

Ankestyrelsens brev til Aalborg Komme

Henvendelse om Aalborg Kommune

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Aalborg Kommunes fortolkning af jordforureningslovens § 9, stk. 2.

Konklusion

Ankestyrelsen har gennemført en undersøgelse af sagen.

Ankestyrelsen finder på baggrund af sagens oplysninger og udtalelser fra Aalborg Kommune og Miljøministeriet ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi finder således ikke grundlag for at fastslå, at Aalborg Kommune har en forkert forståelse af jordforureningslovens § 9, stk. 2.

Vi lægger vægt på, at Miljøministeriet har oplyst, at det gennemsnitsbeløb, der er angivet i forarbejderne til jordforureningslovens § 9, stk. 2, efter ministeriets vurdering kan fraviges dels som følge af den generelle prisudvikling og dels afhængig af hvilke tiltag, der skal iværksættes.

Ankestyrelsen finder på den baggrund ikke anledning til at foretage sig yderligere.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Vi offentliggør dette brev på www.ast.dk.

5. december 2024

J.nr. 22-36181

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Aalborg Kloak A/S skrev til Ankestyrelsen den 4. august 2022 om Aalborg Kommunes anvendelse af jordforureningslovens § 9, stk. 2.

Af Aalborg Kloak A/S' henvendelse fremgår bl.a. følgende:

"Aalborg Kommune har i en konkret afgørelse bl.a. påbudt Aalborg Kloak A/S følgende:

"1. Synlige eternitstykker beliggende i terræn på de interne sti- og vejarealer på dele af matr.nr. [...] skal afdækkes med min. 15 cm rene materialer. Denne afdækning skal sikres vedligeholdet."

2. Områder med koncentrerede forekomster af synlige eternitstykker i terræn på de alment tilgængelige friarealer skal afdækkes med min. 15 cm rene materialer. Denne afdækning skal sikres vedligeholdet."

Kommunen har ved beslutningen anvendt jordforureningslovens § 9, stk. 2, som efter forarbejderne til loven i 1999 kun kan anvendes på forhold, der gennemsnitligt koster 20.000 kr. Det svarer ifølge vores beregninger til 29.642 kr. i dag. Det antages i den juridiske litteratur, at selv om de 20.000 kr. ikke er et maksimum, kan der ikke meddeles påbud, hvis udgiften til opfyldelse i væsentlig grad overstiger det nævnte beløb.

Aalborg Kloak A/S har valgt at tildække arealerne efter kommunens påbud, selv om vi fortsat mener, at kommunens afgørelse efter jordforureningslovens § 9, stk. 2 ikke er lovlig, og vi mener, at kommunens afgørelse bør ophæves. Vi kan oplyse, at tildækning af arealerne – og dermed efterlevelse af pkt. 1 og 2 i kommunens påbud – har kostet 98.609 kr. + 19.571 kr. eksklusive moms til nødvendig rådgivning til arbejdet med udlægningen af rene materialer. Altså overstiger det væsentligt 20.000 kr. i 1999-niveau.

[...]

Aalborg Kloak A/S har i klagen over påbuddet påpeget over for kommunen, at bestemmelsen kun kan anvendes til mindre

omkostningskrævende handlepligter, og det ville koste væsentligt mere end 20.000 kr. at foretage afdækning.

[...]

Det er vores opfattelse, at kommunen ikke holder sig inden for de retlige rammer af det skøn, der måtte være med udgangspunkt i en gennemsnitlig udgift på 20.000 kr., og Ankestyrelsen derfor har kompetence til at udtale sig, om kommunen har en fejlagtig praksis ved anvendelse af bestemmelsen i miljøsagerne, hvor udgiften væsentligt overstiger 20.000 kr. i 1999-niveau. I denne konkrete sag med Aalborg Kloak A/S er udgiften mere end 3 gange så stor som niveauet, der er forudsat i lovgivningen.”

Ankestyrelsen anmodede den 1. februar 2024 Aalborg Kommune om en udtalelse i sagen.

Aalborg Kommune sendte den 28. februar 2023 en udtalelse til Ankestyrelsen, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”1. Aalborg Kloak A/S anfægter brugen af jordforureningslovens § 9, stk. 2 på baggrund af en henvisning til lovforarbejderne om, at paragraffen kun kan anvendes på forhold, der gennemsnitligt koster 20.000 kr.

Det er Aalborg Kommune, Klima og Miljø vurdering, at jordforureningslovens § 9, stk. 2 godt kan anvendes, selvom der pålægges en handlepligt, som overstiger 20.000 kr.

Det fremgår af lovforarbejderne til jordforureningslovens § 9, stk. 2, (Bilag 1) at:

Der vil i gennemsnit for de ejendomme, der vil kunne få et påbud om handlepligt, kunne blive tale om en udgift på 20.000 kr.

Der henvises således til, at der med de 20.000 kr. er tale om et gennemsnit. Dette understøttes endvidere af betænkning nr. 2 af 1996 fra Miljøstyrelsen ”Betænkning om forurennet jord” (Bilag 2), hvoraf det fremgår, at:

”Omkostningerne i forbindelse med handlepligt vurderes at

variere mellem ca. 5.000 kr. og ca. 100.000 kr. pr. ejendom med et gennemsnit på ca. 20.000 kr.”

Her fastslås det således, at det kan forventes, at handlepligten kan pålægge udgifter på op til ca. 100.000 kr. Det fremgår ikke af betænkningen, hvilke ejere der kan pålægges udgifter op til 100.000 kr., men der henvises til, at parcelhusejere og kolonihaveejere forventes at have lave udgifter, hvoraf det, efter Aalborg Kommune, Klima og Miljøs vurdering, analogt kan udledes, at større arealer/områder ejet af fx virksomheder eller større personkredse kan forventes at have højere udgifter i forbindelse med et § 9, stk. 2 påbud.

I den konkrete sag, er der tale om et stort udendørsareal, jf. Bilag 3. Det er et grønt område langs Limfjorden med stier, hvor de lokale borgere i området benytter stierne til hundeluftning, løbeture, gåture mv. Planlægningsmæssigt er området udlagt som en bufferzone for Renseanlæg Vest. Efter Aalborg Kommune, Klima og Miljøs opfattelse, er området omfattet af lovforarbejders definition: *”friarealer omkring en virksomhed eller udendørsarealer på erhvervsejendomme, der er udlagt til erhvervsformål, hvis disse arealer rent faktisk anvendes af områdets beboere.”*

Områdets størrelse, sammenholdt med, at Aalborg Kloak A/S er en brugerfinansieret virksomhed med en årlig omsætning på omkring 300 mio. kr. (308.553.000 kr. i 2021) og at virksomheden er ejet af Aalborg Kommune, vurderer Aalborg Kommune, Klima og Miljø, at der ud fra en proportionalitetsvurdering i henhold til lovforarbejders hensigt med anførelsen af gennemsnitsgrænserne, er hjemmel til at pålægge Aalborg Kloak A/S en handlepligt med udgifter på ca. 100.000 kr.

Aalborg Kommune, Klima og Miljø bemærker i øvrigt, at 100.000 kr. i 1996 efter vores beregninger udgør ca. 148.966 kr. i nutidsværdi.

[...]

Aalborg Kloak A/S anfører, at jordforureningslovens § 9, stk. 2 kun er tiltænkt kortlagte arealer på vidensniveau 2. Aalborg Kommune, Klima og Miljø vurderer dog, med henvisning til jordforureningslovens lovforarbejder (Bilag 1), at bestemmelsen ligeledes kan benyttes på arealer kortlagt efter vidensniveau 1,

som er tilfældet i den konkrete sag. Af lovbemærkningerne til § 9, stk. 2 fremgår, at:

"Meddelelse af påbud om handlepligter forudsætter, at der foreligger et vidensgrundlag, der kan begrunde handlepligten. Handlepligt, såvel konkrete påbud som regelfastsatte, kan principielt omfatte både arealer, der er kortlagt på vidensniveau 1 og på vidensniveau 2. Handlepligtens omfang vil dog typisk være mere udbygget på vidensniveau 2 end på vidensniveau 1.

Handlepligt, der pålægges ejendomme, der er kortlagt på vidensniveau 1, forudsættes således med hensyn til arten og omfanget begrænset, så den ikke medfører et væsentligt fald i ejendommens eller virksomhedens værdi."

Påbud efter § 9 stk. 2 forudsætter således, at der foreligger et vidensgrundlag, der kan begrunde handlepligten. Der skal således foreligge et vidensgrundlag, der sandsynliggør en sundhedsfare, som kan begrunde handlepligten uanset kortlægningsniveau. Derudover skal der være proportionalitet imellem forureningen og en eventuel værdiforringelse af ejendommen, særligt hvis arealet kun er kortlagt på vidensniveau 1.

Aalborg Kommune, Klima og Miljø har med henvisning til ovenstående, forinden påbuddet blev meddelt, vurderet, at påbuddet er proportionelt ifølge til den sundhedsrisiko, der følger af forureningen og en eventuel værdiforringelse af ejendommen, som følge af påbuddet."

Ankestyrelsen bad den 22. april 2024 Miljøministeriet om en udtalelse.

Miljøministeriet sendte den 17. maj 2024 en udtalelse til Ankestyrelsen. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ankestyrelsen har bedt Miljøministeriet om en udtalelse om forståelsen af henvisningen i jordforureningslovens § 9, stk. 2, til "mindre omkostningskrævende foranstaltninger". Ministeriets besvarelse forholder sig alene til det stillede spørgsmål.

Jordforureningsloven har et system, hvor regionerne kortlægger forurenede arealer på enten vidensniveau 1 (mistanke om forurening) eller vidensniveau 2 (konkret viden om forurening). En kortlægning vil som udgangspunkt ikke medføre nogen

begrænsninger i den nuværende anvendelse af det areal, der er forurennet. Dog kan der være bestemte situationer, hvor grundejer kan påbydes en handlepligt, hvis følgende kriterier er opfyldt, jf. jordforureningslovens (JFL) § 9, stk. 2:

- arealet er kortlagt enten på vidensniveau 1 eller vidensniveau 2, og
- arealet er alment tilgængeligt.

Rækkevidden af JFL § 9, stk. 2, er uddybet i forbindelse med folketingsbehandlingen forud for jordforureningsloven vedtagelse i 1999. I svar på spørgsmål nr. 17 (L183 – bilag 25) står der følgende: *”Der er lagt vægt på at få beskrevet i lovteksten og i lovbemærkningerne, at grundejeren kun kan pålægges mindre omkostningskrævende foranstaltninger. Det er beskrevet forholdsvis detaljeret i bemærkningerne, hvad det er for arealtyper og foranstaltninger, bestemmelsen omhandler. Formålet med foranstaltningerne er at sikre den helt nødvendige afskæring af forurennet jord, således at i sær børn ikke kan komme i kontakt med jorden.*

Det står klart, at handlepligten forudsætter et vidensgrundlag, som kan begrunde handlepligten. Det er forudsat, at en ejer af et areal, som er kortlagt på vidensniveau 1, kun kan pålægges en meget begrænset handlepligt. Hvis der kommer et værditab, er det næppe handlepligten i sig selv, som forårsager værditabet, men snarere den faktiske viden, som er årsag til kortlægningen.

Jeg finder således, at der på alle måder er taget hensyn til, at handlepligten ikke skal få alvorlige konsekvenser for grundejeren.”

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne til § 9, stk. 2, at handlepligten kan bestå i krav om græsdække, udlægning af barkflis, fast bund i sandkasser og lignende foranstaltninger. Foranstaltninger for handlepligten er desuden beskrevet i Vejledning nr. 8/2000 ”Kortlægning af forurenede arealer”, side 75.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der i gennemsnit for de ejendomme, der vil kunne få et påbud om handlepligt, vil være tale om en udgift på 20.000 kr. Det er i det forudgående lovarbejde vurderet, at omkostningerne kan variere mellem ca. 5.000 kr. og ca. 100.000 kr. (Betænkning om forurennet jord, nr. 2/1996, side 165)

Jordforureningsloven blev fremsat i Folketinget i februar 1999, og der er alene tale om et 25 år gammelt gennemsnitstal, der ikke er absolut, men kan variere afhængig af, hvad der skal laves, og størrelsen på det areal hvor foranstaltningerne skal iværksættes.

Samlet set er det derfor Miljøministeriets vurdering, at beløbet på 20.000 kr. kan fraviges dels som følge af den generelle prisudvikling og dels afhængig af hvilke tiltag, der skal iværksættes.”

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, vurderer Ankestyrelsen, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi lægger vægt på, om det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Ankestyrelsen kan bl.a. inddrage sagens principielle, generelle og alvorlige karakter. Ankestyrelsen kan også inddrage, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Når vi overvejer, om vi skal rejse en tilsynssag, kan det have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Det kan også være at tvinge kommunen til at opfylde en handlepligt.

Venlig hilsen

Belma Nisic

Kopi er sendt til:

Aalborg Kloak A/S

Miljøministeriet

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Lovbekendtgørelse om forurennet jord (jordforureningsloven) nr. 282 af
27. marts 2017