



Notat

Til Teknik- og Miljøudvalget

Notat om retlig regulering af affald og støj på kommunale og private arealer

31. august 2020

Sagsnummer
2020-0193127

Dokumentnummer
2020-0193127-2

På Teknik- og Miljøudvalgets møde den 17. august 2020 bad Jakob Næsager (C), i forbindelse med behandlingen af medlemsforslag om Tiltag i Havneparken på Islands Brygge, om et notat, der belyser retlig regulering af områderne affald og støj ift. kommunale og private arealer for at klarlægge, hvad kommunen kan og ikke kan renholde/regulere ift. renhold og støj, samt om der er værktøjer, der kan benyttes til at sikre at grundejer lever op til forpligtelser ift. renhold og støj på private arealer.

1. Kommunens renhold af veje og parker

Kommunen er som hhv. vejmyndighed på veje og pladser og grundejer i parkerne forpligtet til at renholde i henhold til gældende lovgivning.

Vejlovens bestemmelser fastlægger kommunens forpligtelse i forhold til renhold af veje og pladser. Vejloven foreskriver desuden, at kommunen fastlægger retningslinjer for renholdelsen, som skal vedtages politisk. I retningslinjerne, som Københavns Borgerrepræsentation har vedtaget den 20. august 2020, fremgår det, at *"Renholdelse af alle kommunale vejarealer foretages periodisk af kommunen efter en fastlagt praksis, og når særlige forhold gør det påkrævet af hensyn til trafiksikkerheden."*

Vejloven er ikke gældende i kommunens parker, hvor udførelsen af renhold i stedet hører under *faktisk forvaltningsvirksomhed*. Desuden er kommunen, som grundejer, underlagt miljøbeskyttelseslovens bestemmelser vedr. affald og forureningsfare på samme måde som de private grundejere er det på deres arealer (se afsnit 2).

1.1 Kommunens mulighed for at regulere borgernes adfærd i kommunens parker

I Københavns Kommunes parker gælder de ordensreglementer, som fastsættes af Teknik- og Miljøudvalget og godkendes af politiet.

Ordensreglementet i parkerne er ikke knyttet op på en national lovgivning i forhold til vejledning og restriktioner. Det følger dog af Justitsministeriets ordensbekendtgørelse, at besøgende i offentlige anlæg skal overholde de ordensbestemmelser, som er bekendtgjort ved

Bygge-, Parkerings- og
Miljømyndighed
BPM Sekretariat
Njalsgade 13
Postboks 380
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

opslag. Det betyder, at overtrædelse af de ordensreglementer, der skiltes med i Københavns Kommunes parker, legepladser og kirkegårde, herunder at henkaste affald, kan medføre en bøde, som politiet udsteder.

2. Kommunens handlemuligheder i forhold til renhold på private arealer

Det forudsættes i dette afsnit, at der er tale om arealer, der er ejet af private grundejerforeninger (og ikke af enkelte private borgere).

2.1 Mulighederne for at kunne påbyde private grundejere at oprydde på egen grund (henkastet affald)

Når en kommunal ordning for affald er fastlagt i en kommunes regulativ for erhvervsaffald, foreskriver miljøbeskyttelseslovgivningen, at virksomheder er forpligtet til at benytte ordningen som foreskrevet. Reglerne indebærer, at private grundejere kan være ansvarlige for at fjerne affald fra grunden i overensstemmelse med erhvervsaffaldsregulativet, selv om affaldet er anbragt på grunden af andre.

Københavns Kommune har efter miljøbeskyttelseslovens §§ 68 og 69 mulighed for at give lovliggørelsespåbud til private grundejere om at fjerne affald fra egen grund. Det er imidlertid forvaltningens vurdering, at reglerne kun kan bringes i anvendelse i praksis i tilfælde, hvor grundejerforeningerne i perioder af en vis varighed undlader oprydning og håndtering af affald, og formentlig ikke i tilfælde, hvor grundejerforeningerne renholder arealerne hyppigt, men hvor der i spidsbelastningsperioder, i tidsrummene mellem oprydning og tømning af affaldsspande, vil være affald på arealet.

Henkastet affald i form af dagrenovationslignende affald, vil efter omstændighederne kunne give anledning til uhygiejniske forhold og fx kunne tiltrække rotter. Kommunen vil derfor principielt kunne udstede lovliggørelsespåbud efter miljøbeskyttelseslovens §§ 68 og 69 eller indgive politianmeldelse for overtrædelse af bestemmelsen.

2.2 Mulighed for at kunne påbyde private borgere (brugere af arealet) at oprydde på tredjemands ejendom

Det kan for en god ordens skyld nævnes, at kommunen principielt kan foretage politianmeldelse af de personer, der henkaster affaldet, for overtrædelse af naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven. Dette vurderes dog ikke som realistisk, idet det i sådanne sager typisk er vanskeligt at finde frem til og bevise, hvem der er synderen. Derudover er der i miljøbeskyttelsesloven ikke hjemmel til at udstede påbud om fjernelse af affald på tredjemands ejendom.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 70, at hvis placeringen af affald på en grundejerforenings ejendom udgør et akut miljøproblem, har kommunen mulighed for at foretage selvhjælpshandlinger for grundejerforeningens regning med henblik på at afbøde en sådan risiko. Der skal dog være tale om en forurening af en vis karakter, før denne bestemmelse kan bringes i anvendelse.

Henkastet dagsrenovationslignende affald medfører, efter forvaltningens vurdering, ikke en overhængende alvorlig fare for sundheden, hvorfor bestemmelsen ikke kan bringes i anvendelse i dette tilfælde.

2.3. Kan Københavns Kommune oprydde henkastet affald på private arealer eller give private grundejere økonomisk støtte til oprydning?

Det er ikke efter miljøbeskyttelsesloven en kommunal opgave at rydde affald op, der ligger på jorden på private arealer (dvs. at samle affald op og smide det i affaldsspande). Derfor er det umiddelbart forvaltningens vurdering, at miljøbeskyttelsesloven udtømmende gør op med aktiviteten, hvorfor der heller ikke kan findes hjemmel i kommunalfuldmagten til at oprydde henkastet affald på private arealer eller at give økonomisk støtte til private grundejere til at foretage oprydningen. Forvaltningen (direktionen) traf imidlertid beslutning om, at kommunen i en begrænset periode skulle bistå grundejerne med at opstille og tømme ekstra containere i byrummene. TMU blev ved notat af 3. juli 2020 orienteret herom, herunder at den juridiske ramme var uklar.

3. Kan Københavns Kommune varetage grundejernes affaldshåndtering af affald i affaldsspande på private arealer eller give grundejer økonomisk støtte til denne affaldshåndtering?

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 48, at kommunen er forpligtet til at gebyrfinansiere udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, uanset om der er tale om anvisningsordninger eller indsamlingsordninger. Begge ordningstyper er således kendetegnet ved, at det er virksomheden/grundejer, som betaler for affaldshåndteringen.

Det fremgår af miljøbeskyttelsesloven, at affaldsordninger *skal* være gebyrfinansieret, og derfor er det ikke muligt for kommunen at foretage håndtering af affald for virksomheder uden vederlag, eller at give økonomisk støtte hertil.

Da aktiviteten således er udtømmende reguleret i lovgivningen, kan der heller ikke findes hjemmel i kommunalfuldmagten til at give økonomisk støtte til private grundejere til affaldshåndteringen.

4. Kommunens rammer for regulering af støjgener på offentlige arealer

Teknik- og Miljøforvaltningen er med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven myndighed i forhold til at regulere støj fra aktiviteter på både kommunale såvel som private arealer, herunder havnearealer, parker, og byrum med offentlig adgang.

Kommunen er som miljømyndighed og tilsyn forpligtet til at sikre, at et konstateret ulovligt forhold lovliggøres med mindre forholdet har underordnet betydning (Miljøbeskyttelsesloven § 68).

De aktiviteter, der er omfattet af miljøbeskyttelsesloven, er begrænsede til organiserede aktiviteter fra virksomheder, foreninger og lign. Der skal med andre ord være en adressat (et CVR-nummer), som kommunen kan meddele et påbud om at nedbringe støjen.

Er der tale om en virksomhed, hvor aktiviteten indebærer menneskestøj fx en restauration, vil menneskestøjen skulle medregnes i det samlede støjbidrag fra virksomheden.

Forvaltningen har ikke hjemmel til at regulere støj fra uorganiserede fester eller privatpersoners færden og ageren. Denne form for støj reguleres med hjemmel i Justitsministeriets ordensbekendtgørelse, for hvilken politiet er den håndhævende myndighed. Af ordensbekendtgørelsen fremgår bl.a., at *'Politiet kan forbyde benyttelse af højtalere, musikanlæg, musikinstrumenter eller lignende, når benyttelsen må antages at være til væsentlig ulempe for de omkringboende eller forbipasserende'*.

4.1 Støj fra udendørs musikarrangementer

Den 28. marts 2019 vedtog Borgerrepræsentationen en revideret forskrift for udendørs musikarrangementer, der har til formål at begrænse støjgener ved udendørs musikarrangementer, som afholdes i parker, på byens pladser og andre lokaliteter i Københavns Kommune. Forskriften gælder for hele Københavns Kommune, uanset om der er tale om et kommunalt ejet eller privatejet areal, men altså kun for organiserede arrangementer (virksomheder og virksomhedslignende aktivitet).

I henhold til miljøbeskyttelsesloven gælder et forurener-betaler princip. I et støjforureningsspørgsmål vil det betyde, at det er den, der genererer støjen, der kan reducere den. Ved organiserede arrangementer flyttes ansvaret således fra grundejer til arrangør.

4.2 Støj fra udeserveringer

En restauration beliggende ud mod et offentligt areal kan ansøge kommunen om råderet til et vejareal, fx et fortovsareal eller en del af en plads. En sådan tilladelse til "råden over vej" gives med hjemmel i vejloven. Tilladelsen giver restauratøren lov til at opstille inventar i byrummet, fx blomsterkasser, sandwichskilte og borde/stole til servering.

Benyttes arealet til udendørsserveringer kan det i nogle tilfælde give støjgener for de nærtboende. I vilkårene for udendørsservering fremgår det, at aktiviteten ikke må give anledning til støj fra fx høj musik. Tilsvarende er det med den seneste vedtagne restaurationsforskrift (Forskrift vedrørende miljøkrav for indretning og drift af restaurationer, vedtaget i Borgerrepræsentationen 13. december 2018) præciseret, at der ikke er tilladt højtalere udenfor ved restaurationer.

4.3 Støj fra besøgende i byens parker og havnearealer med mere

Kommunen har ikke hjemmel til at regulere borgernes private færden i byen. Det er, som nævnt under afsnit 1, en opgave under Justitsministeriets ordensbekendtgørelse som varetages af politiet.

Forvaltningen modtager i sommerhalvåret mange henvendelser fra borgere, der undrer sig over, hvorfor kommunen ikke kan dele bøder ud, eller bede folk forlade et givent areal, når larmen og støjen bliver for meget, eller hvorfor kommunen ikke bare kan hegne fx Islands Brygge ind, og fjerne adgangen om aftenen og natten.

I Kommunalfuldmagten gælder lokaliseringsprincippet om, at kommuner ikke må varetage opgaver, der er tildelt andre administrative niveauer som stat og region. Kommunalfuldmagten sætter derfor rammerne for, i hvilket omfang kommunen kan assistere politiet uden at overtage opgaver, som i henhold til Justitsministeriets ordensbekendtgørelse, skal varetages af politiet.