



Forbud mod afbrænding af haveaffald

Udtalt, at (i hvert fald) et helt generelt og tidsubegrænset forbud udstedt af Hørsholm kommune imod enhver form for afbrænding af affald, herunder haveaffald, specielt på klagerens ejendom, faldt udenfor, hvad der kunne anses for hjemlet ved miljøbeskyttelsesreglementets kap. 4.4.1., 2. pkt.

FOB nr. 82.194

Henstillet, at miljøstyrelsen ophævede kommunens forbud.

(J. nr. 1981-153-11).

A klagede til ombudsmanden over miljøstyrelsens afgørelse af 23. januar 1981, hvorved styrelsen stadfæstede Hørsholm kommunes beslutning om at nedlægge forbud mod affaldsbrænding på hans ejendom. Han gjorde gældende, at kommunens forbud ikke havde fornøden hjemmel.

Ved bedømmelsen af sagen kom følgende bestemmelser i betragtning:

Miljøministeren kan i henhold til lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 345 af 25. juni 1981, der pr. 1. januar 1983 er blevet afløst af lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982) § 4, stk. 1, fastsætte regler om

»... affald, dyrehold, skadedyr og andre forhold, når dette er nødvendigt af hensyn til forebyggelse og imødegåelse af uhygiejniske forhold eller af væsentlige ulemper for omgivelserne.«

Lovens § 4, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse:

»I reglerne fastsættes bestemmelser om kommunalbestyrelsens adgang til med påbud om afhjælpende foranstaltninger eller eventuelt forbud at gribe ind over for anden virksomhed end den, der er optaget i bilaget til loven, jfr. § 35, hvis den giver anledning til uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper for omgivelserne.«

Ministeren har udnyttet den nævnte bemyndigelse til i miljøbeskyttelsesreglementet (bekendtgørelse nr. 170 af 29. marts 1974 af reglement om miljøbeskyttelse, der i øvrigt pr. 1. januar 1983 er afløst af bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982) kapitel 4 at fastsætte nærmere regler om affald. Kapitlet er opdelt således, at underpunkt 1 angår »husaffald«, punkt 2 »animalsk affald, kadavere og ekskrementer«, punkt 3 »latrin m.v.« og punkt 4 »andet affald«.

Kapitel 4 indeholder følgende bestemmelser:

»4.4.1. Andet affald end det i 4.1.-4.3. nævnte skal opbevares, transporteres og bortskaffes på en sådan måde, at det ikke giver anledning til uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper for omgivelserne. Fremkommer der fare for uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper, kan kommunalbestyrelsen meddele anvisninger på særlige opbevarings- og bortskaffelsesmåder.

4.4.2. Kan bortskaffelse af affald som omhandlet i 4.4.1. ikke ske på betryggende måde ved privat foranstaltning, kan kommunalbestyrelsen gennemføre en fællesordning herfor og fastsætte afgifter for deltagelse i ordningen. Når fællesordning er indført, er enhver forpligtet til at benytte ordningen og herfor betale den af kommunalbestyrelsen fastsatte afgift, med mindre andet er fastsat i medfør af gældende lovgivning.«

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A's nabo, B, den 2. september 1980 klagede til Hørsholm kommunes tekniske forvaltning over, at han følte sig generet af, at A hyppigt afbrændte affald i en nyinstalleret affaldsbrænder, der var placeret tæt op til hegnet mellem A's og B's ejendom. Han oplyste, at afbrændingen foregik 2-3 gange om ugen både dag og aften. Han gjorde endvidere gældende, at A afbrændte både haveaffald og andet affald, såsom papkasser, plastic og fjer. Han fandt, at afbrændingen var til stærk gene for ham.

Hørsholm kommune meddelte i skrivelse af 11. september 1980 B, at kommunen havde beset forholdene, og at teknisk udvalg nødtigt ville nedlægge totalt forbud mod haveaffaldsbrænding. Teknisk forvaltning havde derfor aftalt med A, at han fremover ville foretage afbrænding under iagttagelse af fornødent hensyn til omgivelserne, f.eks. undgå »sur« afbrænding, samt undlade at brænde i week-ends og i udpræget »udendørsvejr«.

Den 27. oktober 1980 klagede B på ny til teknisk forvaltning over, at A brændte affald i haven på en måde, der var til stærk gene for hans ejendom. B oplyste således, at A fortsat afbrændte surt, fugtigt affald, at B brændte affald tilfældigt både morgen, middag og aften, at A's afbrænding af affald strakte sig over 5-6 timer ad gangen, at A gennem de sidste 14 dage før hans henvendelse til teknisk forvaltning havde afbrændt affald 5 gange fra ved 11-12 tiden til efter mørkets frembrud, samt at A's affaldsbrænder havde været i fuld gang kl. ca. 23 ved en bestemt lejlighed. Han pegede endvidere på, at det ikke var nødvendigt at foretage afbrænding for at bortskaffe haveaffalds, såfremt man benyttede kommunens (frivillige) haveaffaldsordning.

Teknisk forvaltning meddelte herefter i skrivelse af 30. oktober 1980 A, at forvaltningen på ny havde modtaget en klage over lugt- og røggener fra hans ejendom, og at teknisk forvaltning efter en undersøgelse på stedet måtte give B medhold i, at luftgenen var uacceptabel. Teknisk forvaltning bad derfor A om straks at ophøre med den generende afbrænding.

Sagen blev behandlet på teknisk udvalgs møde den 18. november 1980, hvorunder det blev vedtaget på kommunalbestyrelsens vegne »med hjemmel i kap. 4.4. i bekendtgørelse af reglement om miljøbeskyttelse at nedlægge forbud mod affaldsbrænding på (A's) ejendom ...«. Teknisk udvalg underrettede A om denne afgørelse ved skrivelse af 19. november 1980. Udvalget bemærkede samtidig, at en overtrædelse af forbuddet indebar politianmeldelse.

Denne afgørelse påklagede A den 2. december 1980 til miljøstyrelsen. A gjorde gældende, at teknisk udvalgs afgørelse savnede hjemmel i den påberåbte bestemmelse i reglement om miljøbeskyttelse. A henviste i øvrigt til, at afbrændingen af affald efter hans mening blev foretaget med størst mulig hensyn til B, at hans installation af en affaldsbrænder desuden var sket for at imødekomme B's beklagelser over, at han havde kompostbunker liggende umiddelbart op til hegnet ind til hans ejendom, samt at han nøje havde overholdt de forskrifter, kommunen efter den 2. september 1980 havde givet ham om, hvorledes han skulle afbrænde affald.

Miljøstyrelsen traf som tidligere nævnt afgørelse i sagen den 23. januar 1981. Styrelsen fandt, at kommunalbestyrelsens afgørelse havde fornøden hjemmel i miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 4.4. Styrelsen henviste endvidere til, at kommunen over for styrelsen havde oplyst, at der i Hørsholm kommune er regelmæssig afhentning af dagrenovation samt en ordning for afhentning af haveaffald. På baggrund af de foreliggende oplysninger var miljøstyrelsen enig med kommunalbestyrelsen i, at afbrænding af affald kan medføre væsentlige ulemper for omgivelserne. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at kritisere kommunalbestyrelsens afgørelse.

I A's klageskrivelse til ombudsmanden gjorde han i alt væsentligt det samme gældende, som han anførte i klagen til miljøstyrelsen. Herudover henviste A til, at det nedlagte forbud mod haveaffaldsbrænding var urimeligt, idet forbudet alene angik hans ejendom, var tidsbegrænset, og gjaldt »ejendommen« uanset eventuelt ejerskifte.

I en udtalelse af 3. marts 1981 til mig henholdt Hørsholm kommune sig til den trufne afgørelse. Kommunen oplyste endvidere, at der i kommunen er en tvungen dagrenovationsordning og en frivillig haveaffaldsordning, hvorefter affald afhentes af kommunen én gang ugentlig i perioden fra den 1. april til den 30. november, for 214 kr. + moms, at der én gang månedlig gratis afhentes stort affald, at der er etableret en gratis containerplads, at der er en gratis olie- og kemikalieplads, samt at der er opstillet flaskecontainere forskellige steder i kommunen.

Miljøstyrelsen redegjorde i en udtalelse af 21. maj 1981 til mig bl.a. for indholdet af bestemmelsen i miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 4.4. og anførte i den forbindelse, at haveaffald må henregnes til »andet affald« efter de nævnte bestemmelser. Styrelsen bemærkede endvidere følgende:

»...

Miljøstyrelsen skal medgive klageren, at hverken ordet »påbud« eller »forbud« er nævnt i miljøbeskyttelsesreglementets kap. 4.4.

Miljøstyrelsen finder dog, at der i miljøbeskyttelsesreglementets kap. 4.4.1.'s vending »kan kommunalbestyrelsen meddele anvisninger på særlige opbevarings- og bortskaffelsesmetoder« ligger en hjemmel for kommunalbestyrelsen til at meddele påbud til affaldsproducenterne, når der fremkommer fare for uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper. Miljøstyrelsen finder derfor, at kommunalbestyrelsen, under henvisning til at teknisk forvaltning under en besigtigelse havde konstateret, at lugtgenerne var uacceptable, kunne have påbudt klageren at tilslutte sig den i kommunalbestyrelsens skrivelse af 3. marts 1981 nævnte frivillige haveaffaldsordning - eventuelt påbudt andre bortskaf-

felsesmetoder - og således helt have frataget klageren adgangen til selv på nogen måde at behandle sit haveaffald, f.eks. ved kompostering. At kommunalbestyrelsen i dette tilfælde har valgt det mindre at give forbud mod afbrænding af affaldet kan ikke gøre dette forbud ulovligt, uanset at ordet »forbud« ikke står nævnt i kap. 4.4. Kommunalbestyrelsen kunne lige såvel have valgt at formulere sin afgørelse således, at der blev givet påbud om ikke at afbrænde affaldet, uden at dette ville have ændret afgørelsens reelle indhold.

...«

Miljøstyrelsen meddelte endelig, at styrelsen på baggrund af det anførte ikke fandt anledning til at ændre den trufne afgørelse.

I en skrivelse af 15. juli 1981 til mig fremsatte A yderligere bemærkninger til sagen. Han fastholdt, at kommunens afgørelse savnede hjemmel i miljøbeskyttelsesreglementet. Derudover henviste A til, at kommunen samtidig med fremsendelse af skrivelser af 30. oktober 1980 burde have vejledt ham om, hvilke konsekvenser det kunne få, såfremt A ikke efterkom kommunens henstilling.

I en skrivelse af 1. december 1981 anmodede jeg miljøministeriet, miljøstyrelsen og Hørsholm kommune om bl.a. at tage stilling til følgende:

»Det fremgår af sagen, at Hørsholm kommune, teknisk udvalg, ved skrivelser af 19. november 1980 besluttede »at nedlægge forbud mod affaldsafbrænding på Deres ejendom ...« under henvisning til den omtalte bestemmelse i miljøbeskyttelsesreglementet.

Ifølge den nævnte bestemmelse skal »andet affald« end det, der er omtalt i miljøbeskyttelsesreglementets kap. 4.1.-4.3. »opbevares, transporteres og bortskaffes på en sådan måde, at det ikke giver anledning til uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper for omgivelserne«. Fremkommer der fare for uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper, kan kommunalbestyrelsen efter bestemmelsen »meddele anvisninger på særlige opbevarings- og bortskaffelsesmetoder«.

Miljøstyrelsen har i en udtalelse af 21. maj 1981 til ombudsmanden gjort gældende, at kommunalbestyrelsen med hjemmel i denne bestemmelse kunne have påbudt (A) at tilslutte sig en frivillig haveaffaldsordning, kommunen har indført, eller gøre brug af andre bortskaffelsesmetoder, »og således helt have frataget klageren adgangen til selv på nogen måde at behandle sit haveaffald f.eks. ved kompostering«.

På denne baggrund er det videre miljøstyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen i et tilfælde som det foreliggende kunne vælge den efter styrelsens opfattelse mindre vidtgående foranstaltning at nedlægge forbud mod afbrænding af affaldet, uanset at ordet »forbud« ikke står nævnt i kap. 4.4.1. i miljøbeskyttelsesreglementet.

Jeg anmoder miljøministeriet om at meddele mig, hvorvidt ministeriet er enig i denne opfattelse, herunder i miljøstyrelsens opfattelse, at bestemmelsen hjemler adgang til at udstede egentlige forbud (der vil være omfattet af be-

stemmelsen i reglementets kap. 15.1.) og uden, at der til forbuddet er knyttet anvisninger på bortskaffelsesmåder m.v.

...«

Miljøministeriet besvarede mit spørgsmål på følgende måde:

»Miljøministeriet mener, at bestemmelsen i miljøreglementets kap. 4.4.1. må fortolkes således, at den afgiver fornøden hjemmel til at *påbyde* »særlige opbevarings- og bortskaffelsesmåder«, såfremt den hidtil anvendte bortskaffelsesmåde for »andet affald« af myndigheden skønnes at give anledning til »fare for uhygiejniske forhold eller væsentlige ulemper«.

Såfremt kommunalbestyrelsen finder, at bortskaffelsen af denne type affald ikke på betryggende måde kan ske ved privat foranstaltning, kan bestemmelsen i reglementets kap. 4.4.2. om fællesordning finde anvendelse.

Miljøministeriet finder endvidere, at det må være rigtigt i situationer, hvor der eksisterer flere acceptable valgmuligheder for at bortskaffe »andet affald«, at forbyde den bortskaffelsesmåde (typisk afbrænding i det fri), der giver anledning til generne. Dog må kommunen naturligvis være forpligtet til at bistå den pågældende grundejer med råd om bortskaffelsesmåder, hvis grundejeren efter forbuddet er i tvivl om, hvorledes han skal komme af med sit affald.

Straffebestemmelsen i kap. 15.1. finder efter ministeriets opfattelse således anvendelse på påbud/forbud efter 4.4.1.«

Miljøministeriet videresendte sagen til miljøstyrelsen, der indhentede udtalelse af 27. maj 1982 fra Hørsholm kommunes tekniske forvaltning. Kommunen oplyste bl.a., at forvaltningen var af den opfattelse, at man kun er »forpligtet« til at tåle afbrænding af haveaffald tidligt forår og sent efterår, når dette kan ske uden gene for omgivelserne. Kommunen vedlagde fotokopi fra udvalgets beslutningsprotokol for den 18. november 1980, hvori var anført følgende:

»Forvaltningen har forhandlet sagen med (A), der lovede at tage hensyn til sine naboer, når han foretager afbrænding, hvilket blev meddelt (B). Denne meddeler ved skrivelse af 27. oktober 1980, at forvaltningens henvendelse ikke har hjulpet.

Forvaltningen har derefter pålagt (A) straks at ophøre med generende afbrænding.

Forvaltningen henstiller, hvorvidt udvalget vil stadfæste et totalt forbud mod affaldsafbrænding på ejendommen ..., hvilket indebærer, at overtrædelse af forbuddet bliver en politisag.

Det blev vedtaget at nedlægge forbud mod affaldsafbrænding på ejendommen ...«

| Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Kommunens afgørelse af 19. november 1980 blev truffet på grundlag af kapitel 4.4.1. i miljøbeskyttelsesreglementet. Bestemmelsen er citeret foran s. 195.

Bestemmelsen i 1. pkt. indeholder en selvstændig forskrift om, hvorledes der skal forholdes i forbindelse med opbevaring, transport og bortskaffelse af »andet affald«, herunder haveaffald. Tilsidesættelse af forskrifter kan straffes med bøde eller hæfte, jfr. reglementets pkt. 15.1.

Rækkevidden af kommunalbestyrelsens kompetence til i medfør af bestemmelsen i 2. pkt. at »meddele anvisninger på særlige opbevarings- og bortskaffelsesmåder« må fastsættes med udgangspunkt heri.

De af en kommunalbestyrelse meddelte - konkrete eller generelle - anvisninger må på den ene side normalt kunne tillægges den retlige betydning, at den, der efterlever anvisningen vedrørende det pågældende forhold, derved sikrer sig imod risikoen for at pådrage sig et strafansvar for at have tilsidesat den almindelige forskrift i reglementets pkt. 4.4.1., 1. pkt. På den anden side vil en meddelt anvisning omvendt, i hvert fald indirekte, kunne indeholde en tilkendegivelse af, at optræden i strid med anvisningen agtes forfulgt ved en politisag med henblik på pålæggelse af strafansvar efter reglementets pkt. 15.1., jfr. pkt. 4.4.1., 1. pkt.

Den praktiske betydning af spørgsmålet om, hvorvidt en kommunalbestyrelse med hjemmel i reglementets pkt. 4.4.1., 2. pkt., tillige kan nedlægge et egentligt forbud mod en nærmere angiven form for virksomhed, er, at en tilsidesættelse af »anvisningen« (forbuddet) i så fald i sig selv vil udgøre et strafbart forhold ganske uanset, om tilsidesættelsen i det konkrete tilfælde ville kunne anses for stridende mod den almindelige forskrift i reglementets pkt. 4.4.1., 1. pkt.

Jeg finder det ikke påkrævet i den foreliggende sammenhæng generelt at tage stilling til dette spørgsmål, men skal indskrænke mig til at bemærke, at der kræves særlige holdepunkter for at antage, at konkrete påbud/forbud - selv når meddelelsen heraf er udtrykkeligt hjemlet - kan anvendes som selvstændige reguleringsmidler, fremfor blot med henblik på en konkretisering af allerede gældende forskrifter. Anvendelsen af udtrykket »anvisninger« i reglementets pkt. 4.4.1., 2. pkt., må i det mindste antages at indebære, at kommunalbestyrelsens kompetence efter den nævnte bestemmelse ikke er videregående i så henseende.

Afbrænding af haveaffald er en helt almindeligt forekommende form for virksomhed, der typisk kan gennemføres på en sådan måde, at den ikke giver anledning til overvejelser om forholdet til forskriften i miljøbeskyttelsesreglementets pkt. 4.4.1., 1. pkt.

I skrivelsen af 19. november 1980 meddelte Hørsholm kommune Dem et helt generelt og tidsubegrænset forbud mod enhver form for afbrænding af affald, herunder haveaffald, specielt på Deres ejendom.

Et sådant forbud falder efter min opfattelse udenfor, hvad der kan anses for hjemlet ved miljøbeskyttelsesreglementets kap. 4.4.1., 2. pkt.

Miljøstyrelsen burde derfor efter min mening i skrivelsen af 23. januar 1981 have givet udtryk for, at kommunens afgørelse manglede hjemmel, og derfor annulleret den som ugyldig.

Jeg har samtidig hermed henstillet til miljøstyrelsen, at styrelsen nu ophæver kommunens beslutning af 19. november 1980.

.. «

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 16. september 1983 meddelte miljøstyrelsen mig, at styrelsen i overensstemmelse med min henstilling i skrivelse af 23. marts 1983 havde omgjort sin afgørelse af 23. januar 1981 og ophævet Hørsholm kommunes forbud mod afbrænding af haveaffald på A's ejendom.

Jeg meddelte herefter miljøstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.