

Notat

Bilag 2. Københavns Kommunes muligheder for at begrænse brændeovnsfyring

7. juni 2021

Sagsnummer
2021-0077385

Dokumentnummer
2021-0077385-1

Dette notat vurderer Københavns Kommunes adgang til at fastsætte forureningsbegrænsende forskrifter for brændeovne i medfør af brændeovnsbekendtgørelsen (pkt. 1 nedenfor).

Notatet vurderer også kommunens muligheder for at regulere brændefyrede (pizza)ovne i restauranter, pizzeriaer mv. (pkt. 2 nedenfor).

I punkt 3 behandler notatet tre nylige medlemsforslag for Teknik- og Miljøudvalget og Borgerrepræsentationen i relation til brændeovnsfyring.

1. Brændeovnsbekendtgørelsen

Brugen af brændeovne er reguleret i brændeovnsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 541 af 27. april 2020) med tilhørende bilag. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

Bekendtgørelsen indeholder bl.a. grænseværdier for luftforurening som skal overholdes ved salg, overdragelse og tilslutning af brændeovne. I bekendtgørelsen sættes også de overordnede rammer for kommunernes mulighed for lokalt yderligere at regulere luftforureningen fra brændefyring.

Hvor brændeovnsbekendtgørelsen er en regulering af området, som overvejende er underlagt staten, er der i medfør af bekendtgørelsens § 18 givet mulighed for, at kommunen i en forskrift kan fastsætte regler om forureningsbegrænsende foranstaltninger i nærmere klart angivne områder i kommunen, hvor det er miljømæssigt begrundet.

1.1 Hvornår kan kommunen regulere?

Brændeovnsbekendtgørelsens § 18 stiller alene krav om, at en regulering fra kommunens side er "miljømæssigt begrundet".

Stab
Jura
Njalsgade 17, 3
Postboks 457
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Der er således næppe lige så høje miljømæssige krav, som der er til eksempelvis et påbud efter miljøbeskyttelsesloven rettet mod enkelte borgere eller virksomheder. Her kræves normalt, for at et påbud kan ske, at der er tale om en "væsentlig miljøgene".

Man kan formentlig sige, at kravet om en miljømæssig begrundelse betyder, at forskrifterne skal være saglige.

I praksis vil en kommunal regulering af et bestemt forhold på den baggrund kunne bygge på for eksempel klager fra beboere, målinger eller faglig viden (undersøgelser/analyser om forurening fra brændeovne samt om konsekvenserne heraf).

1.2 Hvad kan kommunen regulere?

Brændeovnsbekendtgørelsens § 18 angår "forureningsbegrænsende foranstaltninger".

I Miljøstyrelsens vejledning på brændefyringsportalen på internettet nævnes som eksempler på en regulering i en kommunal forskrift bl.a. forbud mod nattefyring (forstået sådan, at ejeren ikke må reducere ilttilførslen for at bevare gløder til optænding næste morgen), at der kun må bruges rent og tørt brændsel, at optænding og fyring skal foretages på en bestemt måde og at der ikke må fyres med affaldstræ, husholdningsaffald mv.

Man kan herefter som udgangspunkt sige, at kommunen kan fastsætte forskrifter om alt det, som en bonus pater (en god, fornuftig) brændeovnsbruger ikke ville gøre i forbindelse med brændefyring.

Kommunen er dog også underlagt nogle begrænsninger i sin adgang til at fastsætte forskrifter, jf. nærmere i det følgende.

Kommunen er *for det første* underlagt et legalitetsprincip, som betyder, at kommunen skal have hjemmel til alle sine dispositioner og som følge heraf skal respektere de øvrige regler i brændeovnsbekendtgørelsen. Det indebærer for eksempel, at kommunen ikke i en forskrift kan forbyde typer af brændeovne, som opfylder de fastsatte krav om grænseværdier for luftforurening i brændeovnsbekendtgørelsen.

Det må i den forbindelse også konstateres, at en kommunal regulering af brændeovnsfyring i medfør af anden lovgivning eller kommunalfuldmagten efter omstændighederne vil kunne betragtes som en omgåelse af reglerne i brændeovnsbekendtgørelsen.

Det er dog ikke på forhånd udelukket, at kommunen kan regulere via andre regler, jf. f.eks. Planklagenævnets afgørelse af 25. maj 2020 i sagen 19/04505.

I sagen havde en kommune vedtaget en lokalplan med forbud mod opførelse af ny bebyggelse med skorstene. For nævnet var det bl.a. gjort gældende, at kommunen ikke havde hjemmel hertil, fordi brændeovne allerede var reguleret fra statslig side. Nævnet accepterede ikke dette synspunkt og mente, at kommunen havde haft hjemmel i planloven, da det fremgik af loven, at der bl.a. kunne fastsættes bestemmelser om en bebyggelses udformning, og at der kunne varetages hensyn til at forebygge luftforurening.

Der må således antages, at der er en juridisk ramme og et handlerum for Københavns Kommune til i konkrete (tillægs)lokalplaner at indføre forbud mod etablering af skorsten ved ny bebyggelse samt ved ombygning af eksisterende bebyggelse.

Kommunen er *for det andet* underlagt et proportionalitetsprincip. Det betyder, at forskrifterne ikke må gå længere, end formålet konkret tilsiger. Formålet med forskriften skal være at fastlægge regler for at få nedbragt gener og forurening fra brændeovne, og forskriften skal afgrænses til dette.

For det tredje må kommunens forskrifter ikke få karakter af hele/delvis generelle forbud mod brændeovnsfyring, jf. også Miljøstyrelsens vejledning på brændefyringsportalen.

Det kan i den forbindelse nævnes, at det fremgår af et notat fra Frederiksberg Kommune om denne kommunes forskrifter, at brændeovnsbekendtgørelsens § 18 ikke gav mulighed for at udstede et forbud mod brændeovnsfyring i fjernvarmeområder (for ejendomme med fjernvarme).

Med den udbredelse fjernvarme har, også i Københavns Kommune, ville et sådant forbud have karakter af et generelt forbud. I samme spor er formentlig et eventuelt krav om, at der kun må fyres et begrænset antal dage/timer om ugen.

1.3. Hvor kan kommunen regulere?

Teknik- og miljøforvaltningen vil kunne fastsætte forskrifter efter brændeovnsbekendtgørelsen, der gælder for hele kommunen.

Brændeovnsbekendtgørelsen taler desuden om forskrifter i "nærmere klart angivne områder i kommunen".

Det kan på den baggrund ikke afvises, at kommunen i geografisk klart afgrænsede områder – hvis det er miljømæssigt begrundet – vil kunne fastsætte strengere forskrifter, end hvad der gælder generelt i kommunen.

Et krav i en sådan situation er dog, at den luftforurening som søges begrænset med forskrifterne, især stammer fra netop brændeovne i det omhandlede område, jf. kravet om en miljømæssig begrundelse og proportionalitet.

1.4. Kommunens kontrol med forskrifternes overholdelse

Det fremgår af brændeovnsbekendtgørelsen, at kommunen kan fastsætte bødestraf for overtrædelse af regler i forskrifter, der udstedes i medfør af bekendtgørelsens § 18.

Miljøstyrelsen anbefaler på brændefyringsportalen, at det klart fremgår, hvilke af forskriftens bestemmelser, der kan medføre bødestraf ved overtrædelse. Ellers vil en bødestraf i praksis ikke kunne idømmes. Strafbelagte bestemmelser skal desuden have en sådan klarhed, at der ikke kan skabes berettiget tvivl om, hvad der udgør en overtrædelse.

Det er i den sammenhæng væsentligt at nævne, at der ikke i brændeovnsbekendtgørelsen eller i Miljøstyrelsens vejledning på brændefyringsportalen er anført noget om, hvordan kommunen i praksis kan føre kontrol med, at reglerne i en kommunal forskrift overholdes, eller om hvordan kommunen dokumenterer overtrædelse af bødebelagte bestemmelser.

1.4. Sammenfattende om kommunens muligheder efter brændeovnsbekendtgørelsen

Den juridiske gennemgang af brændeovnsbekendtgørelsen viser, at kommuner har et begrænset råderum i forhold til at regulere luftforurening fra brændeovne gennem en forskrift.

Kommuner er ifølge brændeovnsbekendtgørelsen underlagt en række begrænsninger, herunder blandt andet et legalitetsprincip og et proportionalitetsprincip, som betyder, at en kommune dels skal have hjemmel til alle sine dispositioner og dels ikke må gå længere, end formålet med dispositionen tilsiger. Det betyder blandt andet, at en kommune ikke kan forbyde typer af brændeovne, der lever op til de fastsatte krav om grænseværdier, eller med udgangspunkt i bekendtgørelsens § 18 indføre et helt eller delvist forbud mod brug af brændeovne i byen.

Kommunen har dog fortsat i forhold til konkrete sager, f.eks. klager fra naboer over røggener, mulighed for at udstede påbud efter miljøbeskyttelsesloven til konkrete brændeovns ejere, hvis der foreligger en "væsentlig forurening". Denne mulighed fremgår også udtrykkeligt af brændeovnsbekendtgørelsen.

Generel kommunal regulering af brændeovne i medfør af andre regler kan efter omstændighederne blive betragtet som omgåelse af brændeovnsbekendtgørelsen, men en sådan regulering er ikke på forhånd udelukket. Spørgsmålet må bero på en konkret vurdering af det pågældende tiltag sammenholdt med det pågældende hjemmelsgrundlag.

2. Kommunens regulering af brændefyrede (pizza)ovne i restauranter mv.

Brændefyrede (pizza)ovne i restauranter, pizzeriaer mv. omfattes af miljøbeskyttelsesloven.

I den forbindelse er det i § 20 i bekendtgørelse nr. 844 af 23. juni 2017 om miljøregulering af visse aktiviteter bestemt, at kommunen for at forebygge forurening, kan udstede forskrifter om indretning og drift af virksomheder.

I medfør af denne bestemmelse har Københavns Kommune udarbejdet en restaurationsforskrift. En regulering af brændefyrede (pizza)ovne i forskriften vil kunne komme på tale.

Indholdet af en sådan regulering, herunder et eventuelt forbud mod sådanne ovne, afhænger af, hvad der er proportionelt henset til problemets omfang og de tekniske muligheder for at begrænse luftforurening, herunder f.eks. gennem røgvaskere i (pizza)ovnens afkast. Dette er ikke undersøgt nærmere i forbindelse med dette notat.

3. Medlemsforslag i relation til brændeovnsfyring

Den 29. oktober 2020 besluttede Borgerrepræsentationen på et møde at henvise et medlemsforslag om brændeovnsfyring til Teknik- og Miljøudvalget. I henhold til forslaget skulle bl.a. udarbejdes et oplæg til politisk behandling, der i videst muligt omfang begrænsede brændeovnsfyring i kommunen. Oplægget skulle indeholde en juridisk analyse af, hvor restriktiv kommunen har mulighed for at være på området og adressere muligheden for at forbyde brugen af brændeovne i nærheden af daginstitutioner samt tætbefolkede områder samt muligheden for at forbyde fyring om natten. I henhold til

forslaget skulle der også udarbejdes et udkast til en brændeovnsforskrift gældende for kommunen.

Den 4. februar 2021 besluttede Borgerrepræsentationen på et møde at henvise et medlemsforslag om luftforurening til Teknik- og Miljøudvalget. I henhold til medlemsforslaget skulle overborgmesteren rette en henvendelse til regeringen om, at kommunen i en forsøgsperiode skulle sættes fri af statslige barrierer på luftområdet, så der kunne iværksættes nye tiltag, der kunne medvirke til at mindske sundhedsskadelig luftforurening og de sundhedsmæssige konsekvenser heraf. I motiveringen af forslaget blev der bl.a. peget på statslige barrierer i forhold til at kunne begrænse brændeovnsfyring.

Den 1. marts 2021 pålagde teknik- og miljøudvalget i henhold til et medlemsforslag teknik- og miljøforvaltningen at undersøge, om det er muligt at pålægge boligejere at tilslutte sig enten fjernvarme eller elvarme, hvis deres ejendom udelukkende eller primært har brændeovn som opvarmningskilde.

3.1. Juridiske bemærkninger til medlemsforslag om brændeovnsfyring

I forhold til medlemsforslaget behandlet af Borgerrepræsentationen den 29. oktober 2020 bemærkes, at dette notat indeholder den forudsatte juridiske analyse af, hvor restriktiv kommunen har mulighed for at være i en brændeovnsforskrift.

Om muligheden for at forbyde brugen af brændeovne i nærheden af daginstitutioner og tætbefolkede områder henvises til afsnit 1.3. ovenfor. Med hensyn til at kunne forbyde fyring om natten henvises til afsnit 1.2., hvor det anføres, at der i en forskrift kan fastsættes forbud mod nattefyring, forstået sådan, at ejeren ikke må reducere ilttilførslen for at bevare gløder til optænding næste morgen.

I forhold til medlemsforslaget vedtaget af teknik- og miljøudvalget den 1. marts 2021 bemærkes, at der er indført tilslutningspligt til fjernvarme i kommunen i henhold til de tidligere gældende regler herom (de nu ophævede regler i varmforsyningslovens §§ 11-13), men i disse regler lå og ligger fortsat ikke en mulighed for også at pålægge de enkelte boligejere at aftage fjernvarme og ophøre med brændeovnsfyring. I tilslutningspligten ligger alene en pligt til at betale en fast årlig effektbetaling (de faste omkostninger). Kommunen kan ikke pålægge boligejere at tilslutte sig elvarme.

Med hensyn til medlemsforslaget behandlet af Borgerrepræsentationen den 4. februar 2021 bemærkes,

regeringens udspil "Tættere på - Grønne byer og en hovedstad i udvikling" fra maj 2021 omfatter et forslag om, at kommuner skal have mulighed for at forbyde ældre brændeovne produceret før 2008 i områder med fjernvarme og naturgas. Regeringens udspil vil kun omfatte en mindre del af brændeovnene. Det anbefales, at Københavns Kommune går i dialog med Miljøministeriet om udformningen af det kommende regelgrundlag jf. regeringens udspil, hvorunder intentionerne bag medlemsforslagene søges løftet.

Et forslag om ændring af varmemforsyningsloven med henblik på at indføre aftagepligt til fjernvarme for brændeovnsejere vurderes ikke at være realistisk. Det skyldes, at Folketinget har ophævet hele tilslutningspligtregimet i varmemforsyningsloven, dog således at en tidligere besluttet tilslutningspligt fortsat er gældende.