslovens regler.

Påstande

Sagsøgeren, Roskilde Kommune, har nedlagt principal påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet skal anerkende, at nævnets afgørelse af 9. maj 2022 i sag 20/02655 er ugyldig, subsidiært at denne afgørelse er ugyldig for så vidt angår den del af afgørelsen, der vedrører kommunens påbud af 28. november 2019, pkt. 2 og 3. Roskilde Kommune har mere subsidiært nedlagt påstand om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet skal genoptage nævnets afgørelse af 9. maj 2022 i den nævnte sag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har heroverfor påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Natten mellem den 7. og 8. november 2019 opstod der brand i et hus på en ejendom beliggende i Assendløse By, Viby Sjælland. Huset havde et asbestholdigt tag, og branden forårsagede spredning af tagmateriale på ejendommen og flere omkringliggende ejendomme.

Den 13. november 2019 gennemgik Roskilde Kommune ejendommen og de omkringliggende ejendomme for at fastlægge forureningens omfang. Det blev efterfølgende bekræftet, at det spredte tagmateriale indeholdt asbest. Grundejeren igangsatte herefter, med bistand fra sit forsikringsselskab, oprydning på ejendommen bl.a. ved manuel opsamling af tagmateriale og afskrabning af jord.

I perioden op til den 22. november 2019 sendte Roskilde Kommune forslag til frivillig aftale om oprydning af asbestforureningen til bl.a. grundejeren, der ikke blev underskrevet, hvorefter Roskilde Kommune varslede påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen.

Roskilde Kommune modtog den 26. november 2019 et notat fra Selskab 1 A/S på vegne af grundejerens forsikringsselskab (og de øvrige grundejeres forsikringsselskaber) med forslag til oprydning efter asbestforureningen på alle ejendomme. Notatet blev drøftet på et møde den 27. november 2019 mellem Roskilde Kommune, forsikringsselskaberne og Selskab 1 A/S.

Roskilde Kommune meddelte den 28. november 2019 påbud til grundejeren om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende i Assendløse By, Viby Sjælland. Af påbuddet fremgår bl.a. følgende:

”Kommunen vurderer, at den forurening med asbestholdigt tagmateriale, som er blevet spredt ved branden på din ejendom natten mellem den 7. og 8. november 2019 kan medføre en væsentlig risiko for sundheden for beboere og besøgende i din ejendom og for beboerne i de omkringliggende ejendomme. Kommunen påbyder dig derfor, at ejendommen skal renses for asbestholdige materialer fra branden.

Påbud

Ved påbuddet stilles krav om følgende:

1. Der skal foretages en afskrabning og fjernelse af størstedelen af det øverste jordlag, idet forureningen vurderes ikke at kunne fjernes tilstrækkeligt ved andre metoder, (områderne, der skal afskrabes, er markeret med mørkeblåt på kortskitsen nedenfor). Der skal afskrabes minimum et 5 cm tykt lag. Området Matr. Nr. 2, der er delvist afskrabet, skal skrubes igen, idet den udførte skrabning er foretaget usystematisk, og jord fra ikke afskrabede områder og afskrabede områder er blevet blandet sammen.
2. Der findes en flisebelagt terrasse bag huset (sydvestlige hjørne af huset). Såfremt det af sikkerhedsmæssige grunde er forsvarligt (mulig sammenstyrtningsfare) at færdes i dette område, skal der fjernes asbeststykker m.m. herfra, og stenbelægningen skal fjernes og bortskaffes som asbestaffald. Efter fjernelse af belægningen skal der afskrabes omkring 5 cm af grusunderlaget.
3. Tage på de ikke-nedbrændte bygninger på ejendommen skal renses. Tagene skal holdes befugtede indtil rensning er gennemført. Vand anvendt ved rensningen skal ledes gennem godkendt filter inden udledning. Afrenset materiale skal opsamles og bortskaffes som asbestaffald.
4. Det afskrabede materiale opbevares under forsvarlig tildækning i befugtet tilstand.
5. Transport og håndtering skal ske i befugtet tilstand, og under transport skal materialet være forsvarligt og tæt tildækket.
6. Det afskrabede materiale er farligt affald, og skal anmeldes til Roskilde Kommune. Materialet bortskaffes efter anvisning fra Roskilde Kommune.
7. Generelt skal arbejdet udføres så hurtigt som muligt, og indtil der er afrenset overalt, skal overflader, græsområder m.v. - til stadighed holdes befugtede.
8. Alle løse bygningsdele og materialer fra den brændte bygning skal anmeldes som asbestaffald til Roskilde Kommune, som vil anvise dette. Herefter skal det hurtigst muligt transporteres til det anviste modtageanlæg under iagttagelse af forholdsreglerne i punkt 5. Jorden og evt. grus mv. under bygningsdele og materialer skal afgraves jævnt før punkt 1. Tilbageværende mure, fundamenter mm. skal støvsuges for at forhindre spredning af asbest til omgivelserne. De tilbageværende bygningsdele vil dog fortsat blive betragtet som asbestholdigt affald. Fundament, som ikke har haft kontakt til asbestforureningen kan efter kommunens konkrete afgørelse betragtes som genanvendeligt affald.
9. Der skal fremsendes en plan for nedrivning af resten af bygningen og hvordan dette kan ske uden spredning af asbest i omgivelserne.

Ud over ovenstående vilkår, som også blev varslet, anbefaler Roskilde Kommune, at træer og buske bliver inspiceret for asbeststykker og renses.

Tidsfrist

Påbuddet skal være opfyldt den 13. december 2019 kl. 13. bortset fra fjernelse af de tilbageværende bygningsdele,

Hjemmel

Kommunen meddeler påbuddet efter miljøbeskyttelseslovens § 46, stk. 1.

Begrundelse

Ejendommen er af Roskilde Kommune blevet gennemgået for tilstedeværelse af asbestcementstykker.

Der blev fundet store mængder tagpladerester på området. Stykkerne var af varierende størrelse fra helt små op til ca. 6-7 cm.

Ved branden var der ifølge DMI svag vind i området, omkring 2-3 meter i sekundet. På den baggrund vurderer kommunen, at også små og ikke-synlige stykker af asbestholdige tagrester, der opstår, når tagpladerne sprænges, er faldet ned på ejendommens område i et ikke-ubetydeligt omfang.

Ifølge en video optaget fra nr. 28 er branden først brudt igennem på husets forside, hvor en mur er blevet skubbet ud. Filmen viser, at der sprænges flager af taget, der i en periode er uden flammegennembrud. Der har derfor været en periode, hvor varmen har medført, at der er blevet sprængt fragmenter af taget uden at der har været kraftig opadgående flamme/røgsøjle fra flammegennembrud, der kan have fået fibre og mindre fragmenter til at blive spredt længere væk. Det betyder, at små og ikke-synlige stykker af asbestholdige tagrester i et væsentligt omfang kan være faldet ned på ejendommens område.

Der har været meget nedbør siden branden, og det må antages, at de små og mindre stykker asbestholdigt tagmateriale dels ligger på overfladen af jordbunden samt er vasket ned i det allerøverste lag af jorden. Dele af dette materiale kan ved f.eks. børns leg og ved biologisk aktivitet (regnorme, mulvarpe, mosegrise etc.) føres til overfladen og frigive fibre. Asbestpladefragmenterne kan desuden neddeles ved gravning, rivning, frost m.m. og herved frigive fibre.

Derfor er det kommunens opfattelse, at dette materiale sammen med de større stykker så vidt muligt skal fjernes, så det ikke udgør en sundhedsfare. Der er tale om områder med følsom anvendelse, hvor børn skal kunne færdes. Asbestfibre kan fremkalde alvorlige sygdomme, ofte med en lang latenstid, det vil sige ofte flere år fra udsættelsen for asbest til der opstår sygdom. For visse asbestsygdomme er der ikke konstateret nogen nedre grænse for, hvor meget asbest man skal udsættes for, før der er risiko for, at der fremkaldes sygdom. Derfor påbyder Roskilde Kommune en rensning af området, der så vidt muligt kan fjerne risikoen for udsættelse for asbest. Det må betragtes som umuligt at fjerne alt asbest fra området, men Roskilde Kommune er af den opfattelse, at afskrabning af de områder, der betragtes som mest belastede med asbest, afgraves, og støvsugning og afrensning af øvrige områder vil nedbringe risikoen for sundhedsskader betydeligt.

Det er Roskilde Kommunes opfattelse, at fjernelsen skal forgå ved afskrabning for at sikre, at så meget asbestholdigt materiale som muligt fjernes. Der skal afskrabes minimum 5 cm af jordlaget.

Roskilde Kommune har den 15. november drøftet sagen med Styrelsen for Patientsikkerhed (Embedslægeinstitutionen), der har påpeget, at forureningen skal fjernes så hurtigt som muligt, så sundhedsrisikoen minimeres i størst muligt omfang. Roskilde Kommune er opmærksom på, at det vil være omkostningstungt at opfylde påbuddet men at det ikke når risikoen knyttet til asbestaffaldet tages i betragtning vurderes at være uproportionalt.

Roskilde Kommune skal henvise til Miljøstyrelsens notat af 26. august 2005 "Angående behandling af sager om asbestforurening". I dette notat anføres det, at der er hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 til at meddele grundejer påbud om oprensning af asbestforureninger foranlediget af en bygningsbrand."

Påbuddet blev af grundejeren påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. I forbindelse med nævnets behandling er Roskilde Kommune fremkommet med bemærkninger til klagen. Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 9. maj 2022 afgørelse, hvorefter nævnet ophævede påbuddet om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende (fodnoter udeladt):

"Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 41, jf. § 77, stk. 1, nr. 1, og miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 91, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 om påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende Adresse 1, 4130 Viby Sjælland, Matr. nr. 1 og 2, Assendløse By, Dåstrup.

...

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

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

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

Klager har navnlig anført, at

- miljøbeskyttelseslovens § 46 ikke indeholder hjemmel til at meddele et påbud til klager om at fjerne asbestholdigt affald, idet asbestaffaldet skyldes, at klagers ejendom nedbrændte ved et hændeligt uheld,
- et påbud om afgravning af de øverste 5 cm jord på dele af ejendommen reelt er et påbud om genopretning af en jordforurening, der alene kan meddeles med henvisning til jordforureningslovens

§ 41,

- betingelserne for at udstede påbud efter jordforureningslovens § 41 ikke er tilstede, idet en evt. forurening stammer fra en brand, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 2, og da der ikke er handlet ansvarspådragende, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3,
- påbud i medfør af reglerne i miljøbeskyttelsesloven om oprydning i anledning af jordforureninger, herunder lovliggørelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69 alene kan anvendes på jordforureninger fra før 1. januar 2000, og det er hertil en betingelse, at påbudsadressaten har handlet culpøst,
- det er yderst tvivlsomt, om der overhovedet er konstateret en jordforurening,
- Roskilde Kommune ikke har foretaget en proportionalitetsvurdering i forbindelse med udstedelse af påbuddet af 28. november 2019, og,
- betingelserne for anvendelse af miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, ikke er til stede.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Sagen drejer sig om forurening på ejendommen mart.nr. 26b og 22d, Assendløse By, Dåstrup, beliggende Adresse 1, 4130 Viby Sjælland (herefter "Ejendommen"). Ejendommen har et samlet areal på 786 m².

Forureningen er forårsaget af en brand i huset på Ejendommen. Huset blev anvendt til beboelse og havde et areal på ca. 85 m². Huset havde asbestholdigt tag, og branden forårsagede spredning af asbestholdigt materiale og fragmenter på Ejendommen samt til flere omkringliggende ejendomme, svarende til et areal på 8.572 m².

2.2 Sagens forhistorie

Natten mellem den 7. og 8. november 2019 opstod der brand med eksplosion i huset på Adresse 1, 4130 Viby Sjælland, hvilket medførte en fuldstændig nedbrænding af huset, og forårsagede spredning fra taget af asbestholdigt eternitmateriale til bygningsdele og terrasse på Ejendommen og til selve grunden samt til omkringliggende ejendomme.

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

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

I perioden fra den 15.-21. november igangsatte klager oprydning på Ejendommen og naboejendommene i form af manuel opsamling af as-

beststykker. Desuden påbegyndtes afskrabning af græsareal og entreprenøren holdt Ejendommen og de øvrige ejendomme befugtet på Roskilde Kommunes regning.

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

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

Den 26. november 2019 modtog Roskilde Kommune et notat fra Selskab 1 A/S på vegne af klagers forsikringsselskab indeholdende et forslag til oprydning ved græsslåning og støvsugning. Notatet blev drøftet på et møde den 27. november 2019 mellem kommunen, forsikringsselskabet og Selskab 1 A/S.

2.3 Den påklagede afgørelse

Roskilde Kommune har den 28. november 2019 meddelt påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen beliggende

Adresse 1 , 4130 Viby Sjælland, Matr. nr. 1 og 2 , Assendløse By, Dåstrup.

...

2.4 Klagens indhold

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

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

I forlængelse heraf har klager anført, at betingelserne for at udstede påbud efter jordforureningslovens § 41 ikke er tilstede, idet der ikke er ta-

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

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

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

Klager har endvidere anført, at Roskilde Kommune ikke har foretaget en proportionalitetsvurdering i forbindelse med varsling eller udstedelse af påbuddet af 28. november 2019, hvorfor påbuddet må anses for ugyldigt. Ifølge klager er der ikke givet en begrundelse for, hvorfor den sædvanlige fremgangsmåde til håndtering af asbestaffald ved brand som foreskrevet af Selskab 1 A/S skulle fraviges i den konkrete sag. Klager har hertil bemærket, at Selskab 1 A/S har taget udgangspunkt i Miljøstyrelsens beskrivelser og risikovurderinger. Klager har desuden bemærket, at kommunen ikke havde kendskab til de økonomiske konsekvenser forbundet med opfyldelsen af påbuddet, hvilket er en grundlæggende forudsætning for anvendelse af proportionalitetsprincippet, jf. U.2005.2923H. Klager bemærker videre, at de pålagte afværgemetoder er i strid med proportionalitetsprincippet. Det er ifølge klager tilstrækkeligt, at der sker fjernelse af synlige fragmenter og efter behov støvsuges med HEPA-filter.

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

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

Klager har fremlagt fem tekniske notater udarbejdet af Selskab 1 A/S på vegne af klager. Klager har desuden fremlagt et brev fra Midt- og Vestsjællands Politi af 27. januar 2020 til klager.

I det første notat af 18. december 2019 indgår en vurdering af den udførte oprensning på Ejendommen i forhold til proportionalitetsprincippet. Det fremgår bl.a., at Selskab 1 A/S vurderer, at afgravning af jorden, vandrensning, befugtning af brandtomten alle ugens dage inklusiv weekender, og bortskaffelse af alle byggematerialer fra brandtomten som asbestholdigt affald, ikke er proportionalt.

I det andet notat af 18. december 2019 har Selskab 1 A/S foretaget et forsøg med oprensning af asbestforurening på græsplænen, hvor der er udtaget prøver af jord til en dybde af 5 cm i fem mindre områder forud for fjernelsen af de påbudte 5 cm, og har undersøgt jordprøverne for indhold af asbest i overensstemmelse med Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1360/2011. Det konkluderes i notatet, at der ikke er påvist asbest i de undersøgte prøver, hvorfor en oprensningsstrategi med opsamling af synlige eternitstykker fra græsarealer og efterfølgende klipning med opsamling i pose af græsarealet, vil være tilstrækkelig.

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

I notat af 27. januar 2020 har Selskab 1 A/S foretaget en renhedskontrol for at fastslå, om der kan påvises asbest på de tilbageværende bygningsdele efter rengøring. Det konkluderes bl.a. i notatet, at der i forbindelse med undersøgelsen ikke er påvist asbest på nogen af de undersøgte overflader, hvorfor de tilbageværende bygningsdele samt vaskede terrassesten kan bortskaffes som ikke-asbestforurenet affald.

I notat af 20. februar 2020 fremgår, at det er Selskab 1 A/S's vurdering, at afgravning og oprensning blev opfyldt som påkrævet ved første oprensning, og at de nytilkomne asbeststykker på Ejendommen i januar 2020 skyldes, at nye asbeststykker er blæst til fra buske og træer eller omkringliggende arealer. Det nytilkomne eternitmateriale er fjernet og oprenset, og endelig opfyldelse af påbuddet afventer fjernelse af brandtomten, hvilket kræver et godkendt byggeprojekt.

I notatet af 10. marts 2020 har Selskab 1 A/S fremsat en række bemærkninger til Roskilde Kommunes bemærkninger af 19. februar 2020 vedrørende risikoen ved asbest og oprensningen, hvori det allerede anførte i sin helhed gentages.

2.5 Roskilde Kommunes bemærkninger til klagen

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

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

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

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

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

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

Roskilde Kommune har endvidere oplyst, at kommunen vurderede, at afgravning var den eneste måde, hvorpå der kunne foretages en tilstrækkelig grundig rensning, da det i det høje og våde græs ikke ville være muligt at få øje på eller opsamle særligt de små asbestholdige tagfragmenter. Af samme grund vurderede kommunen, at anvendelse af

støvsugning ville være mindre egnet. Ifølge kommunen er der ikke tale om oprensning af en dybereliggende forurening, men en metode til rensning af overflader. Kommunen undersøgte efter branden nøje områderne omkring det nedbrændte hus, og fandt, at der i en afstand af op til 40 m i alle retninger var spredt fragmenter af asbestholdigt tagmateriale, og at fragmenterne fandtes i størrelser fra få millimeter til flere centimeter lange. Koncentrationen af flager var ifølge kommunen størst nær bygningen og aftog med afstanden.

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

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

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

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

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

Roskilde Kommune har anført, at klager ikke har været orienteret om den klage, der skulle afsendes i dennes navn, idet klager fik at vide af forsikringsselskabet, at der alene er tale om en sag mellem forsikrings-selskab og kommune, og at en fuldmagt var en ren formalitet. Det er

kommunens opfattelse, at miljøbeskyttelseslovens klagebestemmelser ikke var tiltænkt at skulle forvaltes på den måde.

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

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Følgende medlemmer af Miljø- og Fødevareklagenævnet har deltaget i sagens behandling: B (formand), landsdommerne Eva Staal og Olaf Tingleff, og de sagkyndige medlemmer C og D

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.

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

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

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

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

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker videre, at det tilkommer den anvisende kommune at afgøre, om et stof eller en genstand er affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, samt hvorvidt affald er farligt affald,

jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 1. Afgørelser efter affaldsbekendtgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelsens § 78. Nævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klagepunkter over Roskilde Kommunes afgørelse om, at et stof eller en genstand er affald eller klassificeringen af affaldet som farligt affald.

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

3.2.2 Forhold, der henhører under jordforureningslovens regler

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

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

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

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

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Højesteret ved dom af 9. november 2010 slog fast, at slagter fra affaldsforbrænding, der indgår

som en del af jordmediet, må betragtes som en jordforurening, uanset om det er udlagt i et særskilt lag eller er blandet med jorden.

Det fremgår af Miljøstyrelsens Miljøprojekt nr. 1652/2015 om Asbest i jord - viden om praksis for håndtering, at:

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer hertil, at asbest ikke fremgår af listen over jordkvalitetskriterier.

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

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

3.2.3 Ansvar for forureningen, jf. jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 2
Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvis, at det følger af det almindelige fortolkningsprincip, *lex specialis*, at jordforureningslovens § 41 går forud for miljøbeskyttelseslovens § 46, når begge bestemmelser kan finde anvendelse og betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dragende, samt at der ikke er uenighed om, at påbuddet i dag er efterlevet.

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

3.2.4 Ansvaret for forureningen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 46

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

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

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

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

”Bestemmelsen i § 42 er en understregning af forureneren-betaler-princippet. Den fastslår, at enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, vand og jord, og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger.”

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

”§ 46 har ikke i sin ordlyd fastlagt, til hvem påbud kan rettes. Med udgangspunkt i § 43 kan påbud rettes til »enhver«, der »opbevarer« affaldet, hvilket naturligt må forstås som den, der har rådigheden over den faste ejendom. Bestemmelsens ordlyd peger således på den til enhver tid værende grundejer, uanset om grundejeren rent faktisk har været involveret i anbringelsen af affaldet på ejendommen. I forarbejderne til bestemmelsen er der henvisning til, at § 43 kan tages som udtryk for et almindeligt gældende naboretligt princip om, at en grundejer ikke på sin ejendom må foretage handlinger, der kan medføre ulemper for de omkringboende, ud over hvad der må forventes under tilsvarende forhold andetsteds. Dette

fremgår af forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven af 1973, lov nr. 372 af 13. juni 1973, gengivet i Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, sp. 3937 samt affaldsudvalgets betænkning (betænkning nr. 1/1988 fra Miljøstyrelsen, s. 91), der bl.a. danner grundlag for affaldskapitlet i mbl.

[...]

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

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

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det:

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

Af Affaldsudvalgets betænkning - Om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen fremgår bl.a. følgende:

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

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

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

ke til en mere effektiv håndhævelse af reglerne og dermed også en mere effektiv oprydning.”

Af den kommenterede miljøbeskyttelseslov fremgår bl.a. følgende vedrørende de almindelige bemærkninger i lovens forarbejder:

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

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

Flertallet har i sin vurdering lagt vægt på, at det ikke ud fra ordlyden af og forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43 med tilstrækkelig sikkerhed kan udledes, at en grundejer på objektivet grundlag skulle være pligtig til at fjerne asbestholdigt affald. Flertallet har desuden lagt vægt på, at en grundejers handlepligt i almindelighed skal vurderes ud fra dansk rets almindelige ansvarsnorm, som er culpa, og at en grundejer på det pågældende område ikke uden særlig lovhjemmel kan blive ansvarlig på objektivet grundlag.

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

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

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

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

Grundejeren og hans forsikringsselskab har som følge af Miljø- og Fødevarerklagenævnets ophævelse af Roskilde Kommunes påbud fremsat krav om er-

statning på 847.044,55 kr. inkl. moms for de omkostninger, der er afholdt til opfyldelse af påbuddet.

Forklaringer

A har afgivet forklaring.

A har forklaret bl.a., at han er uddannet som miljøplanlægger og arbejder som specialkonsulent i Miljø- og Byggesagsafdelingen i Roskilde Kommune. Han arbejder hovedsagelig med affaldsområdet. Han har som sagsbehandler udarbejdet kommunens afgørelse i sagen. To dage efter branden besigtigede han de berørte ejendomme, og der var i stort omfang spredt materiale fra branden på ejendommene. En analyse viste, at der var tale om asbestholdigt materiale. Ejendommene er beliggende i et boligområde, og det var derfor vigtigt at foranstalte en hurtig oprydning af hensyn til folkesundheden. Grundejernes frivillige oprydning, der hovedsagelig bestod af manuel opsamling af større stykker materiale fra branden, var på ingen måde tilstrækkelig til at imødegå sundhedsfaren. Vidnet havde kontakt til Styrelsen for Patientsikkerhed, der var bekymret for sundhedsfaren ved den luftbårne forurening, men ikke en mulig jordforurening. Kommunen vurderede, at det som led i oprydningen var nødvendigt med afskrabning af minimum 5 cm af det øverste jordlag på de ubefæstede arealer. Vidnet er stadig af den opfattelse, at dette er den eneste fremgangsmåde, der kunne sikre en effektiv fjernelse af asbestholdigt materiale efter branden. Det er korrekt, som det er lagt til grund i kommunens påbud, at det må antages, at asbestholdigt materiale var vasket ned i det allerøverste lag af jorden.

Retsgrundlaget

Jordforureningsloven

Jordforureningslovens § 1 lyder:

”§ 1. Loven skal medvirke til at forebygge, fjerne eller begrænse jordforurening og forhindre eller forebygge skadelig virkning fra jordforurening på natur, miljø og menneskers sundhed.

Stk. 2. Med loven tilsigtes særligt at

- 1) beskytte drikkevandsressourcer,
- 2) forebygge sundhedsmæssige problemer ved anvendelsen af forurenede arealer,
- 3) tilvejebringe grundlag for en koordineret og målrettet offentlig indsats med henblik på at undgå skadelig virkning fra jordforurening,
- 4) forebygge yderligere forurening af miljøet i forbindelse med anvendelse og bortskaffelse af jord og
- 5) fastholde forurenere som den, der først og fremmest skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at afværge følgerne af en jordforurening og genoprette den hidtidige tilstand.”

Jordforureningslovens § 2, stk. 1, er sålydende:

”§ 2. Loven omfatter jord, der på grund af menneskelig påvirkning kan have skadelig virkning på natur, miljø og menneskers sundhed. ...”

Forslaget til lov om forurennet jord (jordforureningsloven) blev fremsat den 10. februar 1999. I bemærkningerne til lovforslagets §§ 1 og 2 hedder det bl.a. (Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 183, s. 4327-28):

”Til § 1

Formålsbestemmelsen angiver, at jordforurening skal fjernes eller afværges i nødvendigt omfang, ligesom skadelige virkninger fra jordforurening skal elimineres eller begrænses mest muligt.

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, begrænse anvendelsen af miljøet eller føre til, at det naturlige baggrundsniveau øges.

...

I målsætningen er endelig gentaget forureneren betaler-princippet, som det kendes fra miljøbeskyttelsesloven. Den offentlige indsats bliver dermed sekundær i forhold til at kræve, at forureneren afværger de skader på miljøet, som vedkommende har forvoldt og genopretter den hidtidige tilstand.

Til § 2

Bestemmelsen i § 2 er en udvidelse af de gældende regler i affaldsdepotloven. Lovforslaget omfatter således enhver jordforurening, uanset hvornår den er opstået og uanset hvordan forureningen af jorden er sket. Det er ikke med formuleringen, at loven omfatter »jord«, tanken, at anvendelsesområdet indsnævres i forhold til den gældende affaldsdepotlovs anvendelsesområde. Det vil sige, at også affaldsdeponering i jorden, f.eks. i form af tønder med et indhold af forurenende stoffer eller i form af forurennet bygningsmateriale, kan være omfattet af loven. Forurenede bygninger eller bygningsanlæg omfattes ikke af loven.

Forurennet jord dækker også olieforurennet sand eller andre jordbestanddele, som er forurennet med forskellige stoffer.

Det foreslås at lade loven omfatte jord, der på grund af menneskelig påvirkning eller håndtering kan have skadelig virkning på mennesker eller miljø.”

Bestemmelserne er efterfølgende ikke ændret af betydning for sagens hovedspørgsmål.

Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelseslovens § 43 lyder:

”§ 43. 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.”

Miljøbeskyttelseslovens § 46 er sålydende:

”§ 46. Myndighederne kan meddele påbud eller forbud med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares og håndteres på forsvarlig måde.”

Begge bestemmelser er placeret i lovens kapitel 6 om affald og bygge- og anlægsmaterialer.

Forslaget til lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven) blev fremsat den 23. januar 1991. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget hedder det bl.a. (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 74, sp. 1515):

”Desuden indeholder forslaget en række bestemmelser om affald, der svarer til og erstatter den skitse til en lov om affald, som indgår i affaldsudvalgets betænkning om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen (betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 1, 1988).”

I bemærkningerne til lovforslagets § 42 og § 45, der i den vedtagne lov blev henholdsvis § 43 og § 46, hedder det (Folketingstidende 1990-91, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 74, sp. 1560-63):

”Til § 42

Bestemmelsen i § 42 er en understregning af forureneren-betaler-princippet. Den fastslår, at enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, vand og jord, og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger.

Spørgsmålet om hvorvidt begrebet affald kan defineres har siden miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1974 med jævne mellemrum været genstand for drøftelser. Senest har Affaldsudvalget i sin betænkning til miljøministeren i 1988 overvejet, om en definition bør indgå i lovgivningen.

Affaldsudvalget konkluderede på grundlag af indgående drøftelser af de såvel administrative som juridiske problemer i forbindelse med en definition at indstille, at der ikke i loven gives en definition af affald.

Begrundelsen for udvalgets beslutning var, at en definition næppe ville være til nogen hjælp i de situationer, hvor der rejses tvivl om, hvorvidt

noget er affald. Udvalget anfører, at i sådanne situationer må tilsynsmyndigheden træffe sin afgørelse ud fra en samlet bedømmelse af de foreliggende omstændigheder. Endvidere bemærkes det, at det må være op til den pågældende virksomhed m.v. at godtgøre, at restprodukter, genstande eller materialer, som efter tilsynsmyndighedens bedømmelse har karakter af affald, ikke skal behandles som affald, fordi »affaldet« anvendes miljømæssigt forsvarligt som led i en produktion.

Til illustration af et af problemerne i forbindelse med en definition af affald som grundlag for lovgivningen, kan det nævnes, at et materiale, der af en virksomhed eller en borger i en situation opfattes som affald, og som ejeren derfor ønsker at skille sig af med, ikke nødvendigvis af en anden virksomhed eller borger i en tilsvarende situation vil blive opfattet som affald. Begrebet affald indbefatter således en subjektiv vurdering.

Alene på grund af ovennævnte forhold vil det ikke være muligt at udarbejde en præcis og juridisk anvendelig definition af affald.

I øvrigt er det Miljøstyrelsens generelle opfattelse, at en definition af affald ikke i sig selv har noget formål, men at affaldsbestemmelserne skal ses i sammenhæng med lovens formålsbestemmelser. Begrundelsen herfor, er at affaldets karakter med hensyn til materialesammensætning, mængde og forureningspotentiale hele tiden ændrer sig. Det der derfor i lovgivningssammenhæng er brug for er dels generelle regler, hvor en definition er umulig, og dels detaljerede regler indeholdende angivelse af, hvilke stoffer, materialer og produkter, der omfattes af reglerne.

...

Til § 45

Bestemmelsen indeholder hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan meddele påbud eller forbud vedrørende affaldsopbevaring, -behandling og -bortskaffelse."

Bestemmelserne er efterfølgende ikke ændret af betydning for sagens hovedspørgsmål.

I Affaldsudvalgets betænkning (betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 1, 1988) er anført bl.a. følgende om udvalgets kommissorium (s. 3):

"1. Udvalget skal overveje principperne for udformningen af nye regler om kommunale affaldsordninger, herunder om anvisningspligt, benyttelsespligt, forsortering og fælleskommunale virksomheder til affaldsbortskaffelse, jf. miljøbeskyttelseslovens § 62a, stk. 3 og 4, som ændret ved lov nr. 329.

Udvalget kan på baggrund af drøftelserne herom udarbejde forslag/skitser til bekendtgørelser.

2. Udvalget skal vurdere, om den eksisterende retlige regulering af affaldsbortskaffelsen er tilstrækkeligt sammenhængende. Vurderingen tager udgangs-

punkt i de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven, lov om olie- og kemikalieaffald og kemikalieaffaldsdepotloven."

Udvalget har anført bl.a. følgende om arbejdet (s. 5):

"Vedrørende 2. del af kommissoriet har udvalget som en hensigtsmæssig arbejdsform valgt at udarbejde skitser til henholdsvis en ændring af kemikalieaffaldsdepotloven og en lov om affald.

Specielt for så vidt angår skitsen til en affaldslov bemærkes, at udvalget alene har ønsket at fremlægge sit forslag til indholdet af nye regler om affaldsbortskaffelse, men ikke hermed har taget stilling til, hvorvidt nye regler bør udarbejdes som ændringer til miljøbeskyttelsesloven eller som en ny selvstændig lov om affald."

I afsnit 2 om udvalgets vurdering hedder det bl.a. (s. 21f):

"De gældende regler på miljøområdet indeholder en række bestemmelser, der godt nok isoleret set kan anvendes i situationer, hvor affald medfører forurening eller risiko herfor. Disse bestemmelser er imidlertid fastsat ud fra helt specifikke kriterier og med en snæver beskyttelsesinteresse. Disse bestemmelser hænger derfor ikke tilstrækkeligt sammen til at sikre en effektiv indsats overfor forureningsproblemerne i forbindelse med affaldsbortskaffelse.

Der er efter udvalgets opfattelse behov for en række sammenhængende overordnede principper, som skal sikre en samlet og en samfundsmæssigt hensigtsmæssig regulering af affaldsområdet, herunder en effektiv indsats for dels at beskytte miljøet mod forurening fra affald, dels en hurtig afhjælpning, hvis forurening er sket.

Der er således behov for at fastslå den enkelte borgers/virksomheds ansvar og pligter i forbindelse med håndtering og bortskaffelse af affald, herunder for at fastslå hvem, der skal betale udgifterne til oprydning m.v. Der er behov for at styrke de lokale myndigheders styrings- og indgrebsmuligheder. ..."

Om udvalgets forslag hedder det i afsnit 3 bl.a. (s. 24):

"3.2. Håndtering af affald

Dette kapitel i lovskitsen indeholder en række generelle regler om håndtering af affald, en række særlige regler om indsamlingsordninger m.v. og en bestemmelse om fælleskommunale virksomheder.

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

...

Udvalget foreslår videre, at kommunalbestyrelsen får mulighed for gennem påbud eller forbud over for grundejeren at sikre, at affald håndteres på en miljømæssigt forsvarlig måde.

Forskellige former for uforsvarlig håndtering af affald er ikke ualmindelige i praksis. Her tænkes på en række forskellige situationer fra tilfældig henkastning til egentlig ulovlig deponering af affald, uanset om grundejeren er forureneren eller ej. Efter udvalgets vurdering har sådanne situationer ofte været vanskelige at håndtere for tilsynsmyndighederne, og en præcisering af grundejeransvaret vil kunne medvirke til en mere effektiv håndhævelse af reglerne og dermed også en mere effektiv oprydning. Endvidere forventer udvalget, at en sådan bestemmelse i særlige situationer vil tilskynde grundejeren til ved hjælp af indhegning, skiltning m.v. at søge at imødegå ulovlige deponeringer.”

Udvalgets skitse til en lov om affald er indeholdt i bilag 3 (s. 77ff).

Lovskitsens § 5, der svarer til den nugældende § 43 i miljøbeskyttelsesloven, og § 7, stk. 1, der svarer til den nugældende § 46 i miljøbeskyttelseslovens, er sålydende:

”§ 5. Enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved opstår hygiejniske ulemper eller sker forurening af luft, vand eller jord.

...

§ 7. Kommunalbestyrelsen kan meddele påbud eller evt. forbud med henblik på at sikre, at affald opbevares, behandles og bortskaffes på forsvarlig måde.

...”

Begge bestemmelser er placeret i lovskitsens kapitel 2 om håndtering af affald – borgeres og virksomheders ansvar m.v.

I bemærkningerne til lovskitsens § 5 og § 7, stk. 1, hedder det:

”Til § 5

Denne bestemmelse er en understregning af forureneren-betaler-princippet. Den fastslår, at enhver, der opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, vand og jord, og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger, jf. bl.a. §§ 28 og 29.

...

Til § 7

Bestemmelsen i stk. 1 giver kommunalbestyrelsen mulighed for gennem påbud m.v. at sikre, at den enkelte grundejer håndterer sit eget affald på en forsvarlig måde og holder sin ejendom ren for affald. ... Der

er således tale om en videreførsel af den almindelige regel om grundejerens forpligtelse til at renholde sin ejendom, jf. herved eksempelvis bestemmelsen i kapitel 12.1. i miljøbeskyttelsesreglementet.

Dernæst vil bestemmelsen kunne bruges i den situation, hvor der er sket henkastning af affald på ejendommen af andre end grundejeren. Her tænkes på alle tilfælde fra tilfældig henkastning eller ophobning til egentlig ulovlig deponering af affald. Sådanne situationer har ofte været vanskelige at håndtere for tilsynsmyndighederne, og en understregning af grundejeransvaret vil medvirke til en mere effektiv håndhævelse af reglerne og dermed også en mere effektiv oprydning. Ligeledes vil bestemmelsen tilskynde grundejeren til ved hjælp af indhegning, skiltning m.v. at søge at imødegå ulovlige deponeringer. Det bemærkes i denne forbindelse, at grundejeransvaret efter denne bestemmelse ikke fritager forureneren for ansvar, jf. § 5. Hvis forureneren er kendt, har grundejeren mulighed for ved civilt søgsmål at søge udgifterne i forbindelse med fjernelse af eksempelvis ulovligt deponeret affald godtgjort af forureneren.”

Anbringender

Roskilde Kommune har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 13. maj 2025, hvoraf fremgår bl.a.:

”Der er 2 juridiske forhold, hvor sagsøgte ikke deler kommunens vurdering, som den er kommet til udtryk i kommunens påbud:

- 1) Kommunen havde i påbuddet adresseret hele forureningen efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler. Sagsøgte mener, at den del af påbuddet, der vedrører forureningen, der lå på ubefæstede arealer (påbuddets punkt 1), og hvor kommunen påbød af-rømning af 5 cm overjord, i stedet skulle have været håndteret efter jordforureningsloven.

Dernæst fandt sagsøgte, at der ikke var hjemmel til at meddele påbuddet efter jordforureningsloven.

Så konsekvensen af sagsøgtes retsforståelse er, at der ikke kan meddeles påbud efter hverken miljøbeskyttelsesloven eller jordforureningsloven vedrørende affaldet på de ubefæstede arealer.

- 2) Forureningen på belagte flader, var sagsøgte enig i, skulle behandles efter miljøbeskyttelsesloven, men sagsøgte fandt, at påbud efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler fordrer uagtsomhed fra grundejerens side og altså ikke – som antaget af kommunen – kunne meddeles på ubetinget grundlag.

Disse 2 temaer/uenigheder behandles hver for sig nedenfor.

3.2. Jordforureningsloven ctr. miljøbeskyttelsesloven

Der er en på området kendt problemstilling, der går på, hvornår der er tale om en jordforurening, der skal behandles efter jordforureningslo-

ven, ctr. hvornår der er tale om en affaldsforurening, der skal håndteres efter affaldsreglerne i miljøbeskyttelsesloven.

Sagsøgte har vurderet (se nævnets afgørelse pkt. 3.2.3), at den del af det asbestholdige materiale, der lå på ikke befæstede arealer, var en jordforurening og derfor skulle håndteres efter jordforureningsloven og ikke som sket i kommunens afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler.

Roskilde Kommune gør gældende, at sagsøgtes vurdering er forkert.

Kommunens påbud var *ikke* begrundet i, at der var en jordforurening, og påbuddet var dermed heller ikke begrundet i et ønske om at fjerne en jordforurening eller den risiko der knytter sig dertil. Havde det været teknisk/økonomisk muligt på forsvarlig vis at fjerne affaldet uden at afskrælle det øverste jordlag, ville kommunen have stillet et krav herom.

Omvendt formuleret; den eneste grund til, at kommunen stillede krav om afrømning af jord var, at det var den eneste teknisk/økonomiske mulighed, der forelå for at fjerne den forurening der lå *oven på* jorden. Det viste kommunens erfaring, understøttet af den kendsgerning, at grundejerne, og den af deres forsikringsselskaber antagne entreprenør, ved indsamling/støvsugning ikke havde været i stand til på tilstrækkelig vis at fjerne affaldsfragmenterne, der lå oven på jorden.

Det gøres gældende, at der i sagen ikke er fremlagt oplysninger, der giver retten grundlag for at tilsidesætte kommunens faglige skøn om, at afrømning af overjord var den eneste måde, at affaldet effektivt kunne fjernes.

Da affaldet lå oven på jorden, udgjorde det en risiko for, at asbestfibre kunne blive yderligere spredt, og da der var mulighed for kontakt med det asbestholdige materiale, var der en miljø- og sundhedsmæssig risiko knyttet til det på ejendommen ikke fjernede affald.

Kommunen har ikke haft behov for eller intention om at fjerne nogen del af den på ejendommen værende forurening i form af affaldsstykker/fragmenter/fibre af hensyn til at undgå/afværge en jordforurening eller grundvandsforurening. Der var således ikke nogen jordforureningsmæssig begrundelse for påbuddet. Påbuddets begrundelse var derimod at undgå en luftbåren spredning af asbeststykker/fibre, og således at det er alment kendt, at det er i luftbåren form, at asbest i særlig grad er sundhedsmæssigt problematisk.

De lovbemærkninger, som sagsøgte har henvist til i skriftvekslingen, der blandt andet går på nedgravning af tønder eller slaggedommen fra 2011 om nedgravning af et større slaggelag, er derfor ikke relevant i sammenhængen.

I forhold til en diskussion om *lex specialis* bemærkes det – blandt andet med henvisning til U.2009.1061V – at der ikke er noget grundlag for, at

miljøbeskyttelseslovens affaldsregler ikke skulle kunne anvendes til at kræve affald fjernet i en situation som den foreliggende.

Det bemærkes, at hvis forureningen på ubefæstede arealer som antaget af sagsøgte skulle behandles efter jordforureningsloven, er kommunen enig i, at der ikke ville være påbudshjemmel. Uenigheden går således ikke på, hvorvidt der havde været hjemmel til at meddele påbud, *hvis* sagen skulle henføres til jordforureningsloven, men derimod på, *hvorvidt* sagen skal henføres til jordforureningslovens jordregler eller miljøbeskyttelseslovens affaldsregler.

3.3. Objektivt ctr. culpabaseret påbudsgrundlag efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler

Den del af sagen, der skal behandles efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler, er som anført ovenfor, efter kommunens opfattelse, hele den forurening, som påbuddet retter sig imod. Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse er det kun den del af affaldet, der ligger på befæstede arealer, som skal behandles efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler.

Uanset hvor stor en del af sagen, der skal behandles efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler, er det principielle spørgsmål i den forbindelse, om miljøbeskyttelseslovens § 46, som påbuddet er meddelt med hjemmel i, indeholder hjemmel til at påbyde en ejendoms ejer at fjerne affald, der ikke opbevares eller håndteres forsvarligt, på ubetinget grundlag, eller om et påbud kræver uagtsomhed fra ejerens side.

Sagsøgte fandt i sin afgørelse, at påbuddet krævede uagtsomhed, dog således at et af Miljø- og Fødevareklagenævnets medlemmer, landsdommer Eva Staal, på linje med kommunen fandt, at miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, indeholder hjemmel til at meddele påbud til ejendommens ejer på ubetinget grundlag.

Der er tale om et spørgsmål af ren juridisk karakter, hvor der i forbindelse med en kommende hovedforhandling, nærmere med henvisning til lovbemærkninger, teori og praksis, vil blive redegjort for, hvorledes bestemmelserne skal tolkes.

Jeg vil her anføre 4 fortolkningskilder, der understøtter Roskilde Kommunes anbringende om, at der i miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, er hjemmel til at meddele et påbud om at fjerne affald til ejendommens ejer på ubetinget grundlag:

1. Selve ordlyden af § 46, jf. § 43, og brugen af ordet "*enhver*" efterlader ingen tvivl om, at der hermed ikke er sigtet til, at der kræves en ansvarsnorm baseret på uagtsomhed. Der bruges fx ikke den terminologi om "*den for forholdet ansvarlige*", som er formuleringen i miljøbeskyttelseslovens § 69, og hvor retspraksis i henhold til denne bestemmelse har tolket ordet "*ansvarlige*" således, at der kræves uagtsomhed, for at denne bestemmelse finder anvendelse.

Havde det været lovgivers intention, at en grundejer kun er ansvarlig for det affald, der befinder sig på grundejerens ejendom, hvis grundejeren har handlet uagtsomt i tilknytning til affaldets ophobning på ejendommen, ville brugen af *"enhver"* være noget lignende det mindst velvalgte ord, man i den forbindelse kunne anvende.

Det bemærkes, at antages det, at der ikke kan meddeles påbud til en grundejer på ubetinget grundlag, vil alternativet ikke være at meddele påbud til *"forureneren"*, heller ikke i en situation, hvor denne har handlet uagtsomt, hvis affaldet ikke befinder sig på *"forurenerens ejendom"*. Der er således efter miljøbeskyttelseslovgivningen kun hjemmel til at meddele påbud efter miljøbeskyttelseslovens affaldsregler til den, der har rådighed over ejendommen, hvilket understøtter det nødvendige i, at påbud vedrørende affald kan meddeles til ejeren på ubetinget grundlag.

Der kan herom fx henvises til sagsøgtes nyere afgørelse i sag 20/00018 af 8. marts 2022, hvor nævnet anførte følgende:

"Det følger af forvaltningsretlige grundsætninger, at påbud vedrørende gennemførelse af foranstaltninger på en fast ejendom kun kan udstedes til ejeren eller brugeren af ejendommen, idet en adressat for et påbud skal have retlig rådeevne over påbuddets genstand for at sikre, at det er muligt at efterkomme påbuddet."

Så konsekvensen af sagsøgtes afgørelse, hvis retten tiltræder sagsøgtes retsopfattelse på dette punkt er, at

- den, der har efterladt affald på anden mands ejendom, ikke offentligt vil kunne pålægges at fjerne dette affald – uagtsomhed eller ej – og
- ejeren af den ejendom, hvor affaldet ligger, vil heller ikke kunne påbydes at fjerne affaldet, medmindre ejeren undtagelsesvist har handlet uagtsomt i forbindelse med affaldets placering på ejerens ejendom.

Det ville, til skade for miljø- og sundhed, betyde, at der kunne etableres affaldsbunker rundt i landet, som kommunen vil være afskåret fra at kræve fjernet. Denne konsekvens er betydelig og rækker langt ud over den brandsituation, som den konkrete sag omfatter. Denne konsekvens er årsagen til, at Kommunernes Landsforening har ønsket at biintervenere i sagen.

2. Udformningen af bestemmelsen, herunder brugen af ordet *"enhver"*, kan spores tilbage til Affaldsudvalgets betænkning (Betænkning 1/1988). Som en del af denne betænkning var der som bilag 3 et forslag til en affaldslov. §§ 5 og 7 i betænkningens lovforslag svarer substantielt til de i sagen relevante bestemmelser i miljøbeskyttelseslovens §§ 43 og 46.

I betænkningens bilag 3 er der tillige bemærkninger til de enkelte bestemmelser, og teksten til særligt forslaget § 7 efterlader ingen

tvivl om, at der hermed skabes et objektivt grundejeransvar i forhold til affald illustreret ved, at kravet også gælder henkastet affald:

" ... "

Her fremgår det tydeligt, at hensynet til en *"effektiv håndhævelse"* har ført til, at der blev etableret et egentligt *"grundejeransvar"*. Et grundejeransvar, der fx vil træde i kraft, hvis en uskyldig grundejer efterlades med affald henkastet af tredjemand.

At der er en kobling mellem det lovforslag, der fremgår af betænkningen, og den endelige lovtekst fremgår af det lovforslag, der indførte bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven (L74/1991), hvor følgende anføres i lovbemærkningerne:

" ... "

3. I 2005 udsendte Miljøstyrelsen en generel udtalelse om *"behandling af sager om asbestforurening"*. Her besvarede Miljøstyrelsen, baseret på en række henvendelser fra kommuner, forskelligartede spørgsmål knyttet til asbestholdigt affald, herunder situationen som i nærværende sag, hvor spredningen af det asbestholdige affald er forårsaget af en brand. Miljøstyrelsen anførte i notatet blandt andet (med min fremhævelse):

"I de tilfælde, hvor affaldet er spredt til naboejendomme mv., er det således med udgangspunkt i § 46, den der ejer ejendommen, hvor affaldet befinder sig, der er ansvarlig for oprydningen og bortskaffelsen, også selv om grundejeren ikke har været ansvarlig for placeringen af affaldet på ejendommen ..."

I disse tilfælde er grundejeren, der har affaldet liggende, henvist til at søge regres for de omkostninger, han er påført som følge af bortskaffelsen af affaldet, hos den for forholdet ansvarlige efter de almindelige erstatningsretlige regler."

Med sagsøgtes tolkning af ansvarsnormen på området er sagsøgte i direkte modstrid med denne udmelding fra Miljøstyrelsen.

4. Som et led i forberedelsen af det, der blev til jordforureningsloven (der blev vedtaget i 1999), var der et forudgående betækningsarbejde, herunder blandt andet betænkning 1/1995 *"Lovgivning og praksis, forurennet jord: Rapport fra arbejdsgruppen "Den juridiske verden" under jordforureningsudvalget."*

Betænkningen er udgivet af Miljøstyrelsen, og arbejdsgruppen havde en sammensætning bestående af sagkyndige samt repræsentanter fra en række offentlige myndigheder.

I betænkningen redegøres der for praksis på en række andre, men til jordforurening relaterede, områder, herunder i betænkningens

pkt. 4.1.9 på affaldsområdet. Ordlyden af de relevante paragraffer (§§ 43 og 46 citeres), og det anføres konkluderende:

" ... "

For så vidt angår Org1 -dommen omfatter den en situation, hvor en jordforurening er sket, før Org1 overtog ejendommen, og dommen angår ikke en påbudsbestemmelse, der hviler på "enhver". Dommen er derfor ikke et præjudikat i sammenhængen. Det understøtter Poul Sørensens kommentar til dommen, hvor der dels lægges vægt på en lov-bemærkning, som helt klart afviste, at den ejer, der ikke har noget med jordforureningsloven at gøre, kan pålægges ansvar, dels at der i den øvrige lovgivning på jordforureningslovens område blev opereret med, at det er den *ansvarlige*, der kan meddeles påbud – ikke *enhver*.

Sagsøgte har i skriftvekslingen reelt kun anført én kilde, der understøtter sagsøgtets retsopfattelse, nemlig en affaldsvejledning fra Miljøstyrelsen fra 1994. Heroverfor står som anført ovenfor en række (herunder også senere) kilder med et andet indhold, herunder den vejledende udtalelse til landets kommuner om netop asbestsager fra 2005 fra selv samme Miljøstyrelse, hvor det eksplicit anføres, at uagtsomhed ikke er en påbudsbetingelse.

Der kan også henvises til den afgørelse, som Miljøstyrelsen traf i 2006 (MAD2006.1415):

I sagen var spørgsmålet, hvad det betød, at noget affald var placeret på grundejerens ejendom af en anden (en tidligere lejer), og at grundejeren således ikke havde handlet uagtsomt. Miljøstyrelsen udtalte:

"Ejeren af ejendommen oplyser i klagen til Miljøstyrelsen, at det ikke er ejeren som har henlagt affaldet på ejendommen, og at klageren derfor ikke mener, at det er ejeren der har ansvaret for at få fjernet affaldet men den tidligere lejer. Imidlertid er det grundejer, som er ansvarlig for, at affaldet bliver bortskaffet fra ejendommen. Det er således et udestående mellem ejeren og den tidligere lejer at aftale, hvem der skal betale for bortskaffelsen. Miljøstyrelsen vurderer derfor ikke, at Grindsted Kommune skal forholde sig til, hvorvidt det er ejeren som har henlagt affaldet på ejendommen, men udelukkende tage udgangspunkt i at det er grundejerens ejendom som affaldet ligger på."

Kommunernes Landsforening som biintervenient for Roskilde Kommune har supplerende anført bl.a.:

"4.1. Konsekvenser

Efterladelse af affald i forskellige typesituationer er et for kommunernes miljø- og affaldsafdelinger kendt problem.

Retssagen angår den typesituation, hvor der sker forureningsspredning i forbindelse med en brand.

En anden ofte forekommende situation er den, hvor en lejer har forladt et lejemål, måske er gået konkurs, og der er efterladt større eller mindre mængder affald på grunden. Med Miljø- og Fødevareklagenævnets præmisser i de to omtalte typesituationer vil det ikke kunne pålægges ejendommens ejer (udlejer) at fjerne affaldet, medmindre der helt undtagelsesvis vil være noget at laste udlejeren (uagtsomhed).

En tredje typesituation er den, man kunne kalde hærværkslignende situationer, hvor affald dumpes på en uskyldig grundejers ejendom, ofte en ejendom ude i det åbne land. Også her vil det med Miljø- og Fødevareklagenævnets præmisser ikke fremadrettet være muligt at pålægge ejendommens ejer at fjerne affaldet.

Det vil i en lang række situationer stille kommunerne, og miljøet, i en særdeles uheldig situation. Det vil i en række situationer føre til, at kommunen vil konstatere, at der på en ejendom ligger affald. Hvis dette affald ikke udgør en akut risiko for en væsentlig forurening, og situationen derfor ikke kan henføres til miljøbeskyttelseslovens § 70, vil kommunen konstatere, at der ikke er nogen, der har handlet uagtsomt, i hvert fald ikke nogen, man kan finde. I den situation vil følgen være, at affaldet i en række situationer må påregnes at blive liggende med deraf følgende langsigtet skade for miljøet og gene for omboende.

I andre situationer vil kommunen vurdere, at situationen nok ikke er akut og dermed ikke er en kommunal handlepligt, men dog så problematisk over tid, at kommunen vil se sig nødsaget til at forestå en affaldsfjernelse og det i så fald på skatteborgerens regning.

4.2. Hvorfor KL mener, at Roskilde Kommunes juridiske betragtninger fremført i sagen er korrekte

Landets kommuner er opmærksomme på, at der på forskellige områder gælder forskellige kriterier for, hvorvidt der kan meddeles påbud.

På affaldsområdet har det været opfattelsen, at der forelå et grundejersansvar og det vel og mærke på objektivt grundlag. Den relevante bestemmelses brug af ordet "enhver" i relation til affaldsopbevaring har understøttet kommunernes opfattelse i den henseende.

Miljø- og Fødevareklagenævnets for retten indbragte afgørelse er i modstrid med det, som har været kommunernes opfattelse. En tidligere opfattelse, som, KL mener, er den rigtige, og som er blevet eksplicit udmeldt til kommunerne af Miljøstyrelsen, jf. den 2005-orienteringskrivelse om asbestholdigt affald, som der er henvist til af Roskilde Kommune i forbindelse med retssagen:

"..."

Der er blandt andet på baggrund heraf skabt/opretholdt en kommunal administrativ praksis, hvorefter det kunne pålægges ejere af fast ejendom, hvorpå der af den ene eller anden grund var efterladt affald, at fjerne dette affald.

Kommunernes administration af lovgivningen baserer sig på miljøområdet i betydelig grad på vejledninger og vejledende skrivelser fra de centrale myndigheder. På området oftest Miljøstyrelsen. Hermed også sagt, at de udmeldte forståelser af lovgivningen, her at der gælder et objektivt grundejeransvar for efterladt affald, bliver fulgt af kommunerne. At fastholde grundejer som den ultimativt forpligtede til at få efterladt affald fjernet, har således været udtryk for praksis i kommunerne.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 19. maj 2025, hvoraf fremgår bl.a.:

”Til støtte for påstanden om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022 (...) er lovlig og gyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med rette ophævet Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 (...) om påbud om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen Matr. nr. 1 og 2 Assendløse By, Dåstrup, beliggende Adresse 1, 4130 Viby Sjælland. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med fejl eller mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke med stævningen fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen. Der henvises derfor til Miljø- og Fødevareklagenævnets begrundelse i afgørelsen af 9. maj 2022 (afsnit 3), som suppleres med følgende:

3.2 Forhold, der henhører under jordforureningslovens regler

Miljø- og Fødevareklagenævnet gør gældende, at den konstaterede forurening med asbeststøv og asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag har karakter af en jordforurening omfattet af jordforureningslovens regler. Denne forurening udgør en delmængde af den i nærværende sag omhandlede samlede forurening. De øvrige dele af den konstaterede forurening, som Roskilde Kommune har truffet afgørelse om er affald, behandles nedenfor i afsnit 3.3.

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.

I forarbejderne til § 22 er det anført, at anvendelsen af begrebet ”jord” ikke indebærer nogen indskrænkning i forhold til den hidtil gældende affaldsdepotlov, og at ”...”.

Den omhandlede forurening er således omfattet af lovens anvendelsesområde, da det ikke kan afvises, at der er en væsentlig sundhedsmæssig risiko forbundet med den fremtidige anvendelse af den grund, hvorpå forureningen blev konstateret. Der er således ikke fastsat et jordkvalitetskriterium for asbest, og det er almindeligt kendt, at menne-

skers eksponering ved indånding af asbestfibre kan udgøre en væsentlig fare for menneskers sundhed.

Højesteret fandt desuden i U.2011.465H/MAD.2010.2481H (Slaggerdommen), at slagger, der indgår som en del af jordmediet, må betragtes som en jordforurening. Højesteret udtalte, at det i sagen omhandlede slagger *"var omfattet af jordforureningsloven, uanset om de er udlagt i et særskilt lag eller er blandet med jorden"*.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at asbeststøv og asbestholdige fragmenter, der indgår som en del af jordmediet, tilsvarende må betragtes som jordforurening. Nævnet henviser i den forbindelse til, at det fremgår af sagens oplysninger, at asbeststykkerne grundet meget nedbør kan være vasket ned i det allerøverste lag af jorden, og at afgravning af jorden efter Roskilde Kommunes vurdering var den eneste måde, hvorpå der kunne foretages en tilstrækkelig grundig oprensning.

3.3 Ansvar for forureningen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 46

Miljø- og Fødevareklagenævnet gør gældende, at der ikke med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46 kan udstedes påbud til ejendommens ejer om fjernelse af asbestholdigt affald fra ejendommen som følge af branden den 7. og 8. november 2019.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at anbringenderne i dette afsnit angår de dele af den konstaterede forurening med asbest, som Roskilde Kommune har truffet afgørelse om er affald, jf. affaldsbekendtgørelsens § 4, stk. 1. Den forurening med asbeststøv og asbestholdige fragmenter spredt på og i øverste jordlag, der er omhandlet i afsnit 3.2, er således efter nævnets opfattelse ikke omfattet af ansvaret efter miljøbeskyttelseslovens § 46.

Miljøbeskyttelseslovens § 46, som indgår i lovens kapitel 6 om affald, har følgende ordlyd:

"..."

Af ordlyden i miljøbeskyttelseslovens § 46 fremgår ikke, til hvem påbud kan rettes.

Af miljøbeskyttelseslovens § 43, som ligeledes indgår i lovens kapitel 6 om affald, følger dog, at "enhver" er ansvarlig. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"..."

Af bemærkningerne i forarbejderne til § 43 fremgår indledningsvis, at *"bestemmelsen i § [43] er en understregning af forureneren-betaler-princippet."*

Dette er gentaget i Affaldsudvalgets betænkning – Om den fremtidige regulering af affaldsbortskaffelsen, hvoraf bl.a. følgende fremgår vedrø-

rende borgeres og virksomheders ansvar i forbindelse med håndtering af affald [side 24, afsnit 3.2.1]:

“...” (understreget her)

Af Miljøstyrelsens vejledning om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald fremgår, at § 30 i den daværende affaldsbekendtgørelse svarer til miljøbeskyttelseslovens § 43. Af Miljøstyrelsens bemærkninger til bekendtgørelsens § 30 om affaldsbortskaffelse fremgår følgende [Vejledning nr. 4/1994, side 19, afsnit 2.16]:

“Bestemmelsen, der er enslydende med miljøbeskyttelseslovens § 43, er en understregning af forureneren-betaler-princippet. Bestemmelsen fastslår, at enhver, der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, er ansvarlig for, at der ikke derved sker forurening af luft, vand, jord og i forlængelse heraf må afholde de udgifter, som myndighederne i givet fald må afholde til undersøgelser og afværgeforanstaltninger. Det bemærkes, at dette ansvar efter fast retspraksis kun kan gøres gældende efter dansk rets almindelige erstatningsregler (“culpa-reglen”) eller efter lovgivningen om erstatningsansvar.” (understreget her)

Af jordforureningsloven med kommentarer fremgår det i overensstemmelse hermed, at forureneren-betaler-princippet erstatningsretligt indebærer, at forureneren skal betale for genopretning af miljøet, når forureneren *“har handlet ansvarspådragende.”*

Det fremstår på baggrund af ovenstående derfor ikke klart, hvordan Miljøstyrelsen i bl.a. betænkning 1/1995 er nået frem til, at der hverken af ordlyden af §§ 43 og 46 er *“belæg for at antage, at bestemmelsen kun kan anvendes, når også de almindelige erstatningsretlige betingelser om bl.a. culpa og forældelse, er opfyldt”*.

Det gøres gældende, at det hverken ud fra ordlyden af og forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, med tilstrækkelig sikkerhed kan udledes, at en grundejer på objektivt grundlag skulle være pligtig til at fjerne asbestholdigt affald, jf. Højesterets dom trykt i UfR.1991.674 (

Org1 -dommen), den hertil hørende kommentar fra Højesteretsdommer Poul Sørensen i UfR.1992B.34, samt Østre Landsrets dom trykt i MAD 2001.200 Ø.

Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser til, at en grundejers handling i almindelighed skal vurderes ud fra dansk rets almindelige ansvarsnorm, som er culpa, og en grundejer ikke uden særlig lovhjemmel kan blive ansvarlig på objektivt grundlag. Som eksempler på bestemmelser, der eksplicit hjemler et objekt ansvar for visse forureninger, kan henvises til § 3, stk. 1, i miljøskadeerstatningsloven, jordforureningslovens § 41, stk. 2, samt jordforureningslovens § 48, stk. 1.

For så vidt angår jordforureningslovens § 41, stk. 2, bemærkes, at det objektive ansvar ikke omfatter tilfælde, hvor forureningen er forvoldt ved brand (eller hærværk), som ikke kan bebrejdes den erhvervsmæssige forurener.

For så vidt angår jordforureningslovens § 48 bemærkes, at dette objektive ansvar for olieforurening fra villaolietanke er knyttet op på en samtidig pligt for ejeren af villaolietanken til at være omfattet af en forsikring, der som udgangspunkt dækker udgifterne til miljømyndighedernes krav om undersøgelser og oprydning, jf. § 49, stk. 1. Formålet med forsikringspligten er, at der skal være økonomisk dækning for tankeejers ansvar, og forsikringen skal omfatte de udgifter, der følger af et påbud, dvs. både udgifter til undersøgelser og oprydninger, opgravning, bortskaffelse af forurenede jord, reablering mv.

Det bemærkes, at der ikke er knyttet en forsikringspligt til miljøbeskyttelseslovens § 46, og at det heller ikke er lovpligtigt at tegne en brandforsikring for et hus. En brandforsikring vil dog som regel være krævet af banken eller realkreditinstituttet, hvis huset er belånt.

I forhold til det af sagsøger anførte i stævningen (...) om, at konsekvensen af Miljø- og Fødevareklagenævnets fortolkning af miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, rækker langt ud over den konkrete sag, bemærker nævnet afslutningsvis, at hvis lovgiver ønsker retsstillingen ændret, må dette ske ved en lovændring. Bestemmelserne i sin nuværende ordlyd indeholder efter nævnets opfattelse som anført ikke den fornødne hjemmel til at meddele påbud om fjernelse af asbestholdigt affald på objektivet grundlag i en sag som den foreliggende."

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagen vedrører en prøvelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. maj 2022, der ophæver Roskilde Kommunes afgørelse af 28. november 2019 om påbud til en grundejer om fjernelse af asbestholdigt affald fra den pågældendes ejendom beliggende i Assendløse By, Viby Sjælland, efter en brand i et hus på ejendommen. Spørgsmålet er i den forbindelse navnlig, om kommunen har haft hjemmel til at udstede påbuddet i miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43. Der er efter nævnets afgørelse endvidere spørgsmål om, hvorvidt der vedrørende dele af ejendommen er tale om en jordforurening omfattet af jordforureningslovens regler.

De ubefæstede arealer

Det følger af kommunens påbud og er bekræftet ved vidnet A's forklaring, at asbeststøv og mindre stykker (fragmenter) af asbestholdigt materiale efter branden er spredt på ejendommen på overfladen af jordbunden samt må anses for vasket ned i det allerøverste lag af jorden. Det er indeholdt i påbuddet, at der skal ske en afskrabning og fjernelse af minimum 5 cm af det øverste jordlag.

Det er ubestridt, at det asbestholdige materiale kan indebære en væsentlig fare for menneskers sundhed.

Herefter og med henvisning til jordforureningslovens § 1 og § 2, stk. 1, og forarbejderne hertil sammenholdt med Højesterets dom af 9. november 2010 i

den såkaldte Slagger-sag (optrykt i U 2011.465) finder landsretten som Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det anførte asbestholdige materiale må anses for indgået som en del af jordmiljøet på de ubefæstede arealer og derfor må anses for en jordforurening omfattet af jordforureningsloven. Det kan heroverfor ikke føre til et andet resultat, at Roskilde Kommune har henvist til, at påbuddet ikke var begrundet i hensynet til at fjerne en jordforurening eller at imødegå risikoen herfor.

Der er enighed mellem parterne om, at kommunen ikke har haft hjemmel til at udstede påbud efter jordforureningsloven, jf. herved lovens § 41, stk. 2, jf. stk. 3, nr. 2.

På denne baggrund og med henvisning til det nedenfor anførte om hjemlen til at udstede påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, tiltræder landsretten, at kommunen ikke har haft hjemmel til at udstede denne del af påbuddet.

De befæstede arealer

Der skal herefter tages stilling til spørgsmålet om hjemmel for de øvrige dele af kommunens påbud, som vedrører de såkaldte befæstede arealer (stenbelægning og tage mv.). Der skal i den forbindelse tages stilling til den nærmere rækkevidde af hjemlen til at udstede påbud til grundejeren efter miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43.

Efter ordlyden af miljøbeskyttelseslovens § 43 og forarbejderne til lovens §§ 43 og 46 finder landsretten, at det som udgangspunkt er den til enhver tid værende grundejer, der er ansvarlig for håndtering og bortskaffelse af affald placeret på den pågældendes ejendom, uanset om affaldet måtte være placeret på ejendommen ved grundejerens mellemkomst, og at myndighederne i dette omfang kan meddele påbud til grundejeren med henblik på at forebygge og sikre, at affald opbevares og håndteres på forsvarlig måde.

Landsretten finder videre, at henvisningen i lovforslagets almindelige bemærkninger til affaldsudvalgets betænkning fra 1988 og den deri indeholdte lovskitse efter almindelige lovfortolkningsprincipper må antages at indebære, at lovgivningsmagten har tilsigtet, at der skulle gælde et strengt grundejeransvar på affaldsområdet, men at det i øvrigt må anses for overladt til de retshåndhævende myndigheder og domstolene at foretage afgrænsningen i de konkrete tilfælde. Der er ikke sikre holdepunkter for at antage, at hensigten har været at indføre et i alle tilfælde ubetinget grundejeransvar.

I den foreliggende sag er parterne enige om, at det asbestholdige materiale på ejendommen skyldes en brand i huset på ejendommen, og at grundejeren ikke har udvist uforsvarlig adfærd i den henseende. Der er endvidere enighed om, at

grundejeren frivilligt har foretaget i hvert fald en delvis fjernelse af asbestholdigt materiale fra ejendommen umiddelbart efter branden.

Under de således foreliggende omstændigheder og efter det anførte om grundejeransvaret finder landsretten, at der ikke har været tilstrækkelig sikker hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, til at udstede påbuddet vedrørende de befæstede arealer. Der er herved tillige henset til oplysningerne om størrelsen af omkostningerne til at efterleve påbuddet.

Herefter frifindes Miljø- og Fødevareklagenævnet i det hele.

Det bemærkes, at de uhensigtsmæssigheder, som sagens udfald måtte indebære for kommunernes administration af reglerne på affaldsområdet, i givet fald må løses af lovgivningsmagten.

Sagsomkostninger

Sagen er henvist til behandling ved landsretten i 1. instans, da sagen må anses for principiel og med generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen. Henset hertil og til karakteren af det hovedspørgsmål, som sagen har rejst, finder landsretten, at hver part skal bære egne omkostninger.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part.