

Ang. behandling af sager om asbestforurening

Miljøstyrelsen er blevet stillet en række spørgsmål vedrørende behandling af sager om asbestforurening. Spørgsmålene falder i 4 kategorier:

- Brand
- Renoveringsarbejder
- Tagrensning
- Deponering

En Kommune vil gerne have en udtalelse fra Miljøstyrelsen om håndhævelse i sådanne sager.

Miljøstyrelsens indledende bemærkninger

Miljøstyrelsen skal indledningsvis oplyse, at det er kommunalbestyrelsen, der afgør om affald skal klassificeres som farligt affald eller som ikke-farligt affald jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, stk. 3 (bek. nr. 619 af 27 juni 2000).

Kriterierne for hvad der er farligt affald fremgår af bilag 2, 3 og 4 i ovennævnte bekendtgørelse. Det affald, som er opført på listen i bilag 2, og som er markeret med fed skrifttype, er farligt, medmindre det kan påvises, at kriterierne i bilag 3 og 4 ikke er opfyldt.

I affaldsbekendtgørelsens bilag 2, findes under 17 01 00 to kategorier af affald indeholdende asbest "17 01 05 00 asbestbaserede byggematerialer" og "**17 01 05 01 asbestbaserede byggematerialer, støvende**". Disse koder vil i den kommende liste over EAK-koder blive ændret til "17 06 05 asbestholdige byggematerialer" og "**17 06 06 asbestholdige byggematerialer, støvende**".

Miljøstyrelsen vurderer vejledende, at både stærkt støvende og støvende asbestholdigt affald skal klassificeres som farligt affald, mens ikke støvende asbestholdigt affald skal klassificeres som ikke-farligt affald.

Eksempler på farligt asbestaffald vil efter Miljøstyrelsens vurdering være asbeststøv (fibre), filtre, bløde lofts- og vægplader, samt brudte, beskadigede eller bearbejdede tagplader indeholdende asbest. Mens hele ubeskadigede tagplader kan kategoriseres som ikke-støvende og dermed ikke-farligt affald. Der vil dog altid være behov for en konkret vurdering i den

Miljøministeriet
Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K

Tlf.: +45 32 66 01 00
Fax: +45 32 66 01 00
Telex: 31209 miljøe dk
CVR-nr.: 25 79 83 76
EAN-nr.: 5798000863002(Drift)
EAN-nr.: 5798000863019(Tilskud)
Mst@mst.dk
www.mst.dk

enkelte situation. Sammenhængende asbestplader, som ikke er støvende må betragtes som ikke-farligt affald.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens §43 er enhver der frembringer, opbevarer, behandler eller bortskaffer affald, ansvarlig for at der ikke opstår uhygiejniske forhold eller sker forurening af luft, vand eller jord.

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 slagge 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.

Man skal imidlertid være opmærksom på at jordforureningsloven indeholder en række undtagelser, hvorefter jordforureningslovens §41 om påbud ikke finder anvendelse. Det kan f.eks. være hvis forureningen er sket som følge af brand. Der henvises i det hele til Miljøstyrelsens orientering om påbud i jordforureningsager.¹

I de tilfælde, hvor jordforureningslovens § 41 ikke kan anvendes, må kommunen vurdere, hvorvidt miljøbeskyttelseslovens § 46 eller § 69, stk. 1, nr. 2 kan finde anvendelse.

Regler for indskærpelse, herunder anvendelsen af miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, er beskrevet i Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.² Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, forudsætter, at kommunen kan påvise et ulovligt forhold, jf. § 68. Det ulovlige forhold kan bestå i en manglende overholdelse af miljøbeskyttelseslovens § 43 om affald eller § 19 om jordforurening. Derudover kan der være tale om manglende overholdelse af anmeldepligten efter affaldsbekendtgørelsens § 50 om anmeldelse af farligt affald eller § 2 i bekendtgørelse nr. 944 af 16. september 2004 om miljøregulering af visse aktiviteter. Der er efter miljøbeskyttelseslovens § 46 mulighed for at meddele påbud uden, at der foreligger en overtrædelse af miljølovgivningen med henblik på at sikre, at affald opbevares, behandles og bortskaffes på forsvarlig måde.

¹ Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 8, 2001: "Påbud i jordforureningsager"

² Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 12, 1992: "Håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven"

Det bemærkes, at en jordforurening, som ikke fjernes, ikke automatisk skal kortlægges efter bestemmelserne i jordforureningsloven. Eventuel kortlægning sker efter amtets konkrete vurdering, jf. besvarelsen af nedenstående spørgsmål 3, 2. afsnit.

Spørgsmål 1

På en grund er der forurenet med farligt affald. I hvilken udstrækning kan der forlanges oprydning?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 1:

Et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 46 har til formål at sikre, at grundejeren holder sin ejendom ren. Der kan således i udgangspunktet forlanges bortskaffelse af al henstående eller henliggende affald på ejendommen, når opbevaringen eller håndteringen af affaldet på grunden ikke er reguleret og dermed tilladt under særlige vilkår i henhold til anden lovgivning, kommunale regulativer eller konkrete afgørelser – f.eks. dagrenovationsaffald.

Ved et påbud i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 2, skal der ske genopretning af den hidtidige tilstand. Det samme er tilfældet for et påbud efter jordforureningslovens § 41. Udgangspunktet er derfor, at kommunen skal forlange oprydning til et niveau, hvor alt det tilførte affald og al den forårsagede jordforurening fjernes, såfremt det konkret kan miljø- eller sundhedsmæssigt begrundes.

Det kan i nogle tilfælde være praktisk umuligt at få det sidste af det tilførte affald med. I sådanne tilfælde anbefales følgende fremgangsmåde:

1. Først fjernes alt, hvad der er synligt og rimeligt praktisk muligt at fjerne (typisk asbestplader og stykker deraf).
2. Dernæst opryddes resten til et niveau, hvor der ikke vil være sundhedsrisiko ved meget følsom arealanvendelse (bolig og børneinstitution), og hvor der ikke kan ske forurening af grundvand og overfladevand. Der er ikke udarbejdet grænseværdier til vurdering af jordforurening med asbest. I konkrete sager må der foretages en konkret risikovurdering baseret på de principper, som normalt lægges til grund ved fastlæggelse af jordkvalitetskriterier.³ Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at indånding af fibre vil være den afgørende eksponeringsvej ved en risikovurdering af asbest. Miljøstyrelsen har ikke tilstrækkeligt grundlag til at vurdere i hvilken grad støv fra tagrensning/renovering/brand indeholder asbestfibre, eller i hvor høj grad fibre kan hvirvles op fra jorden. Miljøstyrelsen vil i efteråret igangsætte et projekt om risikovurdering af jord med asbestholdigt materiale.

³ Miljøstyrelsen har i Projekt om jord og grundvand fra Miljøstyrelsen, nr. 12, 1995, "Toksikologiske kvalitetskriterier for jord og drikkevand", beskrevet de principper, der lægges til grund ved fastsættelse af kvalitetskriterier for jord og grundvand. I vejledning fra Miljøstyrelsen, nr. 1, 1992, "Sundhedsmæssig vurdering af kemiske stoffer i drikkevand" er baggrunden for principperne yderligere beskrevet.

Spørgsmål 2

Vil et depot med støvende asbestaffald automatisk udløse en kortlægning efter jordforureningsloven?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 2:

Et igangværende depot skal som udgangspunkt ikke kortlægges, jf. kortlægningsvejledningens⁴ afsnit 3.4.2.

I øvrigt sker kortlægning ikke automatisk, men efter amtets vurdering af, om der er grundlag for kortlægning, jf. lov om forurenede jord §§ 3 til 5.

Spørgsmål 3

Hvilke muligheder har kommunen, såfremt der efter en brand, en tagrensning eller en renovering ikke ryddes op? Kan der ske kortlægning efter jordforureningsloven?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 3:

Kommunens muligheder belyses andre steder i nærværende besvarelse bl.a. også i svar til spørgsmål 9. Der kan også henvises til jordforureningslovens bestemmelser, herunder § 68, stk. 4 om kommunens muligheder ved kortlagte arealer. Generelt gælder tilsvarende som i situationer, hvor der ikke er tale om asbest, men andre stoffer.

I det omfang at amtet vurderer, at jorden efter en brand, en tagrensning eller en renovering er forurenede, så det opfylder betingelserne for kortlægning efter jordforureningslovens § 4 og § 5, skal grunden kortlægges. Jordforureningsloven tager ikke hensyn til, hvad der er årsag til forureningen, men baserer sig alene på det faktum, at grunden er forurenede i en grad, at det opfylder lovens betingelser for kortlægning. Hvis amtet i konkrete sager er i tvivl om, hvorvidt asbestfibre kan ophvirvles fra jorden, vil Miljøstyrelsen fraråde kortlægning, indtil der kommer mere viden fra det projekt, Miljøstyrelsen vil igangsætte, jf. svaret på spørgsmål 1.

Spørgsmål 4

Kan der gives påbud om undersøgelse og oprydning efter jordforureningsloven ved:

- ikke støvende asbestaffald
- støvende asbestaffald
- stærkt støvende asbestaffald

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 4:

Det har som udgangspunkt ingen betydning for påbud efter jordforureningslovens § 40 og 41, hvor stærkt støvende en jordforurening er. Der henvises i øvrigt til de indledende bemærkninger.

Spørgsmål 5

⁴ Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 8, 2000: "Kortlægning af forurenede arealer"

Hvem skal anmelde en midlertidig aktivitet som tagrensning – firmaet eller ejendommen?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 5:

Det fremgår af § 2, stk. 1, nr. 2 og nr. 5 i bekendtgørelse nr. 944 af 16. september 2004 om miljøregulering af visse aktiviteter, at den, der vil foretage bl.a. støvfrembringende bygningsfacadebehandling eller lignende udendørs aktiviteter, skal anmelde dette til tilsynsmyndigheden, inden aktiviteten påbegyndes. Anmeldepligten påhviler altså den, der er ansvarlig for arbejdets udførelse, typisk entreprenøren.

Spørgsmål 6

Hvem er ansvarlig for håndtering, opbevaring, emballering og bortskaffelse af det farlige affald ved:

- en brand
- en tagrensning
- en reovering

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 6:

Det fremgår af forespørgslens indledende bemærkninger, at spørgsmålet i udgangspunktet vedrører en aktivitet, som udføres af en form for entreprenør eller håndværksmæssig virksomhed hos en kunde. I dette tilfælde vil det i langt de fleste tilfælde være kunden, som udpeges som affaldsproducenten, og som derfor er ansvarlig for håndtering og bortskaffelse m.m af affaldet, uanset hvordan affaldet er fremkommet.

I de tilfælde, hvor affaldet er placeret på en ejendom efter en brand, tagrensning eller reovering, er det efter miljøbeskyttelseslovens § 46, jf. § 43, i udgangspunktet grundejeren, på hvis grund affaldet er beliggende, der er ansvarlig for håndteringen og bortskaffelsen, og mod hvem et påbud om oprydning kan rettes.

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 selvom grundejeren ikke har været ansvarlig for placeringen af affaldet på ejendommen.

miljøbeskyttelseslovens § 46 giver ikke i udgangspunktet mulighed for en forurener kan forpligtes til at rydde op på fremmed ejendom.

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.

Det bemærkes, at kommunen naturligvis altid bør forsøge at få de to parter til at indgå en frivillig aftale om bortskaffelsen af affaldet forud anvendelsen af påbud efter § 46.

Spørgsmål 7

Hvem skal modtage påbud om genoprettelse af den hidtidige tilstand (fjernelse af det farlige affald) ved:

- en brand
- en tagrensning
- en renovering

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 7:

Hvem, der skal modtage et påbud, afhænger af, hvilken hjemmel påbudet skal meddeles efter.

Såfremt der meddeles et påbud efter jordforureningsloven, skal påbudet rettes til forureneren, jf. jordforureningslovens §41.

Såfremt der meddeles et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 69, skal påbudet rettes til den ansvarlige for forholdene. Som nævnt i svaret til spørgsmål 6 vil dette i et virksomhed/kunde-forhold oftest være kunden, der er ansvarlig for bortskaffelse af affaldet. Hvis påbudet meddeles efter § 46, vil det til gengæld ofte være grundejeren, der har affaldet liggende, som påbudet skal rettes til.

Der henvises i øvrigt til de indledende bemærkninger.

Spørgsmål 8

Er der forskel på, hvilke regler der anvendes, når asbesten eksempelvis ligger på jorden i forhold til eksempelvis ligger på terrassen eller hænger på facader/vinduer?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 8:

I det omfang, at asbesten ligger på terrassen eller hænger på facader eller vinduer, vil det ikke kunne betragtes som jordforurening. Det vil derfor være at betragte som farligt affald, hvorfor det i den sammenhæng skal behandles efter reglerne herom. Der henvises i øvrigt til de indledende bemærkninger.

Spørgsmål 9

Hvornår vil selvhjælp kunne komme på tale?

Miljøstyrelsens svar på spørgsmål 9:

Kommunen har efter miljøbeskyttelseslovens § 68 pligt til at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning. Efter miljøbeskyttelseslovens § 69 kan kommunen benytte sig af forbud mod fortsat og eventuelt forlange virksomheden fjernet, påbud om at genoprette den hidtidige tilstand, påbud til producenten eller importøren om at tilbagesende et ulovligt produkt eller en ulovlig vare fra markedet eller lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning.

Kommunen har mulighed for at udføre selvhjælpshandlinger efter miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 4. Der er desuden efter miljøbeskyttelseslovens § 70 en pligt til straks at skride til selvhjælpshandlinger, såfremt betingelserne heri er opfyldt. Miljøbeskyttelseslovens § 68 jf. § 69 udgør en pligt til selvhjælpshandlinger,

som opfølgning på et påbud/forbud eller en indskærpelse, hvis andre mindre indgribende midler ingen effekt har.

Det fremgår af ordlyden af § 70, stk. 1, at tilsynsmyndigheden har *pligt* til i visse tilfælde at iværksætte selvhjælpshandlinger. Der skal dog være tale om *overhængende alvorlig fare for sundheden* og et *øjeblikkelig indgreb* skal være påkrævet for at afværge en *væsentlig forurening eller forureningens udbredelse*.

I bestemmelsen anvendes udtrykket *øjeblikkelig indgreb er påkrævet*, hvilket må antages at tage sigte på miljøskader af en vis kvalificeret karakter. I forhold til anvendelse af formuleringen *væsentlig forurening* betyder dette, at selvhjælpshandlinger først er berettiget, når forureningen ligger på et niveau, hvor der sker omfangsrige og/eller uoprettelige skader på miljøet.

Der vil i forhold til en selvhjælpshandling efter miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 1 sjældent være tvivl om, hvorvidt forudsætningen for – og dermed pligten til – umiddelbare selvhjælpsforanstaltninger er til stede.

Tilsynsmyndigheden bør i tvivlssituationer være opmærksom på, at jo længere tid der går, før selvhjælpshandlingen besluttet og iværksættes, jo vanskeligere vil det efterfølgende blive at argumentere for, at indgreb uden forudgående påbud var nødvendigt, hvilket er betingelsen for fuldt ud at kræve udgifterne dækket af forureneren.

Der er i forhold til jordforurening flere muligheder for at foretage selvhjælpshandlinger. En regel tilsvarende miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, nr. 4 findes i jordforureningslovens § 68, stk. 1 og en regel svarende til miljøbeskyttelseslovens § 70, stk. 1 findes i jordforureningslovens § 68, stk. 2. Amdtsrådet har desuden efter jordforureningslovens § 17, stk. 1 hjemmel til at foretage undersøgelser og oprydning af arealet uden forudgående påbud. Kommunen kan foretage undersøgelses- og afværgeforanstaltninger efter jordforureningslovens § 68, stk. 4.

Udførelsen af en selvhjælpshandling kræver, at forurenerens forpligtelse kan afgrænses til bestemte foranstaltninger. Dvs. at hvis et påbud angiver, at forureningen skal nedbringes til et bestemt niveau, hvorefter det overlades til virksomheden/borgeren at træffe de nødvendige foranstaltninger, da kan det være nødvendigt med et påbud, der stiller krav om bestemte foranstaltninger.

Det er forud for udførelse af selvhjælpshandlinger nødvendigt at iagttage proportionalitetsprincippet. Det er nødvendigt at overveje, om der kan anvendes et mindre indgribende middel til lovliggørelse af forholdene. Et indgreb skal naturligvis stå i et rimeligt forhold til det, der opnås herved. Proportionalitetsprincippet gælder såvel den praktiske udførelse som de økonomiske omkostninger.

Afslutningsvist vil Miljøstyrelsen henlede opmærksomheden på bekendtgørelse af byggelov nr. 452 af 24. juni 1998 § 18 og bekendtgørelse nr. 1502 af 21. december 2004 om asbest.

Med venlig hilsen

Jacob Brandt