

Ankestyrelsen

Att. Jeanette Løgstrup Nielsen

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

## Vedr. J.nr. 18-30010 - Redegørelse fra Sorø Kommune

Hermed følger Sorø Kommunes redegørelse vedr. sag J.nr. 18-30010, som anmodet ved brev af den 3. maj 2018.

Den 20. juni 2018  
J.nr. 340-2018-13069  
Sag vedr. 4595

**Teknik, Miljø og Drift**  
Rådhusvej 8  
4180 Sorø  
T 5787 6000  
[soroekom@soroe.dk](mailto:soroekom@soroe.dk)  
[www.soroe.dk](http://www.soroe.dk)

Morten Olesen  
T 57876354  
[mool@soroe.dk](mailto:mool@soroe.dk)

### 1. BAGGRUND

---

Sorø Kommune har den 4. maj 2018 modtaget en henvendelse fra Ankestyrelsen, hvori styrelsen udbeder sig en redegørelse vedrørende sagsforløbet mellem kommunen og Sjællands Lastvognsophug. Henvendelsen var foranlediget af en henvendelse fra Sjællands Lastvognsophug, hvori der klages over diverse forhold, herunder myndighedsinhabilitet og afgørelse om aktindsigt.

### 2. SAGSFORLØBET

---

Af nedenstående to underafsnit fremgår redegørelser for sagsforløbet fra henholdsvis miljømyndigheden og bygherreenheden i Sorø Kommune. Nogle forhold vedrører begge enheder og er således gengivet under begge sagsforløb.

#### 2.1 For Miljømyndigheden

##### Miljøgodkendelse til Sjællands Lastvognsophug A/S

Den **28. oktober 2014** meddelte Sorø Kommunes miljømyndighed miljøgodkendelse<sup>1</sup> til, at Sjællands Lastvognsophug A/S<sup>2</sup>, Hestehavevej 4, 4180 Sorø på bestemte vilkår måtte modtage og indbygge op til 18.500 m<sup>3</sup> PCB-holdigt beton med en spidsværdi målt i materialernes øverste dele (1-5 mm dybde) op til 10 mg. PCB/kg og et maksimalt indhold af bly på 2500 mg/kg under befæstet plads. Den

---

<sup>1</sup> Miljøgodkendelsen er meddelt efter Miljøbeskyttelseslovens § 33. Afgørelsen kunne påklages til det daværende Natur- og Miljøklagenævn. Afgørelsen blev ikke påklaget.

<sup>2</sup> Pr. 26. april 2018 omdannet til Sjællands Lastvognsophug ApS.

lettere forurenede beton kunne tilgå pladsen fra flere forskellige nedrivnings-, renoverings- og byggeprojekter.

Miljøgodkendelsen blev tidsbegrænset til at gælde 3 år dels fordi der var tale om et anlægsprojekt og aktiviteter der i den forbindelse skulle afsluttes, og dels for at risikoen for forurening til omgivelserne i forbindelse med anlægsarbejdet skulle ske over så kort tid som muligt.

Miljøgodkendelsen blev meddelt på baggrund af en ansøgning fra Sjællands Lastvognsophug A/S af den 14. maj 2014. Sjællands Lastvognsophug A/S ønskede bl.a. at modtage lettere forurenede beton fra nedrivningen af Frederiksberg Skole i Sorø Kommune.

### **Levering af beton til Sjællands Lastvognsophug A/S**

I **foråret 2015** modtog Sjællands Lastvognsophug A/S 5.630 t. lettere forurenede beton fra nedrivningen af Frederiksberg Skole – etape 1. Anvisningen af beton fra skolen skete på baggrund af den udførte kortlægning af skolen samt ud fra kontrolprøver udtaget på den afrensede beton før nedrivning.

Sorø Kommunes miljømyndighed førte tilsyn<sup>3</sup> med det leverede beton hos Sjællands Lastvognsophug A/S hhv. den **20. marts 2015** og den **28. april 2015**. Der blev udarbejdet tilsynsnotater fra begge tilsyn og tilsynene gav ikke anledning til bemærkninger.

Efterfølgende har Sjællands Lastvognsophug også modtaget 250 t. beton fra et nedrivningsprojekt i Holbæk Kommune, samt 15 t. fra et projekt i Kalundborg Kommune.

### **Undersøgelse af PCB indhold i den leverede beton fra Sorø Kommune**

Den **3. juli 2015** modtog miljømyndigheden en ansøgning fra Sjællands Lastvognsophug A/S om at få ændret på miljøgodkendelsens vilkår. Virksomheden ønskede at få ændret grænseværdien i leverede materialer fra de 10 mg. PCB/kg til 50 mg PCB/kg. Baggrunden for ansøgningen var, at virksomheden havde udtaget 3 analyseserier af den leverede beton fra Frederiksberg Skole. Analyseresultaterne viser PCB-indhold over 10 mg/kg i 3 ud af 5 gennemsnitsprøver. Hverken prøveudtager, prøveudtagning eller laboratorie var forinden godkendt af miljømyndigheden, som det er foreskrevet i miljøgodkendelsen.

Sorø Kommune meddelte den **26. august 2015** Sjællands Lastvognsophug A/S, at den ønskede vilkårsændring ikke forventes at kunne imødekommes på et fagligt forsvarligt grundlag, da den udførte risikovurdering i forbindelse med udarbejdelse af miljøgodkendelsen viste, at, der over de 10 mg. PCB/kg. kunne være en risiko for grundvandet, som følge af udvaskning. Desuden meddeler kommunen, at kortlægningen af Frederiksberg Skole samt de efterfølgende kontrolprøver fastholdes som anvisningsgrundlag af betonen fra etape 1. Et forhold som virksomhedens

---

<sup>3</sup> Virksomheden er tilsynspligtig i henhold til bekendtgørelse om miljøtilsyn

udførte egenkontrol ikke ændrer på, begrundet i omfanget af kortlægning og kontrolprøver på skolen forud for nedrivning.

Dette gentages og fastholdes i et svar til et – af virksomheden – fremsendt advokatnotat den **1. april 2016**.

Den **1. juni 2016** fører miljømyndigheden et tilsyn på virksomheden, hvor det konstateres, at indbygning af materialerne ikke er påbegyndt. Det indskræpes<sup>4</sup> i afrapporteringen af tilsynet, at der skal fremsendes en plan for påbegyndelse af indbygning til miljømyndigheden, samt at der skal ske en overdækning af en del af oplaget. Dette da der er vilkår i miljøgodkendelsen om delvis overdækning og en maksimal oplagstid på 6 mdr. inden indbygning skal ske.

Den **17. juni 2016** modtager Sorø Kommune et brev fra virksomhedens advokat, som opfordrer kommunen til enten at afhente de leverede materialer, eller at ændre miljøgodkendelsen til at acceptere en væsentligt højere grænseværdi for PCB indhold i det modtagne affald.

Sorø Kommune svarer den **30. juni 2016**, at miljømyndigheden fortsat ikke ser det som en fagligt forsvarlig mulighed, at ændre miljøgodkendelsens grænseværdi.

Den **22. august 2016** meddeler Sjællands Lastvognsophug A/S miljømyndigheden, at indbygning af den PCB-holdige beton fortsat ikke er påbegyndt, da virksomheden ønsker at indkalde kommunens bygherreenhed til syn og skøn.

Den **7. september 2016** indskræper miljømyndigheden, at oplaget af PCB-holdigt beton skal indbygges eller bortskaffes til anden godkendt modtager senest den 1. februar 2017. Opmærksomheden blev desuden henledt på, at virksomheden ikke kunne modtages yderligere affald/materiale, før det eksisterende oplag blev håndteret, fordi miljøgodkendelsens vilkår om maksimalt oplag var nået.

Sjællands Lastvognsophug A/S ønskede at afholde et møde med miljømyndigheden, for at drøfte løsningsmuligheder. Efter aftale fremsendte virksomheden den **1. november 2016** derfor en dagsorden til et møde. Af dagsordenen fremgik det, at virksomheden igen ønskede at drøfte en ændring af miljøgodkendelsens grænseværdi for PCB. Miljømyndigheden afslår på den baggrund den **16. november 2016** at afholde et møde og gentager, at de fremsendte forslag til en ændring af miljøgodkendelsen fortsat ikke kan imødekommes, da der ikke er fremkommet nye oplysninger i sagen.

Den **20. december 2016** fører miljømyndigheden et tilsyn hos Sjællands Lastvognsophug A/S med det formål, at få et øjebliksbillede af, om oplaget eller dele heraf var overdækket, og om indbygning af de oplagrede materialer var påbegyndt. Ingen af delene var tilfældet. På tilsynet udleverede virksomheden 2 nye sæt analyser, som virksomheden havde udtaget på det leverede PCB-holdige beton fra

---

<sup>4</sup> Indskræpelse af vilkårene i miljøgodkendelsen. Tilsyn med overholdelse af vilkår fastsat i miljøgodkendelsen i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 65

Frederiksberg Skole. Et sæt prøver udtaget i oktober 2015, hvor 1 ud af 10 enkeltprøver overskred grænseværdien i miljøgodkendelsen, og et sæt prøver udtaget i oktober 2016, hvor 1 ud af 6 skrabeprøver overskred grænseværdien i miljøgodkendelsen. I analysesættet fra oktober 2016 var der desuden udtaget 5 fugeprøver. Virksomheden havde ikke godkendelse til at modtage fugemateriale, som typisk indeholder høje PCB-koncentrationer. I henhold til miljøgodkendelsen, skulle materialer, som ikke var omfattet af miljøgodkendelsen afvises eller hurtigst muligt bortskaffes til godkendt modtageanlæg. Virksomheden burde således ikke udtage prøver på materialer, som ikke er omfattet af miljøgodkendelsen. Ved tilsyn af materialerne havde det indtil dette tidspunkt ikke været miljømyndighedens overordnede indtryk, at der er efterladt fugerester. Ligesom det var tilfældet med de første analyseresultater, var hverken prøveudtager, prøveudtagning eller laboratorie godkendt af miljømyndigheden ved udtagning af disse 2 analysesæt.

Sorø Kommune indkalder og afholder med advokatbistand den **19. januar 2017** et møde med Sjællands Lastvognsophug A/S. Sorø Kommunes formål med mødet var, at få et samtykke fra virksomheden til, at kommunens bygherre kunne udtage analyser, der kunne verificere og uddybe virksomhedens egne analyser og undersøgelser.

Dette samtykke blev ikke givet.

På baggrund af den række analyser Sjællands Lastvognsophug A/S havde tilvejebragt – senest ved nye oplysninger af den 16. december 2016 - fik miljømyndigheden den **7. februar 2017**<sup>5</sup> udtaget 10 materialeprøver til analyse. Formålet hermed var at sikre, at der ikke opstod usikkerhed om, hvorvidt udtagning af prøverne var i overensstemmelse med kravene i miljøgodkendelsen, samt desuden for at kunne træffe afgørelse om oplagets beskaffenhed og sagens videre forløb.

Prøverne blev udtaget af et uvildigt konsulentfirma på foranledning af miljømyndigheden. Sjællands Lastvognsophug A/S deltog i prøvetagningen. Prøverne blev udtaget i betonmaterialer, der kunne mistænkes at indeholde PCB, ud fra en visuel besigtigelse. Der var enighed mellem miljømyndigheden, prøveudtager og Sjællands Lastvognsophug A/S om de udtagne prøver. Resultatet af miljømyndighedens prøvetagning var, at 1 ud af 10 prøver afveg fra miljøgodkendelsens vilkår. Analyseresultaterne er ikke blevet anfægtet af virksomheden.

Efter et længere sagsforløb med udarbejdelse af et udkast til en afgørelse, diverse partshøringer, gentagne anmodninger om ændring af miljøgodkendelsen, aktindsigter og korrespondance mellem parternes advokater, traf miljømyndigheden den **21. september 2017** afgørelse<sup>6</sup> om

- at ud fra en samlet risiko- og proportionalitetsvurdering kan de leverede betonmaterialer fra 1. nedrivningsetape af Frederiksberg Skole modtages og indbygges under befæstet plads, inden for rammerne af gældende mil-

---

<sup>5</sup> Adgang uden retskendelse i henhold til Miljøbeskyttelseslovens § 87

<sup>6</sup> Afgørelse truffet i henhold til Miljøbeskyttelseslovens § 68 – ingen klageadgang

jøgodkendelse af den 28. februar 2014 - på trods af afvigelsen fra vilkår 3.2.9 – jf. miljøbeskyttelseslovens § 68.

- at indskærpelsen meddelt Sjællands Lastvognsophug A/S af den 7. september 2016 står ved magt, således:

at betonaffald, som har ligget i oplag i mere end 6 mdr. skal indbygges under befæstet plads snarest muligt og være påbegyndt senest ved modtagelse af yderligere materialer og afsluttet den 1. juni 2018. Alternativt skal forholdet lovliggøres ved at bortskaffe oplaget til anden godkendt modtager snarest muligt og senest den 1. juni 2018.

Afgørelsen kunne ikke påklages.

Den **28. oktober 2017** udløb virksomhedens 3-årige miljøgodkendelse af 28. oktober 2014.

Den **5. november 2017** ansøger Sjællands Lastvognsophug om ny miljøgodkendelse på ændrede vilkår.

I perioden fra **oktober 2017 til januar 2018** har parternes advokater korresponderet. Sjællands Lastvognsophug anfægter begrundelse og hjemmelsgrundlag for miljømyndighedens afgørelse af den 21. september 2017 samt oplyser, at virksomheden ønsker en 3-årig forlængelse af miljøgodkendelsen. Virksomheden anfører, at et afslag på forlængelse vil udløse erstatningskrav mod Sorø Kommune under henvisning til, at det alene beror på Sorø Kommunes forhold, at Sjællands Lastvognsophug A/S ikke har udnyttet sin miljøgodkendelse og kunnet færdiggøre det ansøgte projekt.

Den **19. december 2017** fører miljømyndigheden et ordinært tilsyn på Sjællands Lastvognsophug A/S. Forhold på virksomheden fører til det senere påbud af den **6. marts 2018** om at foretage afhjælpende foranstaltninger vedr. udlagte betonmaterialer på bar jord, således at forurening af jord, grundvand og overfladevand kan undgås.

Den **27. december 2017** fremsender Sjællands Lastvognsophug en samlet klage til Sorø Kommune. Klagen angår forhold der vedrører både miljømyndigheden og bygherreenheden.

Sorø Kommune fremsender **8. januar 2018** et samlet svar på klagen fra Sjællands Lastvognsophug A/S af den 27. december 2017. Heri meddeler Sorø Kommune Sjællands Lastvognsophug A/S afslutningsvist, at kommunen ikke foretager sig videre i sagen. I samme brev oplyses virksomheden om, at den har mulighed for at rette henvendelse til det statslige legalitetstilsyn under Ankestyrelsen, som af egen drift påser kommunernes overholdelse af lovgivningen.

Miljømyndigheden varsler den **8. februar 2018**, at der vil blive meddelt påbud, på baggrund af tilsynet hos virksomheden den 19. december 2017.

Miljømyndigheden meddeler den **15. februar 2018** afslag på ansøgningen om ny miljøgodkendelse<sup>7</sup> af den 5. november 2017. Afslaget begrundes i ny lovgivning vedr. anvendelse af PCB-holdigt bygge- og anlægsaffald. Afgørelsen blev ikke påklaget af ansøger.

Den **28. februar 2018** fremsendte Sjællands Lastvognsophug via sin advokat en ny analyserække udtaget i februar 2018. 5 ud af 10 analyser overskrider miljøgodkendelsens grænseværdi. Der er dog intet sted angivet hvorledes – og i hvilket materiale der er udtaget prøver, andet end, at det er angivet, at der ved flere lejligheder er udtaget prøver i fugematerialer, samt at prøverne er udtaget i overensstemmelse med gældende prøvetagningsnormer.

Miljømyndigheden meddeler den **6. marts 2018** påbud<sup>8</sup> til Sjællands Lastvognsophug A/S med frist den **28. marts 2018**. Påbuddet blev varslet den 8. februar 2018.

Miljømyndigheden fører den **3. april 2018** et opfølgende tilsyn hos Sjællands Lastvognsophug A/S, for at se om 1. del af påbuddet er efterkommet. Dette er ikke tilfældet. Påbuddet indskærpes.

Miljømyndigheden fører den **4. juni 2018** et opfølgende tilsyn hos Sjællands Lastvognsophug ApS, for at se om påbuddet af 6. marts 2018 samt indskærpelse af den 21. september 2017 er efterkommet. Dette er ikke tilfældet. Forud for tilsynet har Sjællands Lastvognsophug ApS fremfundet 13 elementer med fugemateriale på, som fremvises for miljømyndigheden. Som nævnt ovenfor, så burde materialer med fugemateriale have været afvist.

Miljømyndigheden har den **18. juni 2018** varslet selvhjælpshandling efter mbl. § 69, stk.1, nr. 4, jf. retssikkerhedslovens § 5. Miljømyndigheden har valgt at varsle selvhjælpshandling, ud fra en samlet vurdering af at:

- håndhævelser ikke er efterkommet,
- der ikke er fremdrift i sagen,
- virksomheden har oplyst at materialerne ikke bliver indbygget, men er ej heller bortskaffet til anden godkendt modtager, og
- forureningsrisikoen på virksomheden har ikke været at betragte som akut, men over tid er risiko og sandsynlighed steget for en potentiel forurening

Herudover har miljømyndigheden den **18. juni 2018** overgivet sagen til politiet efter mbl. § 110, stk. 1. nr. 2, jf. § 110, stk.1, nr. 4, jf. § 69, stk.1.

---

<sup>7</sup> Afslag meddelt efter Miljøbeskyttelseslovens § 33. Afgørelsen kunne påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Afgørelsen blev ikke påklaget

<sup>8</sup> Påbud meddelt i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 69 stk. 1 – ingen klageadgang

## 2.2 For Bygherreeenheden

### **Kontrakt mellem Sorø Kommune og Sjællands Lastvognsophug A/S**

Den 10. september 2014 afgav Sjællands Lastvognsophug A/S tilbud på modtagelse, neddeling og indbygning af nedbrydningsmaterialer fra Frederiksberg Skole. Tilbudsindhentningen skete på baggrund af underhåndsbud efter Tilbudsloven.

Den **16. december 2014** indgik Sorø Kommunes bygherreeenhed endeligt entreprisekontrakt med Sjællands Lastvognsophug A/S om at modtage 7.764 t. lettere forurenede beton fra nedbrydning af Frederiksberg Skole. Kontraktens samlede omfang var blevet revideret siden det første tilbud blev afgivet, hvilket medførte en prisrevision af 5. november 2014 på ca. 10%.

Af kontrakten fremgår, at udbudsmaterialet opfattes som bilag til kontrakten, og dermed aftaleretligt bindende for parterne. Af de som bilag til entreprisekontrakten vedlagte udbudsbetingelser fremgår, at:

- Sorø Kommune dokumenterer via sin prøvetagnings- og kontrolplan, at det tilkørte nedbrydningsmateriale til Hestehavevej 4 kun indeholder PCB med en grænseværdi på 10 mg PCB total/kg TS og et maksimalt indhold af bly på 2.500 mg/kg TS. Grænseværdien for PCB på 10 mg/kg dokumenteres overholdt som et vægtet gennemsnit af analyseresultaterne, og ingen enkeltprøver må overskride grænseværdien med mere end 50%. Det betyder, at modtager (entreprenøren) af nedbrydningsmaterialet fra Frederiksberg Skole ikke skal dokumentere yderligere i forhold til indhold af miljøskadelige stoffer.
- Neddelingen foretages i henhold til krav fastsat i miljøgodkendelsen.
- Materialer skal opbevares på forsvarlig vis og i henhold til de krav der er fastlagt i miljøgodkendelsen.
- Tilbud afgives på baggrund at det udarbejdede Udkast til Miljøgodkendelse for Indbygning af lettere forurenede beton under befæstede parkeringsarealer på Hestehavevej 4, Fulby. Skulle bestemmelserne i den endelige Miljøgodkendelse afvige fra udkastet og det vil have indflydelse på de tilbudte enhedspriser afklares dette efterfølgende mellem udbyder og tilbudsgiver.

Det fremgår således af kontrakten, at Sorø Kommune har leveret anvisningsgrundlag – via en omfattende kortlægning af skolen – samt udført de i godkendelsen krævede faststofanalyser med tilhørende udvaskningstest.

### **Levering af beton til Sjællands Lastvognsophug A/S**

I **foråret 2015** leveredes til Sjællands Lastvognsophug A/S 5.630 t. lettere forurenede beton fra nedrivningen af Frederiksberg Skole – etape 1, i overensstemmelse med det i entreprisekontrakten aftalte. Anvisningen af beton fra skolen skete på baggrund af den udførte kortlægning af skolen samt ud fra kontrolprøver udtaget

på den afrensede beton før nedrivning. Sjællands Lastvognsophug får på eget initiativ udtaget analyser og foretaget undersøgelser, delvis uden bygherrenehedens samtykke. Sjællands lastvognsophug meddeler Bygherreneheden, at man ikke vil indbygge det modtagne materiale, på baggrund virksomhedens egne analyser af materialet.

Den **20. juli 2015** giver Sjællands Lastvognsophug første gang Bygherreneheden afslag på at verificere de på vegne af virksomheden foretagne analyser, ved at foretage supplerende analyser. Der bliver gentagne gange over de næste knap 18 måneder afvist at give Bygherreneheden mulighed for at verificere virksomhedens analyser og undersøgelser.

Bygherreneheden fastholder, at Sjællands Lastvognsophug i perioden fra **juli 2015** til **december 2016** efter entreprisekontrakten skulle have indbygget etape 1 for at overholde kontrakten. Bygherreneheden finder, at Sjællands Lastvognsophug misligholder kontrakten, da miljømyndigheden i denne periode flere gange har fastholdt anvisningsgrundlaget.

Sorø Kommune indkalder og afholder med advokatbistand den **19. januar 2017** et møde med Sjællands Lastvognsophug A/S. Bygherrenehedens formål med mødet var at få et samtykke fra virksomheden til, at Bygherreneheden kunne udtage analyser, der kunne verificere og uddybe virksomhedens egne analyser og undersøgelser.

Dette samtykke blev stadig ikke givet.

Perioden for 2. etape af nedrivning af Frederiksberg Skole var sat til **januar til ultimo marts 2017**. Men på grund af usikkerhed om, hvorvidt det er muligt for Sjællands Lastvognsophug at modtage de aftalte mængder nedbrydningsmaterialer, stilles nedbrydningen i bero i henhold til AB92 § 26.

I samme periode stiller bygherreneheden spørgsmål til både bygherres nedriver samt Sjællands Lastvognsophug, vedr. de indvejede betonmængder hos Sjællands Lastvognsophug under etape 1. Af vejsesedlerne fra Sjællands Lastvognsophug fremgår det, at bruttovægten ved 62 ud af 169 indvejninger var over 60 ton. Denne registrering burde ikke være mulig, da vægten skulle slå ud ved 60,1 ton. På trods af det, er alle vejsesedler, hvor bruttovægten er over 60 ton, kvitteret af vognmanden. Det følger af bekendtgørelse nr. 1497 af 1. december 2016, at den tilladte totalvægt er 56 ton eller 35 ton netto. Derudover slukker brovægten ved 60,1 ton. Det følger af Arbejdsbeskrivelse af 2. juni 2014 side 15, at transporten skal følge gældende regler, hvorfor der er tale om misligholdelse af entreprisekontrakten, ligesom der er risiko for snyd med de afleverede mængder.

Bygherreneheden har den **21. september 2017** tilbudt at opfylde sine kontraktuelle forpligtelser overfor Sjællands Lastvognsophug, ved levering af de resterende ca. 2.000 tons nedbrydningsmateriale inden den 28. oktober 2017. Bygherreneheden udbad sig et klart svar indenfor 5 dage, på hvorvidt Sjællands Lastvognsophug ville



modtage og indbygge det resterende affald i overensstemmelse med entreprisekontrakten. Der blev ikke givet et klart svar uden forbehold inden for de angivne 5 dage.

Den **6. oktober 2017** skrev bygherreenheden til Sjællands Lastvognsophug, at nedrivningen af etape 2 først kunne fortsættes, når miljøgodkendelsens vilkår om max. oplag var overholdt, og indbygningen af det leverede beton fra etape 1 derfor skulle påbegyndes før levering fra etape 2 kunne iværksættes, med henvisning til entreprisekontraktens vilkår 3.1.C. På daværende tidspunkt var der ikke modtaget bekræftelse på indbygning af etape 1. Samtidig anførtes det, at der ikke ville blive leveret materiale efter udløbet af miljøgodkendelsen den 28. oktober 2017, da det følger af parternes kontrakt med bilag, at arbejdet skal udføres i overensstemmelse med miljøgodkendelsen.

Den **27. december 2017** fremsender Sjællands Lastvognsophug en samlet klage til Sorø Kommune. Klagen angår forhold der vedrører både miljømyndigheden og bygherreenheden.

Sorø Kommune fremsender **8. januar 2018** et samlet svar på klagen fra Sjællands Lastvognsophug A/S af den 27. december 2017. Heri meddeler Sorø Kommune Sjællands Lastvognsophug A/S afslutningsvis, at kommunen ikke foretager sig videre i sagen. I samme brev oplyses virksomheden om, at den har mulighed for at rette henvendelse til det statslige legalitetstilsyn under Ankestyrelsen, som af egen drift påser kommunernes overholdelse af lovgivningen.

### **3. FORHOLD OMKRING MYNDIGHEDSINHABILITET**

---

Sjællands Lastvognsophug ApS har i deres klage af 27. december 2017 til Sorø Kommune og senere i henvendelse af 15. og 16. april 2018 til Ankestyrelsen anført, at Sorø Kommune er inhabil i forhold til kommunens rolle som henholdsvis miljømyndighed og bygherre i sagen omkring bortskaffelse af PCB-holdigt affald fra nedrivningen af Frederiksberg Skole.

Sorø Kommunes miljømyndighed har den 28. oktober 2014 truffet afgørelse om at udstede en 3-årig miljøgodkendelse til Sjællands Lastvognsophug.

Sorø Kommunes bygherreenhed har den 16. december 2014 indgået aftale med Sjællands Lastvognsophug omkring håndtering af PCB-holdigt materiale.

#### **3.1 Sorø Kommunes administrative opdeling**

Miljømyndigheden og bygherreenheden er separate og selvstændige afdelinger, der refererer til hver deres selvstændige leder, henholdsvis Peter Dorff Hansen for Miljømyndigheden og Thomas Nyborg for Bygherreenheden. Peter og Thomas er ledere på samme niveau, under Teknik, Miljø og Drift i Sorø Kommune. Der er ikke tale om personsammenfald imellem ansatte i de forskellige afdelinger, og de to

ledere er alene ansvarlige for hver sin enhed såvel fagligt, økonomisk og personalemæssigt.

Afgørelser er truffet selvstændigt hos de to enheder og af enhedernes medarbejdere uafhængigt af hinanden. Der henvises her endvidere til afsnit 3 om sagsforløbet for hver enkelt enhed.

Enhederne har opereret selvstændigt og med egen sagsbehandling og rådgivning. Hver enhed har brugt forskellige uafhængige rådgivere til prøveudtagelser, som har været antaget af enhederne selv.

Bygherreenheden har således fået prøveudtagning udført af Dansk Miljørådgivning (DMR) og Balslev, som underrådgiver til bygherrerådgiveren RUM arkitekter.

Miljømyndigheden har kontraheret med Golder Associates, omkring prøveudtagning.

Sagen omkring Sjællands Lastvognsophug ApS har givet anledning til en række forholdsregler i forbindelse med sagens behandling. Sorø Kommune har som nævnt rent organisatorisk sikret, at sagen ikke behandles af samme del af forvaltningen, men derimod af to adskilte, selvstændige enheder.

Dertil kommer, at der er udvist særlig omhu med begrundelserne i sagen.

Det er eksempelvis af denne grund, at der den 7. februar 2017 blev foretaget en række ekstra undersøgelser af materialeprøver, for at kunne verificere nye oplysninger i sagen.

Det har på baggrund af den potentielle interessekonflikt været overvejet, hvorvidt der ved den materielle bedømmelse i sagen har skullet anlægges en lempeligere bedømmelse overfor Sjællands Lastvognsophugs miljøgodkendelse. Dette har dog ikke være muligt, da der er tale om en miljøsag, og en lempeligere vurdering dermed ikke har kunnet ske uden en betydelige risiko virkninger for jord, grundvand og miljø, da dette var undersøgt i forbindelse med udarbejdelse af miljøgodkendelsens bagvedliggende risikovurdering. Sorø Kommune har med afgørelsen i den oprindelige miljøgodkendelse fraveget den daværende vejledende PCB-grænseværdi på 0,1 mg pr. kg. og givet tilladelse til 10 mg pr. kg. efter en nøje risikovurdering. En yderligere lempelse har været vurderet som ikke miljømæssig forsvarlig. Desuden fastsatte Miljøstyrelsen pr. 1. januar 2017 en ny PCB-grænseværdi på 2 mg/kg.

Der er ikke mulighed for substitution hos kommunale myndigheder.

Kommunen har dog i sin organisering og sagsbehandling taget alle rimelige forholdsregler for at afbøde virkningerne af den potentielle interessekonflikt, som beskrevet i ovenstående, selvom begge administrative enheder er organisatorisk at

betragte som dele af én og samme forvaltningsmyndighed, jf. princippet i kommunestyrelseslovens § 17, stk. 7.

### **3.2 Nærmere om myndighedsinhabilitet**

Miljøgodkendelsen har været en forudsætning for at Sjællands Lastvognsophug har kunnet indgå aftalen med Sorø Kommune. Det faktum, at kommunen optræder som myndighed for så vidt angår miljøgodkendelsen, og samtidig er aftalepart i en privatretlig aftale med Sjællands Lastvognsophug, medfører dog ikke i sig selv, at der foreligger inhabilitet.

Forvaltningsrettens inhabilitetsbegreb som defineret i forvaltningslovens kapitel 2, er jf. formuleringen i § 3 – *”Den, der virker indenfor den offentlige forvaltning”* et personligt inhabilitetsbegreb, der fastslår at der foreligger inhabilitet for personer ansat hos myndigheden under nogle nærmere givne omstændigheder. Fælles for dem alle er, at der skal være tale om en *”særlig”* interesse, førend der kan være tale om inhabilitet. I forarbejderne til forvaltningsloven er dog også nævnt den særlige situation, at en offentlig myndighed som juridisk person kan være inhabil i behandlingen af en sag, hvor myndigheden kan befinde sig i en interessekollision, såkaldt myndighedsinhabilitet. Myndighedsinhabilitet er ikke særskilt lovgivningsmæssigt behandlet i forvaltningsloven eller andetsteds, og forståelsen af begrebet beror derfor på praksis fra domstolene og folketingets ombudsmand.

Af denne praksis kan det udledes, at myndighedsinhabilitet bør betragtes ud fra de samme hensyn som personlig inhabilitet, som beskrevet i forvaltningslovens regler, særligt § 3, stk. 1, nr. 1.

Heraf kan det udledes, at der kun kan foreligge myndighedsinhabilitet, såfremt betingelsen om en *”særlig”* interesse i en sags udfald er opfyldt.

I den konkrete sag er der tale om, at det arbejde, Sjællands Lastvognsophug skulle udføre for Sorø Kommune, kun kunne gennemføres, såfremt virksomheden opnåede den fornødne miljøtilladelse fra kommunen. Miljøtilladelsen blev meddelt Sjællands Lastvognsophug, som beskrevet under pkt. 3.

Kommunens bygherreenhed har i kontraktgrundlaget med Sjællands Lastvognsophug beskrevet, at arbejdet har skullet udføres i overensstemmelse med de vilkår, der fremgår af den oprindelige miljøgodkendelse.

Alternativet til at gennemføre aftalen med Sjællands Lastvognsophug har været at indgå en aftale med en anden privat part på samme økonomiske vilkår.

Kommunen har derfor naturligvis ikke haft nogen *særlig* interesse i ikke at ville ændre i miljøgodkendelsens vilkår, selvom dette efter Sjællands Lastvognsophugs opfattelse har medført, at kommunen ikke kan gennemføre aftalen med Sjællands Lastvognsophug på det foreliggende kontraktgrundlag.

For så vidt angår kommunens forhold til Sjællands Lastvognsophug som miljømyndighed og bygherre både før og efter kontraktindgåelsen, må denne situation anses som sædvanlig og anerkendt i forvaltningsretten. Ved den seneste kommunalreform blev en del af miljømyndighedsområdet blandt andet overlagt til kommunerne i forbindelse med nedlæggelse af amterne. I praksis eksisterede denne situation også allerede før kommunalreformen i Amtskommuner. Lovgiver må således antages at være bekendt med og have accepteret denne konstruktion.

Selv hvis kommunens interesser i sagen må anses for særlige og dermed opfylde betingelsen for inhabilitet, gør andre forhold, at kommunen ikke kunne eller burde have ageret anderledes.

Udgangspunktet for afhjælpning af personlig inhabilitet efter forvaltningsloven er substitution af den inhabile person.

Myndighedsinhabilitet må som udgangspunkt derfor ligeledes søges løst ved substitution, hvilket vil medføre udskiftning af myndigheden med en sideordnet eller overordnet myndighed, jf. praksis fra Folketingets ombudsmand i bl.a. FOB 1987.211 og FOB 1996.160.

I sagens natur er det ikke muligt at udskifte kommunen og dermed bygherreenheden som part i den privatretlige aftale. Efter omstændighederne, er det derfor substitution af miljømyndigheden der skal overvejes.

Ved myndighedsinhabilitet vil der som udgangspunkt i langt højere grad end ved personlig inhabilitet være væsentlige vanskeligheder eller betænkeligheder forbundet med substitution. Dette gælder navnlig, hvor myndigheden ikke kan substitueres med en anden på samme niveau af sagkundskab eller såfremt særlige organisationsforhold gør sig gældende.

For så vidt angår kommuner, er kommunernes styre og forvaltning afhængig af den politiske sammensætning i den enkelte kommune. Et politisk flertal i en kommune kan ikke tage ansvaret for forholdene i en anden kommune.

Kommuner er underlagt det lokalitetsprincip, der medfører at kommuner alene må varetage opgaver, der er relevante for kommunen selv. Sorø Kommunes miljømyndighed har således ikke i praksis kunnet substitueres med en anden kommunes, eller overlades til en anden myndighed. At dette er tilfældet, er også anerkendt i den juridiske litteratur, som beskrevet af bl.a. tidligere folketingsombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen<sup>9</sup>. Det følger endvidere af forvaltningslovens § 4, stk. 1 at alle bestemmelser i § 3 omkring inhabilitet må tilsidesættes, såfremt substitution er umulig. Heraf følger således, at myndigheden må træffe afgørelse på trods af inhabiliteten, hvis substitution ikke er mulig.

Af praksis følger, at den inhabile myndighed i et sådant tilfælde bør udvise særlig omhu ved sagens behandling, og hvor det er muligt træffe foranstaltninger med

---

<sup>9</sup> Inhabilitet i forvaltningen, s. 151

henblik på at afbøde eller mindske inhabiliteten, herunder at sagen ikke behandles af samme del af myndigheden (samme enhed, afdeling mv.) jf. FOB 1981.135 og FOB 1996.160. Det følger endvidere af praksis, at interessemodsætningen eventuelt kan medføre en mere lempelig vurdering til gavn for borgeren/virksomheden. Dette er dog kun en mulighed, hvis det kan ske uden negative virkninger for andre eller almene hensyn. Da der er tale om en miljøsag, må det antages at en lempeligere vurdering vil medføre negative miljømæssige virkninger til skade for almenvellet.

Foranstaltninger til afbødning har været sikret i Sorø Kommune ved den organisering og særlige omhyggelige sagsbehandling, der er beskrevet under pkt. 4.1. Kommunen finder derfor, at alle nødvendige og rimelige foranstaltninger har været iværksat i forhold til rollen som henholdsvis aftalepart og miljømyndighed.

#### **4. FORHOLD OMKRING AKTINDSIGT**

---

Ankestyrelsen anfører i sin henvendelse til Sorø Kommune af 4. maj, at styrelsen opfatter det i afsnit h) i klagen fra Sjællands Lastvognsophug til Sorø Kommune af 27. december 2017, som en formel klage over kommunens afgørelse om aktindsigt i en konkret sag fra maj 2017.

Styrelsen anfører, at Sorø Kommune i sit svar til Sjællands Lastvognsophug af 8. januar 2018 ved borgmester Gert Jørgensen, ikke efter styrelsens forståelse tager klagen under behandling med efterfølgende remonstration og eventuel oversendelse til klageinstans til følge.

Det skal hertil bemærkes, at Sorø Kommunes forståelse af klagen fra Sjællands Lastvognsophug af 27. december ikke har været, at klagen for så vidt angår afsnit h), har været en klage over kommunens konkrete afgørelse om aktindsigt af 7. juni 2017. Sorø Kommune opfattede i stedet på tidspunktet det anførte som en generel klage over kommunens forvaltning.

Sorø Kommune er dog enige med Ankestyrelsen i, at det under afsnit h) i klagen fra Sjællands Lastvognsophug anførte, kan være at betragte som en klage over kommunens konkrete afgørelse om aktindsigt af 7. juni 2017.

På den baggrund, har kommunen den 30. maj 2018 meddelt Sjællands Lastvognsophug, at kommunen ville tage afgørelsen op til genovervejelse i overensstemmelse med bestemmelsen i offentlighedslovens § 37, stk. 2.

Den 6. juni traf kommunen fornyet afgørelse. Den fornyede afgørelse indebar, at der blev meddelt aktindsigt i yderligere 11 dokumenter. Ved den fornyede afgørelse, blev der dog fortsat undtaget dokumenter fra aktindsigt.

Kommunen har derfor foranlediget klagen og alle relevante dokumenter fremsendt særskilt til Ankestyrelsens behandling i overensstemmelse med offentlighedslo-

vens § 38, stk. 1, for så vidt angår to sager, hvori der ikke er eller vil blive truffet en afgørelse.

Den oprindelige aktindsigtsanmodning angår herudover endnu en sag, der imidlertid vurderes at høre under Miljø- og fødevareklagenævnet som administrativ rekursmyndighed.

Klage og de relevante dokumenter i denne sag er derfor ikke oversendt til Ankestyrelsen til efterprøvelse, men derimod klagenævnet.

Venlig hilsen

Morten Olesen  
Teknik, Miljø og Driftschef