

Miljøprojekt nr. 129

1990

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald – del 1

Regelgrundlag og styringsmidler

Ellen Margrethe Basse

Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Indhold

	Forord	7
1	Indledning	9
1.1	Tekniske anvisninger	9
1.2	Fællesskabets regulering	10
2	Det eksisterende regelgrundlag	15
2.1	Nybyggeri og anlægsarbejde	16
2.1.1	<i>Programmet for fremme af renere teknologi og forslaget om ændring af miljøbeskyttelsesloven</i>	17
2.1.2	<i>Reguleringen af materialefremsstillingen m.v. ved lov om kemiske stoffer og produkter</i>	18
2.1.3	<i>Reguleringen af materialeanvendelsen ved råstofloven</i>	21
2.1.4	<i>Reguleringen af materialevalget ved arbejdsmiljøloven</i>	22
2.1.5	<i>Brandlovens materialekrav</i>	25
2.1.6	<i>Reguleringen af materialevalg ved bygge-loven</i>	25
2.1.7	<i>Reguleringen af materialevalget i statens byg-gevirk-somhed</i>	27
2.1.8	<i>Reguleringen af materialevalget i vej- og an-lægsarbejder</i>	29
2.1.9	<i>Reguleringen af materialevalget ved kommune-planloven</i>	30
2.2	Nedrivning og renovering m.v.	31
2.2.1	<i>Reguleringen af materialebehandlingen og på-bud der medfører byggeaffald reguleret ved bygge-loven</i>	32
2.2.2	<i>Kommuneplanlovens regulering af nedriv-ningsarbejder o.lign.</i>	33
2.2.3	<i>Byfornyelseslovens og brandsikringslovens regler af betydning for fremtidige affaldsmæng-der</i>	35
2.2.4	<i>Bygningsregulering alene begrundet i byg-ningsmæssigt helhedsindtryk</i>	35
2.2.5	<i>Reguleringen af fredede bygningers nedriv-ning</i>	37
2.2.6	<i>Reguleringen af nedrivningsarbejder ved pri-vate aftaler, almindelige betingelser, naboret m.v.</i>	38
2.2.7	<i>Arbejdsmiljølovens regulering af nedrivnings-arbejde</i>	41
2.3	Genanvendelse og affaldsbortskaffelse	42
2.3.1	<i>Reguleringen ved lands- og regionplanloven samt kommuneplanloven</i>	42
2.3.2	<i>Reguleringen ved naturfredningsloven</i>	47

2.3.3	Reguleringen ved by- og landzoneloven og landbrugsloven	47	
2.3.4	Reguleringen ved varmforsyningsloven	48	
2.3.5	Reguleringen ved miljøbeskyttelsesloven	49	
2.3.6	Reguleringen ved lov om olie- og kemikalieaf-fald	60	
2.3.7	Reguleringen ved vandforsyningsloven	61	
2.3.8	Reguleringen ved vandløbsloven	62	
2.3.9	Reguleringen ved byggeloven	62	
2.3.10	Reguleringen ved genanvendelsesloven	62	
2.3.11	Reguleringen ved arbejdsmiljøloven	67	
2.3.12	Reguleringen ved lov om kemiske stoffer og produkter	68	
2.3.13	Kommunalfuldmagts betydning for genanvendelse og affaldsbortskaffelse	68	
2.3.14	Frikommuneforsøg	70	
3	Styring		71
3.1	Styringsbarrierer		71
3.2	Styringsmidlernes adressat		73
3.2.1	Erhvervsstrukturen inden for råstofbranchen	74	
3.2.2	Byggesektorens og byggematerialeindustriens struktur	74	
3.2.3	Vejsektorens forbrugssammensætning	75	
3.2.4	Genanvendelsessektorens struktur	75	
3.2.5	Organiseringen af vognmandskørsel	76	
3.2.6	De kommunale affaldsordninger	76	
3.3	Styringsmidler		83
3.3.1	Normregulering	83	
3.3.2	Strategiske planer, fysiske planer og sektorplaner	88	
3.3.3	Tilsyn og egenkontrol	89	
	1. Forudgående kontrol med materialevalget og affaldsadfærden	90	
	2. Efterfølgende kontrol med materialevalget og affaldsadfærden	92	
	3. Rekurs	98	
	4. Kontrol som informationsgrundlag	101	
	5. Intern kontrol med myndighedsudøvelse og -servicevirksomhed	102	
	6. Virkemidlernes dynamiske sider	103	
3.3.4	Aftaler	104	
	1. Aftaler som standardgrundlag	104	
	2. Aftaler som erstatning for hjemmel	104	
	3. Aftaler som alternativ til tvang	105	
	4. Handel med genbrugsmaterialer	105	
3.3.5	Ansvarsforhold	108	
	1. Det erstatningsretlige ansvar m.v.	109	
	2. Den strafferetlige praksis	118	
3.3.6	Økonomisk styring	123	
	1. Afgifter	124	
	2. Individuelt omsættelige kvoter	130	
	3. Miljøstøtteordninger	132	
	4. Miljøstyring gennem skattefradrag o.lign.	133	

5.	Budgetstyring m.v.	134
6.	Lånevilkår ved bygge- og anlægsprojekter	136
3.3.7	Fysiske påvirkningsmuligheder	138
1.	Lokalisering af anlæg og muligheden af at anvende semimobile anlæg	138
2.	Afhentningsordninger	141
3.	Fysiske hindringer	141
4.	Offentlig anvendelse	141
3.3.8	Pædagogiske påvirkningsmidler	142
1.	Mærkningsregler	143
2.	Uddannelseskra	143
3.	Vejledningspligt for myndigheder	144
4.	Information	144
5.	Offentlighed som styringsmiddel	146
6.	Scenarier	148
3.3.9	Valg af styringsmiddel	149
1.	Kombinationsmuligheder	149
2.	Den organisatoriske opbygning	149
3.3.10	Omkostningsparametre	154
1.	Planlægningen af et nyt styringsmiddel	155
2.	Administrationsomkostninger	155
3.	Håndhævelsesomkostninger	155
4	Resumé	157
5	Stikordsregister	159
6	Regel- og afgørelsesoversigt	163
6.1	Regeloversigt	163
6.2	Almindelige betingelser	167
6.3	EF-forskrifter og afgørelser	167
6.4	Domme	167
6.5	Administrative afgørelser og skrivelser	168
6.6	Planer	168
6.6.1	Handlingsplaner	168
6.6.2	Amtskommunale planer	168
6.7	Besvarede spørgsmål	169
7	Referencer	171
7.1	Litteratur	171
7.2	Betænkninger og orienteringer	171
7.3	Forkortelser	171
8	Ordforklaring	173

Forord

Denne bog er den første af to, der udsendes om "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald. Styringsmidler, koordinering og regelforenklingsforlag". Projektet er igangsat i foråret 1989 efter opnåelse af en bevilling hertil fra Genanvendelsesrådet.

Under projektarbejdet har der været nedsat en projektgruppe, som ud over forfatteren, har bestået af: Lars Søborg og Lisbeth Mørk fra Miljøstyrelsen, Jørgen Ringgaard fra Miljøsamarbejdet i Århus, Dorte Hamann og Jesper Friis Nielsen fra Århus Kommune, Jens Bjørn Jacobsen fra COWIconsult og Lars Bådstorp fra Nellemann A/S.

Renskrivning af manuskriptet til bog 1 er afsluttet 1. september 1989, hvorfor regler eller lovforslag fremkommet efter denne dato ikke er medtaget.

Projektets anden bog udarbejdes i begyndelsen af 1990. Kommentarer til og kritik af første bog såvel som koordinerings- og regelforenklingsforslag til anden bog modtages meget gerne, idet sådanne kan være vigtige bidrag til udarbejdelse af forslag til en mere hensigtsmæssig fremtidig regulering af bygge- og anlægsaffald.

Århus, den 1. september 1989

Ellen Margrethe Basse

1 Indledning

*Miljøstyrelsens Handlingsplan
for bygge- og anlægsaffald
1989-91*

*Lidt om udredningens
opbygning*

Læs eventuelt resumeet først

*Handlingsplanen berører
mange lovområder*

Denne udredning er et led i realiseringen af Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91, der blev udsendt i marts 1989. Udredningen vil derfor være båret af den målsætning, som opstilles i handlingsplanen:

Målsætningen er først og fremmest at reducere omfanget af deponeringer på lossepladser gennem genanvendelse. Dernæst er det en vigtig målsætning at skabe mulighed for fraseparering af miljø- og sundhedsfarlige stoffer gennem selektiv nedrivning og kildesortering, således at en forsvarlig slutdeponering kan gennemføres. I relation til problemaffald arbejdes der henimod at sikre såvel miljø som arbejdsmiljø ved en særlig omhyggelig nedrivning og affaldsbehandling. Som middel til overordnet styring og kontrol af affaldsproduktion og affaldsdisponering er det endelig en målsætning at udarbejde informationsmateriale, indeholdende en sammenfatning af gældende lovgrundlag, bekendtgørelser, cirkulærer m.v.

Udredningen er bygget op på den måde, at der først (under 2) foretages en gennemgang af den lovgivning, der er relevant ved behandling af bygge- og anlægsarbejder. Denne brede "vifte" af regler afdækker, hvor kompliceret reguleringen er i dag, samtidig med, at den muliggør fremsættelse af forslag om en bedre samordning og en højere prioritering af de hensyn, der er ønsket varetaget ved Miljøministeriets Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald.

I det efterfølgende hovedafsnit (3) behandles de styringsmidler, -barrierer og andre styringsdeterminerende faktorer for herved at muliggøre en efterfølgende vurdering af, hvilke midler der kan anvendes, og hvad der bør være determinerende for sådanne valg. I dette afsnit fremsættes der enkelte retspolitiske forslag, men hovedideen er at skabe et bedre grundlag for andres vurdering af, hvordan området fremover bør styres.

I udredningen er der en række handlingsanvisninger, der er indføjede i den sammenhæng, hvori de er relevante. Anvisningerne er fremhævet med fed margintekst.

De mange lovområder og styringsmidler kan virke ganske uoverskuelige. Derfor er de forsøgt resumeret (under 4), men et egentlig sammenfattende retspolitisk forslag om den fremtidige regulering af området - herunder forslag om regelforenklning - udarbejdes først i en selvstændig rapport i 1990.

Da resumeet sammenfatter mange af de forslag, som fremføres i afsnit 2 og 3 i forskellige sammenhænge, vil en læsning af dette inden læsning af de to bredere og mere beskrivende afsnit, kunne sikre en vis indføring i den tankegang, der præger udredningen.

I det omfang fremstillingen efterlader læseren med en fornemmelse af manglende sammenhæng, kan det anbefales at anvende det meget detaljerede stikordsregister, der er medtaget (under 5). Fremstillingen suppleres af en oversigt over relevante regler, domme og afgørelser (under 6), ligesom der er medtaget litteraturliste (under 7) og ordforklaring (under 8).

Det er naturligt i denne udredning at foretage en ret bred afgrænsning af reguleringen, idet genanvendelses- og frasorteringsaspektet kan opstå - og bør opstå - i alle etaper af et bygge- og anlægsprojekt. En regulering med den i Handlingsplanen opstillede målsætning må derfor søges inden for den lovgivning, der kan have relevans, når man skal vurdere, dels hvordan man kan reducere affaldsmængden fra tidligere tiders bygge- og anlægsarbejder, og dels hvordan man kan forebygge miljøproblemer som følge af et fremtidigt ureflekteret materialevalg.

1.1 Tekniske anvisninger

Ved en stillingtagen til styringen af affaldsproblemet forudsættes der inddraget anvisninger fra eksperter i teknologi, bl.a. i relation til afdækningen af, hvilke praktiske og teoretiske muligheder der er for at fjerne/omdanne affald, samt

hvilke tekniske krav, der må stilles til råmaterialer, der skal genanvendes. Som eksempel på det førstnævnte kan nævnes "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt" udarbejdet af COWIconsult 1988. Som eksempel på det sidstnævnte kan nævnes "Basisbetonbeskrivelsen for bygningskonstruktioner" udarbejdet af ATV-udvalget vedrørende betonværkers holdbarhed, hvor der er fastsat normer for dosering af delmaterialer som ex. flyveaske og tilslagsmateriale.

Af interesse er anvisninger, der kan bruges ved stillingtagen til eksempelvis spørgsmål som: Hvilke typer affald kan man foreskrive genanvendt? Hvilke forholdsregler må foreskrives som forudsætning for en genanvendelse? Hvordan skal man formulere styringsmidler, der sikrer den mest miljøvenlige bortskaffelse af resten?

Sådanne tilgængelige anvisninger må forudsættes inddraget i den endelige stillingtagen til relevante styringsmidlers udformning og egnethed/effektivitet.

1.2 Fællesskabets regulering

I et vist omfang vil den nationale regulering skulle tilpasses til den regulering, der foretages i EF. Der skal derfor indledningsvis redegøres for EF's principper og regler for affaldshåndtering.

Som et foreløbigt grundlag for EF-institutionernes udarbejdelse af retsakter, har man i EF-regi vedtaget miljøhandlingsprogrammer. Og allerede De Europæiske Fællesskabers handlingsprogram på miljøområdet fra 1973 (EFT 73 C 112/1) understreger nødvendigheden af fællesskabsaktioner inden for affaldsområdet, herunder ved at proklamere følgende målsætning:

- udarbejdelse af effektive og sammenhængende regler for bortskaffelse af affald, der ikke hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene,
- etablering af tilladelsesordning for virksomheder, der varetager behandling, oplagring eller deponering af affald for andres regning,
- etablering af et tilsyn med virksomheder, som selv sørger for bortskaffelse af eget affald, og med virksomheder, der indsamler andres affald,
- udarbejdelse af en plan for de vigtigste faktorer, der skal tages i betragtning i forbindelse med bortskaffelse af affald,
- en omkostningsfordeling ved bortskaffelsen, således at omkostninger, som ikke dækkes ved værdien af udnyttelsen af affaldet, bæres i overensstemmelse med "forureneren-betaler-princippet".

Denne handlingsplan er fulgt op af en resolution fra Rådet for De europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 17. maj 1977 (EFT 77 C 139/1) og resolution vedtaget af Rådet for De europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 7. februar 1983 (EFT 83 C 46/1).

Rådet har som egentlige regler udsendt et generelt direktiv om affald (75/442/EØF). Direktivet er udstedt med hjemmel i de gamle regler i Romtraktaten, det vil især sige artikel 100 og 235. Efter direktivet skal alle regler om bortskaffelse af affald som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald. Samtidig fremhæves det, at målsætningen er at fremme genindvinding af affald og anvendelse af genindvundne materialer for herved at bevare de naturlige ressourcer.

Ved dette direktivs artikel 3, 2. stk. pålægges medlemslandene at underrette kommissionen i rette tid om alle udkast til regler vedrørende foranstaltninger til fremme af forebyggelse, recirkulering og forarbejdning af affald, udvinding af råvarer og eventuel energi heraf samt fremme af alle andre metoder, der muliggør genanvendelse af affald. Kommissionen er især interesseret i udkast til regler vedrørende

*Miljøhandlingsprogrammerne
inddrager affaldsproblemerne*

*EF-direktiv om forebyggelse,
recirkulering og forarbejdning*

- anvendelse af produkter, der kan give anledning til tekniske vanskeligheder med bortskaffelsen eller medføre meget store bortskaffelsesomkostninger,
- fremme af
 - en nedsættelse af mængden af visse former for affald,
 - behandling af affald med henblik på recirkulation og genanvendelse,
 - genindvinding af råvarer og/eller fremstilling af energi på grundlag af visse former for affald,
 - anvendelse af visse naturlige ressourcer, herunder energiresourcer, hvor disse kan erstattes af genindvundne materialer.

Affaldsplaner kendes også i EF-direktiver

Direktivets artikel 6 pålægger de nationale myndigheder hurtigst muligt at udarbejde en eller flere planer, som navnlig skal omfatte:

- arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes,
- de almindelige tekniske forskrifter,
- områder, der er egnede for bortskaffelsen,
- alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald.

Denne eller disse planer skal for eksempel omfatte:

- de fysiske eller juridiske personer, der har beføjelse til at foretage bortskaffelse af affald (d.v.s. autorisationsordninger eller kompetenceregler),
- vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen,
- hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på rationalisering af indsamling, sortering og behandling af affald.

Bortskaffelsesforanstaltninger skal reguleres

Artikel 7 pålægger medlemsstaterne at træffe bestemmelser, der er nødvendige for at

- enhver indehaver af affald enten overlader det til en privat eller offentlig indsamler eller til en bortskaffelsesvirksomhed
- eller selv sørger for dets bortskaffelse under iagttagelse af de i henhold til artikel 4 trufne foranstaltninger.

De i artikel 4 foreskrevne foranstaltninger skal sikre, at affaldet bortskaffes uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, navnlig: uden risiko for hverken vand, luft eller jord, eller fauna, uden at give gener ved støj eller lugt og uden at områder eller landskaber påføres skade.

Affaldsanlæg skal godkendes

For at sikre en overholdelse af artikel 4 foreskriver artikel 8 en pligt for ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som for andres regning varetager behandling, oplagring eller deponering af affald, til at søge en tilladelse hos de nationale myndigheder. Denne tilladelse skal navnlig omhandle

- arten og mængden af det affald, der skal behandles,
- de almindelige tekniske forskrifter,
- de forholdsregler, der skal træffes,
- de oplysninger, der på begæring af den kompetente myndighed skal fremlægges om affaldets bestemmelsessted og behandling samt om dets art og mængde.

Forureneren-betaler-princippet skal lægges til grund i affaldsbortskaffelsen

Som en særlig central bestemmelse i direktivet skal nævnes artikel 11, der i henhold til princippet om, at forureneren betaler, foreskriver, at omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet med fradrag af værdien ved dets eventuelle udnyttelse afholdes:

- af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en virksomhed som omhandlet i artikel 8, og/eller
- af de indehavere eller producenter af det produkt, hvorfra affaldet hidrører.

*"Fællesskabets Politik"
indebærer også kompetencer
på miljøområdet*

*Hvorfor EF forudsætter
forurenere-betaler-principets
anvendelse*

*EF-støtte til forsknings- og
udviklingsprojekter*

*Den økologiske balance sættes
i focus*

Ved dette affaldsdirektiv er der således for ca. 14 år siden fastlagt nogle målsætninger og anvist styringsmidler, som gerne skulle præge den nationale affaldsregulering.

Kommissionen har endvidere ved en afgørelse af 21. april 1976 nedsat et udvalg for forvaltning af affaldsstoffer (76/431/EØF).

Ved Rom-traktatændringen (se lov nr. 352 af 4. juni 1986) blev der i Tredje Del om "Fællesskabets Politik" indføjet et nyt afsnit VII, der sikrer en *udtrykkelig hjemmel* for EF-institutionernes fælles miljøpolitik, herunder for en fælles affaldspolitik. Indholdet af disse nye artikler forandrer imidlertid ikke afgørende den politik, der efter ovennævnte handlingsplaner har været den angivne siden 1973.

Ved formålsbestemmelsen i Romtraktatens art. 130R, stk. 4 sikres det, at Fællesskabet kommer ind i billedet, når det drejer sig om miljøpolitiske foranstaltninger, som i sin natur bedre kan løses gennem dette samarbejde.

Efter art. 130S, stk. 1 træffer Rådet beslutninger med enstemmighed, medens rådet efter art. 130S, stk. 2 med enstemmighed kan fastlægge, hvilke afgørelser, der skal træffes med kvalificeret flertal. En delvis overgang til afstemning ved kvalificeret flertal på miljøområdet kan således kun ske med udtrykkelig dansk tilslutning. En sådan dansk tilslutning kan nok forventes i relation til minimumsdirektiver.

Endelig fastslås det ved art. 130T, at strengere beskyttelsesforanstaltninger kan vedtages nationalt, hvis ikke det er i strid med traktatens øvrige bestemmelser, d.v.s. at der ikke er tale om en vilkårlig forskelsbehandling eller et skalkeskjul for protektionisme, idet der efter art. 30 er et forbud imod handelshindringer. Forskellige former for produkter, som kan hindre varebevægelser, eller politikker, der pålægger virksomhederne alt for uensartede byrder, kan medføre hæmninger i den fælles markedsfunktion i strid med art. 30 og art. 101.

Fællesskabernes handlingsprogrammer på miljøområdet bygger på *princippet om, at forurenere skal betale omkostningerne* ved miljøbeskyttelse (se Rådets henstilling af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet og nu Rom-traktatens art. 130R stk. 2). Man finder, at princippet tilskynder forurenende virksomheder til at begrænse den forurening, de forårsager, og til at søge at udvikle mindre forurenende teknologier. Der lægges vægt på, at dette princip i en markedsøkonomi er det bedste middel til at sikre, at markedskræfterne virker til gunst for en optimal udvikling af de økonomiske strukturer, og at det er nødvendigt for at undgå konkurrenceforvridninger. Princippet antages at kunne gennemføres ved, at der pålægges forurenere pligter i form af normer og/eller afgifter. Det understreges, at princippet indebærer, at de nationale myndigheder som udgangspunkt må afholde sig fra at yde finansiell støtte til de investeringer, der må gennemføres for at begrænse forureningen.

Med henblik på at sikre fællesskabets målsætning i miljøpolitikken realiseret, ydes der EF-støtte til forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøområdet, jfr. herom bl.a. Rådets forordning 1872/84/EØF om fællesskabsaktioner på miljøområdet. Denne subvention, der er et ret vigtigt styringsmiddel i miljøpolitikken, støttes på et andet vigtigt princip i EF's miljøpolitik, nemlig at miljøindsatsen skal hvile på et videnskabeligt grundlag.

Som et tredje princip i EF-miljøpolitikken kan nævnes, at aktiviteter i et land ikke må skade et andet. Her er det altså ikke hensynet til handelsbalancen, men derimod til den økologiske balance, der sættes i focus. Denne politik får betydning ved udformning af direktiver om langtransporteret forurening, herunder transport af affald over landegrænserne.

Som et fjerde princip kan nævnes, at EF ønsker at forhindre forurening frem for at bekæmpe denne, samt at miljøskader fortrinsvis udbedres ved kilden (jfr. nu art. 130R, stk. 2). Det sikres bedst inden for affaldsområdet ved en miljøkonsekvensvurdering allerede i bygge- og anlægsvirksomhedens materialevalg, ved kildesortering og ved miljøkonsekvensvurdering inden etablering af affaldsanlæg.

En vurdering af de nationale styringsmidler forudsætter en hensyntagen til EF's miljøpolitik

EF's miljøpolitik, og herunder affaldspolitikken, kan således ikke lades ude af betragtning. Det giver næppe anledning til de store problemer i denne sammenhæng, idet den målsætning, som opstilles i Miljøstyrelsens Handlingsplan for byggeaffaldsområdet, er i klar harmoni med de her gengivne EF-principper. Det kan dog ikke helt udelukkes, at der kan opstå problemer ved gennemførelse af en meget håndfast national regulering af affaldsbortskaffelsen, dels på grund af EF's modvilje mod støtteordninger, der reducerer "forureneren-betaler-princippet", dels på grund af EF's modvilje mod miljøregler, der kan opfattes som tekniske handelshindringer, og endelig på grund af den forventede harmonisering af afgiftssystemet inden for 'det indre marked'.

Kommissionen har den 19. april 1989 udtalt, at affald er omfattet af traktatens bestemmelser vedrørende frie varebevægelser, men at de problemer, som affald giver anledning til i forbindelse med miljøbeskyttelse, kan berettige særforanstaltninger med henblik på en sådan beskyttelse, forudsat at foranstaltningerne for det første ikke indebærer forskelsbehandling og for det andet står i et rimeligt forhold til det efterstræbte mål, jfr. EFT C 202/22.

Derfor må der i forbindelse med vurderingen af styringsmidlerne og den fremtidige regulering tages højde for den EF-retlige regulering.

2 Det eksisterende regelgrundlag

*Der er tale om et komplekst
reguleringssystem*

Ved den følgende systematiske gennemgang af lovgivningen skal det afdækkes, hvor komplekst et reguleringssystem der reelt er tale om. Et sådant regelsystem er vanskeligt og dyrt at administrere, hvorfor der i en senere rapport skal ses på mulige forenklinger af systemet. Det skal samtidig forsøges afdækket, om der er formålsangivelser eller andre bestemmelser, der sikrer en mere miljø-bevidst administration end den, der rent faktisk er tale om. I forbindelse med afdækning af en tilbageholdende administration er det nærliggende at interessere sig for, om der i lovadministrationen er barrierer, som ikke er tilstrækkeligt afklarede.

*Der er mange modstående
interesser*

Gennemgangen af regelgrundlaget og de heri anvendte styringsmidler vil afdække, at det ikke er den ovennævnte målsætning om reduktion af affaldsmængden bl.a. gennem genanvendelse, der er den primære - eller altid relevante. Af hovedinteresser der varetages skal nævnes:

- reduktion af forureningen af det eksterne miljø
- reduktion af arealanvendelsen til deponering
- råstofhusholdning
- beskyttelse af arbejdsmiljøet
- beskyttelse af nabointeresser
- reduktion af brandrisiko
- fri konkurrence

Det skal nedenfor understreges, hvilke interesser de pågældende regler ønsker fremmet, og hvordan affaldsproblematikken eventuelt kan inddrages. Ofte kan hensynene varetages uden en indbyrdes konflikt, men varetagelsen af de her opregnede, ved de relevante love prioriterede interesser, kan også umiddelbart være en barriere for fremme af den i Handlingsplanen opstillede målsætning om affaldsreduktion. Med den senere rapport er det hensigten at få vurderet mulighederne for at anvende styringsmidler, der reducerer sådanne barrierer uden samtidig at reducere beskyttelsen af de ved de pågældende love prioriterede interesser.

Der er behov for nytænkning

Indledningsvis kan det fremhæves, at det er særdeles vanskeligt at regulere den samfundsøkonomiske interesse i den fremtidige miljø- og ressourcetilstand alene gennem den type normer, der sædvanligvis anvendes. Miljøministeren tilkendegav da også den 13. april 1989 i forbindelse med en forespørgsel om regeringens "Handlingsplan for miljø og udvikling", at styringen af affaldsområdet fremover vil være præget af en kombination af obligatoriske ordninger og frivillige aftaler, information og motivation (FT 1989 sp. 8650).

En præsentation af virkemidler

Det vil blive beskrevet, hvordan lovgivningen "tackler" dette problem. I denne gennemgang nævnes forskellige former for virkemidler, som senere skal vurderes. Det er:

- Lovregler, bekendtgørelsesregler og lokale regulativer, der direkte fastlægger nogle mere eller mindre præcise materielle normer for, hvordan byggeri samt bygge- og anlægsaffald skal behandles. I relation til et emne, som det her behandlede, hvor det bl.a. skal afdækkes, i hvilket omfang lovgiveren ønsker en overordnet ressourceøkonomisk tankegang lagt til grund inden for de relevante love, er de nye formålsbestemmelser af særlig interesse.
- Vejledende regler, cirkulærer, fysiske planer, sektorplaner og handlingsplaner, der på hver sin måde orienterer om de materielle krav, der kan forventes lagt til grund af miljømyndighederne ved meddelelse af tilladelser, godkendelser, påbud og forbud m.v. Kun hvor der er lovhjemmel hertil, eller hvor der foreligger et over- og underordningsforhold, er myndighederne bundne ved den materielle regulering i cirkulærer. Lokalplanerne er bindende både

for borgere og myndigheder, og de øvrige planer har en vis faktisk virkning, bl.a. fordi de kommunale myndigheder skal virke for deres realisering.

- Lovregler og bekendtgørelsesregler, der hjemler brug af gebyrer, afgifter, støtteordninger og skattefradrag som miljøfremmende eller administrationsbesparende/kompenserende virkemidler. Sådanne økonomiske virkemidler indgår i et vist omfang i et indbyrdes samspil og i et samspil med normreguleringen. Den styrende effekt er afhængig af mange aspekter, der behandles under 3.3.6. Her skal det blot nævnes, at det er ret vigtigt, hvem provenuet tilfalder.
- Kompetence- og procedureregler, der fastlægger, hvilke myndigheder, der har ret til at give tilladelser, godkendelser, påbud, forbud eller støtte, henholdsvis kompetence til at opkræve afgifter. Det er regler, der har betydning for, hvordan man administrativt præciserer de materielle krav over for den enkelte.
- Prøvelsesregler, der fastlægger de administrative hierarkier, og som dermed er bestemmende for den styring og retsbeskyttelse, der er ret afgørende for indholdet i de materielle rettigheder og krav, der eksisterer for den enkelte.
- Domstolsprøvelse, som i undtagelsestilfælde kan blive afgørende både for håndhævelse af miljøkrav og for den enkeltes retsbeskyttelse bl.a. ved stillingtagen til erstatningskrav.
- Brug af forhandlinger og aftaler som virkemidler.
- Information, vejledning, uddannelse, forskning, fysiske tilbud og hindringer samt andre adækvate påvirkninger.

Der vil i behandlingen af reguleringen blive sondret mellem følgende problemområder:

- 2.1. Nybyggeri og anlægsarbejde.
- 2.2. Nedrivning og renovering m.v.
- 2.3. Genanvendelse og affaldsbortskaffelse.

Denne sontring har nogle praktiske fordele på trods af, at der vil være en indbyrdes sammenhæng. Ved gennemgangen af de enkelte problemområder fremhæves den overordnede interesse, som må præge den analyse, der foretages af de enkelte lovområder.

2.1 Nybyggeri og anlægsarbejde

Når der i det følgende ses på relevant lovgivning, er det primært ud fra en interesse i at få afdækket, om der i dag er regler, som kan anvendes til at sikre, at materialevalget i bygge- og anlægsarbejder foretages ud fra en miljøbevidst tankegang.

Anlægsarbejder omfatter etablering, renovering og ombygning samt sløjfning af veje- og stianlæg, broer, tunneller, jernbaner, havne, kloakledninger, renseanlæg, energiførende ledninger og teleledninger. Byggearbejder omfatter såvel boligbyggeri, erhvervsbyggeri som offentlige byggearbejder.

Ved en vurdering af den fremtidige affaldsmængde fra bygge- og anlægsarbejde er det nærliggende at fremhæve forskellige determinerende faktorer (jf. "Frembragt affald år 2000", bilag IV). Variationerne i affaldsmængderne på kort sigt afhænger naturligvis af byggeaktiviteterne, som dels er behovsbestemte og dels bestemt af politiske beslutninger om offentlige anlægsprojekter som bl.a. Storebæltsbroen. Samtidig er aktiviteterne bestemt af den førte økonomiske politik (ex. støtte til nybyggeri, støtte til byfornyelse og -sanering samt byggeskader, realkreditlovgivning, skatte- og afskrivningsregler, krav til brandsikring, miljøforbedrende foranstaltninger o.lign.) samt eksterne økonomiske faktorer (renteniveau, forventninger til reallønstigninger etc.). Som en langsigtet tendens kan der konstateres en relativt faldende mængde byggeaffald opstået ved nybyggeri (jf. "Frembragt affald år 2000" a.s.). Dette fald er begrundet i

*En vurdering af den fremtidige
affaldsmængde*

- øget industrialisering, hvormed en del af den genererede affaldsmængde flyttes fra byggepladserne til produktionsvirksomhederne. Til gengæld stiger emballageforbruget,
- ændret materialevalg, herunder en højere forarbejdningsgrad af de anvendte materialer, i retning af lettere materialer (mere plast, isoleringsmaterialer, stål/aluminium og beton, mindre tegl og teglsten, eternit, støbejern og zink),
- forbedret materialeudnyttelse opnået gennem forfinede beregnings- og produktionsteknikker.

Den totale mængde byggeaffald er dog stigende på grund af et stigende antal bygge- og nedrivningsaktiviteter.

Sådanne aspekter medtages ikke i denne udredning, hvor der alene fokuseres på bortskaffelses- og genanvendelsesaspekter.

2.1.1 Programmet for fremme af renere teknologi og forslaget om ændring af miljøbeskyttelsesloven

Genanvendelsesrådet kan støtte projekter

Ved renere teknologi forstås primært alle foranstaltninger, som gennem ændringer i selve produktionsprocessen, eller ændringer i valg af råvarer og halvfabrikata, eller gennem ændring i produktionsudformning, eller en kombination af disse, bidrager til, at miljøbelastningen af en given produktion mindskes, (jf. Udviklingsplan for renere teknologi 1986-89, Miljøstyrelsen, september 1986). Miljøministeriet har over 3 år afsat 50 mio. kr. til dette udrednings- og udviklingsprogram, der i øvrigt er blevet forlænget og forøget ved et aktstykke i 1989. Programmet er en parallel til genanvendelsesloven og til ændringen af lov om kemiske stoffer og produkter, som omtales nedenfor. Kompetencen til at bevilge midlerne efter de tre ordninger ligger da også hos det samme råd, nemlig det efter genanvendelseslovens § 10b nedsatte Genanvendelsesråd. Programmet for fremme af renere teknologi kan lige som de to øvrige støtteordninger anvendes til udredning om og udvikling af mere miljøvenlige byggematerialer.

Lovforslag af betydning

Ved Miljøstyrelsens forslag af 14. juli 1989 (j.nr. M1011-0022) til en ny lov om miljøbeskyttelse, der aktuelt er til høring, indføjes flere §§, der skal sikre, at renere teknologi bliver et vigtigt styringsmiddel fremover. Det foreskrives således direkte i dette forslags § 1, stk 2, litra 4, at loven har til formål at fremme anvendelse af renere teknologi. Ved § 3, stk 1 præciseres dette således:

“Ved lovens anvendelse skal der lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den mindst forurenende teknologi, herunder hvad der kan opnås ved anvendelse af mindre forurenende råvarer, anlæg og processer eller ved forureningsbekæmpende foranstaltninger. Ved denne vurdering skal der lægges vægt på hele det kredsløb, som stoffer og materialer gennemløber i samfundet, med henblik på at begrænse spild af ressourcer mest muligt.”

Særlig relevant er forslagets § 5, der understreger både producentens og forbrugers ansvar, idet det fastslås

“stk 1. Den der fremstiller eller importerer varer eller produkter, skal i videst muligt omfang sikre, at varen eller produktet ikke giver anledning til forurening eller spild af ressourcer.

stk. 2. Der kan herunder lægges vægt på, at varen eller produktet har en sådan sammensætning og udformning, at varen eller produktet

1) sikres den længst mulige levetid,

2) i videst muligt omfang lader sig genanvende og

3) ved den endelige bortskaffelse som affald ikke giver anledning til forurening eller anden miljøbelastning.

stk. 3. Den der anvender eller forbruger varer eller produkter skal ved anskaffelsen og ved bortskaffelsen af varen eller produktet medvirke til at fremme genanvendelsen og begrænse problemerne i forbindelse med affaldsbortskaffelsen.”

Lovforslagets kapitel 7 bærer overskriften “Genanvendelse og renere teknologi”, og med dette kapitel tiltænkes Miljøministeren tillagt kompetence til at give særlige regler om bl.a. materialeanvendelse.

2.1.2 Reguleringen af materialefremstillingen m.v. ved lov om kemiske stoffer og produkter

Lovbekendtgørelse nr. 574 af 26. august 1987 om kemiske stoffer og produkter har til formål at forebygge sundheds- og miljøskader, der kan hidrøre fra kemiske stoffer og produkter (jf. §1).

Lovens nye formålsbestemmelse

Lov om kemiske stoffer og produkter blev ændret ved lov nr. 431 af 24. maj 1989, og denne ændring indeholder bl.a. en ny formulering af formålsbestemmelsen, der lyder således:

“§1. Denne lov har til formål at forebygge sundhedsfare og miljøskade i forbindelse med fremstilling, opbevaring og bortskaffelse af kemiske stoffer og produkter.

stk. 2. Ved administration af loven kan der lægges vægt på mulighederne for at fremme renere teknologi og for at begrænse problemer i forbindelse med affaldsbortskaffelse.”

Ved anvendelse af princippet om renere teknologi forstås efter forarbejderne alene krav om erstatning af miljømæssigt betænkelige kemiske stoffer, produkter m.v. med mindre betænkelige produkter m.v. eller med metoder, der slet ikke indebærer anvendelse af kemiske stoffer, produkter m.v. Det fremhæves, at princippet skal ses i sammenhæng med de stadigt voksende problemer med bortskaffelse af affald. Den ændrede formålsbestemmelse lægger således op til en mere miljøbevidst materialeanvendelse bl.a. i byggeriet.

Loven regulerer bl.a. imprægnering

Ved kemiske stoffer forstås grundstoffer og deres forbindelser, således som de forekommer naturligt eller industrielt fremstillet. Ved kemiske stoffer forstås såvel opløsninger som faste, flydende og luftformige blandinger af to eller flere kemiske stoffer (jf. §3). Lovens regler om fremstilling gælder også imprægnering (jf. §4, stk. 2).

Loven skal sikre, at der tilvejebringes fornødne oplysninger om kemiske stoffer og produkter, der sælges her i landet, og at sikre at der kan foretages regulering af salg og anvendelse af de kemiske stoffer og produkter, som er eller på grundlag af foreliggende undersøgelser eller erfaringer formodes at være farlige for sundheden eller skadelige for miljøet (jf. §2, stk. 1). Denne formålsangivelse gør det muligt at benytte loven til en begrænsning af brugen af de gifte, som tilføres råmaterialer forud for anvendelse til byggemateriale.

Den private har nogle oplysningsforpligtelser

Efter lovens §10 skal enhver producent eller importør af et kemisk stof eller produkt skaffe sig de oplysninger om sammensætning, egenskaber og virkninger, som er nødvendige for at vurdere, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at forebygge sundheds- og miljøskader, som kan hidrøre fra stoffet eller produktet. Producenten eller importøren skal sørge for, at forhandlere og brugere i fornødent omfang får kendskab til stoffets eller produktets egenskaber og virkninger og til eventuelle sikkerhedsforanstaltninger (jf. stk. 1). Ved stk. 2 foreskrives en forpligtelse til at følge de anvisninger, der er givet for forsvarlig anvendelse, ligesom stk. 3 forbyder brug af vildledende oplysninger/omstændigheder i forbindelse med salg af produktet.

Miljø- og sundhedskonsekvensvurderinger skal foretages af producenter, der også skal anmelde det nye stof

Ved §11 foreskrives det, at et nyt kemisk stof ikke må sælges eller importeres, før producenten har foranstaltet undersøgelser til at belyse stoffets virkninger på sundheden og miljøet. Efter §12 skal et sådant nyt stof anmeldes, og de oplysninger, som skal følge anmeldelsen, er ifølge §13:

- 1) stoffets navn og kemiske identitet, indhold af urenheder, den årlige mængde af stoffet, der påtænkes solgt eller importeret, den eller de påtænkte anvendelser af stoffet,
- 2) metoder til stoffets påvisning, nødvendige forsigtighedsforanstaltninger, bortskaffelsesmuligheder samt
- 3) foretagne undersøgelser med angivelse af de anvendte undersøgelsesmetoder vedrørende stoffets fysiske og kemiske egenskaber og vedrørende dets mulige skadelige virkning på sundheden og miljøet.

Anmeldelse

Mere detaljerede regler om anmeldelse kan findes i Vejledning nr. 2/1980 fra Miljøstyrelsen om “Kemiske stoffer. Anmeldelse”.

Som konsekvens af EF-domstolens dom af 14. oktober 1987 vedrørende Danmarks gennemførelse af anmeldelsesregler er der ændret i formuleringen af lovens §§11-12, hvorved den danske anmeldelsesordning bringes i overensstemmelse med EF's anmeldelsesordning. Dommen udtaler, at den særlige danske anmeldelsesordning foreskriver en mere vidtgående anmeldelsespligt end direktivet, og at direktivet må opfattes som en udtømmende angivelse af stoffer, der kan kræves anmeldt.

Det er især arbejdsmiljøhensyn der varetages

Lovens kapitel 4 indeholder regler om klassificering, emballering, mærkning og opbevaring af farlige stoffer og produkter m.v., og ved kapitel 6 gives regler om begrænsning af forekomst og anvendelse af kemiske stoffer. Nævnes kan også bekendtgørelse nr. 724 af 18. november 1987 om klassificering, emballering og mærkning af farlige stoffer, der skal anvendes som opløsningsmidler, nr. 725 af 18. november 1987 om klassificering, emballering og mærkning af farlige malervarer og nr. 52 af 13. januar 1988 om materialer med indhold af flygtige stoffer, herunder organiske opløsningsmidler. Reglerne er først og fremmest begrundet i arbejdsmiljøhensyn, men de kan i lyset af lovens formålsbestemmelse også anvendes til at fremme en mere miljøbevidst materialeanvendelse, hvor affaldsproblematikken bliver sat lige så meget i focus som arbejdsmiljøet.

Der er ved §30 hjemlet ministeren en kompetence til at give regler om begrænsning i eller forbud mod salg, import og anvendelse af kemiske stoffer og produkter - ligesom der er tillagt ministeren en kompetence til at fastsætte regler om en vares indhold eller afgivelse af et kemisk stof.

Særlige regler for cadmiumholdige produkter

Import og fremstilling af cadmiumholdige produkter er reguleret ved bekendtgørelse nr. 396 af 26. juli 1983 (ændret ved bekendtgørelse nr. 616 af 15. september 1986) udstedt med hjemmel i kemikalielovens §§30, 43, 45, stk. 1 og 61. Ved bekendtgørelsens §4, stk. 1 foreskrives et generelt forbud imod fremstilling af cadmiumholdige produkter, som dog modificeres ved §'s stk. 2 og ved den som bilag til bekendtgørelsen medtagne liste over cadmiumholdige produkter. Ved cadmiumholdige produkter forstås i denne bekendtgørelse produkter, hvori cadmium indgår som overfladebehandling (cadmiering), farvepigment eller plaststabilisator med mere end 75ppm i produktets homogene enkeltdele (jf. §1, stk. 2).

Særlige regler om formaldehyd

Hjemlen kunne bruges bedre

Ved bekendtgørelse nr. 289 af 22. juni 1983 om begrænsning af formaldehyd i spånplader, krydsfinerplader og lignende plader, som anvendes i møbler, inventar og lignende (ændret ved bekendtgørelse nr. 616 af 15. september 1986), der ligeledes er udstedt i medfør af kemikalielovens §§30, 45, stk. 1 og 61, reguleres ligevægtskoncentrationen af formaldehyd. Som det fremgår af bekendtgørelsens titel, vedrører den ikke direkte byggeaffald. Det er indeklimaproblematikken, man har villet regulere. Man kunne imidlertid godt gennemføre en tilsvarende regulering af byggematerialer med hjemmel i nævnte lovbestemmelser.

Særlige regler om PCB og PCT

Bekendtgørelse nr. 718 af 9. oktober 1986 om begrænsning i anvendelsen af PCB og PCT er ligeledes udstedt med hjemmel bl.a. i lovens §30. Ud over at begrænse brugen af de giftige stoffer foreskrives ved denne bekendtgørelse en særlig forsigtig omgang med affald. Efter §7 skal alt PCB og PCT samt brugte genstande/apparater med et indhold af PCB eller PCT således bortskaffes i overensstemmelse med reglerne om olie- og kemikalieaffald.

Der kan stilles krav til stoffers renhed og koncentration

Ved §31 tillægges der ministeren en kompetence til at fastsætte regler om sammensætningen af et kemisk produkt, og ved §32 gives der hjemmel til at fastsætte regler, hvorefter der til særlige formål eller i bestemte produkter kun må anvendes kemiske stoffer, der er tilladt til sådanne formål eller i sådanne produkter. Der kan stilles krav til de tilladte stoffers renhed og koncentration. Denne hjemmel kan anvendes til at foreskrive brug af mere miljøvenlige byggematerialer.

Særlige regler om træbeskyttelsesmidler

Efter lovens kapitel 7 skal bekæmpelsesmidler godkendes, se således især §33 og lovens liste pkt. A. Bekæmpelsesmidler er efter lovens ikrafttræden 1. oktober 1980 bl.a. også træbeskyttelsesmidler imod algevækst og imod skadedyr. Den nærmere regulering af godkendelsessystem, klassificering, mærkning, salg, opbevaring og anvendelse af sådanne træbeskyttelsesmidler er at finde i bekendtgørelse nr. 791 af 10. december 1987 om kemiske bekæmpelsesmidler.

*Der betales et
sagsbehandlingsgebyr og et
bortskaffelsesgebyr*

EF-regler der indkorporeres

*Nye mærkningsregler som
styringsmiddel*

*Regler om renere teknologi
som nyt styringsmiddel*

*Miljøstøtteordning der
fremmer udvikling*

Der er ved bekendtgørelsens kapitel 11 pålagt afgift for opnåelse af godkendelse af sådanne midler, idet der skal betales 500 kr. pr. kalenderår og 3% af omsætningen (excl. moms) uden fradrag af kontantrabat (jf. §37). Også de, der forhandler giftige bekæmpelsesmidler, skal betale en afgift på 1.000 kr. eller 500 kr. afhængigt af, hvor giftigt midlet er (jf. §39, stk. 1). Også sådanne bekæmpelsesmidler skal som affald afleveres til de særlige kommunale modtagestationer mod betaling af afgift (herom nedenfor).

Til gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1734/88 af 16. juni 1988 om udførsel og indførsel af visse farlige kemikalier er der i loven indføjet et nyt §7a, der hjemler ministeren kompetence til at fastsætte regler, der er nødvendige for anvendelse her i landet af de af De Europæiske Fællesskabers forordning omfattede kemiske stoffer og produkter.

Som et nyt kapitel 2a indføjes regler om miljømærkning, der kan blive ret så afgørende i den fremtidige byggeaffaldspolitik. Ved §10a tillægges Miljøministeren således en kompetence til at fastsætte regler om opnåelse af ret til at anvende et miljømærke i forbindelse med salg af bl.a. varer, der indeholder eller angiver at indeholde kemiske stoffer eller produkter, ligesom ministeren kan nedsætte et særligt navn til at administrere mærkeordningen. Miljømærket skal give forbrugerne en nem og pålidelig information om, at den pågældende vare opfylder væsentlige miljøkrav. Samtidig skal miljømærket tilskynde producenter og forhandlere af de pågældende varer til at udvikle og markedsføre mere miljøvenlige varer og produkter.

Loven åbner med §30c, stk. 2 og 3 også mulighed for, at der kan stilles krav om, at miljømæssigt betænkelige stoffer og produkter eller varer med kemiske egenskaber, skal erstattes af stoffer, produkter, varer eller metoder med samme anvendelsesområde, hvis der herved umiddelbart sker en væsentlig begrænsning af forureningen i forbindelse med fremstillingen, brugen eller bortskaffelsen af de miljømæssigt betænkelige stoffer, produkter m.v. - eller mulighederne for anvendelse af renere teknologi i øvrigt i væsentlig grad forbedres herved. Anvendelsen af denne bestemmelse om renere teknologi forudsætter, at myndighederne godtgør,

- 1) at der findes egnede alternativer
- 2) at disse i væsentlig grad umiddelbart begrænser forureningen i forbindelse med fremstillingen, brugen eller bortskaffelsen af stoffer, produkter eller varer, som de kan erstatte, eller at de i øvrigt i væsentlig grad forbedrer mulighederne for anvendelse af renere teknologi og
- 3) at anvendelsen af alternativene kan ske uden væsentlige samlede omkostninger for virksomhederne og forbrugerne.

Det er myndighederne, der efter §30c bærer bevisbyrden, hvorfor der samtidig ved §30d er åbnet mulighed for, at der kan ydes tilskud til udrednings- og udviklingsprojekter vedrørende bl.a. alternative stoffer, produkter, metoder og varer. Herudover er der åbnet mulighed for, at der kan ydes tilskud til udrednings- og undersøgelsesprojekter vedrørende sundheds- og miljømæssige virkninger af kemiske stoffer og produkter og varer med kemiske egenskaber. Med hensyn til størrelsen af tilskud, vil indhentning af viden, udrednings og udviklingsarbejder kunne finansieres med indtil 100% af udgifterne, medens demonstrationsanlæg i industriel målestok vil kunne finansieres med indtil 75% af anlægsudgifterne. I de bemærkninger, der er knyttet til §31d, findes det ikke hensigtsmæssigt på forhånd at fastsætte faste, generelle tilskudsprocenter, idet såvel den udførendes egen interesse i projektet som den risiko, den udførende løber ved projektets gennemførelse, findes at burde have indflydelse på tilskuddets størrelse. Til at foretage den konkrete vurdering foreslås Genanvendelsesrådet, der er nedsat i medfør af genanvendelseslovens §10b, for herved at sikre koordinering med udviklingsprogrammet for renere teknologi (jf. herom ovenfor).

Inden for lov om kemiske stoffer og produkter er der således gennemført nogle ændringer, som vil have en afgørende betydning for de muligheder, der fremover bliver for at styre affaldsproblematikken inden for byggematerialeområdet.

Råstoflovens formål

2.1.3 Reguleringen af materialeanvendelsen ved råstofloven

Lovbekendtgørelse nr. 108 af 30. januar 1989 om råstoffer har ifølge §1 til formål at sikre:

- "1) at udnyttelsen af Danmarks råstofforekomster sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af de i §3 nævnte samfundsmæssige hensyn,
- 2) en ressourceøkonomisk anvendelse af forekomsterne og
- 3) en samordning af myndighedernes behandling af spørgsmål om indvinding af råstoffer."

Den interessevaretagelse, som skal præge styringen af råstofindvindingen i h.t. loven er fastlagt ved §3:

"Ved administrationen af denne lov skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang, en sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt erhvervsmæssige hensyn og på den anden side på miljøbeskyttelse og vandforsyningsinteresser, naturbeskyttelse, herunder bevarelse af landskabelige værdier og videnskabelige interesser.....".

Råstoflovens §6 hjemler en vigtig styringskompetence begrundet i råstofsituationen

Allerede i Miljøministerens landsplanredegørelse fra 1976 blev der lagt vægt på ressourceøkonomiske overvejelser. Det understreges heri, at mulighederne for at begrænse forbruget af materialer må undersøges nærmere. Dette følges op i råstofloven fra 1977, hvori Miljøministeren efter lovens §6 får hjemmel til at sikre en ressourceøkonomisk anvendelse af råstofforekomsterne gennem fastsættelse af regler - efter forhandling med Boligministeren og Ministeren for offentlige arbejder - 1) om mængden og kvaliteten af de råstoffer, der må anvendes ved udførelse af byggearbejder samt bestemte typer af anlægsarbejder, og 2) om anvendelse af affalds- og erstatningsprodukter eller genanvendelse ved udførelsen af byggearbejder samt bestemte typer af anlægsarbejder.

Råstofhusholdning

Råstofforbruget har en sammenhæng med affaldsproduktionen - herunder det affald, som bygningsindustrien selv giver anledning til. For cement-, beton-, kalk- og teglbehandlingen er det karakteristisk, at de behandler en stor råstofmaterielemængde, hvoraf der kan regnes med et spild på 2-5%. Sammenhængen mellem affaldsproblematikken, genanvendelsesaspektet og råstofhusholdningen nævnes i "Råstofressourcer og deres anvendelse" udsendt af Fredningsstyrelsen (nu Skov- og Naturstyrelsen), hvori principperne for råstofhusholdning anføres at være:

1. at råstofforekomsterne ved en given råstofindvinding udnyttes fuldt ud,
2. at råstofholdige arealer ikke unødigt båndlægges, således at råstofferne ikke kan udnyttes,
3. at der ikke ved forarbejdning anvendes materialer af unødigt høj kvalitet,
4. at råstoffer, der er begrænsede, ikke anvendes, hvis andre, der forekommer i større mængder, kan udnyttes,
5. at der ikke anvendes større materiemængder end nødvendigt,
6. at der sker genanvendelse, hvor det er muligt,
7. at der anvendes erstatningsmaterialer, hvor det er muligt.

Samordning af flere love begrundet i råstofsituationen kunne fremme Handlingsplanen

Råstofhusholdningsaspekterne tænkes varetaget dels gennem råstofplanlægningen (jf. §2), og dels gennem kompetencen til at udstede generelle regler efter §6. Som nævnt nedenfor om reguleringen af materialevalget ved bygge-loven, er det forudsat, at retningslinjer udstedt i medfør af råstoflovens §6 lægges til grund ved Boligministerens anvendelse af kompetencen (i bygge-lovens §6) til at udfærdige et bygningsreglement. Det er endvidere forudsat i forarbejderne til råstofloven, at Ministeren for offentlige arbejder i medfør af lov om offentlige veje §6 henholdsvis lov om private veje §24 fastsætter detaljerede regler til realisering af retningslinjer udarbejdet i medfør af råstoflovens §6. Endnu er der ikke udstukket retningslinjer i medfør af råstoflovens §6, hvilket begrænser realiseringen af Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91.

*Der skal indhentes
råstofindvindingsstilladelse*

*Genanvendelseshensynet kan
tillægges vægt*

Sagsbehandlingsgebyrer

Hensynet til det interne miljø

*Mere detaljerede krav til
tilrettelæggelsen af bygge- og
anlægsarbejder*

Den konkrete råstofindvinding må foretages i overensstemmelse med planlægningen og efter en konkret interesseafvejning, der foretages i den tilladelse, der skal indhentes hertil fra amtsrådet efter lovens §7 (hvis det er indvinding på land) eller fra Skov- og Naturstyrelsen efter §15 (hvis det er indvinding på søterritoriet).

Der er efter formuleringen af lovens §§2-3 ingen tvivl om, at der er hjemmel i denne lov til at afslå ansøgninger om råstofindvinding ud fra en interesse i at sikre udnyttelse af tilgængelige genbrugsmaterialer før indvinding af nye materialer - når afslaget blot bygger på en afvejning af de modstående interesser. En undersøgelse af praksis hos Miljøankenævnet - der er den øverste administrative klageinstans efter denne lov - har vist, at man især lægger vægt på følgende: forsyningssituationen i området, transportafstande og råstofferne egenskaber, (jf. Ellen Margrethe Basse "Miljøankenævnet" 1987 s. 397ff). Vurderingen af forsyningssituationen bør ikke ske uden en stillingtagen til genanvendeligt råmateriale i området. Miljøankenævnets afgørelser giver ikke grundlag for at udtale sig om, hvorvidt genanvendelseshensynet har indflydelse på vurderingen af forsyningssituationen.

Med hensyn til styringen af råstofindvindingen bør det nævnes, at der ved lovens §32 er hjemlet Miljøministeren en kompetence til at fastsætte bestemmelser om betaling af gebyrer til dækning af særlige med lovens administration forbundne udgifter. Kompetencen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 134 af 15. marts 1983 om afgift på råstoffer. Afgiften udgør 50 øre pr. m³ af råstoffer, og den tilfalder statskassen. Skov- og Naturstyrelsen kan ifølge bekendtgørelsens §7 meddele visse virksomheder godtgørelse for den betalte afgift. Der betales en vis kompensation til amtskommunerne for deres administration af ordningen.

2.1.4 Reguleringen af materialevalget ved arbejdsmiljøloven

Arbejdsmiljøloven (lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985) opstiller en målsætning om et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet (jf. §1). Denne formålsangivelse er klart afgrænset til varetagelse af hensynet til et snævert internt miljø.

Efter arbejdsmiljølovens §38 skal arbejdet planlægges, tilrettelægges og udføres således, at det sikkerheds- og sundhedsmæssigt er fuldt forsvarligt. På tilsvarende vis skal arbejdsstedet indrettes således, at det sikkerheds- og sundhedsmæssigt er fuldt forsvarligt, jf. §42. Også den projekterende og rådgiverne har pligt til at iagttage særlige forholdsregler over for arbejdstagerne i et byggeprojekt, jf. bekendtgørelse nr. 501 af 5. oktober 1978 om projekterendes og rådgiveres pligter m.v. efter lov om arbejdsmiljø.

Hvor hensynet til de ansattes sikkerhed og sundhed kræver det, kan Arbejdsministeren med hjemmel i §44 fastsætte regler bl.a. om pligt til at forelægge projekter til opførelse eller ombygning af virksomheder o.lign. for arbejdstilsynet til godkendelse.

Ved regulativ for byggevirkomhed (der er optrykt som bilag til bekendtgørelse nr. 407 af 18. november 1965, der forbliver i kraft også efter arbejdsmiljølovens ikrafttræden, jf. bekg. nr. 611 af 18. december 1985), foreskrives mere detaljeret, hvordan man skal sikre sig forsvarlige arbejdsforhold ved bygge- og anlægsarbejder. Det foreskrives bl.a. ved pkt. 14:

"Det påhviler arbejdsgiveren, arbejdslederne og arbejderne at påse, at der hersker god orden på byggepladsen, stilladsgulv, etageadskillelse og andre steder, hvor færdsel finder sted. Materialer må ikke stables eller anbringes på byggepladsen på en sådan måde, at de frembyder fare. Tømmer, brædder o.lign. med udstående søm må ikke unødigt henligge på stilladser, men skal henlægges på særlige pladser uden for arbejderne passager og opholdssted."

I relation til sikkerhedsarbejdet ved bygge- og anlægsarbejde er der foreskrevet særlige regler ved bekendtgørelse nr. 392 af 10. august 1978 om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde kapitel 9. Nævnes må også bekendtgørelse nr. 358 af 2. juli 1974 om internt sikkerhedsarbejde ved bygge- og anlægsarbejde. Desuden er bygge- og anlægsområdet pr. 1. juli 1981 blevet

Lovens regulering af stoffer og materialer, der anvendes

omfattet af pligten til at have en bedriftssundhedstjeneste, jf. bekendtgørelse nr. 889 af 28. december 1987, bilaget pkt. 20.

De mest centrale bestemmelser i relation til denne undersøgelse findes i lovens kapitel 8, der bærer overskriften "Stoffer og materialer". Som en overordnet rammebestemmelse foreskriver lovens §48:

"Stoffer og materialer med egenskaber, der kan være farlige for eller i øvrigt forringe sikkerhed og sundhed, må kun fremstilles og anvendes ved arbejdsprocesser og -metoder, der effektivt sikrer de beskæftigede mod ulykker og sygdomme.

Stk. 2. Anerkendte normer eller standarder, som har sikkerheds- eller sundhedsmæssig betydning, skal følges."

Denne regel følges bl.a. op af en regel om brug af renere teknologi, nemlig §49c, der foreskriver:

"Arbejdsministeren kan fastsætte regler om, at et stof eller materiale, der kan være farligt for eller i øvrigt forringe sikkerhed og sundhed, ikke må anvendes, hvis det kan erstattes af et ufarligt, mindre farligt eller mindre generende stof eller materiale.

Stk. 2. Arbejdsministeren kan fastsætte regler om, at stoffer og materialer, der kan være farlige for eller i øvrigt forringe sikkerhed eller sundhed, ikke må anvendes til bestemte formål eller inden for særlige områder, før arbejdstilsynets udtalelse eller godkendelse foreligger."

Der kan stilles særlige krav til materialevalget ud fra arbejdsmiljøhensyn

Oplysningsforpligtelse for affaldsproducenten

Ved §§49a og 49b hjemles der Arbejdsministeren en kompetence til at pålægge fremstiller eller importør af stoffer og materiale at fremskaffe oplysninger om stoffers eller materials virkning på sikkerhed og sundhed i arbejdsmiljøet. Som en generel kompetence foreskriver §49, at Arbejdsministeren kan fastsætte nærmere regler om fremstilling, import, oplagring, transport og anvendelse af stoffer og materialer med egenskaber, der kan være farlige for eller i øvrigt forringe sikkerhed og sundhed.

I medfør af §49 er udstedt bekendtgørelse nr. 562 af 16. december 1985 om arbejde med metallisk bly og dets ionforbindelse, og bekendtgørelse nr. 764 af 2. december 1987 om visse materialer, som indeholder stoffer, der i deres rene form er kræftfremkaldende.

Særlige regler for arbejde med montering og nedbrydning

Med hjemmel i bl.a. §§49 og 49c er udstedt bekendtgørelse nr. 344 af 9. juni 1988 om arbejde med montering og nedbrydning af isoleringsmaterialer indeholdende syntetiske mineralfibre, hvori der er foreskrevet forskellige forpligtelser m.h.t. materialevalget, se således §4 om anvendelse af standardiserede materialer "i så stort omfang, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling" og §6 om "valg af produkter, der formindsker afgivelse af støv og fibre på arbejdspladsen, f.eks. ved at anvende produkter, der kræver mindst mulig tildannelse, samt med imprægnering, forsegling o.lign." Ved §11 fastlægges der nogle principper for omgang med isoleringsmaterialet, jfr. især §11 stk. 1:

"Arbejdspladsen skal holdes ren bl.a. ved, at spild og affald løbende skal lægges i egnede affaldsposer eller lignende.

Godkendelsesansøgningen skal opfylde nogle krav

Som en anden central bekendtgørelse udstedt i medfør af §§49 og 49c skal nævnes bekendtgørelse nr. 202 af 24. februar 1988 om forhåndsgodkendelse af visse stoffer og materialer, der anses for at være kræftfremkaldende. Godkendelsesansøgningen skal ifølge §3 stk. 1 indsendes til Arbejdstilsynet og den skal indeholde oplysninger om følgende:

- "1) tiltænkt anvendelse,
- 2) med hvilken begrundelse kan stoffet/materialet ikke erstattes af et mindre farligt stof/materiale,
- 3) eventuelle tekniske anlæg og processer,
- 4) nødvendige sikkerhedsforanstaltninger."

Arbejdstilsynet kan ifølge §3 stk. 2 forlange supplerende oplysninger til brug for godkendelsen.

Krav om fuld forsvarlighed

Endelig skal nævnes to meget centrale bekendtgørelser udstedt bl.a. med hjemmel i §§49, 49a, 49b og 49c. Det er bekendtgørelse nr. 52 af 13. januar 1988 om materialer med indhold af flygtige stoffer, herunder organiske opløsningsmidler og bekendtgørelse nr. 540 af 2. september 1982 om stoffer og materialer. Den førstnævnte bekendtgørelse relaterer sig til den sidstnævnte, idet den er udstedt med hjemmel i 1982-bekendtgørelsens §23. I 1988-bekend-

gørelsen fastslår det, hvilke af de i 1982-bekendtgørelsen opregnede virkemidler, der finder anvendelse. Det er således bekendtgørelse nr. 540 af 2. september 1982, der er "hovedbekendtgørelsen". Ved denne bekendtgørelses §3 foreskrives det:

"Arbejde med stoffer og materialer skal i alle led udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt ud fra både en enkeltvis og en samlet vurdering af de forhold i arbejdsmiljøet, som på kort eller langt sigt kan have indvirkning på den fysiske eller psykiske sundhed.

Stk. 2. Forpligtelserne ifølge denne bekendtgørelse påhviler fremstillere, importører, leverandører, arbejdsledere og øvrige ansatte samt brugere m.fl. efter arbejdsmiljølovens almindelige regler."

Fare- og miljømærkningsregler kunne anvendes til realisering af Handlingsplanen

Af centralbetydning er det, at der ved §4 foreskrives særlige emballeringsbestemmelser og ved §5 foreskrives mærkning i overensstemmelse med Miljøministeriets mærkningsregler. Det er først og fremmest faremærkning, der ønskes inkorporeret, men sprogligt må der også være hjemmel i §5 til at inkorporere de nye miljømærkningsregler fra den netop gennemførte ændring af lov om kemiske stoffer og produkter til arbejdsmiljøreguleringen - forudsat at også arbejdsmiljøhensyn kan begrunde noget sådant. Herved kunne der sikres en vis koordinering af arbejdsmiljølovens administration med Handlingsplanen for bygge- og anlægsaffald.

Ved bekendtgørelsens kapitel 4 fastlægges en anmeldelsesordning, et krav om oplysninger på tekniske datablade og brugsanvisninger for leverandører. Som speciel forpligtelse der påhviler arbejdsgiveren foreskriver §17 stk. 2:

Anmeldelses- og oplysningsforpligtelser

"Arbejdsgiveren skal inden et stof eller materiale tages i brug sørge for at

- 1) undersøge, om der foreligger et forbud imod det påtænkte stofs eller materiales anvendelse til formålet, og hvis det ikke er tilfældet,
- 2) undersøge, om der kan anvendes et ufarligt, mindre farligt eller mindre generende stof eller materiale, jfr. §19,
- 3) undersøge, om arbejdet med stoffet eller materialet kan udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt,
- 4) undersøge, om der foreligger begrænsninger i personkredsen, der må omgås det påtænkte stof eller materiale og
- 5) udarbejde brugsanvisning, jfr. §20."

Som det indirekte fremgår af denne opregning foreskriver bekendtgørelsens §19 brug af renere teknologi, hvor der findes alternative midler.

Som bilag til bekendtgørelse nr. 540 af 2. september 1982 er medtaget et oplysningsskema som skal indsendes som fortroligt materiale til Arbejdsmiljøinstituttets produktregister. Som pkt. 17 i dette skema er medtaget følgende:

Produktregistre og tavshedspligt der kan anvendes til realisering af Handlingsplanen

17. Forslag til affaldshåndtering

Mulige forholdsregler vedr. stoffet/materialet efter brug		
Genindvinding		
Neutralisering		
Kontrolleret deponering		
Forbrænding		
Vandrensnings anlæg		
Andet		

*Problemer i
materialeanvendelsen og ved
affaldsbortskaffelsen hænger
ofte sammen*

*Særlige krav ved anvendelse af
asbest*

*Affaldsproblemerne kunne
inddrages i
materialeregistreringen*

*Arbejdsmiljøloven og lov om
kemiske stoffer og produkter
skal koordineres*

*Samordningsbestræbelser og
vaghundeordninger*

*Brandrisiko er et vigtigt
parameter i byggesagerne*

*Samordning af brand- og
affaldshensyn*

*Råstofhusholdningen er
inddraget i lovens
formålsbestemmelse*

Denne oplysningsforpligtelse kan også anvendes som led i realiseringen af Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald.

Samtlige de nævnte regler fokuserer som nævnt primært på arbejdsmiljøet. Ofte er der en nær sammenhæng mellem de arbejdsmiljømæssige problemer, og de problemer, der opstår ved bortskaffelse og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald. Det gælder først og fremmest i relation til de gifte, der er tilført råmateriale, men det kan også gælde råmaterialets egne giftvirkninger. Det er denne erkendelse, der kommer til udtryk i det ovenfor gengivne punkt 17 i oplysningsskemaet.

Af centrale bestemmelser om stoffer, som både har uheldige arbejdsmiljøkonsekvenser, og som giver problemer ved affaldsbortskaffelsen, skal nævnes bekendtgørelse nr. 660 af 24. september 1986 om asbest (ændret ved bekg. nr. 139 af 23. marts 1987), der vedrører både arbejdsmiljø og eksternt miljø (jf. nedenfor i forbindelse med nedrivningsproblematikken). Ved bekendtgørelsen gennemføres et forbud mod anvendelse af asbest (jf. §3 med de deri angivne modifikationer). Bekendtgørelsen bygger på samme principper som bekendtgørelse nr. 540 af 2. september 1982 om stoffer og materialer.

Af interesse er også regler om registre over sådanne materialer, jfr. bekendtgørelse nr. 466 af 14. september 1981. Der er nogle politiske intentioner om at ændre denne registrering, hvilket kunne tænkes at afstedkomme en ændring med henblik på også at sikre en hensyntagen til affaldsproblematikken.

Ved den ovenfor omtalte ændring af lov om kemiske stoffer og produkter indføjes en ny passus i §9, således at det fremover fremhæves, at regelfastsættelse efter kemikalieloven skal ske efter forhandling med bl.a. Arbejdsministeren. Når Arbejdsministeren er særligt fremhævet skyldes det den nære sammenhæng, der er mellem kemikalielovgivningen og arbejdsmiljølovgivningen. I vidt omfang er der mulighed for en regulering af de samme stoffer og produkter efter henholdsvis kemikalieloven og arbejdsmiljøloven. Af hensyn til brugerne, herunder virksomhederne, er det derfor nødvendigt at sikre samordning inden der fastsættes regler, således at man undgår overlappende regulering.

Ved cirkulære nr. 119 af 5. maj 1961 om samarbejde mellem de stedlige bygningsmyndigheder og arbejdstilsynet, specielt med henblik på byggepladser og jordarbejde, er det foreskrevet, at der er en gensidig indberetningspligt mellem de to myndigheder.

Se i øvrigt Arbejdstilsynets publikation nr. 25 "Projektering af erhvervsbyggeri. Vejledning om arbejdstilsynets regler og praksis."

2.1.5 Brandlovens materialekrav

Hensynet til at undgå risiko for brand er reguleret ved love bekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983 om brand. I medfør af denne lov er der udstedt bekendtgørelser, der bl.a. forudsætter, at Statens Brandinspektion får adgang til at godkende anvendelse af særligt brandbart materiale eller arbejde i særligt brandfarlige omgivelser, jfr. bekendtgørelse nr. 522 af 17. oktober 1978 om sprøjtemaling med brandfarlige væsker (ændret ved bekg. nr. 23 af 18. januar 1980), bekendtgørelse nr. 523 af 17. oktober 1978 om træbearbejdning og træoplæg (ændret ved bekg. nr. 23. af 18. januar 1980) og bekendtgørelse nr. 76 af 23. februar 1981 om plast.

De i disse regler varetagne interesser har også indflydelse på de krav, der stilles i medfør af byggeloven, jf. herom nedenfor. Der er næppe nogen konflikt mellem varetagelsen af brandhensynet og affaldsproblemet - tværtimod vil de særligt brandfarlige materialer ofte være vanskelige at bortskaffe på grund af de gifte, som materialerne er tilsat.

2.1.6 Reguleringen af materialevalg ved byggeloven

Byggeloven (love bekendtgørelse nr. 834 af 9. december 1986) foreskriver ved formålsbestemmelsen, at

"(d)enne lov har til formål...at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt råstofforbrug i bebyggelser" (jf. §1).

Denne formålsbestemmelse kom ind i byggeloven ved lov nr. 152 af 15. april 1982. Den tidligere byggelov (lov nr. 361 af 17. juni 1972 som ændret ved lov nr. 311 af 19. juni 1974) havde alene til formål at varetage sikkerheds-, brand- og sundhedsmæssige hensyn.

Den gældende formålsbestemmelse sikrer i det mindste, at det er sagligt at varetage ressourceøkonomiske interesser i administrationen af loven. Derimod nævnes hensynet til det eksterne miljø ikke. Man har således ikke taget hensynet til bortskaffelsesproblemet ind i lovens formålsbestemmelse. Er der imidlertid en tilstrækkelig accept af en høj prioritering af ressourceøkonomiske interesser hos de administrative myndigheder, der udfylder og administrerer loven, kan en sådan interessevaretagelse naturligvis i sig selv få nogle afgørende miljømæssige konsekvenser.

Også en anden af byggelovens bestemmelser blev indføjet i 1982 med det formål at sikre en mere ressourcebevidst administration. Det er lovens §6, stk. 1, litra h (samh. m. §5), der hjemler, at ministeren i bygningsreglementet kan fastsætte regler om

“foranstaltninger til modvirkning af unødigt råstofferbrug såvel i bestående som i ny bebyggelse, herunder bestemmelser om anvendelse af bestemte materialer eller konstruktioner og om genanvendelse af materialer.”

Der er hermed ved §6 samh. med §1, litra h hjemlet en kompetence til at foreskrive, at der allerede ved bebyggelse af arealer skal tages hensyn til råstofhusholdningen og den hermed forbundne interesse i genanvendelse af byggeaffald. §6 blev indføjet som supplement til råstoflovens §6 (herom ovenfor). Det er i lovforarbejderne forudsat, at byggelovens udfyldninger sker under respekt af de retningslinjer, som Miljøministeren udstikker i medfør af råstofloven. Endnu er der ikke udstedt sådanne regler i medfør af råstoflovens §6. Til realisering af målsætningen i Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald ville en sådan regel være et godt middel.

Noget af det vigtigste i relation til affaldsproblematikken er således regler om forbud imod eller begrænsning af anvendelse af materialer, der både er vanskelige at genanvende og at bortskaffe uden miljømæssige problemer. Det kan her nævnes, at der i bygningsreglementet 1982 og i bygningsreglement for småhuse er indføjet regler om anvendelse af brandbeskyttende maling til træ og træbaserede plader. Brug af sådanne materialer forudsætter en forudgående godkendelse fra kommunalbestyrelsen, jfr. bygningsreglementets kapitel 6, pkt. 6.7.5, stk. 5. Også brugen af celleplast til isoleringsformål er reguleret, se herom bygningsreglementets kapitel 6, pkt. 6.7.6. Godkendelsesordningen synes at være indføjet af brandmæssige årsager og ikke af hensyn til bortskaffelsesproblemer (p.t.a. hjemlen i §6, stk. 1 litra h). Derfor vil administrationen af bestemmelserne også blive båret af snævre brandmæssige hensyn. Dette kunne ændres administrativt blot ved at fjerne henvisningen til de brandmæssige hensyn - denne henvisning fører let til den antagelse, at kun sådanne hensyn er relevante.

Er de bagvedliggende hensyn ikke udtrykkeligt nævnt i reglementet, vil lovens formålsbestemmelse - der naturligvis har betydning for anvendelsen af de i medfør af loven udstedte bestemmelser - kunne sikre, at ressourceøkonomiske hensyn kan varetages og prioriteres ved administrationen af bestemmelserne.

I 1984 blev der indføjet en ny §16A, hvorved kommunalbestyrelsen pålægges under byggesagsbehandlingen at påse byggeloven og de i medfør af loven udstedte bestemmelser overholdt. Denne regel medfører bl.a. en forpligtelse til at overholde lovens - og de ovennævnte reglementsbestemmelser - krav om en ressourcebevidst administration omend det er en forpligtelse, som næppe kan sanktioneres.

Læser man den information, som gives kommunerne ved cirkulære nr. 173 af 26. oktober 1987 om kommunalbestyrelsens lov gennemgang i byggesager, vil man se, at der alene tages hensyn til arealanvendelsesaspektet ud fra en arealreservationstankegang - hvorimod en hensyntagen til at begrænse affaldsmængderne i et længere perspektiv gennem hensigtsmæssige materialevalg ikke inddrages. Denne regulering er begrundet i, at man endnu mangler det

Genanvendelseshensynet er inddraget

Samordningsbestræbelser i lovgivningen burde udnyttes

Der er krav om godkendelse af visse materialer

Forslag om fjernelse af en udtrykelig henvisning til brandmæssige hensyn

Kommunen har en vagthundeforpligtelse

Der gives et for snævert administrationsgrundlag ved vejledningen

Godkendelsesordningen kan anvendes som et direkte styringsmiddel

Forslag om præcisering af formålsbestemmelse og om målrettet information

Behov for samordning af arbejdsmiljøhensyn og affaldspolitikken

Samordningsbestrebelse i bygge- og arbejdsmiljøadministrationen

Offentlig anvendelse som styringsmiddel

relevante normgrundlag for anvendelse af genbrugsmaterialer. Da der er hjemmel i lovens formålsbestemmelse til en langt mere offensiv ressourcepolitik (med den heraf følgende begrænsning af affaldsmængden), bør den af Miljøstyrelsen opstillede Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald føre til en praksisændring inden for dette lovområde.

Den godkendelsesordning i forhold til materialer, der fungerer inden for byggelovens rammer, kan blive central for den fremtidige regulering af affaldsproblemet. Det er et nærliggende styringsmiddel at anvende til sikring af en ressourcebevidst materialeanvendelse. Oversigten over de materialer, der er omfattet af godkendelsesordningen, udarbejdet af Boligministeriets godkendelsessekretariat for materialer og konstruktioner, tyder ikke på, at der i dag er tale om varetagelse af miljø- og genanvendelseshensyn. Hvad der præger administrationen, får man en vis fornemmelse af ud fra cirkulære nr. 211 af 20. november 1978 og cirkulære nr. 89 af 20. august 1989 om godkendelsesordninger for materialer og konstruktioner m.v. til byggeri og for materiel m.v. til vand- og afløbsinstallationer. Her er baggrunden for godkendelsessystemet beskrevet, ligesom det fremhæves, at systemet supplerer det almindelige krav om, at ethvert byggearbejde skal udføres af gode og til formålet holdbare materialer og på en teknisk og håndværksmæssig forsvarlig måde. Ud over målsætningen om brug af holdbare materialer nævnes ressourcebetragtninger ikke.

Man kunne godt i administrationen af dette godkendelsessystem, der supplerer bygningsreglementet, varetage nogle mere langsigtede interesser i ressource- og affaldsproblemer, jf. lovens §1 og §6, stk. 1 litra h. Noget sådant forudsætter formentlig en udvidelse af lovens formålsbestemmelse f.s.v. angår affaldsproblematikken og i øvrigt en særskilt information til kommunerne om det lovlige og ønskelige i en sådan administration.

Også ved gennemgang af andre regler skal man være opmærksom på, om man gennem en bedre koordinering kunne fremme en miljøbevidst bygge- og anlægsadministration. Eksempelvis var det nærliggende også at begrænse anvendelsen af andre materialer end asbest ud fra såvel en arbejdsmiljømæssig vurdering som en økologisk tankegang. Om de forskellige problemer med bortskaffelse af asbest se nedenfor under 2.2.7. Andre materialer, der kunne nævnes som lige så problematiske for arbejdsmiljø og eksternt miljø, er trykimpregneret træ og mineraluld. Det er kun meget nødt, at man afbrænder trykimprægneret træ eller mineraluld på KommuneKemi, og ved deponering skal det ske på specialdepot. Endnu er der ikke gennemført specielle regler om begrænsning af anvendelsen af sådanne materialer ud fra både et arbejdsmiljø- og et affaldshensyn.

Om koordineringen af byggesagsbehandlingen efter byggeloven og arbejdsmiljøloven, se bekendtgørelse nr. 49 af 6. februar 1986. Disse regler er klart båret af interessen i at hindre dobbeltadministration - og ikke af en fælles interesse i at undgå miljøbelastende materialer. Nævnes kan også cirkulære nr. 119 af 5. maj 1961 om samarbejde mellem de stedlige bygningsmyndigheder og arbejdstilsynet, specielt med henblik på byggepladser og jordarbejder. Ved dette cirkulære pålægges myndighederne en gensidig anmeldelsespligt. Arbejdstilsynet kommer bl.a. i Københavns kommune automatisk ind i alle bygge- og anlægssager. Er der tale om farligt affald stilles der krav om forsvarlig bortskaffelse. Ved opgravning af olietanke skal der skriftligt (på en blanket) oplyses om tidspunktet for opgravning, og under opgravningen er arbejdstilsynet til stede. Det er noget uklart, om arbejdstilsynet i praksis kontakter bygge-myndigheden for herved at gøre opmærksom på affaldsproblemer o.lign. - Også vedrørende den omvendte anmeldelsessituation er der en vis usikkerhed.

2.1.7 Reguleringen af materialevalget i statens byggevirksomhed

Indledningsvis må det fastslås, at staten og andre offentlige myndigheder, der udbyder byggeri i licitation, kan opstille krav om, at der i størst mulig udstrækning bliver tale om genanvendelse af byggematerialer, omend der nok endnu vil være problemer med at finde tilfredsstillende genbrugsmaterialer i større målestok.

Eksemplets magt - et godt styringsmiddel

Der er særlige regler for brug af beton

Bevisbyrder kan anvendes som styringsmiddel

Styring af affaldsproblemerne gennem kvalitetskrav

Genanvendelighed er også en kvalitet

Forslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven

Ved lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirkksomhed foreskrives det, at opførelse og om- og tilbygning af statsbygninger og -anlæg skal ske på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift, jf. §1. Efter §2 henholdsvis §5 kan Boligministeren fastsætte regler for tilrettelæggelse og gennemførelse af ny-byggeri og vedligeholdelse. Denne lov er så gammel, at det ikke kan undre, at den bag denne liggende økonomiske interesse ikke er determineret af en mere langsigtet samfundsøkonomisk interesse i genanvendelse og affaldsbortskaffelse. Men det hindrer naturligvis ikke, at man i de administrative regler ved fortolkningen af "den for staten mest fordelagtige måde" inddrager sådanne aspekter. Da det er lettere at tvinge genanvendelse og en mere miljøbevidst materialeanvendelse igennem ved statens egne byggearbejder, må det også anbefales, at staten går forrest med et godt eksempel og administrativt gennemfører regler båret af det ovennævnte langsigtede samfundshensyn.

Ved cirkulære nr. 2 af 6. januar 1987 om brug af beton har man udstedt nogle regler, der sikrer en ressourceøkonomisk vurdering af bygningsmaterialer, jf. bl. a. §2 hvori det understreges, at bygherren i forbindelse med anvendelse af beton skal overholde opdelingen i miljøklasser - hvilket imidlertid ikke har noget at gøre med de eksternaliteter, der er forbundet med bortskaffelse, men derimod alene med materialets holdbarhed. Cirkulæret gælder alene i relation til statsligt og statsstøttet byggeri. Der sondres imellem beton, der overholder Basisbetonbeskrivelsen for bygningskonstruktioner (BBB), kaldet basisbeton, og anden beton. BBB er udsendt i maj 1986 af ATV-udvalget vedrørende betonbygningsværkers holdbarhed. Hvis en bygherre ønsker at anvende beton, der ikke er fremstillet som basisbeton, skal det ifølge cirkulæret godtgøres, at basisbeton ikke er fyldestgørende for formålet, eller at der i øvrigt er væsentlige forhold, der taler for fravigelsen, samtidig med at det godtgøres, at betonen har mindst samme styrke, holdbarhed og øvrige relevante egenskaber som basisbeton. En sådan bevisbyrderregel kunne også foreslås anvendt til at fremme mere miljørigtige materialevalg.

I medfør af lovens §2 har ministeren udstedt cirkulære nr. 165 af 1. november 1986 om gennemførelse af statslige byggearbejder. Ved dette cirkulære fastlægges retningslinjer for den økonomiske og regnskabsmæssige behandling. Ministeren har endvidere udstedt cirkulære nr. 166 af 12. november 1986 om kvalitetssikring af byggearbejder. Formålet med kvalitetssikringen er at modvirke svigt i byggeriet. Efter §1, stk. 2 omfatter god kvalitetssikringsskik en fagmæssig og omhyggelig brug af den byggetekniske og organisatoriske viden, der på tidspunktet for en ydelse findes i fagkredse om sikring af ydelsers kvalitet. Om muligt skal der ifølge §7 benyttes produkter, der er undergivet kontrol- og godkendelsesordninger, forudsat at

- a) produkternes egenskaber ikke let kan bedømmes uden disse ordninger,
- b) ordningerne dækker væsentlige efterspurgte egenskaber i det pågældende byggeri, og
- c) produkterne er konkurrencedygtige på pris og kvalitet.

Med i en ydelses kvalitet kunne man tage egenskaber, der sikrer genanvendelse eller miljømæssig forsvarlig bortskaffelse ved nedrivning m.v. Det synes ikke at være forudsat ved cirkulæret - men intet kunne gøre et sådant kriterium irrelevant.

Ved cirkulære nr. 171 af 1. oktober 1981 er der givet særlige regler om vedligeholdelse af statens bygninger, som imidlertid heller ikke tager højde for materialets bortskaffelse.

Ved Miljøstyrelsens forslag af 14. juli 1989 til en ny lov om miljøbeskyttelse (j.nr. M1011-0020) §6 foreskrives det

"Offentlige myndigheder skal virke for lovens formål, ved anlæg og drift af offentlige virksomheder samt ved indkøb og forbrug."

De formål, som skal søges realiseret af dette forslag er i følge §1, stk. 2 bl.a.

"3) at begrænse anvendelse og spild af råstoffer og andre ressourcer,

4) at fremme anvendelse af renere teknologi

5) at fremme genanvendelse og begrænse problemer i forbindelse med affaldsbortskaffelse."

Gennemføres dette forslag til lov, vil der i relation til statslig og kommunal byggevirkksomhed være en forpligtelse til at være bevidst om de miljømæssige aspekter i materialevalget.

Ved lovforslagets kapitel 7 gives der endvidere Miljøministeren en række beføjelser til at blande sig i materialeanvendelsen. I denne sammenhæng er der især grund til at fremhæve forslaget §82, litra 6, hvorved Miljøministeren hjemles en kompetence til at fastsætte regler eller bestemme at:

"offentlige myndigheder og offentlige ejede eller kontrollerede virksomheder i videst muligt omfang skal anvende varer eller produkter, som indeholder genanvendte eller genanvendelige materialer, eller som i øvrigt af miljømæssige grunde er at foretrække fremfor andre varer eller produkter med samme anvendelse."

Det er dog en forudsætning, at Miljøministerens regler eller konkrete beslutninger er begrundet i et ønske om at fremme genanvendelse i renere teknologi og i at begrænse problemerne i forbindelse med affaldsbortskaffelse.

2.1.8 Reguleringen af materialevalget i vej- og anlægsarbejder

Hverken lovebekendtgørelse nr. 368 af 6. august 1985 om offentlige veje eller lovebekendtgørelse nr. 370 af 6. august 1985 om private fællesveje har inddraget hensynet til en ressourceøkonomisk og miljørigtig materialeanvendelse i reguleringen af vejsystemet. Det samme kan anføres om andre anlægslove. I det følgende fokuseres primært på vejlovgivningen, idet de reguleringer af materialevalget, der foreligger, generelt må beskrives som værende sparsomme.

Det er især i relation til offentlige veje, at der er mulighed for en styring i dag. Ved offentlige veje forstås de veje, broer og pladser, der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af staten, amtsrådet eller kommunalbestyrelsen. Med henblik på at sikre en koordinering med råstoflovens §6 om råstofhusholdning er der i lov om offentlige arbejder §6 indføjet en regel om, at Ministeren for Offentlige Arbejder skal udfærdige regler om materialeanvendelse i vejarbejder, som respekterer retningslinjer udstukket af Miljøministeren efter råstoflovens §6. Endnu er der ikke udstukket sådanne retningslinjer i medfør af råstofloven, men man påtænker at udarbejde bestemmelser i Vejdirektoratet, der dikterer anvendelse af genbrugsmaterialer.

På arealer, der hører til offentlig vej, må der ikke uden vejbestyrelsens tilladelse foretages nogen forandring, herunder foretages opgravning eller optages befæstelse, ligesom der ikke må graves, pløjes eller udføres andre lignende foranstaltninger så nær vejens areal, at dette beskadiges. Der må ikke uden vejbestyrelsens tilladelse foretages udgravninger eller opfyldes nærmere vejens areal end 3 meter, og gravens eller opfyldningens skråning mod vej må ikke være stejlere end svarende til to gange højdeforskellen. Såfremt bundforholdene gør det nødvendigt af hensyn til vejens stabilitet, kan vejbestyrelsen stille krav til mindre skråningshældning eller fastsætte en større afstand fra vejen, inden for hvilken udfyldning eller opgravning ikke må finde sted. Også projekter til lægning af nye eller ændringer i bestående underjordiske ledninger og til anbringelse eller flytning af stangrækker, lysstandere og lignende skal forinden arbejdets påbegyndelse godkendes af vejbestyrelsen. De her anførte godkendelsesregler (§§101-106) medfører, at vejmyndighederne informeres om fremtidige anlægsprojekter - og det heraf følgende affaldsproblem, som der følgelig kan tages højde for i affaldsadministrationen.

Ved private fællesveje forstås de veje, gader, broer og pladser, der uden at være offentlige tjener som færdselsareal for anden ejendom end den ejendom, hvorpå vejen er liggende, når ejendommen er i særlig eje. Også i forhold til sådanne veje er der ved loven hjemlet en kompetence for Ministeren for Offentlige Arbejder til at foreskrive en materialeanvendelse i overensstemmelse med retningslinjer udstukket af Miljøministeren i medfør af råstoflovens §6. Private vejes vedligeholdelse bestemmes af ejerne - om nødvendigt ved et vejsyn. Der er derfor ikke inden for dette område et informationssystem

*Samordning af
administrationen ud fra
råstofhusholdningshensyn
kan anbefales*

*Godkendelseskrav ved
vejarbejde*

*Samordningshjemmel
vedrørende materialekrav*

**Offentlig anvendelse af
genbrugsmaterialer - et vigtigt
middel til realisering af
Handlingsplanen**

Normer for genbrugsmaterialet

**Beslutningsforslag om offentlig
anvendelse**

Styring gennem licitation

Lovens formål

vedrørende de fremtidige affaldsmængder, som det ovenfor i relation til offentlige veje omtalte.

Der er ud over de ovennævnte regler grund til at interessere sig for, hvordan opgave- og ansvarsfordelingen er ved udførelse af vejarbejder og andre anlægsprojekter. I Almindelige betingelser for arbejder og leverancer (AB) §6, stk. 9 fastslås, at entreprenøren skal foretage anmeldelser om arbejder i offentlige eller private vejarealer, ligesom han skal retablere efter en eventuel skade på vejarealet, således at vejmyndighedernes godkendelse kan opnås.

Med hensyn til materialevalget er det værd at nævne, at genbrug af bl.a. asfalt og brokker i vejarbejder er af stor betydning både for en reduktion af affaldsmængderne og som ressourcebesparende foranstaltning. Ved Miljøstyrelsens cirkulære af 2. november 1987 om anvendelse af nedknust byggeaffald til vejbygningsformål m.v. er det foreskrevet, at nedknust materiale i op til 1 meters tykkelse kan anvendes til bundsikring og befæstelse af veje og pladser, uanset om disse forsynes med vandtæt bærelag/slidlag eller ej. Betingelsen er, at der kun nedknuses rene brokker af beton, tegl og sand- og stenmaterialer med et ubetydeligt indhold af maling og lak. Træ og andet organisk materiale, tjæreholdige materialer, PCB-fugemasse og rester af skorstene må ikke forekomme i de nedknuste brokker. I praksis vil vejmyndighederne kunne genanvende bygge- og anlægsaffald efter de nævnte kriterier uden miljøgodkendelse til vejformål, endog som rene grusarealer uden asfaltbelægning. Al anden anvendelse af forurenede bygge- og anlægsmaterialer og bundsikringer på mere end 1 meters tykkelse, skal miljøgodkendes efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 (jf. herom nedenfor under 2.3.5).

Der er ikke særlige kvalitetsnormer udarbejdet for brokker fra bygge-/anlægsaffald, men det må forudsættes, at kvaliteten skal være i overensstemmelse med Dansk Ingeniørforenings "Norm for sand-, grus- og stenmaterialer, DS 401" og "Udbuds- og anlægfsforskrifter for anlægfbeton, grusasfaltbeton og pulverasfalt - Almindelig arbejdsbeskrivelse (AAB)" og "Udbuds- og anlægfsforskrifter for betonbroer - Almindelige arbejdsbeskrivelser (AAB)".

Også restprodukter fra forbrændingsanlæg og kraftværker kan anvendes i vejprojekter m.v., idet slaggerne kan anvendes som fyld, medens flyveaske er for finkornet til at anvende til egentligt vejbyggeri.

Den 7. februar 1986 fremsatte SF og VS et beslutningsforslag (B 89), hvori man bl.a. ønskede følgende passus vedtaget:

"Det pålægges vejmyndighederne at prioritere anvendelsen af genbrugsmaterialer frem for nye materialer. Således skal asfaltslidlag og bærelag genbruges ved reparation og vedligeholdelse, og ved nyanlæg skal anvendes opbrudte og affrasede materialer fra andre veje samt kunstigt grus fremstillet af byggeaffald."

Beslutningsforslaget, der blev fremsat samtidig med en række andre beslutningsforslag, herunder et forslag (B 87) om indsamlingsordninger for og kildesortering af bl.a. byggeaffald - blev ikke vedtaget. Gennemføres det ovenfor under 2.1.7 omtalte forslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven til lov, vil denne lovændring sikre de samme gavnlige miljømæssige effekter som var tiltænkt opnået med beslutningsforslaget.

I projektet "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt" foreslås som et andet adækvat styringsmiddel, at udbud af amtskommunale og kommunale vejarbejder indeholder et krav om anvendelse af oparbejdede brokker. Den processuelle regulering af sådanne udbud/tilbud er at finde i lov nr. 216 af 8. juni 1966 om licitation m.v., hvori der opstilles en række (tildels præceptive) konkurrenceregulerende bestemmelser om tilbudsindhentning inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Også "Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed" (AB) §2 og §3 indeholder en række licitationsregler, som til dels er en gentagelse af licitationslovens regler.

2.1.9 Reguleringen af materialevalget ved kommuneplanloven

Kommuneplanlovens (lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985) §1, stk. 2 foreskriver

"at det ved planlægningen skal tilstræbes,

at areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel, og at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse."

Regulering af materialevalget ved bygge- og anlægsarbejder gennem denne lov er ikke særlig central, idet der er tale om en lov, der primært vil sikre en helhed i arealanvendelsen. Der skal her ses på, hvilke regler, der kan tænkes at have en - omend perifer - betydning for affaldsproblematikken allerede i forbindelse med nybyggeri.

Styring gennem lokalplaner

Når der efter § 16, stk. 3 foreligger lokalplanpligt, kan kommunalbestyrelsen ikke udstede byggetilladelse efter byggelovens § 16 til det pågældende arbejde, inden lokalplanen er endeligt vedtaget. Og byggetilladelsen skal - med mindre andet følger af loven eller af overordnede planer - udstedes under iagttagelse af de begrænsninger, der foreskrives ved lokalplanen.

Derfor er det først og fremmest opregningen af emner, der kan reguleres ved lokalplaner, jf. § 18, der har interesse ved en vurdering af kommuneplanlovens betydning for styringen af materialevalget.

Der er kun begrænsede muligheder for at blande sig i materialevalget

Der er ikke i den i § 18 foretagne opregning medtaget en klar hjemmel til ved lokalplaner at påbyde en bestemt materialeanvendelse ud fra eksempelvis et ressourcensynspunkt. Ved § 18, stk. 1 nr. 7 er der hjemmel til at indføre bestemmelser om bebyggelsers ydre udformning, men denne hjemmel antages ikke at kunne bruges til at foreskrive anvendelse af bestemte materialer, idet det fremhæves, at § 18 alene kan anvendes til varetagelse af byplanmæssige formål. Se herom "Den kommenterede kommuneplanlov" s. 207 med henvisning til Planstyrelsens skrivelse af 27. november 1980 j.nr. 433/5/23-8, hvori det fastslås, at der mangler hjemmel til i en lokalplan at varetage interessen i facade-holdbarheden. Derfor kunne man ikke foreskrive, at bebyggelser kun måtte opføres af nye materialer. Omvendt kan man heller ikke foreskrive anvendelse af materialer fremstillet af genbrugsmaterialer - eller materialer, der lettere end andre materialer lader sig genanvende eller bortskaffe. Her har vi et eksempel på, at anvendelse af de forvaltningsretlige specialitetsprincipper fører til, at man afskæres fra at påbyde en ressourceøkonomisk og miljøbevidst administration.

Forslag om en praksisændring

Men kunne en fremhævelse af det helhedssyn, der ved lovens § 1 anlægges på anvendelsen af naturressourcerne, ikke begrunde en anderledes og bredere fortolkning af § 18, stk. 1 nr. 7? Eller er det nødvendigt retspolitisk at arbejde frem mod en præcisering af de miljø- og ressourcehensyn, der kan varetages efter andre hermed sammenhængende miljølove, ex. gennem en omformulering af kommuneplanlovens formålsbestemmelse? Ved en sådan omformulering kunne der i § 1, stk. 2 afslutningsvis tilføjes, at helhedsvurderingen også kunne vedrøre hensynet til affaldsbortskaffelsen, jf. om formuleringen nedenfor under 3.3.2.

2.2 Nedrivning og renovering m.v.

I dette afsnit skal det bl.a. søges afdækket, hvorvidt man gennem krav til nedrivning og renovering kan tilstræbe kildesortering og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald. Også muligheden for at forudsige noget om den fremtidige affaldsmængde og de fremtidige affaldstyper skal belyses ud fra en interesse i en planlagt og rationel nyttiggørelse/bortskaffelse.

Selektiv nedrivning

Det bedst mulige grundlag for genanvendelse af byggematerialer fås ved en selektiv nedrivning - hvilket indebærer en betydelig indsats til oprydning, sortering og udtagning af træ, paneler, metaller og jern m.v. førend - eller på strategisk rigtige tidspunkter i - den fysiske nedrivning af bygningerne. Ved selektiv nedrivning udtages alt genbrugbart af den pågældende bygning. Derudover udtages alt organisk materiale, ledninger, installationer m.v., således at bygningsmaterialerne efter nedrivning kan nedknuces og anvendes som råmaterialer.

2.2.1 Reguleringen af materialebehandlingen og påbud der medfører byggeaffald reguleret ved byggeloven

Byggelovens §2 fastslår, at loven også finder anvendelse ved nedrivningsarbejder. I det følgende skal først omtales krav til nedrivningsarbejde og herefter nævnes offentlige påbud, der indebærer behov for affaldsbortskaffelse.

Byggelovens §16, stk. 3 foreskriver, at der i bygningsreglementet

"kan fastsættes bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen ikke må meddele tilladelse efter stk. 1, før der er meddelt den nødvendige tilladelse efter anden lovgivning".

"Vagthundeordning" for kommunen

Denne bestemmelse, der kom ind i byggeloven ved lov nr. 193 af 9. maj 1984 skal sikre, at kommunalbestyrelserne får til opgave i forbindelse med byggesagsbehandlingen at overvåge situationen inden for miljøområdet. I medfør af denne hjemmel er der i bygningsreglementets kapitel 1, 1.3 foreskrevet følgende:

"Kommunalbestyrelsen må ikke give byggetilladelse, før den har konstateret, at byggeriet ikke er i strid med følgende anden lovgivning: By- og landzonelov, kommuneplanlov, lov om sommerhuse og camping, naturfredningslov, bygningsfredningslov, skovlov, sandflugtslov, miljøbeskyttelseslov, vandforsyningslov, arbejdsmiljølov, lov om offentlige veje, privatvejslov, sanerings- og byfornyelseslove, lov om midlertidig boligregulering, lov om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger, lov om varmemforsyning og brandlov."

Bygningsreglementets kap. 13.9.5, stk. 6 angiver en tilsvarende afgrænsning af lovgivning, der skal påses overholdt, hvor der er tale om byggerier, der alene skal anmeldes. Vedrørende bygningsreglementet for småhuse, der har tilsvarende bestemmelser, må der henvises til afsnit 1.5.1 og 1.10.1. Om den styrende funktion i kommunens "vagthundeordning" se nedenfor under 3.3.3.1.

Man har ikke taget genanvendelsesloven eller lov om kemiske stoffer og produkter med i opregningen af lovgivning, der skal påses overholdt. Det skyldes formentlig, at genanvendelsens betydning i relation til det fra byggeri hidrørende affald endnu ikke - på trods af lovens formålsbestemmelse - er slået rigtigt igennem, og at bortskaffelsesproblematikken end ikke er medtaget i formålsbestemmelsen.

Samordning af byggeadministration og affaldsbortskaffelse som centralt virkemiddel

Hjemmelen i de nævnte regelsystemsbestemmelser til at sige nej til projekter, der er i strid med miljøbeskyttelsesloven, kan anvendes til at fremme en miljøvenlig materialebortskaffelse i de kommuner, hvor der med hjemmel i affaldsbekendtgørelsen udstedes affaldsregulativer, der foreskriver sortering af byggeaffald og aflevering på nærmere angivne pladser (jf. herom senere). Forudsætningen for en sådan koordinering er muligvis, at der foretages en særskilt information herom til kommunerne i form af en revideret vejledning om den kommunale sagsbehandling i byggesager. Som en barriere i relation til den kommunale interesse i at anvende bygningsreglementets vetoordning også over for byggeaffaldsbortskaffelsen må betragtes den gældende ordning, hvorefter affaldsafgiften efter miljøbeskyttelseslovens kap. 12a tilfalder staten. Der kan derfor nedenfor under 3.3.6.1 arbejdes med det alternative styringsmiddel, at kommunerne får ret til at oppebære afgiften helt eller delvist, samtidig med at der foretages en målrettet orientering af kommunalbestyrelserne om behovet for en udvidet administration af kontrolordningen efter byggeloven.

Bygningsreglementet kan anvendes som styringsmiddel

Det i medfør af loven udstedte bygningsreglement af 1. december 1982 regulerer, som allerede nævnt, nedrivningsarbejder. I reglementet er der følgende centrale bestemmelser.

Pkt. 1.7. "Ansøgning om tilladelse til nedrivning af bebyggelse skal - udover at give de fornødne oplysninger til identifikation af ejendommen - indeholde oplysning om bygningens omtrentlige højde og grundflade samt om, hvem der forestår eller udfører arbejdet.

stk. 2. Arbejder skal udføres på forsvarlig måde. Kommunalbestyrelsen kan i det enkelte tilfælde angive, hvordan arbejdet skal udføres."

Med hjemmel i bygningsreglementets pkt. 1.7, 2. stk. sammenholdt med lovens §1 og §6, stk. 1 litra h kan kommunalbestyrelsen foreskrive, at nedrivning skal ske under hensyntagen til en miljøvenlig bortskaffelse af affaldet,

herunder til muligheden for genanvendelse af materialet - hvilket bl.a. kan forudsætte en mere skånsom nedrivning og en sortering af affald. En sådan miljøbevidst nedrivning kan eksempelvis sikres på tilsvarende vis som ved opgravning af olietanke. Det er praksis i København, at der skal afleveres en blanket inden nedrivning, hvori det bl.a. oplyses, hvornår eventuelle nedgravede olietanke vil blive opgravet. Under denne opgravning er der repræsentanter fra bygningsinspektoratet/arbejdstilsynet til stede. Også ved gravning på kemikaliedepoter er der en sådan særlig overvågning.

Information til kommunerne

I Vejledning til bygningsreglement 1982 side 17 anføres:

"Bestemmelsen om, at der skal indhentes tilladelse til nedrivning af bebyggelse, har til formål at sikre, at kommunen bedre kan tilgodese de ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, der kan opstå i forbindelse med nedrivning af bebyggelse. Kommunalbestyrelsen kan således i den enkelte nedrivningstilladelse angive, hvorledes nedrivningen skal foregå med henblik på at sikre, at arbejdet sker på forsvarlig måde bl.a. således, at andenmands grund eller bygninger ikke lider skade eller således, at der ikke opstår fare for forbipasserende. Bestemmelsen er ikke en materiel regel i den forstand, at kommunen skal kunne modsætte sig nedrivning i situationer, hvor der ikke gør sig ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn gældende. Ønsker kommunen bygninger bevaret af andre grunde, må den have hjemmel i anden lovgivning for at kunne modsætte sig nedrivning. Dette kan således være tilfældet, såfremt nedrivningen udløser lokalplanpligt efter kommuneplanlovens §16, stk. 3, eller såfremt der efter bygningsfredningslovens §11 skal indhentes tilladelse fra fredningsstyrelsen til nedrivning af fredet bygning."

Der kan styres gennem nedrivningsvilkår

I denne vejledning har man ikke taget højde for de ressourceøkonomiske interesser, som byggelovens §1 forudsætter iagttaget. En varetagelse af disse interesser kan eksempelvis ske gennem særlige vilkår, der indføres i en tilladelse. Det er således ofte et vilkår i nedrivningstilladelser, at asbestsanering, opsamling og bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald, opgravning af olietanke/andre tanke og visse andre aktiviteter iværksættes forud for den fysiske igangsætning af nedrivningen. Sådanne betingelser falder klart inden for det lovlige, jfr. lovens formålsbestemmelse og koordineringen ved §16 af de forskellige miljølove. Vilkåret gør det muligt for kommunalbestyrelsen at sikre en særlig bortskaffelse af det affald, der er mest miljøbelastende.

Sagsbehandlingsgebyr

Reglementets pkt. 1.9, stk. 1 foreskriver, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der skal opkræves gebyr for meddelelse af tilladelser efter bygge-loven, samt at gebyrer - bortset fra de i stk. 5 og 6 fastsatte standard- og mindstegebyrer - opkræves enten a) med et fast grundbeløb pr. m² etageareal eller pr. m³ af bygningens rumindhold eller b) som en andel af byggeomkostningerne. Et gebyr bestemt af, om der foretages en ressourceøkonomisk nedrivning eller ej, vil næppe kunne virke styrende, idet der skal meget store mængder til, før det overhovedet har nogen effekt.

Påbud og kompenserende tilskud

Med hensyn til påbud, der medfører, at der fremkommer byggeaffald, skal det nævnes, at kommunalbestyrelsen med hjemmel i byggelovens §15 for bebyggede grunde, der ikke opfylder §7's krav om friarealer, kan påbyde tilvejebringelse af sådanne arealer - eventuelt som fællesarealer for flere ejendomme - bl.a. gennem krav om omlægning af gårdspladser og fjernelse af skure og andre småbygninger. Et sådant pålæg medfører ikke store affaldsmængder, men er dog ikke ganske uden interesse. Udgifterne til gårdanlæggene finansieres inden for et af staten fastsat rammebeløb, jf. bekendtgørelse nr. 380 af 12. juni 1986 om offentlig støtte til friarealforbedringer efter lov om byfornyelse og boligforbedring og bygge-lov.

2.2.2 Kommuneplanlovens regulering af nedrivningsarbejder o.lign.

Hvis et nedrivningsarbejde er lokalplanpligtigt, kan kommunalbestyrelsen ikke udstede en nedrivningstilladelse før lokalplanen er endeligt vedtaget, og gennem lokalplanarbejdet sikres der informationer om affaldsmængde og -type.

Hvornår er der lokalplanpligt

Efter kommuneplanlovens §16, stk. 3 kan der være tale om en lokalplanpligt ved større nedrivninger. Afgørelsen af, om der foreligger en sådan, beror på en konkret vurdering. Ved cirkulære nr. 86 af 26. juni 1986 (samlecirkulæret) pkt. A.1.2.2.2. s. 8 anføres det, at det er en forudsætning for, at nedrivning af bebyggelse kan anses for lokalplanpligtig, at der er tale om bebyggelse, der er

Fordele og ulemper ved borgerindflydelse

anvendelig til bolig- og erhvervsformål. Der vil således være lokalplanpligt ved nedrivning af boligbebyggelse, hvor der er tale om bebyggelse, der er anvendelig, hvorimod der ikke er lokalplanpligt, hvor der efter byfornyelsesloven eller boligtilsynsloven enten er nedlagt forbud mod såvel beboelse som ophold eller alene er nedlagt forbud mod beboelse, men hvor bebyggelsen ikke lovligt kan anvendes til andet formål. For nedrivning af erhvervsbebyggelse er det en forudsætning for lokalplanpligt, at bebyggelsen ikke er nedslidt eller utidssvarende. For det andet må der være tale om en "større" nedrivning. For så vidt angår selve bygningsmassens størrelse vil byplanpligtgrænsen som hovedregel ligge højere ved nedrivninger end ved nyopførelse. Vurderingen af lokalplanpligten er formentlig uafhængig af den fremtidige bebyggelse, se "Den kommenterede kommuneplanlov" 3. udg. s. 156, men anderledes Folketingets Ombudsmand skr. af 30. marts 1981 j.nr. 1980-244-142.

Et vigtigt led i lokalplanpligten er borgerindflydelsen. Efter vedtagelse af et forslag til en lokalplan skal kommunalbestyrelsen således offentliggøre forslaget sammen med en kortfattet beskrivelse af dets indhold og af planens retsvirkninger, jf. §21, stk. 1. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan forlange at få sin afvigende mening og en kortfattet begrundelse herfor offentliggjort, jf. §21, stk. 2. Offentliggørelsen skal indeholde en beskrivelse, der afgrænser det af planen omfattede område, jf. bekendtgørelse nr. 247 af 16. maj 1986 §5, stk. 2. Der skal endvidere være oplysninger om, at forslaget er offentligt fremlagt indtil udløbet af indsigelsesfristen, jf. bekendtgørelsen §5, stk. 4. Samtidig med bekendtgørelsen skal kommunalbestyrelsen efter lovens §23 give skriftlig underretning til en række direkte berørte enkeltpersoner, foreninger og myndigheder. Indsigelser imod og ændringsforslag til planen kan - men skal ikke - følges. Inddragelsen af borgerne har derfor ikke til hensigt at sikre et direkte demokrati, men derimod at sikre en offentlighed omkring planerne og herunder en åben debat om planerne. Denne åbenhed sikrer bl.a., at der på et forholdsvis tidligt tidspunkt tilvejebringes kendskab til, hvor der kan forventes byggeaffald og af hvilken karakter. Til gengæld er procedurens langsommelighed med til at skabe nogle problemer for nedrivningsentreprenørerne ved tilrettelæggelse af en selektiv nedrivning, idet den tid, der er medgået til offentlighedsfasen, gør det vanskeligt også at bruge lang tid til selve nedrivningen. For nedrivningsentreprenørerne er det derfor et centralt problem, at det - hvor der er lokalplanpligt forud for en nedrivning - tidsmæssigt kan være vanskeligt at sikre en omhyggelig og tidskrævende nedrivningsproces, (jf. "Håndbog i nedrivning af beton og bygningskonstruktioner" s. 17).

Forslag om hensyntagen til selektiv nedrivning

Lokalplanpligten er ikke foreskrevet ud fra en interesse i at sikre en forsvarlig nedrivning, men alene ud fra en interesse i den fremtidige anvendelse af området. Skal man fortsat pålægge nedriverne at afvente lokalplaner, er det nærliggende i §18-kataloget at medtage hensynet til nedrivningsprocessen, for herved at forhindre, at den forsinkelse i nedrivningsprocessen, som skyldes lokalplanen, ikke af bygherren bruges som begrundelse for en meget hurtig og mindre hensigtsmæssig nedrivning.

I det forslag af 10. juni 1989 (j.nr. P 100-43) som Planstyrelsen har udsendt om en ny lov om planlægning er kataloget medtaget som §15. I denne § er der ikke nævnt noget om krav til nedrivningsarbejder, men ved §15 stk. 4 tildeles Miljøministeren en kompetence til i en bekendtgørelse at fastsætte nye krav til anvendelsen af et område i lokalplaner.

Styring gennem påbud og forbud

Hvis en bygning henstår delvis nedrevet eller ødelagt, kan kommunen give nedrivningspåbud efter §44, stk. 3. Man kan også vælge i stedet at nedlægge et §17-forbud, og under henvisning til §13, stk. 3 modsætte sig opførelse af bebyggelse, når opførelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanen om anvendelse af området til bolig eller erhverv. §13, stk. 3 kan anvendes inden for byzone og sommerhusområder (jf. Planstyrelsens afgørelser af 11. januar 1988 j.nr. P 4331/14/8-19 og 15. marts 1988 j.nr. P 4332/13/14-1). §17 kan anvendes til at forhindre en nedrivning i strid med en lokalplan eller en fremtidig lokalplan. De omtalte regler kan imidlertid ikke betragtes som centrale ved regulering af en forsvarlig nedrivning/renovering.

*De store affaldsmængder
hidrører fra byfornyelse*

*Kvalitetskrav har også
betydning for
affaldsmængderne*

*Samordning af byfornyelse og
energiplanlægning*

*Byfornyelse sker på et
planmæssigt grundlag*

2.2.3 Byfornyelseslovens og brandsikringslovens regler af betydning for fremtidige affaldsmængder

I "Håndbog i nedrivning af beton og bygningskonstruktioner" s. 91 anføres det, at total nedrivning af bygninger i forbindelse med bysanering uden tvivl vil repræsentere hovedparten af nedrivningsmassen. Der er derfor grund til at interessere sig for, om byfornyelsesloven kan bruges til at skaffe informationer om det fremtidige byggeaffald.

Lovbekendtgørelse nr. 501 af 21. juli 1987 om byfornyelse og boligforbedring - der afløser den tidligere saneringslov - foreskriver ved sin formålsbestemmelse (§ 1), at det påhviler kommunalbestyrelsen at medvirke til, 1) at der gennemføres fornyelse af utidssvarende byområder, 2) at der udføres forbedringer af utidssvarende beboelsesejendomme, 3) at sundheds- og brandfarlige forhold i bygninger fjernes, samt 4) at ejere og lejere inddrages i planlægningen og i gennemførelsen.

Reglerne om kvalitetsnormer for beboelsesejendomme er fastlagt ved lovens § 3 og bekendtgørelse nr. 703 af 7. oktober 1986 om kvalitetsnormer for beboelsesejendomme m.v. og bekendtgørelse nr. 184 af 6. maj 1983 om brandsikring af beboelsesbygninger opført år 1900 og senere. Lovens § 3 fastlægger de krav, der må stilles til tidssvarende beboelsesejendomme. Når kommunalbestyrelsen træffer beslutning om byfornyelser eller boligforbedring, vil § 3 være udgangspunkt for de overvejelser der gøres, men der er intet til hinder for, at kommunalbestyrelsens beslutning går ud på, at normerne skal opfyldes i et nærmere bestemt omfang, jf. Boligstyrelsens cirkulære af 11. maj 1983 om byfornyelsesbeslutningers indhold s. 6 og FT 1981/82 tillæg B sp. 1339.

Efter lovens § 3 stk. 1 nr. 4 skal bygningens energiforbrug være søgt begrænset gennem energibesparende foranstaltninger i et omfang, der nærmere fastlægges af Boligministeren, og efter § 3 stk. 1 nr. 7 skal bygningen have sædvanlige tidssvarende opvarmningsmuligheder i overensstemmelse med varmforsyningsplanlægningen. Den planlægning, der kan danne grundlag for byfornyelsesbeslutningen, kan således være en varmforsyningsplan, hvorfor også byfornyelsesloven sikrer en koordinering af bygningsregulering og energiregulering.

2.2.4 Bygningsregulering alene begrundet i bygningsmæssigt helhedsindtryk

Lovens § 3, stk. 1 nr. 5 foreskriver, at facadebehandlingen og andre vedligeholdelsesarbejder skal være foretaget under hensyntagen til oprettelse eller forbedring af bygningers forhold til den omliggende bebyggelse og til lysforholdene på friarealet omkring bygningen. Denne regel kan næppe danne grundlag for en censur begrundet i en senere bortskaffelse af byggeaffald, idet den lige som kommuneplanloven må forudsættes primært at sikre et helhedsindtryk i bebyggelsen.

I lovens kapitel I sondres der imellem foranstaltninger, der berører en flerhed af ejendomme (byfornyelse, jf. lovens kapitel 2) og forbedringer, der vedrører en enkelt ejendom (jf. lovens kapitel 3). Bestemmelserne i kapitel 2 og 3 kan først anvendes, når der foreligger det fornødne plangrundlag efter kommuneplanloven. Kommunalbestyrelsen skal efter § 6, 2. pkt. sikre, at plangrundlaget er tilstrækkeligt til at foretage en helhedsvurdering og koordineret gennemførelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gøre hele området tidssvarende.

Kommunalbestyrelsen skal, inden der udarbejdes forslag til byfornyelsesbeslutning, offentliggøre en redegørelse for områdets byfornyelses- og andre planmæssige problemer og fremlægge et udspil til retningslinjer for den kommende byfornyelse. Redegørelsen skal som minimum indeholde

- en almindelig karakteristik af området og bebyggelsen i dette
- angivelse af den enkelte ejendoms byggemåde og indretning

- beskrivelse af områdets byfornyelsesproblemer og andre planlægningsmæssige problemer
- oplysninger om principper for tilvejebringelse af erstatningsboliger
- udkast til retningslinjer, der kan danne grundlag for udarbejdelse af forslag til beslutning
- oplysning om mulighed for indsigelse og bemærkninger,

jf. om forståelsen af disse krav cirkulære af 30. juni 1987 om byfornyelses- og boligforbedringsbeslutningers tilvejebringelse. Cirkulæret indeholder en gennemgang af de regler for procedurer, der danner grundlaget for byfornyelses- og boligforbedringsbeslutningers tilvejebringelse.

Beboerindflydelse under byfornyelsesprocessen er foreskrevet ved lovens §1, nr. 4 og ved bekendtgørelse nr. 435 af 22. juni 1987 om offentlig orientering om byfornyelses- eller boligforbedringsbeslutninger, forslag hertil samt §9-regdegørelse. Se i øvrigt cirkulære af 6. juni 1983 til kommunerne vedrørende orientering af ejere og lejere i ejendomme, der påregnes eller er omfattet af en boligforbedringsbeslutning efter byfornyelseslovens kapitel III.

*Information der sikrer en
styring*

Byfornyelseslovens offentlighedsbestemmelser tilsigter, at de berørte ejere og lejere i videst muligt omfang inddrages i såvel planlægningen som gennemførelsen af byfornyelsesbeslutninger. Samtidig giver de planer, der er udarbejdet om byfornyelse henholdsvis sanering, oplysninger om den fremtidige tilførsel af byggeaffald fra området.

*Der er en sammenhæng mellem
lokalplanlægningen og
byfornyelse*

I den konkrete planlægning kan byfornyelsesplanen og lokalplanen tænkes koordineret på forskellig vis - der kan eksempelvis i tilknytning til lokalplanen udarbejdes byfornyelsesbeslutning for de områder, hvor lokalplanen forudsætter forbedringer i den bestående bebyggelse. Byfornyelsesbeslutningen kan indeholde påbud om istandsættelse af en del af en utidssvarende bebyggelse, der skal bibeholdes. Hjemlen hertil er følgende:

Efter lovens §7 har kommunalbestyrelsen kompetence til at træffe en byfornyelsesbeslutning, når bygningernes indbyrdes placering eller bebyggelsestæthed hindrer rimelig adgang til lys, luft, opholds- eller friarealer, eller bebyggelsen er belastet af væsentlige ulemper i form af røg eller uhensigtsmæssige trafikforhold m.v. Et byfornyelsesområde skal således være et område med et større antal boliger, som skal forbedres med hensyn til de i §§2 og 3 nævnte forhold.

En byfornyelsesbeslutning og forslag til beslutning kan kun indeholde de foranstaltninger, der er opregnet i §7. Det drejer sig bl.a. om nedrivning helt eller delvis af bestående bebyggelse og tilpasning af den resterende bebyggelse og foranstaltninger, der skal træffes for at gøre området eller bebyggelsen tidssvarende. Forslag til byfornyelsesbeslutning kan herudover i en vis udstrækning indeholde bestemmelser til opfyldelse af lokalplanbestemmelser. Der skal angives en tidsfølge for gennemførelsen af de enkelte foranstaltninger. En nærmere gennemgang af byfornyelsesbeslutningers indhold findes i Boligstyrelsens cirkulære af 11. maj 1983 om byfornyelsesbeslutningers indhold.

Bestemmelserne om tilvejebringelse af byfornyelsesbeslutninger skal ses i sammenhæng med lovens krav om, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at der foreligger det nødvendige plangrundlag i henhold til lov om kommuneplanlægning senest samtidig med byfornyelsesbeslutningen, jf. lovens §6. Sammenhængen med andre planer sikres bl.a. ved kommuneplanens §4, stk. 2, der foreskriver, at kommuneplanen uden for hovedstadsområdet skal ledsages af en plan for rækkefølgen for byfornyelse i de eksisterende bysamfund i overensstemmelse med de godkendte retningslinjer i regionplanen.

I relation til lokalplaner hjemler kommuneplanlovens §18, stk. 1, nr. 19 forbud imod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse, således at et sådant arbejde kun kan udføres med kommunalbestyrelsens tilladelse eller efter krav fra en offentlig myndighed. Kommunalbestyrelsen kan endvidere i medfør af byfornyelseslovens §12, stk. 3 nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en byfornyelsesbeslutning, ligesom der efter kommuneplanlovens §17 kan nedlægges forbud imod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, der kan foregribe en lokalplanlægning.

Det offentlige kan blive tvunget til at overtage ejendommen

Hvis en tilladelse, der er foreskrevet indhentet ved en lokalplan nægtes, kan ejeren efter kommuneplanlovens §33 under de i §'en opregnede omstændigheder forlange, at ejendommen overtages af kommunen mod erstatning. Som bilag til lokalplanen kan der være udarbejdet en nedrivningsplan med angivelse af de bygninger, der forudsættes nedrevet til realisering af lokalplanen - en sådan nedrivning må enten være hjemlet i byfornyelsesloven eller betragtes som ekspropriation i medfør af §34 i kommuneplanloven.

Hvad kan begrunde påbud og forbud?

Ved byfornyelseslovens kapitel 8 åbnes der mulighed for, at der gives påbud om forbedringer eller skrides til kodemnering af den dårligste del af boligmassen - d.v.s. hvor der foreligger en særlig fare i sundhedsmæssig og brandmæssig henseende. Et sådant indgreb vil typisk være et resultat af det tilsyn, som kommunalbestyrelsen fører efter lovens §70. Efter §71 kan dette tilsyn overlades til en dertil nedsat boligkommission. Afgørelsen af, om der skal gribes ind med et påbud efter §72 om afhjælpning af fare, eller nedlæggelse af forbud efter §73 mod udnyttelse af ejendommen til beboelse eller ophold, skal træffes efter en samlet økonomisk, bebyggelsesmæssig og brand- og sundhedsmæssig vurdering, jf. cirkulære af 2. juli 1986 om afhjælpning af sundheds- og brandfarlige forhold i boliger og opholdsrum, hvorefter Brandsikringsloven, der hjemler erstatning skal bruges, hvor en sådan indgriben er tilstrækkelig, jf. cirkulæret s. 4

"Hvis brandfaren kan afhjælpes alene efter Brandsikringsloven, bør denne anvendes. I disse situationer bør kommunalbestyrelsen/boligkommissionen ikke give påbud efter §72 om afhjælpning af brandfaren eller nedlægge forbud efter §73, medmindre der samtidig foreligger sundhedsfare eller brandfare ud over brandsikringslovens krav".

Brandsikringsloven kan også anvendes

Som følge af den debat, der var i medierne i forbindelse med en brand i 1975 i en saneringsmoden ejendom i København (Stengade 20), der kostede 2 mennesker livet, fremsatte Boligministeren et forslag til lov om brandsikring af ældre beboelsesejendomme. Loven blev vedtaget som lov nr. 53 af 25. februar 1976 om brandsikring af ældre beboelsesbygninger, og denne lov hjemler ved §3 en kompetence for boligkommissionen til at udpege ejendomme, der er omfattet af lovens skærpede krav som særlig kondemnabile og brandfarlige.

Der kan i tilfælde af et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag nedlægges et midlertidigt ændringsforbud efter §75a, stk. 1. Dette midlertidige indgreb ophører, når der nedlægges forbud eller påbud - eller et indgreb foretaget efter kapitel 8 opgives. Ejeren af en kodemneret ejendom kan efter §75 søge kodemneringen ophævet ved at fremsætte et forbedringsforslag, der sikrer at ejendommens forhold er i overensstemmelse med byggelovgivningen. Se i øvrigt Boligstyrelsens cirkulære af 2. juli 1986 om afhjælpning af sundheds- og brandfare i boliger og opholdsrum.

Informationer der muliggør styring

Den viden om det fremtidige byggeaffald, der fremkommer gennem offentliggørelse af planer og beslutninger, er fremmende for en rationel planlægning af genanvendelsesprojekter (ex. skal der store mængder beton til før det kan betale sig at overveje nedbrydning med henblik på genanvendelse til byggeformål - alternativet er nedbrydning med henblik på anvendelse som stabiliserende materiale i anlægsarbejder).

Støtte som kompensation

Den offentlige støttepolitik i forhold til byfornyelse har naturligvis en afgørende betydning for, hvor gennemførlige planer og beslutninger er. Det kan derfor være relevant at interessere sig for gældende støtteordninger, herunder statens rammer og tilskud over for kommunerne, jf. herom nedenfor under 3.3.6.3.

Lovens formål

2.2.5 Reguleringen af fredede bygningers nedrivning

Lovbekendtgørelse nr. 81 af 10. februar 1986 om bygningsfredning har til formål at værne landets ældste bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der belyser bolig-, arbejds- og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling. Sådanne bygninger kan fredes - er de fra før 1536 er de uden videre fredet. En fredet bygning skal af ejeren eller brugeren holdes i forsvarlig stand. Alle

bygningsarbejder vedrørende en fredet bygning kræver efter §10 Miljøministerens (Skov- og naturstyrelsen) tilladelse. Efter lovens §30 må byggetilladelse efter byggeloven ikke meddeles til byggearbejder, der nødvendiggør en tilladelse i h.t. bygningsfredningsloven, jf. herom Fredningsstyrelsens cirkulæreskrivelse af 11. december 1979.

Samordning af administrationen

Også nedrivning af en fredet bygning kræver efter §11 ministerens tilladelse. Til vurdering af en ansøgning om nedrivning kan ministeren kræve oplysninger om formålet med nedrivningen og om den fremtidige anvendelse af den pågældende ejendom. Ministeren kan nægte at behandle en sådan ansøgning, hvis de tilladelser, der i henhold til anden lovgivning er nødvendige for nedrivning, ikke foreligger, jf. §11, stk. 2. Behandling af ansøgning om nedrivning efter byggelovens regler må finde sted i et samarbejde mellem kommunalbestyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen, idet byggetilladelse forudsætter tilladelse efter bygningsfredningsloven, jf. Fredningsstyrelsens cirkulæreskrivelse af 11. december 1979 pkt. 5. Ansøgning om nedrivning af en del af det fredede bliver behandlet som en ansøgning om tilladelse til bygningsarbejde efter §10, jf. cirkulæreskrivelsen pkt. 5 in fine.

Styring gennem vilkår

En nedrivningstilladelse kan gøres betinget, jf. §11, stk. 3. Men der er næppe hjemmel til, at der indføres vilkår om en særlig nedrivningsprocedure, idet bygningsfredningsloven ikke synes at bygge på sådanne hensyn.

Regulering gennem kommuneplanloven

For bevaringsværdige bygninger må reguleringen ske gennem den fysiske planlægning. Efter kommuneplanlovens §3, stk. 3 nr. 7 skal rammedelen indeholde rammer for bevaring af bebyggelser eller bymiljøer. I Planstyrelsens redegørelse af 9. januar 1987 "Om sikring af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer gennem bestemmelser i bygningsfredningsloven og planlovgivningen", som Miljøministeren har tilsendt Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg, foreslås det, at der skabes hjemmel for en kommunal forpligtelse på baggrund af oversigtlige bygningsregistreringer, og at der indarbejdes "generelle strategier for den ældre bevaringsværdige bebyggelse i kommuneplanen". Dette følges op i Miljøministerens "Bypolitiske redegørelse" af 29. juli 1987 og Planstyrelsens tilknyttede publikation "Bedre byer" 1987.

2.2.6 Reguleringen af nedrivningsarbejder ved private aftaler, almindelige betingelser, naboret m.v.

Med hensyn til relevante aftaler må fremhæves aftaler om køb og salg henholdsvis aftaler om bygge- og anlægsarbejder.

Aftaler om nedrivningsarbejdet

I forholdet mellem en køber og en sælger kan det være relevant at overveje, hvordan nedrivningsopgaverne og ansvaret herfor er placeret. I forbindelse med ejendomshandler er det ikke ualmindeligt, at sælgeren påtager sig omkostningerne ved nedrivning og bortskaffelse af byggeaffald. Da sælgeren ikke har nogen selvstændig interesse i at sikre en så ressource- og miljørigtig bortskaffelse som muligt, men derimod har en interesse i at holde udgifterne ved bortskaffelsen nede, kan en sådan opgavefordeling være en uheldig barriere for en miljørigtig praksis. Nedenfor under 3.3.5 behandles ansvarsplaceringen.

Aftalevilkår og almindelige betingelser som grundlag for opgave- og ansvarsfordeling

Med hensyn til aftaler om bygge- og anlægsprojekter må det fremhæves, at der ikke er nogen lov, der generelt regulerer forholdet mellem byggeriets parter. Den entrepriseret, som skal omtales kort i det følgende, er derfor karakteriseret ved aftalefrihed. I mangel af modstående aftale er retsområdet reguleret af den almindelige formueretlige lovgivning. Men til udfyldning heraf er der udarbejdet nogle standardbestemmelser, som ofte vil være aftalt anvendt, nemlig "Almindelige betingelser for arbejde og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed" (AB) udgivet af Ministeriet for Offentlige Arbejder den 29. november 1972. Disse betingelser indgår således alene som et led i aftaler om arbejde og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed. Er anvendelsen af AB mellem de to kontrahenter ikke vedtaget, kan der opstilles følgende rangfølge mellem de aftaleelementer, der skal tillægges vægt:

- 1) kontraktsdokumentet, evt. accepten
- 2) tilbuddet
- 3) særlige betingelser (individuelle kontraktvilkår som fravigelser fra AB)

- 4) fagbeskrivelser, mængdefortegnelser og tegninger (detailtegninger foran tegninger i stor målestok)
- 5) fællesbestemmelser for alle fag om byggepladsforhold o.lign.
- 6) opfordringen til at afgive tilbud (indbydelsesskrivelse), såfremt den indgår i kontrakten
- 7) AB
- 8) andre standardforskrifter, der måtte være vedtaget.

Herom Erik Hørlyck "Entreprise og licitationsbetingelser" 3. udg. s. 49f og Hans Henrik Vagner "Entrepriseret" s. 28 og s.36ff.

Individuelt aftalte betingelser fortolkes som andre sådanne aftaler imod affatteren, hvilket kan betyde, at betingelserne indføjtes i AB får en vis gennemslagskraft.

Nedrivningstilbud

Det er almindeligt, at nedrivningstilbud er givet med det vilkår, at entreprenør overtager de materialer, der nedbrydes, hvorfor det også inkluderer en beregning af omkostningerne ved bortskaffelse af det, der ikke sælges eller genanvendes på rentabel vis. Sådanne entrepriser kan forudsætte størst mulig genbrug af alle materialer.

Selektiv nedrivning vil bl.a. være afhængig af ejendomsretten til materialerne

Det har endvidere været almindeligt, at entrepriseaftaler vedrørende vejarbejder indeholdt bestemmelser om ejendomsforbehold til materialer fra opbrydning af eksisterende veje og fortove. Sådanne bestemmelser har dog normalt ringe værdi for bygherren, specielt på grund af den ekstra administration. Derfor udelades de normalt ved større entrepriser, medmindre specielle forhold taler for et forbehold. Ejendomsforbehold har næppe i sig selv en styrende virkning for affaldsbortskaffelsen, idet det afgørende må være den værdi, affaldet repræsenterer, og de økonomiske omkostninger, der er forbundet med en udnyttelse af dette, jf. herom nedenfor under 3.3.7.4.

Selektiv nedrivning vil bl.a. være afhængig af, hvem der bærer risikoen for forsinkelser m.v.

Et af de mest komplicerede forhold i entrepriseretten er afgrænsningen af, i hvilket omfang en entreprenør på grundlag af vilkårene i den indgåede kontrakt skal bære risikoen for de fordyrelser og forhindringer, der er forårsaget af, at arbejdets udførelse bliver vanskeligere end forudset - eksempelvis på grund af særlige bortskaffelsesproblemer for jord eller byggeaffald. Der må ved denne stillingtagen forudsættes, at bygherren heller ikke ved aftalens indgåelse havde grundlag for at forudse vanskelighederne, jf. AB §2, stk. 2, 1. pkt.

Risikoen er normalt hos entreprenøren

Udgangspunktet er nok klart nok: Da entreprenøren ikke blot har påtaget sig efter evne at udføre et arbejde, men at tilvejebringe et bestemt resultat, er det entreprenørens risiko, såfremt tilvejebringelsen af resultatet kræver større omkostninger end forudset. Tilsvarende er det entreprenørens gevinst, hvis omkostningerne bliver mindre end påregnet. Udgangspunktet er særlig klart for entreprenører, der udfører udgravnings-, vej-, kloak-, oprensings-, kystsikringsarbejder o.lign., idet de ifølge praksis skal finde sig i større vanskeligheder med hensyn til bundforholdene end husbygningsentreprenører. Denne sondring mellem forskellige entreprenørkategorier har sin begrundelse i, at førstnævnte arbejder er væsentlig vanskeligere at vurdere, således at entreprenørerne her har en særlig anledning dels til omhyggelige undersøgelser og dels til at indregne en rigelig sikkerhedsmargin i deres tilbud, jf. KFE 1976.136, Erik Hørlyck s. 32 og Hans Henrik Vagner s. 86ff.

Brug af vognmænd ved affaldsbortskaffelse

Med hensyn til entreprenørens mulighed for at overlade bortskaffelsen af affaldet til en vognmand som underentreprenør foreskriver AB §4, stk. 3:

"Entreprenøren kan kun med bygherrens samtykke overdrage entreprisen helt eller delvis til en anden. Dog kan han overlade udførelsen af dele af entreprisen til underentreprenører, hvor det er sædvanligt eller naturligt, at disse udføres i underentreprise."

AB indgår også som en del af aftalegrundlaget mellem hovedentreprenør og underentreprenør.

Forholdet mellem bygherre og entreprenør

En overdragelse af dele af entreprisen - eksempelvis bortskaffelsen af affaldet - til en underentreprenør indebærer ikke en skyldsovertagelse. Noget sådant kræver bygherrens samtykke, jf. UfR 1978.177H og - hvad man ikke kan læse i AB §4, stk. 3 - en selvstændig forpligtelseserklæring fra den nye entreprenør. Overlader en entreprenør uden bygherrens tilladelse arbejdet eller dele heraf til en underentreprenør, hæfter entreprenøren for underentreprenør-

rens kontraktsbrud. Også hvor engagementet af en underentreprenør sker med bygherrens tilladelse eller er hjemlet i AB §4, stk. 3, vil entreprenøren efter mangelsreglerne normalt hæfte for underentreprenøren, idet det er så sædvanligt, at en entreprenør benytter en underentreprenør, at bygherrens tilladelse hertil ikke i sig selv kan fortolkes som en godkendelse af skyldsovertagelsen, medmindre der foreligger konkrete holdepunkter herfor, jf. Erik Hørlyck anf. sted s. 52f.

En hovedentreprenør hæfter også for underentreprenørens skadeforvoldelse over for bygherren i medfør af DL 3-19-2, jf. UfR 1975.876ØL.

Noget andet er, at underentreprenøren ofte vil komme til at hæfte sammen med entreprenøren enten efter reglerne om erstatningsansvar uden for kontraktsforhold, eller fordi bygherrens accept af, at der benyttes underentreprenør, indeholder betingelser i så henseende.

Entreprenørens, underentreprenørens og bygherrens erstatningsansvar behandles nedenfor under 3.3.5.1.

Hvor en bygherre har indgået aftale med tekniske rådgivere om projekteringsopgavens udførelse, eksisterer der et tilsvarende udfyldende regelsæt, nemlig "Almindelige Bestemmelser for Teknisk Rådgivning og Bistand" (ABR). Den rådgivende teknikers forpligtelser består som regel af en projekteringsforpligtelse og en tilsynsforpligtelse.

Hvis teknikeren ved eller bør vide, at et givent materiale kan være risikabelt at anvende - f.eks. fordi det er nyt eller uprøvet, eller fordi man har dårlige erfaringer med det - ifalder han ansvar, hvis han undlader at oplyse bygherren, og det senere viser sig, at materialet faktisk var uegnet. Den tekniker, som ikke orienterer om mulige risici, har ikke løst rådgivningsopgaven med den omhu og faglige dygtighed, som man kan forlange af ham, og han har altså handlet culpøst, jf. UfR 1973.675H. Man kunne også til gennemførelse af en mere miljøbevidst nedrivning aftale eller foreskrive en pligt for rådgiveren til at sikre sortering af byggeaffaldet, bl.a. med henblik på genanvendelse. Er noget sådant foreskrevet/aftalt, vil tilsidesættelse af denne forpligtelse medføre et ansvar.

Den rådgivende teknikers ansvarsgrundlag - der typisk opstår i forbindelse med projekteringsfejl - er culpa. Den målestok, der anvendes behandles nedenfor under 3.3.5.1.

Som en anden relevant privatretlig regulering, der skal iagttages ved nedrivning, er naboretten. Om disse regler er en barriere - eller i stedet harmonerer med de miljøinteresser, der taler for selektiv nedrivning - afhænger af de konkrete omstændigheder. Naboretten har karakter af uskrevne dommerskabte retsgrundsætninger, der som en begrænsning af en ejers rådighed over fast ejendom kan supplere de privatretlige regler og aftaler om forholdet mellem naboejere. Der er tale om en handling i strid med de naboretlige regler, hvis handlingen medfører 1) væsentlige og 2) usædvanlige ulemper på naboejendommen. Grænsen for de tilladelige ulemper kan nås ved nedrivningsprojekter, der eksempelvis på grund af rystelser medfører skader på naboejendommen.

Naboretten sikrer ikke kun en beskyttelse af ejerinteressen og kreditorinteressen hos besidderne af de ejendomme, der støder umiddelbart op til den ejendom, hvorpå nedrivningen foregår - også fjernere boende ejere/kreditorer kan opnå en beskyttelse, idet afgrænsningen er bestemt af ulempenes/skadernes karakter. Således kan også fjernere liggende ejendomme gennem jordrystelser (UfR 1918.903VL og UfR 1968.84H) være udsat for væsentlige og usædvanlige ulemper/skader, som naboretten beskytter imod.

Naboretten antages at forudsætte en objektiv vurdering af naboernes forhold, således at øget modtagelighed hos en enkelt eller enkelte naboer ikke ændrer vurderingen af ulempens/skadens karakter. Hvor en "sårbarhed" hos naboejendommen kan tilskrives en anvendelse af ejendommen, som stemmer med kvarterets almindelige beskaffenhed, opnår naboen den fulde beskyttelse.

Ved en privatretlig servitut kan de forholdsregler, der skal iagttages ved nedrivning, tænkes reguleret. I sådanne servitutter vil valg af nedrivningsmetoder o. lign. næppe indgå. Servitutternes regulering er endvidere subsidiær, idet det følger af kommuneplanlovens §31 at servitutter, der er uforenelige med en lokalplan, bortfalder. Kommunen kan endvidere efter §18, stk. 1 nr. 16 i en lokalplan udtrykkelig ophæve tilstandservitutter i strid med lokalplanens for-

Forholdet mellem bygherre og rådgiver

Bl.a. ved etablering af semimobile nedknusningsanlæg er naboretten en barriere

Regulering ved servitutter

mål. Endelig skal nye servitutter, der kan gribe ind i planlægningen, godkendes af kommunalbestyrelsen efter §36.

2.2.7 Arbejds miljølovens regulering af nedrivningsarbejde

Er det en barriere?

Varetagelsen af hensynet til arbejdstagernes sundhed kan være en barriere for gennemførelsen af en central affaldssortering, og der skal derfor i nogle tilfælde foretages en prioritering af de modstående interesser. Ved selektiv nedrivning kan der derimod tales om nogle arbejdsmiljømæssige gevinster.

At varetagelsen af arbejdsmiljøhensyn kan være en barriere ved fremme af affaldssortering følger endvidere af, at den politik, der føres af Miljøministeriet inden for renere teknologi og genanvendelsesområdet, klart er båret af, at den højeste prioritering tildeles arbejdsmiljøet, således at man ikke vil fremme affaldsreguleringer og genanvendelsesprojekter, der har uheldige arbejdsmiljøkonsekvenser, jf. bekendtgørelsesudkastet om forsortering, der blev standset af hensyn til arbejdsmiljøet nedenfor under 2.3.5.

Ved arbejdsmiljøloven varetages som ovenfor omtalt alene sikkerheds- og sundhedsmæssige hensyn til arbejdstagerne. Det udelukker imidlertid ikke, at de problemer, der er knyttet til arbejdsmiljøet, også har relevans ved bortskaffelse af det materiale, der er sundhedsfarligt.

Der er særlige regler om asbest, der vedrører både det interne og det eksterne miljø

Bekendtgørelse nr. 660 af 24. september 1986 om asbest er således udstedt i medfør af både arbejdsmiljøloven og miljøbeskyttelsesloven. Ved bekendtgørelsen reguleres import, anvendelse og bortskaffelse af asbest eller asbestholdigt materiale, ethvert arbejde hermed, samt ethvert arbejde i øvrigt, der kan være forbundet med fare for påvirkning fra asbest eller asbestholdige materialer, jf. §1.

Der skal ifølge bekendtgørelsens §16 ved bortskaffelsen sondres mellem følgende asbest-kategorier:

Asbeststøv samt stærkt støvende asbestaffald, filtre og lignende skal opbevares i befugtet tilstand og bortskaffes i lukket, tæt emballage, der mærkes med oplysning om, at den indeholder asbest. Bortskaffelse skal ske til en kommunal modtagestation for olie- og kemikalieaffald, jfr. stk. 1.

Asbestholdigt affald, der kan støve, som f.eks. bløde lofts- og vægplader, skal under opbevaring og transport være befugtet og overdækket, så afgivelse af støv til omgivelserne hindres. Bortskaffelse skal ske til specialdepot, der er godkendt i henhold til miljøbeskyttelsesloven til modtagelse af asbestholdigt affald, jf. stk. 2.

Ikke støvende asbestholdigt affald kan efter stk. 3 bortskaffes til fyldplads, hvortil uvedkommende ikke har adgang, og hvor der sker overdækning med mineraljord. Det er ifølge §16, stk. 5 og 6 kommunalbestyrelsen, der sonder mellem de tre kategorier, og som fører tilsyn med bortskaffelsen.

Praksis skal fastlægges gennem konkrete afgørelser

Asbestbekendtgørelsens §16 var genstand for spørgsmål i Folketinget den 29. oktober 1986 (FT sp. 1255-56), hvor Arbejdsministeren bl.a. oplyste om sonderingen i §16, stk. 1, 2 og 3 og under henvisning til vejledende udtalelse fra Miljøstyrelsen konkluderede om den mest hensigtsmæssige nedtagningsprocedure:

“.....Miljøministeriet har dermed lagt det ud til en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvordan støv til omgivelserne hindres, jf. kap. 7 i Arbejdsministeriets regler om nedrivnings- og reparationsarbejde.

Miljøministeriet finder det hensigtsmæssigt, at asbestholdigt affald, der kan støve, indpakkes i tæt, lukket emballage, men i visse tilfælde, f.eks. ved nedtagning af hele vægge, kan det overvejes, om en forsigtig nedtagning og transport i store stykker bør foretrækkes frem for en procedure, hvor væggen skal nedbrydes til mindre stykker, så at man kan pakke disse stykker optimalt. Jeg vil henholde mig hertil.”

Ved bekendtgørelsens kapitel 7 er der som nævnt af ministeren givet særlige regler om nedrivnings- og reparationsarbejder. Af interesse er især §36 om pligt til at udarbejde en arbejdsplan for nedrivningsarbejdet forud for arbejdets påbegyndelse. Desuden er der en række regler om iagttagelse af hensynet til arbejdstagernes og andres sundhed i forbindelse med nedrivningsarbejdet.

Forholdet er i øvrigt reguleret ved Arbejdstilsynets vejledning om nedrivning, reparation og vedligeholdelse af asbestholdige byggematerialer, nr. 3.01.

Styring gennem pædagogisk påvirkning

Styring gennem forudsætningen om brug af standardiserede materialer

Renere teknologi gennem materialevalg

6. december 1986. Om vejledningen se "Håndbog i nedrivning af beton og bygningskonstruktioner" del 2, bilaget s. 14. Det foreskrives i denne vejledning bl.a., at det personale, der skal udføre arbejdet, skal gennemgå asbestkursus for herved at sikre det fornødne informationsniveau.

Som en anden central bestemmelse skal nævnes bekendtgørelse nr. 344 af 9. juni 1988 om arbejde med montering og nedrivning af isoleringsmaterialer indeholdende syntetiske mineralfibre. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i bl.a. §49 og §49c, der foreskriver i §4, at den der planlægger og udformer projekter, hvori isoleringsarbejde med materialer indeholdende syntetiske mineralfibre, skal planlægges således at der anvendes

"standardiserede materialer i så stort omfang, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling".

Bekendtgørelsens §6 pålægger projekterende, rådgivere og arbejdsgivere, når de vælger mellem forskellige mineraluldsprodukter, der opfylder de tekniske krav, at

"vælge produkter, der formindsker afgivelsen af støv og fibre på arbejdspladsen, fx. ved anvendelse af produkter, der kræver mindst mulig tildannelse, samt imprægnering, forsegling o.lign."

Af interesse i denne sammenhæng er det også, at §11 foreskriver, at arbejdspladsen skal holdes ren, bl.a. ved at spild og affald løbende skal lægges i egnede affaldsposer eller lignende.

2.3 Genanvendelse og affaldsbortskaffelse

Afdækningen af reguleringen er i dette afsnit båret af en interesse for, hvordan man kan reducere bygge- og anlægsaffaldsmængderne og generne fra affaldet, især gennem genbrug. I den forbindelse skal også interessen i at begrænse generne ved selve affaldsbehandlingen sættes i focus.

Bygge- og anlægsaffaldet består bl.a. af asfalt, beton, træ, plast, metal og glas, hvor en del er forurenet med miljøgifte. Kun en lille del af dette kan forbrændes. Heller ikke deponering er altid forsvarlig, idet der kan være store mængder asbest, bly, tungmetaller og kemikalieaffald - og træ kan i store mængder indebære fare for særlig følsomme naturområder.

Indledningsvis kan det oplyses, at der i 1985 var 7.965.000 tons affald i Danmark, hvoraf de 1.550.000 tons hidrørte fra bygge- og anlægsaffald. Prognosen for affaldsudviklingen frem til 1996 siger, at tallene til den tid vil være henholdsvis 11.060.000 tons og 3.040.000 tons (jf. publikationen "Affald år 2000", Miljøministeriet 1988). D.v.s. at bygge- og anlægsaffaldet forventes at stige fra 19,46% til 27,49% af den samlede affaldsmængde.

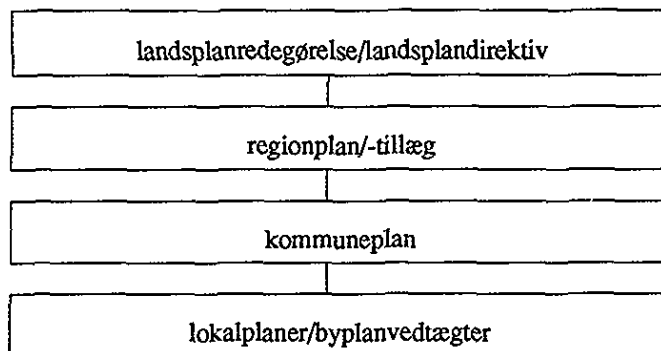
2.3.1 Reguleringen ved lands- og regionplanloven samt kommuneplanloven

Ved varetagelsen af det eksterne miljø er anvendelse af fysiske planer og sektorplaner blevet meget almindelig. Planerne er et velegnet middel til sikring af et helhedssyn og konsekvensberegninger i arealanvendelsen samtidig med, at en lang række plantyper muliggør lokal borgerindflydelse og hensyntagen til en lang række sektorinteresser på et tidligt tidspunkt.

Der eksisterer følgende planhierarki mellem de fysiske planer.

Der forventes en stigning i affaldsmængden

Fysiske planer indgår i et indbyrdes samspil og er bestemmende for lokalisering af affaldsanlæg



De overordnede planers indhold skal overholdes ved udarbejdelse af "underordnede" planer. Til gengæld må de overordnede planer ikke blive for detaljerede.

Det lovgivningsmæssige grundlag for lands- og regionplanlægningen er lovbekendtgørelse nr. 735 af 21. december 1982 om lands- og regionplanlægning (lrpl.) og lovbekendtgørelse nr. 736 af 21. december 1982 om regionplanlægning i hovedstadsområdet (hrpl.) som ændret ved lov nr. 355 af 13. maj 1987 og ved lov nr. 216 af 5. april 1989. Med ændringen i april 1989 af lands- og regionplanlovene er der tale om en gennemførelse af EF-direktivet om VVM-vurdering af virkninger på miljøet af større anlæg. Ændringen indebærer et fremtidig krav om en tidlig miljøkonsekvensvurdering af meget forurenende affaldsanlæg.

Miljøministeren afgiver en årlig redegørelse for landsplanarbejdet til Folketingets Miljø- og planudvalg, jfr. lands- og regionplanlovens §5. I Landsplanredegørelse fra 1988 kaldet "En styrkelse af landsplanlægningen?" s. 11f anfører Miljøministeren følgende:

"Hver kommune er ansvarlig for affaldsbortskaffelsen. Enklest ville det derfor være, hvis hver kommune deponerede affaldet inden for sit eget område.

Der er imidlertid klare økonomiske fordele ved, at lossepladserne er så store, at de kan betjene flere kommuner, og der er mange kommuner, hvor det af hensyn til grundvandet ikke er muligt at deponere affald forsvarligt. Kommunerne har derfor normalt behov for at samarbejde om opgaven.

Det er imidlertid ofte meget svært at få placeret en ny losseplads Det er regionplanmyndighedens ansvar at finde frem til placeringen af lossepladser. Men det kan blive en statslig planlægningsopgave, hvor miljøministeren - som i sagen om Avedøre Holme - må gribe ind for at sikre samfundets overordnede interesse.

Der er meget der tyder på, at sådanne konflikter vil blive flere og større i fremtiden i takt med, at befolkningens miljøbevidsthed vokser."

Hermed har ministeren angivet den overordnede målsætning i den fremtidige planlægning.

Regionplanlægningen forestås af amtsrådet. Den består dels af en planlægningsproces, dels af de egentlige planer, der skal godkendes af Planstyrelsen. En regionplan skal have form af retningslinjer ledsaget af en redegørelse for planens forudsætninger. Planen kan ændres ved tillæg.

Regionplanerne sammenfatter en lang række sektorplaner. Af sektorplaner, der både er af stor betydning for affaldsbortskaffelsen, og som indgår i de fysiske planer (d.v.s. i regionplanerne), skal fremhæves recipientkvalitetsplaner, varmemeforsyningsplaner, affaldsredegørelser og planer for placering af meget forurenende virksomheder efter miljøbeskyttelsesloven.

Regionplanerne indeholder med hjemmel i lands- og regionplanlovens §7, stk. 1, nr. 2 og hovedstadsregionplanlovens §2, stk. 1 nr. 3 retningslinjer vedrørende i hvert fald de største lossepladser og specialdepoter. Anlæggene kan også være omfattet af lands- og regionplanlovens §7, stk. 1 nr. 5 h.h.v. hovedstadsregionplanlovens §2, stk. 1 vedrørende virksomheder med særlige beliggenhedskrav af hensyn til forureningsforebyggelsen. For sådanne virksomheder skal amtsrådet også udarbejde særlige beliggenhedsplaner efter miljøbeskyttelseslovens §63 inden for regionplanens rammer. Som et eksempel på et anlæg, der er indarbejdet i regionplanen, kan nævnes Hovedstadsrådets "Specialtillæg 1985", der åbner mulighed for etablering af en fælleskommunal

*Miljøministerens
landsplanredegørelse
fremhæver behovet for
samarbejde*

*En vigtig styring af affaldet er
at finde i regionplanerne*

*Regionplanerne udpeger
områder for affaldsbehandling
og -deponering*

*Et konkret eksempel på
affaldsstyring gennem
regionplan*

losseplads ved Avedøre Holme med en deponeringsvolumen på 2 mill m³. Tillægget blev godkendt af Miljøministeren den 6. juni 1986.

Styringen gennem regionplaner følger retligt af, at arealanvendelsen begrænses ved planerne, jf. ex. råstoflovens §28, stk. 3 og by- og landzonelovens §10a, stk. 4, og af at amtsrådets og kommunalbestyrelsens planlægning ikke må stride imod regionplanlægningen, jf. lands- og regionplanlovens §15, stk. 1, ligesom kommunerne og amtskommunerne skal virke for regionplanens virkeliggørelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. lands- og regionplanlovens §15, stk. 2.

Regionplanen har en faktisk styrende effekt for affaldsplanlægningen i kraft af arealdisponeringen og interesseafvejningen samt gennem fastlæggelsen af det regionale bymønster, der er relevant for affaldsselskabernes langsigtede planlægning m.h.t. indsamlingsordninger og den fremtidige affaldsproduktion.

Til belysning af praksis kan citeres fra regionplanen for Viborg Amtskommune 1985-1996, der ligesom andre regionplaner indeholder retningslinier for den fremtidige placering af affaldsanlæg og for samarbejdet vedrørende disse. I kapitel 4.7, affaldsbortskaffelse præciseres følgende:

"De angivne lokaliseringslinier i 4.7.3.-4.7.5. og 5.1.17, jf. nedenfor for etablering af affaldsdepoter, vil i den videre region- og sektorplanlægning blive anvendt som grundlag for lokaliseringen af affaldsdepoter, idet bemærkes, at reservationer til nye affaldsdepoter forudsættes optaget i et regionplantillæg. Banebetjening bør indgå i overvejelserne, der hvor genbrug og genindvinding kan komme på tale.

Den efterfølgende kap. 5-godkendelse efter miljøbeskyttelsesloven af affaldsanlæg tilsidesættes ikke af de angivne lokaliseringslinier. Amtsrådet tilstræber dog i forbindelse med udarbejdelsen af selve plangrundlaget for lokaliseringen af affaldsanlæggene at minimere arbejdet med kap. 5-godkendelsen.

Retningslinie 4.7.1: De større eksisterende affaldsanlæg, bortset fra de under 4.7.2 nævnte, skal optages i regionplanen som tillæg til denne.

Retningslinie 4.7.2: Der reserveres mulighed for etablering af en kontrolleret losseplads ved ...

Retningslinie 4.7.3: Ved planlægning af bortskaffelse af fast affald skal tilstræbes, at affaldet enten genanvendes eller nyttiggøres i varmeforsyningen.

Endvidere skal det tilstræbes, at den resterende del af affaldet deponeres på et mindre antal kontrollerede lossepladser, samt for den ikke forurenede del af affaldets vedkomende, på et begrænset antal kontrollerede fyldpladser.

Kommunernes samarbejde om affaldsanlæggene skal planlægges således, at de samfundsmæssige udgifter til affaldsbortskaffelsen minimeres.

Retningslinie 4.7.4: Ved den konkrete placering af kommunale affaldsanlæg gælder en række hensyn, der i de enkelte tilfælde skal afvejes indbyrdes og med tekniske og økonomiske forhold, herunder:

- Deponeringsanlæg må ikke placeres således, at der er en risiko for forurening af anvendelige grundressourcer.

- Affaldsanlæg skal placeres i passende afstand fra beboelse og opholdsarealer. Ved placering af affaldsforbrændingsanlæg skal der tages særligt hensyn til luftforureningsmæssige forhold.

Retningslinie 4.7.5: Affaldsdeponering skal så vidt muligt søges henlagt til gamle råstofgrave uden potentielle vandindvindingsinteresser."

*Lokaliseringen af affaldsanlæg
forudsætter hensyntagen til
mange interesser*

Senere i regionplanen for Viborg Amtskommune anføres følgende om lokaliseringen af lossepladser og fyldpladser som retningslinie 5.1.17:

"A.1. Lossepladser og fyldpladser må ikke placeres i områdetype 5 (primære naturområder med visse jordbrugsinteresser, mit indskud), 6 (primære naturområder, mit indskud) og 7 (særlige økologiske forbindelseslinier, mit indskud). Nødvendige lossepladser og fyldpladser kan placeres i områdetype 1 (primære jordbrugsområder, mit indskud), 2 (primære jordbrugsområder med særligt mange naturområder, mit indskud), 3 (øvrige jordbrugsområder, mit indskud) og 4 (øvrige jordbrugsområder med særligt mange naturområder, mit indskud).

Ved lokaliseringen skal først tages hensyn til grundvandsinteresserne og dernæst til de jordbrugsmæssige interesser og endelig til naturhistoriske og kulturhistoriske interesser.

Til lossepladser og fyldpladser skal så vidt muligt anvendes tidligere råstofgrave, med mindre der knytter sig særlige geologiske eller naturhistoriske interesser hertil, jf. endvidere 4.7.5. I så fald kan også fyldpladser placeres i områdetype 5."

Et andet eksempel

I regionplanen for Nordjyllands Amtskommune 1985-1997 er det primært retningslinierne nr. 1.10.1. - 1.10.3. og 3.5.3, der vedrører affaldsplanlægningen:

"Retningslinie 1.10.1.: Etablering af nye og større affaldsbehandlingsanlæg, lossepladser m.v. og større ombygninger eller udvidelser af eksisterende anlæg skal så vidt muligt ske på baggrund af en forudgående affaldsplanlægning.

Retningslinie 1.10.2.: Ved planlægning af bortskaffelse af fast affald skal belyses, hvorledes affaldsbortskaffelsen kan skabe mulighed for genbrug (primært) og/eller indgå i en ny lokal varmforsyning (sekundært).

Retningslinie 1.10.3.: Arealer, der har været anvendt til lossepladser eller depoter for olie- og kemikalieaffald samt arealer i nærheden af sådanne lokaliteter, må ikke anvendes til forureningsfølsomme formål, før det miljø- og sundhedsmæssigt forsvarlige heri er sikret...

Retningslinie 3.5.3.: Al arealanvendelse skal foregå således, at de anvendelige grundvandsressourcer til almen vandforsyning og til forsyning af større industrivirksomheder ikke forurenes..."

Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægningen, der er reguleret ved lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 som ændret ved lov nr. 287 af 13. maj 1987, består ligeledes af en planlægningsproces og af endelige planer. Kommuneplanerne udarbejdes af kommunalbestyrelsen, og den skal som hovedregel ikke godkendes af Planstyrelsen, jfr. kommuneplanlovens §10. Planen skal bestå af en hovedstrukturdel og en rammedel, jfr. §3, stk. 2 og 3.

Kommuneplanerne reserverer arealer til bl.a. affaldsbortskaffelse

Kommuneplanens hovedstrukturdel skal angive offentlige forsyningsanlæg og andre tekniske anlæg, jfr. §3, stk. 2 nr. 5. Under dette udtryk medtages også lossepladser og modtagestationer. Sådanne anlæg kan være omfattet af kommuneplanlovens §3, stk. 2 nr. 7 vedrørende virksomheder med særlige beliggenhedskrav. Kommuneplanens hovedstrukturdel må udfylde regionplanens angivelser og herunder fastlægge arten af virksomheder i de enkelte erhvervsområder, samt placeringen i forhold til boligområder, vej og stinet, kollektive trafikforbindelser m.v., jf. Vejledning i regionplanlægning pkt. 5.51. Med baggrund i tilkendegivelserne i hovedstrukturdelen, skal der i rammedelen fastsættes rammer for, i hvilke områder nærmere angivne tekniske anlæg (ex. forbrændingsanlæg) skal placeres.

Først ved lokalplanlægningen får arealreservationer direkte virkninger i forhold til borgerne

Lokalplanlægningen består også af flere led i en proces, der forestås af kommunalbestyrelsen efter kommuneplanlovens regler. Planlægningen er bindende for borgerne, og den sikrer en udfyldning af kommuneplanen. Ifølge kommuneplanlovens §13, stk. 1 skal kommunalbestyrelsen bl.a. gennem lokalplanlægningen virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udførelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Det fremgår af §16 i hvilket omfang, der er lokalret og -pligt.

Indblanding i lokaliseringen gennem lokalplaner er afhængig af lokalplanpligten

Ved §16, stk. 3 foreskrives det, at der er en lokalplanpligt ved større bygge- og anlægsarbejder. Om der foreligger et større projekt eller ej, afgøres af kommunalbestyrelsen ud fra de kriterier, der er opregnet i samle-cirkulæret (nr. 86 af 26. juni 1986) pkt. A.1.2.2.2. s. 7f. Det væsentligste kriterium er, om den pågældende foranstaltning fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Lokalplanpligt udløses lettere i sårbare områder, f.eks. områder præget af bevaringsværdige bygninger eller bymiljøer, eller hvor bebyggelse, veje, rekreative arealer m.v. fremstår som en særlig markant eller arkitektonisk helhed. Det må endvidere tages i betragtning, om det pågældende projekt er omtalt i kommuneplanen, idet borgerindflydelsen hermed er sikret i den tidligere planlægning. Planstyrelsen har vejledende udtalt, at etablering af losseplads i almindelighed vil forudsætte en lokalplan, jfr. skrivelse af 8. januar 1979 j.nr. 10. kt. P 433/10/4-8.

Fysiske påvirkningsmuligheder

Med hensyn til den geografiske placering af lossepladser og andre affaldsanlæg er det ud fra nogle virksomhedsøkonomiske betragtninger vigtigt i kommune- og lokalplanlægningen at sikre korte afstande mellem nedrivnings-

Borgerindflydelse og vetoordning

sted og lokaliseringen af sorterings-, behandlings og deponeringssteder, jf. herom nedenfor under 3.3.7.1.

Der udarbejdes først et lokalplanforslag, der offentliggøres i Statstidende og i lokale aviser. Underretning om planforslaget udsendes til de berørte private, de overordnede planmyndigheder og statslige myndigheder, der berøres af planen. Allerede på dette trin indtræder der retsvirkninger. Ejendomme omfattet af forslaget må ikke benyttes eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for foregribelse af den endelige plan. I indsigelsesperioden (der er 8 uger) kan borgerne protestere. Sådanne indsigelser er ikke bindende for kommunalbestyrelsen som planmyndighed. De underrettede myndigheder kan nedlægge veto, jf. §25-26, og et sådant veto medfører, at forslaget ikke kan vedtages før, der enten er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og den pågældende myndighed, eller Miljøministeren har afgjort tvisten.

Ifølge lovens §19 må en lokalplan ikke indeholde bestemmelser, der er i strid med en kommuneplan, og lokalplanen skal ifølge §20 ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og den øvrige planlægning for området. Miljøministeren kan ifølge §28 beslutte, at en lokalplan ikke kan vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen, og at den skal godkendes af ministeren. For at sikre realisering af landsplandirektiver kan Miljøministeren efter §29 overtage kompetencen til at udarbejde lokalplaner.

Ministeren greb ind i sagen om Avedøre Holme

Som et eksempel på indgriben fra Miljøministerens side kan nævnes handlingsforløbet omkring Hovedstadsrådets ovennævnte "Specialtillæg 1985" der fulgtes op af et forslag til en kommuneplan nr. 7 og til en lokalplan nr. 421 fra Hvidovre Kommunes side. Miljøministeriet fandt imidlertid ikke, at Hvidovre Kommunes planforslag var et tilstrækkeligt sikkert grundlag for en hurtig etablering af den i regionplantillægget forudsatte losseplads og indkaldte derfor i skrivelse af 4. juni 1987 planforslagene til godkendelse. Ministeren har herefter med visse ændringer i skrivelse af 4. december 1987 godkendt lokalplanforslaget og tillægget til kommuneplanen, således at der efter lokalplanen forudsættes etableret en losseplads med en kapacitet på 1,5 mill. m³.

Hvad der må deponeres og hvordan - bekrives i miljøgodkendelsen

Efterfølgende har Miljøministeren den 13. januar 1988 i Folketinget besvaret et spørgsmål nr. 382 om den indholdsmæssige regulering ved henholdsvis lokalplanlægning og miljøgodkendelse af Hvidovre Kommunes losseplads. Ministeren oplyste:

"...typisk vil lokalplanen alene angive den geografiske afgrænsning af affaldsdepotet og andre væsentlige forhold vedrørende depotets udformning. Spørgsmålet om affaldssammensætning og driftsforhold afgøres i miljøgodkendelsen, og derfor er det også tvivlsomt, om spørgsmålet om affaldssammensætning kan indfortolkes i den liste i kommuneplanlovens §18, der opregner, hvilke emner der er hjemmel til at behandle i en lokalplan." (sp. 4535).

I miljøbeskyttelsessagen om lossepladsen ved Avedøre Holme klagede Hvidovre Kommune til Miljøankenævnet over, at man ved miljøgodkendelsen ændrede på afgrænsningen af de affaldstyper, der kunne deponeres, idet kommunalbestyrelsen fandt, at indsigelserne imod lokalplanen var præjudicerende for miljøgodkendelsens afgrænsning af affald. Heri fik kommunen ikke medhold.

Det kan i øvrigt være praktisk at knytte en vejledende beskrivelse af driften af en losseplads som bilag til en lokalplan og samtidig fremhæve, at de endelige vilkår fastsættes ved en miljøgodkendelse. Som et eksempel på en sådan praksis kan nævnes en lokalplan fra Holbæk Kommune (nr. 94) for kontrolleret losseplads og affaldsbehandlingsanlæg ved Audebo Plantage.

Fysiske hindringer

Efter kommuneplanlovens §44, stk. 4 tillægges kommunalbestyrelsen en kompetence til at påbyde grundens ejere at foretage hegning, beplantning eller andre foranstaltninger, som kan afhjælpe forholdene på en grund, der anvendes til oplag, henlæggelse af affald eller lignende, der virker skæmmende i forhold til omgivelserne. Påbudet kan ikke nedlægges under påberøbelse af ulemper for omgivelserne, men alene af "æstetiske" grunde. Planstyrelsen ophævede derfor et påbud om hegning ved afgørelse af 2. juni 1978. Der var tale om hegning omkring et oplag af genbrugsmaterialer. Ophævelsen var begrundet med, at arealerne omkring ejendommen også blev anvendt til oplag o.lign., og at

området endnu ikke i planlægningsmæssig henseende havde fundet sin endelige form.

2.3.2 Reguleringen ved naturfredningsloven

Regionplanerne skal bl.a. indeholde retningslinier for varetagelse af naturfredningsmæssige interesser, jf. lands- og regionplanlovens §7, stk. 1 nr. 8. Derfor vil interesseafvejningen mellem naturinteresser og affaldsbortskaffelsesinteresser indgå i den fysiske planlægning. Men også i naturfredningsloven er der opstillet regler for denne interesseafvejning.

Naturfredningsloven beskytter naturen imod affaldshenlæggelser

Placering af affald må således ikke foretages i områder, der er fredede eller inden for de beskyttelseslinjer, der er omkring skove, søer, havet m.v., jfr. naturfredningslovens (lovbekendtgørelse nr. 530 af 10. oktober 1984) §46, stk. 1 nr. 1 og §47a, stk. 1.

Se således eksempelvis lovens §46, stk. 1

“På strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation og på arealer, der ligger inden for en afstand af 100 m fra, hvor denne vegetation begynder, må der ikke:

1) placeres bygninger, skure, campingvogne og lignende, opstilles master, foretages ændringer i terrænet eller henlægges affald og lign...”.

Hvordan præciseres affaldsbegrebet

Vestre Landsrets dom (3. afd. S 1004/1984) af 12. juli 1984 vedrørte en sådan situation, idet en strandejer S havde ladet 50 t nedrivningsmaterialer sprede ud på sin strand og senere havde nægtet at efterkomme påbud fra fredningsnævnet (stadfæstet af Overfredningsnævnet) om at fjerne materialerne. S tiltalte for overtrædelse af naturfredningslovens §46, stk. 1 nr. 1 og §66, stk. 1 nr. 5. Tiltalte hævdede, at materialerne ikke var affald, men genbrugsmaterialer, der skulle bruges til kystsikring, når han fik råd. S fandtes skyldig og ikendtes en bøde på 1.500 kr. samt tvangsbøder på 100 kr. om dagen indtil affaldet var blevet fjernet.

Der kan stilles krav om hegning af lossepladser o.lign.

Efter naturfredningslovens §44 kan amtsrådet påbyde hegning, beplantning eller andre afhjælpningsforanstaltninger ved oplagspladser, der ikke er nødvendige for landbrugs-, skovbrugs- eller fiskerierhvervet, og ved lossepladser, når oplags- eller lossepladsen er beliggende i det åbne land (uanset om det er landzone eller byzone). Et sådant påbud forudsætter, at oplagspladsen eller lossepladsen medfører væsentlige ulemper eller virker stærkt skæmmende i forhold til omgivelserne.

Styring gennem forbud

Efter naturfredningslovens §63, stk. 1 er det forbudt at henkaste affald o.lign på fremmed ejendom uden ejerens tilladelse. Endvidere indeholder §63, stk. 2 en hjemmel for Miljøministeren til at fastsætte regler, hvorefter hensættelse af bestemte grupper af større kasserede genstande, herunder biler, forbydes uden for bebyggelsesarealer; denne hjemmel er endnu ikke udnyttet.

2.3.3 Reguleringen ved by- og landzoneloven og landbrugsloven

Også zoneinddelingen og hensynet til landbrugsjorden, som det er fastlagt i landbrugsplanerne, skal indgå i regionplanlægningen efter lands- og regionplanlovens §7, stk. 1 nr. 1 og 6. Affaldsplanlægningen bliver derfor afvejet imod bl.a. landbrugsinteresserne i regionplanlægningen.

Landbrugspligtig jord skal anvendes til landbrugsformål

En deponering af affald samt lokalisering af genbrugsvirksomheder vil typisk indebære overvejelser om placering uden for bymæssig bebyggelse - hvorfor by- og landzonelovens regler ofte kan blive relevante. Ophævelse af landbrugspligten efter landbrugsloven (lovbekendtgørelse nr. 424 af 1. juli 1986, som ændret ved lov nr. 381 af 7. juni 1989) må søges hos Landbrugsmi- nisteriet, hvis der er tale om placering på landbrugspligtig jord, jf. lovens kapitel 1C, især §§7, 7a og 7b. Ved etablering af lossepladser på landbrugsjord, tillægges jordens bonitet ikke nogen særlig betydning, jf. herom nedenfor under 2.3.5.

Zonelovspraksis er restriktiv

Hvis en virksomhed ønskes etableret i landzone, må der som udgangspunkt forventes en ret restriktiv praksis, og tilladelser efter by- og landzoneloven (jfr. lovbekendtgørelse nr. 446 af 3. oktober 1985) til erhvervsudøvelse i landzone

*Genanvendelseshensynet
betragtes som relevant i
zonelovsadministrationen*

indeholder ofte vilkår, der forbyder eller begrænser omfanget af udendørs oplag.

Det betyder imidlertid ikke, at man ikke i zonelovsadministrationen er åben over for en hensyntagen til genanvendelseshensyn. Der er således flere miljø-ankenævnsafgørelser, der sikrer en vis vægtning af dette hensyn i zonelovsadministrationen.

Se som eksempel herpå afgørelse af 2. september 1982 j.nr. 5065/5/2-2, hvor der gives en tilladelse til oplagring af bildæk i grusgrav frem til år 1990 under henvisning til, at formålet er genbrug af de oplagrede bildæk, afg. af 15. februar 1984 j.nr. 5065/5/3-2, hvor nævnet lovgiver en ændret anvendelse af en landbrugsejendom bl.a. med den begrundelse, at "den omhandlede flaskecentral er et led i de genbrugsforanstaltninger, som miljølovgivningen sigter på", afg. af 16. marts 1984 j.nr. 5065/11/10-8, hvor ankenævnet omgør et afslag på etablering af produkt-handel (der procederedes på virksomhedens betydning for genbrug) og endelig dissensen i afgørelse af 16. november 1984 j.nr. 5065/7/18-14. I sidstnævnte sag afslog flertallet at godkende udstykning og bebyggelse med en flaskehal til sortering og videresalg af brugte flasker under henvisning til zonelovens § 10, stk. 4, medens mindretallet, bestående af det beskikkede medlem fra landbrugsministeriets liste og repræsentanten fra Kommunernes Landsforening, ville give en tilladelse og i den forbindelse tillagde "det afgørende vægt, at flaskecentralen er et led i de genbrugsforanstaltninger, som miljølovgivningen sigter på...". Som et nyere eksempel på tilladelse af det ansøgte under henvisning til hensynet til genbrug kan nævnes afg. af 24. september 1985 j.nr. 5065/3/8-5.

*Anmeldelsesordning med
indsigelsesmulighed for
kommunen*

De mindre erhvervsvirksomheder, der efter § 8a nu kan indrettes i overflodiggjorte landbrugsbygninger uden zonelovstilladelse, har efter paragraffens stk. 2 ret til at etablere et mindre, ikke skæmmende oplag efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse. Genbrugsvirksomheder er typisk af en sådan begrænset størrelse, at de kan nøjes med en anmeldelse efter denne §.

*Lovens formålsbeskrivelse kan
sikre en styring*

2.3.4 Reguleringen ved varmemforsyningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 330 af 29. juni 1983 om varmemforsyning har til formål at fremme den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsynin-gens afhængighed af olie, jf. § 1.

Affald kan derfor i overensstemmelse med denne målsætning indgå som en energikilde, der både sikrer en reduktion af deponeringsbehovet og en reduktion af olieforbruget. Som det er fremgået af de nedenfor under 2.3.5 refererede affaldsredegørelser, er affaldsproblematikken da også på regionalt niveau for-søgt koordineret med varmemforsyningen, jf. eksempelvis affaldsredegørelsen fra Århus Amtskommune, hvori én af de overordnede målsætninger er

"at udnytte det brændbare affald, der ikke kan afsættes til genanvendelse, til fremstilling af energi (varme/el) på forbrændingsanlæg."

*Affaldsforbrændingsanlæg er
omfattet af loven*

I lovens definition af kollektive varmemforsyningsanlæg fastslås det bl.a.:

"§ 2 Ved kollektive varmemforsyningsanlæg forstås virksomhed, der driver følgende anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand:

- 1) ...
- 2) anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftværker, affaldsforbræn-dingsanlæg, industrivirksomheder, geotermiske anlæg m.v.
- 3) fjernvarmemforsyningsanlæg
- 4)..."

Den landsdækkende varmemforsyningsplanlægning udarbejdes i et samar-bejde mellem Energiministeren, amtsråd og kommunalbestyrelser, jf. § 3. Kom-munalbestyrelserne udarbejder herefter en kortlægning af det eksisterende varmebehov, de anvendte opvarmningsmetoder samt de energimængder, her-under overskudsvarme, som anvendes eller vil kunne anvendes i varmemforsy-ningen, og tilvejebringer et skøn over det fremtidige varmebehov og de frem-tidige varmemforsyningsmuligheder i kommunen, jf. § 4.

Krav til varmemforsyningsplanen

På det grundlag, der er tilvejebragt i medfør af §§ 3 og 4, udarbejder amtsrådet efter forhandling med kommunalbestyrelserne og selskaber, der leverer ledningsbunden energi, en plan for den fremtidige varmemforsyning

inden for amtskommunen, jf. §5, stk. 1. Planen skal ifølge §5, stk. 2 indeholde retningslinier for:

- hvilke områder nærmere angivne kollektive varmforsyningsmetoder fremtidigt skal tillægges en prioriteret anvendelse,
- fremtidig lokalisering af kollektive varmforsyningsanlæg, herunder rørledninger af regional betydning, samt
- lokalisering af særligt varmeproducerende og varmeforbrugende virksomheder.

Samordning gennem regionplanerne

De dele af den regionale varmforsyningsplan, der vedrører regionplanlægningen, skal ifølge §5, stk. 4 udformes som forslag til tillæg til regionplanen. Ved udarbejdelse af regionplaner skal der endvidere efter lands- og regionplanlovens §7, stk. 1, nr. 4 i retningslinierne tages stilling til beliggenheden af varmforsyningsanlæg. Som eksempel på, hvordan regionplanerne kan sikre en koordineret varetagelse af affaldsproblemerne og energiforsyningen, kan nævnes regionplan 1985-1996 for Viborg Amtskommune, hvor det i redegørelsen for retningslinie 4.6.11. anføres:

Et eksempel

"Amtsrådet opfatter i varmeplanmæssig sammenhæng affald som værdifuld, lokal brændselsressource. Samtidig fordrer teknologien i affaldsforbrændingen og hensyn til varierende tendenser i graden af affaldsopbevaring og -genanvendelse, at forbrændingsanlæggene placeres i tilknytning til byområder med passende varmebehov og med forsyningsanlæg med gode muligheder for fleksible brændselsanvendelser."

I overensstemmelse med regionplanens retningslinier er der endvidere i den regionale varmforsyningsplan 1987-96 fastlagt nærmere retningslinier for anvendelse af affaldsressourcer i energiforsyningen.

Styringsmulighed ved lokalplaner

Når der ønskes etableret fælles energiforsyningsanlæg - herunder anlæg, der kan forbruge affald som energi - kan kommunalbestyrelsen med hjemmel i kommuneplanlovens §18, stk. 1 nr. 11 i en vis udstrækning gennemtvinge brug af sådan energi, idet kommunalbestyrelsen i lokalplaner kan optage bestemmelser om

"tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse."

Der er således i de fysiske planer - sammenholdt med varmforsyningsloven - grundlag for at sikre en udnyttelse af brændbart affald anvendt i energiforsyningen.

Affald kan også være en ressource

Den 9. december 1988 fremsatte socialdemokratiet et lovforslag, som kunne have medført en større satsning på affald som energikilde, idet formålsbestemmelsen ønskedes udvidet således:

"Ud over de allerede i §1 indeholdte målsætninger skal følgende indgå i lovens formål: begrænsningen i forbruget af energi, udnyttelse af muligheder for kombineret energi-anvendelse i form af kraftvarme, industriel overskudsvarme m.v. samt en prioritering i anvendelsen af indenlandske og lokale energikilder. Endvidere bør miljøhensynet indgå i formålet."

Lovforslaget bortfaldt.

Der kan opnås støtte

I medfør af bekendtgørelse nr. 610 af 15. september 1986 om lån til kollektive energiforsyningsanlæg (der er udstedt med hjemmel i lov om realkreditinstitutioner og lov om indeksregulerede realkreditlån) kan der ydes lån til opførelse og vedligeholdelse, opretning samt forbedring ved om- og tilbygning til en række kollektive energiforsyningsanlæg, herunder decentrale kraftvarmeværker, jf. om støtte som styringsmiddel nedenfor under 3.3.6.3.

2.3.5 Reguleringen ved miljøbeskyttelsesloven

Lokalisering af og produktionsvalg for affaldsanlæg er reguleret ved loven

I lovekendtgørelse nr. 68 af 24. januar 1989 om miljøbeskyttelse er der en række bestemmelser, der er relevante ved vurdering af affaldsbortskaffelsen. Loven hjemler kommunalbestyrelser, amtsråd, Miljøministeriet (især Miljøstyrelsen) samt Miljøankenævnet en kompetence til at beskytte det ydre miljø bl.a. gennem krav til lokaliseringen af forurenende virksomheder og gennem krav til den produktionsform, der vælges. Den type ulemper, der beskyttes imod,

er afgrænset ved §2, stk. 1 og 2. Herefter skal den påvirkning, der kan reguleres efter loven, enten medføre forurening i form af "udsendelse(r) af faste, flydende eller luftformige stoffer, rystelser og støj", eller medføre særlige risici fra risikobetonede processer samt oplagring og transport af farlige stoffer med farlige egenskaber.

De krav, der kan stilles til forurenende virksomheder - herunder affaldsanlæg - er afhængige af omgivelsernes faktiske anvendelse og tåleevne, hvilket medfører, at den tilladelige emission varierer med planlægningen og efter recipientens karakter. Det er derfor særdeles vigtig ved lokalisering af affaldsanlæg at vælge en hensigtsmæssig placering af denne, jf. om styring af affaldsadfæren gennem den fysiske placering nedenfor under 3.3.2.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 skal amtsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne kortlægge forureningskilderne og den forurening, omgivelserne udsættes for. Kortlægningen giver en status over miljøets tilstand. Når kortlægningen er udført, udarbejder amtsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne en recipientkvalitetsplan og andre miljøkvalitetsplaner, herunder en redegørelse for bortskaffelsen af affaldet inden for amtskommunens grænser.

Affaldsplanlægningsreglerne (det vil bl.a. sige §61b og §61d, §62, §62a og §62b) er meget vigtige ved beskrivelsen af den generelle regulering. Af relevans er det også, at amtsrådet ifølge §63 efter forhandling med kommunalbestyrelserne skal udarbejde en plan for beliggenheden af virksomheder, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Denne lokaliseringsplanlægning omfatter også lossepladser m.v., og planerne indgår som sektorplaner i regionplanlægningen.

Eksisterende affaldsordninger og -anlæg, affaldsmængder, deres sammensætning og nuværende bortskaffelse skal kortlægges af amtsrådene i samarbejde med kommunalbestyrelserne, jf. §61b, bekendtgørelse nr. 663 af 20. december 1984 om kortlægning og redegørelse for affaldsbortskaffelse og cirkulære af 25. marts 1985 om kortlægning af og redegørelse for affaldsbortskaffelsen.

Affaldsplanlægningen har ifølge disse regler følgende tre faser:

- kommunal og amtskommunal kortlægning
- amtskommunal affaldsredegørelse
- kommunale affaldsplaner.

I cirkulæret om kortlægning af og redegørelse for affaldsbortskaffelsen s. 1 anføres det om målsætningen i affaldsplanlægningen, der tidsmæssigt skal forløbe frem til 1997:

"Den tidligere affaldsplanlægning på affaldsområdet tog udgangspunkt i spørgsmålet om lokalisering af affaldsanlæg som særligt forurenede virksomheder.... Med de nye bestemmelser tilstræbes en styrkelse af affaldsplanlægningen, hvor en række andre hensyn end de rent lokaliseringsmæssige tilgodeses. Således skal planlægningen tjene som et instrument for de involverede myndigheder til at sikre, at affaldet gennem styring af affaldsstrømmen bortskaffes på den samfundsmæssigt mest fordelagtige måde, og at der ved valg af bortskaffelsesmetoder tages hensyn til at formindske forbruget af naturressourcer gennem genanvendelse."

Cirkulæret angiver følgende affaldstyper sorteret efter affaldskilden, som der skal forholdes til i affaldsplanlægningen:

- husholdningsaffald
- handels- og kontoraffald
- industriaffald
- bygge- og anlægsaffald
- affald fra renseanlæg
- andet affald
- særligt affald
- affaldsbehandlingsrester.

Affaldsplanlægningsreglerne skal sikre en langsigtet og koordineret indsats

Affaldsplanlægningens faser

Affaldskategorier

Genanvendelse burde fremmes gennem cirkulæret

Amtsrådene har kortlagt affaldsproblemerne og den lokale løsning

Denne typeinddeling er imidlertid ikke tilstrækkelig, hvis genanvendelsesaspektet skal ind i planlægningsprocessen. Cirkulæret opstiller nogle minimumskrav til den procentvise fremtidige genanvendelse af papir, pap, plastfolie og glas, hvorimod der ikke tages stilling til genanvendelsen af bygge- og anlægsaffald.

Det er efter ovennævnte planlægnings-faseinddeling amtsrådene der forestår udarbejdelse af en kortlægning, der dog gennemføres i den enkelte kommune af kommunalbestyrelserne efter aftale med amtsrådet. Amtsrådets kortlægning skal indeholde angivelse af:

- 1) nuværende og fremtidige affaldsmængder, fordelt på affaldstyper, materialer og kilder,
- 2) indsamlings- og transportordninger i de enkelte kommuner, såvel eksisterende som planlagte, herunder genanvendelsesordninger. Der angives affaldsmængder, -typer og materialemængder. Der oplyses samtidig om ordningernes økonomi,
- 3) eksisterende og planlagte anlæg for behandling og genanvendelse af affald, deres placering, tilførte affaldsmængder, behandlingskapacitet samt anlæggenes levetid. Anlæggenes betjeningsopland angives som planlagte ændringer i disse. Der oplyses om anlæggenes økonomi, miljømæssige standard og deres påvirkning af det omgivende miljø,
- 4) eksisterende og planlagte anlæg og metoder for slutdeponering og genanvendelse af affald, deres placering, tilførte affaldsmængder, kapacitet og forventede levetid. Anlæggenes betjeningsoplande angives samt planlagte eller forventede ændringer i disse. Der oplyses om anlæggenes og metodernes økonomi, miljømæssige standard og påvirkning af det omgivende miljø, herunder risikoen for forurening af anvendelige grundvandsressourcer.

Krav til affaldsredegørelsen

På grundlag af denne kortlægning udarbejdes der af amtsrådene efter lovens §62 en redegørelse for bortskaffelsen af affaldet inden for den enkelte amtskommunes grænser. Redegørelsen - der indgår som en sektorplan i regionplanen - skal ifølge bekendtgørelsens §6 indeholde:

- 1) en kildeopdelt prognose for de fremtidige affaldsmængder, - typer og materialer,
- 2) en analyse af konsekvenserne for affaldsanlæggets enkelte led, dets struktur og økonomi ved forskellige alternative forudsætninger om affaldets fordeling på bortskaffelsesmetoder. I de alternative forudsætninger skal grundlæggende indgå, at størst mulige materialemængder genanvendes, og at mindst mulige affaldsmængder deponeres. I analysen skal i øvrigt indgå en nærmere vurdering af risikoen for forurening af anvendelige grundvandsressourcer samt eventuelle nødvendige sikringsforanstaltninger,
- 3) målsætninger for affaldets fordeling på bortskaffelsesmetoder, retningslinjer for en regional bortskaffelsesstruktur, herunder forudsætninger for etablering eller nedlæggelse af anlægskapacitet til behandling, genanvendelse og deponering,
- 4) en angivelse af målsætningens og bortskaffelsesstrukturens overensstemmelse med amtsrådets øvrige sektorplanlægning og regionplanlægningen,
- 5) en tidsfølge for udarbejdelse af kommunale affaldsplaner.

Genanvendelse skal gives højeste prioritet

Bekendtgørelsens §6 foreskriver således, at den fremtidige strategi for affaldsbortskaffelse skal ændres, idet genanvendelse skal gives højeste prioritet, og mindst muligt affald skal deponeres. Øget genanvendelse skal bl.a. sikres gennem amtsrådets fastlæggelse af bindende målsætninger for den fremtidige affaldshåndtering efter forhandling med kommunerne og ved i planlægningen at inddrage samtlige faser i affaldshåndteringen.

Nogle eksempler på affaldsredegørelser

De affaldsredegørelser, der er udarbejdet, er meget forskelligartede. I nogle tages der slet ikke stilling til bygge- og anlægsaffaldet, medens andre inddrager bygge- og anlægsaffaldet i redegørelsen. Som et eksempel på en affaldsredegørelse, der inddrager bygge og anlægsaffald, kan nævnes *Århus Amtskommunes "Affaldsredegørelse 1988"*, hvori den overordnede målsætning er:

- at affaldsproduktionen samt affaldets indhold af miljøskadelige stoffer reduceres mest muligt
- at genanvende så meget materiale, som kan afsættes til genanvendelse og udvikle nye afsætningsmuligheder, herunder at kompostere eller på anden måde oparbejde organisk affald til genanvendelse
- at problemaffald indsamles og bortskaffes miljømæssigt forsvarligt
- at udnytte det brændbare affald, der ikke kan afsættes til genanvendelse, til fremstilling af energi (varme/el) på forbrændingsanlæg
- at slutdeponering af affald på lossepladser og specialdeponier mindskes mest muligt.

Offentlig anvendelse ønskes fremmet

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald kan iværksættes uden meromkostninger

De kommunale affaldsplaner skal være færdige, og amtsrådene påser, at planerne er i orden

Om bygge- og anlægsaffald foreskriver Århus Amtskommune (s. 14 og s. 33f) at kommunerne i deres affaldsplanlægning *skal* tilstræbe at genanvende mest muligt af den producerede affaldsmængde. Samtidig opfordres vejmyndighederne (stat, amtskommuner og kommuner) til i det fremtidige vejarbejde at sikre afsætning og brug af knuste materialer i vejanlæg.

Umiddelbart forventes 50% genanvendelse, men det forudsættes, at der vil ske en væsentlig forøgelse af denne genanvendelse i planperioden.

Redegørelsen har i overensstemmelse med bekendtgørelsens §7 været udsendt til høring i de involverede kommuner. En af kommunerne efterlyste i den forbindelse en redegørelse for, hvem der skulle tage initiativ til regionale samarbejder for f.eks. bygge- og anlægsaffald, medens en anden (og mindre) kommune anmodede om fritagelse for krav om genanvendelse af bygge- og anlægsaffald.

Et andet eksempel er "Oplæg til affaldsredegørelse", *Fyns Amt* juli 1988 (s. 120), hvori målsætningen og handlingsanvisninger for bygge- og anlægsaffald beskrives således:

"Udvalget for teknik og miljø finder det væsentligt, at der snarest muligt finder en genanvendelse af bygge- og anlægsaffald sted.

Kommuneforeningens udredningsprojekt vedrørende bygge- og anlægsaffald viser, at der er gode praktiske muligheder for genanvendelse, og at den kan iværksættes uden meromkostninger i forhold til de nuværende bortskaffelsesformer. På baggrund heraf kan det anbefales, at behandlingsanlæg til bygge- og anlægsaffald etableres i løbet af de nærmeste år.

Det er væsentligt, at kommunerne og amter i fællesskab gennem planlægning får koordineret etableringen af anlæg til oparbejdning af byggeaffald, således at der etableres 1-2 stationære/mobile anlæg med kapacitet til behandling af affald fra hele Fyn på én eller 2-3 udvalgte lokaliteter.

Genanvendelse af byggeaffald stiller krav om kildesortering i forbindelse med anlægsarbejder, nedrivninger, samt større renoveringer og nybyggeri.

Kildesortering bør foretages i rent jordfyld, knusbare stenmaterialer, tørt sorteringsegnet affald samt restaffald.

I forbindelse med etableringen af genanvendelse af bygge- og anlægsaffald bør det overvejes at koncentrere deponeringen på færre lokaliteter, dels for at sikre en mere økonomisk rationel drift, og dels for bedre at kunne styre affaldsstrømmene til genanvendelse bl.a. gennem en koordineret takstpolitik. Endvidere vejer ønsket om at sikre de gamle grusgrave som naturområder tungt."

I "Affaldsredegørelse for hovedstadsregionen" 1988 skriver man (s. 45) om de regionale handlingsmuligheder:

"Byggeaffald udgør en stor del af det samlede potentiale til deponering i hovedstadsregionen. Til nedbringelse af affaldsmængderne skal der etableres kildesortering af bygningsmaterialerne. Affaldet skal på store byggepladser udsorteres i jern/metal, pap/papir, plast, en brændbar fraktion med knusningsegnet fyldmateriale samt restaffald til deponi.

En sådan sortering vil kunne medføre en væsentlig mindre belastning af regionens fyld- og lossepladser.

Kommunerne bør derfor udarbejde regulativer, hvori der bl.a. fastsættes forskellige regler og gebyr for aflevering af forskellige former for byggeaffald."

Under iagttagelse af de af amtskommunerne udarbejdede redegørelser og regionplanlægningen skal kommunalbestyrelserne inden 1. maj 1989 udarbejde en plan for affaldsbortskaffelsen i kommunerne, jf. miljøbeskyttelseslovens §62a. Planen skal indeholde oplysninger om:

- 1) eksisterende og planlagte ordninger for indsamling, transport, behandling og slutdeponering, herunder genanvendelse, af affald,
- 2) afgrænsning af de områder, hvorfra affaldet føres til de enkelte behandlings- og deponeringsanlæg,
- 3) målsætninger for affaldets fordeling på forskellige behandlings- og bortskaffelsesmetoder,
- 4) på hvilke tidspunkter de planlagte ordninger forudsættes iværksat, samt
- 5) omkostninger og finansiering i forbindelse med planens gennemførelse.

Affaldsplanerne skal forelægges amtsrådene, der kan forhindre planernes vedtagelse ved at nedlægge veto. Nedlægges der et veto, skal der forhandles mellem amtsråd og kommunalbestyrelse, og kan der ikke opnås enighed, afgøres tvisten af Miljøministeriet, jf. §62a, stk. 4.

*Affaldsbekendtgørelsen hjemler
mange beføjelser for
kommunalbestyrelserne*

Ifølge lovens §62a, stk. 5 kan der af Miljøministeren fastsættes generelle regler om kommunale affaldsordninger for forskellige affaldstyper, herunder om anvisningspligt, benyttelsespligt og pligt til at etablere forsørtingsanlæg. I medfør af denne bestemmelse er nu udstedt affaldsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 118 af 23. februar 1989 om bortskaffelse af affald, der anvender disse afgørende styringsmidler.

Efter denne bekendtgørelses §3 kan kommunalbestyrelsen iværksætte indsamlingsordninger eller andre fælles ordninger for andet affald end dagrenovation, herunder særskilt indsamling af enkeltfraktioner. Der kan derfor nu etableres indsamlingsordninger - og pålægges et gebyr herfor efter §4 - på samme måde, som det tidligere skete ved regulativer udstedt i medfør af miljøreglementet, og som det fortsat sker i medfør af genanvendelseslovens §11, jfr. nedenfor. Affaldsbekendtgørelsen hjemler ligeledes udfærdigelse af affaldsregulativer:

*Kommunen kan bestemme,
hvordan affaldet skal
bortskaffes*

"§14. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ de nærmere regler om indsamlingsordningens omfang og tilrettelæggelse, herunder om beholdertyper, antal beholdere, anbringelse af beholdere, anvendelse, fyldning, renholdelse og tømning. Endvidere kan kommunalbestyrelsen i regulativet fastsætte regler om den øvrige bortskaffelse af affald.

stk. 2. I regulativet kan fastsættes bestemmelser om gebyrer for affaldsbortskaffelse.

stk. 3. Regulativet skal bekendtgøres i de lokale aviser, der har almindelig udbredelse i kommunen, eller i øvrigt på den på stedet almindeligt anvendte måde."

*Kommunerne har tidligere haft
mindre vidtgående beføjelser i
miljøreglementet*

Bortskaffelsesmåden kan således bindes ved de kommunale regulativer. Tidligere blev regulativerne som nævnt udstedt i medfør af miljøreglementet (bekg. nr. 664 af 16. december 1982) pkt. 4.4., der havde følgende ordlyd:

"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".

*Der er udarbejdet regulativer
for bygge- og anlægsaffald*

Der er flere kommuner, der har benyttet sig af denne hjemmel også i relation til særlige ordninger for byggeaffald (ex. Vejle, Horsens, Hørning, Odder, Ry og Skanderborg). I sådanne regulativer sondres der traditionelt mellem følgende kategorier:

- ikke brændbart affald; f.eks. jernbeton, beton, tegl, mørtel, sand, opfej, metal
- brændbart affald; f.eks. papir, pap, plast, træ
- restaffald; f.eks. glas, asbest, fugemasse, isoleringsmaterialer m.v.

Ved regulativerne pålægges der separering af byggeaffaldet fra andet affald. Det pålægges endvidere, at der foretages en kildesortering i de ovennævnte kategorier, og at affaldet afleveres på nærmere angivne lokaliteter. Der betales et behandlingsgebyr ved aflevering af affaldet, og ved ukorrekt sortering opkræves der et ekstragebyr.

Offentlig anvendelse

Kommunerne kan i forbindelse med en sådan særlig ordning sikre genanvendelse af byggeaffald. Som eksempel herpå kan nævnes det selskab, der er etableret mellem Hedensted, Vejle og Horsens kommune, Genkhus I/S. Der kan i den virksomhed, som er etableret, modtages affald også fra andre kommuner. Det affald, der kan modtages, er jernbeton, beton, tegl, sand, mørtel og opfej. Affaldet som modtages nedknuses i en knuseenhed, hvorefter der sker en sigtning i forskellige materialefraktioner. Anvendelsesmulighederne er bundsikring af veje og befæstning af veje, stier og pladser. Knuseanlægget er flytbart, men ved flytning er det en forudsætning, at den plads, hvor opmagasinering og nedknusning skal finde sted, er miljøgodkendt, jf. om §35 nedenfor.

Højesteretsdom accepterer affaldsregulativ, der påbyder brændbart affald afleveret til forbrændingsanlæg

Pligt til at anvise bortskaffelsesmuligheder og andre centrale styringsmidler

Samspil mellem affaldsregulativer og økonomisk styring

Oplysnings- og journaliseringspligt

Bekendtgørelsesforslag om forsortering

Forslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven

Hjemlen i miljøreglementet til at påbyde en bestemt bortskaffelsesmåde har været forelagt Højesteret, jfr. UfR 1986.864H vedrørende et kommunalt forbrændingsanlæg (denne hjemmel er nu i affaldsbekendtgørelsen). Højesteret fandt, at kommunen efter miljøbeskyttelseslovens indhold og formål havde haft grundlag for at forlange brændbart affald fra erhvervsvirksomheder brændt. Påbudet om forbrænding ved den kommunale forbrændingsanstalt og om inddragelse af vognmandskørslen under kommunens renovationsvæsen kunne efter Højesterets opfattelse begrundes med kontrolhensyn, men måtte antages i væsentlig grad at skyldes ønsket om nedbringelse af kommunens underskud ved driften af renovationsvæsenet. Dette ønske kunne imidlertid efter sammenhængen mellem udgifterne til renovationsvæsenet og forbrændingsudgifterne ikke medføre tilsidesættelse af affaldsregulativet. Højesteret tillagde ikke oplysninger, om at interessen i genanvendelse var én af grundene til faldet i affaldsmængden, nogen vægt. Dommen legitimerer, at kommunalbestyrelsen prioriterer hensynet til den økonomiske interesse i et etableret forbrændingsanlæg over interessen i genanvendelse, hvilket må siges at være i dårlig overensstemmelse med den generelle politik på området.

Nyt i forhold til miljøreglementet og genanvendelsesloven er det, at kommunerne ved affaldsbekendtgørelsens § 7, stk. 2 pålægges at anvise bortskaffelsesmuligheder fra 1. januar 1990. Anvisning skal ske til virksomheder eller anlæg, der modtager affald med henblik på genanvendelse, eller til virksomheder eller anlæg, der modtager affald til deponering eller behandling herunder forbrænding, jf. § 7, stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan med henblik på styringen af affaldsbortskaffelsen i medfør af § 11 stille krav til virksomheder om affaldets sammensætning, herunder om sortering og rensning af affald. I forhold til husejere såvel som virksomheder og institutioner kan der gives pålæg om opbevaring, oplagring m.v. af affaldet, jf. § 13. En fremtidig skærpelse af denne regel, således at affaldsproducenterne forpligtes til i størst muligt omfang at sikre opbevaring og aflevering til genanvendelse, subsidiært til forbrænding, er afhængig af affaldsredegørelse og -plan.

Når affaldsbekendtgørelsen udmøntes i regulativer, der pålægger sortering af affaldet og aflevering på anviste anlæg, vil det affald, der afleveres, blive omfattet af miljøbeskyttelseslovens kap. 12a's afgiftssystem. Fordelen ved anvisningsordningen er således ikke alene, at man får sorteret affaldet og deponeret, afbrændt eller genanvendt det efter dets egenskaber, men også at der herefter skal betales en afgift til statskassen for bortskaffelsen på 40 kr. pr. tons. Afgiften vil kunne motivere affaldsproducenterne til at reducere affaldsmængden. Samtidig vil provenuet kunne anvendes til affaldsreducerende projekter. Men der er naturligvis også en risiko for, at denne omkostning (og det noget større beløb, der ofte betales som gebyr til selve affaldsanlægget) afstedkommer, at der foretages ulovlige deponeringer, hvis ikke der føres et effektivt tilsyn på affaldsområdet.

Ved affaldsbekendtgørelsens § 8, stk. 2 får kommunalbestyrelsen hjemmel til at pålægge virksomheden at afgive alle oplysninger vedrørende affaldsbortskaffelsen, herunder oplysning om de af virksomheden eventuelt anvendte transportvirksomheder. Også oplysninger om og prøver af affald samt oplysninger om affaldets miljøpåvirkning ved behandling og bortskaffelse kan kommunalbestyrelsen kræve efter § 10. Fra de affaldsmodtagende virksomheder kan kommunalbestyrelsen kræve alle oplysninger om modtaget affald, herunder oplysninger om, hvilke affaldstyper og hvilke affaldsmængder, der er modtaget fra hver enkelt virksomhed, jf. § 8, stk. 3.

Miljøministeriet har forberedt en bekendtgørelse om forsortering af affald, der tilføres lossepladser og forbrændingsanlæg. Bekendtgørelsens endelige tilblivelse er udsat på nogle undersøgelser af arbejdsmiljømæssige forhold. Gennemføres de ændringer, som er planlagt ved udkastet, bliver det pålagt lossepladser og affaldsforbrændingsanlæg, der modtager mere end 10.000 tons affald årligt, at etablere et forsorteringsanlæg.

Som nævnt ovenfor under 2.1.1 er der udsendt et forslag om en ny miljøbeskyttelseslov til høring. I dette forslag opprioriteres hensynet til genanvendelse, til ressourceøkonomi og til begrænsning af affaldsmængderne. Der er i det nye kapitel 6 om affald bl.a. foreskrevet ved § 76:

"Miljøministeren fastsætter regler om opbevaring, behandling og bortskaffelse af affald, herunder regler om

- 1) grundejeres og virksomheders pligt til at sortere og foretage undersøgelser af affald,
- 2) grundejeres og virksomheders pligt til at afgive oplysninger om eller indgive anmeldelse af affald
- 3) indsamling, transport, behandling og oparbejdning af særlige affaldstyper og affaldsmaterialer, herunder om genanvendelsesvirksomheder for sådanne affaldstyper og -materialer,
- 4) indretning, drift og vedligeholdelse af anlæg for deponering af affald."

Behov for yderligere styring af kommunernes affaldssamarbejde

Miljøbeskyttelseslovens §62a, stk. 6 tillægger Miljøministeren en kompetence til at træffe bestemmelse om eller fastsætte regler om kommunernes pligt til at oprette eller tilslutte sig fælleskommunale virksomheder på affaldsbortskaffelsesområdet samt om sådanne fælleskommunale anlægs placering. Affaldsudvalget drøftede hensigtsmæssigheden af denne regel, jf. Affaldsudvalgets betænkning s. 27. Repræsentanterne for Amtsrådsforeningen, Hovedstadsrådet, Planstyrelsen og Miljøstyrelsen var af den opfattelse, at der var behov for en ændring af bestemmelsen. Den foreslås præciseret, således at kommuner, der har etableret et fælleskommunalt anlæg, kan pålægges at optage andre kommuner i fællesskabet, ligesom en fælleskommunal virksomhed skal kunne pålægges at modtage affald fra kommuner, som ikke deltager i fællesskabet. De nævnte repræsentanter foreslog videre, at beføjelsen til at træffe afgørelse i sådanne spørgsmål tillægges amtsrådet i stedet for Miljøministeren, idet der herved tilsigtes opnået en bedre sammenhæng med planlægningen. Dette forslag er inkorporeret i Miljøstyrelsens ovennævnte lovforslag som en ny §80. Med henblik på yderligere at sikre etableringen af fælleskommunale anlæg på regionalmyndighedens foranledning foreslog de nævnte repræsentanter endvidere, at lands- og regionplanloven bliver ændret, således at regionplanmyndigheden fremover får mulighed for at give en kommune pålæg om, og i givet fald overtage kommunalbestyrelsens beføjelser til, at tilvejebringe en lokalplan for anlægget og til at foretage ekspropriation til gennemførelse af anlægget. En sådan mulighed findes i dag for hovedstadsområdet i hovedstadsregionplanlovens §13. Repræsentanterne bemærkede, at de problemer, der opstår i de tilfælde, hvor en fælleskommunal virksomhed går på tværs af amtsgrænser, vil kunne løses som hidtil i et samarbejde amterne indbyrdes eller mellem amterne og de statslige myndigheder. De her foreslåede ændringer i styringssystemet er inkorporeret i det forslag, der ligger til en ny affaldslov.

Forslag om krav til ejerforholdene

I dag ender stort set alt byggeaffald på lossepladser, idet der kun frasorteres ca. 10.000 tons træ (af de ialt ca. 1.250.000 tons byggeaffald) pr. år til affaldsforbrænding. Der er ca. 100 lossepladser, hvoraf 2/3 er miljøgodkendte. Udover lossepladser for blandet affald, findes der en række specialdepoter til deponering af bl.a. trykimprægneret træ, olie- og kemikalieaffald, flyveaske og slagter fra forbrændingsanlæg og andet særligt forurenede affald. Endelig er der ca. 100 fyldpladser uden perkolatopsamling, hvoraf en del er miljøgodkendte. Byggeaffald, der ikke er sorteret, betragtes som forurenede, og skal derfor placeres på kontrolleret losseplads. Sorteret og uforurenede byggeaffald kan normalt placeres på fyldpladser, d.v.s. lossepladser, hvor der ikke er etableret foranstaltninger til beskyttelse af grundvandet mod forurening. I "Affald 2000" anføres det (s. 59) at det i fremtiden bør overvejes som hovedregel at stille samme krav til nye fyldpladser, som man ønsker stillet til nye lossepladser med hensyn til ejerforhold (d.v.s. som udgangspunkt offentligt ejet), placering, indretning og drift. I forbindelse hermed finder man også, at det bør overvejes at etablere depoter til usorterede materialer til senere genanvendelse - f.eks. tegl- og betonaffald. Kravene til indretning og drift må her udformes i lyset af, hvilke konkrete materialer, der skal opbevares. Kravet om ejerforholdet er medtaget i Miljøstyrelsens udkast til en ny miljøbeskyttelseslov som §81 (jf. skrivelse af 14. juli j.nr. M 1011-0020).

Affaldsudvalget foreslår som nævnt i sin betænkning s. 28, at der udarbejdes særlige regler for lossepladser og andre anlæg for deponering af affald:

"De krav, der må stilles til en miljømæssig forsvarlig indretning og drift af sådanne anlæg fører efter udvalgets opfattelse til, at disse anlæg som hovedregel kun bør drives

af offentlige myndigheder, herunder fælleskommunale virksomheder. Baggrunden herfor er, at deponeringsanlæg, når deponeringen er ophørt, kan indebære en potentiel forureningsrisiko i mange år, og at fortsat kontrol med depotet og gennemførelse af eventuelle afværgeforanstaltninger kun på en hensigtsmæssig måde kan sikres, såfremt offentlig myndighed er ansvarlig for anlægget.... Udvalget finder dog, at drift af deponeringsanlæg uden for det offentliges regi ikke helt bør udelukkes, idet der kan være tilfælde, hvor det vil være rimeligt og hensigtsmæssigt at pålægge erhvervsvirksomheder at etablere og drive deponeringsanlæg. Dette kan være begrundet i affaldets særlige karakter eller affaldsmængden. Udvalget foreslår i denne forbindelse, at der åbnes mulighed for opkrævning af gebyrer til dækning af tilsynsmyndighedens udgifter til kontrol med forurening fra anlægget, efter at deponeringen er ophørt og til eventuelle afværgeforanstaltninger..."

Vejledende krav

Om de gældende normer for deponering på fyldpladser kan der læses følgende i Vejledning i affaldsdeponering nr. 4/1982 s. 17:

"På fyldpladser kan deponeres beton, tegl, træ, glas og tilsvarende begrænset opløseligt og nedbrydeligt affald uden indhold af miljøskadelige stoffer...Fyldpladser kan som følge af affaldets ikke-forurenende karakter planlægges, placeres, indrettes og reableres med begrænset miljøbeskyttende foranstaltninger. Driften skal tilgodese kontrol med affaldssammensætning samt begrænsning af kontrol med emission af faste og luftformige stoffer."

Med hensyn til vejledningers betydning som beslutningsgrundlag må det fastslås, at de ikke er bindende, at de ikke kan påberåbes, og at de som udgangspunkt bliver lagt til grund. Indirekte kan vejledningerne derfor få en vis retskildemæssig betydning i og med, at anvendelsen af dem er med til at fastlægge en administrativ praksis. Konkrete fravigelser fra vejledningerne kan ske, hvis der foreligger særlige forhold, som ud fra forvaltningsretlige krav om saglig forvaltning kan begrunde en sådan.

Miljøgodkendelser kan indebære skærpede krav

Affaldsvejledningen udelukker således ikke, at miljømyndighederne ved en konkret godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kap. 5 stiller strengere krav. Som eksempel på, at der er stillet skarpere krav, kan nævnes miljøankenævns-afgørelse af 20. juli 1988 j.nr. 165/76-59/1987. I denne sag førte en nærmere undersøgelse af grundvandsforholdene under og omkring fyldpladsen til, at man i Hovedstadsrådet og Miljøstyrelsen afslog deponering af træ på fyldpladsen (på grund af risiko for perkolatdannelse). Et flertal af Miljøankenævnets medlemmer stadfæstede denne afgørelse, medens et mindretal mente, at man måtte følge vejledningens regler.

Som en anden central vejledning skal nævnes Vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder; der alene indeholder forslag til grænseværdier for den støj, en virksomhed må påføre omgivelserne og Vejledning nr. 3/1986 om affaldsforbrændingsanlæg, som omtales nedenfor.

Ved cirkulære nr. 46 af 22. februar 1977 om kortlægning og planlægning efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 og sammenhængen med regionplanlægningen anbefales der en afstand på 300 til 500 meter i forhold til forureningsfølsom anvendelse. Men dette cirkulære er ikke bindende og vedrører i øvrigt ikke den konkrete sagsbehandling. Der er den 13. december 1988 af Amtsrådsforeningen godkendt nogle nye retningslinjer for amterne til brug ved kapitel 5 godkendelser. Den 19. januar 1989 blev retningslinjerne udsendt til amtskommunerne m.v. som cirkulæreskrivelse.

Miljøgodkendelsen er det afgørende styringsmiddel

Det er som allerede nævnt i den enkelte miljøgodkendelse det bestemmes, hvilke affaldstyper og affaldsfraktioner, der kan deponeres på en losseplads, ligesom lokaliseringen af lossepladsen bestemmes i godkendelsen.

Affaldsanlæg skal normalt godkendes

Omfattet af miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning er ifølge lovens liste pkt. G.

"Oplagring, deponering eller behandling af affald i øvrigt:

1. Anlæg for oplagring eller deponering af affald, herunder fyldpladser, lossepladser og specialdepoter til slam eller slagge, modtagestationer eller modtagepladser for olieaffald eller kemikalieaffald samt affaldsforbrændingsanlæg (a)

2. Anlæg for behandling eller oparbejdning af affald, herunder omlastningsstationer, formalingsanlæg, komposteringsanlæg og bilophugningspladser."

De virksomheder, der henhører under G.1. skal godkendes af amtsrådet, medens de virksomheder, der henhører under G.2. skal godkendes af kommu-

nalbestyrelsen. Oparbejdningsanlæg betragtes som en G1-virksomhed på grund af den deponering, der er tale om. Drives en G1-virksomhed af amtsrådet er godkendelseskompetencen hos den pågældende kommunalbestyrelse. Og på tilsvarende vis er amtsrådet godkendelsesmyndighed, hvis en kommune driver en G2-virksomhed, jfr. lovens §39, stk. 2.

Kystsikringsreglerne kan også være relevante

Deponering af bygge- og anlægsaffald på søterritoriet er omfattet af amtets godkendelsesordning, jf. Århus amtskommunes miljøgodkendelse af deponering i Århus Havn, afg. af 27. januar 1986, j.nr. 23541-751-35-84. Det var imidlertid nærliggende også at overveje forholdet til statens højhedsret, ligesom særlige kystsikringsregler må iagttages, jf. lov nr. 108 af 5. marts 1988, som præsenteres bl.a. ved vejledning nr. 79 af 6. juni 1988 om lov om kystbeskyttelse.

Det er ansøgeren der har oplysningspligten

Miljøgodkendelsen tager udgangspunkt i en ansøgning fra den, der ønsker at etablere lossepladsen, jfr. miljøbeskyttelseslovens §40 og godkendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 783 af 21. november 1986). Efter godkendelsesbekendtgørelsens §4 skal ansøgningen oplyse om A) planer over virksomhedens beliggenhed, B) oplysninger om virksomhedens etablering, C) oplysninger om virksomhedens indretning og drift, D) oplysninger om virksomhedens forurening, E) oplysninger om forureningsbegrænsende foranstaltning og F) oplysninger om virksomhedens affald, jf. herom nedenfor under 3.3.3.1.

§4 medfører, at den affaldsvirksomhed, som ønsker en godkendelse, tvinges til at fremskaffe den nødvendige viden til brug for godkendelsesmyndighedens vurdering af projektet.

Ansøgernes oplysninger kan indgå som elementer i godkendelsesvilkårene

De indsendte oplysninger har en afgørende indflydelse på, hvordan godkendelsen formuleres, idet miljømyndighederne er tilbøjelige til at afholde sig fra selvstændig stillingtagen til lokaliseringsvalg og driftsform. Som eksempel på, hvordan oplysningerne fra ansøgningen inddrages, kan henvises til Hovedstadsrådets indretningsvilkår ved godkendelse af I/S Amagerforbrændings og I/S Vestforbrændings losseplads ved Avedøre Holme, hvor der bl.a. stilles følgende vilkår:

“at etablering og indretning af de forureningsbegrænsende foranstaltninger nøje følger ansøgningsmaterialet af august 1987 med tilhørende bilag, samt supplement nr. 1 og nr. 2 til ansøgningsmaterialer, dateret henholdsvis 6. og 27. november 1987. Ligeledes skal de anlægstekniske principper beskrevet i ansøgningsmaterialet følges.”

Forslag om forøget styring gennem oplysningskrav

Man kunne derfor i relation til vurdering af styringsmidler overveje, om der kunne være noget at opnå ved en præcisering af de oplysninger, som skal indsendes i forbindelse med ansøgninger. I sagen om lossepladsen ved Avedøre Holme klagede en nabovirksomhed over, at man ikke i ansøgningen havde taget højde for mikroorganismer og svampe, hvilket bevirkede at bevisbyrden for sådanne miljøgener måtte bæres af nabovirksomheden.

Vilkår som styringsmiddel

De vilkår, der er knyttet til en miljøgodkendelse, er de med direkte virkende styringsmidler - bl.a. fordi en overtrædelse af vilkår kan sanktioneres efter miljøbeskyttelseslovens §42 og §83.

De vilkår, som indføres i godkendelser, vedrører bl.a. etablering, indretning og drift (herunder førelse af journal og frasortering af genanvendeligt materiale), støjemission, andre emissioner til atmosfæren, risikobetonede oplag og processer, affaldstyper, der må tilføres og rapportering.

Hvorfor indføres der vilkår?

Sådanne vilkår kan både være begrundet i en interesse i at undgå særlige forureningsfare og en interesse i at undgå, at affald, der kan placeres forsvarligt andet steds, optager noget af den begrænsede plads, der er reserveret til lossepladser. Som eksempel på det sidstnævnte kan nævnes Hovedstadsrådets vilkår nr. 13 i godkendelsen af I/S Amagerforbrændings og I/S Vestforbrændings losseplads ved Avedøre Holme. Man betinger

“at en detaljeret driftsinstruks med tilhørende kontrolrutiner indsendes til godkendelse inden deponering påbegyndes. Det forudsættes, at driftsinstruksen udformes således, at have-, vej- og parkaffald samt bygge- og anlægsaffald, der kan placeres andre steder, så vidt muligt ikke deponeres på lossepladsen.”

I relation til indførelse af vilkår er det vigtigt at huske de almindelige forvaltningsretlige krav om en vis præcision i formuleringen. Det netop omtalte vilkår om udfærdigelse af en driftsinstruks kan godt håndhæves i forhold til

*Der er alvorlige
nedsivningsrisici fra
deponeringer*

affaldsanlægget - men hvilken virkning har det i forhold til de, der afleverer de nævnte affaldskategorier til anlægget? Ingen!

Der er tale om en nedsivningsrisiko fra deponeret bygge- og anlægsaffald til grundvandet, herunder en nedsivningsrisiko fra deponeringer foretaget med henblik på senere genanvendelse. Det er bl.a. denne nedsivningsrisiko, der begrundet miljøbeskyttelseslovens krav om godkendelse. Hvilke risici der er tale om, fremgår af projektrapporten "Undersøgelse af risiko for nedsivning af forurenende stoffer ved genbrug af bygningsmaterialer", Teknologisk Institut 1989, hvori det (s. 7) oplyses:

"De "potentielle" skadelige stoffer i byggeaffaldet spiller en betydelig rolle i forbindelse med genanvendelse af byggeaffald p.g.a mulighederne for at infiltrere og forurene jorden og grundvandet. Her tænkes bl.a. på udsivning af tungmetaller, salte som sulfater og klorider eller tilstedeværelse af organiske urenheder. Tungmetaller, der ofte i den forbindelse tænkes på, er bl.a. bly, zink, cadmium og kviksølv.

Blandt de komponenter, som kan sive ned til grundvandet og skade dette, er især klorider og sulfater, ikke kun i forbindelse med tungmetaller, men også i forbindelse med natrium og calcium...."

*Godkendelsespligten er
afhængig af bl.a.
etableringstidspunktet*

Om der er pligt til at søge godkendelse af deponeringer efter miljøbeskyttelseslovens §35 er afhængig af, om depotet er etableret før eller efter 1. oktober 1974 - og om der er tale om en udvidelse som medfører forøget forurening, jfr. herom §35, stk. 1, 2. pkt og Rønne Byrets dom af 20. november 1986.

Sagen, der var forelagt Rønne Byret, vedrørte deponering i grusgrave. Gruset blev udgravet i 60'erne og 70'erne. Det ene depot var etableret før 1. oktober 1974 - det andet efter. Vedrørende det ældste depot blev der statueret godkendelsespligt efter §35, 1. stk. 2. pkt., idet det ganske vist var taget i brug til deponering af byggeaffald allerede før lovens ikrafttræden, men først efter 1. oktober 1974 var der tale om deponering af jordfyld med bl.a. olieforurenede beton, træ, plastic, rock-wool m.m.

Er der ikke godkendelsespligt, kan der gribes ind med påbud/forbud efter miljøbeskyttelseslovens §44, stk. 1. Ved godkendte virksomheder kan der gribes ind med nye og skærpede krav efter 4 - 8 år fra godkendelsen, jfr. §44, stk. 5 og 6. Overtrædes godkendelsesvilkår kan der gribes ind med forbud efter §42, herunder ved en tilbagekaldelse af godkendelsen. Skærpede vilkår om egenkontrol kan altid rejses uafhængig af de her nævnte tidsgrænser, blot der er den fornødne proportionalitet mellem kontrolkrav og forureningsrisici, jfr. §44a. Jf. i øvrigt herom nedenfor under 3.3.3.

*Forbrændingsanlæggene skal
miljøgodkendes*

Affaldsforbrændingsanlæg er, som det fremgår af det tidligere anførte, omfattet af godkendelseskravet i miljøbeskyttelseslovens §35, jfr. listens punkt G.1 in fine, bekendtgørelse nr. 397 af 2. september 1985 om godkendelse af ældre affaldsforbrændingsanlæg og bekendtgørelse nr. 783 af 10. december 1987, der hjemler en begrænsning af retsbeskyttelsen efter miljøbeskyttelseslovens §44, stk. 5 til en 4-årig periode. Se også Vejledning nr. 3/1986 vedrørende begrænsning af forurening fra affaldsforbrændingsanlæg. Særlig store affaldsforbrændingsanlæg, som KommuneKemi, kan være omfattet af risikobekendtgørelsens (bekendtgørelse nr. 545 af 16. september 1988) krav om anmeldelse og særlige oplysninger i forbindelse med godkendelse.

*Forbrænding sker ikke uden
miljøproblemer*

Der er 39 egentlige forbrændingsanlæg i Danmark, hvor forbrænding af affald foretages på anlæg med en kapacitet på mellem 15.000 tons/år og 320.000 tons/år. Affaldsmængden reduceres gennem forbrænding til 5-10% i form af flyveaske og slagger, der skal deponeres eller genanvendes. Genanvendelse af flyveaske og slagger er imidlertid pålagt restriktioner gennem godkendelsesvilkårene for det pågældende forbrændingsanlæg og gennem særskilte godkendelser af deponeringer. Forbrændingsprocessen kan udnyttes i fjernvarmesystemet, hvis der ellers i varmforsyningsplanlægningen er taget højde for en sådan genanvendelse af affaldet. I dag genanvendes ca. 1.040.000 t bl.a. i gipsfremstillingen og som fyld (jf. "Affald 2000").

Der er ikke meget bygge- og anlægsaffald, der kan forbrændes. Brændes kan dog træ - men denne forbrænding er ikke altid uden miljømæssige problemer. Ved forbrænding frigives en række stoffer, herunder tungmetaller og dioxiner. I projektrapport "Undersøgelse af risiko for nedsivning af forurenende stoffer ved genbrug af byggeaffald" redegøres for problemerne med imprægneret træ:

"Den største belastning knytter sig dog til forbrænding, hvor afbrænding af træ imprægneret med CCA-midler (chrom, kobber og arsen) fører til spredning af disse. De store mængder af imprægneret træ, som kan forventes bortskaffet de nærmeste år, da levetiden er overskredet, vil således kunne føre til en alvorlig miljøbelastning ved afbrænding. En del træ blev i midten af 60'erne imprægneret med pentachlorophenol, og dette vil ved afbrænding øge mulighederne for dioxinmissioner. Tilsvarende gør sig gældende for en del af de nyere organiske imprægneringsmidler indeholdende klor.....Specielt skal der advares mod afbrænding af imprægneret træ i små fyr, især brændeovne, hvor der lokalt kan ske høje belastninger med metaller, dioxiner m.v."

I rapporten oplyses det videre, at også forbrænding af plastmaterialer indebærer dioxinforurening, og at forbrænding af malede bygningsartikler vurderes at udgøre en væsentlig risiko for spredning af bly med røggasser eller ved deponering af slagter og flyveaske (a.s.s. 20f.).

Dioxin er et alvorligt problem ved affaldsforbrænding

Dioxin er en fællesbetegnelse for mere end 200 forskellige kemiske forbindelser med forskellige grader af giftighed. Jf. i øvrigt om dioxin, der dannes ved ufuldstændig forbrænding af blandet affald, Miljøstyrelsens foreløbige rapport om muligheden for forekomst og dannelse af dioxin i Danmark, maj 1977 og styrelsens rapport om dannelse og spredning af dioxin fra december 1984.

Det er en væsentlig forudsætning for en begrænsning af dioxinudviklingen, at forbrændingsanlægget er således dimensioneret og forsynet med passende udstyr, at en effektiv styring og regulering af forbrændingsbetingelserne er mulig. En af de stærkest bestemmende faktorer er forbrændingstemperaturen, men det er usikkert om den lavere temperatur i skorstenen reducerer betydningen af den høje forbrændingstemperatur. Forsvarlige driftsbetingelser må sikres gennem de vilkår, der indføres i miljøgodkendelsen. Derimod er det ikke i dag muligt at begrænse dioxindannelsen ved at fjerne en af de komponenter i affaldet, som skal være til stede, for at dioxin kan dannes, idet udgangsstofferne for dioxindannelse ikke kan henføres til bestemte affaldsprodukter eller affaldsfraktioner, der har en sådan karakter, at de kan holdes adskilt fra det øvrige affald (jf. Miljøministerens svar i Folketinget den 12. april 1985 på spørgsmål nr. 1017).

Vejledning om on-line måling, rapportering og forsorтерingskrav

Vejledning 3/1986 om affaldsforbrændingsanlæg indeholder retningslinjer for godkendelsesbehandlingen af forbrændingsanlæg, hvori der forbrændes kommunal dagrenovation og affald, som kan sidestilles med dagrenovation, herunder visse typer erhvervsaffald. Retningslinjerne vedrører emission, instrumentering og drift, forsortering og lokalisering. Emissionsgrænseværdierne vedrører den luftformige udledning og indebærer en væsentlig skærpelse i forhold til tidligere praksis. Også instrumenteringskrav, der bl.a. skal sikre en effektiv dokumentation af driften ved databaseret registrering og rapportering, indebærer en skærpelse. I relation til forsortering forudsættes store eller vanskeligt brandbare emner sorteret fra, og det øvrige forudsættes neddelte og blandet effektivt. Endelig anbefaler vejledningen en lokalisering af anlæggene i større afstand end 500 meter fra beboelsesområder og andre forureningsfølsomme områder.

Vejledende retningslinjer for deponering

Ved en cirkulæreskrivelse af 19. januar 1989 til amtskommunerne m.v. om behandling af sager efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 henstilles det, at tilladelser til deponering af restprodukter fra røggasrensingsanlæg for affaldsforbrændingsanlæg gives efter følgende retningslinjer:

1. Der bør gives tilladelse til midlertidig deponering i en periode på maksimalt 3 år.
2. Restprodukterne bør deponeres i særskilte depoter, der kan etableres i forbindelse med eksisterende miljøgodkendte lossepladser.
3. Deponeringen bør ske på plastmembran eller lignende, således at der sikres forsvarlig perkolatopsamling.
4. Perkolatdannelse bør nedsættes ved overdækning af depoterne, f.eks. med plastmembran.
5. Perkolatet bør kontrolleres for klorid og tungmetaller, specielt Pb, Cd, Hg, Zn og Cu.

Godkendelsesvilkår der fremmer genanvendelse underkendt

I en konkret sag om godkendelse af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg ønskede Miljøstyrelsen en separering af flyveaske fra forbrændingsanlægget fra den flyveaske, der hidrørte fra en med forbrændingsanlægget sammenhæn-

gende varmecentral. Kravet var begrundet i fremtidige genanvendelsesmuligheder. Miljøankenævnet ville imidlertid ikke følge styrelsen, idet man fandt at

“et vilkår om separering af flyveasken på frembringelsesstedet under de i nærværende sag foreliggende omstændigheder har såvel uklar begrundelse som tvivlsom hjemmel i miljøbeskyttelsesloven”, jf. Miljøankenævnets afgørelse af 1. september 1988 j.nr. 166/77-17/1988.

Beskyttelse imod grundvandsforurening fra deponeringer

Uheld fritager ikke for håndhævelse af kravet om tilladelse

Tidligere var det almindeligt at bruge tømte råstofgrave som losseplads, da de havde store praktiske fortrin. I de af amtsrådene udarbejdede affaldsredegørelser forudsættes denne praksis opretholdt i en vis udstrækning. Råstofgrave vil imidlertid ofte være i direkte kontakt med grundvandsreservoiret, hvorfor man i dag søger denne praksis ændret af hensyn til grundvandet. Indtræder der en grundvandsforurening, kan der gribes ind efter miljøbeskyttelseslovens §11.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens §11 er der fastsat nærmere regler om tilladelse til afledning af spildevand til jorden og om nedgravning af tanke. Tilladelseskrauet gælder også selv om der er tale om en udledning ved et uheld, jf. UfR 1987.256H (Rosenholmsagen). Nedgravning af forurenende bygningsmaterialer i beholdere uden tilladelse fra miljømyndighederne er derfor i strid med miljøbeskyttelseslovens §11. Forholdet forældes først fra opgravningstidspunktet, jfr. Nyborg Byrets dom af 2. oktober 1987.

Denne straffedom vedrørte nedgravning af 56 hele og 10 halve tromler med forurennet jord. Tromlerne havde et varierende indhold af tjære- og malingsrester. Forholdet fandtes ikke at være forældet, idet §11, stk. 1 er formuleret således, at “beholdere... ikke uden tilladelse (må) være nedgravet i jorden”.

Også krav i forbindelse med anlægsarbejder

Vandindvindingsinteresser beskyttes

Hvem skal betale for bortskaffelse af affald, der indebærer en risiko?

Henlæggelse af affald på jorden - eksempelvis i forbindelse med omlægning af veje - forudsætter også, at der tages særlige forholdsregler for at undgå nedsivning af forurenende stoffer til grundvandet. Tages der ikke sådanne, er der tale om en overtrædelse af lovens §11. Samtidig må det fremhæves, at også midlertidige deponier kan være godkendelsespligtige.

I forbindelse med meddelelse af tilladelser til vandindvinding kan der fastlægges beskyttelsesområder efter miljøbeskyttelseslovens §§12 og 13 for at forebygge forurening af vand, der indvindes.

Omfanget af ulovlige deponeringer afhænger primært af, hvor vanskeligt og dyrt det er at komme af med affaldet på lovlig vis samt af myndighedernes mulighed for at føre et effektivt tilsyn med bortskaffelsen. Derfor skal dette element tages med under 3.3.3 og 3.3.7.

Vedrørende påbud om bortfjernelse af deponeringer, som kan afstedkomme grundvandsforurening, må der henvises til lovens §§13 og 14. Hovedreglen er, at det er den der har forårsaget risikoen eller som ejer den grund, hvorpå oplaget findes, der er pligtig at fjerne oplaget. Men det betyder ikke nødvendigvis, at udgifterne ikke kan “væltet over” på andre. I et vist omfang er det den pågældende kommune eller det pågældende vandværk, der i sidste ende kan komme til at betale for omkostninger ved undersøgelse af forureningsforhold samt ved bortfjernelse, se §14, stk. 2 og 3 samt KFE 1985.107. Der var i denne sag tale om en lovlig etableret losseplads, som lå inden for beskyttelsesområdet for et vandindvindingsområde. Landvæsenskommissionen fastslår, at ejeren forud for sagen var uden kendskab til beskyttelsesforholdene, og at han havde overholdt de udstukne retningslinjer. Kommunen pålægges derfor omkostningerne ved de foretagne pejleboringer, jf. om ansvarsfordelingen nedenfor under 3.3.6.1.

Beskyttelse af overfladevand

Kan der være tale om udsivning fra et depot til et vandløb, skal der søges om tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens §17, jf. UfR 1987. 256H.

Loven hjemler en kraftig styring

2.3.6 Reguleringen ved lov om olie- og kemikalieaffald

Ved lov nr. 178 af 24. maj 1972 bemyndiges Miljøministeren til at udstede regler om opbevaring, transport og bortskaffelse af affaldsprodukter, der hidrører fra erhvervsmæssig eller anden anvendelse af mineralolie og kemikalier. Samtidig hjemles der kompetence til kommunalbestyrelsen til at foreskrive anmeldelse og aflevering af sådant affald, om pligt til kommunalbestyrelsen til at etablere særlige modtageordninger og om oplysningspligt for den, der afleverer affalds-

Hvad er omfattet som affald, og hvordan skal affaldsproducenten forholde sig?

produkterne, jf. §1, stk.2. Ifølge lovens §4 kan der af kommunalbestyrelsen fastsættes afgifter for modtagelse af affaldet.

I medfør af denne lov er udstedt bekendtgørelse nr. 121 af 17. marts 1976 om kemikalieaffald (ændret ved bekendtgørelse nr. 323 af 3. juli 1980), der blandt de i alt 51 arter nævner malingsrester, klæbestoffer, limaffald, slibestøv (indeholdende asbest, gummi og forskellige metaller) og polyesteraffald. Kemikalieaffald er defineret uafhængigt af forefundne mængder eller koncentrationer, idet man ikke skal kunne fortynde sig ud af lovens krav. Også bekendtgørelse nr. 410 af 27. juli 1977 om olieaffald m.v. er udstedt i medfør af loven.

Virksomhederne er pligtige at anmelde både olie- og kemikalieaffald. Bortskaffelse af erhvervsmæssigt affald med olie- og kemikalierester må kun ske til de særlige affaldsordninger, som anvises i henhold til loven - med mindre kommunalbestyrelsen meddeler dispensation fra denne afleveringspligt på grund af, at der er tale om en lige så forsvarlig bortskaffelsesmåde, (jf. olieaffaldsbekendtgørelsens §5, stk 2 og kemikalieaffaldsbekendtgørelsens §6, stk. 2). Enhver, der opbevarer, transporterer eller bortskaffer sådant affald er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luft, jord eller vand.

Forudsætningen for, at affald i henhold til lovgivningen defineres som olie- eller kemikalieaffald, er en konkret vurdering af affaldets mængde, sammensætning, koncentration og farlighed m.v. Denne udformning af lovgivningen indebærer en vis skønsmæssig kompetence til kommunalbestyrelserne som tilsynsmyndighed.

Skærpelse af kravene til affaldsproducenten

Med det forslag, som er udformet af Affaldsudvalget i betænkningen, lægges der op til, at kommunalbestyrelserne får en generel anvisningspligt og -ret, således at også mindre mængder af kemikalie- og olieaffald kan begrunde særlige krav ved aflevering, bl.a. fordi også mindre mængder af kemikalier og olie kan give store problemer ved forbrænding og deponering på sårbare områder.

Den ovenfor omtalte sag pådømt af Nyborg Byret vedrørte også olieaffald. Ejeren blev straffet også for så vidt angik olieaffald, selv om affaldet hidrørte fra en tidligere ejer. Domfældelsen var begrundet i manglende anmeldelse og undladelse af at fjerne olien.

Fra 1. januar 1990 skal der iværksættes en indsamlingsordning for olie- og kemikalieaffald. Indtil denne dato er det op til den enkelte kommune, om man vil etablere sådanne indsamlinger.

Miljøgodkendelserne kan sikre en samordning

I miljøgodkendelser af fyldpladser og lossepladser samt af virksomheder, hvorfra der kan tænkes at fremkomme olie- og kemikalieaffald, indføres der altid særlige vilkår vedrørende bortskaffelsen af olie- og kemikalieaffald.

Kemikaliedepoter

Gamle kemikalieaffaldsdepoter (fra før 1. april 1976) reguleres ved lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikaliedepoter. Denne lov har næppe nogen særlig interesse i denne sammenhæng. Affaldsudvalget foreslår lovens område udvidet til også at omfatte gammelt olieaffald fra før 1972 (den første olieaffaldsbekendtgørelses ikrafttræden) og gamle lossepladser fra før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden, jf. "Affaldsudvalgets betænkning" s. 7. ff.

2.3.7 Reguleringen ved vandforsyningsloven

Lovens formål

Der er hjemmel i vandforsyningsloven (lovbekendtgørelse nr. 337 af 4. juli 1985) til ved administration af loven at lægge vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet og på anvendelse af råstofforekomster.

Deponering af affald udgør som nævnt en risiko for grundvandsforurening på grund af perkolatnedsivning. Det er et ret stort problem i Danmark, hvor grundvandet udgør 99% af vandforsyningen. Denne risiko skal håndteres både efter miljøbeskyttelsesloven og efter vandforsyningsloven, idet de vandkvalitets- og vandindvindingsplaner, der udarbejdes efter de to love, må sikres koordineret i forbindelse med placeringen af affaldsdepoter.

Amtsrådet kan påbyde udarbejdelse af delplaner

Efter lovens §14 udarbejder kommunalbestyrelsen planer for, hvorledes vandforsyningen skal tilrettelægges, herunder hvilke anlæg forsyningen skal

*Vandindvindingsinteresserne
har en høj prioritet*

bygge på og hvilke forsyningsområder, de enkelte anlæg skal have. Ved §14, stk. 4 sikres der amtsrådet en kompetence til at pålægge kommunalbestyrelsen at udføre delvandforsyningsplaner bl.a. for områder ved lossepladser. Er der derfor tale om en deponering af bygge- og anlægsaffald, der kan afstedkomme forurening af grundvandet, risikerer kommunen at blive pålagt udarbejdelse af en sådan delplan - ligesom grundejerne kan risikere at blive påbudt tilslutning til et anden vandforsyning, hvis vandet i et vandforsyningssystem ikke kvalitetsmæssigt er i orden, jfr. §62.

Hensynet til beskyttelsen af vandindvindingsinteresser tillægges en meget høj prioritet i godkendelsesbehandlingen efter miljøbeskyttelsesloven, jf. herom Ellen Margrethe Basse "Miljøankenævnet" s. 227ff og som et nyere eksempel herpå Miljøankenævnets afgørelse af 15. februar 1989 j.nr. 165/76-60/1988 om lossepladsen ved Avedøre Holme, hvor nævnet skriver:

"Miljøankenævnet har ved sin vurdering af, hvilke affaldstyper der kan tillades deponeret, taget i betragtning, at deponeringspladsen er placeret i et område, hvor der ikke påregnes iværksat nye vandindvindinger, samt at det ved lossepladsens indretning og drift søges sikret, at der ikke kan ske nedslivning af perkolat til grundvandet eller udsivning til Køge Bugt..."

Miljømæssige interesser

2.3.8 Reguleringen ved vandløbsloven

Ved lov nr. 302 af 9. juni 1982 tilstræbes det at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand, jf. §1, stk. 1. Fastsættelsen og gennemførelsen af foranstaltninger skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvalitet, som fastsættes i henhold til anden lovgivning, jfr. §1, stk. 2.

Lovens regler finder ifølge §2, stk. 1 også anvendelse på grøfter, kanaler, rørledninger og dræn. Omlægning af afvandingssystemer som led i etablering af lossepladser henhører derfor under vandløbslovens myndigheder.

*Byggelovens regler hjemler
ikke varetagelse af æstetiske
hensyn*

2.3.9 Reguleringen ved byggeloven

Af interesse ved regulering af affaldsdeponering er bl.a. lovens §14 om den ydre fremtoning af bebyggede arealer (herunder ubebyggede grunde i områder der i øvrigt er bebygget), idet der kan opstå situationer, hvor der placeres bygge- og anlægsaffald på grunden. Denne § giver ikke hjemmel til at udstede påbud efter §30, stk. 1 litra C ud fra æstetiske hensyn, hvilket blev fastslået ved en utrykt dom af 27. december 1984 af Hillerød ret. Omstændighederne i denne sag var følgende:

En husejer oplagrede affaldstrø og andre materialer i sin have. Den pågældende kommune påbød under påberåbelse af byggelovens §14, stk. 1, jfr. §30, stk. 1 litra C grundejeren at rydde ejendommen for affaldstrø og andre oplagrede materialer, således at ejendommen kunne fremtræde i "sømmelig stand". Da grundejeren ikke efterkom påbudet, anmeldte kommunen ejeren til politimesteren, der rejste tiltale. Retten lagde til grund, at der på tiltaltes haveareal var henlagt affald i et sådant omfang, at det virkede skæmmende i forhold til omgivelserne, men forholdet fandtes ikke at være af omfattende og særdeles graverende karakter. Efter byggelovens §14, stk. 1 skal bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare eller er behæftet med væsentlige mangler. Ejendommen skal endvidere holdes i "en under hensyn til beliggenheden sømmelig stand". Efter byggelovens §1 er lovens formål at sikre byggeriets tryghed og kvalitet m.m. Et påbud til varetagelse af æstetiske hensyn om fjernelse af effekter fra en have fandtes at falde uden for de formål, som kunne varetages gennem byggelovgivningen. Derimod ville sådanne hensyn kunne varetages med hjemmel i kommuneplanlovens §44, stk. 4. Påbudet kunne endvidere ikke gå ud på fjernelse af affald m.m., men alene på "afhjælpende foranstaltninger".

2.3.10 Reguleringen ved genanvendelsesloven

Reduktion af bygge- og anlægsaffald kan tilstræbes gennem brug af genanvendelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 532 af 16. oktober 1984 om genanvendelse og begrænsning af affald.

Genanvendelsesloven tager sigte på sådanne materialer og produkter, som ellers skal bortskaffes ved forbrænding eller deponering. Det er ensbetydende med, at handelsvarer, materialer og produkter, der i den foreliggende form har

Hvad er omfattet som affald?

Bygge- og anlægsaffald er omfattet af loven

Materialeanvendelse og råstofhusholdning

Genanvendelse er afhængig af prisforholdene

Modstrategier over for priselasticiteten et vigtigt styringsmiddel

en umiddelbar handelsværdi, ikke er tænkt omfattet af genanvendelseslovens indsamlingsordninger. Loven kunne dog godt tænkes anvendt til at fremme en interesse i oparbejdning af byggeaffald med henblik på genanvendelse.

Med hensyn til reguleringen ved genanvendelsesloven blev lovens anvendelsesområde udvidet i 1984, således at den herefter ikke længere er begrænset til papir og drikkevareemballage, men vedrører alle materialeområder.

Ved lovens §2 foreskrives det, at loven har til formål at forebygge og bekæmpe forurening ved at tilvejebringe grundlag for at begrænse miljøbelastningen fra affald og at sikre en samfundsmæssig hensigtsmæssig anvendelse af råvarer, produkter, materialer og spildprodukter ved genanvendelse eller ved anvendelse af teknologier, der er mindre forurenende end de hidtil anvendte.

Ved genanvendelse forstås, at materialerne i affaldet (evt. efter oparbejdning) på ny anvendes til fremstilling af varer og produkter eller anvendes til erstatning for naturlige råstoffer, f.eks. ved opfyldning m.v. Udover at begrænse affaldsmængden sparer genanvendelse derfor også ressourcer, herunder energi.

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald forudsætter indsamlingsordninger eller efterfølgende sortering, der sikrer "rene" materialer. Det betyder i vid udstrækning, at det er nødvendigt at kildesortere den del af affaldet, der ønskes genanvendt, samt at dette affald indsamles separat. Endvidere skal materialet være af en kvalitet, der er afsætningsmuligheder for. Der er i dag en betydelig usikkerhed omkring de kvalitetskrav, der skal stilles til genbrugsmaterialer i byggesektoren, hvorfor genanvendelse forudsætter en normsætning. Den pris, der kan fås for de indsamlede materialer, afhænger normalt af prisen på de nye materialer, der erstattes. Modstrategier over for priselasticiteten, der kan præge råvaremarkedet, er derfor et vigtigt element i styringen af genanvendelsen, hvilket tages op under 3.3.7.

Nedrivningsprodukter kan klassificeres i følgende kategorier:

- Direkte genbrug af nedrivningsprodukter
- Oparbejdning af metaller
- Oparbejdning af stenmaterialer
- Andet genbrug

Vedrørende direkte genanvendelse er der tale om udtagning af:

- bygningsmaterialer som f.eks. bloksten, tegl, tømmer, tagplader, stålbjælker, søm og bolte m.v., som efter rensning afhændes i lighed med nye materialer
- bygningsinventar og elementer som f.eks. døre, vinduer, betonelementer, armaturer, el-materialer, større konstruktionselementer m.v. som i samme forarbejdning efter en evt. reparation tilpasses i nyt eller eksisterende byggeri
- øvrige produkter som måtte have individuel interesse eller værdi, f.eks. genstande af historisk, arkitektonisk eller antikvarisk interesse.

I dag genanvendes udvalgte materialer fra nedrivningspladser o.lign., især bjælker, døre og vinduer, der er gode nok til umiddelbar genanvendelse. Jernrør, tagrender og elkabler sælges ofte til skrothandlerne. Teglsten af ældre dato genanvendes eller sælges, idet de kan være vanskelige at fremskaffe fra teglværkerne. Mursten genanvendes normalt ikke, og som generel konklusion kan det postuleres, at bygherrer og håndværkere ikke accepterer genbrugsmaterialer, jf. "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt" bl.a. s. 9. En ændring af denne generelle grundholdning, bl.a. ud fra en miljømæssig tankegang, må derfor siges at være et vigtigt aspekt for en styring af byggeaffaldsproblemerne. Det bør derfor overvejes, hvordan man kan påvirke byggebranchen, dels gennem en informationsindsats og dels gennem prisreguleringer.

Vedrørende oparbejdning af metaller - især jern - kan det fastslås, at skrotpriserne er stærkt varierende, og at interesse i oparbejdning frem for udtagning til direkte genbrug er afhængig af denne pris, den til rådighed værende tid og andre praktiske forhold. Årligt er der tale om indsamling og genanvendelse af 720.000 t - 750.000 t jern, hvilket er en meget høj genanvendelsesprocent. Andre metaller, for hvilke oparbejdning er relevant, er kobber, zink, bly, tin, aluminium og rustfrit stål, (jf. Håndbogen s. 137f). Også her er der tale om ca. 750.000 t, der indsamles og genanvendes. (F.T. 1989 sp. 8659). Jern og metaller indgår dog også i produkter, hvor det - når varen kasseres - er vanskeligt at udskille. ("Affald 2000" s. 46).

Vedrørende oparbejdning af stenmaterialer er det især i relation til nedknusning af tegl og beton, at noget sådant er relevant, jf. Håndbogen s. 140ff, men vilkårene herfor findes endnu ikke at være ideelle i Danmark. Der forventes en udvikling, som sikrer en økonomisk rationel behandling

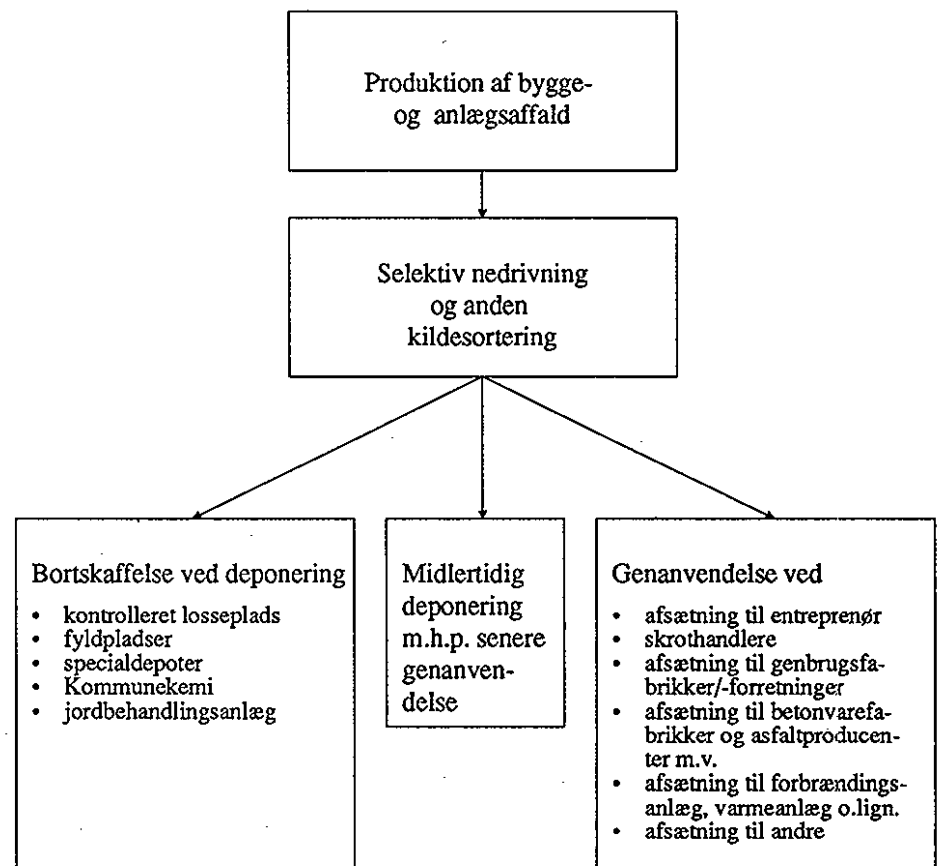
af sådanne produkter, jf. a.st. s. 147. I et cirkulære fra november 1987 tillader Miljøstyrelsen, at den ikke brændbare del af byggeaffaldet genbruges til vejfyld uden miljøgodkendelse. Det forventes, at dette vil bevirke genanvendelse af 300 - 400.000 tons byggeaffald/år. Udnyttelse af denne mulighed forudsætter imidlertid, at byggeaffaldet sorteres ved kilden ("Affald 2000" bl.a. s. 48).

Vedrørende oparbejdning af andre materialer kan nævnes oparbejdning af asfalt og genbrug af asfaltermaterialer, pyrolyse af træ og oparbejdning af plastmaterialer. Ca. 80% (svarende til 200.000 t/år) af al asfalt, der opbrydes, genanvendes. Ved pyrolyse af træ fremkommer gas, tjære og trækul. Om dette spørgsmål se Håndbogen s. 147 og i "Affald 2000" s. 48.

Genanvendelsen er afhængig af en forsigtig omgang med bygge- og anlægsaffaldet

Hovedelementerne i det fremtidige affaldsbehandlingssystem er følgende (jf. figur 1)

- valg af materialer, der giver de færreste bortskaffelsesproblemer
- kildesortering
- genanvendelse
- affaldsforbrænding
- deponering på losseplads.



Kommunerne er ikke rigtig kommet igang endnu

Regeringen prioriterer genanvendelse og renere teknologi

På det kommunale niveau er man de fleste steder endnu kun nået dertil, hvor man overvejer en fremtidig affaldssortering. Motivet for etablering af bl.a. kildesorteringssystemer er først og fremmest lossepladsproblemer og råstofressourceproblemer, men også den prestige, der følger med at være langt fremme inden for miljøområdet, må tillægges en vis motiverende effekt.

I regeringens 'Handlingsplan for miljø og udvikling' fremlægges der et mål om en kraftig forøgelse af genanvendelsen fra 30% til 50% i løbet af en 10 årig periode. De økonomiske rammer er bragt på plads i første fase i forbindelse med regeringens 'Redegørelse om mål og midler inden for miljøpolitikken', hvor der er afsat 1,2 mia kr til genanvendelse og renere teknologi. Finansud-

Styring ved pantordning

valget har i begyndelsen af 1989 godkendt en bevilling på i alt 70 mio. til genanvendelse.

Lovens §9, stk. 2 hjemler ministeren en kompetence til at fastsætte pantordninger for bestemte produkter, der medfører en særlig miljøbelastning ved bortskaffelse, herunder fastsætte regler om pantets størrelse. Brugen af pant dækker over en accept af det pågældende produkt under forudsætning af en forsvarlig bortskaffelse - eventuel genanvendelse af dette. Samtidig kan pantordningen fremme substitution, idet markedsmekanismen indebærer, at køberne søger nye og billigere produkter. Udbyttet ved denne pantordning tilfalder staten.

Støtte til udrednings- og udviklingsprojekter

Efter lovens §10 kan der ydes tilskud til udrednings- og udviklingsprojekter, der har til formål at fremme genanvendelse af produkter, materialer eller spildprodukter eller at nedsætte miljøbelastningen væsentligt ved omstilling til mindre forurenende teknologi. Tilskud kan ydes såvel til projekter med almennyttigt sigte som til virksomheders egne produkter. Til udrednings- og udviklingsprojekter, hvis resultat kommer en bredere kreds af virksomheder, den offentlige sektor eller samfundet i øvrigt til gode, kan der ydes tilskud på indtil 100%. Tilskud kan ydes til udvikling af processer, metoder, produktionsudstyr og produkter (jf. §10, stk. 2). Til udrednings- og udviklingsprojekter, hvis resultat alene tilhører den eller de ansøgende virksomheder, kan ydes tilskud på indtil 75%. Der kan ydes tilskud til udvikling af processer, metoder eller produktionsudstyr. Endvidere kan der ydes tilskud til udvikling af produkter, der øger muligheden for genanvendelse (jf. §10, stk. 3).

Støtte til anlægsudgifter

Efter genanvendelseslovens §10a og bekendtgørelse nr. 475 af 20. september 1984 om tilskud til genanvendelse og mindre forurenende teknologi er der hjemmel til at yde støtte til bl.a. anlægsinvesteringer i indsamlingsordninger af alle affaldstyper, jfr. §1, litra 3. Der kan ydes op til 75% i tilskud, jf. §9, stk. 2. Det er ifølge §8, stk. 2 en betingelse for at opnå sådan støtte, at ansøgeren kan sandsynliggøre, at investeringen medfører en varig øget genanvendelse af produkter, materialer eller spildprodukter, hvorved miljøbelastningen nedsættes væsentligt, eller hvorved der finder en hensigtsmæssig udnyttelse sted af de pågældende produkter. Ansøgeren skal endvidere sandsynliggøre, at en investering, når tilskudet er ydet, vil være rentabelt eller hvile i sig selv på længere sigt. Samtidig er det en forudsætning, at man ikke ved at yde tilskud griber ind i et konkurrenceforhold, jfr. §8, stk. 6.

Disse støtteordninger skal ses i sammenhæng med de ovenfor under 2.1.1. og 2.1.2. omtalte ordninger henholdsvis inden for programmet for renere teknologi og lov om kemiske stoffer og produkter (§30d).

Hjemmel til indsamlingsordninger og til affaldsregulering i øvrigt

Lovens §11 giver Miljøministeren hjemmel til at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal forestå indsamling af genanvendelige materialer og produkter. Lovens §11, stk. 3 foreskriver, at nærmere forskrifter om, hvorledes indsamlingen skal gennemføres, kan gives i kommunale regulativer. I sådanne regulativer kan det bestemmes, at en eller flere affaldstyper skal holdes adskilt fra affald i øvrigt. Denne hjemmel er udnyttet ved følgende - i denne sammenhæng relevante - bekendtgørelser:

Ved bekendtgørelse nr. 881 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra private husstande foreskrives det, at kommunalbestyrelsen kan iværksætte indsamling af genanvendeligt materiale og produkter fra private husstande med henblik på genanvendelse og begrænsning af affaldsmængder, jf. §§1-2. Der er ikke en pligt til at iværksætte noget sådant i forhold til bygge- og anlægsaffald (cfr. vedrørende aviser, ugeblade og lignende samt glasemballer i bymæssige bebyggelser med mere end 2000 husstande jf. §1, stk. 2).

Kommunalbestyrelsen kan efter §3 helt eller delvist overlade den praktiske gennemførelse af kommunale indsamlingsordninger til dertil egnede virksomheder og organisationer - ligesom man kan træffe beslutning om, at virksomheder og organisationer ikke må foretage indsamlinger af genanvendelige materialer, jf. §3.

Ved §4 er der givet en hjemmel til at opkræve gebyr på samme måde som gebyr ved bortskaffelse af husholdningsaffald. Og der hjemles brug af straf inden for området ved §5. Reglerne er uddybet i cirkulære af 9. januar 1987.

Kommunerne kan bestemme, hvem der må indsamle

*Der er pligt til at anvende
ordningen*

Bekendtgørelse nr. 882 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra erhvervsvirksomheder omfatter ifølge §2 genanvendelige materialer og produkter, der ellers bortskaffes ved forbrænding eller deponering. Indsamlingen skal tilrettelægges med det sigte, at væsentlige dele af det genanvendelige materiale udnyttes til genanvendelse, jf. §3, 1. pkt. Ved et regulativ kan det bestemmes, at en eller flere affaldstyper skal holdes adskilte fra andet affald, jf. §3, stk.2. Når kommunalbestyrelsen har iværksat en indsamlingsordning efter §1, har virksomhederne pligt til at benytte den kommunale ordning, jf. §4, stk. 1. Der kan dog opnås en dispensation, hvis virksomheden godtgør, at affaldstyper omfattet af indsamlingsordningen allerede afleveres til genanvendelse, jf. §4, stk. 2 og §3, stk. 1 samh. med lovens §11, stk. 4. Også i relation til erhvervsaffald er der hjemmel til at overlade opgaven til private, henholdsvis til at forbyde privat indsamling. Indsamlingsordninger i relation til bygge- og anlægsaffald er ikke obligatoriske for erhvervsaffald, jf. §1, stk. 2. Også efter denne bekendtgørelse (§6) er der hjemmel til at opkræve gebyrer og til at indføje straffebestemmelser i regulativerne (§7).

Disse ordninger pålægger kommunalbestyrelserne ansvaret for affaldsbortskaffelsen fra 1990, hvor ansvaret tidligere primært var borgernes. Det betyder imidlertid ikke, at borgerne fritages for et ansvar, hvor der handles uforvarligt, herom nedenfor under 3.3.5.

*Affaldsbekendtgørelsen er
subsidiær*

Genanvendelseslovens bekendtgørelser fortrænges ikke af de nye regler i bekendtgørelse nr. 118 af 23. februar 1989 om bortskaffelse af affald, jf. denne nye bekendtgørelse §1, stk. 3.

Under besvarelsen af forespørgsel om 'Handlingsplanen for miljø og udvikling' den 13. april 1989 (F.T. sp. 8650) tilkendegav Miljøministeren, at de tre indsamlingsbekendtgørelser om papir, pap, glas og madaffald fra december 1986 alle - og alene - vedrører obligatoriske indsamlingsordninger. Dette affald udgør kun 5% af den samlede affaldsmængde. Miljøministeren udtalte i den anledning, at det ikke betyder, at kommunerne skal lade de resterende 95% ligge:

"De skal i høj grad tage fat på dem og skaffe sig nogle erfaringer på de områder, så vi kan finde ud af, hvordan vi skal komme videre. Eftersom "skal'erne" i de tre bekendtgørelser træder i kraft den 1. januar 1990 og kun er en lille del af den samlede affaldsmængde, er det det område, vi har været temmelig koncentrerede om i vore diskussioner og i det praktiske arbejde, der er foregået i kommunerne. Jeg er opmærksom på, at man fra forskellig side har ment, at kommunerne ikke var tilstrækkelig motiveret til at tage hånd om tingene, så man i højere grad skulle anvende "skal-ordene" i stedet for "kan-ordene". Men jeg synes, at den første erfaring, vi har på området, viser, at kommunerne er interesserede, og det er glædeligt at konstatere, at KL for 2 måneder siden vedrørende papir- og papindsamlingen fra erhvervsvirksomhederne opfordrede kommunerne til at gå videre end til den obligatoriske indsamlingsordning. Jeg synes i øvrigt, det var en fin kvittering fra KL's side for beslutningen om, at staten yder 50 mio. kr. til etablering af et anlæg til papirproduktion udelukkende baseret på genbrugspapir, og det er mit håb, at KL nu vil give indsamlinger endnu højere prioritet, end de har haft hidtil" (s. 8650-51).

Lovforslag om genanvendelse

Med hensyn til kommunernes selvstændige indsats til fremme af genanvendelse må erindres om kommunalfuldmagten, jf. herom nedenfor under 2.3.13.

Miljøstyrelsens forslag til en ny miljøbeskyttelseslov (forslag af 14. juli 1989, j.nr. M 1011-0020) forudsætter, at genanvendelsesloven inkorporeres i miljøbeskyttelsesloven. Herved kan man bl.a. sikre en bedre koordinering af miljøhensynene i råstofanvendelse, produktionsproces og affaldsbortskaffelse. Genanvendelseshensynet indgår derfor i lovforslagets formålsbestemmelse (§1) og forslaget kapitel 7 bærer overskriften "Genanvendelse og renere teknologi". I dette kapitel foreskriver §82:

"Miljøministeren kan med henblik på at fremme genanvendelse og renere teknologi og begrænse problemerne i forbindelse med affaldsbortskaffelse fastsætte regler om eller bestemme at:

1) særlige råvarer, tilsætnings- eller hjælpestoffer ikke eller kun i nærmere angivet omfang må forekomme i materialer eller produkter, der sælges eller anvendes her i landet,

- 2) bestemte materialer og produkter heraf skal indeholde bestemte andele genanvendte eller genanvendelige materialer eller produkter,
- 3) anvendelse af bestemte materialer eller typer af materialer i produkter eller varer til nærmere angivne formål, herunder til emballage, skal begrænses eller forbydes,
- 4) bestemte materialer eller typer af materialer skal anvendes i produkter eller varer til nærmere angivne formål, herunder til emballage,
- 5) produkter eller varer til nærmere angivne formål, herunder til emballage, skal godkendes af ministeren eller udformes på en bestemt måde,
- 6) offentlige myndigheder og offentligt ejede eller kontrollerede virksomheder i videst muligt omfang skal anvende varer eller produkter, som indeholder genanvendte eller genanvendelige materialer, eller som i øvrigt af miljømæssige grunde er at foretrække fremfor andre varer eller produkter med samme anvendelse."

Forholdet til EF's konkurrenceregler

Genanvendelseproblematikken må også ses i et EF-perspektiv, hvor der især skal erindres om konkurrenceklausulen i Romtraktatens artikel 30. Et eksempel på, at en national genanvendelsesordning er blevet efterprøvet, er EF-domstolens sag 302/86 "Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, mod Kongeriget Danmark" om frie varebevægelser - emballage til øl og læskedrikke.

I denne sag blev Danmark dømt for at tilsidesætte EØF-traktatens artikel 30 gennem den begrænsning, der ved bekendtgørelse nr. 95 af 16. marts 1984 var fastlagt for markedsføring af ikke-godkendte emballager. Domstolen gav Danmark medhold i, at det retursystem, der består for godkendte emballager, utvivlsomt sikrer en maksimal genanvendelsesgrad og dermed en meget mærkbar beskyttelse af miljøet som følge af, at den tomme emballage kan afleveres hos enhver drikkevaredetaillist. Domstolen bemærkede imidlertid, at også retursystemet for ikke-godkendte emballager er egnet til at beskytte miljøet, og at det i øvrigt for indførte varers vedkommende kun omfatter en begrænset mængde drikkevarer i forhold til det samlede drikkevareforbrug i Danmark allerede på grund af den hæmmende virkning, kravet om et retursystem har for importen. Domstolen fastslår herefter:

"En begrænsning af den mængde drikkevarer, som importørerne må markedsføre, står under disse omstændigheder ikke i rimeligt forhold til det forfulgte mål."

Det bør i denne forbindelse fremhæves, at EF-kommissionen har tilkendegivet som sin opfattelse at affald er omfattet af konkurrenceklausulen, jf. herom ovenfor under 1.2.

I ovennævnte forslag, der aktuelt er til høring, foreskrives det i §83, at bestemmelserne i kapitel 7 - herunder den netop gengivne §82 - ikke finder anvendelse på materialer eller produkter der eksporteres, medmindre Miljøministeren bestemmer andet. Bestemmelserne finder heller ikke anvendelse på materialer og produkter, der er fremstillet i udlandet og føres gennem landet som transitgods eller oplagres som transitgods.

Særlige regler af hensyn til konkurrenceforhold m.v.

2.3.11 Reguleringen ved arbejdsmiljøloven

I arbejdsmiljølovens §§49a, 49b og 49c blev der i 1979 indsat bestemmelser om forebyggelse af sundheds- og ulykkesskader, som også kan være relevant ved omgang med farlige stoffer og materialer i forbindelse med affaldsbortskaffelsen.

Specialarbejderforbundet har sammen med Kommunernes Landsforening påpeget arbejdsmiljøproblemer på centrale sorteringsanlæg for fast affald, hvor der ikke drives forudgående kildesortering. Et eksempel herpå har man ved det fælleskommunale sorteringsanlæg i Skive/Nordvestjylland, hvor halvdelen af arbejderne blev syge - nogle kronisk syge. Arbejdsmiljøproblemerne i forbindelse med sortering af bygge- og anlægsaffald vil som udgangspunkt ikke være særlig store, men der kan være nogle, hvor især omgang med asbest må fremhæves. I projektrapporten "Undersøgelser af risiko for nedsivning af forurenende stoffer ved genbrug af bygningsaffald" oplyses det (s.19), at også imprægneret træ kan udgøre en risiko ved håndtering, idet splinter har vist sig at kunne medføre alvorlige infektioner.

Renovationsvirksomhed er en af de brancher, der er pligtig til at oprette bedriftssundhedstjeneste, jfr. bekendtgørelse nr. 889 af 28. december 1987 om bedriftssundhedstjeneste bilaget pkt. 4. Under renovationsvirksomhed medregnes renholdningsselskaber, lossepladser og forbrændingsanstalter.

Arbejdsmiljøhensyn taler imod kildesortering

Samordning gennem miljøgodkendelser

Bortskaffelsessituationen er også reguleret

Konkurrencehensynet sætter nogle grænser

Kommunerne kan godt deltage i genbrugsvirksomhed

Der kan anbefales et samarbejde med erhvervslivet

I en række af de godkendelser, der gives efter miljøbeskyttelsesloven, er der indføjet vilkår om, at arbejdstilsynets regler/krav skal overholdes. En sådan koordinering kan også sikres ved i vilkår til miljøgodkendelser at pålægge affaldsinstruksen godkendt af arbejdstilsynet.

2.3.12 Reguleringen ved lov om kemiske stoffer og produkter

Lov om kemiske stoffer og produkter tager som tidligere omtalt først og fremmest højde for anvendelsen af kemiske stoffer og produkter, men ved denne anvendelse må der også tages højde for en senere bortskaffelsessituation, selv om bortskaffelsen primært er reguleret ved miljøbeskyttelsesloven og lov om olie-og kemikalieaffald.

Hvordan det reguleres fremgår af Vejledning nr. 2/1981 fra Miljøstyrelsen om "Kemiske stoffer og produkter. Klassificering m.v.", se bl.a. s. 28, hvor det anføres, at stoffer og produkter klassificeret i en af fareklasserne "Meget giftig" (TX), "Giftig" (T), "Sundhedsskadelig" (Xn) og "Ætsende" (C) skal bortskaffes på en sikker måde, hvilket kan angives ved S-sætningen "Stoffet og emballagen skal bortskaffes på en sikker måde" (S-35). Hvis det skønnes nødvendig at angive, hvorledes spild skal opsamles og tilsmudsede genstande renses, kan sætningen "Gulvet og tilsmudsede genstande skal renses med...(midlet angives af producenten eller importøren (S-40))" anvendes.

Reguleringen ved lov nr. 834 af 21. december 1988 om visse miljøafgifter har ligeledes til formål at begrænse mængden af kemikalieaffald.

2.3.13 Kommunalfuldmagtens betydning for genanvendelse og affaldsbortskaffelse

Kommunalfuldmagten er defineret som kommunalbestyrelsens legale fuldmagt til at iværksætte foranstaltninger, der tilgodeser lokalt afgrænsede fællesbehov, og som har økonomisk baggrund i kommunens skattegrundlag. Kommunalfuldmagtens grænser er bestemt af hensynet til de andre sektorer, hvor opgaver varetages i en anden organisationsform og på et andet økonomisk grundlag. Inden for disse grænser, er der endelig en grænse for, hvor langt fuldmagten rækker til at påtvinge kommunens medlemmer fællesløsninger i stedet for at lade borgerne dække deres behov gennem et frit forbrugsvalg i et frit marked. (jf. Erik Harder "Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver" s. 25).

Kommuner kan lovligt bidrage til foranstaltninger, der er af betydning for den almene sundhed eller på anden måde til gavn for miljøet. Heri må gøres den begrænsning, at en kommune ikke må yde tilskud til dækning af udgifter, der ifølge den gældende lovgivning skal fordeles på grundejere eller brugere efter en anden målestok end skattepligten. En udgiftsfordeling mellem kommunen og private grundejere om sundhedsmæssige foranstaltninger kendes på flere områder, hvor affaldsbortskaffelsen kan nævnes som et eksempel (jf. Harder a. s. s. 91).

Der er tradition for, at kommunerne aktivt har medvirket til at sikre borgerne forsyning med en række elementære forbrugsgoder, såsom vand, gas, elektricitet og fjernvarme. Derfor falder affaldsforbrænding til opvarmningsformål klart inden for den accepterede grænse. Men også kommunale genbrugsprojekter er blevet accepteret. Projekternes rentabilitet kan være afhængig af, at der indgås samarbejdsaftaler med andre, jf. herom nedenfor under 3.3.9.2.

En etablering af fælleskommunale affaldsselskaber, der bl.a. er forudsat etableret ved miljøbeskyttelseslovens §62a (jf. herom ovenfor under 2.3.5) kan være den organisatoriske forudsætning for at opnå det afløb af genanvendelige materialer til genbrugsindustrien, som er nødvendig.

Fælleskommunale selskaber kan indgå i et samarbejde med erhvervslivet, for herved at sikre forretningsmæssige synspunkter på en accessorisk virksomhed - eksempelvis ved salg af biprodukter fra forsyningsvirksomhed eller fra kommunale anlæg (jf. Harder a. s. s. 29 og s.89ff.). Eksempelvis er dannelsen i Århus Kommune af et nyt affaldshåndteringselskab med bl.a. privat deltagelse som medaktionær blevet accepteret som lovligt, jf. i øvrigt herom nedenfor under 3.3.9.2.

Kommunal systemeksport

Også i andre henseender kan kommuner indgå i selskaber for at få afsat de produkter, der udspringer af deres faktiske virksomhed. I nyere tid har opmærksomheden samlet sig om kommuners mulighed for at udnytte deres administrative erfaringer gennem såkaldt systemeksport, jf. cirkulæreskrivelse nr. 111 af 22. september 1988 og cirkulære nr. 112 af 22. september 1988 om offentlige styrelses deltagelse i eksportvirksomheder, hvori det fremhæves, at også kommuner og amtskommuner kan deltage i videnseksport efter cirkulærets bestemmelser. Det er i den forbindelse en forudsætning,

- at eksport af det offentlige viden fortrinsvis bør ske ved formidling gennem danske erhvervsvirksomheder og ikke må finde sted i konkurrence med disse,
- at den (amts)kommunale deltagelse i eksportforretninger ikke forhindrer, at primære opgaver fortsat varetages på forsvarlig vis og
- at den (amts)kommunale medvirken i eksportforretninger sker uden netto-merudgifter for det offentlige.

Ordningen er nærmere beskrevet i cirkulæret og den administreres af Danmarks Erhvervsfond.

Netop i denne forbindelse kan det vise sig, at aktieselskabsformen med deltagelse af private virksomheder forøger kommunernes muligheder for en forretningsmæssig udnyttelse af deres opsummerede viden (jf. Harder a. s. s. 29).

Når kommuner/kommunale selskaber anvender retshandler som et middel til at forbedre økonomien i lovligt udførte opgaver, er kommunen forpligtet til at søge det bedst mulige økonomiske resultat af sin virksomhed, og altså ikke berettiget til at yde støtte til afhændelse på favorable vilkår til udvalgte aftagere (jf. Harder a. s. s. 29). Denne forpligtelse kan også anføres som begrundelse for etablering af genanvendelsesvirksomheder, jf. herom nedenfor under 3.3.9.2.

Samtidig er det klart, at kommunernes forsyningsvirksomhed udgør en konkurrence i forhold til andre mulige forbrugsvalg. Udvidelser af aktionsområdet har mødt modstand fra dele af erhvervslivet, og principperne for de kommunale virksomheders forretningsvilkår betragtes derfor som centrale (jf. Harder a. s. s. 139). Afgørende i så henseende er det, at den kommunale forsyningsvirksomhed skal have som formål at sikre borgernes interesser som aftagere, og at de "skal hvile i sig selv" økonomisk.

Kravet om forsyningsvirksomhedernes selvstændighed i forhold til den del af kommunernes økonomi, der hviler på skatteudskrivningen, udtrykker en samfundsmæssig styring af kommunernes virksomhed, hvor denne optræder i vekselvirkning med borgernes øvrige forbrugsområder. Bl.a. som konsekvens heraf gælder princippet om omkostningsdækning i de enkelte forsyninger isoleret betragtet, medmindre der er lovhjemmel til at ændre de forskellige ydelsers indbyrdes konkurrenceevne ved tilskud fra den kommunale skatteudskrivning. Således må man eksempelvis forstå den gældende energiforsyningslovgivning, hvorfor det ikke er lovligt, at en kommune yder tilskud til dækning af omkostningerne ved fjernvarmeforsyningers tilslutning til forbrændingsanlæg.

En kommune kan godt beslutte, at en for hele kommunen gældende ordning for bortkørsel af dagrenovation skal betales over skatten, jf. UfR 1977.779ØL, hvor en kommune fik medhold i, at man var berettiget til at lade de med ordningen forbundne udgifter afholde af skatteindtægterne og ikke ved opkrævning af en særlig afgift. Den garanti, der er tillagt borgeren til beskyttelse af hans retsstilling som aktuel eller potentiel forbruger, er først og fremmest at finde i et krav om, at enhver kommunal virksomhed skal fungere efter forud fastsatte regulativer, således at borgeren kan få en efterprøvelse af om afgørelser, der vedrører ham, følger gældende regler, jf. UfR 1981.493H, UfR 1986.864H, UfR 1986.895H, UfR 1988.28H og UfR 1988.1031H.

En forsyningsvirksomhed, der er kommunal eller kommunalt støttet, kan ikke være et fællesanlæg for et begrænset antal ejendomme eller være anlæg, der på anden måde tjener en sluttet kreds. Der må være en ligelig adgang for borgerne i kommunen til at udnytte det fælles anlæg. Heller ikke i forhold

Hvile-i-sig-selv-princippet og dets anvendelse

Financiering over ejendomsskatten

Lighedsprincippet

Formelle krav

mellem sommerhusejere og fastboende kan der gøres forskel (jf. Harder a. s. s. 142).

Regler, der opstiller formelle krav til kommunernes indgåelse af retshandler, f.eks. krav om afholdelse af licitation, henhører under det kommunale finansstyre, eller de må bedømmes som krav, hvis tilsidesættelse kan udløse et økonomisk ansvar for kommunalbestyrelsens medlemmer, jf. herom nedenfor under 3.3.5. Deres tilsidesættelse har intet at gøre med overskridelse af kommunalfuldmagtens grænser.

Større frihed til enkelte kommuner og amtskommuner

2.3.14 Frikommuneforsøg

Ved lovbekendtgørelse nr. 316 af 15. juni 1988 om frikommuner, som ændret ved lov nr. 323 af 24. maj 1989, er der sikret hjemmel til, at 6 amtskommuner og 30 primærkommuner indtil 1993 kan få status som frikommuner, jfr. om de kommuner, der har opnået en sådan status, bekendtgørelse nr. 384 af 29. juni 1988.

Frikommunerne har på en række områder en mere ubundet kompetence end andre kommuner. Denne status gør det muligt for (amts)kommunerne at styre på en mere selvstændig måde, idet de bl.a. har en mere selvstændig stilling i relation til overholdelse af kommunalfuldmagten. Også i relation til skrevne regler er der tale om en fravigelse. Der kan således inden for frikommunerne ske fravigelser fra bygningsreglementet, hvilket Odense kommune har benyttet sig af ved at tillade anmeldelser i stedet for egentlige byggetilladelser i mindre byggesager (bekendtgørelse nr. 531 af 4. august 1987). Også i relation til offentlighedsreglerne kan der ske fravigelser. Det er eksempelvis sket i forhold til Ringkøbing Kommune, der har fået godkendt en forenkling af proceduren forud for byfornyelsesbeslutninger (bekendtgørelse nr. 488 af 10. juli 1988). Med hensyn til de økonomiske virkemidler kan nævnes, at Tranekær kommune har opnået godkendelse af en særlig finansieringsform for fyldpladser, containerordning og skadesdyrsbekæmpelse (jf. bekendtgørelse nr. 680 af 7. oktober 1986), som skal offentliggøres gennem fremlæggelse, jf. i øvrigt regeloversigten nedenfor under 6.1.

3 Styling

Det centrale styringsbehov

Styringsbehovet i forhold til bygge- og anlægsaffaldsproblemerne, set fra en central myndighedssynsvinkel, kan formuleres således:

Hvorledes kan borgernes, virksomhedernes og de kommunale myndigheds handlinger bringes i overensstemmelse med de politiske intentioner, der er formuleret i Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91, offentliggjort i marts 1989, således at der tilstræbes en begrænsning af omfanget af deponeringer af bygge- og anlægsaffald, især gennem en højere grad af genanvendelse?

Besvarelsen af dette spørgsmål forudsætter en forståelse af en række bestemmende faktorer, herunder politiske, psykologiske og organisatoriske forhold. Bestemmende er også en række barrierer.

3.1 Styringsbarrierer

Der er tale om kompromisser og uklare mål

På det politiske plan er realiseringen af styringsintentionen afhængig af, om der blandt de folkevalgte er den fornødne interesse i at prioritere den i Handlingsplanen fastlagte målsætning tilstrækkelig højt i eventuelle konflikter med andre målsætninger. I praksis vil der imidlertid ofte være tale om ambivalens og modsigelser allerede i målformuleringen, idet politiske kompromisser, der må indgås, som regel er ensbetydende med en fastlæggelse af uklare mål i regelværket. Og en uklar målformulering skaber naturligvis problemer ved prioriteringen af de enkelte mål. Om målene her, kan det fremhæves, at der indgås - og fremover vil blive indgået - kompromisser, der har til formål samtidig at sikre en rationel og konkurrencedygtig bygge- og anlægsbranche og en offentlig indblanding i affaldsbortskaffelsen. Der er bred politisk enighed om at det er ønskeligt at miljøproblemerne knyttet til affaldsbortskaffelsen bliver reduceret. Men på grund af en forskellig vægning af hensynet til erhvervslivets konkurrencedygtighed kan der ikke opnåes en entydig stillingtagen til, hvad der som affald kan kræves bortskaffet, og hvordan det skal bortskaffes.

De uklare mål er begrundet i varetagelse af flere modstridende interesser

I omgangen med bygge- og anlægsmaterialer og affald er der impliceret interesser og kræfter, som dels er meget betydelige og dels undertiden kan være i indbyrdes modstrid, således at ikke alle interesser kan tilgodeses i den løsning, der vælges. Det er især interesse i:

- reduktion af forureningen af det eksterne miljø
- reduktion af arealanvendelsen
- råstofhusholdning
- beskyttelse af arbejdsmiljøet
- beskyttelse af nabointeresser
- reduktion af brandrisiko
- fri konkurrence

Effektiviteten af en styling af bygge- og anlægsaffaldet vil være determineret af, om der er et modsætningsforhold eller sammenfald mellem de her nævnte interesser.

Styling forudsætter detailviden

Som en mere teknisk grund til, at målformuleringen bliver uklar, skal fremhæves vanskelighederne for den, der ønsker at styre, med hensyn til at tilvejebringe den fornødne "know-how". Et meget vigtigt eksempel herpå inden for stylingen af bygge- og anlægsaffaldsområdet er de problemer, der er med hensyn til at tilvejebringe en normsætning af de genanvendelsesmaterialer, der kan anvendes til bygningsmaterialer.

Regelforenkling kan fremme en effektiv styling

På det psykologiske niveau er det vigtigt at gøre sig klart, at det, der karakteriserer nutidens miljøpolitik, er en meget omfattende og tæt regulering

*Den styredes oplevelse af
styringen er af afgørende
betydning*

*Der må tages hensyn til
konkurrenceforholdene*

*De organisatoriske forhold har
en afgørende betydning*

*Myndighederne er ikke alene
om at bestemme*

Uvilje imod mere bureaukrati

*Internationale
afhængighedsforhold*

af borgernes forhold, en regulering som let kan skabe en vis frustration - dels på grund af reguleringens uoverskuelighed, og dels på grund af den oplevelse, som den omfattende regulering efterlader hos borgerne af, at der er tale om overregulering. Der er derfor grund til at være forsigtig ved tilrettelæggelse af nye styringsinitiativer. Samtidig er det vigtigt ikke at underkende, at nye styringsinitiativer kan være grundlaget for en regelforenklings, hvor selve forenklingen - hvis den bliver tilrettelagt rigtigt - kan udgøre en effektivisering.

Styringen kan vanskeliggøres af en mangel på moralsk opbakning over for indgrebene, hvor den manglende opbakning er begrundet i en usikkerhed i befolkningen, dels om betydningen af indgrebene som middel til varetægelse af samfundsmæssige interesser, og dels om de egenomkostninger som kan blive en følge af de nye regler. Også den interessekonflikt, der ligger indbygget i selve reguleringen af bygge- og anlægsmaterialeanvendelsen/-bortskaffelsen, kan begrænse opbakningen.

Den ideologiske modstand i befolkningen og i de specielle brancher, som berøres af nye skærpede miljøkrav, skal heller ikke undervurderes. Denne modstand kan bero på, at der er tale om en styring, der "støder" nogle generelt accepterede positive følelser knyttet til de grundlæggende principper i vort liberalistiske system, bl.a. princippet om frihed i produktionsprocessen, fri konkurrence og privat initiativ.

Nye styringsinitiativer vil uvægerligt medføre økonomiske omkostninger for det offentlige såvel som for private, om ikke andet så i en overgangsperiode, og nye omkostninger i en krisetid kan skabe en modvilje, der vanskeliggør styringen.

Af hensyn, der kan tale afgørende imod en for vidtgående offentlig intervention i form af nye styringsinitiativer, er bl.a. hensynet til eksport erhvervet. Eksportvirksomhederne kan få vanskeligt ved at konkurrere, hvis kravene til materialefremstillingen og omkostningerne ved affaldsbortskaffelsen bliver mere belastende end i konkurrenternes hjemlande. Under alle omstændigheder vil der være behov for en omstillingstid, hvor producenter og andre kan opbruge indkøbte råmaterialer og få afskrevet gamle anlæg, inden de skal opfylde nye målsætninger.

På grund af den lange levetid for råvarebranchens og byggeindustriens maskiner og bygninger m.v. og de store omkostninger, der er forbundet med en flytning af disse produktionsmidler, binder tidligere valg af teknologi og lokalisering producenterne, således at fleksibiliteten er begrænset over for ændringer i produktionsbetingelserne (jf. herom bl.a. "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983 s. 14).

På det organisatoriske niveau må det erkendes, at der er barrierer både i den private og i den offentlige sektor. Der kan således tales om trægheder i erhvervsstrukturen og om uklare kompetenceforhold, der følger af blandingsøkonomien. Udviklingen i erhvervsstrukturen med mange underleverandører betyder, at producentforholdene bliver temmelig differentierede og opsplittede og at miljøkonsekvenserne af den samlede produktion af bygge- og anlægsmaterialer bliver både uoverskuelige og vanskelige at styre. Et enkelt produkt kan således være sammensat af mange delkomponenter leveret af et netværk af virksomheder spredt inden for og uden for Danmark.

Ordet 'blandingsøkonomien', der anvendes ovenfor, hentyder til, at markedsdeltagernes frihed nok er begrænset, men at deres beslutninger ikke fuldt og helt er overladt til offentlige myndigheder. Store (evt. udenlandsk ejede) virksomheder, organisationer, institutionelle investorer og kreditinstitutioner er stadig magtfaktorer, der må tages hensyn til i styringen.

Samtidig er også forvaltningsapparatets omfang, rutiner og uensartede virkemåde med til at skabe såvel en træghed i systemet som en uvilje hos befolkningen over for nye offentlige initiativer. Et vidtforgrenet net af beslutningstagere kan således føre til en lang og trang sagsbehandling og til en ændring af den vægt, hvormed de forskellige typer af interesser indgår i beslutningsprocessen. Og inddragelse af nye myndigheder - i et vildnis af myndigheder - kan skabe irritation og modvilje i befolkningen.

Også de internationale afhængighedsforhold, herunder frihandelsforpligtelserne og forbudene imod importrestriktioner i OECD-, GATT-, EFTA- og

Konkurrenceklausulen

(Amts)kommunal styring af affaldssektoren

EF-sammenhæng, kan lægge en ret så klar begrænsning for realiseringen af nationale styringstiltag. Da det danske forbrug af bygge- og anlægsmaterialer bliver dækket af mange udenlandske produkter, som danske virksomheder principielt selv kunne dække, men hvor forpligtelsen til frihandel afskærer importrestriktioner, og hvor danske miljømyndigheder er uden ret mange muligheder for at stille krav til produkternes genanvendelsesmuligheder, kvalitet, levetid og ufarlighed, begrænses styringsmulighederne. Tilsvarende kan hensynet til at sikre eksportmuligheder for danske virksomheder som ovenfor nævnt være en barriere, der må tages højde for i styringen. Fra 1992, hvor 'det indre marked' skal realiseres, vil alle told- og handelshindringer mellem de 12 EF-lande være ulovlige. D.v.s. at der ikke længere bliver tale om eksport imellem landene i ordets traditionelle betydning, idet der fremover er tale om ét stort hjemmemarked. Som led heri skal tekniske specifikationer og standardiseringsnormer harmoniseres inden for alle erhvervsbrancher - herunder byggebranchen - og afgiftsmæssige og fysiske hindringer skal fjernes.

I medfør af Romtraktatens artikel 36 kan der dog fortsat lægges restriktioner på den fri varebevægelighed, hvis det er begrundet i miljø, arbejdsmiljø eller forbrugerbeskyttelse. Sådanne forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandlen mellem medlemsstaterne. Denne barriere for samhandlen kan reduceres ved fælles standarder vedrørende sikkerhed og sundhed. De danske affalds krav forsøges lanceret med henblik på at opnå en status som grundlag for fælles standarder.

Fjernelse af afgiftsmæssige hindringer er et stort politisk problem for Danmark, der hvad angår moms og punktafgifter har højere afgifter end de andre lande. Forslaget fra Kommissionen går på, at der fremover skal være tale om 14-20% afgift på varer, der ikke kan karakteriseres som nødvendighedsvarer, og det vil derfor være et sådant fast (d.v.s. ikke individuelt styrende) afgiftsniveau, der kan forventes pålagt byggematerialer under 'det indre marked'. Emnet tages op nedenfor under 3.3.6, hvor de økonomiske virkemidler behandles.

De ovenfor anførte politiske, psykologiske, organisatoriske og økonomiske faktorer er naturligvis også barrierer for den (amts)kommunale styring. Hertil kommer, at (amts)kommunerne må forudsætte en klar hjemmel i lovgivningen som grundlag for egen norm- og økonomistyring.

Samtidig er det vigtigt at erindre, at behovet for styring af bygge- og affaldsstrømmen på det lokale niveau er afhængigt af, hvor stort deponeringsproblemet aktuelt er. Er der eksempelvis i en kommune i en periode mulighed for deponering af rent affald på et havneareal som led i en opfyldning af dele af havnen, vil behovet for at reducere tilførslen af bygge- og anlægsaffald til lossepladserne være yderst begrænset. Styringssystemet må indeholde en fleksibilitet, der muliggør en sådan tilpasning til de aktuelle behov.

3.2 Styringsmidlernes adressat

Hvordan opfattes budskabet?

De regler, økonomiske virkemidler, informationer m.v., som udarbejdes med henblik på at opnå en ændret adfærd hos en given gruppe, må udformes således, at styringsintentionerne/styringsmålet let kan opfattes af adressatgruppen, og således at styringsmidlet har en form, der virker motiverende for den pågældende gruppe. Der er eksempelvis forskel på, hvordan man skal formulere en målsætning over for et fælleskommunalt affaldsselskab henholdsvis en vognmand, ligesom der er forskel på, hvad der får det pågældende selskab henholdsvis vognmanden til at agere anderledes. Også den konkurrencesituation, adressaten står i nationalt og internationalt, må have en betydning for, hvilke krav der kan rejses, henholdsvis hvilke styringsmidler, der kan anvendes.

Hvem er adressat?

Det skal derfor her kort angives, hvilke adressatgrupper en styring af bygge- og affaldsproblematikken kan være rettet imod. Brugen af de enkelte styringsmidler, der beskrives i det følgende, må af den, der har til opgave at varetage styringen, vurderes i forhold til de forskellige adressatkategorier.

Af centrale adressater skal nævnes:

- private aktører, d.v.s. bygherrer, entreprenører, rådgiverere, vognmænd, arbejdsgivere/arbejdsledere, ansatte, producenter, importører, virksomhedsejere (ex. inden for genanvendelsessektoren), lossepladsejere og råstofproducenter
- de offentlige eller blandede selskaber
- de kommunale/amtskommunale myndigheder og medlemmerne af disse organer

Når styringen rettes imod disse aktører, må *de organisatoriske forhold* tages i betragtning. Der kan indledningsvis oplyses følgende om brancherne:

3.2.1 Erhvervsstrukturen inden for råstofbranchen

Ved styringen af produktionssiden kan der sondres mellem følgende grupper (jf. kategoriseringen i "Råstoffressourcer og deres anvendelse", Fredningsstyrelsen 1975 s. 82):

- A. lejlighedsvis grusgravning
- B. grusgravning ved vognmænd
- C. grusgravning ved entreprenør
- D. industrialiseret produktion til videresalg
- E. grusgravning til egen industrivirksomhed.

Det vil fortrinsvis være i relation til gruppe D og E, at der vil være interesse for at styre den fremtidige produktion af byggematerialer, bl.a. gennem en forøget genanvendelse af bygge- og anlægsaffaldsmateriale. Det er også i de to grupper, at der kan forventes en interesse i at kombinere råstofindvindingen med oparbejdningspladser for genanvendeligt bygge- og anlægsmateriale.

Om den type virksomhed, som er omtalt under D, kan det oplyses, at der er tale om egentlige byggematerialefabrikanter, der besidder stationære, kostbare og komplicerede produktionsapparater. Deres muligheder for at ændre produktionsform og lokalisering er derfor begrænset i et kort tidsperspektiv. I grusværket undergår rågruset en intensiv behandling, omfattende sigtning, knusning på forskellige trin, eventuelt vaskning og endelig dosering til de gængse handelsvarer. Indplacering af forsortering, nedknusning og bearbejdning af bygge- og anlægsaffald kan derfor i en vis udstrækning ske allerede i de eksisterende anlæg. Og salg af sådant materiale vil lettere kunne ske uden problemer på grund af de kunderelationer, der allerede er knyttet til grusgravvirksomheden, end eksempelvis salg fra et anlæg placeret ved en losseplads.

Om E-virksomhederne kan det oplyses, at de drives af asfaltindustrien, vejbygningsindustrien, betonvare- og betonelementindustrien. Formålet med grusgravvirksomheden er at indvinde råvarer til videre forædling til eget forbrug. Også i sådanne anlæg kunne oparbejdning af genanvendeligt bygge- og anlægsaffald rent praktisk foregå, men på grund af den interne karakter af produktionen vil en afsætning til sådanne anlæg formentlig være i strid med de begrænsninger, der ligger i kommunalfuldmagten.

Det offentlige forestår også grusproduktion, idet kommuner, amtskommuner og Vejdirektoratet har produktion af materialer til eget forbrug, jf. "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983 s. 89. Også i dette produktionsapparat vil der være basis for at inddrage oparbejdningspladser, og en sådan løsning vil være lovlig.

Vigtigt er det for dem, der skal styre råstofindvindernes adfærd, at erkende, at der er nogle regionale forskelle i sektorens udvikling, bl.a. begrundet i de naturmæssige forhold, som har indflydelse på de styringsmidler, der i praksis kan anvendes, jf. således "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983 s. 65ff.

3.2.2 Byggesektorens og byggematerialeindustriens struktur

Byggesektoren er i dag i en vis grad domineret af et mindre antal større entreprenør- og typehusvirksomheder der må siges at have en ret afgørende indflydelse på, hvordan Handlungsplanen for bygge- og anlægsaffald vil blive

Oparbejdningspladser kan etableres i tilknytning til visse råstofgravninger

De eksisterende kunderelationer har betydning for afsætningsforholdene

Offentlig anvendelse og produktion

Regionale forskelle

Der må sondres mellem forskellige virksomhedstyper

ført ud i livet. Disse virksomheder forestår både planlægning og udførelse af byggeriet, og har ofte kontrol over hele den samlede byggeproces ved de bygningsarbejder, som de deltager i. Der findes endvidere en stor gruppe mindre eller mellemstore virksomheder, der ofte fungerer som underentreprenører i tilknytning til bygningsarbejder forestået af større virksomheder. Sådanne mindre og mellemstore virksomheder opererer endvidere inden for reparation, vedligeholdelse og ombygning. (jf. "Byggeri og råstofanvendelse", Fredningsstyrelsen 1981 s. 69).

Byggematerialeindustrien består af tre basisindustrier: teglbranchen, cementbranchen og grusbranchen, samt en række industrier, som foretager viderebearbejdelse af basisindustriens produkter.

Afgørende for styringen er det, at den internationale konkurrence i de senere år har præget den danske byggesektor ret så afgørende. Standardiseringen af byggekomponenter med avanceret teknologi for højt specialiserede komponentproduktioner - en standardisering som stadig fremmes for at kunne realisere 'det indre marked' fra 1992 - har således medført en skærpet konkurrence fra meget store og kapitalstærke, internationale koncerner, som magter at erstatte ikke blot komponenter, men væsentlige dele af produktioner, der hidtil har været dansk produceret. Den samme udvikling har gjort en del af den danske byggeindustri til eksporterhverv, jf. herom "Råstofhusholdning og teknologi", Fredningsstyrelsen 1980 s. 40. Denne internationalisering kan være en barriere for gennemførelse af nationale materialekrav, også selv om kravene er begrundet i affaldsproblematikken.

'Det indre marked' har betydning for de fremtidige krav

3.2.3 Vejsektorens forbrugssammensætning

Styringen af det (amts)kommunale forbrug af genanvendelsesmaterialer må ses i lyset af regionale variationer i sektorens forbrugssammensætning med hensyn til bærelagsmateriale. Hvor disse i hovedstadsområdet næsten udelukkende produceres som stabilgrus med indhold af knuste materialer, fremstilles de i nogle undersøgte jyske amter hovedsageligt, dels som større sten til makadam-bærelag, dels som stabiliseringsgrus uden indhold af knuste materialer. Denne forskel betyder, at markedet for bærelagsmaterialer er mere lukket i hovedstadsområdet end i de øvrige områder, idet nødvendige kapitalminimum til produktion af stabilgrus med knuste materialer er langt større end til produktion af de andre bærelagsmaterialer. (jf. "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983 s. 50, hvor der også s. 53ff er oplysninger om den regionale forbrugsudvikling). Om betydningen af det offentlige forbrug af genbrugsmaterialer til vejbygning se bl.a. nedenfor under 3.3.7.4.

Vejsektoren har en særlig betydning ved styring af bygge- og anlægsaffaldsproblemerne

3.2.4 Genanvendelsessektorens struktur

Men hensyn til brug af genanvendeligt materiale i byggesektoren eller afsætning af sådant materiale til andre, kan der henvises til det under 3.3.7.4 anførte.

Jern og metal aftages af et landsdækkende net af jern- og produkthandlere. Det opkøbte jern og metal sorteres og neddeles hos jern- og produkthandlerne, hvorpå det videresælges til den danske jernindustri (Stålvalseværket i Frederiksværk) eller til eksport (ofte Tyskland). Markedet for jern og metal til genanvendelse er præget af varierende råvarepriser. Mulighederne for øget genanvendelse af jern og metal i fremtiden er mindre end for de øvrige genanvendelsesmaterialers vedkommende. Dette skyldes et allerede meget effektivt net af skrothandlere. Branchens behandlingskapacitet/eksportmuligheder skønnes at være tilstrækkelige til at modtage de forøgede mængder, der måtte opstå som følge af intensiverede indsamlinger til genanvendelse, jfr. "Bilagsrapport nr. 1. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" bilag 2 s. 9.

Skrothandlerne sikrer et umiddelbart genbrug

Indsamlet jernskrot anvendes for ca. 60% vedkommende af Det danske Stålvalseværk (ca. 500.000 t/år) medens de resterende ca. 40% fordeler sig på eksport til henholdsvis lande inden for EF (ca. 100.000 t/år) og lande uden for EF (ca. 100.000 t/år). I 1986 havde Det Danske Stålvalseværk en årsproduktion på 632.000 t, hvoraf 67% eksporteredes. Produktionen er 95-97%

baseret på skrot, hvoraf 100.000 t skrot importeres fra udlandet, mens resten stammer fra Danmark. Årsproduktionen er kvotebestemt fra EF, og det har været på tale at nedsætte denne kvote med 60.000-100.000 t/år. Langt hovedparten af andet metalskrot end jernskrot bliver eksporteret.

Om asfalt kan det oplyses, at genbrug tilnærmelsesvis har et maksimalt omfang, og at den samlede økonomi (incl. grusmateriale) i genanvendelse af asfalt er absolut god. De danske asfaltgenindvindingsanlæg - der alle er private virksomheder - er opregnet i "Miljø & Energi 89/90" s. 163 ff., Teknisk Forlag. En anden genindvindingsindustri, der må fremhæves, er genindvinding af plast, der ligeledes består af private selskaber. På det seneste er der endvidere blevet etableret selskaber, der tilbyder mobile knuseanlæg til byggeaffald, jfr. om selskaberne "Miljø & Energi 89/90" s. 163.

*Vognmændene er centrale
"kontrollanter" ved en styring
af affaldets bortskaffelse*

3.2.5 Organiseringen af vognmandskørsel

Transportområdet er et meget broget felt, der vanskeligt lader sig styre. Derfor vælger affaldsselskaberne i en vis udstrækning at have eget lastvognstog til den interne transport, d.v.s. transporten mellem selskab og omlastestation, medens spidsbelastninger ofte klares af fremmede vognmænd. Især i forhold til miljøfarligt affald kan det være nærliggende at etablere egne indsamlingsordninger for at sikre, at affaldet behandles korrekt, jf. "Fælleskommunale affaldsselskaber" Orientering nr. 3, 1988 s. 16, eller at kræve særlige godkendelsesordninger indført, således som det eksempelvis er sket i Odense Kommunes affaldsregulativ. Også entreprenørerne, der foretager nedrivning og genopbygning m.v. vil i en vis udstrækning have eget lastvognstog, men også sådanne vil være omfattet af eventuelle krav om godkendelse af vognmændene.

3.2.6 De kommunale affaldsordninger

Som omtalt under 2.3.5 hjemler miljøbeskyttelseslovens §62 a, stk. 6 Miljøministeren en kompetence til at træffe bestemmelse om eller fastsætte regler om kommunernes pligt til at oprette eller tilslutte sig fælleskommunale virksomheder på affaldsbortskaffelsesområdet samt om sådanne fælleskommunale anlægs placering. Kompetencen er endnu ikke udnyttet.

*Amtskommunal kortlægning af
affaldssamarbejdet*

Om eksisterende affaldssamarbejder kan der findes oplysninger i den regionale affaldskortlægning fra 1988. Da disse organisationsformer har en vis betydning for den styring, der kan foretages, skal de valg, der aktuelt er gjort, refereres i det følgende. Om tilsynsmyndighedernes stillingtagen hertil se under 3.3.9.2. Samtidig nævnes de strategier, der er planlagt i de enkelte amter for herved at give en fornemmelse af, hvad det er for strukturer, der arbejdes med på de kommunale niveauer.

Nordjyllands amt

*Affaldshåndteringen i
Nordjyllands amt*

Der er i alt 66 affaldsanlæg i Nordjyllands Amt. De største mængder returmateriale indsamles af private virksomheder. I Nordjylland er der etableret 5 fælleskommunale affaldsselskaber.

Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S; Hjørring, Hirtshals, Løkken-Vrå og Sindal kommuner er interessenter i Mandøvej Varmeværk og i Genbrugscentret Vendsyssel-nord, der er placeret ved forbrændingsanlægget, og som har udviklet sig til et omfang, der i dag sikrer beskæftigelse for ca. 30 personer. Genbrugscentret er etableret i samarbejde med Pandrup og Brønderslev kommuner.

I/S Reno Nord; Arden, Dronninglund, Hals, Sejflod, Skørping, Åbybro og Aalborg. Interessentskabet driver et forbrændingsanlæg i Ålborg. Reno-Nord leverer industriaffald til Års Varmeværk frem til 30. juni 1990.

Renovest I/S; Farsø, Løgstør, Nibe, Støvring og Års, samt fra Viborg amt, Morsø og Ålestrup. Renovest har kontrakt med Års Varmeværk om at levere brændbart affald til varmemærket, og det driver losseplads i Løgstør.

I/S Fællesforbrænding; Hobro og Nørager. I fællesskabet deltager også fra Århus amt Mariager, Nørhald og Pårhus. Samarbejdet vedrører, ud over forbrændingsanlæg i Hobro, også Gunderup Losseplads i Mariager kommune.

Thyra I/S; Fjerritslev kommune er medejer af et affaldsforbrændingsanlæg i Thisted (Viborg amt) sammen med Hanstholm og Thisted kommuner fra Viborg amt.

8 kommuner deltager ikke i fælleskommunale selskaber, men Brovst kommune har indgået en aftale med I/S Thyra i Thisted kommune. Pandrup sender den største del af affaldet til Års, hvor kommunen har opnået en 5-årig kontrakt med Års Varmeværk om levering af dagrenovation og brændbart industriaffald, og kommunen sender en mindre del af sit brændbare affald til forbrændingsanlægget i I/S Reno Nord og forbrændingsanlægget i Hjørring. Frederikshavn, Hadsund, Læsø og Skagen kommuner forestår selv deres affaldsbehandling på egne anlæg. Der forhandles om dannelse af et nyt fælles interessentskab bestående af Frederikshavn, Søby og Skagen. Brønderslev kommune sender dagrenovation til forbrændingsanlægget Reno-Nord, medens industriaffald og affald fra handels- og kontorvirksomhed transporteres til forbrænding i Hjørring. Søby kommune sender hovedparten af affaldet til Frederikshavn Forbrændingsanlæg.

Viborg amt

Affaldshåndteringen i Viborg amt

Af amtskommunens 17 kommuner er 16 kommuner interessenter i eksisterende fælleskommunale interessentskaber. Der findes i Viborg 22 affaldsbehandlingsanlæg, (2 forbrændingsanlæg, 6 lossepladser, 12 fyldpladser, 2 specialdepoter og et mekanisk affaldssorteringsanlæg). Forbrændingsanlægget THYRA i Thisted er amtskommunens eneste egentlige forbrændingsanlæg, idet det andet anlæg er en varmecentral, som foruden kul fyrer med affaldsbriketter fra affaldssorteringsanlægget i Kåstrup.

I/S THYRA og I/S Skovsted losseplads; interessentkommuner er Hanstholm og Thisted samt Fjerritslev fra Nordjyllands amt. Som kontrahentkommuner er Sydthy og Morsø. I/S THYRA modtog i 1985 affald fra Brovst, Fjerritslev, Hanstholm, Morsø, Pandrup, Sydthy og Thisted. De to I/S selskabers samarbejde er så omfattende, at det i praksis fungerer som ét selskab.

4S; interessentkommunerne er Sallingsund, Skive, Spøttrup og Sundsøre kommuner. Selskabet har et genbrugsanlæg bestående af et sorteringsanlæg og et komposteringsanlæg.

I/S REVAS; interessentkommunerne er Bjerringbro, Fjends, Karup, Møldrup, Tjele og Viborg kommuner, der samarbejder om en losseplads i Viborg.

Renovest I/S; Aalestrup er eneste interessentkommune fra Viborg amt. De øvrige kommuner er Farsø, Løgstør, Nibe, Støvring og Aars fra Nordjyllands amt.

Renosyv; Hvorslev er den eneste interessentkommune fra Viborg amt. De øvrige kommuner er Galten, Gjern, Hadsten, Hammel, Hinnerup og Langå fra Århus amt.

Kjellerup har kontrakt på leveringsret af affald på Silkeborg kommunes losseplads i Tandskov.

I "Affaldsplanlægning 1985-1997. Redegørelsesrapport" s. 49 fremhæves det, at selskaberne ikke gennem central styring må stille hindringer i vejen for, at interessentkommunerne kan påbegynde ordninger ud over de fælles iværksættelser. Med henblik på en effektivisering af indsamlings- og genbrugssystemet forudsættes det, at virksomhederne motiveres til at aflevere affaldet i behandlingsegnede fraktioner.

"Der lægges således op til et samarbejde om affaldsbortskaffelsen mellem kommunerne og producenterne fremfor håndhævelse ved en afleveringspligt. I den forbindelse er det vigtigt, at kommunerne opsøger virksomhederne for at planlægge og introducere kildesorteringen, så der opnås en for virksomheden håndterbar løsning." (cit. s. 49).

Århus amt

Affaldshåndteringen i Århus amt

Der eksisterer 4 samarbejdsrelationer i dette amt.

I/S Reno Syd; Hørning, Odder, Ry, Skanderborg og Them. Selskabet råder over et fælles forbrændingsanlæg og losseplads. Them Kommune har siden 1987 gennem en associationsaftale med I/S Reno Syd kørt affald til forbrænding og deponering i Skanderborg. Kommunen har søgt om fuldt medlemskab i samarbejdet - ved et sådant fuldt medlemskab kan kommunen også få adgang til fælles indsamlingsordninger for problem- og risikoaffald, storskraldordninger m.v.

I/S Reno Syv; Galten, Gjern, Hadsten, Hammel, Hinnerup, Langå og Hvorslev. Kommunerne samarbejder om et forbrændingsanlæg i Hammel samt en losseplads.

Glatved-Samarbejdet; Ebeltoft, Grenå, Midtdjurs, Nørre Djurs, Rosenholm, Rougsø, Rønde og Sønderhald. Dette samarbejde er udelukkende bygget op omkring etablering og drift af Glatved losseplads. Herudover leverer flere af kommunerne dagrenovation til Grenå Kommunes affaldsforbrændingsanlæg. Der samarbejdes ikke omkring indsamlingsordninger eller affaldsplanlægning. I affaldsredegørelsen fra amtet opfordres der til et tættere samarbejde.

I/S Fællesforbrænding, Hobro; Mariager, Nørhald, Purhus (Hobro og Nørager).

Uden for samarbejdet er Århus, Randers, Silkeborg og Samsø, der har egne indsamlingssystemer.

Langt den største del af genanvendelsesindsamlingerne foregår på privat basis, jf. "Affaldskortlægning 1985, Hovedrapport" s. 79.

I amtets "Affaldsredegørelse 1988" s. 29 anføres det, at der i fremtiden nødvendigvis må samarbejdes mere på tværs af amtsgrænsen i de tilfælde, dette vil give de mest hensigtsmæssige indsamlings-, behandlings- og deponeringsordninger. Amtsrådet vil arbejde for bevarelse og styrkelse af samarbejdet, idet samarbejdet dog skal være åbent overfor eventuel optagelse af de fristående kommuner, såfremt disse ønsker det. Der skal fremover også sikres muligheder for fremtidige udvidede samarbejdsrelationer mellem oplandene og for regionale samarbejder omfattende alle kommuner i amtet til løsning af specielle indsamlings- og behandlingsbehov. I disse løsninger må der være mulighed for at inddrage kommuner i naboamter, hvor det findes hensigtsmæssigt.

"Amtsrådet vil således arbejde for en amtskommunal affaldsstruktur, der bliver så fleksibel som muligt, åben overfor nye samarbejdsmuligheder og åben overfor nye endnu ikke kendte krav, muligheder og ideer inden for affaldssektoren." (cit. s. 29).

Og videre s. 33 specielt i forhold til bygge- og anlægsaffald:

"Det bør sikres, at der etableres modtagefaciliteter, mellemdepoter og knusningsmuligheder dækkende områderne: Århus Kommune, Reno Syd området, Silkeborg området, Randers området og Djurslands området, idet der i disse områder er potentiale nok til at etablere sådanne anlæg. Reno Syd kommunerne har samlet ret små mængder, og nedrivningsaffaldet herfra bør tilføres Århus, Silkeborg og Randers anlæggene. Affald fra I/S Fællesforbrændings kommunerne bør tilføres Randers anlægget. Mængderne på Samsø er så små, at behandling på grund af transportforholdene må anses for urealistisk.

Der skal altså etableres et nærmere samarbejde mellem affaldsoplandene, der sikrer, at knusningsegnet affald fra alle kommuner, bortset fra Samsø, kan tilføres og behandles på et anlæg.

I/S Reno Syd har godkendelse til mellemdeponering og knusning af byggeaffald på Skårup Losseplads. Århus Kommune planlægger et anlæg til sortering, mellemdeponering og knusning, og private entreprenører planlægger anlæg til mellemdeponering og knusning i Silkeborg og Grenå. For Randers foreligger endnu ingen planer.

Det kan oplyses, at der nu er godkendt 3 private anlæg til nedknusning og mellemdeponering i amtet, hvorfor denne faktiske situation begrænser de kommunale interesser i at etablere fælleskommunale anlæg i konkurrence hermed.

Vejle amt

Affaldshåndteringen i Vejle amt

Amtskommunen er opdelt i 4 affaldsregioner, inden for hvilke der er forskellige samarbejdsformer for affaldsbehandling og -bortskaffelse.

Region Nord; Horsens, Brædstrup, Gedved, Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum. Samarbejdet omfatter forbrænding af husholdningsaffald og brændbart erhvervsaffald samt deponering af ikke brændbart erhvervsaffald. Dagrenovation og brændbart erhvervsaffald sendes til Horsens forbrændingsanlæg. Ikke-brændbart affald tilføres Horsens Losseplads, det samme gør byggeaffald, overskudsjord og spildevandsslam fra Horsens kommune. I Horsens er der endvidere etableret en modtagestation for kemikalieaffald. De øvrige kommuner i samarbejdet har hver især etableret fyldpladser til byggeaffald m.v.

Inden for samarbejdet kan der etableres "grønne" systemer kommunevis eller for samarbejdet som helhed (jf. om dette system "Affaldsplanlægning 1985-97. Redegørelsesrapport" for Vejle amt s. 60ff).

Region Midt; Vejle og Jellinge, der kører affald til Vejle Losseplads og modtagestation for kemikalieaffald. I affaldsredegørelsen (s. 95) oplyses det, at der som led i indførelsen af de indsamlings- og behandlingssystemer, som nu er besluttet gennemført (tromlekompostering, genbrugsterminal) samt ikrafttræden af samarbejdsaftalen mellem Vejle, Horsens og Hedensted vedrørende behandling af byggeaffald, af Vejle kommune er opstillet en massebalance for affaldsstrømmen i "Vejlesystemet".

Region Vest; Give, Nørre Snede. Dagrenovation og erhvervsaffald m.v. sendes til Østdeponi i Herning (Ringkøbing amtskommune). Begge kommuner har etableret fyldpladser til deponering af byggeaffald, jordfyld og haveaffald. Det oplyses (i affaldsredegørelsen s. 89), at byggeaffald er den største affaldskategori, hvorfor et samarbejde om genanvendelse af rent byggeaffald vil blive den største reducerende faktor i arbejdet med at minimere deponeringsbehovet på disse pladser.

Region Syd; Kolding, Børkop, Egtved, Fredericia, Lunderskov og Vamdrup. Dagrenovation sendes til Koldings to forbrændingsanlæg. Ikke-brændbart erhvervsaffald m.v. fra Kolding, Børkop, Egtved, Lunderskov og Vamdrup tilføres Kolding Losseplads (p.t. lukket) h.h.v. modtagestation for kemikalieaffald. Fredericia Kommune har selv etableret en losseplads og en modtagestation for kemikalieaffald, hvor alle de ikke-brændbare affaldstyper deponeres. Endvidere forefindes der fyldpladser i kommunerne til deponering af byggeaffald m.v. I affaldsrede-

gørelsen (s. 138) er det oplyst, at en af de største affaldsfraktioner på deponeringspladserne er byggeaffald, hvorfor der også her sigtes imod en knusning og genanvendelse af affaldet.

I affaldsredegørelsen s. 148 oplyses det om bygge- og anlægsaffald:

"I den nordlige del af Vejle amtskommune er et fælleskommunalt samarbejde under stiftelse. Horsens, Vejle og Hedensted kommuner har truffet aftale om etablering af et anlæg til modtagelse og behandling af byggeaffald. Anlægget placeres i Remmerslund ved Hedensted. Det skal som udgangspunkt modtage byggeaffald fra Horsens, Vejle og Hedensted, men det planlægges åbent for de øvrige kommuner i regionen, som måtte ønske at drage nytte af anlægget.

Hvis alle kommuner i region Nord og Midt tilsluttes anlægget vil tilførslen blive af størrelsesorden 32.000 t/år, hvoraf ca. 25.000 t/år tilføres fra Horsens, Vejle og Hedensted.

Af den tilførte mængde vil skønsmæssigt 75% kunne genanvendes efter knusning, medens de resterende 25% skal påregnes deponeret. Anlægget vil således kunne reducere deponeringsbehovet i den nordlige del af Vejle amtskommune med ca. 19.000-24.000 t/år."

Ringkøbing amt

Amtets kommuner er opdelt i 3 affaldsregioner: Nordlig, østlig og sydvestlig region.

Nordlig affaldsregion; Holstebro, Lemvig, Struer, Thyborøn, Thyholm, Trehøje, Ulfborg-Vemb og Vinderup.

Østlig affaldsregion; Aulum-Haderup, Brande, Herning, Ikast, Aaskov, Give og Nørre Snede. Inden for regionen er lossepladsen i Fæsteholt det dominerende anlæg.

Sydlig affaldsregion; Egvad, Holmsland, Ringkøbing, Skjern, Videbæk og Ølgod. Inden for regionen findes Videbæk forbrændingsanlæg og en losseplads i Egvad kommune.

Kommunerne i den enkelte affaldsregion samarbejder indbyrdes om løsning af regionens affaldsproblemer. Samarbejdsniveauet fastlægges af den enkelte affaldsregion. Samarbejdet vedrører dels tilvejebringelse af løsninger for eller koordinering af løsninger for specielle affaldstyper, og dels tilvejebringelse af forbrændingskapacitet for alt brændbart affald, der ikke kan genanvendes.

I amtets bemærkninger til egne målsætningspunkter anføres bl.a.:

"Af forbrændingstekniske grunde ønsker Vestkraft, at det affald, der skal leveres til det nye kraftvarmeverk ved Holstebro, ikke indeholder vådt affald og ubrændbare emner. Dette er i modstrid med kommunale ønsker om ikke at binde sig til en total kil-desortering af alt affald. Disse modstridende ønsker bør parterne selv finde løsninger på under hensyntagen til, at sortering af vådt affald er uacceptabelt.

...

Det er nogle forbrændingsanlægs ønske, at brændbart affald kan hentes, hvor i landet det er bedst og billigst. Dette anses for at være uacceptabelt, da forbrænding af Amtets eget affald i så fald ikke kan styres.

Disse bemærkninger afdækker nogle interessekonflikter, som kan være én af flere grunde til, at kommunalbestyrelserne har valgt selv at drive de fleste affaldsforbrændingsanlæg - evt. i selskabsform.

Ringkøbing amtskommune er den eneste, der i sin affaldsplanlægning forsøger at fremhæve amtsgrænsen som afgørende for samarbejdet omkring affaldsbortskaffelsen. Om den begrænsede styringseffekt af denne fremhævelse af egne amtsgrænser, jf. ovenfor i Del I, C, 1) og 5).

Ribe amt

Fælleskommunalt Renovationsanlæg I/S; Bramming, Brørup, Helle, Ribe og Vejen. Udover et deponeringsanlæg ved Bobøl i Holsted Kommune omfatter samarbejdet nu et sorteringsanlæg for dagrenovation og erhvervsaffald.

Blåbjerg, Blåvandshuk og Varde kommuner har efter lukningen af Varde forbrændingsanlæg etableret et samarbejde om en omlastestation ved Kærup i Varde kommune. Fra omlastestationen køres affald til Østdeponis losseplads ved Fæsteholt i Ringkøbing amt.

Billund og Grindsted kommuner har indgået aftale om deponering af affald på den kontrollerede losseplads i Grindsted kommune.

Affaldshåndteringen i Ringkøbing amt

Affaldshåndteringen i Ribe amt

Affaldshåndteringen i Sønderjyllands amt

"ESØ I/S"; Ølgod kommune fra Ribe amt og Egvad og Skjern kommuner i Ringkøbing amt. Interessentskabet omfatter fælleskommunale indsamlingsordninger og driften af en kontrolleret losseplads i Egvad kommune.

Esbjerg kommune indgår ikke i noget samarbejde, men driver selv en losseplads samt et formalingsanlæg med tilhørende deponi for dagrenovation.

Fanø kommune indgår heller ikke i noget samarbejde, men kommunen har næsten opbrugt sin lossepladskapacitet.

Sønderjyllands amt

I årene 1978-82 oprettedes 4 kommunale samarbejder omkring affaldsbortskaffelsen i dette amt. Disse samarbejder omfatter:

Affaldsregion Nord (AFRN); Christiansfeld, Gram, Haderslev, Nr. Rangstrup, Rødding og Vojens kommuner. I AFRN samarbejder kommunerne om Haderslev Forbrændingsanlæg og Dybdal Losseplads i Vojens kommune. Der er genbrugscentre i Gram, Haderslev og Vojens, som er sammensluttet i Genbrugscenter Nord, der siden 1989 har været integreret i AFRN.

Affaldsregion Vest (AFRV); Bredebro, Højer, Løgumkloster, Skærbæk og Tønder kommuner. I AFRV samarbejder kommunerne om en losseplads ved Vester Gammelby i Højer Kommune.

Alssund Kommunerne; Augustenborg, Broager, Gråsten, Nordborg, Sundeved, Sydals og Sønderborg kommuner. I Alssund kommunerne samarbejdes der om Sønderborg Forbrændingsanlæg og Skodsbøl Losseplads i Broager kommune. Desuden er kommunerne fælles om en mobil grenknuser.

R-5 kommunerne; Bov, Lundtoft, Rødby, Tinglev og Åbenrå kommuner. R-5 kommunerne samarbejder om Uge losseplads i Tinglev kommune og om Sønder Høstrup Losseplads i Åbenrå kommune.

Kommunerne i Sønderjyllands amtskommune driver en kommunal modtagestation for olie- og kemikalieaffald (SMOK), der er beliggende i Tinglev kommune.

Affaldshåndteringen i Fyns amt

Fyns amt

De fynske kommuner er i dag samlet i 5 grupper omkring levering af affaldet til 3 forbrændingsanlæg og 5 lossepladser:

Middelfart, Nr. Åby, Årup og Vissenbjerg; Der samarbejdes om et forbrændingsanlæg og en losseplads placeret i Middelfart.

Sandholt-Lyndelse Losseplads; Bogense, Ejby, Assens, Glamsborg, Tommerup, Hårby, Broby, Ringe, Egebjerg, Svendborg, Tranekær, Rudkøbing og Sydlangeland samarbejder om lossepladsen i Broby. Af disse kommuner samarbejder Egebjerg, Svendborg, Rudkøbing, Tranekær og Sydlangeland om Svendborg Forbrændingsanlæg.

Ullerslev, Langeskov, Nyborg, Ørbæk, Ryslinge og Gudme; Der samarbejdes om en losseplads i Gudme (Klintholm losseplads) og et forbrændingsanlæg placeret i Nyborg, der udelukkende medtager dagrenovation.

Søndersø, Otterup, Kerteminde, Munkebo, Odense og Årlev; Der samarbejdes om en losseplads i Odense kommune.

Ærøskøbing og Marstal; Der samarbejdes om en losseplads i Ærøskøbing kommune.

Fåborg kommune samarbejder ikke med andre kommuner, men har selv deponeringsfaciliteter.

I "Oplæg til affaldsredegørelse for Fyns amt", juli 1988, anføres det s. 105:

"Indførelse af alternative affaldshåndteringssystemer, indbefattende øget genanvendelse vil stille større krav til et samarbejde mellem kommunerne i Fyns Amt end hidtil. Først og fremmest vil der være store økonomiske fordele ved et samarbejde dels med henblik på fælles indkøb af udstyr, dels for at sikre etablering af behandlingsanlæg med passende stordriftsfordele og endelig for at styrke afsætningen af de genanvendelige materialer.

Disse omstændigheder taler for, at der til afløsning af de nuværende kommunale affaldssamarbejder etableres ét eller ganske få egentlige fælleskommunale affaldsselskaber, der som minimum bør sikre en fremtidig koordinering af indsamling af affaldet i Fyns Amt samt sørge for, at de nødvendige genanvendelsesanlæg etableres."

Og videre s. 121:

"Udvalget for teknik og miljø finder, at der allerede i foråret 1988 bør indledes forhandlinger om etablering af fælleskommunale affaldsselskaber eller en udbygning af de nuværende affaldssamarbejder.

Selskaberne/samarbejderne bør som minimum planlægge og sikre oprettelse af de nødvendige behandlingsanlæg samt etablering af ensartede indsamlingsordninger for affaldet, der kan opfylde de... fastsatte målsætninger vedrørende genanvendelse inden for en kortere årrække på eksempelvis 5 år.

Det bør overvejes, at selskaberne/samarbejderne forestår en koordineret og eventuel fælles udarbejdelse af oplæg til kommunale affaldsplaner til respektive kommunalbestyrelser....

Som minimum bør de ærøske kommuner tilsluttes et selskab/samarbejde af sydfynske kommuner med solidarisk dækning af eventuelle øgede transportomkostninger ved tilførsel af affald fra Ærø til behandling på Fyn.

Såfremt de nuværende kommunale samarbejder fastholdes, bør der i nødvendigt omfang ske en koordinering og træffes samarbejdsaftaler på tværs af de nuværende samarbejdsaftaler."

Hovedstadsregionen

Affaldshåndteringen i Hovedstadsregionen

Der er i alt 5 fælleskommunale samarbejder, der varetager affaldsforbrænding/kompostering og eller/deponering.

Regionens kommuner har i stor udstrækning organiseret sig omkring en række fælleskommunale affaldsselskaber, som behandler en større eller mindre mængde af affaldspotentialet i oplandet. Hvert affaldsselskab har et opland bestående af interessentkommuner samt evt. kontraktkommuner. Udover de fælleskommunale selskaber findes en række enkeltkommunale behandlings- og deponeringsanlæg, hvortil der i visse tilfælde føres affald fra andre kommuner.

I/S Amagerforbrænding; København/syd, Frederiksberg, Dragør, Hvidovre og Tårnby. Selskabet varetager først og fremmest affaldsforbrænding, hvor værket har leveret fjernvarme med en samlet indtægt på 15 mill. kr. Selskabet deponerede tidligere på Uggeløse losseplads og er med i etableringen af lossepladsen ved Avedøre Holme. Selskabet har endvidere etableret genbrugsstationer i kommunerne og en tilskudsordning til batteriindsamlingsordning i København og Frederiksberg.

I/S Vestforbrænding; København/nord, Hillerød, Skævinge, Brøndby, Græsted-Gilleleje, Ballerup, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Lødøje-Smørum, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Værløse, Birkerød og Farum. Alle kommuner er interessentkommuner. Selskabet sikrer først og fremmest forbrænding af affald, og der leveres i den forbindelse varme for et beløb af 92,3 mill. (i 1986). Selskabet deponerer på Avedøre Holme losseplads, og det står for en række genbrugsforsøg, herunder etablering af genbrugspladser (i alt 8), kildesorteringsforsøg samt indsamling af papir i containere. Forsøgene er koordineret således, at erfaringerne udveksles kommunerne imellem via selskabet. Græsted-Gilleleje, Hillerød og Skævinge har indgået 10-årige kontrakter med Vestforbrænding om behandling af affald.

Brøndby kommune driver selvstændigt et forbrændingsanlæg, og en del af affaldet fra Vestforbrændings-selskabets kommuner forbrændes på Brøndby forbrændingsanlæg efter aftale mellem de to forbrændingsanlæg.

I/S Nordforbrændings opland; Søllerød, Allerød, Hørsholm og Karlebo. Selskabet behandler kommunernes affald, dels ved forbrænding og dels ved deponering på lossepladsen ved Fredtofte. Selskabet sælger varme med en årlig indtægt på 28,7 mill. kr. Selskabet vil iværksætte en frasortering af metaller.

AFAV I/S; Frederiksværk, Hundested, Jægerspris, Skibby, Frederikssund, Helsingør, Slangerup, Ølstykke og Stenløse. Selskabet behandler kommunernes dagrenovation på et komposteringsanlæg. Storskrald og bygge- og anlægsaffald behandles ikke, ligesom erhvervsaffald kun modtages i mindre omfang.

I/S KARA; Bramsnæs, Greve, Grundsø, Hvalsø, Køge, Lejre, Ramsø, Roskilde, Skovbo, Solrød og Vallø. Selskabet behandler kommunernes affald, dels ved forbrænding på anlæggene i Roskilde og Solrød og dels ved deponering på Køge og Hedeland Losseplads. Selskabet har haft en indtægt på varmesalg på 2,9 mill. kr.

Vestegnen; Albertslund, Høje-Taastrup, Ishøj og Vallensbæk. Vestegnens affald behandles på affaldsforbrændingsanlæggene i Albertslund og Høje-Taastrup. Forbrændingsanlægget i Høje-Taastrup modtager kun affald fra Høje-Taastrup kommune, medens forbrændingsanlægget i Albertslund tilføres affald fra Albertslund, Ishøj og Vallensbæk kommuner og desuden fra Skibby kommune. I affaldsredegørelsen foreslås der etableret et nyt samarbejde mellem Høje-Taastrup, Ishøj, Vallensbæk og Albertslund. Dette forslag er begrundet i kommunernes ønsker om fælles genanvendelsessystem samt ønsket om, at brændbart ikke genanvendeligt affald fra de 4 kommuner tilføres det nye forbrændingsanlæg i Høje-Taastrup.

Nordøstegnen; Frederiksborg-Humlebæk, Helsingør. Frederiksborg-Humlebæk og Helsingør samarbejder omkring affaldsforbrænding på Helsingør forbrændingsanlæg, uden der er etableret et egentligt affaldssamarbejde. Anlægget forventes nedlagt i 1990-91. Begge kommuner driver en kontrolleret losseplads.

I "Bilagssrapport nr. 1 til Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" bilag 1 s. 16 oplyses det, at langt den største del af det affald, der er sendt ud af regionen med henblik på bortskaffelse, er bygge- og anlægsaffald.

I "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" s. 87 opstilles strategi og målsætning. Det anføres bl.a. at de 5 fælleskommunale samarbejder fremover bør have til formål at varetage den samlede affaldshåndtering for interessentkommunerne.

Det anføres videre s. 102:

"På baggrund af, at der specielt for de mindre kommuner i hovedstadsregionen er et presserende behov for en koordinering af de genanvendelsesinitiativer, som i de kommende år skal igangsættes samt et behov for udveksling af erfaringer på dette område, bør der snarest nedsættes et regionalt genbrugssekretariat, som skal have til formål at koordinere de kommunale/fælleskommunale initiativer både i forhold til indsamling, behandling, oparbejdning og afsætning af genbrugsmaterialer.

Hovedstadsrådet vil efter behov nedsætte følgegrupper på teknikerniveau, hvis funktion hovedsageligt vil blive at støtte gennemførelse af samarbejdsinitiativer mellem kommuner og opland."

Vestsjællands amt

Affaldshåndteringen i Vestsjællands amt

I slutningen af 70'erne blev der dannet to fælleskommunale selskaber, KAVO og FASAN, som begge baserede sig på affaldsforbrændingsanlæg og fælleskommunale, kontrollerede lossepladser. Senere har de nordlige kommuner etableret fælleskabet NOVEREN, der starter på fælles drift af en losseplads i Audebo i 1989/90.

KAVO; Dianalund, Fuglebjerg, Gørlev, Hashøj, Hvidebæk, Høng, Jernløse, Korsør, Skærbæk, Slagelse, Sorø og Stenlille. I dette samarbejde forventes der frem til 1997 at blive tale om drift af et sorteringsanlæg, en losseplads, to fyldpladser, to komposteringsanlæg og et forbrændingsanlæg.

Slagelse forbrændingsanlæg skal udbygges, og brændbart affald fra Kalundborg kommune og Noveren-området skal i fornødent omfang sikre en optimal udnyttelse af forbrændingsanlægget. Forbrændingsanlægget skal indgå i et nyt decentralt kraftvarmeværk baseret på halm og affald. Anlægget vil, når genanvendelseinitiativerne er slået igennem, kunne forbrænde den største del af det brandbare affald i Vestsjælland.

FASAN; Ringsted og Haslev samt 10 kommuner i Storstrøms amt samarbejder om forbrænding, deponering og genbrugsterminal.

Noveren; Selskabet er dannet af 8 kommuner med henblik på affaldsbehandling. Det er Bjergsted, Dragsholm, Holbæk, Nyk.-Rørvig, Svinninge, Tornved, Trundholm Tølløse og Kalundborg, der netop har tilsluttet sig samarbejdet. I perioden frem til 1992 er det planen at etablere en losseplads, en genbrugshal, et komposteringsanlæg og en knuseplads for byggeaffald.

Storstrøms amt

Affaldshåndteringen i Storstrøms amt

I dette amt blev der som følge af affaldsplanlægningen 1978/79 dannet to fælleskommunale affaldsselskaber, I/S FASAN i Næstved i 1979 og I/S REFA i Nykøbing F i 1981.

I/S FASAN; Fakse, Fladså, Holmegaard, Langebæk, Møn, Næstved, Præstø, Rønnede, Stevns, Suså, Haslev og Ringsted. Selskabet driver følgende anlæg: Næstved Affaldsvarmeværk, Fakse Losseplads, Næstved genbrugsterminal (papir, pap og plastfolie), Omlastestation Tjørnemark ved Møn, Omlastestation Ringsted og Fladså Losseplads. Organisatorisk er den øverste myndighed i dette interessentskab et repræsentantskab, der har overladt beslutninger om drift og aktiviteter over en normal planlægningsperiode til et forretningsudvalg og den daglige ledelse til en direktør.

I/S REFA; Holeby, Maribo, Nykøbing F, Nysted, Nr. Alslev, Rødby, Sakskøbing, Stubbekøbing og Sydfalster. De 9 kommunalbestyrelser har overdraget myndigheden til en bestyrelse bestående af 10 personer, som udpeges blandt kommunalbestyrelsernes medlemmer. Kommuner med mere end 20.000 indbyggere deltager med to bestyrelsesmedlemmer. Den daglige ledelse forestås af driftschefen.

I/S REFA forestår affaldsbortskaffelsen fra de 9 kommuner samt fra to øvrige kommuner: Ravnsborg og Rudbjerg. I/S REFA driver følgende anlæg: Nykøbing F Affaldsvarmeværk, Hasselø Nor Losseplads, Geringe Losseplads, Norupgård fyldplads med brændselsdepot, Bøtø Brændselsdepot og Genbrugscontainerplads i Nykøbing.

Der er en udvekslingsaftale mellem I/S REFA og I/S FASAN, især om sygehusaffald i tilfælde af kapacitetsproblemer på grund af ovennævnte.

Vordingborg indgår ikke i selskaberne, men har egen losseplads til kommunens affald. Nakskov og Højreby kommuner forestår selv deres affaldsbortskaffelse.

Bornholms amt

BOFA; Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby samarbejder om forbrænding og slaggedeponering, der foregår i fælleskommunalt regie, medens indsamling og transport foregår ved de enkelte kommuners foranstaltning.

I affaldsredegørelsen foreslås etableret 1-3 kontrollerede lossepladser til deponering af bl.a. bygge- og anlægsaffald og en fremtidig takstpolitik, der skal fremme de opstillede mål.

Denne korte oversigt over de eksisterende ordninger afdækker, at der er store variationer, både med hensyn til organisationsform og med hensyn til samarbejdets genstand. Endnu er det kun i meget begrænset omfang, at de fælleskommunale initiativer vedrører bygge- og anlægsaffald eller genanvendelse af sådant affald. Muligvis bliver det private initiativer, der kommer til at præge dette område, jf. bl.a. "Miljø & Energi 89/90" s. 163.

3.3 Styringsmidler

Det er nærliggende ved en behandling af de eksisterende styringsmidler, at erindre om det kommissorium, som Statsministeren i september 1988 gav de to udvalg, der - med henblik på at forenkle, effektivisere og afbureaukratisere den offentlige forvaltning - skulle fremlægge forslag til forenkling af det offentlige opgavevaretagelse, til afbureaukratisering og til en bedre udnyttelse af de givne ressourcer - bl.a. med henblik på en samlet nedsættelse af de administrative omkostninger i den offentlige sektor, en frigørelse af den enkelte borger og af virksomheder for unødvendigt bureaukrati. Da administrationen af bygge- og anlægsaffaldsproblemerne primært foregår på kommunal- og amtskommunalt niveau, skal den følgende redegørelse bl.a. bære præg af den præcisering i kommissoriet, som blev foretaget i relation til det kommunale udvalg (jf. betænkning nr. 1168/1989 "De kommunale opgavers fordeling og finansiering"):

"Udvalget skal bl.a. tilgodese følgende hensyn:

- opgaverne skal løses så økonomisk og så nær borgerne som muligt, og i vidt omfang ved selvforvaltning med borgernes medvirken og skal samtidig løses inden for samfundsøkonomisk forsvarlige rammer,
- kompetence bør følges af et klart og synligt økonomisk ansvar,
- overadministration og dobbeltarbejde bør undgås, idet opgaverne så vidt muligt løses på ét niveau,
- den kommunale finansiering skal udformes, så den giver et klart prissignal til borgerne af, om opgaverne løses effektivt."

I det følgende skal beskrives relevante virkemidler, om de særlige forhold, der gør sig gældende ved anvendelse af virkemidlerne inden for det her beskrevne problemområde.

3.3.1 Normregulering

Normreguleringen er karakteriseret ved, at de foreliggende handlingsalternativer kan deles i to: det som er forbudt, og det som er tilladt (d.v.s. normreguleringen er dikotomisk). Det betyder dog ikke, at forbudskravene ikke kan være individuelle. I modsætning til normerne er økonomiske styringsmidler karakteriseret ved, at de gradueres, (jf. herom nedenfor under 3.3.5.)

Normreguleringen kan være mere eller mindre generelt virkende. Lovregler, bekendtgørelsesregler og cirkulærer, gælder geografisk således for hele landet. Regionplanerne og de heri indarbejdede recipientkvalitetsplaner og varmemforsyningsplaner og affaldsredegørelserne regulerer forholdene i de respektive amtskommuner, medens affaldsregulativer og lokalplaner kun gælder i de enkelte kommuner eller delområder inden for kommunerne. Styringen er da placeret henholdsvis hos de centrale myndigheder og hos de (amts)kommunale myndigheder.

Spørgsmålet om det mere eller mindre generelt virkende kan også vedrøre de virksomheder, personer m.v., som bliver reguleret ved normen.

*Hvem er omfattet af
reguleringen?*

Nogle regler vedrører alene statens byggearbejder

Affaldsregulativerne kan anvendes til en entydig styring

Forbud som virkemiddel

Affaldets farlighed kan begrunde en stram styring

Opbygning af fleksible systemer der forudsætter samordning

Forslag om brug af en række midler

Der kan også være normer, der ikke gælder alle byggeprojekter men alene gælder for byggeprojekter, der udføres for staten eller hvortil der opnås offentlig støtte efter lov om boligbyggeri, jf. således cirkulære af 12. november 1986 om kvalitetssikring af byggearbejder. Statens krav til byggematerialer fastlagt ved dette cirkulære vil imidlertid kunne få en indirekte virkning som retningsgivende også for andre bygherrer. På samme måde kan det anføres, at affaldsredegørelserne primært er rettet imod kommunerne, men at de også får en indirekte virkning i forhold til den private affaldsbortskaffelse/-behandling. Se i øvrigt om planernes virkemåde ovenfor under 2.3.1.

Reglerne kan også være mere eller mindre entydige, jo mere entydige de er, jo mere ligger styringskompetencen hos regeludstederen og ikke hos regelanvenderen. Som et eksempel på, at der kan være behov for en meget entydig styring fra regeludstederens side, kan nævnes behovet for et generelt forbud - centralt eller lokalt - imod tilførelse af forurenede bygge- og anlægsmaterialer til de oparbejdningsanlæg, hvor der ikke er mulighed for forsortering. En sådan styring kan være en nødvendig forudsætning for at oparbejdningsanlægget kan drives på en rentabel måde. Kommunerne har i affaldsbekendtgørelsen hjemmel til ved affaldsregulativer at påbyde affald afleveret nærmere angivne steder og til at forbyde henholdsvis anvisne bortskaffelse til private affaldsanlæg, jf. herom ovenfor under 2.3.5.

Et lokalt gældende forbud kunne også udstedes i medfør af eksempelvis bekendtgørelse nr. 881 af 10. december 1986 og bekendtgørelse nr. 882 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter med det sigte at forhindre private virksomheder og organisationer i at foretage indsamlinger af genanvendelige materialer, jf. herom ovenfor under 2.3.10. Et sådant forbud kunne både sikre rentabilitet i de kommunale anlæg og en måske mere forsvarlig bortskaffelse. Til gengæld vil forbudet gribe ind i de frie konkurrenceforhold.

Eksempler på områder, der er behov for at styre meget stramt gennem et generelt landsdækkende forbud, er: bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald uden for de særlige behandlingsanlæg og: afbrænding af eksempelvis trykimprægneret træ og malebehandlede bygningsartikler i brændeovne og mindre forbrændingsanlæg.

Anvendes forbud som styringsmiddel kan der sikres en vis fleksibilitet gennem dispensationer.

Manglende entydighed i reguleringssystemet kobles typisk sammen med en målangivelse i formålsbestemmelsen. Som eksempel herpå kan nævnes råstoflovens §2, der angiver, at administrationen skal være båret af hensynet til en "ressourceøkonomisk anvendelse af forekomsterne", d.v.s. at målsætningen er, at der bruges så lidt råstof som muligt, og at brugen af de resterende råstoffer strækkes så langt som muligt, bl.a. gennem genbrug.

Realiseringen af en sådan målsætning - der også kan fremme realiseringen af Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald - er afhængig af

at Miljøministeren udnytter den kompetence til at præcisere kravet, som er tillagt ham ved råstoflovens §6, jf. ovenfor under 2.1.3.

at Boligministeren udnytter de kompetencer, som tillægges ham ved byggeloven til at fastlægge detaljerede regler om materialeanvendelsen, jf. ovenfor 2.1.6.

at Ministeren for Offentlige Arbejder udnytter de kompetencer, som tillægges ham ved vejlovene til at fastlægge detaljerede regler om materialeanvendelsen, jf. ovenfor under 2.1.8.

at kommunal byggesagsbehandling inkluderer hensynet til affaldsbortskaffelsen, jf. ovenfor under 2.2.1.

at den privat organiserede materialeproduktion og -anvendelse motiveres til at vælge materialer med lang levetid og uden for problematiske tilsætningsstoffer, jf. nedenfor under 3.3.7 og 3.3.8, og

at staten og andre offentlige myndigheder, der udbyder byggeri og anlægsarbejder i licitation, stiller krav om, at der i størst mulig udstrækning bliver tale om genanvendelse af byggematerialer, jf. nedenfor under 3.3.7.4.

**Forslag om en ny
formålsbestemmelse der skal
sikre samordning**

Ovenfor under 2.1.9 er det fremhævet, at en omformulering af kommuneplanlovens formålsbestemmelse (§1, stk. 2) kunne sikre en effektivisering af den styring af materialevalget ud fra en affaldsbortskaffelsessynsvinkel, som tilstræbes i Miljøstyrelsens "Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91". En sådan omformulering kunne eksempelvis indebære at §1, stk. 2 fik følgende ordlyd:

"at der ved planlægningen skal tilstræbes, at areal- og naturressourcerne udnyttes og beskyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk og økologisk synsvinkel, at affaldsdeponeringen foruddiskonteres, og at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter."

**Entydighed er afhængig af
både mål og midler**

En manglende entydighed kan også hidrøre fra, at der alene angives en målsætning, uden at midlerne er beskrevet eller måske nærmere overvejet. Et eksempel herpå findes i genanvendelseslovens bekendtgørelser, der foreskriver, at indsamling af genanvendelige materialer skal tilrettelægges "med det sigte, at væsentlige dele udnyttes til genanvendelse", jf. bekendtgørelse nr. 882 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra erhvervsvirksomheder §3, stk. 1. Denne bestemmelse har mere karakter af en programerklæring end af en bindende (sanktioner) norm, d.v.s. et indirekte virkende middel. Bestemmelsen er behandlet ovenfor under 2.3.10. En egentlig styrende virkning opnås først, når de enkelte kommuner fastlægger bindende affaldsbortskaffelsesordninger i affaldsregulativer.

Et eksempel på en uklar angivelse af målsætning, hvor der er en vis angivelse af midler (nemlig standardiserede materialer), findes inden for udfyldningen af byggelovens §§49 og 49c. Se således ovenfor under 2.2.1 hvor bl.a. bekendtgørelse nr. 344 af 9. juni 1988 i §4 angiver målet således:

"i så stort omfang, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling".

Som et eksempel på angivelse af midlerne i uklare vendinger, kan nævnes samme bekendtgørelses §6 om

"valg af produkter, der formindsker afgivelse af støv og fibre på arbejdspladsen, f.eks. ved at anvende produkter, der kræver mindst mulig tildannelse, samt med imprægnering, forsegling o.lign."

En måde, hvorpå der kan styres meget entydigt gennem en præcis formulering af midlet, er omtalt ovenfor under 2.3.5, hvor der henvises til et forslag fremsat af Affaldsudvalget om, at der i en ny affaldslov stilles krav om, at lossepladser og fyldpladser som udgangspunkt skal være offentligt ejet.

Se også Miljøstyrelsens forslag om en ny miljøbeskyttelseslov (skrivelse af 14. juli 1989 j.nr. M 1011-0020) §81.

Reglerne kan have karakter af bindende forskrifter henholdsvis vejledende regler, og den stærkeste styringseffekt ligger naturligvis i de bindende forskrifter. De vejledende normer har ikke nogen selvstændig retskildemæssig betydning, og de kan være formuleret i et mere eller mindre teknisk sprog. Ved udfærdigelse af sådanne forskrifter er det vigtigt at være opmærksom på, at de tekniske dele af en vejledning kan være vanskeligt tilgængelige for almindelige borgere, hvilket svækker styringseffekten på dette niveau. Samtidig er vejledningerne typisk et resultat af forhandlinger med de pågældende brancheorganisationer, og brancheorganisationerne må selv sikre sig, at de fornødne informationer fremsendes i et forståeligt sprog til organisationernes medlemmer.

I praksis har dette samarbejde mellem organisationerne og Miljøministeriet den konsekvens, at vejledningerne tillægges en ret afgørende styrende funktion i den daglige administration. Miljøankenævnet har således som den øverste administrative klageinstans inden for bl.a. miljøbeskyttelsesloven fastslået, at vejledningerne ikke kan tilsidesættes på grund af, at de er forældede eller på anden måde uhensigtsmæssige. Kun en konkret fravigelse begrundet i særlige forhold kan accepteres, jf. herom Ellen Margrethe Basse "Miljøankenævnet" bl.a. s. 294 ff.

Ovenfor under 2.3.5 er omtalt en række vejledninger, hvor der redegøres mere udførligt for Vejledning nr. 4/1982 om affaldsdeponering og Vejledning nr. 3/1986 om forbrændingsanlæg.

**Vejledende eller bindende
normer**

Der kan reguleres såvel gennem minimums- som gennem maksimumsnormer

Intensiv styring gennem enkeltafgørelser

Tidsbegrænsning og tilbagekaldelse sikrer offentlig indblanding

Styring gennem vilkår

Endelig kan reglerne have karakter af minimumsregler eller maksimumsregler, som kan fraviges af myndigheder og borgere til fordel for miljøet, eller reglerne kan have karakter af definitive normer. Eksempelvis opstilles der minimumskrav i de bekendtgørelser, der er udarbejdet i medfør af miljøbeskyttelsesloven (jf. ovenfor under 2.3.5) og i normen for betontilslagsmaterialer (jf. ovenfor under 2.1.7). De sidstnævnte normkrav, der angiver minimumskrav til kvaliteten af de materialer, der anvendes i bygge- og anlægsarbejder, kan sikre både en direkte og en indirekte styring. Den direkte styring ligger i minimumskravene, medens den indirekte styring ligger i, at rådgivende ingeniører kan være "fristet til" at gardere sig helt ved at anbefale materialer, der er bedre, end angivet af normen.

Med hensyn til minimumskravene i miljølovens bekendtgørelser, skal de sikre, at miljømyndighederne ikke accepterer miljøforhold, der ikke overholder disse krav - samtidig med, at der hjemles de lokale myndigheder en beføjelse til at skærpe kravene i de vilkår, der knyttes til miljøgodkendelser, hvis der er konkrete omstændigheder, der kan begrunde en sådan skærpelse. Styringskompetencen fordeles herved mellem det centrale og det regionale/lokale niveau.

Som eksempel på maksimumsregler kan nævnes byfornyelseslovens §3 (herom ovenfor under 2.2.3). Normerne i §3 er en definition af, hvornår en beboelsesejendom er tidssvarende, og der kan højst stilles krav om, at disse normer opfyldes, jf. FT 1981/82 tillæg B sp. 1339.

Til normreguleringen henhører også de konkrete afgørelser, der udstedes over for den enkelte i form af henstillinger, godkendelser, tilladelser, påbud, forbud og andre individuelle afgørelser.

Systemer, der bygger på, at der skal indhentes en *tilladelse* før en handling må foretages - som eksempelvis kravet om byggetilladelse og kravet om miljøgodkendelse - indebærer en meget tæt offentlig styring af borgernes adfærd. De regionale og lokale myndigheders indflydelse på, hvordan borgerens adfærd skal styres, er afhængig af, hvor præcist der reguleres fra de centrale myndigheder gennem formuleringer af de lovregler og administrative regler, som danner grundlag for afgørelserne. Jo mere åbne, uforbindende og upræcise reglerne er, jo større styringskompetence hos de regionale og lokale myndigheder. På tilsvarende vis kan styringsintensiteten være afhængig af, om den private er pligtig at søge en tilladelse/godkendelse, eller om der alene er pligt til at foretage en anmeldelse, hvorefter den offentlige indblanding er afhængig af, om der konkret findes anledning til at gribe ind.

Som den nærmere omtales ovenfor under 2.3.5 var der i Affaldsudvalget en diskussion om, hvor den egentlige styrende beføjelse i forhold til at sikre et hensigtsmæssigt samarbejde mellem kommunerne i fælleskommunale selskaber, skulle placeres. Den samme diskussion fik konsekvenser i relation til overvejelser om indkaldebeføjelser over for lokalplaner og ekspropriationsbeslutninger.

Kan de konkrete afgørelser gøres tidsbegrænsede, fremmer det de lokale myndigheders muligheder for at virke styrende - jo kortere tidsbegrænsning, jo større styringsmulighed (jf. eksempelvis om de fireårige godkendelser af affaldsforbrændingsanlæg ovenfor under 2.3.5). Tilsvarende giver kompetencer til at tilbagekalde godkendelser og tilladelser gode styringsmuligheder.

Intensiteten i styringen er endvidere bestemt af de vilkår, der kan knyttes til en begunstigende afgørelse. Der må her gælde et krav om, at vilkårene ikke er alt for upræcise, og at de er sagligt begrundede. Inden for de miljølove, hvor faktum typisk er enkel, er det ikke så vanskeligt at styre gennem få og præcise vilkår. Men inden for områder, der - som eksempelvis miljøbeskyttelsesloven - er meget komplicerede, er det vanskeligt at styre gennem sådanne præcise vilkår. Hertil kommer, at grundholdningen bag miljøbeskyttelsesloven er, at det er forureneren selv, der ud fra markedsøkonomiske overvejelser bestemmer, hvor og hvordan produktionen/affaldsbortskaffelsen skal tilrettelægges. Som led i denne valgfrihed i produktionens tilrettelæggelse begrænses miljømyndighedernes indblanding, således at der kun tages stilling til det acceptable forureningsniveau. D.v.s. at styringen begrænses til en sikring af, at de minimumskrav, miljømyndighederne må fastlægge af hensyn til miljøet, konkret finder anvendelse - der er derimod ikke tale om en styring, der skal sikre de konkret bedste

**Forslag om stramning af
råstofmyndighedernes praksis**

**Forslag om stramning af
byggesagsbehandlingen**

miljømæssige foranstaltninger iværksat under offentlig vejledning. Med hensyn til kravet om saglighed i vilkårsformuleringen må det fastslås, at dette er vanskeligt klart at præcisere. Her skal det understreges, at det som udgangspunkt kræves, at vilkårene enten 1) er udtryk for realisering af de intentioner, der ligger bag den lov, der er tale om administration af, eller 2) er udtryk for en varetagelse af hensyn efter andre love, som ved sin målsætning har en konkret sammenhæng med den lov, der aktuelt administreres efter (konneksitetskravet). Samtidig må der ud fra en proportionalitetsbetragtning være tale om anvendelse af midler, der står i et rimeligt forhold til de mål, der konkret er tale om at stræbe mod. En særlig type vilkår er de egenkontrolvilkår, som omtales nedenfor.

Et eksempel på, at de konkrete afgørelser kan få en vigtig styringsfunktion, er råstoff tilladelserne. En strammere administration af råstoffloven i forbindelse med udstedelse af grave- og sugetilladelser, hvor man gennem afslag favoriserer genanvendelsen af eksisterende eller forudseelige bygge- og anlægsaffaldsmængder, vil både være i råstoffhusholdningens og miljøets interesse. Samtidig vil en sådan praksis give anledning til nogle problemer, idet den indebærer et indgreb i erhvervsbetingelserne og konkurrencen inden for de eksisterende råstofbrancher, jf. om de organisatoriske forhold og forskellen mellem råstof-indvindingsvirksomhedernes mulighed for at modtage bygge- og anlægsaffald ovenfor under 3.2.1.

For at sikre en maksimal udnyttelse af mulighederne for genanvendelse af bygge- og anlægsaffald, kunne man forestille sig, at kommunerne i forbindelse med udstedelse af nedrivningstilladelse indføjede vilkår om, at en ansøgning om nedrivningstilladelse skulle indeholde en plan for hensigtsmæssig gennemførelse af nedrivningsarbejdet, således at hensynet til separering af de forskellige affaldskomponenter blev tilgodeset. Også vilkår om underskrivelse af eller udstedelse af en affaldsdeklaration knyttet til nedrivningstilladelsen er en måde at sikre hensigtsmæssig nedrivning og bortskaffelse på, jf. herom bl.a. rapporten "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt" 1988 s. 59.

Man kunne indarbejde affaldsdeklarationer i sagsbehandlingen, således at bygherren eller dennes rådgiver i forbindelse med indsendelse af ansøgning om nedrivning, renovering og nybyggeri pålægges at udfylde en deklaration, hvori der skal oplyses om affaldstyper og -mængder.

De kategorier, der sondres mellem, kunne være: 1) betonbrokker, 2) tegl og blandede brokker, 3) asfalt, 4) grus, sand og jord, 5) metal, glas og andet ikke brændbart, 6) træ, plast og andet brændbart, 7) problemaffald som ex. asbest, trykimprægneret træ og olie- og kemikalieforurenede materialer og 8) olie- og kemikalieforurenede jord.

På grundlag af disse oplysninger om det affald, der forventes fra det pågældende arbejde, kunne kommunen så overveje, om det konkret findes formålstjenligt på grund af genanvendelige materialer af indføre vilkår om selektiv nedrivning. Oplysningerne kunne også danne grundlag for, at der blev stillet krav om aflevering på de forskellige oparbejdningspladser, der senest i 1990 etableres i henhold til affaldsregulativene. Som en service for borgerne kunne kommunen eventuelt sende konsulenter ud til større nedrivningsarbejder, der konkret kunne rådgive om bortskaffelse i overensstemmelse med byggetilladelsens vilkår og i overensstemmelse med det gældende affaldsregulativ.

Normstyringen appellerer til adressatens pligtfølelse, og styringen kan sikres gennem forskellige kontrol- og håndhævelsesbeføjelser. Anvendelse af påbud og forbud kræver en klar hjemmel, og proportionalitetsprincippet medfører, at man skal anvende det mindst indgribende middel, hvor et sådant middel er tilstrækkeligt. Derfor er det også almindeligt med lovliggørelsesfrister ved påbud/forbud, idet en sådan frist dels sikrer en rimelig afviklingsperiode i de tilfælde, hvor adressaten ikke vil eller kan efterkomme kravene, og dels muliggør fysisk (en faktisk ændring af tilstanden) eller retlig lovliggørelse (dispensation, godkendelse eller tilladelse).

Påbud/forbud kan gives både til private, til offentlige myndigheder/selskaber, der optræder som private forurenere og til offentlige myndigheder i deres funktion som sådanne. Efterkommes et påbud/forbud ikke, er der i nogle tilfælde hjemmel til, at miljømyndighederne kan retablere eller på anden måde

**Der kan styres gennem
konkrete pålæg**

Styring gennem instruktion til de ansatte

udbedre forholdene, jf. råstoflovens §34a og miljøbeskyttelseslovens §49, stk. 2 og 3. Herom i øvrigt nedenfor under 3.3.3.2.

Ved indirekte styrende normer i form af instruktioner til embedsmænd om, hvilke hensyn der kan og skal tages i administrationen, kan borgernes affalds- adfærd også forsøges ændret. Til sådanne instruktioner kan henregnes en lang række cirkulærer, der efter deres indhold mere er rettet imod embedsmændene end imod borgerne, jf. eksempelvis cirkulære nr. 173 af 26. oktober 1987 om kommunalbestyrelsernes lovgennemgang i byggesagsbehandlingen, der orienterer embedsmændene om hvilke love, der skal inddrages i byggesagsbehandlingen (herom ovenfor under 2.2.1). Et andet eksempel er cirkulære nr. 165 af 1. november 1986 om gennemførelse af statslige byggearbejder, cirkulære nr. 166 af 12. november 1986 om kvalitetssikring af byggearbejder og cirkulære nr. 171 af 1. oktober 1981 om vedligeholdelse af statens bygninger, (jf. om cirkulærene ovenfor under 2.1.7.)

I forhold til de kommunale embedsmænd er cirkulærene ikke bindende, medmindre der i den relevante lov er hjemmel til at give bindende forskrifter. Selv om der er hjemmel til at binde den kommunale sagsbehandling, kan det pågældende ministerium godt vælge kun at udstede vejledende direktiver. I forhold til statslig ansatte embedsmænd er underordningsforholdet tilstrækkelig "hjemmel" til at udstede bindende forskrifter, men heller ikke i denne relation vil en sådan styring altid være hensigtsmæssig.

Offentlig anvendelse som styringsmiddel

Miljøstyrelsens cirkulære af 2. november 1987 om anvendelse af nedknust byggeaffald til vejbygningsformål m.v. kan også henregnes til de indirekte vide normer, der hverken er hjemlet som bindende forskrifter eller er tænkt at skulle opfattes af de kommunale embedsmænd som sådanne.

Forslag om indirekte styring

En nærliggende måde at anvende den indirekte styring på, ville være at pålægge vejmyndighederne at anvende genindvundne sten- og asfaltermaterialer forud for nye materialer i vejarbejder. Det er en fremgangsmåde, der allerede forsøges anvendt i nogle af de amtskommunale affaldsredegørelser, omend redegørelsernes anvisninger mere har karakter af politiske programerklæringer end af en egentlig binding. Aktuelt er der hjemmel i vejlovene til - når Miljøministeren har udnyttet kompetencen i råstoflovens §6 - at give bindende forskrifter om materialeanvendelsen i vejbygningsarbejder, hvorfor der både i forhold til Vejdirektoratet og i forhold til (amts)kommunen kan sikres en effektiv styring af materialeanvendelsen i vejbyggeriet. I Miljøstyrelsens udkast til en ny miljøbeskyttelseslov lægges der op til et bredere formuleret krav til det offentlige om at anvende varer eller produkter, som indeholder genanvendte eller genanvendelige materialer, jfr. herom ovenfor under 2.1.7. Om betydningen af offentlig anvendelse se nedenfor under 3.3.7.4.

Handlingsplaner

3.3.2 Strategiske planer, fysiske planer og sektorplaner

Som et led i det af regeringen i 1983 introducerede moderniseringsprogram indgår en langsigtet, strategisk planlægning samt krav om omsættelse af strategierne til mål og delmål, der kan overbevise såvel politikere som borgere om det rigtige i den valgte politik. Som et delmål i den langsigtede strategiske planlægning inden for miljøområdet må nævnes målene fastlagt ved Miljøministeriets "Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91".

Den styrende effekt af sådanne strategiske planer og delplaner er både indirekte og langsigtet.

Fysiske planer som styringsmidler

Mere direkte styrende er de fysiske planer og sektorplanerne, der er blevet et meget anvendt styringsmiddel inden for miljøområdet, idet planreguleringen bl.a. er velegnet til at sikre et vist helhedssyn i arealadministrationen samtidig med, at den muliggør lokal medindflydelse og hensyntagen til sektorinteresser. Om de forskellige planer ovenfor under 2.3.1 - 2.3.5.

Planlægningsbestemmelserne sikrer på en gang en negativ afgrænsning af, hvor produktionen må finde sted, og en positiv stillingtagen til hvordan eksempelvis råstofindvinding, varmforsyningsanlæg og affaldsbehandling forudsættes placeret, således at forvaltningen herved forpligtes til i en vis udstrækning at sikre de pågældende branchers produktionsgrundlag.

Planmyndighederne kan således ikke vilkårligt fravige sine egne planer, idet større fravigelser eller en ophævelse af en plan må foretages under iagttagelse af de procedureregler, der er fastlagt i plan- og miljølovene for planænderinger. I nogle tilfælde er der hjemmel til, at mindre fravigelser kan foretages ved mere uformelle dispensationer, jf. især kommuneplanlovens §47. Også ved administration efter anden lovgivning er planmyndighederne bundne ved egne planer, jf. især lands- og regionplanlovens §15 og kommuneplanlovens §13.

Selve iværksættelsen af en planlægningsproces er også relevant som styringsmiddel, idet lovgivningen ofte anvender det noget upræcise udtryk "planlægningen", når der foreskrives en binding af miljømyndighederne i deres enkeltsagsbehandling. Også i tilfælde hvor lovgivningen ikke udtrykkelig lader selve igangsætningen af en planlægningsprocedure begrænse arealdispositionerne, vil miljømyndighedernes modvilje imod at foregribe planlægningen kunne indebære en faktisk begrænsning af ejerbeføjelserne, jfr. herom Ellen Margrethe Basse "Erhvervsmiljøret" Kapitel 6 og 7.

Samtidig sikrer planerne de fornødne informationer om, hvor de fremtidige bygge- og anlægsaffaldsmængder kan forventes at "opstå", og hvilke affaldstyper, der vil blive tale om.

En rationel drift af oparbejdningsanlæg vil kunne opnås gennem en hensigtsmæssig afgrænsning af oplandet til det enkelte anlæg. Denne afgrænsning kan bl.a. ske gennem udpegning af lokaliteter gennem affalds- og lokalplanlægningen.

I den affaldshandlingsplan, der er opstillet i Storstrøms Amts affaldsredegørelse, april 1989, er der bl.a. som en generel retningslinje anført:

"Brændbart affald må ikke føres uden for amtets grænser, da dette betragtes som een regional ressource i forbindelse med energifremstilling."

Dette forbud formuleret i planen suppleres af nogle konkrete retningslinjer for etablering af affaldsanlæg, der har konsekvenser for den fremtidige organisering af affaldssektoren i amtet.

Planerne kan således anvendes til at motivere kommunerne og affaldsselskaberne til en affaldsbehandling, som ikke kun har en snæver lokal betydning, men derimod kan fremme den regionale affaldshåndtering i overensstemmelse med de regionale målsætninger.

Planerne kan imidlertid også - som omtalt ovenfor under 2.3.1 - udgøre en uheldig barriere på grund af den tid, der indgår til offentliggørelsen af lokalplanlægningen. Skal denne barriere "nedbrydes", må der i kommunerne udarbejdes lokalplaner, før behovet for sådan planlægning opstår, d.v.s. at lokalplanlægningen skal være på forkant med udviklingen. En sådan mere strategisk lokalplanlægning vil kunne sikre at den tid, der behøves til at sikre en forsvarlig, selektiv nedrivning, ikke i stedet bruges på en lokalplanprocedure.

3.3.3 Tilsyn og egenkontrol

Ved en afdækning af en norms og planstyrings effektivitet, er det meget vigtigt at få afdækket, hvordan man sikrer en overholdelse af de krav, der i lovgivningen og i administrative afgørelser stilles om miljømæssig forsvarlig materialeanvendelse, om forsvarlig bortskaffelse af affald, om betaling for affaldsbortskaffelsen og om genanvendelse. Også kontrollen af, om målsætninger om samordningen af de forskellige reguleringsordninger nås, er vigtig. Hvad der anføres i dette afsnit skal derfor også erindres ved en stillingtagen til bl.a. økonomiske virkemidler. Endelig skal tilsynsmyndighedernes forpligtelser og kontrollen hermed iagttages. Når tilsynet på denne måde sættes i focus, hænger det sammen med, at normer, der alene er på papiret, kun har en yderst begrænset styringseffekt.

De forvaltningsafgørelser, der vedrører tilladelser og godkendelse af dele eller det samlede bygge- og anlægsprojekt h.h.v. affaldsbortskaffelsesprojekt, forudsætter ikke nogen gennemtvungelse. Den private har selv en interesse i at "efterkomme" afgørelsen. Men samtidig kan der til sådanne afgørelser være knyttet vilkår, som skal påses overholdt, når tilladelsen udnyttes.

Et eksempel

Planer som barrierer

Kravene skal påses overholdt

Der er både formelle og uformelle kontrolsystemer

En kategorisering

Kontrol i forbindelse med ansøgninger og andre oplysningsforpligtelser for den private

Oplysningerne indgår i afgørelsens begrundelse og vilkår

Tilsyn og kontrol bruges undertiden i så vid en betydning, at det omfatter alle former for styring og koordinering af forvaltningsorganers og privates virksomhed. Hvis ordet tilsyn/kontrol skal tages i en meget bred forstand, må man også medtage uformelle påvirkninger, som finder sted i form af at enkeltpersoner, organisationer, pressionsgrupper og massemedier m.v. udtrykker generelle ønsker, krav og kritik af miljøforvaltningen eller affaldsforholdene, herunder bygge- og anlægsbranchens omgang med affaldet. En så bred afgrænsning vil imidlertid ikke blive anvendt her.

Der skal indledningsvis angives en sondring mellem forskellige former for kontrolfunktioner rettet imod materialevalget og affaldsadfærden - herunder det offentlige omgang med bygge- og anlægsaffaldsproblematikken - hvor den mest centrale forskel er:

- om det er en kontrol med private/offentlige affaldsproducenter eller
- om det er en kontrol med offentlige myndigheders myndigheds- og servicevirksomhed

Som en underopdeling, der skal arbejdes med i det følgende, kan fremhæves:

- forudgående kontrol med den private/kommunale affaldsproducent på baggrund af et lovkrav om, at der af affaldsproducenten skal indhentes tilladelse/godkendelse, før en handling lovligt kan foretages, f.eks. byggelovens krav om indhentelse af byggetilladelse, miljøbeskyttelseslovens krav om miljøgodkendelse og arbejdsmiljølovens krav om godkendelse af visse stoffer og materialer,
- efterfølgende kontrol med overholdelse af bestemmelser, der umiddelbart regulerer affaldsproducentens adfærd, f.eks. præcise bestemmelser i affaldsregulativerne og vilkår (herunder egenkontrolvilkår) knyttet til tilladelser/godkendelser,
- "offentlighed", d.v.s. naboers, borgergruppers m.fl.'s kontrol i forbindelse med afgørelser/planers tilblivelse og efterfølgende overholdelse, og
- intern kontrol med overholdelse af bestemmelser, der pålægger godkendelses-/tilladelsesmyndigheden henholdsvis tilsynsmyndigheden at optræde på en nærmere angiven måde.

1. Forudgående kontrol med materialevalget og affaldsadfærden

En affaldsproducent skal søge en godkendelse forud for iværksættelse af en produktion af nye typer miljøgiftige byggematerialer og før iværksættelse af bygge- og anlægsarbejder, ligesom der skal søges om ret til at etablere affaldsdepoter, affaldsdeponeringsanlæg og andre affaldsbehandlingsanlæg. Dette er alene en eksemplificering. Om den oplysningspligt, der kan være knyttet til en sådan ansøgning, kan henvises til miljøbeskyttelseslovens §40 og godkendelsesbekendtgørelsens §4. I sidstnævnte §4 forskrives bl.a. under C følgende krav om oplysninger om virksomhedens indretning og drift, der skal afgives ved indsendelse af ansøgningen, og som både har betydning for den forudgående kontrol med virksomheden, men som også ved den efterfølgende kontrol med overholdelse af godkendelsen kan få en afgørende betydning:

"8) Oplysninger om det valgte projekts forhold til de på området eksisterende alternative teknologier samt oplysninger om de afledte økonomiske virkninger med henblik på en begrænsning af forureningen i omgivelserne,

9) oplysninger om driftsforstyrrelser eller uheld, som vil kunne medføre væsentligt forøget forurening."

Under §4D foreskrives aflevering af oplysninger om virksomhedens forurening, som på tilsvarende vis har betydning for både forudgående og efterfølgende kontrol:

"12) Sammensætning og mængde af emissioner fra de anlæg, der er angivet på den under nr. 7 nævnte skematisk fremstilling, herunder også oplysninger om emissioner ved de under nr. 9 nævnte driftsforstyrrelser."

Under 4E foreskrives aflevering af oplysninger om forureningsbegrænsende foranstaltninger, som især har betydning ved vurderingen af, om der kan gives den ansøgte tilladelse.

At der er den her nævnte snævre sammenhæng mellem ansøgerens oplysninger, de vilkår der stilles og den efterfølgende kontrol fremgår bl.a. af

miljøbeskyttelseslovens §41 og godkendelsesbekendtgørelsens §6. I sidstnævnte § foreskrives det:

"Godkendelsen skal indeholde en redegørelse for og vurdering af de oplysninger, som virksomheden har givet i ansøgningen. Desuden skal godkendelsen indeholde selve godkendelsesafgørelsen samt de fastsatte vilkår for virksomhedens etablering og drift, herunder den kontrol, som virksomheden selv skal foretage."

Der stilles krav om samordning gennem godkendelses-ansøgningen

Denne oplysningsforpligtelse kan være yderligere specificeret, som eksempelvis i forhold til forbrændingsanlæg ved Vejledning nr. 3/1986 "Begrænsning af forurening fra affaldsforbrændingsanlæg" s. 12, hvor der anføres følgende:

"det skal... fremgå af ansøgningen om godkendelse af såvel nye som eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, hvorledes anlægget forholder sig til denne planlægning. I godkendelsesansøgningen skal der således være gjort rede for affaldsoplandets afgrænsning, herunder de fælles bortskaffelsesordninger, som anlægget betjener, samt for arten og mængden af det affald samt evt. andet brændsel, der fremtidigt skal forbrændes på anlægget. Endvidere skal der være gjort rede for den planlagte slutdeponering af slagger, aske og andre restprodukter.

Såfremt endelige planer for den fremtidige affaldsbortskaffelse ikke foreligger, skal der i ansøgningen redegøres for, at anlægget og den planlagte slutdeponering af restprodukter ikke er i modstrid med (er i overensstemmelse med) den regionale affaldspolitik.

Det skal fremgå af ansøgningen om godkendelse af såvel nye som eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, hvorledes anlægget indgår i den kommunale energi- og varmeplanlægning i medfør af varmeforsyningsloven.

Der skal således være gjort rede for størrelsen af det fremtidige energi- og varmemarked, som anlægget skal betjene, og hvorledes anlægget indgår i den lokale forsyningsstruktur.

Det skal fremgå af ansøgningen om godkendelse af nye forbrændingsanlæg, at placeringen af anlægget er i overensstemmelse med den planlægning for beliggenheden af virksomheder m.v. med særlige beliggenhedskrav, som udarbejdes af amtskommunen.

Såfremt disse retningslinjer ikke foreligger, skal der i ansøgningen være redegjort for, at der ved placeringen er sikret tilstrækkelig afstand til forureningsfølsom, ikke mindst støjfølsom, arealanvendelse, (jfr. Miljøstyrelsens vejledning nr. 5/1984 "Ekstern støj fra virksomheder" afsnit 3), samt god beliggenhed i forhold til overordnet vejnet og med hensigtsmæssige tilkørselsforhold, som ikke er belastende for omgivelserne.

For eksisterende anlægs vedkommende, skal der være gjort rede for placeringen af anlægget i forhold til forureningsfølsom arealanvendelse, tilkørselsforhold m.v."

Oplysningsforpligtelsen afhænger af risikoen

I forhold til særlig risikobetonede aktiviteter, som dem, der foregår på Kommune Kemi, er der ved bekendtgørelse nr. 545 af 16. september 1988 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, pålagt en mere vidtgående oplysningsforpligtelse.

Konkrete krav om oplysninger fra forureneren

Der kan - ud over den netop nævnte oplysningsforpligtelse som forudsætning for at opnå den begunstigende afgørelse - også være hjemmel til konkret at pålægge en affaldsproducent at tilvejebringe nogle oplysninger til brug for miljømyndighederne i deres kontroludøvelse, som det er mere besværligt eller omkostningskrævende for myndigheden at fremskaffe. Se således eksempelvis miljøbeskyttelseslovens §52 der foreskriver:

"Den, der er ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening, skal efter anmodning fra kommunalbestyrelsen, amtsråd eller miljøstyrelsen give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for forureningen og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger.

stk. 2. Kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller miljøstyrelsen kan pålægge den pågældende af afgive prøver af materialer m.v. som anvendes eller behandles af den pågældende, samt af eventuelle affaldsordninger."

Forureneren skal anmelde overskridelsen

Opstår der akutte forureningssituationer må affaldsproducenten være forpligtet til at begrænse forureningens udbredelse. Som et led heri kan der være pålagt en oplysningsforpligtelse, se eksempelvis miljøbeskyttelseslovens §53:

"Den, der er ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening, skal straks underrette tilsynsmyndigheden, såfremt driftsforstyrrelser eller uheld medfører væsentlig forurening eller indebærer farer herfor.

stk. 2. Underretning efter stk. 1 bevirker ingen indskrænkning i den ansvarliges pligt til at søge følgerne af driftsforstyrrelsen eller uheldet effektivt afværget eller forebygget."

Som et eksempel fra retspraksis på at man har overvejet en sanktionering af oplysningsforpligtelsen efter §53, men ikke konkret har fundet, at forureneren har skønnet forkert, kan nævnes UfR 1984.236ØL.

Kommunens vagthundeordning

Til den forudgående - og af den private eller offentlige affaldsproducent - iværksatte kontrol kan være knyttet særlige kontrolforpligtelser for det offentlige. Som eksempel er der især grund til at nævnte byggelovens §16 og det i medfør heraf udstedte bygningsreglement, som er omtalt ovenfor under 2.2.1. Kommunalbestyrelserne kan ifølge §16, stk. 1, 2. pkt. kræve, at ansøgeren giver de oplysninger, der er nødvendige for bedømmelsen af ansøgningen. I medfør af §16, stk. 3 og bygningsreglementets kapitel 1.3 og tillæg 4 til bygningsreglementet kan kommunalbestyrelsen ikke give en byggetilladelse, før det er konstateret, at byggeriet ikke er i strid med en række miljølove. Ved §16A pålægges kommunalbestyrelsen endvidere at kontrollere byggelovens overholdelse i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Traditionen og kendskabet til kravene er afgørende for styringseffektiviteten

I betænkning om "Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen" nr. 981/1983 fremhæves effektiviteten i den forudgående kontrol i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Man skriver bl.a.(s. 48):

"Udvalget må konstatere, at der kun sjældent påbegyndes og endnu mere sjældent fuldføres bebyggelse af mere end underordnet betydning, før byggetilladelse fra kommunen er meddelt. Det beror antagelig på, at kravet om forudgående byggetilladelse fra kommunen er ret almindeligt kendt, og at der ved større byggerier altid medvirker arkitekt eller anden professionel rådgiver for bygherren. Det beror formentlig endvidere på, at finansieringen af udgifterne ved byggeriets udførelse ofte vil være udelukket, medmindre byggetilladelse foreligger. Endelig må det tillægges betydning, at der især i mange større kommuner er en langvarig tradition for et relativt tæt tilsyn med byggeriets forhold til byggelovgivningen, også med byggeriets udførelse."

Hjemmelskrav

2. Efterfølgende kontrol med materialevalget og affaldsadfærden

Indgreb over for virksomheder, inspektion på virksomheder og gennemtvangelse af en lovlig adfærd med hensyn til affaldsbortskaffelse o.lign. forudsætter en særlig hjemmel. At lovgivningen tillægger miljømyndighederne en kompetence til at pålægge affaldsproducenterne nogle forpligtelser er ikke en tilstrækkelig hjemmel til at gennemtvinge en lovlig adfærd. Derfor er der i de love, som er beskrevet ovenfor, indføjet specielle regler om det efterfølgende offentlige tilsyn, jf. eksempelvis genanvendelseslovens kapitel 6; lov om kemiske stoffer og produkter kapitel 10, kommuneplanlovens kapitel 7, miljøbeskyttelseslovens kapitel 7, naturfredningslovens kapitel 12 og råstoflovens kapitel 5. Derimod er der ikke i byggeloven et sådant tilsynskapitel, idet tilsynet her alene føres ved den ovennævnte kontrol, der udøves i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Regler der fastlægger en tilsynspligt

Medens byggeloven ikke udtrykker en generel tilsynspligt for kommunerne, er det i kommuneplanlovens §46, stk. 1 og 2 pålagt kommunalbestyrelsen at påse overholdelsen af lovens ord, de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, lokalplaner (og de gamle byplanvedtægter) samt påbud, forbud og vilkår meddelt i medfør af loven. Ved §46, stk. 3 er det endvidere pålagt kommunalbestyrelsen - når den bliver opmærksom på ulovlige forhold - at søge forholdet lovliggjort (evt. ved retlig lovliggørelse), medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning.

Hvem fører tilsynet med det eksterne miljø?

Efter miljøbeskyttelsesloven føres det primære tilsyn som alt overvejende hovedregel af de kommunale myndigheder. Tilsynet med miljøforurenende virksomheder, udføres af kommunalbestyrelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens §48 - dog føres tilsynet med virksomheder, der er godkendelsespligtige af godkendelsesmyndigheden, jfr. §48, stk. 3, hvilket indebærer, at private liste G1-virksomheder kontrolleres af amtsråd, medens private liste G2 virksomheder kontrolleres af kommunalbestyrelserne. De kommunale affaldsbehandlings- og deponeringspladser er omfattet af amtsrådets godkendelses- og tilsynskompetence, jf. §50, stk. 1, 1. pkt. - medens tilsynet med de amtskommunale anlæg føres af primærkommunen, jf. §50, stk. 1, 2. pkt.

Den ovenfor nævnte §48, stk. 3, der sikrer, at godkendelses- og tilsynsmyndighed er placeret hos den samme myndighed, skal indebære et mere effektivt tilsyn. Dette kompetencesammenfald har bl.a. betydning i relation til

- om de vilkår, der formuleres af godkendelsesmyndigheden, er formuleret på en sådan måde, at tilsynsmyndigheden dels kan forstå indholdet heri og dels kan anvende dem som grundlag for indgreb (behovet for præcis formulering erkendes af godkendelses-/tilsynsmyndighed)
- tidsbegrænsede tilladelser muliggør, at der efterfølgende - når tidsfristen er udløbet - kan tages stilling til virksomhedens fortsættelse og vilkårene herfor uden at være begrænset af miljøbeskyttelseslovens §44, stk. 4-6.

Hvad omfatter tilsynet?

På landsplan omfatter det amtskommunale miljøtilsyn godt 7258 virksomheder m.v., hvoraf 58% heraf er kap. 5-virksomheder (både kommunale og private), 32% er offentlige spildevandsanlæg og 10% er lossepladser (der jo også er en kap. 5-virksomhed, men som i denne opgørelse er udskilt). Det er især i Hovedstadsområdet og i Århus Amt, at lossepladserne har været genstand for tilsyn, jf. Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 5/1988 "Miljøtilsyn 1987" s. 25.

Arbejdstilsynet

Inden for arbejdsmiljøområdet er tilsynet henlagt til arbejdstilsynet, men også på virksomhedsniveau er der en hermed sammenhørende tilsynsforpligtelse, idet arbejdsgiveren (arbejdsmiljølovens §15), arbejdsledere (lovens §26), de ansatte (lovens §28), den projekterende (§33), bygherren eller dennes entreprenør (§37) skal påse reglernes overholdelse. I virksomheder med 10 ansatte eller derover skal virksomheden ifølge §6 organisere arbejdet for sikkerhed og sundhed. I virksomheder med mere end 20 ansatte, skal der oprettes et sikkerhedsudvalg, jf. §7. Efter arbejdsmiljølovens §72, litra 6 er det offentlige tilsyn først og fremmest arbejdstilsynet. Tilsynet skal påse, at loven og de forskrifter, der gives med hjemmel i loven, overholdes. I praksis er det dog - på grund af arbejdstilsynets begrænsede ressourcer - den interne sikkerhedsorganisation, der fører et primært tilsyn, således at arbejdstilsynet først kommer ind i sagen, når der anmodes herom, eller når arbejdsulykker gør en indblanding nødvendig. Formålet med disse tilsynsbestemmelser, der både vedrører det faktiske tilsyn (tilsynsbesøg, udtagning af prøver o.lign.) og indgreb som led i opfølgningen af tilsynet (navnlig påbud og forbud), er at opnå og fastholde en bedre intern og eksternt miljøkvalitet, bl.a. ved en forsvarlig affaldsbortskaffelse. Samtidig vil man pålægge tilsynsmyndighederne en forpligtelse til at påse og sikre lovenes overholdelse.

Tilsynspligtens indhold

Tilsynet skal for det første kontrollere, at de generelle regler i lovgivningen, som umiddelbart regulerer borgernes adfærd, overholdes. Dernæst skal det kontrollere, om vilkår for godkendelser og tilladelser overholdes. I praksis har udførelsen af virksomhedstilsynet en nær sammenhæng med godkendelsespraksis, idet præcise vilkår - og især præcise egenkontrolvilkår - er vigtige midler til sikring af et effektivt tilsyn. Tilsynet skal endvidere kontrollere, om eksempelvis lossepladser eller forbrændingsanlæg giver anledning til væsentlige forureninger og sundhedsskader eller andre uacceptable forhold, som ikke var forudset ved godkendelsesbehandlingen e.lign. Endelig skal tilsynet kontrollere, om den for det eksterne miljø fastsatte miljøkvalitet opnås og opretholdes.

Virksomhedstilsynet kan ikke begrænses til et tilsyn iværksat på grund af anmeldelser og klager, jf. herom bl.a. cirkulære nr. 47 af 10. maj 1985 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven pkt. 2.2. Et effektivt tilsyn forudsætter, at tilsynsmyndigheden fører et aktivt tilsyn med eksempelvis lossepladserne og fyldpladserne og på eget initiativ tager sager op til overvejelse. Tilsynet skal således som udgangspunkt påse, at eksempelvis et godkendt forbrændingsanlæg eller varmekværk ikke ændrer produktionsformen ved at bruge affald som erstatning for olie uden at søge godkendelse af udvidelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens §35, stk. 1, 2 pkt., hvorefter tilladelse er nødvendig, hvis ændringen medfører forøget forurening.

Miljøstyrelsen har som kriterier for prioriteringen af tilsynsarbejdet med det eksterne miljø bl.a. angivet følgende virksomheder:

- virksomheder, som efter deres art må antages at være særligt stærkt forurenende, medmindre der er truffet væsentligt forureningsbegrænsende foranstaltninger (det må indbefatte bl.a. lossepladser)
- virksomheder, som må antages at udlede særligt sundheds- og miljøskadelige stoffer, f.eks. tungmetaller, asbeststøv, pesticider o.lign. (det må indbefatte bl.a. affaldsforbrændingsanlæg)
- virksomheder, som på grund af oplag af farlige stoffer, indebærer betydelige risici for forurening (det må indbefatte bl.a. specialdepoter til olie- og kemikalieaffald)
- virksomheder, hvor der foregår særligt risikobetonede processer
- virksomheder, som i øvrigt antages at kunne give anledning til betydelig forurening, f.eks. som følge af uhensigtsmæssig placering i forhold til boligområder.

Tilsynspligten kan være præciseret

Tilsynspligtens indhold for miljømyndighederne er præciseret i bekendtgørelser, vejledninger og cirkulærer. Som eksempel på en sådan præcisering kan nævnes Vejledning nr. 4/1982 om affaldsdeponering, Vejledning nr. 8/1983 om tilsyn og kontrol med forurening fra virksomheder, Orientering nr. 2/1986 om dioxinhandlingsplan, tilsyn og andet, Vejledning nr. 3/1986 om begrænsning af forureningen fra affaldsforbrændingsanlæg og Vejledning nr. 5/1987 om vandmiljøhandlingsplan og tilsynsundersøgelse.

Vejledning nr. 4/1982 kapitel 12 bærer titlen "Kontrol og tilsyn", og i dette kapitel fastslås det bl.a.:

"Formålet med tilsyn og kontrol er at påse, at affaldsdeponeringspladserne anlægges og drives i overensstemmelse med de meddelte godkendelser, og at overvåge pladsernes påvirkning af omgivelserne. Driftsinstruks og kontrolprogram skal om nødvendigt løbende revideres på grundlag af de indhøstede kontroldata, således at påvirkningen på omgivelserne beskrives bedst muligt.

Kontrollen bør sædvanligvis omfatte følgende faktorer:

affaldstilløb
vand
støj
luft
skadedyr".

Krav om egenkontrol

Der foreskrives i vejledningen - som en egenkontrolforanstaltning - affaldsregistrering på affaldsdepoter (pkt. 12.1). Registreringen skal gøre det muligt at afdække bl.a. mængden af bygge- og anlægsaffald. Resultatet af denne registrering skal hvert år indrapporteres til tilsynsmyndigheden, jf. pkt. 12.4. Også en række andre detaljeret beskrevne egenkontrolforanstaltninger skal bidrage til tilsynsmyndighedens overvågning af depotet.

For tilsynsmyndigheden foreskrives der under pkt. 12.5 en pligt til periodisk aflæggelse af besøg (som udgangspunkt 4 gange årligt), hvor det skal påses

- at pladsen etableres i overensstemmelse med de givne tilladelser
- at driften foregår ifølge givne tilladelser og den foreliggende driftsinstruks
- at den generelle miljømæssige standard er i orden
- at de tilførte affaldskategorier svarer til de tilladte
- i hvilke mængder affaldet tilføres og
- hvilken restkapacitet, der er.

Kontrollen er afhængig af forureningens karakter og omfang

De tilsynsforpligtelser, som fastlægges i Vejledning nr. 3/1986 "Begrænsning af forurening fra affaldsforbrændingsanlæg", skal ikke gengives her, blot skal det nævnes, at der i forhold til denne form for affaldsbortskaffelse er foreskrevet særlige krav til dokumentationen, se vejledningen bilag A, hvor det indledningsvis anføres:

"Kravene til dokumentationen vil afhænge af forureningens miljømæssige betydning, de udviklede målemetoder, og omkostningerne ved de forskellige måle- og analysemetoder. De vil omfatte følgende tre typer:

kontinuerte målinger
stikprøvekontrol
præstationsmålinger.

Udgangspunktet vil være, at flest mulige parametre måles kontinuert. Kontinuerte målinger giver den bedste dokumentation af det pågældende stofs emission. Endvidere danner den løbende overvågning basis for automatisk regulering og styring."

Det almindelige krav om forsvarlig administration udløser skærpede krav til omfanget af myndighedernes undersøgelsespligt i følgende tilfælde:

- hvis der modtages klager eller andre henvendelser, som ikke er åbenbart grundløse,
- hvis myndighederne på anden måde får en konkret begrundet mistanke om ulovlige forhold, eller
- hvis der er konstateret eller må befrygtes alvorlige skadevirkninger.

*Tilsynsbeføjelser og
tilsynsaktiviteter*

Når der konstateres ulovligheder eller miljømæssigt uforsvarlige forhold, er der forskellige styringsmidler, der kan tages i anvendelse af tilsynsmyndigheden. De relevante love fastlægger, hvilke virkemidler tilsynsmyndighederne kan anvende. Der må her sondres mellem indgreb over for lovlige henholdsvis ulovlige forhold, idet der er en række forvaltningsretlige beskyttelsesregler imod indgreb over for lovlige forhold, som sjældent vil have betydning ved indgreb over for ulovlige forhold.

*Der opnås en retsbeskyttelse
ved miljøgodkendelsen*

Som eksempel herpå kan nævnes, at miljøbeskyttelsesloven over for godkendte virksomheder - herunder lossepladser og affaldsforbrændingsanlæg - kun i begrænset omfang tillader indgreb, hvor vilkårene overholdes. Det er især §44, stk. 4-6 og §44a, der regulerer dette forhold.

"§44, stk. 4. I 8 år efter meddelelse af en godkendelse i henhold til §§35-38 kan der kun meddeles påbud eller forbud, såfremt

- 1) der er fremkommet nye oplysninger om forureningens skadelige virkning,
- 2) forureningen medfører miljømæssige skadevirkninger, der ikke kunne forudses ved godkendelsens meddelelse, eller
- 3) forureningen i øvrigt går ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsen.

stk. 5. Når der er forløbet mere end 8 år efter godkendelsen, kan tilsynsmyndigheden ændre vilkårene heri, når det er miljømæssigt begrundet, eller hvis der er udviklet bedre rensningsformer eller mindre forurenende produktionsformer.

stk. 6. For nærmere bestemte brancher kan ministeren fastsætte regler om, at den i stk. 4 og 5 omtalte frist nedsættes, dog ikke under 4 år."

I 8-årsperioden vil en revision af vilkårene således som hovedregel skulle være begrundet i en ændret faglig vurdering af de emitterede stoffers farlige eller skadelige egenskaber eller af de uforudseelige skadevirkninger for miljøet og sundheden. En revision af vilkårene vil dog også kunne finde sted, hvis en virksomheds mangelfulde oplysninger har medført en utilstrækkelig regulering af forureningen, jf. §44, stk. 4 nr. 3. Derimod vil en ændret anvendelse af naboområderne omkring en godkendt virksomhed fortsat ikke kunne begrunde en skærpelse af vilkårene.

Ifølge §44, stk. 6 kan Miljøministeren fastsætte regler om, at der for nærmere bestemte brancher skal gælde en kortere beskyttelsesperiode end 8 år - helt ned til 4 år. Denne kompetence er anvendt i forhold til affaldsforbrændingsanlæg, hvilket er fremhævet ovenfor under 2.3.5.

*Hvorfor vilkår skal være
præcise*

Præcisionen i vilkårene får en betydning for anvendelsen af §44, stk. 4, idet meget præcise vilkår kan begrænse beskyttelsen efter denne bestemmelse og gøre det muligt at gribe ind efter §42 ved vilkårsovertrædelser (jf. om §42 nedenfor). Omvendt kan en upræcis vilkårsformulering, der blot angiver det tilladelige forureningsniveau, pålægge virksomheden en ensartet for det mulige i at overholde vilkårene, og en restriktiv praksis efter §42 kan i sådanne tilfælde ligeledes begrænse beskyttelsen efter §44, stk. 4. Ved lovens §41 er der forudsat en vis præcision i vilkårene. Det samme gør bemærkningerne til reglen. Præcisionskravene til myndighedernes fastlæggelse af vilkår afhænger i øvrigt af de konkrete omstændigheder. Hovedinteressen med de krav, Miljøankenævnet stiller som øverste administrative klageinstans, synes primært at være rettet imod dels et krav om, at en sag skal være forsvarligt oplyst og vurderet, inden der meddeles en godkendelse, der efterfølgende kan kontrolleres overholdt, og dels et krav om, at oplysningerne skal fremgå af afgørelsens redegørelse for

retsfaktum, således at bl.a. det efterfølgende tilsyn kan vide, hvad der forudsætningsvis skal overholdes.

For at undgå situationer, hvor miljømyndighederne efter miljøbeskyttelseslovens §40 og godkendelsesbekendtgørelsens §4 skal stille meget bebyrdende oplysningskrav over for ansøgeren, indfører miljømyndighederne under tiden i stedet dels revisionsvilkår (hvor revisionsadgangen er ret begrænset) og dels vilkår om egenkontrol. Anvendelsen af revisionsvilkår begrænser den retskraft, der ellers efter §44, stk. 4 skulle knyttes til en godkendelse i 4 - 8 år, og sådanne vilkår må derfor kun indføres efter en vurdering af det rimelige heri ud fra proportionalitetsprincippet (d.v.s. princippet om, at der skal være et passende forhold mellem målet, der skal nås, og de midler, der anvendes hertil).

Hjemmel til at stille nye krav om egenkontrol

Med hensyn til egenkontrollen blev der ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven ved lov nr. 329 af 4. juni 1986 indføjet en særlig hjemmel i §44a til - uafhængigt af retsbeskyttelsen i §44, stk. 4 - at foreskrive en virksomhedsovervågning af egne forureningsforhold. Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at der på kortere sigt kan opbygges et effektivt tilsyn. Bestemmelsen lyder således:

“§44a. Tilsynsmyndigheden kan revidere vilkårene for en virksomheds godkendelse eller tilladelse med henblik på at forbedre virksomhedens kontrol med egen forurening (egenkontrol) eller med henblik på at opnå et mere hensigtsmæssigt tilsyn. Bestemmelser i påbud kan på tilsvarende måde revideres.”

Et af hovedsynspunkterne bag bestemmelsen er, at virksomhedernes egenkontrol med forureningen skal danne grundlag for et effektivt tilsynsarbejde fra tilsynsmyndighedernes side. Det anføres derfor i cirkulære nr. 138 af 2. december 1986 om ændring af miljøbeskyttelsesloven, at der vil være behov for, at tilsynsmyndigheden gennemgår godkendelser, tilladelser og påbud, navnlig de ældre, og at de stiller de krav, der er nødvendige for en bedre gennemførelse af tilsynsarbejdet. Ved en revision af egenkontrolvilkår skal det bl.a. sikres, at der stilles tilstrækkelige krav til prøvetagninger, analyser og målinger, at der udarbejdes nødvendige driftsinstruktioner, herunder om sikkerhedsmæssige forhold, og at der træffes bestemmelse om, hvorledes resultaterne af egenkontrollen skal være tilgængelige for tilsynsmyndigheden.

I cirkulæret anføres det (jf. pkt. 7), at §44a ikke kun gælder for afgørelser efter lovens kapitel 5. Bestemmelsen kan - anføres det - også anvendes på nedsivnings- og udsprøjtningsstilladelser efter §11, processpildevandstilladelser efter §18, herunder tilslutningsstilladelser vedrørende offentlige spildevandsanlæg, og påbud i medfør af miljøbeskyttelsesreglementet. Ud fra en sproglig fortolkning af §44a samt de almindelige hjemmelskrav må cirkulærets fortolkning af §44a betragtes som uhjemlet.

Vilkårsovertrædelser begrundet indgreb

Har en miljøgodkendt virksomhed tilsidesat de vilkår, der i henhold til miljøbeskyttelseslovens §41, stk. 2 er stillet i forbindelse med godkendelsen, kan tilsynsmyndigheden efter §44, stk. 1 meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger og efter §42 nedlægge forbud mod fortsat drift. Et forbud efter §42 har selvsagt den retsvirkning, at fortsat drift af virksomheden vil være ulovlig med de deraf følgende konsekvenser, jf. navnlig §49, stk. 1-2 og §83. Forbud vil endvidere medføre, at virksomheden selv, inden for rammerne af en tidligere meddelt godkendelse, ikke vil kunne sættes i gang uden fornyet godkendelsesbehandling i henhold til §35.

Pligten for disse myndigheder til at gribe ind er lidt mere radikal end i kommuneplanloven, idet miljøbeskyttelseslovens §50a, stk. 1 foreskriver, at tilsynsmyndigheden, når den bliver opmærksom på ulovlige forhold, skal foranledige dem bragt til ophør (d.v.s. fysisk lovliggørelse), medmindre der er tale om forhold af ganske underordnet betydning.

Påbud over for ikke-godkendelsespligtige virksomheder

Ved ikke miljøgodkendte virksomheder kan der gribes ind ved forureninger, “som ikke skønnes at være uvæsentlige”, jf. §44, stk. 1. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet kan meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger. Kan forureningen ikke afhjælpes eller overtrædes et afhjælpningspåbud, kan kommunalbestyrelsen/amtsrådet efter stk. 2 nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuel forlange virksomheden m.v. fjernet. Hvilke ulemper, der skal skrides ind over for, kan udledes af de forskellige bekendtgørelser og vejledninger fra Miljøstyrelsen. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at

Der tages sjældent stilling til, hvordan forholdene skal udbedres

Der skal normalt gives en frist til lovgivning

Beskyttelse af godtroende tredjemænd

Miljømyndighederne kan undertiden selv lovgive forholdene

Indgivelse af politianmeldelse

Årsværkforbruget til tilsyn

der normalt tolereres mere fra gamle ikke-godkendte virksomheder, end der tolereres ved godkendelse af nye virksomheder.

§44, stk. 1 kunne læses som hjemlende et kraftigt styringsmiddel på den måde, at der ved påbudet skulle angives, hvilke afhjælpende foranstaltninger, der skal foretages. Sådan læses reglen imidlertid ikke. Tværtimod antages det, at der bør gives virksomhederne størst mulig frihed til selv at bestemme, hvilke midler der skal anvendes til at nedbringe forureningen til det acceptable. Det acceptable niveau skal være fastlagt så præcist, at forurenere, og i sidste instans domstolene, bliver i stand til at vurdere det forsvarlige/uforsvarlige.

Tilsynsmyndighederne har både inden for miljøbeskyttelsesloven, som her er angivet som eksempel, og i øvrigt mulighed for at prioritere, således at der navnlig sættes ind mod væsentlige miljøproblemer, hvor der er en pligt for myndighederne til at foranledige ulovlige forhold bragt til ophør eller søge forholdet lovliggjort på anden måde. Der skal herunder tages stilling til, om det foreliggende forhold skal lovgives retligt eller fysisk. Når en overtrædelse af et generelt forbud eller en tilsidesættelse af konkrete påbud/forbud konstateres, og det samtidig på grund af sagens konkrete omstændigheder må betragtes som udelukket at gennemføre en retlig lovgivning, må tilsynsmyndigheden umiddelbart meddele den ansvarlige, at den ulovlige handling skal bringes til ophør, eventuelt inden en nærmere angiven frist. I sådanne tilfælde er der ikke nødvendigvis et krav om forvarsel, jf. forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985) §19 og miljøbeskyttelseslovens §68a.

En række love pålægger tilsynsmyndigheden at foranledige påbud/forbud tinglyst på ejendommen, jf. kommuneplanlovens §54, stk. 2, by- og landzonelovens §23, stk. 2 og råstoflovens §34b. Når forbudet er berigtiget, skal vedkommende myndighed lade påbudet aflyse fra tingbogen.

Bringes en forurening eller en ulovlig arealanvendelse ikke til ophør i tilfælde, hvor øjeblikkelige indgreb er nødvendige for at afværge væsentlig forurening eller fare, må tilsynsmyndigheden om muligt selv for den ansvarliges regning træffe de nødvendige foranstaltninger for at få udledningen stoppet og afværge væsentlige skadevirkninger som følge af udledningen, jf. eksempelvis miljøbeskyttelseslovens §49, stk. 3 og 4, vandforsyningslovens §65, stk. 4, kommuneplanlovens §54, stk. 2 og råstoflovens §34a. De primære tvangsmidler er imidlertid tvangsbøder og straf (jf. herom nedenfor). Først hvis disse midler ikke kan sikre gennemtvungelse, kan miljømyndighederne iværksætte direkte gennemtvungelse. Politiet yder om fornødent bistand hertil efter regler fastsat efter forhandling mellem Miljøministeren og Justitsministeren. Udgifterne ved selvhjælpshandlingerne kan afkræves den pågældende affaldsproducent og kan om fornødent indrives ved udpantning.

Tages der ikke af affaldsproducenten egnede skridt til efterkommelse af påbud/forbud, kan der indgives politianmeldelse (jf. retsplejelovens §742, stk. 1) med henblik på anvendelse af tvangsbøder, bødestraf eller/og konfiskation, eller der kan anlægges et fuldbyrdelsessøgsmål ved domstolene med påstand om, at de ulovlige forhold bringes til ophør. Forvaltningsmyndigheden kan i øvrigt også selv efter retsplejelovens §724, jf. §789 anlægge en straffesag, hvis anklagemyndigheden enten ikke rejser sagen eller senere frafalder den.

Med hensyn til årsværkforbruget i det eksterne miljøtilsyn i amter og kommuner, er det blevet undersøgt af Miljøstyrelsen i 1987. Resultatet viste, at amtskommunerne tegnede sig for ca. 61% af det samlede årsværkforbrug til miljøkvalitetstilsyn. Tilsynet med spildevandsanlæg og kap.5-virksomheder tegnede sig for hver 18%, medens det amtskommunale tilsyn med lossepladser stod for 3% af årsværkforbruget.

Antallet af registrerede virksomheder, som disse årsværk er anvendt i forhold til, dækker over betydelige regionale forskelle, jf. tabel fra "Miljøtilsyn 1987" s. 26:

Antallet af registrerede kap. 5-virksomheder, spildevandsanlæg og lossepladser inden for de enkelte amter

Amter	Kap.5-virksomheder	Spilde-vandsanlæg	Lossepladser	Ialt
Hovedstadsområdet	507	190	290	987
Vestsjælland	327	179	33	539
Storstrøm	290	274	7	571
Fyn	339	190	69	598
Nordjylland	645	631	20	1296
Ringkøbing	495	103	92	690
Århus	575	215	110	900
Viborg	220	140	19	379
Vejle	294	119	63	476
Ribe	254	84	12	350
Sønderjylland	222	135	15	372
Bornholm	62	24	14	100
Ialt	4230	2284	744	7258

De reaktioner, der af amterne blev anvendt over for uacceptable miljøforureningsforhold ved lossepladser h.h.v. kap. 5-virksomheder var følgende ("Miljøtilsynet 1987" s. 30):

	lossepladser	kap. 5.-virksomheder
• henstillinger	318	771
• påbud	138	226
• forbud	20	19
• politianmeldelser	3	45

Det fremgår af disse tal, at reaktionen over for kap. 5-virksomheder gennemgående har været hårdere end over for lossepladser.

Det grundlag, hvorpå der ved domstolene er reageret over for virksomheder, imod hvilke der er rejst tiltale eller civiltsøgsmål, skal afdækkes nedenfor.

3. Rekurs

Begrebet rekurs anvendes som betegnelse for det forhold, at en forvaltningsafgørelse indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, der - når klagen er indgivet rettidigt af en klageberettiget - har pligt til at efterprøve afgørelsen. Prøvelsen kan resultere i, at afgørelsen opretholdes, ændres helt eller delvist eller ophæves, uden at en ny afgørelse sættes i stedet.

Rekursen skal ses som ét af flere led i den administrative kontrol med forvaltningsafgørelser og planer. Når et rekursorgan ved sine afgørelser præciserer indholdet i en retsregel eller angiver, hvilke principper, der skal følges ved udøvelse af et ved loven hjemlet skøn, påvirker organet herigennem førsteinstansens fremtidige praksis. Som et andet led i rekursens funktion som kontrolsystem må nævnes informationsfunktionen. De klager, der indbringes for en rekursmyndighed, fortæller denne om, hvordan der administreres på det lokale eller regionale niveau - og herved styrkes rekursinstansens mulighed for at anvende andre styringsmidler (eksempelvis i form af ændring af det administrative regelgrundlag), jf. i øvrigt om kontrol som informationsgrundlag nedenfor under 3.3.3.4.

Alle de ovenfor omtalte lovsystemer hjemler en adgang for borgere og for visse myndigheder til at få efterprøvet de administrative afgørelser, der vedrører dem på en særlig måde, hos en overordnet administrativ myndighed. Især klagebeføjelser hos miljømyndigheder har til formål at sikre en styring, jf. herom Ellen Margrethe Basse "Administrativ rekurs" s. 285 ff. Med andre ord indgår rekursen som et centralt kontrolmiddel i samtlige lovsystemer. Ved de udkast til en miljøreform, der er udsendt af Miljøministeriet i juli 1989 er der tale om en klar nedprioritering af rekurs som styringsmiddel, jf. Miljøstyrelsens skrivelse af 14. juli 1989 j.nr. M 1011-0020 om miljøbeskyttelsesloven, Skov- og Naturstyrelsens skrivelse af 11. juli 1989 j.nr. SN 004-0010, naturbeskyttel-

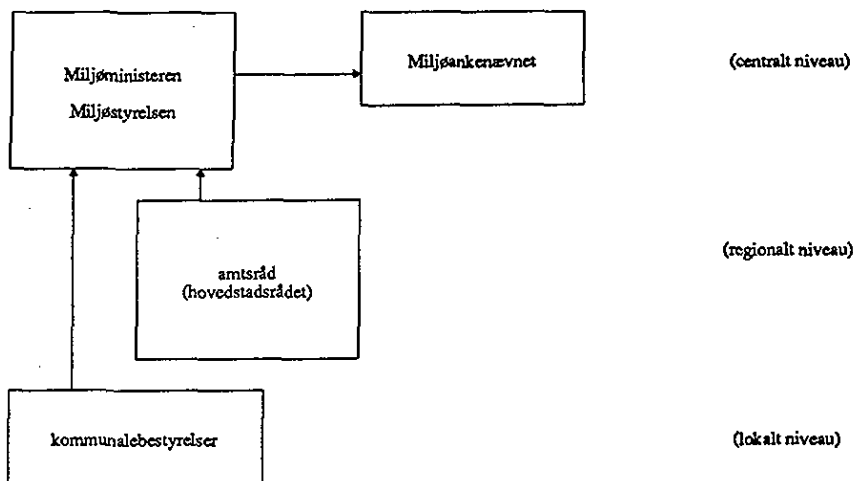
Kontrol i forbindelse med rekursprøvelse

Der er normalt en klageadgang

Et eksempel på klagesystemets opbygning

sesloven, Planstyrelsens skrivelse af 10. juli 1989 j.nr. P 100-43 om planlægningsloven og Miljøstyrelsens skrivelse af 14. juli 1989, j.nr. M 2011-0008 om lov om vandløb. Om opbygningen af rekursystemet på Miljøministeriets og byggelovgivningens område, se Arealudvalgets delbetænkning 2, 1987 især s. 20ff.

Som et typisk hierarki kan angives miljøbeskyttelseslovens, der ser således ud



Klager kan have betydning for, om førsteinstansens afgørelse kan og skal følges

For at sikre en effektiv kontrol er der ved lovgivningen taget stilling til, hvordan affaldsproducenten skal forholde sig under klagebehandlingen - med det juridiske udtryk herfor tales der om lovgivningens stillingtagen til suspensiv virkning. Herom foreskriver miljøbeskyttelseslovens §72 vedrørende forholdene ved klage over kommunale h.h.v. amtskommunale afgørelser til Miljøstyrelsen:

"En klage har opsættende virkning for et påbud eller forbud, indtil klagemyndighedens afgørelse foreligger eller klagemyndigheden bestemmer andet.

stk. 2. Den myndighed, der træffer afgørelsen om påbud eller forbud, kan dog, når særlige grunde taler herfor, samtidig med påbudet eller forbudet bestemme, at dette skal efterkommes uanset klage. Uanset denne beslutning påklages, skal påbudet eller forbudet efterkommes, indtil klagemyndigheden bestemmer andet.

stk. 3. Bygge- og anlægsarbejder, der er nødvendige for at udnytte en godkendelse eller tilladelse, må ikke påbegyndes inden for klagefristen efter §71. Den myndighed, der træffer afgørelse om godkendelse eller tilladelse, kan dog samtidig bestemme, at bygge- og anlægsarbejder må påbegyndes. Hvis en godkendelse eller tilladelse er påklaget inden for klagefristen, må bygge- og anlægsarbejder ikke påbegyndes, før klagemyndighedens afgørelse foreligger, jf. dog 2. pkt. og stk. 4 og 5. Den myndighed, der har truffet afgørelsen, skal straks give den, som godkendelsen eller meddelelsen er meddelt til, underretning om, at afgørelsen er påklaget.

stk. 4. Klagemyndigheden kan i forbindelse med behandlingen af en godkendelse eller tilladelse, der er påklaget inden for klagefristen, jf. §71, selvstændigt afgøre spørgsmålet om påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder. Klagemyndigheden kan herunder

- 1) efter begæring meddele tilladelse til påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder,
- 2) bestemme at bygge- og anlægsarbejder, hvortil dispensation er meddelt efter stk. 3, ikke må påbegyndes eller skal standses.

Klagemyndighedens afgørelse kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed.

stk. 5. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at stk. 3 og 4 ikke finder anvendelse på visse arter af mindre bygge- og anlægsarbejder i forbindelse med tilladelser efter regler, der er udstedt i medfør af kapitel 2, 3 og 4.

stk. 6. Bestemmelserne i stk. 3-5 indebærer ingen begrænsninger i klagemyndighedens adgang til at ændre eller ophæve en påklaget tilladelse eller godkendelse."

Der er således tale om en ret kompliceret regulering af forholdene under klagebehandlingen - en regulering, der tager hensyn både til kontrolinteressen

og den privates interesse i at "komme igang". Mindre kompliceret er reguleringen af forholdene under klagebehandlingen i tredjeinstans, d.v.s. under Miljøankenævnets klagebehandling, jf. herom §81, stk. 2:

"En klage har opsættende virkning for et forbud eller påbud, medmindre nævnet bestemmer andet, jf. dog §72, stk. 2."

Kommunens vagthundeordning skal omfatte indgivne klager

Disse regler om suspensiv virkning får betydning for den forudgående kontrol, der foretages af kommunalbestyrelsen efter byggelovens ovennævnte regler, idet kommunalbestyrelsen ikke kan give en byggetilladelse før bygge- og anlægsarbejdet kan påbegyndes i overensstemmelse med reglerne om klagers suspensive virkning, jf. eksempelvis miljøbeskyttelseslovens §72, stk. 3 med dispensationshjemlen i §72, stk. 4 og bekendtgørelse nr. 505 af 10. oktober 1978 om undtagelse fra forbudet mod påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder i miljøbeskyttelseslovens §72, stk. 3. Efter praksis er hovedreglen den, at der kan meddeles dispensation fra forbudet imod at igangsætte bygge- og anlægsarbejder under klagebehandlingen, hvis det er utvivlsomt, at den pågældende virksomhed etableres et hensigtsmæssigt sted. Opnås der en sådan dispensation, kan der udstedes en byggetilladelse i overensstemmelse med indholdet af denne.

Noget mere simpelt er klagesystemet inden for kommuneplanloven, idet der her kun er to instanser, nemlig kommunalbestyrelsen og Planstyrelsen. Samtidig er der fastlagt en begrænsning af spørgsmål, der kan efterprøves, jf. kommuneplanlovens §47 ("retlige spørgsmål").

Styring gennem klagebehandling er afhængig af klagebehandlingens omfang

Inden for byggeloven er kommunalbestyrelsen førsteinstans, amtsrådet (normalt) andeninstans og Byggestyrelsen tredjeinstans. Påklagen til amtsrådet h.h.v. Byggestyrelsen kan dog ikke altid omfatte alle spørgsmål, jf. §23:

"Kommunalbestyrelsens afgørelser, jf. dog §12, stk. 7, og §16A, stk. 4, kan påklages til boligministeren, hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Påklage kan endvidere tillades, hvis afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren.

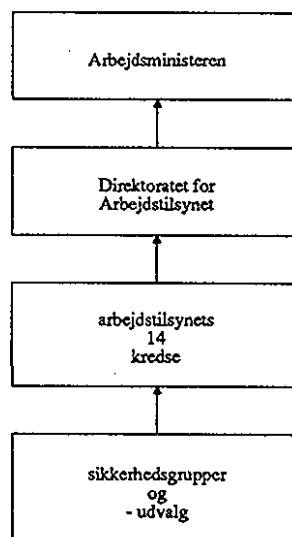
stk. 2. Amtsrådets afgørelser kan påklages til boligministeren, hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Amtsrådets afgørelse af, om de i stk. 1, sidste pkt., nævnte klagebetingelser er opfyldt, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

stk.3 Kommunalbestyrelsens og amtsrådets afgørelser kan i øvrigt ikke påklages til anden myndighed."

Om en klagebehandling omfatter alle led i en afgørelse - eller eksempelvis kun kan omfatte vurderingen af retsspørgsmål - får betydning for den styringsfunktion, der reelt er tale om fra klageorganets side.

Klagebehandling vedrørende internt miljø

Den organisatoriske opbygning inden for arbejdsmiljøområdet ser noget anderledes ud



Klagebehandlingen afhænger af det private tilsyn

Styringen er afhængig af, hvem der kan klage

Opsøgende arbejde og klager virker informationsformidlende

En positiv dialog mellem tilsynet og virksomheden kan fremme renere teknologi

De afgørelser, der bliver truffet af tilsynskredsen, kan indbringes for Direktoratet for Arbejdstilsynet. Direktoratets afgørelse kan indbringes for Arbejdsministeren. Udgangspunktet er, at en rettidig klage har suspensiv virkning, d.v.s. at den påklagede afgørelse ikke skal efterkommes i den periode, der medgår til klagebehandlingen. Også for sent indkomne klager kan tillægges suspensiv virkning, jf. arbejdsmiljølovens §81, stk. 4. Klageinstansen kan efter en konkret vurdering bestemme, at selv en rettidig klage ikke skal have suspensiv virkning. Ved klage over afgørelser truffet efter lovens §77, stk. 2, hvorved der er konstateret en overhængende, betydelig fare for de ansattes sikkerhed og sundhed, suspenderes pligten til at efterkomme aldrig, jf. §81, stk. 3, 2. pkt.

Generelt kan det fastslås, at myndighederne - herunder klageinstanser - kan foretage en fuldstændig oplysning af sagen og bedømme alle aspekter i denne. I praksis betyder den interne sikkerhedsorganisations oplysninger m.v. meget i behandlingen af arbejdsmiljøssager (på grund af de begrænsede ressourcer, der er afsat til arbejdstilsynet), hvilket anderledes udtrykt kan siges at begrænse den statslige styring af området.

Som en vigtig faktor i anvendelsen af rekursen som styringsmiddel må nævnes klager fra de nærmeste naboer, fra miljøorganisationer, der ved lovene har fået tillagt en klageberettigelse - inden for kommuneplanloven også fra beboergrupper uden en sådan direkte lovhjemmel - og endelig fra berørte myndigheder, der har fået tillagt en klageberettigelse. Da principperne for behandling af sådanne sager stort set er de samme, som for klager fra adressaten, skal der ikke i denne sammenhæng gøres mere ud af trediemandsklagerne. De behandles nedenfor under 3.3.3.4.

4. Kontrol som informationsgrundlag

Det tilsyn, der føres af virksomheden selv i kraft af lovkrav herom eller i kraft af specielle egenkontrolvilkår indføjet i den enkelte godkendelse/tilladelse, har ikke kun til formål at gøre det muligt for tilsynsmyndigheden at reagere over for overskridelser. En lige så vigtig funktion er det, at sikre de fornødne informationer for den fremtidige planlægning. Denne målsætning kommer bl.a. til udtryk i "Affaldsredegørelse for hovedstadsregionen 1988", hvori der, med henblik på at sikre de fornødne oplysninger til 1. revision af affaldsredegørelsen for planperioden 1990-97, anføres (s. 47):

"Det skal fremgå af de kommunale affaldsplaner, at der ved anlæg til behandling og genanvendelse af affald føres journal over affaldskilder og tilhørende affaldsmængder/materialer opdelt i typer i overensstemmelse med skema 2.2. i kapitel 2...."

Også med hensyn til at fremme renere teknologi kan et tilsyn have en vigtig funktion. Det oplyses herom i redegørelsen (s. 51):

"Erfaringerne viser endvidere, at mange små og mellemstore virksomheder, der i forbindelse med tilsynsbesøg kortlægger virksomhedens materialestrøm og affaldsdestination er blevet overrasket over, hvor mange ressourcer der "forsvinder" ud som affald ved de enkelte procestrin.

En del af affaldsproblemerne kan således løses af virksomheden allerede i forbindelse med en registrering af materialestrømmen gennem den enkelte virksomhed. I kommuner, hvor man har igangsat brancherettede tilsynskampagner, har dette således vist sig at være et godt middel både til at reducere affaldsmængden fra de små og mellemstore virksomheder, og ved at have givet forvaltningerne erfaringer og større viden om den enkelte branches problemer.

Med baggrund i ovenstående er det væsentligt, at udviklingen af det forebyggende miljøarbejde foregår såvel centralt som decentralt, og at de eksisterende muligheder for at fremme renere teknologi udnyttes, således at den kommunale affaldsplanlægning ikke adskilles fra den forebyggende indsats, men samarbejdes og koordineres med sagsbehandlingen og tilsynsfunktionen m.v."

Selv om den "efterfølgende kontrol" retter sig imod det, som er sket - eksempelvis i form af en ulovlig affaldsbortskaffelse eller uforsvarlige arbejdsmiljøforhold - kan den have virkninger, som er fremadrettede, idet kontrolindgrebene fortæller om, hvad miljømyndighederne fremover vil stille af krav.

Udgangspunktet er myndighedens eget skøn

Det specielle tilsyn

Tilsynet inden for miljøbeskyttelseslovens område

Der er pligt til at indberette

Et sektorafgrænset tilsyn

Gensidig kontrol mellem kommuner og amtskommuner

5. Intern kontrol med myndighedsudøvelse og -servicevirksomhed

Uden for de rammer, som sættes af de ovenfor omtalte tilsynsforskrifter, forarbejderne til disse og administrative regler om offentlige myndigheders sagsbehandling, må det efter almindelige forvaltningsretlige regler i vid udstrækning være overladt til vedkommende myndighed at bestemme arbejdets tilrettelæggelse og omfang. Dette skøn begrænses dog i et vist omfang ved folketingsbeslutninger om bl.a. intensivering af tilsynet og ved de krav, de overordnede myndigheder og domstolene stiller til en forsvarlig praksis. Der er således efterhånden temmelig mange domme, der indeholder en kritik af myndighederne ved eksempelvis at pålægge myndigheden et offentligretligt erstatningsansvar, jf. eksempel i UfR 1983.55H, eller ved at lade afgørelse eller passivitet medføre frifindelse eller en mere begrænset reaktion over for den sagsøgte/tiltalte private lovovertræder, herom nedenfor under 3.3.6.

Det specielle tilsyn kan være placeret ved den overordnede myndighed - her først og fremmest Boligministeren/Boligstyrelsen, Arbejdsministeren/Arbejdsdirektoratet og Miljøministeren/Miljøstyrelsen - der ved lovgivningen får tillagt forskellige styringsbeføjelser.

Tages der atter udgangspunkt i den eksterne miljøregulering som eksempel, kan det fastslås, at Miljøministeren har kompetence til at udfylde lovene ved bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Sådanne regler kan blive til som resultat af nogle erfaringer fra rekurs- og tilsynsmyndighedernes virke. Miljøministeren har endvidere kompetence til i enkeltsager at indkalde principielle sager, som ellers skulle have været afgjort af kommunalbestyrelser, amtsråd eller styrelser, jf. eksempelvis miljøbeskyttelseslovens §69a og §69c, råstoflovens §13 og vandforsyningslovens §7. Tidligere var der en adgang til at indbringe principielle miljøbeskyttelsessager for ministeren, men denne hjemmel er nu fjernet.

Under Miljøministeren hører en række styrelser, der er pligtige af følge ministerens instrukser. En af disse er Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen fører tilsyn med de amtskommunale myndigheders virksomhed som miljømyndigheder. Det foreskrives således i miljøbeskyttelsesloven:

“§54. stk. 1. Kommunalbestyrelserne og amtsrådene skal efter anmodning give miljøministeren alle oplysninger, der er af betydning for bedømmelsen af forureningsforholdene inden for de pågældende kommuners område.”

Med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens §56 er der udstedt bekendtgørelse nr. 788 af 21. november 1986, hvor §1 pålægger en pligt for tilsynsmyndigheden til årligt at afgive en tilsynsberetning. Ved §2 foreskrives det, hvad beretningen skal indeholde. Disse årsberetninger gør det muligt for Miljøstyrelsen at vurdere den enkelte tilsynsmyndigheds indsats og reaktionsvalg, jf. herom “Orientering fra Miljøstyrelsen” nr. 5/1988 “Miljøtilsyn 1987”, hvor Miljøstyrelsens sammenfattende vurdering er, at de kommunale og amtskommunale miljøtilsyn er kommet meget langt i den udbygning og opprioritering af tilsynsarbejdet, som er aftalt mellem Miljøministeriet og de kommunale organisationer i slutningen af 1985, men at forholdet mellem tilsynsopgavernes størrelse og de afsatte ressourcer i en række kommuner og amter fortsat giver anledning til overvejelser om tilsynets organisering.

I modsætning til det nedenfor omtalte almindelige tilsyn, er der her tale om et sektorafgrænset tilsyn og tilsynet vedrører normalt både regler og skøn (jf. herom også ovenfor om rekursen som indgår i det specielle tilsyn). Hvis lovgivningen ikke tillægger disse tilsynsmyndigheder udtrykkelige beføjelser, er de begrænset til at påvirke de underordnede kommunale myndigheder gennem vejledende udtalelser og gennem henstillinger. I forhold til underordnede statslige myndigheder (som eksempelvis arbejdstilsynet) kan der derimod styres ved direkte instrukser.

I planlægningsammenhænge, herunder ved affaldsplanlægningen, er der placeret en tilsynsfunktion hos amtsrådene over for kommunalbestyrelsen. Denne funktion er en vetofunktion. Se således miljøbeskyttelseslovens §62a:

*Der er hjemlet en vetoet for
amtsrådene*

"stk. 3. Amtsrådet påser, at den kommunale affaldsplan er i overensstemmelse med regionplanlægningen, forudsætninger og regler nævnt i stk. 2 og sammenholder planens indhold med redegørelsen nævnt i §62.

stk. 4. Fremsætter amtsrådet indsigelser efter stk. 3 inden for en nærmere af miljøministeren fastsat frist, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage planen endeligt, før der er opnået enighed mellem kommunalbestyrelsen og amtsrådet om de nødvendige ændringer af planen. Kan enighed ikke opnås, afgøres spørgsmålet af miljøministeren."

Amtsrådet har det overordnede miljøkvalitetstilsyn på regional niveau, jf. miljøbeskyttelseslovens §55, og kommunalbestyrelserne er derfor ifølge miljøbeskyttelseslovens §54, stk. 2 pligtige at give

"amtsrådet alle oplysninger, der er af betydning for bedømmelse af forureningsforholdene inden for kommunens område."

*Kommuner og amtskommuner
kan også klage*

Kommunalbestyrelser og amtsråd fører endvidere kontrol med hinandens konkrete afgørelser. De pågældende myndigheder har således krav på at modtage underretning om afgørelser, der vedrører deres miljøadministration, jf. miljøbeskyttelseslovens §65, stk. 1. Er de ikke tilfredse med den pågældende afgørelse, kan de påklage den til Miljøstyrelsen efter miljøbeskyttelseslovens §74, stk. 7 samh. m. §70 og senere til Miljøankenævnet, jf. §80, stk. 1, litra 3 og ovenfor under 3.3.3.3 om rekurs som styringsmiddel.

Det almindelige tilsyn

Det almindelige tilsyn med kommuner og amtskommuner udøves af de kommunale tilsynsmyndigheder, d.v.s. Indenrigsministeren og tilsynsrådene jf. §47, og det vedrører den kommunale virksomhed i almindelighed, jf. lovbe kendtgørelse nr. 539 af 3. august 1989 om kommunernes styrelse. Tilsynet vedrører både de kommunale/amtskommunale budgetter, jf. lovens kapitel 7, og kommunernes/amtskommunernes forvaltningsvirksomhedens lovlighed, jf. §61, stk. 1. De beføjelser, som kan anvendes, er fastlagt ved §61, der i den forbindelse foreskriver følgende:

*Der er hjemlet
sanktionsbeføjelser*

"§61. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft, hvis den ikke er bragt til udførelse.

stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen...."

Disse beføjelser kan anvendes over for de i §61, stk. 6 nævnte personer og kommunale organer. Det skal i den forbindelse fremhæves, at også kommunale fællesskaber er omfattet, jf. §61, stk. 6, litra 7.

*Tilsynet kan begrænses til
vejledende udtalelser*

De almindelige tilsynsmyndigheder afgiver også vejledende udtalelser om forståelsen af de retsregler og retsgrundsætninger, der gælder for den kommunale organisation, herunder især kommunalfuldmagten og "hvile-i-sig-selv-princippet". Hensigten med disse udtalelser er at påvirke kommunernes adfærd, og da de kommunale myndigheder normalt vil rette sig efter tilsynsmyndighedens retsopfattelse, har sådanne vejledende udtalelser en væsentlig styrende effekt.

*Egenkontrol må prioriteres
højt*

6. Virkemidlernes dynamiske sider

Et vigtigt led i den offentlige kontrol med affaldsområdet er en fokusering på, om virkemidlerne virker nærmest automatisk og herved fører til eller ansporer til forbedringer i den enkelte virksomhed. Her må nok især egenkontrollen betragtes som et sådant dynamisk virkemiddel afhængig af virksomhedens organisation, kundskabsniveauet i virksomheden og graden af medbestemmelse/medindflydelse i virksomheden, jf. NOU 1987:10 "Internkontroll i en samlet strategi for arbejdsmiljø og sikkerhed". Som omtalt ovenfor er der i miljølovgivningen - herunder miljøbeskyttelseslovens §44 a - hjemmel til at indføre egenkontrollvilkår. Overfor virksomheder, som ikke selv har etableret

Oplysningsforpligtelsen fremmer effektiviteten

tilfredsstillende systemer og rutiner, kan en bistand fra miljøtilsynet virke fremmende for automatikken i den interne overvågning.

I de amtskommunale affaldsredegørelser forudsættes i en vis udstrækning et bedre registreringssystem etableret på bygge- og anlægsaffaldsområdet. Hjemlen til en sådan ordning er nu i affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 118 af 23. februar 1989) §8.

“Kommunalbestyrelsen påser, at virksomheder m.v. bortskaffer affaldet i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens anvisninger.

stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan pålægge virksomheder at afgive alle oplysninger vedrørende affaldsbortskaffelsen, herunder oplysninger om eventuelt anvendte transportvirksomheder.

stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan pålægge de i §7, stk. 3 nævnte virksomheder eller anlæg af afgive alle oplysninger om modtaget affald, herunder oplysninger om hvilke affaldstyper og hvilke affaldsmængder, der er modtaget, fra hver enkelt virksomhed.

stk. 4. For tilsyn og håndhævelse gælder i øvrigt reglerne i miljøbeskyttelseslovens kap. 7.”

Ifølge §10 kan kommunalbestyrelsen endvidere pålægge en virksomhed at afgive oplysninger om og prøver af affald.

En sådan registrerings- og oplysningspligt kan både anvendes som et led i den kommunale indsamling af oplysninger til planlægning af den fremtidige affaldsindsamlings- og genanvendelsesordning og i det kommunale tilsyn efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 7.

Også registreringer og anmeldelser efter lov om kemiske stoffer og produkter, efter olie- og kemikalielovens og efter byggelovens materialegodkendelsesordning kan få en afgørende betydning for den fremtidige håndtering af affaldsproblemerne inden for bygge- og anlægssektoren. Samtidig kan oplysningerne bruges i det lokale tilsyn med miljøforholdene i arbejdsmiljøet og det eksterne miljø.

Anmeldelse- og registreringsordninger er fleksible og fremmende for styringen

3.3.4 Aftaler

1. Aftaler som standardgrundlag

Miljøområdet er præget af rammelove, der udfyldes gennem forhandlinger med de berørte brancheorganisationer, først og fremmest gennem udfærdigelse af vejledninger og branchebekendtgørelser, men også gennem den praksisudvikling, som fastlægges gennem aftaler. I Miljøministeriets “Enkelt og effektivt” lægges der op til, at aftaler som standardgrundlag skal tillægges en omend endnu større betydning i tiden fremover. De brancheorganisationer m.fl., der kan blive tale om at inddrage i fastlæggelsen af normer for bygge- og anlægsmaterialer, er bl.a. Dansk Ingeniørforening, ATV-institutterne, Saneringsselskaber, Boligselskaber, Entreprenørforeningen og Industrirådet. Om de normer, der i dag er fastsat, og om behovet for flere normer se under 2.1.6 - 2.1.8.

2. Aftaler som erstatning for hjemmel

Som tidligere anført er miljøområdet i dag gennemreguleret, og det kan derfor synes uinteressant at fokusere på muligheden af at aftale sig til det, der ikke er hjemmel til. Men problemet opstår - bl.a. i relation til økonomisk kompensation. Der er eksempelvis ikke i miljøbeskyttelsesloven hjemmel til at indføre vilkår om en økonomisk kompensation til naboerne for de miljøulemper, der hidrører fra et oparbejdningsanlæg jf. UfR 1983.1040ØL. Det kan derfor være vanskeligt at få miljømyndighedernes godkendelse selv af en midlertidig plads i et tæt beboet område. Men indgår naboerne aftale med eksempelvis kommunen som pladsejer - eller et selskab som pladsejer - og vil godkendelsesmyndigheden acceptere denne ordning p.t.a. miljøulemperne, kan en sådan aftale være en måde at sikre en genanvendelsesordning også i beboelsesområder, jf. om betydningen af nabosamtykke Ellen Margrethe Basse “Miljøankenævnet” s. 286 f.

Kompensation for miljøgener

*Forslag om forøget brug af
aftaler*

*Valget mellem indgreb og
overtagelse kan ligge hos den
private*

Prisregulering gennem aftaler

Ved det udkast til en ny miljøbeskyttelseslov, som Miljøstyrelsen udsendte den 14. juli 1989, er en opprioritering af aftaler som virkemiddel at finde som §11. Det fremgår af denne §, at Miljøministeren kan indgå aftaler med virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder om opfyldelse af fastsatte mål for forebyggelse af forurening for bevarelse af råstofressourcer samt for at begrænse problemerne i forbindelse med affaldsbortskaffelse. Om dette forslag se nedenfor under 3.3.6.2.

Bygninger der ønskes saneret eller nedrevet kan også erhverves af det offentlige. Der er eksempelvis i byfornyelseslovens §7, stk. 3 givet myndighederne beføjelse til at overtage privat ejendom, enten ved køb eller ved ekspropriation. Ved lovens §76c er der givet mulighed for, at den jord, der er omfattet af §76a, benyttes til at tilvejebringe midlertidige boliger til unge, enten ved leje, lån eller køb. Valget mellem indgreb og offentlig overtagelse ligger ikke alene hos det offentlige, idet byfornyelseslovens §52, stk. 2 og kommuneplanlovens §§32-33 hjemler ejeren en ret til at forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, når der meddeles påbud, servitutpålæg eller lokalplanbegrænsninger, og ejendommen som følge heraf ikke mere vil kunne anvendes som hidtil.

Blandt de "opmuntrende" økonomiske styringsmidler kan imidlertid også nævnes aftaler om økonomiske ydelser for nærmere angivne miljøforbedrende foranstaltninger. Der er ikke institueret sådanne systemer inden for byggeaffaldsområdet, men det kunne overvejes - eksempelvis i form af indgåelse af aftaler med råstofproducenterne om en bestemt forskelspris mellem rene råmaterialer henholdsvis materialer behandlet med særlig giftige kemikalier. En sådan ordning kunne indeholde administrative fordele, idet der ikke vil være et løbende behov for justering af forskellen i forhold til omkostningsudviklingen, men det må formentlig forudsættes, at der ikke herved skabes større konkurrencemæssige forskelle mellem producenterne.

3. Aftaler som alternativ til tvang

Inden for en række miljøområder, hvor lovene hjemler påbud, forbud og straf m.v. vælges i praksis som første løsningsmodel aftaler med den deri indbyggede økonomiske modydelse. Herved forsøger man af hensyn til det fremtidige samarbejde bl.a. i kommunerne, ved hjælp af "gulerodsprincippet" så langt det er muligt, at realisere den offentlige målsætning ad frivillighedens vej. Men der er nogle ydre grænser for brug af dette princip, idet der kan være handlinger, som er så uacceptable (farlige), at de uanset deres økonomiske gevinster er uønskelige og af præventive grunde må modarbejdes med myndighedsudøvelse.

4. Handel med genbrugsmaterialer

Når der indgås aftaler om affaldsbortskaffelse og om handel med/behandling af genanvendelige produkter, er det udtryk for en markedsstyring, hvor det offentlige som udgangspunkt har en tilbagetrukket position som konfliktløser. Deltager det offentlige som aftalepart, er det som udgangspunkt på samme præmisser, som private.

Prisniveauet for eksempelvis affaldsbortskaffelse, for genbrugsmaterialer og for nye råmaterialer er centralt for den private valg af såvel materialer som bortskaffelsesmåde. Da prisniveauet er afhængigt af markedet, vil det offentliges deltagelse som producent, som køber og som modtager af råmaterialer samt af affald være af afgørende betydning, jf. herom bl.a. ovenfor under 2.1.7 og nedenfor under 3.3.7.4. Der er da heller intet til hinder for, at en kommune/amt-kommune indgår aftale med private virksomheder - herunder indgår i et samarbejde organiseret i privatretlige former - men de (amts)kommunale myndigheder er i denne sammenhæng bundet af nogle offentligretlige begrænsninger, jfr. ovenfor under 2.3.13 og nedenfor under 3.3.9.2 om kommunalfuldmagten. Det er eksempelvis et vigtigt krav efter de principper, der ligger i kommunalfuldmagten, at samarbejdet er gennemskueligt, så man kan se en ligevægt mellem ydelserne.

Markedsstyring

*Offentlig anvendelse som
vigtigt styringsmiddel*

Styring på grundlag af fri konkurrence og efterspørgsel

Prisniveauet vil endvidere være bestemt af regionale forskelle. Af særlig betydning er det, at de naturmæssige forudsætninger for affaldsbortskaffelse og for råstofindvinding er forskellige, hvilket har indflydelse på den pris, der kan opnås for råvarer henholdsvis færdige produkter. Disse forhold spiller afgørende ind ved den enkelte producents valg af teknologi, råmaterialer, produktionsstørrelse og lokalisering. Skal der være en konkurrencedygtighed, skal prisen inklusive transportomkostninger til afleverings-/produktionsstedet være mindre end prisen på alternative produkter med tilsvarende brugsegenskaber. Dermed kommer eksempelvis markedets størrelse, art og geografiske fordeling til at indgå som en produktionsbetingelse i genanvendelsesindustrien, hvis betydning afhænger af forholdet mellem kostprisen ved produktion og transportomkostninger. Fremhæves skal også varierende tilgang i henseende til mængder og kvalitet.

I "Projekt vedrørende genanvendelse af byggeaffald i Hovedstadsregionen. Forundersøgelser - økonomi, drift og selskab" s. 4 anføres det om styringen:

"Styringen bør i princippet ske på grundlag af fri konkurrence og efterspørgsel. Produktstrømmen er imidlertid betinget af, at affaldsproducentens samlede omkostninger ved selektiv nedrivning er mindre end de samlede og sammenlignelige omkostninger ved traditionel nedrivning.

Samfundet har en overordnet interesse i genanvendelse af affaldsprodukter og begrænsning i belastningen af de efterhånden relativt kostbare lossepladsanlæg. Det er derfor nødvendigt at styre produktstrømmen af bygge- og anlægsaffald væk fra lossepladserne og til de kommende byggeaffaldsanlæg. Det vurderes hensigtsmæssigt ved forskellige styringsmidler at påvirke denne balance mellem de to omkostningsniveauer."

Der opstilles herefter følgende økonomiske oversigt i skemaform:

Materialegruppe	Skønnet værdi af 1 ton oparbejdet bygge- og anlægsaffald	Skønnet værdi af 1 kubikmeter oparbejdet bygge- og anlægsaffald
I	25 - 30 kr.	40 - 45 kr.
II	15 - 20 kr.	30 - 35 kr.
III	0 - 10 kr.	0 - 15 kr.
IV	- 92 kr. ¹⁾	- 77 kr. ²⁾
1) Statsafgift plus deponeringsomkostning: 40 kr./ton + 52 kr./ ton, /4/2)		
2) Deponering bygge- og anlægsaffald: 1,2 m ³ /ton		

Skønnet værdi af oparbejdet bygge- og anlægsaffald på Fyn, prisniveau primo 1988.

I rapportens tillæg X oplyses det, at der kan være tale om følgende poster i bygherrens samlede nedrivningsprojekt-omkostninger:

- 1) forundersøgelser og projektering, herunder honorering til rådgivere m.fl.
- 2) forberedelser omfattende afbrydelse og omlægning af forsyningsledninger m.v.
- 3) evt. omkostninger til asbestsanering
- 4) nedrivning af bygninger (der regnes med en pris varierende mellem 20-50 kr./t til 100-200 kr./t)
- 5) afhændelse af bygge- og anlægsaffald incl. transport og deponeringsomkostninger. Prisen er afhængig af, om det er uforurenet (gennemsnitspris ca. 40-150 kr./t) eller forurenet (gennemsnitspris ca. 100-300 kr./t), ligesom den er afhængig af, om der aktuelt er prisbillige deponeringsmuligheder ved havnearealer o.lign. eller om der skal betales statsafgift og tipafgift,
- 6) detektering, opgravning og afhændelse af olie- og kemikalieforurenet jord m.v.

På indtægtssiden kan der regnes med

- 7) salg af maskiner, inventar m.v. til enten direkte genanvendelse eller oparbejdning. Den mest hensigtsmæssige og billigste sortering sker på nedrivningsstedet inden bygninger og konstruktionsdele sønderdeles og sammenblandes. En sådan sortering indebærer meromkostninger varierende fra 10-25% til 50-100% afhængig af om det er betonbygninger, blandet beton/mursten eller murstensbygninger.

Sædvanligvis vil man se posterne 4), 5) og 7) som en samlet kontraktsum vedrørende udførelse af nedrivningsprojektet til fast pris.

Der opstilles (bilag X s. 6 og s. 9) følgende økonomiske model vedrørende *afhændelse af nedrivningsprodukter*. Omkostningerne ved nedrivning, transport og deponering, beregnet som pris pr. tons indgår i følgende formler:

$$(I) O_1 = N + \sum (I_i + D_i) a_i$$

$$(II) O_2 = N s + \sum (T_i + D_i) a_i + \sum (T_g + G_g) a_h$$

hvor

O_1 : de direkte og sammenlignelige omkostninger vedrørende de to centrale elementer, nedrivning og transport og deponering kr. pr. t. deponeret byggeaffald

O_2 : direkte og sammenlignelige omkostninger ved selektiv nedrivning omfattende sortering, nedrivning, transport og deponering/aflevering i byggeaffaldsanlæg i kr./t

N: nedrivningsomkostninger til maskiner, arbejdsmandskab m.v. på pladsen, kr. pr. nedrevet t. Denne faktor er bestemt af entreprenørens prisniveau.

s: meromkostningsfaktor for selektiv nedrivning. Denne faktor er bestemt af entreprenørens prisniveau.

T_i : transportomkostninger, transport til deponeringssted i kr. pr. t. Denne faktor er bestemt af vognmandens prisniveau - kan evt. subsidieres for at sikre enhedspriser, der fremmer aflevering på særlige og i større afstand liggende anlæg.

D_i : deponeringsomkostninger, deponeringssted i kr. pr. t. Denne faktor er mere eller mindre bestemt af offentlige myndigheder.

a_i : mængdeandel af affaldskategori, ubenævnt faktor. Denne faktor er afhængig af det opland, der er til de enkelte anlæg.

T_g : transportomkostninger til behandlingsanlæg 'g' kr./t. Denne faktor er bestemt af vognmandens prisniveau, men der kan være tale om subsidiering/enhedspriser for at fremme aflevering på særlige og i større afstand liggende anlæg.

G_g : afleveringsomkostninger (gebyr), anlæg g kr./t. Denne faktor er mere eller mindre bestemt af offentlige myndigheder.

a_h : %-andel, ubenævnt, som føres til byggeaffaldsanlæg. Denne faktor er afhængig af det opland, der er til anlægget.

Det fremgår af disse formler, at det fortrinsvis er transport- og deponeringsudgifter såvel som afgrænsningen af et anlægs opland, der kan tænkes styret, medens de andre faktorer er bestemt af de gældende markedsforhold.

Hvordan inddrages de faste udgifter?

Til sammenligning kan der vedrørende *omkostningerne ved anskaffelse og drift af byggeaffaldsanlæg* opstilles en formel, der bygger på samme beregningsenhed, d.v.s. pr. tons affald (rapportens bilag XI s. 6)

$$(III) O_3 = (F_1 + F_2 + V_1) P + V_2 + D$$

O_3 : produktionsomkostninger kr./t

F_1 : Årlige faste omkostninger vedrørende driftsanlæg, kr.

F_2 : Årlige faste omkostninger vedrørende knuseanlæg, kr.

P: Produceret færdigvarer pr. år, t

V_1 : Årlige driftsomkostninger, plads m.v., kr.

V_2 : Driftsomkostninger, knuseanlæg, kr./t

D: borttransport og deponering af affald på losseplads

Priserne for sådanne materialer er endnu usikre, men de anslås (s. 6) som svarende til laveste gruspriser.

Transportomkostningerne er ret afgørende for prisniveauet

Priserne for råmaterialer, som genanvendelsesmaterialet skal konkurrere/sammenlignes med, må også inddrages, og det kan her oplyses, at de - på grund af varens ret ringe værdi - er meget afhængige af transportomkostningerne. I "Råstofressourcer og deres anvendelse", Fredningsstyrelsen 1975 s. 93 oplyses det, at prisen for uknuste landmaterialer fordobles ved en kørsel på 25 km. Ved mere begrænsede bygge- og anlægsprojekter spiller transporten næppe nogen væsentlig rolle i sammenligning med udgiften til arbejds lønninger og til mere værdifulde materialer. Ved meget store anlægsarbejder, som f.eks. motorveje eller lufthavne, får det derimod en stor betydning, hvor langt materialerne skal transporteres. Jo større forædling produkterne gennemgår, des mindre betydning får transportmæssige forskelle, jf. "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983 s. 14.

Normsætning af materialer mangler - en vigtig barriere

I "Affaldsplanlægning 1985-1997. Redegørelsesrapport" fra Viborg amtskommune s. 33 fastslås det, at det efter bekendtgørelserne udstedt i medfør af genanvendelsesloven er kommunernes pligt at afsætte udsorterede materialer til oparbejdning, og at afsætningsmarkedet er vanskeligt gennemskueligt, da det præges af varierende krav til renhed afhængigt af leverandøraftale, en del mellemhandel og usikre oplysninger om oparbejdningsforholdene. Det anføres videre:

"Miljøstyrelsen anbefaler, at der skabes afsætningsgrundlag for materialerne, før indsamlingerne planlægges og iværksættes. Problemet ved fremgangsmåden er, at oparbejdningsevirsomhederne vil vurdere renhed m.v. før aftale indgås, ligesom der næppe kan opnås leveringsaftaler, som først træder i kraft 1-2 år efter.

Alternativ fremgangsmåde er at basere afsætning på lokale produkthandlere. Fremgangsmåden betyder, at der ikke kan forventes optimale prisaftaler, men i takt med at ordningerne kommer igang, kan der arbejdes mod bedre og mere direkte afsætningsaftaler.

Det ligger udenfor amtskommunens opgave at koordinere afsætningen for kommunerne/selskaberne og dermed eventuelt forbedre vilkår og priser. Det er kommunernes og selskabernes opgave - eventuelt i samarbejde på tværs af kommune- og selskabsgrænser, at forbedre leveringsaftaler.

Opmærksomheden kan her henledes på brancheorganisationer inden for både affaldsselskaber og genbrugscentre, som kan koordinere afsætningen."

Det kan af det citerede ses, at Viborg amtskommune har valgt en passiv rolle. Det samme kan ikke siges om Hovedstadsrådet. I "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" s. 91 anføres det:

Prisregulering kan blive nødvendig

"Af betydning for afsætning af de indsamlede, genanvendelige materialer er dels behandlingskapaciteten, dels tilstedeværelse af et behov/marked, dels prisrelationerne Med hensyn til prisrelationerne gælder det, at de er baseret på de frie markedsmekanismer. Priserne har generelt de senere år været for nedadgående, og i visse tilfælde er regenereringspriser højere end markedsprisen. Fortsætter denne tendens, vil det ikke være muligt at øge genanvendelsen. I så fald vil der være behov for en statslig sikring af afsætningen. Eller indsamlingsordningerne skal gennemføres ved lov og afsætning til genanvendelsesindustrien ske med tab...."

Det skal ved vurdering af prisniveauet ikke glemmes, at arbejdsopgaverne, der er knyttet til affaldsbortskaffelse og -behandling, kan udbydes i licitation, og at kommunerne ved Højesteretsdommen UfR 1986.864 har fået medhold i, at inddragelse af vognmandskørsel under kommunernes renovationsvæsen - og efterfølgende udbud i licitation - kan begrundes med kontrolhensyn og med hvile-i-sig-selv-princippet.

I det følgende skal gennemgås nogle forskellige aftalekonstruktioner, som har en mere eller mindre generel virkning, jf. nedenfor under 3.3.9.2.

Der er flere ansvarsproblemer

3.3.5 Ansvarsforhold

Under denne overskrift bør medtages følgende:

- ansvarsgrundlaget for ejeren ved ulovlig bebyggelse, nedrivning og omgang med bygge- og anlægsaffald, der medfører miljøforurening
- det erstatningsretlige ansvarsgrundlag for senere ejere af en ejendom, hvorpå noget sådant er foregået
- det erstatningsretlige ansvarsgrundlag for entreprenører og andre trediemænd (herunder deres produktansvar)
- offentligretligt erstatningsansvar - for kommunale forurenende virksomheder henholdsvis for forvaltningsvirksomhed
- forsikringspraksis
- det strafferetlige ansvar for private
- det strafferetlige ansvar for kommunalbestyrelser, amtsråd og kommunale fællesskaber
- det strafferetlige og erstatningsretlige ansvar for enkeltmedlemmer af kommunale råd.

Først behandles de civilretlige krav om erstatning, fjernelse af affald for egen regning m.v.

Har lovgiveren taget stilling?

1. Det erstatningsretlige ansvar m.v.

Ansvarsproblemet er som inden for al anden erstatningsret for det første afhængig af, om lovgiveren præciserer ansvarsgrundlaget - herunder ved et objektivt ansvar - og i bekræftende fald, hvordan de pågældende regler skal fortolkes. Tages der ikke stilling i lovgivningen, må fastlæggelsen af ansvarsgrundlaget i kontraktsforhold reguleres i overensstemmelse med kontrakten, og uden for kontraktsforhold efter de almindelige culperegler, herunder praksis vedrørende selskabsansvar og principalansvar.

Der er ved behandling af ansvarsproblematikken følgende ansvarsgrundlag:

- et almindeligt eller et skærpet erstatningsansvar efter de miljøretlige regler,
- et mangels-, et erhvervs- og et produktansvar efter de privatretlige regler og
- et almindeligt ulovreguleret ansvarsgrundlag

Miljøregler der fastlægger et særligt ansvarsgrundlag

I enkelte miljølove er der indføjet udtrykkelige regler om det økonomiske ansvar for skader, der opstår i forbindelse med forurening fra affald o.lign. Som eksempel kan nævnes lov om olie- og kemikalieaffald og de i medfør af denne lov udstedte bekendtgørelser, som pålægger et objektivt ansvar for forureninger forårsaget af adfærd efter bekendtgørelsernes ikrafttræden. Se således bekendtgørelse nr. 121 af 17. marts 1976 om kemikalieaffald §3, stk. 1:

"Enhver, der opbevarer, transporterer eller bortskaffer kemikalieaffald er ansvarlig for at der ikke herved sker forurening af jorden, grundvandet eller overfladevandet, herunder havet."

Tilsvarende foreskriver bekendtgørelse nr. 410 af 27. juli 1977 om olieaffald m.v. §2, stk. 1:

"Enhver, der opbevarer, transporterer eller bortskaffer olieaffald, er ansvarlig for, at der ikke herved sker forurening af luften, jorden, grundvandet eller overfladevandet, herunder havet."

De privatretlige ansvarsregler

Sælgeren kan pådrage sig et mangelsansvar

Der er følgende tre centrale former for ansvarsgrundlag: mangelsansvar, erhvervsansvar og produktansvar.

I forhold til købeaftalen mellem sælger og køber af materialer, stoffer, ejendomme m.v. påtager parterne sig en række forpligtelser. Opfyldes disse forpligtelser ikke, foreligger der en misligholdelse, og køberen kan gøre et mangelsansvar gældende i overensstemmelse med købelovens regler (jf. lov-bekendtgørelse nr. 28 af 21. januar 1980).

Culpa-reglen

Det må dog samtidig understreges, at ved skadegørende handlinger, der ikke direkte har relation til opfyldelsen af selve aftalen, skal forholdet vurderes efter de almindelige regler om erstatning uden for kontraktsforhold, jf. herom nedenfor. Arbejdstage kan som trediemænd ikke opnå beskyttelse efter mangelsansvarsreglerne. Derimod kan en køber, der pålægges at standse sin produktion p.g.a. mangler ved et stof eller ved et materiale, rette et krav om dækning af drifts- og avancetab imod leverandøren under henvisning til, at mangler ved stoffet eller materialet er årsag til standsningen. Den, der vil gøre misligholdelsen af en kontrakt gældende, skal reklamere inden for en rimelig frist, efter at han har opdaget manglen. Kravet forældes efter 20 år, jf. D.L. 5-14-4. Om forældelsesproblematikken nedenfor. Køberen kan også vælge at påberåbe sig lov om produktansvar, jfr. lov nr. 371 af 7. juni 1989.

Sælgerens erstatningsansvar over for den godtroende køber af en forurennet ejendom

Spørgsmålet om sælgerens erstatningsansvar over for den godtroende køber af en ejendom, som kræves rengjort af miljømyndighederne, vil - hvor ikke andet er fastlagt ved miljølovene - kunne afgøres på grundlag af de almindelige regler om mangler. Det betyder, at sælgerens forsikring om, at der ikke er - eller under nedrivningsarbejdet vil blive - nedgravet kemikalieaffald e.lign., såvel som sælgerens loyale oplysningspligt, kan indebære et erstatningsansvar for sælgeren. Såfremt en sket nedgravning endnu ved salgets realisering var almindeligt anset som ganske ufarligt, er undladt oplysning herom ikke en krænkelse af oplysningspligten. En ansvarsfraskrivelse for jordbundsforholdene, må som

Erstatningskravet kan transporteres til miljømyndighederne

oftest forstås som sigtende til grundens bæredygtighed og ikke til miljørisici. Selv en klar ansvarsfraskrivelse vil ikke kunne udelukke et offentligretligt ansvar over for miljømyndighederne, der fjerner forureningen ved selvhjælps-handlinger efter miljøbeskyttelseslovens §49, jfr. Østre Landsrets dom (14. afd. B 180/1986) af 28. august 1987 om Phønix-grunden, der blev stadfæstet af Højesteret ved dom af 11. maj 1987 (sag I 267/1987).

Et mangelsansvar kan kun gøres gældende af den nuværende grundejer, men kravet kan transporteres til miljømyndighederne, der udfører det nødvendige rengøringsarbejde efter aftale eller som selvhjælpshandling, jfr. mbl. §49, stk. 2 og 3. (Herom Gomard UfR 1978 B s. 66). Ved Phønix-dommen havde miljømyndighederne dog et selvstændigt krav støttet på culpa, der kunne gøres gældende, hvilket blev fastslået både af Højesterets flertal og af Østre Landsret. Om Østre Landsrets dom kan det anføres:

Alle tre dommere er enige om, at kommunens krav ikke kan gøres gældende som et krav afledt af den boligforening B, som købte grunden i 1974 og som ejede grunden på domstidspunktet, idet B havde købt grunden ved et skøde, der klart omtalte en tinglyst landvæsenskendelse "vedr. sikkerhedsforanstaltninger mod fenolforurening af grundvandet m.v.". I sagen var der også oplysninger om en noget forsinket nedrivning fra B's side af bygningerne på grund af, at Civilforsvaret i en periode anvendte dem delvist nedrevet til øvelser.

Højesterets mindretal ville ikke statuere erstatningsansvar for A/S Phønix Contractors, og de anførte i den forbindelse:

"Disse dommere, der tiltræder, at indstævnte heller ikke kan støtte noget krav på den transport, som boligselskabet har givet indstævnte, stemmer derfor for at tage appellantens frifindelsespåstand til følge."

Regulering efter lov om produktansvar

Ved produktansvar forstås det ansvar, en sælger kan ifalde i det tilfælde, hvor han har leveret et produkt, som på grund af en defekt forvolder skade. Produktansvarsreglerne regulerer fysiske skader, der indtræder såvel hos køberen (ham selv, hans familie, hans folk) som hos andre for så vidt angår personskade og forbrugertingsskade, der er forskellige fra salgsgenstanden (ingredienstilfælde). Denne afgrænsning af det beskyttede fremgår nu af lov om produktansvar, jf. i øvrigt en praksis Børge Dahl "Erhvervs- og produktansvarsforsikring".

I forbindelse med en vurdering af risikoen for at blive produktansvarlig er det vigtigt at fremhæve, at prisen på et produkt ud fra proportionalitetsbetragtninger kan have indvirkninger på ansvaret og på omfanget af den erstatning, som virksomheden kan blive dømt til at betale.

Med den nye lov om produktansvar, der indebærer en anerkendelse af defekten ved det skadeforvoldende produkt som grundlag for et ansvar, bliver skadelidte gennem ansvarsreglen frigjort for bevisbyrde m.v. i relation til årsagen til, at det skadeforvoldende produkt har været defekt. For produktansvarets gennemførelse bliver det herefter ligegyldigt, om skadeforvolderen har handlet uforsvarligt, det afgørende er, at defekten er omfattet af de nævnte tilfælde.

Hvilke fejl medfører et produktansvar?

Lovgivningsteknisk kan årsagen til et produktansvar søges i:

- 1) En konstruktions- eller produktionsfejl suppleret med en svigtende eller ikke 100% virkende kontrol (produktionsfejl). Når en defekt kun omfatter enkelte eksemplarer af et i øvrigt fejlfrit produkt, betegnes det som en fabrikationsfejl. Designfejl taler man om, når det er produktets udformning, der gør det farligt. Ansvar for en defekt opstået i forbindelse med forarbejdningen bedømmes allerede i dag i praksis strengt, idet producenten som udgangspunkt antages at være ansvarlig, hvis blot en egenskab kan skyldes fejl i produktionsprocessen. Det er som udgangspunkt uden betydning for producentens ansvar, om defekter ved produktet kan lokaliseres til en bestemt fejl i processen, eller om defekten hører til den gruppe af statistisk set uundgåelige afvigere, der er en følge af selv en veltilrettelagt produktionsproces.
- 2) En anden type "fejl" er dem, der er erkendt som indeholdt i et produkt, som alligevel forhandles, fordi produktet efter en helhedsvurdering findes at være nyttigt. I forhold til sådanne systemfejl, er der efter gældende ret ansvarsfrihed for producenten, så længe skader indtræder p.g.a. en kendt, men uundgåelig og accepteret risiko ved produktet.
- 3) Den tekniske udvikling i virksomhedens produktion, som den var på det tidspunkt, hvor sælgeren leverede produktet, viser sig at være mangelfuld (konstruktionsfejl). D.v.s. at produktet ikke er fremstillet i overensstemmelse med tidens tekniske og videnskabelige

niveau. Der stilles i dag i retspraksis strenge krav til producentens viden. Produktet skal konstrueres under nøje hensyntagen til, hvad der er almindelig kendt inden for fagkredse. Efter omstændighederne gøres producenterne også ansvarlige p.g.a. manglende iværksættelse af forskning og omhyggelig afprøvning af produkter.

- 4) Et videregående ansvar kan tænkes pålagt, uanset at produktet er i overensstemmelse med, hvad man vidste inden for den tekniske videnskab, og uanset at produktet var udviklet og prøvet af op til grænsen for den teknologiske viden. Pålægges der i så fald et ansvar for den skade, der alligevel sker, er der tale om det, der kaldes ansvar for udviklingsskader. Efter gældende ret pålægges der ikke i dag ansvar for sådanne. Heller ikke efter lov om produktansvar skal producenten kunne gøres ansvarlig for udviklingsskader, jfr. §7.
- 5) Et produkt kan efter sin art have farlige egenskaber, som nødvendiggør, at der gives advarsler, brugsanvisninger og vejledninger, som i tilstrækkelig grad fjerner eller begrænser risikoen for, at de farlige produktens egenskaber volder skade. Sådanne krav gælder især i forhold til de ovenfor under 2.1.2 og 2.2.6 omtalte reguleringer af omgangen med farlige stoffer og materialer. Undlades en sådan instruktion, kan der tales om instruktionsfejl. Efter gældende ret er producenten ansvarlig, hvis det kan bebrejdes ham, at han har givet urigtige eller vildledende, herunder mangelfulde, oplysninger.
- 6) En markedsføring af produktet, hvor sælgeren gennem sin markedsføring har skabt en berettiget forventning hos omverdenen om, at produktet har bedre egenskaber eller bedre anvendelighed end produktet viser sig at have (markedsføringsfejl).

I alle de seks tilfældegrupper har det skadeforvoldende produkt været defekt eller farligt. Der er imidlertid også tilfælde 7), hvor et produkt er i orden, men hvor sælgeren er eller bør være klar over, at køberen svæver i en vildfarelse om produktets anvendelse eller anvendelighed, og hvor sælgeren ikke advarer køberen. Her kan sælgeren efter omstændighederne blive ansvarlig for den skade, der er forårsaget af køberens vildfarelse vedrørende produktets anvendelighed. Også skade som følge af 8) fejludlevering - kunden bestiller et produkt, men får et andet - kan medføre et ansvar.

Det afgørende styringsmiddel er bevisbyrden

Ved lovforslaget om produktansvar §6 stk. 1 er der pålagt producenten et objektivt ansvar for "skade, der er forårsaget af en defekt ved et produkt, som er produceret eller leveret af denne". Bevisbyrden for skade, defekt og årsagssammenhæng påhviler efter §6, stk. 2 skadelidte. Der er ikke ved lov om produktansvar tilsigtet en fravigelse af erstatningsrettens almindelige regler om årsagssammenhæng, adækvans (påregnelighed) og tab som omtales nedenfor - fravigelsen gælder alene skadevolderens subjektive forhold. Bevisførelse om, hvorvidt skadevolderen har handlet forsømmeligt eller ej, er ikke længere relevant.

Ved lovens §4 foreskrives det, at alle, som har deltaget i produktionsprocessen, kan gøres ansvarlige, hvis deres produkt eller komponent har været defekt. Også butikskæder, der får fremstillet varer under eget varemærke, kan efter den nye regel gøres ansvarlig, jfr. §4, stk. 1 in fine, "den, der ved at anbringe sit navn, mærke eller andet kendetegn på produktet udgiver sig for at være dets producent".

Hvad kan betragtes som defekt?

Ansaret indtræder alene, hvis produktet er defekt, jfr. §5. Dette begreb er efter forarbejderne forskelligt fra købelovens mangelsbegreb. Manglende anvendelighed eller effektivitet til det forudsatte formål vil kunne medføre, at produktet betragtes som defekt efter forslaget, idet begrebet "sikkerhed" i §5, stk. 1, 1. pkt. ikke kan begrænses til faresituationer. Allerede efter de gældende regler antages der efter omstændighederne at kunne være tale om solidarisk ansvar.

Ansvarsfrihedsgrunde?

Efter §7 kan producenten fritages for objektivt ansvar bl.a. i relation til udviklingsskader, i relation til defekter, der indtræder efter levering og i relation til skader, der alene skyldes udformningen af det hovedprodukt, hvori et delprodukt indgår, eller anvisninger, som er givet af dem, der har fremstillet det færdige produkt. Det er en forudsætning for ansvarsfritagelsen, at producenten beviser, at der foreligger en af de i §7 anførte ansvarsfrihedsgrunde.

Hvilke tab erstattes?

Sondringen mellem købelovens regler om mangelsansvar og produktansvarsreglerne kan ikke drages efter skadens årsag, idet det i begge tilfælde er defekten i salgsgenstanden, der er det relevante. Sondringen kan derimod drages efter skadens art. Det køberetlige mangelsansvar regulerer formuetabet for køberen, d.v.s. det økonomiske opgør på grundlag af salgsgenstanden, dens økonomiske værdi, anvendelighed, kvalitet og styrke. Mangelsansvaret omfatter derfor følgeskader som avance- og driftstab, som køberen lider.

Arbejdsmiljøkonsekvenser er også omfattet

Et produktansvar kan efter det ovenfor anførte ikke komme til at omfatte ulemper og tab, som følger af den almindelige forurening af naturen. Sådanne ulemper og tab er heller ikke omfattet af mangelsansvaret.

Produktansvaret omfatter de fysiske skader, som påføres køberen eller andre, herunder arbejdstagere. Opstår der ved forsortering eller på anden vis i affaldshåndteringen arbejdsmiljøskader, vil et produktansvar kunne beskytte skadelidte. Det samme gælder ved skade på ting, som opstår som konsekvens af en forurening foranlediget af svigt ved et produkt.

Erhvervstingsskader (skader på ting, som er beregnet til erhvervsmæssig benyttelse) er ikke omfattet af produktansvarsregler, men derimod af mangelsreglerne. Heller ikke rene formuetab er dækket i forhold til produktansvar. Det samme gælder det klassiske erhvervsansvar. Ingen af de to sidstnævnte ansvarsformer kan i dag fastlægges entydigt under henvisning til lovgivning, praksis eller teori. Mellem forretningsfolk er det udgangspunktet, at sådanne ansvar kan reguleres ved præcise kontrakter mellem de ligeværdige kontraktsparter, hvorimod ansvar over for private forbrugere ikke kan fraskrives.

Hvornår kan der statueres et erhvervsansvar?

Ved erhvervsansvar forstås det med udøvelse af erhvervsvirksomhed - herunder levering af tjenesteydelser - forbundne erstatningsansvar. Også i kontraktsforholdet mellem en bygherre og en entreprenør, henholdsvis en entreprenør og en underentreprenør vil der være tale om egentlige kontraktsforpligtelser, som kan siges at være omfattet af erhvervsansvarsreglerne. Ved skadegørende handlinger, der ikke har noget at gøre med opfyldelsen af selve det lovede arbejdsresultat, er forholdet reguleret ved de almindelige regler om erstatning uden for kontraktsforhold, jf. herom nedenfor og princippet i AB 72 §18, stk. 1.

Et erhvervsansvar vil blive relevant, hvis der er begået fejl i forbindelse med nogle tjenesteydelser - herunder i forbindelse med konsulentbistand. Men et ansvar forudsætter forsætlig eller uagtsom skadeforvoldelse.

Aftaleforholdet er afgørende for ansvarsplacering

I entrepriseforhold kan der dels være tale om ansvar for entreprenørers forsømmelser og fejl efter de ovenfor omtalte erhvervsansvarsregler, alt efter hvem der ifølge entrepriseforholdet eller dennes fortolkning står for planlægningen af og/kontrollen med disse foranstaltninger, dels kan der være tale om et ansvar uden for kontraktsforhold efter de almindelige culperegler. Bygherren (herunder offentlige myndigheder, der optræder som bygherre) kan, for at reducere egen risiko, i udbudsmaterialet pålægge entreprenøren en pligt til at undersøge grundforholdene, og han kan evt. fastsætte en frist for reklamation.

Tab skal begrænses bl.a. gennem oplysninger og underretning

Entrepriseforholdet udfyldes af nogle almindelige grundsætninger. En bygherre er således forpligtet til at give sin entreprenør loyale og fyldestgørende oplysninger om vanskelige bundforhold, der ikke kan antages at være entreprenøren bekendt. Det følger af den almindeligt gældende regel, hvorefter en kontrahent skal tage hensyn til medkontrahentens interesser, bl.a. ved at underrette denne om risiko for skade. Der er endvidere praksis for, at entreprenører, der under udførelse af den foreskrevne fundering støder på blød bund eller andre omstændigheder (ex. kemikalieaffald), der bør få ham til som fagmand at tvivle på funderingens tilstrækkelighed, skal indhente bygherrens afgørelse. Gør han ikke det, vil han blive pålagt erstatningsansvar, hvis der senere opstår skader (Hørlyck s. 61 og AB §5, stk. 2).

Der skal føres tilsyn med bygge- og anlægsarbejder

Efter AB §6, stk. 5 og 6 er hovedreglen, at bygherren og hans tilsyn under produktionsprocessen skal udøve kontrol med arbejdets udførelse og materialernes kontraktsmæssighed, og at entreprenøren skal yde fornøden bistand til udøvelsen af denne kontrol. Efter stk. 7 har bygherrens og hans tilsyn ret og pligt til under arbejdets udførelse og så hurtigt som muligt at reklamere over ikke kontraktsmæssige arbejder og materialer. Meningen hermed er ikke at give bygherren en beføjelse til at træffe den endelige afgørelse, såfremt entreprenøren ikke kan godkende en kassation - men entreprenøren må i første omgang efterkomme kravet under protest og herefter søge tvisten afklaret ved voldgift.

Affald skal fjernes løbende

Ifølge AB §6, stk. 8 skal kasserede materialer omgående fjernes fra byggepladsen. Dette krav er begrundet i ordensmæssige hensyn - primært ud fra en interesse i at undgå, at kasserede materialer forveksles med nye materialer eller ligger i vejen. Men reglen har naturligvis en vis betydning i relation til interessen i at sikre genanvendelse og bortskaffelse til særlige depoter med henblik på

*Entreprenører kan ikke
fralægge sig ansvaret*

*Forholdet mellem bygherre og
entreprenør beror på aftalen og
de almindelige betingelser*

*Almindelige ansvarsregler
uden for kontraktsforhold*

*Ansvarsgrundlaget inden for
miljøbeskyttelseområdet*

*Retspraksis om forurenerens
ansvar*

senere genanvendelse, idet det kan være for ressourcekrævende at bortskaffe mindre mængder på denne miljörigtige måde.

Den omstændighed, at entreprenøren overlader dele af arbejdet til underentreprenører indebærer ikke en skyldovertagelse, medmindre bygherren udtrykkeligt accepterer noget sådant, og underentreprenøren selvstændigt forpligter sig over for bygherren. Underentreprenøren vil imidlertid hæfte solidarisk sammen med entreprenøren for de fejl, der kan tilskrives hans forhold. Er der mangler ved underentreprenørens arbejde kan bygherren endvidere rette krav direkte imod denne efter de almindelige culperegler, og krav kan rettes imod entreprenøren efter princippet i D.L. 3-19-2 om arbejdsgiverens ansvar for sine ansatte, der anvendes analogt i forhold, hvor tilbudsgiveren har tilsyns- og instruktionsbeføjelser over for underentreprenøren, jf. UfR 1975.876ØL.

Om "Bygherrers og entreprenørers erstatningsansvar for miljøskader" W.E. von Eyben i Ugeskrift for Retsvæsen 1989 B s. 81 ff.

Fejl i grundlaget for aftalen berettiger ikke entreprenøren til at hæve kontrakten efter AB §5, stk. 1. Ved denne bestemmelse fordeles risikoen således, at entreprenøren er pligtig at udføre arbejdet efter det rettede projekt. Er der derimod tale om forhold, som bygherren intet kender til, må entreprenøren bære en del af "risikoen", idet man især ved udgravningsarbejder må kalkulere med uforudsete vanskeligheder (Hørlyck s. 32 og s. 36).

I mangel af sådanne lovregler eller standardaftaler må erstatningsspørgsmål afgøres på grundlag af de almindelige erstatningsregler - det vil i første række sige på grundlag af de almindelige betingelser for at statuere et erstatningsansvar. Disse betingelser er:

- at der er handlet culpøst
- at der er lidt et tab
- at der er en årsagsforbindelse mellem den culpøse handling og det indtrufne tab
- at skadelidte ikke har udvist egen skyld

Der statueres efter de almindelige regler culpaansvar for den skade, der forvoldes ved en retsstridig handling, som kan tilregnes den handlende som forsætlig eller uagtsom.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ingen materielle regler om erstatningsansvar for forurenere. D.v.s. at udgangspunktet er, at der skal være udvist culpa fra forurenerens side, for at der er et erstatningsansvar, jf. UfR 1987.118H.

Det ovenfor nævnte om en culpavurdering, som det afgørende for statuering af et erstatningsansvar, blev bl.a. præciseret ved Vestre Landsrets dom afsagt den 4. juni 1987 (1. afd. B 402/1984). Denne sag vedrørte Miljøministeriets krav imod A/S Cheminova i anledning af, at ministeriet sommeren 1981 betalte 22 millioner kr. for at få fjernet et delvist fra Cheminova hidrørende kemikaliedepot. Cheminova blev frifundet med følgende flertalsbegrundelse:

"Ved afgørelsen af, om der i en sag som den foreliggende bør pålægges sagsøgte, A/S Cheminova, erstatningspligt på objektivt grundlag, må det tillægges betydning, at der ikke i den omfattende lovgivning, der efter ophøret i 1962 af selskabets affaldsdeponering er gennemført på miljøbeskyttelsesområdet - herunder navnlig miljøbeskyttelsesloven - er indeholdt regler om erstatningspligt på objektivt grundlag. På denne baggrund og i hvert fald, når det yderligere tages i betragtning, at A/S Cheminova har foretaget deponeringen efter myndighedernes forudgående omfattende undersøgelser og tilladelse, at myndighederne senere flere gange har vurderet depotets miljømæssige betydning uden at kræve det fjernet, og at staten selv i 1961 har foretaget en ikke uvæsentlig deponering af kemikalieaffald på stedet, findes der ikke at være grundlag for at pålægge A/S Cheminova nogen erstatningspligt over for Miljøministeriet. Allerede som følge heraf vil disse dommere tage A/S Cheminovas påstand til følge"

Mindretallet - 1 dommer - lagde lige som flertallet vægt på betydningen af den stedfundne lovregulering på miljøbeskyttelsesområdet, der ikke indeholdt bestemmelser om erstatningsansvar på et objektivt grundlag. Denne dommer fandt, at spørgsmålet om indførelse af et objektivt ansvar på denne baggrund og under hensyn til spørgsmålets karakter og betydning ikke burde afgøres af domstolene, men af lovgivningsmagten. Med denne begrundelse stemte denne dommer for ligeledes at frifinde A/S Cheminova.

I en senere dom afsagt af den samme afdeling i Vestre Landsret - nemlig dom af 13. januar 1989 nr. B 2423/1985 - blev A/S Cheminova dømt for en overtrædelse af culpareglerne.

Culpavurderingen bygger på de normer der var gældende, da handlingen blev foretaget

Sidstnævnte sag vedrørte et erstatningskrav rejst af kommuner, amtskommunens, vandforsyningselskabets og Miljøstyrelsen over for Cheminova, der havde nedgravet stærkt forurenede kemisk affald i perioden 1945-1954. Forureningen blev første gang konstateret i marts 1980. Der var ikke godtgjort holdpunkter for at antage, at den virksomhed, der overtog ejendommen i 1954, havde foretaget aktiviteter på ejendommen, herunder opgravning og omflytning af kemikalierester, som i sig selv kan have medført eller forstærket den skadelige virkning af, at Cheminova ikke ved fraflytningen havde fjernet kemikalieaffald fra grunden. Afgørelsen af, om Cheminovas adfærd var erstatningspådragende, skulle bygge på almindelige erstatningsregler og på datidens normer for forsvarlig, respektiv uforsvarlig adfærd inden for det pågældende erhvervsområde.

Erstatningskrav for naboerne kan kun sikres efter culpareglerne, idet der ikke er hjemmel til at indføre vilkår i miljøgodkendelser og overtagelse af naboejendommen mod erstatning ved uacceptabel forurening, jf. UfR 1983. 1140ØL. Derimod kan den forurenende virksomhed - eksempelvis kommunen som ejer af en losseplads eller et forbrændingsanlæg - godt indgå aftale med naboerne om overtagelse af naboejendommene ved en uacceptabel forurening.

Ulemper er også omfattet

Vedrørende kravet om, at der skal foreligge et tab, der kan erstattes, skal det ikke forstås således, at en personlig ulempe, der vanskeligt kan værdisættes, falder uden for. Eksempler på erstatning for sådanne ulemper frem til det tidspunkt, hvor ulempen afhjælpes ved efterkommelse af påbud/forbud kendes fra retspraksis, jf. UfR 1948. 1005H og UfR 1955.478H.

Foretager tilsynsmyndighederne selvhjælpshandlinger på grund af en overhængende forureningsfare - og denne selvhjælpshandling er foretaget i overensstemmelse med den hjemmel, der er herfor - kan tilsynsmyndigheden efterfølgende rejse et erstatningskrav over for forureneren, jf. som eksempel herpå Vestre Landsrets dom af 8. marts 1985 (8. afd. B 1141/1980), hvor en kommune efter en brand på en maskinstation havde foretaget selvhjælpshandlinger ved at fjerne kemikalieaffald. Landsretten statuerer culpa og pålægger maskinstationen at erstatte omkostningerne ved foranstaltningerne foretaget uden for maskinstationens ejendom efter reglerne om negotiorum gestio (uanset om forretningsførelse). For så vidt angår oprydningen på maskinstationens egen grund fastslås det, at kommunen efter miljøbeskyttelseslovens §49, stk. 2 var berettiget til at foretage selvhjælpshandlinger - selv om man ikke havde givet maskinstationen anvisninger på fjernelsen først - idet sagens hastende karakter kunne begrunde et sådant indgreb. Men de trufne foranstaltninger gik langt ud over det nødvendige - og det uden at maskinstationen var blevet taget med på råd - hvorfor kommunen kun havde krav på dækning af de nødvendige omkostninger.

Ansvarsgrundlaget kan også være manglende agtpågivenhed

Med hensyn til årsagsforbindelse må udgangspunktet være, at den, der gør et erstatningsansvar gældende, må bære bevisbyrden. Men handlingens farlighed og ekstraordinære karakter vil i den forbindelse have en betydning for fastlæggelsen af bevisbyrden, hvor også påregneligheden af kommunale afværge- og kontrolforanstaltninger bør tillægges vægt, jf. UfR 1989.353 ØL, hvor lossepladsejeren ansås for erstatningsansvarlig. I UfR 1982.630SH er gengivet et dom, som illustrerer dette.

Under denne sag om olieforurening, anlagt af kommunen K mod partsrederiet R og forsikringselskabet F, var det godtgjort, at der den 29. april 1977 om natten fandt et olieudslip sted fra R's skib i havnen i Stignæs, og at der den 30. april s.å. om eftermiddagen drev olie ind bl.a. på kysten ved Asnæs. Uanset at det måtte anses for meget sandsynligt, at der var identitet mellem den ilanddrevne olie og den udtømte olie, fandtes der - særlig under hensyn til de meget usikre oplysninger om omfanget af udslippet og ikke mindst ilanddrivningen af olie - ikke at være tilvejebragt fornødent bevis for, at den ilanddrevne olie hidrørte fra olieudslippet fra S. R og F blev derfor frifundet for det af K rejste erstatningskrav.

Også en grundejer, der ikke selv er ansvarlig for en forurening, kan gøres ansvarlig for manglende begrænsning af en forurening foranlediget af andre, jf. Østre Landsrets dom af 30. april 1970.

Et teglværk havde en utæt olietank, hvorfra der skete udspil af fuelolie til et vandløb, som herved blev stærkt forurenede. Kommunen anlagde erstatningssag mod teglværket, idet man krævede en

erstatning på 80.000 kr. svarende til oprensningssudgifterne. Utætheden var opstået ved anlægs- og installationsarbejder. Teglværket blev dømt til at betale erstatningen, selvom fejlen muligvis var olietankleverandørens, idet teglværket ikke havde gjort noget for at afhjælpe skaden, og idet kommunen ikke antoges at kunne pålægges at rette kravet mod leverandørfirmaet. Sagen gav anledning til en regresssag mellem teglværkets forsikringsselskab og leverandørfirmaet, som leverandøren tabte, jf. Østre Landsrets dom af 28. januar 1972 (3. afd. 269/1970).

Ansvarsgrundlaget for senere ejere

Da ejendomme normalt omsættes, er det af og til relevant at overveje, hvem af flere ejere et erstatningsansvar påhviler. Eksempelvis kan man overveje, om en ejer kan drages til ansvar for fejl ved en bygning eller andet anlæg, som kan føres tilbage til en tidligere ejer eller en entreprenør, som er benyttet ved bygningens opførelse. Forsvarlighedsvurderingen er afhængig af, hvor store krav der kan stilles i forskellige forureningssituationer med hensyn til grundejerens sagkundskab, hans materiel, tilsyn og kontrol, ligesom de ved handlingens udførelse gældende normer må lægges til grund, jf. Cheminovasagen fra Vestre Landsret (1. afd. B 2423/1985 af 13. januar 1989). Er ejeren af en ejendom uden del i stedfundne overtrædelser, kan han kun pålægges et ansvar, hvor der efter lovgivningen er pålagt ham et sådant særligt ansvar.

Et særligt problem kan det være - og har det i retspraksis været - hvis den tidligere ejer af en ejendom ulovligt har deponeret affaldet på ejendommen. Her bør især nævnes, at miljøbeskyttelseslovens §11, stk. 3 og §14, stk. 1 hjemler miljømyndighederne en kompetence til at pålægge den aktuelle ejer at fjerne forureninger, der indebærer en risiko for grundvandsforurening. Grundejeren er således efter miljøbeskyttelsesloven pligtig at efterkomme et pålæg om at fjerne depoter o.lign., der indebærer en forureningsfare, ligesom grundejeren er pligtig at afholde udgifterne herved. De omkostninger, der bliver tale om at betale for den ikke-ansvarlige aktuelle ejer af ejendommen, kan efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens §14, stk. 2 og 3 efter omstændighederne kræves helt eller delvis dækket af kommunen eller af det kommunale vandværk, i hvis interesse indgrebet er foretaget. Et eksempel på, at udgiften er pålagt kommunen er offentliggjort i Kendelser om Fast Ejendom 1985 s. 107ff.

"Ejeren af en losseplads fik af amtskommunen pålæg om at lade foretage en undersøgelse af jorbundsforholdene, idet det havde vist sig, at beskyttelsesområdet omkring et vandværks boringer nåede indtil 65 m ind på lossepladsens areal. Ejeren nedlagde påstand om, at kommunen og vandværket eller en af disse skulle erstatte ham udgiften, jfr. miljøbeskyttelseslovens §14, stk. 2 og 3. Kommissionen fandt, at ejeren ikke havde begået nogen fejl med hensyn til driften af lossepladsen, der måtte anses lovligt etableret. Da foranstaltningerne måtte antages at have betydning for en større del af kommunens beboere, og da der var begået fejl fra kommunens side, pålagdes det denne at betale udgiften"

Dokumentation af tab og årsagsforbindelse kan eksempelvis sikres gennem elektronisk overvågning, laboratorieundersøgelser, vidneforklaringer eller skønssforretninger.

Egen skyld og passivitet

Endelig, hvad angår skadelidtes egne forhold, må det præciseres, at der er en pligt til at begrænse tabet, eksempelvis ved en rimelig hurtig protest (jf. UfR 1965.71H) eller ved afhjælpende foranstaltninger, der ikke volder unødigt besvær eller omkostninger. Har skadelidte gennem længere tid forholdt sig passiv, kan erstatningen for den forløbne tid begrænses eller fortabes, også selv om skadelidte ikke er afskåret fra at påberåbe sig overtrædelser, idet hans passivitet kan have været medvirkende til, at tabet indtræder, jf. UfR 1989.353 ØL. Er der tale om skade på bygninger, eksempelvis i forbindelse med nedrivning af naboejendommen, vil denne bygnings funderingsforhold og vedligeholdelse være relevant. Funderingsforholdene må som udgangspunkt vurderes efter forholdene ved opførelsen, jf. UfR 1968.84H, UfR 1975.388H og UfR 1983.714H.

Offentligretlig erstatningsansvar

Kommuner, amtskommuner og statslige myndigheder kan pådrage sig såvel et almindeligt ansvar som forurener og et offentligretligt erstatningsansvar ved eksempelvis at tillade en ulovlig deponering af affald. Det offentliges erstatningsansvar uden for kontraktsforhold følger i det væsentlige de almindelige erstatningsregler, som er beskrevet ovenfor.

Det afgørende for culpabedømmelsen er, hvilke krav der bør stilles til den pågældende form for offentlig virksomhed, som har medført skaden. Kravene til standarden på et givet forvaltningsområde afhænger i ikke ringe udstrækning

Ansvarspådragende forhold i forbindelse med vejarbejde

af de ressourcer, som stilles til rådighed for den pågældende tilsynsmyndighed af de bevilgende myndigheder, jf. Orla Friis Jensen "Offentligretligt erstatningsansvar" i "Almindelige emner" 1989 s. 509. I forhold til kontrol og tilsynsvirksomhed må der generelt forventes stillet meget lempelige krav. Er kontrollen lagt an som periodiske og omhyggelige undersøgelser, vil der lettere blive tale om et ansvar end ved en kontrol, som hovedsagelig består af stikprøver, jf. Orla Friis Jensen a.s. s. 509f. Eksempelvis har UfR 1976.444 fastslået, at bygningstilladelse ikke indebærer nogen garanti for byggeriets lovlighed, idet tilladelsens retlige funktion alene er at tillade påbegyndelse af byggeriet. Bygningsmyndighedens begrænsede tilsynsansvar kommer også til udtryk i UfR 1985.1061, hvor Højesterets flertal frifandt kommunen, uanset at der var begået fejl ved udstedelse af en såkaldt lovlighedserklæring.

Med hensyn til ansvarsgrundlaget for kommunen, når den som vejmyndighed ikke anvender forsvarligt materiale i vejarbejdet, er der taget stilling ved UfR 1975.388H.

Efter at en kommune K i 1968 havde ladet nedlægge kloak i en vej, skete der betydelige skader på en ældre bygning ved vejen, idet grunden, der består af plastisk ler, satte sig. Ifølge syn og skøn havde kloakken bortdrænet vand fra den over leret værende sandblandede jord. Herved var der sket en udtørring af leret. Udtørringen var imidlertid blevet kraftigt forøget som følge af, at der stod et stort poppeltræ på grunden. Skønsmanden udtalte endvidere, at det ikke i 1968 havde været almindelig praksis at gennemføre geotekniske forundersøgelser for et kloakprojekt som det omhandlede. Som sagen forelå oplyst for Højesteret var der ikke grundlag for at fastslå, at der ved projekteringen og udførelsen var udvist ansvarspådragende fejl eller forsømmelser, og der kunne heller ikke på andet grundlag pålægges K ansvar.

Som et andet eksempel kan nævnes UfR 1980.470ØL.

Efter at kommunen K havde ladet nedlægge kloakledninger i en vej, blev udgravningen udfyldt med grus ved hjælp af en rendegraver, hvorefter grusfyldet blev komprimeret. I det på grusfyldet udlagte hotmix (ru grusasfaltbeton) opstod der hurtigt stedvise ujævnheder på vejen med den følge, at der ved forbikørsel af A's hus fremkom rystelser, som forplantede sig til huset, hvorved der opstod revnedannelser i huset. Da det måtte lægges til grund, at hotmixbelægningen på det opfyldte vejareal på grund af utilstrækkelig komprimering af grusfyldet havde været særlig ujævn, og at dette havde været en medvirkende årsag til skaderne på A's hus, og idet yderligere hensås til, at K ikke tilstrækkelig hurtigt havde reageret på A's klageskrivelser, fandtes K at have pådraget sig erstatningspligt.

Ansvarsgrundlaget er afhængig af faren

Ansvarsgrundlaget kan i en vis udstrækning siges at bero på de konkrete omstændigheder, idet kravene til agtpågivenhed skærpes, når der er tale om farlige aktiviteter. Undertiden omlægges bevisbyrden, således at det bliver den offentlige skadevolder, der skal bevise, at der ikke er handlet uforsvarlig. Se således UfR 1978.733VL.

Affaldsdeponeringer kan indebære særlige farer

En kornmark antændtes i sommeren 1976 ved, at brændende papir fra en tilgrænsende losseplads tilhørende kommunen K af blæsten førtes ind på marken. Det var oplyst, at det forud for branden ikke sjældent var sket, at papiraffald fra lossepladsen af blæsten var ført ind på de omliggende marker, ligesom det var sket, at besøgende havde sat ild til affald på pladsen. Disse forhold, der i tørre perioder indebar betydelig fare for brand, burde have foranlediget, at K traf passende sikkerhedsforanstaltninger, og da K havde undladt dette, dømtes K til at godtgøre vedkommende forsikringsselskab den udbetalte skadeserstatning. Der fandtes ikke grundlag for bortfald eller nedsættelse af erstatningspligten efter forsikringsaftalelovens §25, stk. 1, 2. pkt.

Hvornår foreligger den en særlig fare, som kan begrunde et objektivt ansvar?

Er der tale om et særlig risikobetonet område kan det offentlige efter omstændighederne pådrage sig et erstatningsansvar på et objektivt grundlag, jf. UfR 1983.866 og UfR 1983.895 om ledningsbrud. Ved UfR 1988.596VL fastslås det, at der ikke er et objektivt ansvar for skade på fjernvarmeværkets ledninger forvoldt af vand hidrørende fra brud på en nærliggende kommunal vandledning (der jo heller ikke kan betegnes som særlig farlig/risikobetonet). Ved afgørelsen om ikke at pålægge kommunen objektivt ansvar uden lovhjemmel lagdes der vægt på, at der for såvel kommunen som fjernvarmeværket som driftsherrer for et forsyningsværk bestod risiko for hændelige skader på ledningsnettet, forårsaget af brud på den nærliggende ledning, og at begge ved den økonomiske tilrettelæggelse af driften havde mulighed for at tage risikoen for sådanne upåregnelige skader med i de økonomiske kalkulationer.

Ansaret følger instruktionsbeføjelserne

Det offentlige - ligesom private - er som almindelig regel ikke ansvarlig for personer eller selskaber, der som selvstændige (d.v.s. ikke ansatte) påtager sig at udføre nogle opgaver. Ansaret følger den, der har ret til at lede arbejdets

*Særlige regler for
kommunalbestyrelsens
medlemmer*

*Hvornår løber
forældelsesfristen fra?*

udførelse og derfor navnlig har ret til at instruere arbejderen og føre tilsyn med udførelsen af arbejdet. Det gælder selv om skaden indtræder i forbindelse med opfyldelsen af en forpligtelse, som påhviler forvaltningen i henhold til lov, jf. UfR 1949.112H. Overlader en kommune eksempelvis affaldsforbrænding til et privat selskab, som er i stand til at udføre det forsvarligt, kan kommunen ikke gøres ansvarlig for de skader selskabet forvolder.

Som en sanktion, der alene kan anvendes i de tilfælde, hvor de almindelige erstatningskrav om culpa, kausalitet og tab er opfyldte, skal nævnes bodsansvaret for medlemmer af kommunalbestyrelser og andre kommunale organer. Efter de almindelige bestemmelser, der er i de kommunale styrelseslove om legalitetstilsyn - omtalt ovenfor under 3.3.3.4 - er der således hjemmel til at droppe et almindeligt erstatningskrav til fordel for en mindre belastende bod, hvis det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem indvilliger i at betale boden til kommunen. Ved fastsættelse af bodens størrelse, skal der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt, jf. den kommunale styrelseslovs §61, stk. 4. Er der tale om en for domstolene rejst erstatningssag, er der en lignende adgang til at reducere beløbet, jf. §61b.

Forældelse af forurenerens erstatningsansvar uden for kontraktforhold, som ikke vil være ualmindelig inden for affaldsområdet på grund af for sene konstateringer af ulovligheder, kan forhindre at den ansvarlige kommer til at betale. Det er dog nu af Østre Landsret og senest af Højesteret i dom af 11. maj 1989 i sagen mellem A/S Phønix Contractors og Frederikssund Kommune (sag I 267/1987) fastslået, at forældelsesfristen ikke starter ved den forureningsforårsagende handlings udførelse, hvis ikke den, der lider tabet, har haft et tilstrækkeligt kendskab til forholdene. Ved Vestre Landsrets dom (1. afd. B 2423/1985) af 13. januar 1989 vedrørende en forurening forårsaget af A/S Cheminova i perioden 1945-54 fastslås det utvetydigt, at forældelsen først løber fra det tidspunkt, hvor forureningen opdages. Om anvendelsen af D.L. 5-14-4 udtales det i sidstnævnte dom:

"Forældelsesreglen i D.L. 5-14-4 omfatter efter ordlyden gældsbreve og anvendes i praksis analogt på i hvert fald alle fordringer i henhold til aftale, også således at forældelsen regnes fra fordringens stiftelse. Under hensyn bl.a. til den forskel i henseende til mulighederne for at gøre fordringen gældende, der består mellem kreditorer for kontraktmæssige gæld og erstatningsberettigede, tvinger en analog anvendelse af D.L. 5-14-4 på erstatningskrav ikke ubetinget til altid for disse at regne forældelsesfristen fra den skadegørende handlings foretagelse. Det er ikke rimeligt eller dækkende i den foreliggende sag at antage, at erstatningskravene er opstået ved affaldsdeponeringerne, som senest kan have fundet sted den 14. november 1954, da A/S Lyfa overtog ejendommen. Ved deponeringen blev der etableret en tilstand, som fra et på forhånd ubestemmeligt tidspunkt over en årrække af uberegnelig længde efterhånden påførte undergrunden og grundvandet skader i stigende omfang, uden at dette var umiddelbart erkendeligt for de skaderamte. Når henses til, at skaderne også er vokset i omfang, efter at forureningen blev konstateret i 1980, findes det ubetænkeligt at fastslå, at erstatningskravene ikke var forældet efter D.L. 5-14-4, da Ballerup Kommune i 1977 afbrød forældelsens forløb. Ingen del af erstatningskravene kan herefter anses som bortfaldet ved forældelse."

Forsikringspraksis

Dækning gennem en *bygningsbrandforsikring* af udgifter til ændringer ved genopførelse eller reparation af brandskadet ejendom omfatter ændringer begrundet i bygningslovgivningen, men ikke ændringer som er begrundet i anden lovgivning, jf. Assurandørsocietetets afgørelse nr. 2487 af 25. juni 1982 offentliggjort i UfR 1983.266. Ifølge vilkårene for en bygningsbrandforsikring dækkes ud over selve brandskaden "de yderligere udgifter, der ... vil medgå til opfyldelse af bygningsmyndighedernes krav om ændringer på bygningen ved genopførelse eller reparation". Udtalt, at denne bestemmelse

"i selskabernes praksis forstås således, at man erstatter udgifterne ved ændringer, som kræves foretaget af bygningsmyndighederne på grund af bestemmelser i bygge-lovgivningen, men ikke ved ændringer, der er nødvendige for at opfylde bestemmelser i anden lovgivning, herunder miljølovgivningen."

Ekstraudgifter dækkes ikke

Indføjes der derfor krav i henhold til arbejdsmiljøloven eller lov om kemiske stoffer og produkter om særlig miljøvenlig (og måske mere kostbar) materialeanvendelse, vil der efter denne praksis i dag ikke være grundlag for at

Følgeskader begrænses i en vis udstrækning umiddelbart ved brand

Kaskodækning

Miljøforsikringen er i dag af begrænset værdi

kræve de ekstra udgifter herved betalt i forbindelse med restaurering eller genopførelse efter brand.

I 1972 indledtes et samarbejde mellem forsikringsbranchen og Falcks Redningskorps om etablering af drift af et korrosionsberedskab, der primært skulle have til formål at nedbringe følgeskaderne på grund af korrosionsangreb efter brand i PVC. I 1988 blev dette samarbejde præciseret, således at der i dag er en lempeligere adgang til at gå ret vidt i iværksættelse af standsningen af skadeudbredelse på brandstedet for forsikringsselskabernes regning, jf. Vejledning 311.

For parcelhusforsikringer gælder det, at der er dækning for skader der skyldes forurening gennem luft og jord, medens en sådan dækning ikke findes i relation til erhvervsejendomme.

Det kan endvidere fastslås, at de gældende almindelige betingelser for *erhvervsansvarsforsikring* næsten udelukker en forsikringsdækning. En almindelig *erhvervsansvarsforsikring* gælder ifølge "Almindelige betingelser for kombineret erhvervs- og produktansvar" §2, stk. 3 alene for miljøskader, hvis:

- 1) skaden er indtrådt pludselig, uventet og utilsigtet,
- 2) offentlige forskrifter - herunder godkendelsesvilkår - ikke er overtrådt
- 3) virksomheden ikke er omfattet af godkendelsespligten i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, eller hvis den er omfattet, at virksomhedens ejere da har fået indføjlet en udtrykkelig bemærkning herom på policen.

De siveskader, der kan opstå som følge af ulovlig eller u hensigtsmæssig deponering af bygge- og anlægsaffald er derfor ikke omfattet af *erhvervsskaden*. Forsikringen dækker dog visse udgifter til fareafværgelse, der i praksis oftest sker efter myndighedspåbud eller direkte af myndighederne på den ansvarliges regning. I forhold til produktansvar er der ikke taget tilsvarende forbehold. Både *erhvervsansvarsforsikringen* og *produktansvarsforsikringen* vil indeholde en sumbegrænsning, der typisk er på 5 mio. kr. for personskade og 2 mio. kr. for tingsskade pr. forsikring.

Et eksempel på problemerne med at få forsikringsdækning blev givet ved Østre Landsrets dom af 13. maj 1985 (1. afd. a.s. nr. 212/1984).

I Sverige er der indført en obligatorisk *ansvarsforsikring* i miljøskadessager, jf. bl.a. Prop. 1987/88:85 s. 200f. En sådan forsikring vil naturligvis have nogle gavnlige effekter for den samfundsmæssige interesse i at sikre en oprydning/genetablering af miljøforholdene.

2. Den strafferetlige praksis

Straf kan alene idømmes med en udtrykkelig hjemmel i lovgivningen - enten hjemmel i straffeloven eller i straffebestemmelser i de relevante miljølove. Lovbestemmelsen, der påberåbes, skal give en beskrivelse af, hvad der er kriminaliseret (gerningsindholdet), og den skal oplyse om, hvilke sanktioner der må anvendes over for lovovertrædere (strafferammen).

Som det fremgår af det ovenfor anførte, opstiller en række af de relevante love en målsætning for den fremtidige administration, som forvaltningsmyndighederne skal respektere som retningsgivende. Straffereglerne er integreret i sådanne love, og styringsformålet bag de pågældende love kommer bl.a. til udtryk ved lovgiverens manglende stillingtagen til det gerningsindhold, som skal være realiseret af tiltalte, før der kan straffes. Se som eksempel herpå miljøbeskyttelseslovens §83, råstoflovens §36, lov om kemiske stoffer og produkter §§59-61, kommuneplanlovens §55 og genanvendelseslovens §18, der har en meget omfattende opregning af, hvilke i de pågældende love foreskrevne bestemmelser og hvilke vilkår, der er strafsanktionerede.

Udfyldningen - og dermed straffens anvendelse - er enten overladt til den relevante administrative myndighed eller til den administrative myndighed i forening med anklagemyndigheden og domstolene. Der er således tale om et udbygget samarbejde mellem politi, anklagemyndighed og miljømyndighederne, jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 14. maj 1985 og Miljøministeriets cirkulære af 10. maj 1985 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

De relevante loves fastlæggelse af gerningsindholdet

Der samarbejdes om håndhævelse

Som et eksempel på en sådan udfyldning og konkret fastlæggelse af retsfaktum kan nævnes Vestre Landsrets dom 3. afd. S 1004/1984 af 12. juli 1984.

En strandejer S havde ladet 50 t nedrivningsmaterialer sprede ud på sin strand og havde senere nægtet at efterkomme påbud fra fredningsnævnet, som blev stadfæstet af Overfredningsnævnet, om at fjerne materialerne. S tiltalte for overtrædelse af naturfredningslovens §46, stk. 1 nr. 1 og §66, stk. 1 nr. 5. Tiltalte hævdede, at materialerne ikke var affald, men genbrugsmaterialer, der skulle bruges til kystsikring, når han fik råd. S fandtes skyldig og pålagdes en bøde på 1.500 kr. samt tvangsbøder på 100 kr. om dagen, indtil affaldet var fjernet.

Håndhævelsen forudsætter tilregnelse

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at en lovovertrædelse er omfattet af den pågældende lovs angivelse af de strafsanktionerede forhold. Lovovertræderen må også kunne tilregnes den tiltalte. Det forudsætter, at lovovertrædelsen skal være forårsaget under sådanne subjektive omstændigheder, at handlingen kan fordømmes som forsætlig, groft uagtsom eller simpel uagtsom. I enkelte love, som eksempelvis arbejdsmiljølovens §86, er der hjemmel til at pålægge et objektivi strafansvar. Et sådant ansvarsgrundlag har en kraftigere styringseffekt end det almindelige strafansvar. Domstolene vil formentlig være utilbøjelige til at pålægge direktøren eller andre enkeltpersoner et individuelt ansvar på et objektivi grundlag i tilfælde, hvor der er tale om lovovertrædelser begået af selskaber inden for områder, hvor der er hjemmel til at pålægge selskabet et objektivi ansvar. Se til illustration heraf UfR 1985.436VL, hvor landsretten frifandt direktøren og eneanpartshaveren for et objektivi strafansvar efter arbejdsmiljølovens §86,

"idet der herved blev lagt vægt på, at det af T dominerede selskab var opbygget som en kollektiv enhed med 60 ansatte, samt på muligheden for at pålægge selskabet som sådant bødeansvar efter arbejdsmiljølovens §86."

Bevisproblemer og andre usikkerheder

De særlige problemer med anvendelse af straf som styringsmiddel inden for miljøområdet må tilskrives særlige bevisvanskeligheder i de komplicerede sager, hvor skyld, kausalitet, aktuel fare og indtruffen skade ofte er genstand for bevisførelse og -bedømmelse.

Om et ret kompliceret bevisgrundlag i en straffesag efter lov om kemiske stoffer og produkter, se Vestre Landsrets dom af 28. august 1988 (8. afd. S 245/1988), hvor der efter en opregning af en lang række indicier fastslås, at tiltalte har anvendt fosforbrinte på anden måde end tilladt.

Upræcise vilkår i godkendelser og tilladelser såvel som tilsynsanalyser, der ikke er korrekt udført, og anden mangelfuld tilsynsvirksomhed, kan betyde, at grundlaget for straffen skrider.

Genbrugsvirksomhed blev straffet

Ved Østre Landsrets dom af 11. december 1985 (6. afd. S 146/1985) fandtes der dog ikke at være grundlag for at frifinde. Sagen vedrørte en petrokemisk virksomhed, der i h.t. miljøbeskyttelseslovens §35 havde fået amtsrådets godkendelse af en produktion, der indebar destillation af opløsningsmidler og forbrænding af destillationsrester på en række nærmere angivne vilkår. Der var indføjet et vilkår om, at visse produktionsrester ikke måtte forbrændes på eget anlæg, men skulle afleveres til Kommunekemi. Kommunalbestyrelsen meddelte efterfølgende en dispensation fra olieaffaldsbekendtgørelsens afleveringskrav. Landsretten fandt det godtgjort, at det omhandlede affald hørte under reglerne for kemikalieaffald. Det var herefter uden betydning, at kommunalbestyrelsen efterfølgende havde tilladt, at virksomheden kunne bortskaffe noget affald som olieaffald. Landsretten skærpede underrettens straf og idømte en bøde på 10.000 kr.

Sanktionsvalg, strafniveau og konfiskation

Inden for særlovgivningen - som der her er tale om - er der ofte tale om flere mulige sanktionsvalg, hvor valget af at strafsanktionen først og fremmest foretages af de administrative myndigheder, som også har andre retshåndhævelsesmidler, jf. retsplejelovens §742, stk. 2. Straffen er et alternativt påvirkningsmiddel i forhold til lovovertræderen. Den, der har opnået status som varetager af beskyttelsesinteressen bag straffebestemmelsen, kan vælge i stedet at bruge frivillighedens vej, således at påtale blot bliver et middel til at fremtvinge en mere forhandlingsvenlig holdning hos modparten, jf. ovenfor under 3.3.4.3 om aftale som alternativ til tvang.

Efter straffelovens §80 skal der ved strafudmålingen

"tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gerningsmandens person, herunder hans almindelige personlige og sociale forhold, hans forhold før og efter gerningen samt hans bevæggrunde til denne."

Bøden skal kompensere for den økonomiske fordel

Straffeloven indeholder to bestemmelser der fastslår, at et afgørende hensyn ved udmålingen er, at bøden skal kompensere for den økonomiske fordel (herunder besparelser) der opnås ved - eller er tilsigtet opnået ved - den lovovertrædelse, der pådømmes, jf. således straffelovens §50, stk. 1 og 2. Af specielle straffebestemmelser med et lignende indhold kan nævnes miljøbeskyttelseslovens §83, stk. 2, nr. 2 og stk. 5. Ved sidstnævnte stykke foreskrives det:

"Sker der ikke konfiskation af udbytte, som er opnået ved en overtrædelse af denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel, jf. stk. 2, nr. 2."

Denne hensyntagen til den økonomiske fordel kan især have interesse inden for miljøbeskyttelsesområdet, hvor det kan befrygtes, at bøden indkalkuleres i driftsregnskaberne sammen med de besparelser, som en tilsidesættelse af lovgivningen og især af bebyrdende vilkår, påbud og forbud, medfører.

Straf for ulovlig omgang med olie- og kemikalieaffald

Som et eksempel fra praksis på, at denne målsætning ikke helt er slået igennem, kan nævnes Østre Landsrets dom af 23. januar 1986 om tiltale rejst imod indehaveren af en afsyringsvirksomhed. Den pågældende tiltalte havde hverken anmeldt eller afleveret 32 tons kemikalieaffald til den kommunale modtagestation for olie- og kemikalieaffald på trods af, at kommunen overfor denne havde indskærpet miljøbeskyttelseslovens og kemikaliebekendtgørelsens krav herom. Beregninger, som blev foretaget på grundlag af oplysninger om virksomhedens indkøb af kausisk soda, viste, at den besparelse, som virksomheden havde opnået ved overtrædelserne, skønsmæssigt kunne opgøres til ca. 50.000 kr. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om straf af bøde på 40.000 kr. Københavns Byret idømte en bøde på 30.000 kr. med en forvandlingsstraf af 20 dages hæfte. Ved strafudmålingen lagde byretten bl.a. vægt på, at der ikke fuldt ud var grundlag for at tilsidesætte indehaverens forklaring om, at en del af det indkøbte kausiske soda ikke var forbrugt i virksomheden. Landsretten stadfæstede dommen.

Deponeringspraksis får betydning for bødeniveauet

I et bødeforlæg ved politimesteren i Roskilde den 22. oktober 1986 var udbytteberegningen også relevant. En virksomhed havde i perioden 1981 til 1983 deponeret ca. 1.000 t vådt, uhardet glasuld på en almindelig losseplads. Dette affald er kemikalieaffald, fordi det indeholder 0,02% fri phenol. Målinger i borer på lossepladsen tydede på, at der var sket en vis phenolforurening af grundvandet under denne. Ved bødefastsættelsen fandt politimesteren det irrelevant at beregne, hvad det ville have kostet at sende affaldet til Kommunekemi. Tilsvarende virksomheder i landet har nemlig fået tilladelse til at deponere tilsvarende affald på specialdepoter på visse nærmere angivne betingelser. Det kunne ikke bevises, at virksomheden havde handlet med forsæt. Men koncernen erkendte, at der var sket en fejl på en nu nedlagt fabrik. Koncernen havde i øvrigt bidraget til sagens opklaring og betalt 380.000 kr. for undersøgelser omkring lossepladsen. Koncernen fik herefter forelagt en bøde på 50.000 kr., som blev vedtaget.

Hvornår nedsættes eller bortfalder straffen?

De skyldiges betalingsevne er imidlertid også relevant, jf. straffelovens §51, stk. 3. I praksis tages der ikke inden for miljøområdet hensyn til virksomhedernes økonomi, medmindre der er tale om små enkeltmandsfirmaer, hvor virksomhedens dårlige økonomi (til fordel for denne) kan få betydning for bødestørrelsen.

Formildende omstændigheder kan forventes statueret,

- når den tiltalte har udfoldet bestræbelser - der dog ikke var fuldt vellykkede - på at efterkomme miljømyndighedernes afgørelse,
- når myndighederne gennem en længere periode har udvist en vis passivitet,
- når myndighederne har været medansvarlige ved en eller anden form for godkendelse, eller
- når tilsynsmyndighederne har gjort sig skyldige i inkonsekvens i håndhævelsen.

Straf for tilsidesættelse af bl.a. uddannelseskrav

Iblandt straffesager efter arbejdsmiljøloven kan man finde en Vestre Landsrets dom af 21. september 1982 (3. afd. S 665/1982) og en Vestre Landsrets dom af 7. januar 1982 (6. afd. S 2204/1981), hvor de tiltalte virksomheder T1 og T2 var tiltalt for: (1) at arbejde med polyurethan-produkter uden at luftforureningen i indåndingszonen var søgt fjernet ved hjælp af mekanisk ventilation, (2) at have ladet arbejdet med dette stof udføre af personer, der ikke havde gennemgået den foreskrevne uddannelse, (3) ikke at have indrettet særskilt omklædningsrum og (4) ikke at have efterkommet et påbud. Både T1 og T2 fandtes skyldige. Ved fastsættelse af straffen i den første sag blev der lagt vægt på T1's økonomiske situation, idet virksomheden på domstidspunktet var solgt på tvangsauktion. I forhold til T2's fastsættelse af den forskyldte straf ud for en afvejning af på den ene side det forhold, at arbejdstilsynets krav trods gentagne påbud ikke var

blevet opfyldt, og på den anden side, at forhalingen skyldtes et ønske om at koordinere de krævede foranstaltningers udførelse med ombygningsarbejdet, der var i gang.

Straf for ulovlige deponeringer

Som en sag efter miljøbeskyttelsesloven, hvor økonomien førte til straflempelse, kan nævnes Vestre Landsrets dom af 26. august 1985 (1. afd. S 2077/1984) vedrørende tiltale rejst imod et produkthandelfirma T og dets direktør/ejer T2. Tiltale var rejst efter miljøbeskyttelseslovens §83 for undladt efterkommelse af amtskommunalt påbud om at rydde nogle arealer for skrot og oliespild og for undladelse af at overholde godkendelsesvilkår. De overtrådte vilkår foreskrev, at der skulle etableres hegn omkring virksomheden, og at der ikke måtte forefindes skrot og containere uden for heget. Virksomheden var meget dårligt stillet økonomisk, hvorfor T kun idømtes en bøde på 2.000 kr. og T2 en bøde på 3.000 kr. Normalt er det selskabet, der idømmes den højeste bøde.

Straf for deponering i råstofgrave uden miljøgodkendelse

En strafskærpselse finder sted ved Rønne Byrets dom af 20. november 1986. Sagen angår et aktieselskab, der rådede over to ejendomme, som det havde lejet henholdsvis i 60'erne og 70'erne til at grave grus på. Ejendommen lå delvist inden for beskyttelsesområdet omkring Rønne Vandværks kildeplads. I 1984 opdagede vandværksbestyreren, at der blev deponeret forskellige former for affald i de to tidligere grusgrave, og som følge heraf skred kommunen ind. Der blev iværksat en oprydning, der kostede virksomheden 100.000 kr. Endvidere fik den påbud om at foretage en kontrolboring, der kostede 30.000 kr. Der var endnu ikke konstateret grundvandsforurening, men man kunne frygte, at en sådan kunne ske. Under straffesagen fandt retten det sandsynliggjort at der var tale om forsætlige forhold i strid med miljøbeskyttelseslovens §35. Retten fandt endvidere, at der ved deponeringen måtte antages at være fremkaldt en vis fare for forurening af grundvandet, selvom der ikke hidtil havde været konstateret skader. Herefter, og da tiltalte måtte antages at have opnået en mindre besparelse ved at have anvendt de pågældende arealer til deponering i stedet for fjernereliggende eller offentlige lossepladser, blev det tiltalte aktieselskab efter miljøbeskyttelseslovens §83, stk. 1 nr. 4, jf. stk. 2 og 4, straffet med en bøde på 40.000 kr.

Den ulovlige fortjeneste kan konfiskeres

Som et tvangsmiddel af en noget anderledes karakter end den egentlige straf kan nævnes konfiskation, der primært har til formål at sikre, at forbrydelse ikke kan betale sig (konfiskation af udbytte) og samtidig sikre en pædagogisk effekt ved at sanktionen knyttes snævert til lovovertrædelsen. Brug af konfiskation forudsætter dog, at der dokumenteres opnåelse af udbytte, og at størrelsen heraf kan anslås, jf. straffelovens §75, stk. 1, 2. pkt. Ved udbyttet forstås den økonomiske gevinst ved den strafbare handling.

Genbrugsfabrik fik konfiskeret besparelser ved ulovlig omgang med affald

Fra retspraksis kan nævnes en sag om en genbrugsfabrik, Nykøbing Mors Byrets dom af 18. marts 1987. En lille virksomhed, der var etableret i 1982, "levede af" at regenerere opløsningsmidler. Det skete ved en destillationsproces, der dels gav opløsningsmidler, som kunne anvendes igen, dels en remanens indeholdende malingsrester m.v. I virksomhedens miljøgodkendelse var det bestemt, at remanensen løbende skulle sendes til Kommunekemi. Virksomheden håbede imidlertid på at få lov til at brænde remanensen af, men det ville miljømyndighederne ikke tillade. Dette sagsforløb bevirkede imidlertid, at virksomheden først fra maj 1985 begyndte at aflevere remanensen til Kommunekemi. Der var på det tidspunkt ophobet 400-500 t remanens på virksomheden. Regningen fra Kommunekemi bevirkede i øvrigt, at virksomheden gik konkurs.

Virksomhedens sidste direktør og eneanpartshaver tiltaltes for ikke at have afleveret remanensen løbende i perioden fra 1. januar 1984, hvor han overtog virksomheden og til maj 1985. Tiltalte henviste til forsøgene på at få tilladelsen til afbrænding af remanensen, men retten fandt ikke, at det fritog ham for at aflevere remanensen løbende til Kommunekemi i overensstemmelse med vilkårene i miljøgodkendelsen. Tiltalte blev derfor under henvisning til miljøbeskyttelseslovens §35, stk. 1, jf. §83, stk. 1 nr. 3 og stk. 2 samt kemikalieaffaldsbekendtgørelsen idømt en bøde på 10.000 kr. Anpartsselskabets rentebesparelse (74.685,60 kr.) blev under henvisning til miljøbeskyttelseslovens §83, stk. 5 konfiskeret. Anklageren oplyste, at påstanden om konfiskation blev baseret på en formel foreslået af Miljøstyrelsen, hvorefter prisen hos Kommunekemi skulle ganges med realrenten; der blev foreslået en realrenteberegning, fordi prisen hos Kommunekemi var gået op i perioden 1984 - 1985.

Strafansvar også for tidligere ejere og for selskaber

Udgangspunktet i strafferetten er, at kun mennesker kan straffes. Kun hvis der er særlige regler om ansvar uden for straffeloven for juridiske personer (som eksempelvis kommuner og selskaber), kan også de straffes. Inden for miljølovene er der sådanne særlige regler, jf. eksempelvis genanvendelseslovens §18, stk. 4, lov om kemiske stoffer og produkter §62, kommuneplanlovens §55, stk. 2, råstoflovens §36, stk. 3, arbejdsmiljølovens §86 og miljøbeskyttelseslovens §83, stk. 4. Sidstnævnte bestemmelse lyder således:

"For overtrædelse, der begås af aktieselskaber, andelsselskaber eller lignende, kan der pålægges selskaber som sådant bødeansvar. Er overtrædelsen begået af en kommune eller et kommunalt selskab, jf. §60 i lov om kommunernes styrelse, kan der pålægges kommunen eller det kommunale fællesskab bødeansvar."

Også offentligt ejede selskaber straffes

Baggrunden for at der indføres en hjemmel til at straffe selskaber, er den, at det er ejerne af selskaberne, som får eller kunne have fået udbytte ved lovovertrædelsen, og at det er dem, som har mulighed for at undgå lovovertrædelserne gennem udvælgelse af egnede medarbejdere, instruktioner, arbejdstilrettelæggelse, tilsyn o.s.v. Af betydning for denne ansvarsplacering og undladelse af identificering er også nogle praktiske hensyn, idet det dels kan være uhyre vanskeligt at placere ansvaret hos en enkelt af de i virksomheden ansatte eller involverede (bevismæssig lettelse), dels kan der være tale om kumulerede fejl, uden at den enkelte fejl er tilstrækkelig til at medføre strafansvar.

Som et eksempel på, at et offentligt ejet aktieselskab straffes for forhold, der primært må tilregnes den tidligere ejer, kan nævnes Nyborg Byrets dom af 2. oktober 1987.

Der var på denne virksomheds grund på et ikke fastlagt tidspunkt, formentlig i foråret 1981, tildækket 56 hele og 10 halve tromler med jord. Tromlerne havde et varierende indhold af affald af tjære- og malingsrester. Tromlerne blev fundet i november 1984, da tilsynsmyndigheden efter en anonym angivelse foretog en gennemgang af virksomhedens fyldplads. Ved samme lejlighed konstaterede tilsynsmyndigheden en oliepøl på ca. 20 m³ i en sikkerhedsgrav og et ca. 300 m langt og 40-50 cm tykt areal med tjæreaffald blandet med sand og grus var udlagt, i alt mellem 150-200 t. Der var ikke meddelt tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens §11 til tildækning/nedgravning, og olie- og kemikalieaffald var ikke anmeldt eller afleveret på et anvist sted som foreskrevet i olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelserne. På trods af forsvarerens påstand om forældelse blev det lagt til grund, at forholdenes forældelse skulle regnes fra opgravningstidspunktet, idet §11, stk. 1 er formuleret således, at "beholdere...ikke uden tilladelse (må) være nedgravet i jorden". De tiltalte fandtes skyldige i en lang række af de påtalte forhold. Domfældelsen for så vidt angår olien skete, fordi virksomheden ved at undlade at anmelde og fjerne olien, uanset om den hidrørte fra den tidligere ejers tid, havde overtrådt olieaffaldsbekendtgørelsen. Virksomheden fik en bøde på 200.000 kr. og direktøren personligt en bøde på 20.000 kr.

Ansvar for kommunale organisationer og medlemmer af sådanne

Gør kommunalbestyrelser, amtsråd og kommunale selskaber sig skyldige i miljølovsovertrædelser, kan de straffes efter samme regler som private, jf. eksempelvis lov om kemiske stoffer og produkter §62, stk. 2 og miljøbeskyttelseslovens §83, stk. 4, 2. pkt.

Medlemmerne af de kommunale organer kan straffes efter lovebekendtgørelse nr. 539 af 3. august 1989 om kommunernes styrelse §61c og de tilsvarende regler i lovebekendtgørelse nr. 538 af 3. august 1989 om Københavns styrelse. Simpel uagtsom pligtforsømmelse er udtrykkelig undtaget i bødebestemmelsen, jf. den kommunale styrelseslovs §61c, stk. 2. Adgangen til at rejse straffesag vil kun blive aktuel i de sager, hvor tilsynsrådet/Indenrigsministeriet ikke kan opnå noget ved at annullere en beslutning eller pålægge tvangsbøder for at få en beslutning gennemført samt i de tilfælde, hvor en bødestraf efter almindelig opfattelse er en rimelig sanktion.

Også fælleskommunale selskaber er juridiske personer

Ved oprettelse af kommunale selskaber - oprettet efter tilsynsrådets godkendelse i medfør af den kommunale styrelseslov §60 - afgiver de deltagende kommunalbestyrelser kompetencen og fritages hermed også for ansvaret for de pågældende områder. Ansvaret - herunder strafansvaret - for handlinger/undladelser må i stedet hvile på fællesskabet, således at kommunerne gennem ansvaret for fællesskabets handlinger kommer til at undgælde for ulovligheder. Fællesskabet antages derfor som juridisk person med selvstændig retssubjektivitet at kunne ifalde ansvar i samme omfang som de enkelte kommuner, jf. Østre Landsret dom 8. afd. a.s. nr. 238/1981.

Samarbejde mellem flere kommuner kan foregå på andre måder end ved oprettelse af egentlige fællesskaber efter styrelseslovens §60. De former for samarbejde, hvor der ikke afgives kompetence, kan etableres uden tilsynsrådets godkendelse, og de deltagende kommuner er i sådanne tilfælde ikke fritaget for ansvar. Forbehold i en samarbejdskontrakt om forelæggelse for de involverede kommunalbestyrelser af visse nærmere angivne spørgsmål, medfører ikke i sig selv, at fællesskabet er unddraget godkendelseskrauet i styrelseslovens §60, og dermed er fritaget for et selvstændigt strafansvar. Heller ikke undladelsen af at søge en pligtig godkendelse medfører, at selskabet som sådant fritages for strafansvar.

Tvangsbøder er et effektivt styringsmiddel

Efter den almindelige regel i retsplejelovens §997, stk. 3 og de specielle regler i bl.a. kommuneplanlovens §54, stk. 3 og råstoflovens §33, stk. 2 og §34 stk. 1, kan der i domme, hvorved nogen tilpligtes at opfylde en forpligtelse mod

det offentlige som tvangsmiddel fastsættes en fortløbende bøde (tvangsbøde), der tilfalder statskassen. Dette gælder alene, hvor det er en offentligretlig forpligtelse, d.v.s. en forpligtelse imod offentlige myndigheder som myndigheder, og ikke hvor disse eksempelvis optræder som private virksomheder. Sådanne bøder kan bl.a. komme på tale ved manglende efterkommelse af påbud og forbud samt manglende opfyldelse af vilkår. Dommen går ud på, at forpligtelsen over for det offentlige skal være opfyldt inden udløbet af en bestemt frist, og at der påløber tvangsbøder af en bestemt størrelse, f.eks. for hver dag eller uge, hvormed fristen overskrides. Det er et rent pressionsmiddel, hvorfor der ikke er nogen pligt til at betale bøden, hvis forholdet er lovliggjort inden udløbet af den angivne frist. Finder lovliggørelse sted efter udløbet af den angivne lovliggørelsesfrist vil de påløbne, men endnu ikke inddrevne tvangsbøder, bortfalde. Det samme er tilfældet, hvis det er tilsynsmyndigheden, der har lovliggjort forholdene.

Betingelserne for at anvende det økonomiske pressionsmiddel, tvangsbøder, er således særegne. Forskellen i forholdet til betingelserne for at straffe er omtalt i Ellen Margrethe Basses "Erhvervsmiljøret" s. 250.

3.3.6 Økonomisk styring

Økonomisk styring har forskellige former

Der er flere former for økonomiske virkemidler. Der kan sondres mellem de midler, der tildeles forurenerne som belønning for eller incitament til at iværksætte en mindre forurenende produktionsform m.v., henholdsvis de økonomiske byrder, der pålægges forurenerne for at modvirke særlig forurenende produktion.

Til den første type styringsmidler henhører tilskud, garanti og lån, der under ét kan kaldes miljøstøtte. Der er enkelte lovregler og programmer, der hjemler anvendelse af sådanne subsidier i bestræbelsen for at reducere affaldsmængderne og især produktion af farligt affald. Eksempelvis kan nævnes genanvendelsesloven og programmet om renere teknologi. Blandt de "opmuntrende" økonomiske styringsmidler kan imidlertid også nævnes aftaler om økonomiske ydelser for nærmere angivne miljøforbedrende foranstaltninger og afskrivningsregler.

Økonomisk styring tjener forskellige formål

Til den anden kategori - de bebyrdende økonomiske styringsmidler - hører først og fremmest afgifter, der lægges på brug af forurenende produkter og forurenende foranstaltninger, idet miljøet kan betragtes som et gode på linie med alle andre produktionsressourcer, som der sættes en "pris" på, således at virksomhedernes stillingtagen til udnyttelse af de ydre ressourcer indgår i økonomiske- og produktionsmæssige beregninger. Afgiften anvendes som en beskatning af en emission, et råstof eller en færdigvare. Formålet kan enten være finansielt (d.v.s. pålagt for at forøge statens indtægter) eller miljømæssigt (d.v.s. for at påvirke adfærden i en for miljøet gunstig retning) eller der kan være tale om en kombination af de to formål. Afgiften kan endvidere tænkes anvendt i kombination med andre styringsmidler. Bl.a. kunne man overveje at regulere anvendelsen af kemikaliebehandlede byggematerialer ved en kombination af afgift og rationering, eller ved en kombination af fritagelse for afgift mod forpligtelse til at følge nogle særlige til bygge- og affaldshåndtering autoriserede konsulenters rådgivning. Omsættelige kvoter må også karakteriseres som en sådan mellemform.

Økonomisk styring kan forudsætte en prispolitik

Brug af økonomiske virkemidler i forhold til eksempelvis materialeproducenterne fører ikke nødvendigvis til en forandring af konkurrenceforholdene til fordel for de mest miljøvenlige produkter. Eksempelvis kan reduktioner i produktionsomkostningerne ved genindvinding af bygge- og anlægsaffald lige så vel resultere i forøgede profitter for en branche, som det kan resultere i billigere produkter, hvis ikke konkurrence fra alternative varer sikrer en prisreduktion. Derfor kan en offentlig prispolitik - bl.a. gennem konkurrenceloven, jf. lov nr. 370 af 7. juni 1989 - være et nødvendigt supplement til støtte- og afgiftspolitikken. Som led i en sådan politik, er der gennemført en undersøgelse af genbrugsbranchen, "Pris- og konkurrenceforholdene på området for returpapir".

Der er flere grunde til at afgifter ønskes anvendt

Hvad skal afgiftsbelægges?

Afgiftsformål og -form

Styrende afgifter og den bagvedliggende logik

1. Afgifter

Aktuelt er der klare politiske tilkendegivelser fra den danske regering om brug af afgifter i den fremtidige miljøregulering. Når afgifter overvejes anvendt som virkemiddel, kan det dels være begrundet i, at normstyringen ikke altid er praktisk anvendelig, og dels at de senere års ændringer i bevillingssystemet medfører, at nye tiltag inden for miljøområdet enten skal finansieres ved besparelser eller ved øgede indtægter opnået inden for samme område. På områder, hvor der er et stort antal forurenere, eller hvor reguleringen af den enkelte forurener er meget vanskelig - som eksempelvis inden for affaldsbortskaffelsesområdet - vil afgiften endvidere kunne have en hurtigere effekt end administrative styringsmidler.

Afgifterne kan være emissionsbundne, råstofbundne og produktbundne. De produktbundne kan være knyttet til forskellige stadier i ressourcestrømmen, eksempelvis lagt på

- råstofindvindingen
- køb af råstoffer
- tilvirkningen af bygge- og anlægsmaterialer
- omsætning af sådanne materialer
- brug af sådanne materialer
- køb af færdige bygninger og anlæg
- affaldsbortskaffelse

Som virkemidler kan afgifterne anvendes på forskellig vis. Her skal der derfor redegøres for de forskellige afgiftstyper, samt for hvilke formål, sådanne afgifter kan tænkes at opfylde. I den forbindelse behandles også de begrænsninger, der kan forventes i relation til en sådan styring ved realiseringen af 'det indre marked'.

Der må teoretisk sondres mellem følgende fire typer afgift:

- 1) afgift, der skal påvirke adfærden hos materiale- og affaldsproducenterne (d.v.s. styrende afgifter),
- 2) afgifter, der skal sikre et nødvendigt indtægtsgrundlag for miljømyndighederne (d.v.s. fiskale afgifter),
- 3) afgifter, der skal afdække og modsvare de faktiske omkostninger ved en given privat affaldsadfærd (d.v.s. gebyrer) og
- 4) afgifter, der skal dække administrationsomkostningerne (d.v.s. sagsbehandlingsgebyrer).

Ofte vil der være tale om en kombination af de fire afgiftsformer, men for at afdække forskellene arbejdes der i det følgende med en sontring.

ad 1) og 2) Styrende og fiskale afgifter

Styrende afgifter inden for bygge- og anlægsaffaldsområdet har til formål at få byggematerialeproducenterne, bygherrerne, entreprenørerne og andre affaldsleverandører til at handle hensigtsmæssigt ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel. Incitamentet ligger i, at der pålægges de private aktører nogle økonomiske byrder, som gør det mere rentabelt at handle miljørigtigt. Da der i dag er tale om en mere eller mindre bevidst sammenblanding af styrende og fiskale afgifter, behandles de her under ét.

Den økonomiske logik bag styrende afgifter er (jf. Peder Andersen "Miljøøkonomi - samfundsøkonomiske principper for miljøregulering" s. 269):

- at afgiften på ex. affaldsprodukterne direkte påpeger årsagerne til forureningen og samtidig angiver statens vurdering af ulemperne,
- at afgiften sikrer, at forureningsbekæmpelsen foregår, hvor den er billigst,

- at forureneren bliver økonomisk motiveret til at reducere forureningen gennem ændret produktionsteknik, produktion af mindre forurenende produkter og investering i effektive forureningsbekæmpelsesmetoder, d.v.s. afgiften skal afstedkomme en vis teknologisk udvikling gennem indførelse af mere miljøvenlige råvarer og genanvendelse frem for deponering.

Ved anvendelse af styrende afgifter, bl.a. ved affaldsaflevering til deponering, kan det sikres, at de virksomheder, der har de laveste omkostninger ved at sortere og genanvende råvarerne, vælger en sådan fremgangsmåde. Tilsvarende vil de virksomheder, hvis omkostninger ved en sådan miljøskånsom affaldsadfærd er større end afgifterne, vælge at betale afgiften for deponering.

Samtidig vil det imidlertid være vanskeligt at beregne den afgift, der skal pålægges affaldsproducenten for at sikre den nødvendige påvirkning, hvor påvirkningsbehovet bestemmes af de lokale forhold. Hvordan tages der ved afgiftsfastsættelsen eksempelvis højde for det aktuelle lokale behov for at reducere deponeringer på grund af manglende lossepladskapacitet henholdsvis den lokale interesse i inden for en kortere periode at fremme en deponering på et havneareal, der ønskes opfyldt for senere at kunne anvendes til containerplads?

Der forudsættes en hjemmel

*Statsafgift efter
miljøbeskyttelseslovens kap.
12a*

Afgifterne kan alene pålægges, hvor der er en klar hjemmel hertil, hvorfor det er nærliggende at se på de gældende miljølove.

Der er hjemmel til at pålægge en statsafgift i miljøbeskyttelseslovens kapitel 12a. Afgiften skal efter forarbejderne sikre dels en styring af affaldsadfærden og dels et indtægtsgrundlag for Miljøministeriet. Affaldsavgiften trådte i kraft den 1. januar 1987 og indbragte i 1987 ca. 160 mio. kr. i provenu, jf. Miljøministeriets Departements "Notat om mulige økonomiske styringsmidler på miljøområdet", af 29. maj 1989, j.nr. D 89-0050-84. Det anføres i dette notat, at en forhøjelse af afgiften med 10 kr. pr. t. vil medføre et merprovenue på ca. 40 mio. kr. Ved en væsentlig højere affaldsavgift kan der derimod forventes en reduktion af affaldsmængden, dels på grund af reduktion af affaldsmængden, dels på grund af øget genanvendelse. Provenuet vil ikke stige i takt med takstforhøjelserne, og afgiften bliver dermed - delvis - adfærdsregulerende. Det vurderes i notatet, at afgiften bliver adfærdsregulerende, når den fastsættes til ca. 125 kr./t.

Hvem tilfalder provenuet?

At der ikke efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 12a er tale om afgifter, der umiddelbart kan anvendes lokalt til dækning af de med affaldsbortskaffelsen forbundne udgifter, fremgår af miljøbeskyttelseslovens §82a. Ud fra en styringstankegang er det imidlertid nærliggende at overveje, om der ikke ville være en større styringseffekt, hvis de kommunale myndigheder, der skal overvåge affaldssituationen, ikke kun fik ret til at skride ind med krav om afgiftsbetaling, men også fik dispositionsretten over de opnåede afgifter. Det er nærliggende at forestille sig, at den kommunale interesse for at fremme en afgiftspolitik, der var omkostningskrævende for de affaldsleverandører m.v., der ikke var miljøbevidste, ville være større, hvis såvel provenuet som miljøfordelene havde en lokal effekt. Som det fremgår af det nedenfor om forureneren-betaler-afgifter anførte, er der dog andre muligheder for at sikre kommunerne og de kommunale affaldsselskaber et indtægtsgrundlag. Samtidig ville Miljøministeriet mangle et nødvendigt indtægtsgrundlag, og en mulighed for at udligne lokale forskelle m.h.t. affaldsanlæg, hvis afgiftsprovenuet kunne anvendes af de lokale myndigheder.

Afgiftsberegningen

Virksomheder eller anlæg, der modtager affald fra kommunale renovationsordninger til deponering eller forbrænding, skal ifølge §82c, stk. 1 anmelde sig til toldvæsenet til registrering. Om afgiftens størrelse og betaling foreskrives det:

"§82b. Afgiften udgør 40 kr. pr. ton affald. Den afgiftspligtige vægt er affaldets bruttovægt.
stk. 2. Den afgiftspligtige vægt skal fastsættes ved hjælp af en vægt, der kan godkendes af toldvæsenet."

§82d. Afgiftsperioden er kvartalet.
stk. 2. Registrerede virksomheder skal opgøre den afgiftspligtige vægt for en afgiftsperiode på grundlag af den mængde affald, der er tilført virksomheden i perioden.

stk. 3. I opgørelsen fradrages vægten af den del af det afgiftspligtige affald, der igen er fraført virksomheden i afgiftsperioden. Hvis vægten af det fraførte er større end den afgiftspligtige vægt i perioden, overføres den overskydende vægt til fradrag i følgende afgiftsperioder.

stk. 4...."

Der er ikke grundlag for lokale vurderinger

Lov om visse miljøafgifter

Det er ikke ved dette beregningsgrundlag taget noget hensyn til, hvad de lokale miljøforhold tilsiger, hvilket dokumenterer den manglende fokusering på en direkte styringseffekt bestemt af lokale behov.

Som en afgiftsordning, der ligeledes tjener både som styringsmiddel og som indtægtsgrundlag, kan nævnes lov nr. 834 af 21. december 1988 om visse miljøafgifter, hvorefter der skal svares en afgift til staten af bl.a. mindre bekæmpelsesmiddelemballager. Afgiftens formål er at begrænse forbruget af de afgiftsbelagte varer og samtidig at indbringe et provenu, der kan medvirke til at finansiere statslige aktiviteter på miljøområdet. Afgift svares ifølge §3 af den, der i erhvervsmæssig øjemed fremstiller afgiftspligtige varer, importerer eller driver mellemhandel med sådanne varer. Afgiften udgør på engangsservice 50% af engrosprisen, medens afgiften på bekæmpelsesmidler i mindre emballager udgør 20% af engrosprisen. Omfattet er alene bekæmpelsesmidler, der ved lovens ikrafttræden var godkendelsespligtige. Den afgiftspligtige omsætning er den afgiftspligtige værdi af de udleverede afgiftspligtige varer med fradrag af varer, der er overført til anden anmeldt virksomhed eller udført, jf. §5. Fra denne nye afgift på engangsemballage og mindre bekæmpelsesmidlemballager forventes et samlet årligt provenu på 75 mio. kr.

CFC-afgift

En anden tilsvarende afgiftsordning er hjemlet ved lov nr. 832 af 21. december 1988 om afgift af visse chlorflourcarboner og halogener (CFC-afgift), hvorefter der skal betales 30 kr. pr. kg af stoffets nettovægt i statsafgift for fremstilling eller import, jf. §2. Den afgiftspligtige vægt skal ifølge §6 fradrages vægten af stoffer, der er udleveret til en anden registreret virksomhed eller til udførsel. Se i øvrigt bekendtgørelse nr. 868 af 21. december 1988 om beregning af den afgiftspligtige vægt for produkter, der indeholder chlorfluorcarboner og halogener. Samlet skønnes provenuet fra CFC-afgiften at blive på ca. 80 mio. kr. i 1989.

Miljøministeriets kompetence

Kompetencen til at administrere disse særlige miljøafgifter er henlagt til Miljøministeriet ved bekendtgørelse nr. 855 af 3. november 1988 om ændring i ministeriernes forretningsområder (visse miljøafgifter).

Får realiseringen af "det indre marked" betydning for afgifterne?

EF-Kommissionen fremsatte i efteråret 1987 en række direktivforslag til harmonisering af EF-landenes moms og punktafgifter som led i realisering af 'det indre marked'. Kommissionen har i den forbindelse også foreslået en stand-still-ordning, der går ud på, at medlemslandene skal afholde sig fra at indføre nye punktafgifter, fra at forhøje satserne og fra at udvide anvendelsesområdet for eksisterende punktafgifter, hvis disse giver anledning til grænsekontrol. I maj 1989 har Kommissionen fremlagt en meddelelse, der nævner en række muligheder for at indbygge en større fleksibilitet i de tidligere forslag samtidig med målsætningen om afvikling af den fiskale grænsekontrol. Fleksibiliteten er begrundet med, at medlemsstaterne bør have mulighed for at forfølge miljø- og sundhedspolitiske mål. En af de væsentlige ændringer er, at man fremfører muligheden for at fastsætte minimumssatser for punktafgifter på energi, tobak og spiritus. Stadig vil kommissionens forslag få en betydelig indflydelse på såvel de eksisterende som nye miljøafgifter, hvorfor gennemførelsen vil sætte nogle klare grænser for anvendelsen af afgifter som styringsmiddel.

Kommunale behandlingsudgifter

ad 3) Gebyrer

Omkostningsudlignende afgifter er bedst i overensstemmelse med den politik, som regeringen ønsker at føre, jf. herom ovenfor under 3.3 om det kommissorium, der blev givet udvalget, som skulle arbejde med afbureaukratiseringen i kommunerne. Sådanne afgifter skal sikre, at borgerne/virksomhederne tager miljøhensyn og offentlige udgifter med i deres bygge- og produktionstilrettelæggelse såvel som i deres affaldsbortskaffelsesovervejelser. I lovsprog kaldes de i dag gebyrer. Det er især i forhold til de behandlingsgebyrer, der betales lokalt (til eksempelvis til fælleskommunale affaldsselskaber), at der

er grundlag for at overveje, om forureneren-betaler-princippet kan og skal slå igennem.

Efter miljøbeskyttelseslovens §2a, stk. 5 kan Miljøministeren udstede regler om, at kommunalbestyrelsen kan opkræve gebyrer for brug af affaldsanlæg og -ordninger, og denne hjemmel er udnyttet bl.a. i affaldsbekendtgørelsen omtalt ovenfor under 2.3.5. På miljøområdet findes også gebyrordninger inden for vandområdet, uden at der i dag er tale om en dækning af de direkte udgifter til sagsbehandling m.v. hos centrale og lokale myndigheder. Der betales også gebyr inden for genanvendelsesområdet, jf. herom ovenfor under 2.3.10.

Hjemmel til fortsat at opkræve gebyrer foreslås af Miljøstyrelsen i udkast af 14. juli 1989 (j.nr. M 1011-0020) indføjet i den nye miljøbeskyttelseslov ved en §79, der lyder således:

"Kommunalbestyrelsen kan fastsætte gebyret til dækning af udgifter til:

1) etablering og drift af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, samt til sortering, indsamling af affald m.v. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse

2) oplysninger om affald, jf. §77

stk.2. Der kan kræves et samlet gebyr for de ordninger, kommunalbestyrelsen har iværksat

stk. 3.

stk. 4. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om kommunalbestyrelsens adgang til at opkræve gebyrer

stk. 5. Gebyrer efter stk. 1 og 2 påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen og beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter. For beløbene er der udpantningsret".

Man kunne også foreslå et generelt bortskaffelsesgebyr, som opkræves i import- eller producentleddet på grundlag af en beregning af de samlede samfundsmæssige omkostninger - eller dele af disse - for den senere bortskaffelse af det pågældende produkt eller materiale.

Et sådant forslag er indeholdt i Miljøstyrelsens udkast til en ny miljøbeskyttelseslov, se

"§84. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at importører eller producenter af nærmere angivne materialer, produkter eller varer, herunder emballage, skal betale et gebyr til dækning af omkostningerne i forbindelse med materialets, produktets eller varens endelige bortskaffelse ved deponering eller forbrænding".

Det er imidlertid også i forhold til sådanne økonomiske beregninger vanskeligt at opgøre, hvad det skal koste forureneren. Anvendelsen af gebyrer som udligning af de samlede offentlige omkostninger ved en adfærd, forudsætter således et ret nøje kendskab til produktions- og efterspørgselsforhold bl.a. i relation til genanvendelsesprodukter og en vanskelig kapitalisering af goder, som ikke umiddelbart er let at prissætte.

I den samfundsøkonomiske helhedsvurdering, der skal lægges til grund, må analysen af omkostningerne ved brug af et givent mere eller mindre miljøgiftigt byggemateriale opdeles i følgende faser (jf. Jørgen Birk Mortensen "Samfundsøkonomi og projektvurdering på energiområdet" s. 216 og samme "Samfundsøkonomiske analyser og vurderinger på miljøområdet" s. 203):

- Forsøg på ved en ex ante vurdering at kortlægge alle de virkninger af projektet, positive såvel som negative, der direkte eller indirekte, umiddelbart eller på længere sigt kan forventes at berøre mennesker og natur.
- Forsøg på ved en ex ante vurdering at fastlægge hvilke personer eller grupper (specielle interesser eller almene interesser), der må forventes at blive berørt af iværksættelsen af/henholdsvis afslag på produktionen. Vurderingen skal foretages på et absolut grundlag, d.v.s. særlige forhold hos enkeltpersoner eller virksomheder skal ikke indgå.
- Forsøg på at kvantificere (kapitalisere) alle konsekvenserne og specificere, bl.a. ud fra betalingsvillighed og betalingsevne, hvorledes disse fordeler sig på forskellige personer og grupper.
- Forsøg på at foretage en sammenfattende vurdering af projektets virkninger og disses fordeling på personer og grupper, bl.a. under hensyntagen til samfundsøkonomiske og sektorpolitiske målsætninger samt samfundsøkonomiske begrænsninger.

*Affaldsredegørelsen
forudsætter, at forureneren
betaler*

At man på amtsniveau overvejer en styring gennem brugerbetaling fremgår af "Affaldsplanlægning 1985-1997. Redegørelsesrapport" fra Vejle Amt, hvori det (s. 161) anføres:

"Det er klart, at forbrugerne i sidste ende betaler for affaldsbortskaffelsen, hvad enten det sker som nu hovedsagelig via direkte affaldsafgifter, eller det sker ved at en større del af udgifterne bliver betalt direkte ved varekøb. Ved sidstnævnte model gives der imidlertid den enkelte forbruger mulighed for, inden for visse grænser, selv at regulere bidraget og udgiften til affaldsbortskaffelsen."

Se også "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" s. 55:

"Omkostningerne ved affaldsordningerne kan pålægges virksomhederne i form af gebyrprokrævning. Der skulle derfor være muligheder for at forhandle sig til rette, med en for alle parter rimelig ordning, hvor virksomhederne benytter de af kommunen anviste bortskaffelsessteder.

I forbindelse med indsamlingspligten burde der også være en ret til at pålægge virksomhederne at begrænse virksomhedernes materialeanvendelse i det omfang denne umuliggør en miljømæssig forsvarlig bortskaffelse. Også her må der være mulighed for styring ved gebyrfastsættelse, således at de økonomiske konsekvenser af en for systemet uheldig stofanvendelse, eller manglende sortering, påføres virksomheden, d.v.s. "forureneren betaler" princippet."

Det er ved et forureneren-betaler-gebyr vigtigt at sikre en konkurrencelighed imellem forskellige ligeværdige affaldsanlæg og at fremme interessen for at bruge særligt miljøfremmende affaldsordninger, hvor sådanne kan gøres rentable eller i øvrigt må findes at være hensigtsmæssige. At rentabilitets-spørgsmålet bl.a. er afhængig af gebyrniveauet fremgår af "Affaldsredegørelse 1988" fra Århus amtskommune s. 33f, hvor det anføres:

"Knusning af tegl vil formentlig ikke kunne blive privatøkonomisk rentabelt, men af hensyn til den mangelfulde lossepladskapacitet, skal det sikres, evt. gennem takstpolitik, at også privatejede anlæg oparbejder tegl i den udstrækning, der kan findes anvendelsesmulighed for knust tegl."

For at sikre den tilsigtede omkostningsudlignende virkning, skal forureneren-betaler-gebyret for almindelig deponering/afbrænding fastsættes ud fra ensartede regionale, passende høje takster evt. i kombination med lavere takster for levering til oparbejdningspladser og lign. specielle byggeaffaldsanlæg.

Om den gebyr-praksis, der føres i de fælleskommunale affaldsselskaber og i andre kommunale affaldsordninger, kan det oplyses, at der ikke i dag er tale om en reel beregning af, hvad affaldsbortskaffelsen påfører det offentlige af udgifter. Det er særlig klart i de mange tilfælde, hvor bygge- og anlægsaffald afleveres på fyldpladser, uden at der betales noget for afleveringen.

Affaldsredegørelserne fortæller om de forskellige gebyr-niveauer. Her skal til illustration gengives nogle eksempler fra hovedstadsregionen, der viser, at gebyr-niveauet nogle steder differentieres ud fra bl.a. en styringstankegang efter, hvor forurenet affaldet er, og hvor behandlingskrævende en forsvarlig bortskaffelse er:

På I/S Amagerforbrænding styres tilførselen af affald via et kvotesystem, hvor hver interessentkommune får tildelt en kvote, som selskabet skal behandle. Behandlingsgebyret er 40 kr. pr. t husholdningsaffald og for affald fra kontraktskunder, samt 80 kr. pr. t for erhvervsaffald. De samlede affaldsgebyrer androg 14 mill. kr. i 1986.

Affaldsbehandlingsgebyret der betales til I/S Vestforbrænding, androg pr. 1. januar 1987 40 kr./t for dagrenovation og øvrigt ikke forbehandlingskrævende affald fra kontraktskunder samt 80 kr./t for ikke-forbehandlet erhvervsaffald. Affald, der skal forbehandles (neddeles), pålægges 80 kr. ekstra i behandlingsgebyr. Priserne er excl. statsafgiften på 40 kr./t. De samlede indtægter på affaldsbehandlingsgebyrer og -afgifter androg i 1986 16,5 mill. kr.

Behandlingsgebyret for samtlige affaldstyper på I/S Nordforbrænding udgør 75 kr./t excl. moms.

Med hensyn til affaldsselskabet AFAV I/S oplyses det, at behandlingsgebyrer for selskabets komposteringsanlæg (excl. affaldsafgift til staten og moms) pr. 1. januar 1987 udgjorde 300 kr./t kommunalt affald. På selskabets genbrugsanlæg var de tilsvarende behandlingsgebyrer 200 kr./t for komposterbart erhvervsaffald og for sorteringsegnet affald med min. 25% genanvendeligt materialer. For sidstnævnte med min. 50% eller min. 75% genanvendelige materialer var behandlingsgebyret henholdsvis 150 kr./t og 0 kr./t.

*Behov for ensartede lokale
takster*

*Forslag om differentiering
efter belastningen af
affaldssystemet*

Affaldsbehandlingsgebyret på I/S KARA androg 35 kr./t for dagrenovation og 44 kr./t for "behandlingsegnet affald" gældende for affald frembragt inden for KARA's affaldsopland.

At der også andre steder er tale om betydelige regionale forskelle kan belyses bl.a. gennem "Udkast til affaldsredegørelse for Bornholms amtskommune", hvori det oplyses, at forbrændingsgebyret i dette amt betales som en fast ydelse på 154 kr./husstand for helårshuse og 76 kr. for sommerhuse. Gebyret opkræves af kommunerne sammen med den øvrige renovationsafgift over ejendomsskatten. Det oplyses også, at nogle kommuner ikke kræver betaling for aflevering af affald på fyldplads, medens andre kræver et gebyr afhængig af lastvognlæssens størrelse. Allinge-Gudhjem, Hasle og Rønne kommuner opkræver gebyr for aflevering af affald på fyldpladserne - gebyret betales kontant eller med værdikuponer ved aflevering. I Rønne betales 30,- kr. for mindre lastvognslæs og 90,- kr. for større læs. I Allinge-Gudhjem og Hasle kommune betales fra 10,- kr. for mængder over 1/ m² til 90,- kr. for 10 m³ (i Hasle dog 70,-kr./m³). Ved mængder herover øges med 6,- kr./m³. I Nexø og Aakirkeby kommuner kan affald afleveres gratis.

Hvordan opnås den største gevinst?

I Olaf Poulsen: "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns amt" 1988 s. 56 er medtaget en figur 4.4., der viser, at den største gevinst ved oparbejdning af bygge- og anlægsaffald opnås ved sparede deponeringsomkostninger og statsafgifter, idet der ved oparbejdningsprocessen spares 92 kr/t bygge- og anlægsaffald, der oparbejdes i stedet for at blive deponeret på kontrolleret losseplads (der regnes her med en statsafgift på 40 kr. og et deponeringsgebyr på 52 kr./t), hvortil kommer en materialeleværdi på mellem 0-30 kr./t, afhængigt af, hvilken materialegruppe det oparbejdede produkt tilhører. Det oplyses i samme rapport (s.30), at der i dag er store regionale forskelle, idet gebyret beregnet som "tipafgift" varierer fra 52,00 kr./t til 110,00 kr./t excl. statsafgift.

Får realiseringen af "det indre marked" betydning for afgifterne?

Med hensyn til forholdet til EF må det fastslås, at Fællesskabernes handlingsprogrammer på miljøområdet bygger på princippet om, at forureneren skal betale omkostningerne ved miljøbeskyttelse (jf. bl.a. Rom-traktatens art. 130R, stk. 2). Man finder at princippet tilskynder forurenende virksomheder til at begrænse den forurening, de forårsager, og til at søge at udvikle mindre forurenende teknologier. Der lægges vægt på, at dette princip i en markedsøkonomi er det bedste middel til at sikre, at markedskræfterne virker til gunst for en optimal udvikling af de økonomiske strukturer, og at det er nødvendigt for at undgå konkurrenceforvridninger. Der skulle med andre ord ikke opstå problemer med hensyn til at få en accept fra EF-organerne i forbindelse med realisering af 'det indre marked', hvis lovgiverne tillægger miljømyndighederne kompetencer til at anvende forureneren-betaler-gebyrer.

En betaling for en ydelse

ad 4) Sagsbehandlingsgebyrer

Afgifter, der skal dække de faktiske sagsomkostninger ved en given adfærd, kan også kaldes en brugerbetaling eller et gebyr. Gebyret skal være en betaling for en reel ydelse, men beløbet behøver ikke svare eksakt til de offentlige omkostninger ved den pågældende tjenesteydelse.

Det må forudsættes, at opkrævningen af gebyr ikke modvirker varetagelsen af miljøspørgsmål.

Gebyret har til formål at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer på de enkelte myndighedsniveauer til en forsvarlig administrativ behandling. Samtidig kan ordningen være med til at begrænse brugen af det offentlige system ved at det pålægges de virksomheder eller enkeltpersoner, som forårsager administrationsopgaver, at betale udgifterne.

Endnu er sådanne gebyrer ikke særlig almindelige. Men der findes dog enkelte ordninger, som kort skal nævnes.

Råstoflovens gebyrordning

Som et eksempel på en brugerbetaling i forhold til sagsbehandlingsomkostningerne, der har særlig interesse i denne sammenhæng, kan nævnes råstoflovens afgiftssystem, jf. bekendtgørelse nr. 134 af 15. marts 1983 om afgift af råstoffer, jf. ovenfor under 2.1.3. Ordningen trådte i kraft pr. 1. august 1978. Afgiften er fastsat, så den årligt indbringer ca. 20 mio. kr., som skal anvendes til lovens administration og råstofkortlægningen. For at undgå konkurrenceforvridning friholdes visse virksomhedskategorier for afgiften. Afgiften har kun en meget begrænset virkning på substitutionsforholdet mellem forskellige materialekvaliteter, jf. "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen" Fredningsstyrelsen 1983 s. 90, hvor der endvidere anføres,

Miljømærkningsgebyrer

En gebyrmodel, der kan anvendes

at en differentiering af råstofafgiften kræver en ændring af den hidtil førte afgiftspolitik.

Et andet centralt eksempel er lov om kemiske stoffer og produkter §10a, stk. 3, hvorefter Miljøministeren kan fastsætte regler om gebyrer for behandling af ansøgninger og for anvendelse af det særlige miljømærke. Dette gebyr kan anvendes til 1) dækning af udgifterne ved det særlige mærkningsnævns virksomhed, 2) tilsyn og kontrol med miljømærkningsordningen og 3) udviklings- og udredningsprojekter til støtte for administrationen af miljømærket. En lignende gebyrordning foreslås indføjet i den nye miljøbeskyttelseslov, se således Miljøstyrelsens skrivelse af 14. juli 1989 (j.nr. M 1011-0020) §8, stk. 4.

Ved bekendtgørelse nr. 315 af 22. maj 1987 om gebyr i henhold til lov om miljø- og genteknologi anvendes en model, der også kunne overvejes overført til materialekontrol- og affaldsområdet. Efter bekendtgørelsens §1 skal der betales gebyr for godkendelse, der skal betales, uanset om godkendelse kan gives eller ej. Der er på grund af de komplicerede forhold, der er tale om inden for dette lovområde, tale om meget betydelige gebyrer, som langt overstiger de gebyrer, der kan tænkes indført ved bygge-, anlæg- og affaldssager m.v. Der foreskrives bl.a. i §1,

“Stk. 3. Gebyret udgør 100.000 kroner.

stk. 4. Gebyret omfatter udgifter til sagsbehandling med et tillæg til dækning af administrative omkostninger forbundet med godkendelsen.

stk. 6. Godkendelsesmyndigheden kan bestemme, at en virksomhed kan erlægge et gebyr, der er mindre end det i stk. 4 fastsatte, såfremt virksomheden kan dokumentere et væsentligt sammenfald med hensyn til sagsindhold i forhold til tidligere ansøgning, for hvilket der allerede er betalt gebyr i henhold til denne bekendtgørelse.”

Der betales et selvstændigt gebyr for undersøgelser, som foretages i forbindelse med godkendelsesbehandling, jf. §2, stk. 1, eller som led i en af det offentlige iværksat undersøgelse, jf. §2, stk. 2.

Er der tale om undersøgelser i forbindelse med et tilsyn, opkræves der også et gebyr herfor, jf. §3

“§3, stk. 2. Tilsynsgebyret omfatter lønudgifter for tilsynsmedarbejderen i forbindelse med den enkelte tilsynsopgave, samt et tillæg på 80% af denne lønudgift til dækning af de administrative omkostninger forbundet med tilsynet.

stk. 3. Tilsynsgebyret afregnes halvårligt.

stk. 4. Undersøgelser og konsulentbistand i forbindelse med den enkelte tilsynsopgave kan iværksættes efter underretning af virksomheden, og udgifterne hertil afregnes separat ud fra de til den enkelte undersøgelse eller konsulentopgave påløbne udgifter.”

Betales gebyrerne ikke rettidigt, påløber der efter §5 renter i overensstemmelse med bestemmelserne i §5 og §8 i lov nr. 638 af 21. december 1977 om renter ved forsinket betaling. Den, der er ansvarlig for virksomheden, skal ifølge bekendtgørelsens §6 efter anmodning give alle oplysninger, herunder om økonomiske forhold, som har betydning for administrationen af bekendtgørelsen.

'Det indre marked'

Heller ikke gebyrordninger vil give problemer med hensyn til at opnå accept fra EF-organerne i forbindelse med realiseringen af 'det indre marked', idet også gebyrer bygger på en forudsætning om, at forureneren selv skal betale alle omkostninger.

2. Individuelt omsættelige kvoter

Et købs- og salgssystem

I Miljøstyrelsens forslag til en ny miljøbeskyttelseslov (skrivelse af 14. juli 1989, j.nr. M 1011-0020) §§10 og 11 hjemles der Miljøministeren en kompetence til at indføre kvoteordninger som virkemiddel. Virkemidlet bygger på et aftalegrundlag, se således forslaget §11

“Miljøministeren kan indgå aftaler med virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder om opfyldelsen af fastsatte mål for at forebygge forurening, herunder kvoter, bevare råstoffer og andre ressourcer, samt for at begrænse problemerne i forbindelse

med affaldsbortskaffelse. Ministeren kan fastsætte regler om aftalegrundlaget samt om almindelige betingelser for sådanne aftaler, herunder om:

- 1) udpegning af den eller de ansvarlige for aftalens gennemførelse, herunder om disses beføjelser i forhold til de af aftalen omfattede virksomheder,
- 2) regler til sikring af aftalens gennemførelse, herunder om de omfattede virksomheders pligt til at afgive oplysninger til de for aftalen ansvarlige eller til ministeren,
- 3) betaling af bod i tilfælde af forsinkelse eller anden misligholdelse af aftalen herunder om sikkerhedsstillelse for bodens betaling, og om at tvistigheder om aftalens indhold og opfyldelse skal afgøres ved voldgift, herunder om voldgiftstretens sammensætning."

Der er derimod ikke forslag om det i miljøøkonomien så ofte debatterede virkemiddel: omsættelige kvoter.

Ideen bag anvendelsen af omsættelige forureningstilladelser/kvoter er at kombinere miljømyndighedernes fastsættelse af normen for acceptabel materialeanvendelse og affaldsbortskaffelse med et købs/salgs system, som virker på almindelige markedsbetingelser. Ved normfastsættelsen må der tages højde for de forskellige miljørisici, der er knyttet til forskellige materialekategorier og til forskellige bortskaffelsesmåder, og der sættes herved et loft over den samlede forurening fra affaldet. Deponering og afbrænding af affald forbydes under et sådant system, og fravigelse af forbudet sikres gennem køb af en af de deponerings- og forbrændingstilladelser, som miljømyndighederne har udstedt. Der kan i relation til sådanne kvoter arbejdes med samme kategorier, som dem der arbejdes med i dag i affaldsregulativerne, d.v.s.

- beton, tegl og natursten
- asfalt
- andet ej brændbart
- træ
- jord og andet fyldmateriale
- problemaffald (herunder trykimprægneret træ)
- olie- og kemikalieforurenet jord

En kvotemodell

Systemet kan opbygges således, at forurenere, eksempelvis entreprenøren - tildeles et vist antal kvoter (et vist antal tilladelser til bortskaffelse af forskellige affaldskategorier) til forskellige affaldsbortskaffelsesordninger - som muligvis ikke er tilstrækkelige til at dække dennes deponeringsbehov. Kvoten for deponering på losseplads må som udgangspunkt være mere restriktivt afmålt end kvoten for forbrænding, idet det først og fremmest er deponeringen, der ønskes begrænset, og samtidig må kvoterne angive, hvilke typer affald, der kan bortskaffes gennem det pågældende affaldsanlæg. Er kvoten ikke tilstrækkelig, indebærer det, at entreprenøren enten må reducere deponeringsbehovet gennem selektiv nedrivning og aflevering på et oparbejdningsanlæg, eller han må skaffe sig et antal deponerings- eller forbrændingstilladelser gennem køb hos andre. Nogle vil finde det hensigtsmæssigt at foretage en hurtig nedrivning af bygninger og at købe deponerings- eller forbrændingskvoter - medens andre vil bruge mere tid på nedrivningsprocessen og sælge såvel genanvendelige produkter som deponerings- og forbrændingskvoter. Herved dannes der en pris på deponeringskvoterne, der afspejler de lokale behov for deponering og forbrænding. I lighed med det adfærdsregulerende afgiftssystem anses de væsentligste fordele ved dette system at være, at det kan sikre opnåelse af de samfundsmæssige mål på den billigste måde, samtidig med at det fremmer en renere teknologi.

Konkurrenceforholdet ændres

I praksis kan det imidlertid være ret vanskeligt at handle kvoter, idet den handlede forurening skal være identisk for alle emittenter. Kravet overvåges af miljømyndigheder. Dertil kommer, at kvoterne fører nye konkurrenceforhold med sig, som man heller ikke kan bortse fra, og som kan give anledning til problemer i forbindelse med realiseringen af 'det indre marked' jf. Mikael Skou Andersen "Omsættelige forureningskvoter" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1989 s. 124ff.

Støtte kan tjene flere formål

3. Miljøstøtteordninger

Støtte kan dels gives som kompensation for indgreb, der foretages (eksempelvis ved generelle krav om brug af et bestemt byggemateriale), dels kan støtte have en selvstændig funktion som styringsmiddel, og endelig kan støtte tjene som grundlag for udredning og udvikling.

Støtte som styringsmiddel indgår ikke som noget centralt element i de affaldsredegørelser, der er udsendt af amtskommunerne - bl.a. fordi støtten typisk uddeles centralt uden (amts)kommunal deltagelse. I "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" s. 101 anføres det dog, at der er behov for at fremme mulighederne for produktion af mindre ressource- og miljøbelastende produkter, således at dansk industri udvikler know-how.

Støttekriterier bestemt af formålet

Afhængigt af hvilke mål, der fra lovgivers side ønskes nået, må de kriterier, som administrationen kræver opfyldt, afstemmes herefter. Formålet begrænser med andre ord det skøn, som overlades den bevilgende myndighed. En sådan formålsfortolkning er eksempelvis relevant i relation til en stillingtagen til,

- hvilke typer af projekter, der kan (skal) fremmes/prioriteres,
- hvor store/små projekter, der kan (skal) opnås støtte til,
- hvilke elementer i et projekt, der kan (skal) støttes, og
- hvilke vilkår der kan (skal) stilles.

Støtte til udrednings- og udviklingsprojekter

Efter genanvendelsesloven kan der som beskrevet ovenfor under 2.3.10 ydes tilskud til udrednings- og udviklingsprojekter, der har til formål at fremme genanvendelse af produkter, materialer og spildprodukter eller til at nedsætte miljøbelastningen væsentligt ved omstilling til mindre forurenende teknologi. Dækningsprocenten afhænger som beskrevet af, hvad formålet er med projektet, herunder om der er tale om anlægsinvesteringer til produktionsformål. Bygge- og anlægsaffald er højt prioriteret, jf. "Genanvendelsesrådets årsberetning 1987", Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 4/1988 s. 15.

Som andre støtteordninger under Genanvendelsesrådet, der har tilsvarende udrednings- og udviklingsformål, skal nævnes ordningen fastlagt ved den nye formulering af lov om kemiske stoffer og produkter og den ordning, der i 1986-1998 administreres under betegnelse 'programmet for renere teknologi', jf. ovenfor under 2.1.1 og 2.1.2.

Kompenserende støtte

Som mere kompenserende ordninger skal nævnes de tilskudsmuligheder, der er i forbindelse med boligfornyelse.

Bygningsarbejder kan finansieres gennem indeksslån, jf. lov nr. 322 af 24. maj 1989 om ændring af lov om byfornyelse og boligforbedring, lov om realkreditinstitutter, lov om indeksregulerede realkreditter og byggeoven. Ved valg af indeksslån betaler staten renten (rentebidrag), og ejeren skal normalt betale fradragene. Hvis det måtte vise sig, at investeringerne i ejendommen ikke modsvares fuldt ud af øget brugs- og lejeværdi, kan der tillige blive tale om, at der ydes afdragsbidrag til en del af lånet. Lejeforhøjelse for forbedringerne fastsættes efter lejelovens regler og godkendes af byrådet (boligkommissionen) ud fra en vurdering af den særlige finansieringsform. Se om administrationen af støtteordningen til boligforbedringer efter byfornylseslovens kapitel III cirkulæreskrivelse af 9. juni 1983 (udsendt af departementets 4. kontor og ændret ved cirkulæreskrivelse af 30. december 1983 og senere ved cirkulæreskrivelse af 13. april 1984) til samtlige kommunalbestyrelser. Der er ved cirkulære nr. 64 af 30. maj 1983 og senere ved cirkulæreskrivelse af 30. april 1985 h.h.v. cirkulæreskrivelse af 25. marts 1986 og cirkulæreskrivelse af 4. februar 1987 tale om orientering om en ekstraordinær bevilling på 100 mio. kr. til boligforbedring efter kapitel III i byfornylsesloven. Ved cirkulæreskrivelse af 21. juni 1983 og senere cirkulæreskrivelse af 3. juli 1984 h.h.v. cirkulæreskrivelse af 29. juli 1985 til samtlige primærkommuner foreskrives reservation af beløbsrammer til finansiering af byfornylses- og saneringsarbejder. Ved cirkulæreskrivelse af 20. august 1986 til samtlige kommuner vejledes der om indberetning af ønsker om statsstøtte til finansiering af byfornylses- og saneringsarbejder.

Ved bekendtgørelse nr. 488 af 10. juli 1986 er der givet regler om fremgangsmåden ved ydelse af offentlig støtte til gennemførelse af påbud efter byfornylseslovens §72.

(Amts)kommunal støtte

(Amts)Kommunal støtte til erhvervsvirksomheder - bl.a. til byggematerialeindustrien - er betinget af, at virksomheden, der modtager støtten, er organiseret uden erhvervsøkonomisk formål, og at virksomheden varetager et formål på en sådan måde, at det falder inden for kommunalfuldmagten, og dermed udgør et lovligt formål for kommunal støtte. Til formålet hører også

Hvad betyder realiseringen af 'det indre marked' for støttestpolitikken?

angivelse af, hvilken kreds af borgere, der har adgang til at nyde godt af virksomheden, og de betingelser, hvorunder det skal ske. Kravet til organisationens vedtægter omfatter også regler om dens økonomi, herunder medlemmernes bidrag og hæftelse, dens adgang til gældspåtagelse og takstfastsættelse m.v. Vilåret må være, at økonomien er gennemskuelig, og at kommunens adgang til at overtage og videreføre en virksomhed, der ikke kan fortsætte på privat grundlag, ikke må kunne sættes over styr. (jf. Erik Harder "Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver" s. 65ff).

Miljøstøtteordninger, der kompenserer for krav om forureningsbegrænsende foranstaltninger, er næppe i overensstemmelse med den forureningsbetalerpolitik, som EF ønsker ført. Adgangen til at give national miljøstøtte er derfor blevet tidsbegrænset fra EF'side, idet man af hensyn til beskæftigelsen kun har accepteret overgangsordninger, jf. i øvrigt Kommissionens stillingtagen til miljøstøtte og virkeliggørelsen af det store indre marked EFT C 195/1989 s. 50. Efter Romtraktatens art. 92 og 93 er det muligt for EF at tage forholdsregler, der sigter til at ophæve nationale subsidier, for så vidt som disse forvrider konkurrencen ved at favorisere visse virksomheder eller visse produkter. Med henblik på at sikre at fællesskabets målsætning i miljøpolitikken realiseres, ydes der derimod EF-støtte til udrednings- og udviklingsprojekter inden for miljøområdet, jf. bl.a. Rådets forordning 1872/84/EØF om fællesskabsaktioner på miljøområdet. Denne subventionering, der er et ret vigtigt styringsmiddel i EF-miljøpolitikken, støttes på princippet om, at miljøindsatsen skal hvile på et videnskabeligt grundlag.

Skatteloven hjemler fradrag i indkomstbeskatningen

4. Miljøstyring gennem skattefradrag o.lign.

Skattesystemet kan benyttes til realisering af andre formål end fiskale, d.v.s. skattesystemets opgaver også er andre end at finansiere de offentlige udgifter. En meget stor del af det samlede skatteprovenu hidrører fra indkomstskat, jf. statsskattelovens §4. Lovens §6 indeholder regler om, hvilke udgifter der kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Hertil kommer, at der gennem en række særlove, der vil forbedre erhvervslivets konkurrenceevne - herunder særregler i miljølovene - er fastlagt særlige regler om afskrivning og skattefrihed for visse tilskud. Langt de fleste miljøstøtteordninger er således ledsaget af en udtrykkelig bestemmelse om, at der ikke skal betales skat af den opnåede støtte.

Straksafskrivning som styringsmiddel - en model fra landbrugsreguleringen, der kan anvendes

En ny model er lanceret inden for landbrugsområdet, idet lov nr. 74 af 18. februar 1987 om ændring af skattemæssige afskrivninger m.v. (miljømæssige forbedringer i landbruget m.v.) indeholder en ny §3A og §21A, hvorefter anskaffelsessummen for miljøforbedrende driftsmidler og anlæg i landbruget m.v. kan fradrages fuldt ud i den skattepligtige indkomst for det kalenderår, hvori anskaffelsen finder sted. Ordningen gælder kun frem til realiseringen af 'det indre marked' i 1992, jf. lov nr. 153 af 15. marts 1989. For at opnå afskrivningsmuligheden må virksomheden bede kommunalbestyrelsen attestere, at nærmere angivne miljømæssige forhold er tilstede. Det er samtidig en forudsætning for straksafskrivning, at der ikke opnås støtte i medfør af lov om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v. Det betyder, at indehaveren af landbrugsbedriften enten må vælge at straksafskrive eller at søge direkte tilskud til miljøprojekter. En udvidelse af denne ordning til industri og dambrug som led i realiseringen af vandmiljøhandlingsplanen blev foreslået af skatteministeren ved et lovforslag fremsat den 4. december 1987, men forslaget blev ikke gennemført til lov. Også til realisering af "Handlingsplanen for bygge- og anlægsaffald 1989-91" kunne en adgang til at straksafskrive ekstraudgifter være af stor betydning for effekten i de fastlagte normer.

Forslag om fradrag i ejendomsskatten

En anden måde at anvende skatten på findes i et lovforslag fremsat den 3. maj 1989 om fradrag i ejendomsskatter m.v. (L 240) i forbindelse med etablering af grønne marker. Efter dette forslag skal der kunne gives et årligt tilskud som kompensation for merudgifter ved etablering af grønne marker - noget lignende kunne overvejes som kompensation for ekstraudgifter ved selektiv nedrivning. Tilskuddet skal udbetales i forbindelse med opkrævning af den enkelte ejendoms pålignede kommunale grundskyld, kommunale afgifter m.v.

Den offentlige budgetkontrol er ikke så effektiv ved skattereduktion

Tilskuddet tænkes fastsat således, at der i gennemsnit ydes tilnærmelsesvis fuld dækning.

Den støtte, som gives via skattereglerne, kan ikke altid undergives samme budgetkontrol som offentlige tilskud. De budgetmæssige konsekvenser af støtte via skattelovgivningen fremgår som regel ikke direkte af de offentlige budgetter, og det kan derfor vanskeligere efterkontrolleres, hvilket omfang støtten har. Offentlige tilskud derimod fremgår direkte af de offentlige budgetter.

Financiering af affaldsanlæg forudsætter en indtægt

5. Budgetstyring m.v.

Den statslige styring af den kommunale adfærd er ikke kun sikret gennem normer, men også gennem de bevillingsmæssige styringsmidler, idet de store udgifter, der er forbundet med affaldshåndteringen, naturligvis forudsætter et "indtægtsgrundlag". Der skal derfor her kort redegøres for de økonomiske betingelser, hvorunder de kommunale myndigheder arbejder.

Kommunale og amtskommunernes udgifter finansieres først og fremmest af indkomstskatter, grundskatter og bloktilskud. Medens driftsindtægter og specialtilbud spiller en betydelig rolle i finansieringen i kommunerne, er bloktilskud og skatter helt dominerende i amtskommunernes finansiering. Bloktilskud er i en styringssammenhæng neutrale, idet refusioner tilskynder på et regelbundet grundlag amtskommunerne til ændret adfærd, medens skønsmæssigt fordelt særtilskud er den tilskudstype, der klarest griber ind i de decentrale prioriteringer.

Det kommunale budgetsystem og dets funktion

Det budgetsystem, som er gældende for kommuner og amtskommuner, blev indført i 1977 som et fælles system. Systemet er opbygget med henblik på at løse følgende opgaver (jf. betænkning 1143/1988 "Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder" s. 23):

- den finansielle opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale skatteudskrivning
- den bevillingsmæssige opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning
- den oplysningsmæssige opgave - overfor kommunernes politikere og administration, borgere og de centrale myndigheder, idet der bl.a. er behov for, at systemet er fuldt ud gennemskueligt for skatteyderne.

Om det bevillingsmæssige og budget- og regnskabsmæssige system funktionsduelighed som oplysningsmiddel/styringsmiddel anføres i én af Lotzudvalgets betænkninger, betænkning nr. 1143/1988 (s. 27), at det afgørende for varetagelsen af styringsopgaven er, om systemet er tilrettelagt således, at informationen kan lægges sammen svarende til behovet på hvert niveau i organisationen.

Hovedprincipperne bag budgetsystemet

Det (amts)kommunale budgetsystem er udformet ud fra følgende hovedprincipper

- princippet om totalbudget og totalregnskab, som indebærer at budget og regnskab skal omfatte samtlige driftsposter og anlægsposter samt kapitalposter vedrørende det pågældende regnskabsår,
- bruttoposteringsprincippet, som indebærer, at udgifter og indtægter opføres og specificeres hver for sig, og
- centralisationsprincippet, som indebærer, at samtlige udgifter finansieres under ét af samtlige indtægter.

Efter reglerne i lovbekendtgørelse nr. 450 af 22. juni 1989 om kommunale udligninger og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner reguleres de generelle årlige tilskud til kommuner og amtskommuner med summen af (amts)kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i udgifts- og opgavefordelingen mellem staten, amtskommunerne og kommunerne i tilskudsåret. Ligeledes reguleres tilskuddene med summen af kommunale mer- eller mindreudgifter som følge af ændringer i den bindende statslige regulering af kommunernes og amtskommunernes virksomhed (§ 10, stk. 3 og § 17, stk. 3). Der er særlig grund til at bemærke, at der i forhold til nedsættelsen af tilskuddet (d.v.s. pålæggelse af strafafgift) er indføjet en modifikation for kommuner ved

*Det udvidede
totalbalanceprincip*

§ 10a og for amtskommuner ved § 17a, således at der bortses fra bl.a. anlægsudgifter vedrørende miljøforanstaltninger, sanering og byfornyelse.

Den ordning, der er indført ved 1988-loven benævnes det udvidede totalbalanceprincip, og princippet har en nær tilknytning til princippet om sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar. Dette princip, der er udmøntet i bekendtgørelse nr. 150 af 10. marts 1989, kan fraviges under hensyn til neutralitetshensynet og samordningshensynet.

Neutralitetshensynet: Finansieringsreglerne er neutrale over for en myndigheds prioritering af alternative måder at løse en given opgave på. Samordningshensynet: Finansieringsreglerne bør tilskynde til, at myndigheden på et givet niveau (eksempelvis en kommune) i grundlaget for sin prioritering og styring af eget ansvarsområde også har hensynet med til konsekvenserne for det andet niveau's (eksempelvis amtskommunernes) aktiviteter og udgifter, (jf. betænkning nr. 1123/1987 "Amtskommunale udgiftspres og styringsmuligheder" s. 10 og betænkning nr. 1143/1988 "Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder" s. 11).

Byfornyelsestilskud, et eksempel

Til illustration skal nævnes den statsstøtte, der kan tildeles i forbindelse med byfornyelse. Boligstyrelsen tildeler kommunerne rammer for offentlig støtte inden for hvilke, der ydes 50% refusion af kommunalbestyrelsens udgifter til byfornyelse og boligforbedring, og inden for hvilke kommunalbestyrelsen kan give tilsagn om rente- og afdragsbidrag til finansiering af forbedringsarbejder, jf. byfornyelseslovens § 66, stk. 2. Efter § 69, stk. 2 kan Boligministeren give kommunalbestyrelsen tilladelse til at træffe beslutning om byfornyelsesforsøg. Tilskyndelsen kan bestå i, at statsrefusionen forhøjes fra normalt 50% til maksimalt 100% af de særlige udgifter, som er refusionsberettigede efter § 66, stk. 3, jf. § 66, stk. 6, at der ydes statstilskud til foranstaltninger, der i øvrigt ikke kan ydes refusion til, jf. § 69, stk. 7, og at der ydes refusion af de særlige forsøgsudgifter, inden byfornyelsesbeslutningen er endelig vedtaget af kommunen, jf. § 69, stk. 5. Efter Boligministeriets/Boligstyrelsens opfattelse er mulige emner for statstilskud: forsøg med industrialiseret byfornyelse og forsøg der tilgodeser beskæftigelsesmæssige hensyn, såsom opretholdelse af småværksteder, servicevirksomheder m.v. i ældre bykvarterer og anvendelse af specielt uddannet arbejdskraft, jf. Boligstyrelsens cirkulære af 3. juli 1986 om offentlig støtte til byfornyelse og boligforbedring m.v. (s. 22.)

*Udgifter der ikke henregnes til
statslig eller kommunal
beslutning*

Ikke al vækst i de offentlige udgifter kan henregnes til en statslig eller kommunal beslutning. De nævnte grundprincipper for fordeling af ansvar og kompetence giver ikke nogen anvisninger på, om sådanne udgiftsstigninger principielt bør finansieres ved statslige eller kommunale skatteforhøjelser. De bæres efter gældende praksis umiddelbart af den myndighed, der har fået den pågældende opgave tillagt.

*En principiel dom om
skattefinansiering*

Affaldsbortskaffelsesudgifterne er kommunernes, og de finansieres i vid udstrækning gennem driftsindtægter. Anvendes hvile-i-sig-selv-princippet betyder det, at driften ikke må belaste den almindelige kommunekasses midler, d.v.s. at driftsudgifterne på eksempelvis forbrændingsanlæg skal kunne dækkes af indtægterne (jf. herom ovenfor under 2.3.13). Ved Østre Landsrets dom UfR 1977.779 fastslås det imidlertid, at kommunerne er berettiget til at gennemføre en for hele kommunen gældende ordning med bortkørsel af dagrenovation, der finansieres over de almindelige ejendomsskatter. Denne fortolkning af ejendomsskatteovens § 25 må også omfatte forbrænding som led i affaldsbortskaffelsen, da der er de samme fælles interesser til stede. Man kan derfor, foranlediget af denne dom, udtrykke tvivl om, hvorvidt hvile-i-sig selv-princippet er og bør være gældende i forhold til renovation. Østre Landsretsdommen indebærer i det mindste, at hvile-i-sig-selv-princippet alene gælder, såfremt kommunalbestyrelsen beslutter, at der skal opkræves en særlig afgift for bortskaffelsen af affaldet.

*Prisregulering af
varmeforsyning m.v.*

De kommunale gas-, varme- og elforsyningsvirksomheder er endvidere omfattet af bestemmelserne i varmeforsyningslovens §§ 27 og 28 og elforsyningslovens §§ 9 og 10, som indeholder kriterier for pristfastsættelse og anmeldelse af priser til Gas- og Varmeprisudvalget og Elprisudvalget. Der er i medfør af disse bestemmelser udstedt administrative forskrifter, som fastsætter nærmere regler for virksomhedernes afskrivning og henlæggelser samt anmeldelse, regnskabsførelse og budgettering m.v. Varmeforsyningslovens princip om takstfastsættelse efter kostægte principper forudsætter, at der løbende er

bedst mulig overensstemmelse mellem indtægter og udgifter, hvorfor differencen mellem faktiske og skønnede udgifter må søges undgået ved hurtig reaktion på væsentlige ændringer i forudsætningerne for prisfastsættelsen. Det er sædvanligt, at varmemforsyningsvirksomhederne inddækker omkostninger dels ved en pris for den enkelte kundes faktiske varmeforbrug, d.v.s. en afgift der varierer med forbruget, dels ved opkrævning af faste årlige afgifter, der er uafhængige af forbrugets størrelse, herudover opkræves tilslutningsafgifter og lignende afgifter, jf. herom "Monopoltilsynets Meddelelser" 1989 nr. 2.

Reglerne om prisfastsættelse på energiforsyningsområdet er væsentlig mere detaljerede end for anden kommunal forsyningsvirksomhed (spildevand, vandforsyning, renovering, fællesantenneanlæg m.v.). Det hænger først og fremmest sammen med, at energiforsyningssekskabernes omkostningsstruktur er komplekst sammensat.

Samtidig er varmemforsyningen omfattet af ovennævnte bekendtgørelse nr. 150 af 10. marts 1989 om opgørelse og indbetaling m.v. af indbetalingspligtige beløb (deponering) i 1989 for kommuner og amtskommuner m.m. §3, stk. 2

"Ved opgørelsen af de samlede indbetalingspligtige beløb i 1989 for primærkommuner lægges der følgende beløb til summen af fordelingsstallene:

1) det beløb, hvormed forsyningsvirksomheders samlede nettoudgifter i regnskaberne for 1988 overstiger gennemsnittet for forsyningsvirksomhedernes samlede nettoudgifter i regnskaberne for henholdsvis 1986 og 1987,..."

Kommunal deponeringspligt

(Amts)kommunale lånevilkår afhængig af affaldsprojekterne

6. Lånevilkår ved bygge- og anlægsprojekter

For (amts)kommunerne og de kommunale affaldsselskaber er lånemulighederne reguleret i bekendtgørelse nr. 496 af 30. juni 1989 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier. Denne bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i lov om kommunernes styrelse. Om adgangen til låneoptagelse foreskriver bekendtgørelsens §1, at den samlede låneoptagelse skal holdes inden for de rammer, der er fastlagt ved bekendtgørelsens §§2-3 og de dispensationsmuligheder, der er angivet ved §§11-12. Ved §2 foreskrives det, at en primærkommunes samlede adgang til i det enkelte regnskabsår at optage lån, er bestemt af summen af én i §2, stk. 1 opregnet række af udgifter, hvoriblandt særligt skal fremhæves §2, stk. 1 litra c:

"Investeringsudgifter ved produktion og distribution af gas og varme, herunder udgifter ved investering i affaldsforbrændingsanlæg med varmeudnyttelse, forudsat investeringen enten er i overensstemmelse med en plan eller et projekt, der er godkendt i medfør af lov om varmemforsyning, eller er et renoveringsprojekt, der ikke medfører kapacitetsændringer. Endvidere er der låneadgang svarende til driftsunderskuddet, inkl. renter og afdrag, ved distribution af naturgas."

Automatisk låneadgang?

Denne bestemmelse indebærer, at kommunerne har en automatisk låneadgang til investering i affaldsanlæg under de i §2, stk. 1 litra c forudsatte betingelser. Til de øvrige investeringer i bygge- og anlægsaffaldsprojekter, er der ikke en tilsvarende automatisk låneadgang, hvilket kan siges at være i dårlig harmoni med, at man prioriterer forsortering og genanvendelse forud for forbrænding. Genanvendelsesprojekter forudsætter med andre ord, at der er en uudnyttet låneramme, at der i fællesskab med andre kommuner kan tilvejebringes de fornødne midler (jf. dog §4, stk. 1 omtalt nedenfor), eller at der opnås en dispensation fra tilsynsråd/Indenrigsminister efter §§11-12.

Fælleskommunale projekter må overholde de samme lånevilkår

Langt de fleste fælleskommunale affaldsselskaber er i dag organiseret som interessentskaber, hvilket indebærer en solidarisk hæftelse overfor tredjemand. Hæftelsen for de enkelte interessentkommuner fastsættes efter forskellige kriterier, idet nogle selskaber lægger vægt på den tilførte affaldsmængde, andre på den oprindelige indskudskapital og endelig andre på indbyggertallet. I selskabernes vedtægter angives det, hvorledes anlægs- og driftsudgifter skal finansieres. Anlægsudgifterne finansieres hyppigt ved lån, ved indskud fra interessenterne eller ved den opsparing af egenkapital, som kan ske via driftsbudgettet. Tilvejebringes anlægskapital ved indskud fra interessentkommunerne, sker dette hyppigt i forhold til indbyggertal. Driftsudgifterne dækkes gennem gebyr på affald og salgspriser på genbrugsmaterialer og fjernvarme, jf.

"Fælleskommunale affaldsselskaber" Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 3/1988 s. 23.

I relation til de i dag forekommende fælleskommunale projekter på affaldsområdet må det erindres, at der også i relation til sådanne gælder nogle økonomiske rammer, idet bekendtgørelsen om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. ifølge (§4, stk. 1) til en kommunes låntagning henregner bl.a.

- "a) Lån, der alene optages af kommunen.
- b) Den del af lån optaget af flere kommuner i forening, som ifølge den indgåede aftale påhviler kommunen.
- c) Den del af lån optaget af kommunale fællesskaber, interessentskaber, andelsselskaber og lignende med kommunal deltagelse, som kan henføres til kommunen.
- d) ...
- e) Lån, der ikke er omfattet af litra a-d, i det omfang kommunen meddeler garanti for lånet, og lånet anvendes til finansiering af udgifter, der kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.
- f)...
- g) Indgåelse af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v., hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave."

Lånevilkår

Ifølge bekendtgørelsens §6, stk. 1 kan indenlandske lån som udgangspunkt alene optages som annuitetslån eller serielån uden indeksregulering, og lånetiden skal normalt være under 30 år. Der gælder dog særlige regler ved optagelse af lån fra frigørelsesafgiftsfondens midler, idet der ved lov nr. 393 af 10. juni 1987 om ændring af lov om lands- og regionplanlægning, lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom idag er hjemlet adgang til at yde lån til virkeliggørelse af region- og kommuneplanlægning, lån til erhvervsfremmende foranstaltninger, forsynings- og servicevirksomhed af generel karakter og visse miljøforbedrende foranstaltninger.

Udenlandske lån

Rammerne for udenlandske lån er fastlagt ved bekendtgørelsen om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. §6, stk. 2, og rammerne for kommunale kassekreditter og byggelån er fastlagt ved §6, stk. 3. For fælleskommunale fællesskaber foreskriver §6, stk. 4, at kassekreditten maksimalt må andrage 50 kr. pr. indbygger, medmindre der er tale om en midlertidig løsning i forbindelse med hjemtagning af et udenlandsk lån til anlægsarbejder.

Hvem har kompetencen til at optage lån?

Bekendtgørelsen foreskriver, at beslutninger om påtagelse af garantiforpligtelser, herunder pådragelse af solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, en institution eller lignende, skal træffes på et møde i selve kommunalbestyrelsen, d.v.s. sådanne beslutninger kan ikke delegeres, jf. bekendtgørelsens §10, (se dog om økonomiudvalgets og stående udvalgs særlige kompetencer §10, stk.2). Om grænserne for sådan forpligtelse se §9, stk. 1

"En kommunalbestyrelse kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtrædelse i en forening, en institution, et selskab eller lignende. Samtykke er dog ikke formødent, dersom kommunen alene hæfter med sit indskud, og der ikke pådrages kommunen forpligtelser med hensyn til eventuelle yderligere indskud."

Realkreditlovgivningens betydning for byggeaktiviteterne

Med hensyn til den privates låntagning er det især realkreditlovgivningen, der har interesse. Ved realkreditlovens gennemførelse i 1970 begrænsedes realkreditinstitutternes antal til de nuværende Byggeriets Realkreditforeningen, Kreditforeningen Danmark, Forenede Kreditforeninger, Jyllands Kreditforening samt Industriens Realkreditfond. Loven indførte to nye begreber, nemlig "almindelig realkredit" og "særlig realkredit". Lovens hovedprincip var, at belåning i almindelig realkredit i princippet kunne finde sted uden hensyn til formålet med belåningen, medens lån i særlig realkredit kun kunne ydes til en række nærmere specificerede formål, jf. bekendtgørelse nr. 230 af 29. april 1976 om realkredit i visse ejendomme med almennyttige formål. Denne opdeling afløstes af enhedslån ved lov nr. 481 af 5. november 1980, der samtidig forenklede og udvidede långivningen til finansiering af arbejder på eksisterende ejendomme. Ved lovebekendtgørelse nr. 437 af 27. juni 1989 om indeksregule-

Forslag om grønne obligationer

Adgang til statsgaranterede lån

rede realkreditlån med senere ændringer er der hjemlet realkreditinstitutterne ret til at yde indeksregulerede lån (indekslån) som kontantlån mod pant i fast ejendom. Lånet må højst udgøre 80% af ejendommens kontantværdi, der fastsættes ud fra de stedlige pris- og markedsforhold for ejendomme af den pågældende karakter. Ved værdiansættelsen skal der tages hensyn til eventuel risiko for ændringer i markedsforhold og strukturændringer. Blandt sådanne strukturændringer kunne måske tænkes nye materialekrav og nye krav ved nedrivning og bortskaffelse af byggeaffald, som virker fordyrende. Et gennemslag af bygge- og affaldspolitikken i forhold til lånemarkedet forudsætter offentlige krav og/eller information rettet specielt til denne sektor.

Skulle låneforholdene bruges som styringsmiddel kunne det ske gennem udstedelse af obligationer (grønne obligationer) med længere løbetid eller gennem statstilskud til nedbringelse af renten.

Skal der hentes inspiration fra andre miljøområder, er der især grund til at interessere sig for de ordninger, der er gennemført i forhold til landbruget, idet det er i forhold til dette erhverv, lovgiveren har interesseret sig mest for at tilvejebringe kompenserende låneordninger. I forhold til landbruget har man således gennemført en særlig ordning ved bekendtgørelse nr. 181 af 8. april 1987 om statsgaranti for lån til miljøforbedrende investeringer m.v., hvorefter Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning kan give statsgaranti for 80% af tab, der lides af långiveren. Det er en forudsætning for opnåelse af lån til sådanne miljøforbedrende investeringer, at ansøgeren kunne have opnået støtte efter de særlige miljøstøtteordninger til miljøforbedrende foranstaltninger, at ansøgeren ikke selv er i stand til at stille den sikkerhed, der kræves for optagelse af lån til finansieringen på det almindelige lånemarked, og at det må skønnes rimeligt sikkert, at ansøgeren har mulighed for at opfylde sine økonomiske forpligtelser, herunder tilbagebetaling af det statsgaranterede lån. Det er det pågældende pengeinstitut, der skal påse, at de to sidstnævnte betingelser er opfyldt, jf. bekendtgørelsens §7. Pengeinstituttet har også underretningspligt under låneperioden, hvis der indtræffer særlige omstændigheder. En tilsvarende ordning kunne overvejes indført i forhold til bygge- og anlægsarbejder, i tilfælde hvor miljøkrav medførte ekstra udgifter. Især i forhold til de store anlægsudgifter som følger med etablering af særlige sorteringsanlæg m.v., er der grund til at overveje sådanne ordninger.

3.3.7 Fysiske påvirkningsmuligheder

Medens normstyring og økonomiske virkemidler har som primær formål at virke styrende i forhold til borgernes valg mellem flere alternativer, er der en række fysiske påvirkningsmidler, som ofte er bestemt af praktiske forhold, men som også kan have en styrende effekt. Her skal afdækkes nogle af de vigtigste fysiske påvirkningsmidler.

1. Lokalisering af anlæg og muligheden af at anvende semimobile anlæg

Afstanden til anlæg er ret afgørende

Afstanden fra nedrivningsstedet til nedknusningsanlæg o.lign. bygge- og anlægsaffaldsanlæg, der skal fremme genanvendelsen, er af både økonomiske og psykologiske grunde af afgørende betydning for realiseringen af Miljøministeriets "Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91".

Et af de problemer, som er forbundet med at etablere anlæg tæt ved affaldsproducenterne, er, at der skal være økonomisk grundlag for etablering af sådanne ordninger, ligesom der skal tages hensyn til den sårbarhed, der er i området - især hensynet til beboerne, der vil blive generet af såvel støj som støj, jf. herom ovenfor under 2.3.5.

De samlede transportudgifter ved drift af et behandlingsanlæg vil være afhængig af anlæggets placering. Der er tre alternativer (jf. "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns amt" 1988 s. 34)

- 1) et stationært anlæg opstillet på et centralt sted i amtskommunen
- 2) et semimobilt anlæg, der flyttes mellem to faste behandlingssteder

- 3) et semimobilt anlæg, der flyttes mellem flere faste behandlingssteder.

Valg af endelig placering bør ske ud fra en række økonomiske hensyn, herunder muligheden for placering i nærheden af en losseplads med henblik på at opnå en vis omkostningsdeling med denne, f.eks. i relation til vægtanlæg og intern transportmateriale. Beslutningen kan imidlertid ikke træffes alene ud fra økonomiske overvejelser, idet en række miljømæssige hensyn også må spille ind. Såvel de stationære som de mobile anlæg er omfattet af miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning liste G, og der kan derfor i godkendelsen indføres vilkår, der tager højde for miljøgenerne (bl.a. i relation til støj, støv, vibrationer og grundvandsforurening) - og godkendelsen kan tidsbegrænses, hvis der er usikkerhed omkring generens omfang, jf. som eksempel herpå Århus amtskommunes miljøgodkendelse afgørelse af 5. maj 1988 j.nr. 8-76-1-743-31-87 (stadfæstet af Miljøstyrelsen ved afg. af 16. marts 1989 j.nr. 131/151-0046), og amtskommunens afgørelse af 18. april 1989 j.nr. 8-76-1-703-8-88, hvor miljøgodkendelserne gives for 3 år.

Særligt om semimobile anlæg

Etablering af semimobile anlæg kan sikre et større opland til det enkelte anlæg, men samtidig skal der som anført også tages hensyn til sårbarheden ved placeringen af sådanne anlæg. Indretning af anlæg omfatter bl.a. indretning af brovægt og kontor- og mandskabsfaciliteter, fundamenter og om nødvendigt strømforsyning til det semimobile anlæg, kørende materiel til lagring og sortering, samt selve pladsindretningen. Pladserne skal være bemandede, men den daglige åbningstid kan variere med pladsens størrelse og beliggenhed.

Nogle økonomiske beregninger over behandlingsanlæg

I "Projekt vedrørende genanvendelse af byggeaffald i hovedstadsregionen. Forundersøgelser - økonomi, drift og selskab" Demex bilag XI (s. 2) opstilles følgende skema over anskaffelsesomkostninger vedr. driftsanlæg (de skønnede investeringsbehov, afskrivninger og renter for pladsafhængige omkostninger)

BEHOV OG INVESTERINGS- OMKOSTNINGER- PLADSAFHÆNGIG Prisniveau 1989	Anlægsconfiguration		Beløb 1000 kr.	
	3 Mindre lokalt	4 Større lokalt	5 Mindre regionalt	6 Større regionalt
Arealbehov m ² Pris 5 kr./m ²	10.000 50	20.000 100	50.000 250	40.000 200
Membran m ² Pris 200 kr./m ²	- 0	5.000 1.000	12.500 2.500	10.000 2.000
Anlægsarbejder Hegn, pladser, veje, bygninger og fundering	1.510	2.730	5.815	4.930
Brovægt stk. Pris 700 kr.t	1 700	1 700	1 700	2 1.400
Uforudset	200	400	900	850
Sum	2.460	4.930	10.165	9.380
Afskrivninger 15 år, brovægt 10 år	186	332	650	633
Renter 11% p.a.	270	543	1.119	1.033
Faste plads- omkostninger pr.år	456	875	1.769	1.666

Også anskaffelsesomkostninger vedrørende knuseanlæg er beregnet (s. 3), hvor det skønnede investeringsbehov, afskrivninger og renter for knuseafhængige omkostninger er følgende:

INVESTERINGS- OMKOSTNINGER ANLÆGSAFHÆN- GIGE Prisniveau 1989	Anlægsconfiguration		Beløb 1000 kr.	
	3	4	5	6
Mobilt anlæg	6.000			
Semimobilt anlæg		8.000	8.000	
Stationeret anlæg				
Læssemaskiner stk.	1	2	2	3
Pris 700 kr.t	700	1.400	1.400	2.100
Sum	6.700	9.400	9.400	
Afskrivninger 10 år	670	940	940	1.210
Renter 11% p.a.	737	1.034	1.034	1.331
Faste knuseomkostninger pr. år	1.407	1.974	1.974	2.541

Hertil kommer driftsomkostninger, hvor det kan påpeges, at det er hensigtsmæssigt at kombinere anlægget med andre aktiviteter, såsom grusgravsvirksomhed eller anden affaldsbehandling. Som en samlet oversigt over de skønnede omkostninger anføres (s. 5):

DRIFTS OMKOSTNINGER, PLADS- OG ANLÆGS AFHÆNGIG Prisniveau 1989	Anlægsconfiguration		Beløb 1000 kr.	
	3	4	5	6
Kapacitet pr. time	100 tons	200 tons	250 tons	250 tons
Pladsafhængig				
Knuseanlæg, flytning og opstilling kr.	75.000	100.000	200.000	-
Pladsdrift	250.000	250.000	250.000	250.000
Løn				
Vedligehold m.v.	100.000	200.000	500.000	400.000
Sum pr. år	350.000	450.000	750.000	750.000
Knuseanlægsafhængig				
Knuseanlæg, slid, energi	8 kr./tons	10 kr./tons	12 kr./tons	12 kr./tons
Læssemaskiner, slid, energi m.v.	2 kr./tons	2 kr./tons	2 kr./tons	2 kr./tons
Sum	10 kr./tons	12 kr./tons	14 kr./tons	14 kr./tons
Betjening, løn				
Knuseanlæg	500.000	500.000	500.000	500.000
Læssemaskiner	250.000	500.000	500.000	750.000
Sum pr. år	750.000	1.000.000	1.000.000	1.250.000

I stedet for anskaffelse af knuseanlæg, kan man leje et anlæg. Der kan her budgetteres med ca. 50 kr./t nedknusning eksklusive øvrig behandling af byggeaffaldsanlæg. Også ved leje skal pladsen miljøgodkendes.

Erfaringerne fra opstilling af semimobile behandlingsanlæg i Københavns området viser, at der helst skal være omkring 25.000 tons affald til behandling, før det kan betale sig at opstille et semimobilt behandlingsanlæg. Denne

Hvornår er det rentabelt?

mængde afhænger dog af afstanden til et alternativt behandlingsanlæg. Hvis anlæg af flere behandlingssteder skal være økonomisk rentabel, skal de sparede transportudgifter imidlertid kunne opveje forrentningen og afskrivningen på de forøgede anlægsudgifter, omkostningerne ved flytning af behandlingsanlæg, ulemperne ved ikke altid at have anlægget til rådighed og de begrænsede muligheder på produktionssiden.

Transportudgifterne kan udlignes

2. Afhentningsordninger

Containere og andre affaldsafhentningsordninger kan fremme borgernes brug af særlige affaldssorteringsordninger, idet man herved sikrer, at det ikke bliver for besværligt for borgerne at komme af med affaldet. I relation til bygge- og anlægsaffald vil en sådan ordning forudsætte et rimelig stort opland, før det kan betragtes som "rentabelt". At transportudgifterne for bygherre og entreprenør kan udlignes gennem et særlig kommunal tilskudsordning fastslås i "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns Amt. Organisation" s. 24, hvor der som eksempel på en ordning, der kunne overvejes, gives: at kørsel under 13 km sker for bygherrens/entreprenørens regning, medens kørselsomkostninger herudover refunderes. Det fremhæves i den forbindelse, at det er væsentligt at koordinere sådanne ordninger.

Koordinering er vigtig?

Under afhentningsordninger kan også medtages de skrothandlere, der allerede i dag afhenter mere værdifulde byggematerialer - som eksempelvis jern og andre metaller.

3. Fysiske hindringer

Krav om hegn var ikke konkret begrundet

Etablering af hindringer for affaldsdeponi (låste porte, vagt o.lign) er naturligvis også en måde, at styre adfærden på. Som et eksempel på, at netop en sådan hindring var genstand for en interessekonflikt, kan nævnes Miljøankenævnets afgørelse af 25. maj 1989 j.nr. 166/76-50/1988, hvor Miljøstyrelsen havde indføjet et vilkår om opstilling af et to meter højt maskinelt fremstillet hegn, der skulle hindre ulovlig og ukontrolleret aflæsning på en fyldplads etableret i tilknytning til et nedknusningsanlæg for byggeaffald. Danmarks Naturfredningsforening og virksomhedens ejer klagede over dette vilkår, som indebar et noget skæmmende hegn i et smukt landskab. Miljøankenævnet ophævede vilkåret som unødvendigt, og nævnet lagde

"herved til grund, at det allerede etablerede voldanlæg omkring anlægget samt det etablerede hegn med låger ved adgangsvejen er tilstrækkeligt til at forhindre ukontrolleret deponering på området."

Der er således ikke en fri adgang for de kommunale myndigheder til at benytte kompetencer i bygge- og miljølovgivningen til at kræve fysiske hindringer etableret.

4. Offentlig anvendelse

Offentlig køb af genbrugsmaterialer

Offentlig køb af genbrugsmaterialer til bygge- og anlægsprojekter, kan have stor betydning for afsætningen. Blandt andet derfor har Miljøstyrelsen i sit udkast til en ny miljøbeskyttelseslov indføjet regler om, at det offentlige er pligtig at bruge genbrugsmaterialer og genanvendeligt materiale, jfr. herom ovenfor under 2.1.7.

Et område, hvor der kan være et offentligt behov også for mindre værdifulde materialer, er vejbygning, havnebygning og kystsikring. I "Affaldsredegørelse 1988" for Århus Amt anføres (s.34) som en relevant handlingsplan:

"Idet de knuste materialer i meget stort omfang forventes at kunne anvendes til vejbyggeri, skal de offentlige vejmyndigheder (statslige, amtskommunale og kommunale) så vidt muligt sikre afsætningen og brugen af materialerne."

***Forslag om en ny
formålsbestemmelse***

En væsentlig del af råstofmarkedet styres allerede i dag af det offentlige forbrug, idet en stor del af byggeriet og anlægsarbejderne foregår i offentligt regi. Imidlertid fastlægges forbruget også inden for disse områder ud fra samme prisøkonomiske overvejelser, som inden for den private produktion. Dog er der den undtagelse, at den offentlige sektor finansieres ud fra det skattemæssige provenu, således at den ikke umiddelbart er underlagt de samme finansielle begrænsninger med hensyn til likviditet og nyinvesteringer, som den private produktion er underlagt, jf. "Råstofhusholdning og regionale udviklinger i grusbranchen" Fredningsstyrelsen 1983 s. 90f. Samtidig støder man inden for den offentlige sektor på de samme spørgsmål, som i den private sektor, nemlig: Hvem skal tage ansvaret for, at materialerne er tilstrækkelig holdbare? Hvem skal finansiere meromkostningerne, etc?. Da en del af det offentlige konkurrerer med den private produktion, kan man ikke engang ved instrukser - men kun ved lovgivning, der tager højde for konkurrencesituationen - frigøre sig for de økonomiske bindinger. Ved Miljøstyrelsens udkast til en ny miljøbeskyttelseslov (skrivelse af 14. juli 1989) lægges der op til, at myndighederne i langt større omfang end i dag fremover skal være forpligtet til at bruge genanvendeligt materiale, jf. herom ovenfor bl.a. under 2.1.7.

Miljøstyrelsen har som omtalt ovenfor under 2.1.7 indføjet bestemmelser om det offentliges pligt til at købe og bruge genanvendte eller genanvendelige materialer.

Også ved en sådan løsning opstår der uafhængigt af lovgivningshjemmel spørgsmålet om, hvilken betydning et sådan krav har for det internationale konkurrenceforhold.

***Afsætningsproblemerne har
sine grunde***

I de få tilfælde, hvor oparbejdet bygge- og anlægsaffald har været forsøgt afsat til eksterne aftagere, har der ofte været problemer med afsætningen, til trods for at sigtekurverne for de oparbejdede genbrugsmaterialer har været fuldt på højde med kurverne for tilsvarende primære råstoffer, og til trods for at genbrugsmaterialerne har ligget 15-25% under prisen på tilsvarende primære råstoffer. En af årsagerne hertil skal nok søges i de forholdsvis beskedne mængder oparbejdet bygge- og anlægsaffald, der har været udbudt til salg. Mængden har indvirket på forsyningssikkerheden. Der er dog næppe nogen tvivl om, at den væsentligste årsag til afsætningsproblemerne er det faktum, at især de private entreprenører og bygherrer har været tilbageholdende med at anvende materialerne af frygt for, at de skulle pådrage sig et eventuelt senere erstatningsansvar. Denne frygt er begrundet i manglende normer for anvendelse af genbrugsmaterialer (jf. "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns amt" 1988 s. 60). Med hensyn til normsætning af genanvendeligt materiale eksisterer der kun en sådan inden for vejbyggeriet, hvor man anvender "Norm for sand-, grus- og stenmaterialer, DS 401", der indeholder de gængse trafikbygningsmaterialers funktions- og specifikationskrav.

***Særlige aftaleforudsætninger
ved miljøfarlige materialer
som bør udnyttes***

Er der tale om miljøfarlige materialer, har det offentlige dog nogle muligheder for at påvirke producenterens adfærd gennem køb, jf. "Samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder i forbindelse med offentlige køb, offentlig regelfastsættelse og offentlig serviceudvikling" Finansministeriet - Budgetdepartementet, marts 1988, hvori der er en række forslag, der er bevidst miljøreflekterende, samtidig med at den offentlige brugerkompetence udnyttes erhvervsmæssigt. Asbest er et eksempel på, at offentlige miljøkrav også gennem indkøb har ændret produktudviklingen.

3.3.8 Pædagogiske påvirkningsmidler

Affaldsadfærden er ofte bestemt såvel af vane som af almindelig dovenskab, hvorfor også en almindelig oplysende og opdragende virksomhed fra det offentliges side må tillægges stor betydning i en styringssammenhæng. Effekten må forventes at være størst over for børn og unge, der ikke endnu er så indgroede i gamle vaner, og som måske mere end mange voksne og ældre mennesker bekymrer sig om den økologiske balance. Effekten vil imidlertid også være afhængig af, hvilke virkemidler der vælges. Her skal kort redegøres for nogle af de midler, der kan finde anvendelse.

*'Den Blå Engel' et
miljømærkningssystem*

*Miljømærkning efter lov om
kemiske stoffer og produkter*

*Faremærkning efter lov om
kemiske stoffer og produkter*

1. Mærkningsregler

Der kan vælges flere former for mærkning, hvor hovedsondringen må være mellem advarende mærkning, som den der eksempelvis kendes inden for bekæmpelsesmidler, og miljømærkning, hvor det mest kendte og gennemprøvede system er 'Den Blå Engel'.

'Den Blå Engel' blev indført i Vesttyskland i 1977, som det første positive miljømærke med officiel status. Canada har indført og Østrig, Norge og Sverige påtænker at indføre et tilsvarende system. Miljømærket angiver, at et produkt er mere miljøvenligt end andre inden for et givent anvendelsesområde. Miljøvenlighed er her et relativt begreb og dets anvendelse tilsigter at påvirke markedsmekanismene. Om dette mærkningssystem kan det oplyses, at det er frivilligt, og at tildelingen er tidsbegrænset, idet de kriterier, der anvendes ved tildelingen, revideres hvert tredje år. Det er først og fremmest de mindre virksomheder, som har interesse i at opnå en "godkendelse" gennem mærkning af sine produkter. Revurderingen af kriterierne har til formål at fremme produktudviklingen, således at mærket til stadighed kan fungere som styringsmiddel. Når en virksomhed har ansøgt om tildeling af mærket, sendes sagen til udtalelse hos de lokale miljømyndigheder, der skal sikre, at de lokale miljøkrav overholdes. Herefter foretages den egentlige miljøkvalitetsvurdering af en jury på 10 medlemmer. Hvis de gældende kriterier er opfyldt, indgås der en kontrakt mellem det særlige tyske kvalitetsvurderingsinstitut og ansøgeren med gyldighed indtil kriterierne revurderes. Ved revurderingen af kriterierne kan der ske en forlængelse, en skærpelse eller en inddragelse af produktgrupper. Virksomheden betaler en engangsafgift og et årligt gebyr, afhængig af omsætningen. Disse indtægter anvendes til dækning af instituttets omkostninger samt til informationsmateriale.

At sådan positiv miljømærkning kan foreslås indført inden for bygge- og anlægsaffaldsområdet fremgår af "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" s. 102, hvori det fremhæves, at man burde overveje en mærkning af dansk fremstillede produkter, hvori der indgår genbrugsmaterialer. Der er ved revisionen af lov om kemiske stoffer og produkter (nr. 341 af 24. maj 1989 kapitel 2a) indført hjemmel til positiv miljømærkning ved salg af kemiske stoffer og produkter, jf. herom ovenfor under 2.1.2. En tilsvarende mærkningsregel foreslås af Miljøstyrelsen ved skrivelse af 14. juli 1989 (j.nr. M 1011-0020) indføjet i den nye miljøbeskyttelseslov som §8, stk. 4.

Med hensyn til mærkning, der angiver en fare, kan som eksempel nævnes lov om kemiske stoffer og produkter §22, der pålægger mærkning af farligt stof eller produkt. I forhold til bekæmpelsesmidler er det præciseret ved en række regler i bekendtgørelse nr. 791 af 10. december 1987 om kemiske bekæmpelsesmidler kapitel 5. Handles der i strid med disse mærkningsregler, er det denne formelle overtrædelse, der i sig selv tillægges en afgørende betydning, og ikke om der har været en konkret fare eller ej, jf. herom dom afsagt af Retten i Nyborg den 24. januar 1983 vedrørende kommunal sprøjtning af ukrudt under frugttræer. Også undladt mærkning kan straffes, jf. Østre Landsrets dom af 16. marts 1983 vedrørende importerede kemiske stoffer og produkter, der skulle vidresælges, og som enten ikke var mærkede eller mærket med tyske etiketter.

2. Uddannelseskrav

Inden for en række områder kender vi i dag krav om offentlige kurser - det gælder bl.a. i relation til omgang med bekæmpelsesmidler og asbest. Sådanne kurser kan dels have til formål at beskytte arbejdstagerne selv imod urimelige sundhedsrisici, dels kan de have til formål at sikre, at omgangen med de giftige midler ikke bliver til gene for omgivelserne. Inden for sådanne ordninger er uddannelseskravet sanktioneret med et strafansvar, jf. eksemplerne inden for arbejdsmiljøområdet omtalt ovenfor i afsnittet om straf som styringsmiddel. Som et eksempel på straf, bl.a. pålagt for omgang med kemiske stoffer og produkter uden afsluttet kursus, se Vestre Landsrets dom (8. afd. S 245/1988) af 23. juni 1988.

*Kurser og
autorisationsordninger er et
vigtigt styringsmiddel*

Forslag om nye ordninger

Uddannelsessystemets inddragelse af miljøaspekter

Pligt og ret til at informere borgerne

Forslag om udarbejdelse af nyt cirkulære

Krav om kursusbevis kan knyttes sammen med godkendelses- eller autorisationsordninger. Eksempelvis kunne man i den lokale affaldsdeklaration vedrørende bygge- og anlægsaffald stille krav om, at bortkørsel af affald alene måtte foretages af vognmænd, der havde deltaget i et særligt kursus og som bl.a. i kraft af dette havde opnået en særlig godkendelse.

Også på et mere alment niveau kunne man indføre uddannelseselementer, som sikrer en større forståelse af miljøaspekterne, lige fra folkeskoleniveauet til uddannelserne på de højere læreanstalter. Der har da også gennem de seneste 10 år på verdensplan været forberedt en indføring af miljøinformation som led i uddannelsessystemet, omend der endnu ikke er tale om noget sammenhængende initiativ.

3. Vejledningspligt for myndigheder

Miljømyndigheder er lige som andre forvaltningsmyndigheder pligtige til at vejlede borgerne i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. Denne vejledning i, hvordan man skal forholde sig i konkrete sager, indeholder imidlertid ikke nødvendigvis oplysninger om den mest hensigtsmæssige optræden, idet der kun skal oplyses om de regler og fakta, som forvaltningsmyndighederne lægger til grund i deres afgørelse. Efter det, man kunne kalde god forvaltningsskik, kan miljømyndighederne godt gå videre i deres oplysninger over for borgerne, blot det sker under iagttagelse af tavshedspligtsreglerne.

I det cirkulæremateriale, der udarbejdes til kommuner og amtskommuner (jf. herom nedenfor), kunne man opfordre til en højere grad af service i relation til bygge- og affaldsrådgivning, idet en sådan service også er i det offentlige interesse. Over for ansøgere m.fl. er det således en vigtig opgave for kommunerne at fungere som et serviceorgan, der fremmer nye genanvendelses- og affaldsbehandlingsvirksomheder. Eksempelvis kunne kommunerne påtage sig

- at tage initiativ til at danne professionelle rådgivende selskaber
- at lægge forholdene til rette for virksomhedssamarbejdet om indkøb, salg, markedsføring m.v. af genanvendeligt råmateriale
- at bidrage til at udvikle ideer og planer (ved opsøgende virksomhed, faglige råd, formidling af kontakter o.s.v.)
- at virke for udnyttelse af de offentlige myndigheders muligheder for at forbedre rentabiliteten (ex. gennem tilskud, skattelettelse og offentlige køb af genbrugsmaterialer)
- at bistå med udarbejdelse af ansøgninger, moderniseringsplaner og lokalplaner
- at fremme konkrete projekter gennem affaldsregulativets hjemmel til at påbyde særlige affaldsordninger anvendt.

Som eksempel på en konkret rådgivning, der især er behov for, at de kommunale myndigheder kan tilbyde at give, kan nævnes fordele og ulemper ved anlæggenes placering: Såfremt byggeaffaldsanlæggene placeres i eller tæt ved grusgrave, vil der ikke forekomme transportmæssig konkurrence mellem nedknuste materialer og naturlige råstoffer. Samtidig skal der rådgives om hensynet til grundvandet og til naboerne.

4. Information

Der er to elementer i styring gennem information, det ene er at sikre den fornødne information hos de myndigheder, der skal træffe beslutninger om materialevalg og affaldsbortskaffelsesmåder, det andet at sikre det fornødne kendskab til og forståelse for reguleringen hos de regulerede. Informationsbehovet gælder således både for lokale/regionale myndigheder, for affalds- og genanvendelsessektoren og for den almindelige befolkning, omend dækningen af dette behov har forskellige formål.

Forslag om etablering af en affaldsdatabase

Centrale vejledninger om prioriteringsovervejelser

Forslag om ny vejledning om byggesagsbehandling

Forslag om lokale målrettede informationskampagner

Forslag om konsulentordninger kombineret med økonomiske incitamenter

I relation til miljømyndighederne og affaldsselskaberne kan det fastslås, at bygge- og anlægsaffaldsproblemerne på nogle områder er kendetegnet ved en vis uigennemsigthed og manglende viden, hvorfor tilvejebringelse af den fornødne viden og eventuelt opbygning af et beslutningsstøttesystem vil være et vigtigt middel i retning af en mere hensigtsmæssig omgang med bygge- og anlægsaffald. Opbyggede man en database, som samordnede informationer om tilgængelige materialer (herunder om erstatningsmaterialer til de normalt anvendte), om miljørisici og arbejdsmiljørisici, om lovgivningen og om de anvendte gebyrtakster, hvor dataerne kunne indgå i et beslutningsstøttesystem, ville man herved kunne fremme mere miljøbevidste beslutninger hos selskaberne og mere miljøbevidste afgørelser fra bygge- og miljømyndighedernes side.

I relation til myndighedsniveauet kan det fremhæves, at det i betænkning nr. 1123/1987 anføres, at amtskommunalpolitikernes mulighed for at udøve deres beføjelser i højere grad bør støttes fra centralt hold gennem prioriteringsovervejelser. En sådan vejledning kan bl.a. omfatte nøgletal og ressourcebesparelser ved indførelse af forskellige nye metoder/apparater, og også sådanne tal vil kunne indlægges i den foreslåede database.

Informationerne til kommunerne om korrekt sagsbehandling udsendes dels i form af cirkulærer, cirkulæreskrivelser og vejledninger og dels som mere uformel konkret vejledning. Der kunne især over for disse myndigheder være behov for at tilvejebringe en afklaring af de sammenhænge, der er mellem materialevalget og de senere deponeringsproblemerne. Som nævnt ovenfor under 2.2.1 kunne det ske gennem en ny og revideret udgave af den vejledning om kommunernes lovgennemgang i byggesager, som blev udsendt i 1987.

At miljømyndighederne giver borgerne generelle informationer om deres muligheder, rettigheder og forpligtelser er en forudsætning for at realisere den målsætning, som ligger i Miljøministeriets "Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91". Men endnu mere effektiv vil styringen gennem borgerinformation blive, hvis der udsendes informationer om overvejelser i relation til affaldsplanlægningen, i relation til særordninger for bygge- og anlægsaffald og i relation til genbrugsinitiativer. I rapporten "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt" 1988 s. 62 anføres det, at amtskommunerne bør iværksætte en informations- og oplysningskampagne vedrørende genanvendelse af byggeaffald. Kampagnen skal blandt andet informere bygherrer og nedrivere om, hvordan en selektiv nedrivning foretages, og hvorfor en sådan er nødvendig for at sikre de oparbejdede materials kvalitets. Kampagnen foreslås endvidere rettet imod affaldsproducenter og transportører, der skal informeres om, hvilke fraktioner bygge- og anlægsaffaldet skal opdeles i, og hvad deres ansvar er i så henseende. Desuden skal det i informationsmaterialet anvises, hvor de enkelte fraktioner skal føres hen og under hvilke betingelser.

Bl.a. i relation til lovstof, er der behov for specielle målrettede kommunikationssystemer. Inden for landbrugsområdet har man indført konsulentordninger, der skal fremme en mere miljøbevidst drift, bl.a. i relation til anvendelse af kunstgødning og bekæmpelsesmidler i overensstemmelse med lovgivningens krav om produktionsplaner. En sådan konsulentordning er støttet af det offentlige, og der har været overvejelser om at koble konsulentordningen sammen med en afgiftsordning, således at der som udgangspunkt skulle betales afgift for brug af bekæmpelsesmidler/kunstgødning med mulighed for at få reduktioner eller fuldstændig fritagelse for afgiftspligten i den udstrækning, der blev anvendt en landbrugskonsulent som rådgiver. Herved ville det offentlige sikre sig, at der ikke blev brugt flere giftige stoffer, end hvad en forsvarlig drift tilsagde. En tilsvarende ordning kunne foreslås inden for byggebranchen i relation til bl.a. anvendelse af trykimprægneret træ, asbest, giftige maling m.fl. Det kunne eksempelvis ske i form af en § i den nye miljøbeskyttelseslov, hvorved Miljøministeren tillagdes kompetence til at indføre en gebyrordning for særlige giftige byggematerialer kombineret med en konsulentordning. Se et sådant forslag i Miljøstyrelsens skrivelse af 14. juli 1989 (j.nr. M 1011-0200) om lov om miljøbeskyttelse §17, hvorefter ministeren kan fastsætte regler om en frivillig konsulentordning for virksomhederne i forbindelse med gennemførelse af renere produktionsprocesser og materialeanvendelser. Der kan herunder

Billedkommunikation åbner nye perspektiver

fastsættes regler om autorisation af de af ordningen omfattende konsulenter, samt om gebyr til dækning af udgifterne ved autorisationsordningen.

Som et nyt middel, der nok er for omkostningskrævende i dag, men som i et længere tidsperspektiv kunne tænkes inddraget i kommunikationen, bør nævnes billedkommunikation. En sådan kommunikation forsøges i dag afprøvet i et landbrugsprojekt ved Struer med midler fra Regeringens Tværministerielle Udvalg vedrørende Informationsteknologi. Der bruges i et sådant kommunikationssystem videofilm, der sendes over telefon-net, ISDN-net eller bredbåndsnet som en direkte forbindelse (enten som levende billeder eller som fikserede billeder) mellem landmanden og dennes rådgiver. Et sådant kommunikationssystem kunne også anvendes i forbindelse med nedrivning af bygninger og anlæg, hvor filmoptagelser kan anvendes som grundlag for

- rådgivning med hensyn til selektiv nedrivning,
- krav om bortskaffelsesmåder over for enkeltdele,
- hurtigere sagsbehandling,
- prissætning af genanvendeligt materiale,
- evt. salg til genbrugscentre, skrothandlere m.fl.,
- aftale med vognmænd og andre underentreprenører,
- videns- og erfaringsudveksling mellem bl.a. nedrivningsentreprenører og oparbejdningsevirsomheder,
- undervisningsmateriale i kurser for bygge- og anlægssektoren (bl.a. inden for arbejdsmiljøområdet),
- planlægning af det fremtidige affaldsbehandlingsanlæg, og
- dokumentation ved ansvarspådragende forhold.

Der er således mange aspekter i brug af billedkommunikation også inden for styringen af bygge- og anlægsaffaldsbranchen, når først teknologien bliver billigere.

5. Offentlighed som styringsmiddel

Den folkelige debat om affald i lokalmiljøet, hvor borgerne er fælles om problemerne, må betragtes som et ret effektivt styringsmiddel, hvis blot det lykkes at komme bredt ud.

I planlovene og byfornyelsesloven er der indføjet regler om, er der en pligt til at sikre en borgerdeltagelse i beslutningsprocessen.

Efter lands- og regionplanlovens §12, stk. 2 skal regionplanskitse og redegørelse offentliggøres og tilsendes kommunalbestyrelserne og Miljøministeren samt de myndigheder og koncessionerede virksomheder, fra hvem amtsrådet har indhentet oplysninger. Amtsrådet og kommunalbestyrelsen skal ifølge §12, stk. 3 forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanens målsætning og nærmere indhold.

Efter kommuneplanlovens §6, stk. 3 har kommunalbestyrelsen pligt til aktivt at arbejde for en inddragelse af borgerne. Men borgergrupper og enkeltpersoner har ikke krav på at få bistand fra kommunalbestyrelserne i forbindelse med deres deltagelse i planlægningsprocessen. De indsigelser og alternative forslag, som borgerne i kommunen ønsker at fremsende, må de derfor ofte selv udarbejde.

Med hensyn til kommunalbestyrelsens stillingtagen til og eventuelle inddragelse af de indsigelser og alternative forslag, der kommer fra private, overlader kommuneplanloven det til kommunalbestyrelsens eget skøn, hvilken vægt der konkret skal lægges på de modstridende interesser. Kun i relation til indsigelser imod §6-redegørelsen foreskriver loven (ved §7, stk. 2) en vis pligt til at forholde sig til indsigelserne. Borgernes protest har heller ikke - som veto

*Lands- og regionplanlovens
offentlighedsregler*

*Kommuneplanlovens
borgerindflyddelsesregler*

Byfornyelseslovens inddragelse af ejere og lejere

fra myndighederne - indflydelse på kommunalbestyrelsens kompetence til selv at vedtage lokalplanen.

Byfornyelseslovens §1, nr. 4 foreskriver, at det påhviler kommunalbestyrelsen at medvirke til, at ejere og lejere inddrages i planlægningen og i gennemførelsen af byfornyelse. Lovens forudsætning, om at der skal være det fornødne plangrundlag til stede, indebærer, at der forud for kommunalbestyrelsens beslutning om iværksættelse af byfornyelses- og boligforbedringsforanstaltninger normalt vil have fundet en offentlighedsprocedure sted efter kommuneplanlovens regler. I byfornyelseslovens kapitel II om byfornyelse og kapitel III om boligforbedring er der fastsat regler, der herudover foreskriver en direkte meddelelse til de berørte ejere, lejere og beboere i området, inden der træffes endelig beslutning om foranstaltningernes gennemførelse, jf. lovens §9 og §33. Cirkulære nr. 57 af 11. maj 1983 om byfornyelsesbeslutningers indhold fremhæver, at det må betragtes som en afgørende forudsætning for gennemførelsen af en vellykket byfornyelsesproces, at kommunalbestyrelsen bestræber sig på at opnå et positivt samspil med de berørte, og at de midler, der opnås gennem statsrefusionen i medfør af lovens §66, kan anvendes til at udarbejde særligt informationsmateriale.

Offentlighedsreglerne har flere formål

Når lands- og regionplanloven såvel som kommuneplanloven og byfornyelsesloven har valgt borgerdeltagelse som et centralt virkemiddel, er det begrundet i flere forhold:

- herved opnår man en udbygning af det repræsentative demokrati, således at lokalpolitikere får konkrete meldinger fra de berørte om, hvordan planforslagene vurderes,
- samtidig sikrer man information til statslige organer, en mere effektiv overvågning og kontrol med kommunerne og en statslig styring af kommunerne,
- inddragelsen af borgerne legitimerer, at man fjernede en statslig godkendelsesbehandling af lokalplanerne og begrænsede klageadgangen til alene at vedrøre retlige spørgsmål,
- borgerne informeres på et tidligt tidspunkt om udviklingen i området, således at de har mulighed for at indrette sig på de fremtidige planer - og samtidig kan blive forhindret i at ødelægge planlægningen inden planen er vedtaget, idet der er knyttet retsvirkninger til offentliggørelsen af planforslag, jf. bl.a. kommuneplanlovens §17 og §22.

Offentligheden er ikke sikret en direkte deltagelse i affaldsplanlægningen

I forhold til affaldsplanlægningen - der er en sektorplanlægning - er der ikke sikret en borgerindflydelse. Borgernes indflydelse efter de normale planoffentlighedsregler er derfor begrænset til en deltagelse i debatten om regionplanerne, og denne mulighed gælder naturligvis alene i det omfang, affaldsplanerne indgår i regionplanerne. Kun affaldsredegørelserne indgår i regionplanerne. Ved lov nr. 355 af 13. maj 1987 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (region- og sektorplanlægning) gennemførtes der en fælles reform for samtlige sektorplaner med hensyn til særskilt offentlighed omkring sektorplanerne. Efter denne lov, der nu er inkorporeret bl.a. i bekendtgørelse nr. 68 af 24. januar 1989 af lov om miljøbeskyttelse, §64a er amtsrådene forpligtet til mindst én gang i hver valgperiode at offentliggøre en redegørelse for den relevante planlægning. Denne redegørelse kan der protesteres imod inden for en 8-ugersfrist. Efter udløbet af denne frist kan amtsrådene vedtage de målsætninger m.v., der er tilkendegivet. Medfører offentlighedens protester ændringer i redegørelsens målsætninger, skal de nye ændringer offentliggøres og borgerne sikres en 8-ugers frist til at protestere imod de nye målsætninger.

Kommunerne må gerne inddrage borgerne

Selv om der ikke er mulighed for at pålægge kommunerne en selvstændig debat om affaldsplanerne, er der intet til hinder for, at man lokalt vælger at inddrage borgerne i beslutningsprocessen. I Albertslund kommunes affaldsplan er der da også en målsætning om "maksimal brugerindflydelse". Denne indflydelse skal nok ses primært i sammenhæng med et ønske om at sikre, at borgerne får de fornødne informationer til, at deres overholdelse af planen er praktisk mulig.

Teknologinævnet fremmer den lokale debat

Aktindsigten og klageberettigelsen fremmer styring

En affaldsdebat er sikret fremmet gennem de midler, som Folketingets Teknologinævn uddeler til lokale debatmøder. Som led i denne debat har Danmarks Naturfredningsforening udgivet en lille bog med titlen "Affald". Sådanne debatmøder kan tænkes efterfulgt af lokale affaldsinitiativer.

Den almindelige offentligheds mulighed for at føre et effektivt tilsyn med virksomhederne og den administration, der udøves over for disse i enkeltsager, eksisterer alene i den udstrækning, der er personer/organisationer m.v. der er så berørte, at de har en klageberettigelse - enten i kraft af de almindelige regler om retlig interesse eller i kraft af udtrykkelig lovhjemmel. Foreligger der en klageberettigelse, har klagerne aktindsigt efter forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985) kapitel 4's regler. Tavshedspligten for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, gælder ikke over for sådanne krav om aktindsigt, jf. forvaltningslovens §9, stk. 2. Retten til aktindsigt kan dog begrænses efter en konkret interesseafvejning som foreskrevet ved forvaltningslovens §15, jf. bl.a. stk. 1.

"Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, idet omfang partens interesse i at kunne benytte kendskabet til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder..."

Er der derimod ikke tale om en begæring om aktindsigt fra parter, men alene fra borgere i området uden særlig berøring med sagen, er retten til at få indsigt i dokumenterne reguleret ved offentlighedsloven, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen. Reglerne om aktindsigt findes i lovens kapitel 2, hvori der er flere begrænsninger end i forvaltningsloven. Se eksempelvis lovens §12, der foreskriver

"Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- og forretningsforhold, for så vidt det er af væsentlig betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Denne interesseafvejning kan i praksis betyde, at aktindsigten for almindelige borgere i et område, er ret begrænset, og at den aktive deltagelse fra deres side i beslutningsprocessen derfor bliver vanskelig.

6. Scenarier

Hvad er scenarier?

Begrebet scenarier er anvendt i nyere planlægningssammenhænge, som udtryk for at nogle kreative personer får til opgave at afdække tænkte situationer/et tænkt forløb, hvor de forudser forskellige udviklingsmuligheder ud fra forskellige bestemte forudsætninger. Jf. eksempelvis "Scenarier 2000" fra Norge, hvor bl.a. de to af de tre anvendte synsvinkler ("fornyelse" og "forvitring") kan være inspirationsgrundlag for nytænkning også i relation til den danske bygge- og anlægsaffaldsproblematik.

Scenarier kan anvendes i styringen af affaldet

I Danmark er der også anvendt sådanne scenarier, endog inden for affaldsområdet, se således "Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988" hvori der (s. 59ff) opstilles en række scenarier, der på regionalt niveau afdækker nogle tendenser og konsekvenser ved dels at bibeholde eksisterende ordninger (referencescenarie), dels at etablere nye ordninger med vægt på forskellige indsamlings- og behandlingsmetoder. Formålet hermed er at illustrere, hvorledes valg af indsamlings- og behandlingsmetoder influerer på graden af genanvendelsesbehovet, behandlings- og deponeringskapacitet, økonomi m.v. De beskrevne konsekvenser er den mængdemæssige fordeling af affaldet på bortskaffelsesmetode (genanvendelse, kompostering, forbrænding og deponering) samt de resulterende produkter (genanvendelige materialer, kompost, energi m.v.) Endvidere gives økonomisk overslag. De heraf dragne konklusioner anvendes ved opstilling af en mere detaljeret handlingsplan for såvel ethvert behandlingsopland som for regionen som helhed.

3.3.9 Valg af styringsmiddel

Ved vurdering af forskellige styringsmidler er det vigtigt at være opmærksom på, at midlerne ikke virker i et vacuum, men indgår i et nært sammenspil med en række andre faktorer. Ved det konkrete valg af et eller flere virkemidler, må man derfor være meget opmærksom på de medspil og modspil, der kan blive tale om.

1. Kombinationsmuligheder

Ved valg af kombinationsmuligheder mellem de ovenfor beskrevne virkemidler, er der flere hensyn, der må tages:

- Der skal tages hensyn til, hvordan virkemidlerne modtages af adressaterne og deres organisationer, idet effektiviteten i styringen er afhængig af en velvillig indstilling. I den forbindelse vil der kunne forventes den mest positive holdning over for subsidie-ordninger, især hvis branchen ikke selv skal finansiere ydelserne. Afgiftsordninger og indgreb gennem normer vil derimod ikke kunne forventes at blive modtaget med velvilje, medmindre brancherne inddrages i forberedelsen af reguleringen.
- Et andet element politikerne må tage i betragtning ved valg af virkemiddel, er det relevante områdes karakter. Indgrebenes indvirkning på konkurrenceevnen må i den forbindelse være ret vigtig, ligesom den konkrete motiverende betydning af, samt administrations- og håndhævelsesomkostningerne ved det relevante middel, må iagttages.

I praksis vil det eksempelvis være hensigtsmæssigt at kombinere indgreb med en oplysningsvirksomhed om vedkommende handlings farlighed eller fordelagtighed, for herved at forhindre for mange modstrategier over for den offentlige styring. Regler om oplysningspligt og journaliseringspligt på affaldsanlæg kan anvendes i kombination med normer for affaldshåndtering og som grundlag for en afgiftsopkrævning. Også en egentlig støtteordning eller adgang til skattemæssige fordele i kombination med de normative indgreb, som dem der kendes inden for landbrugsområdet, kunne overvejes for at fremme effektiviteten i styringen, ligesom en konsulentordning (d.v.s. en støtteordning) kan anvendes i kombination med særlige krav om selektiv nedrivning og sortering af bygge- og anlægsaffaldet, jf. herom ovenfor. En anden nærliggende kombination er brug af affaldsregulativer, der indeholder en afgiftsdifferentiering og 'tilbud' om oparbejdning af bygge- og anlægsaffald inden for rimelige geografiske afstande kombineret med offentlig tilskud til vognmandskørsel, for de tilfælde hvor denne bliver længere end en vis acceptabel grænse (som ex. 13 km.), jf. herom ovenfor under 3.3.4.4. I en sådan kombination kunne også indgå billedkommunikation.

2. Den organisatoriske opbygning

Når lovgiveren ønsker at nå nogle mål inden for affaldsområdet, kan dette eksempelvis ske gennem udformning af formålsbestemmelser og materielle regler, der fastlægger grænserne for lovlig/ulovlig adfærd, eller som giver hjemmel til at anvende økonomiske virkemidler. Men styringen bliver langt mere effektiv, hvis lovgiveren vælger den rigtige organisatoriske opbygning af den myndighed, der skal udfylde og anvende reglerne. Gennemførelsen af en målsætning er med andre ord meget afhængig af, hvem der får til opgave at udfylde loven, både generelt og konkret. Inden for dette område er det derfor vigtigt at se på, hvem der skal sikre, at bygge- og anlægsaffaldet reduceres gennem opprioritering af selektiv nedrivning, forsortering og genanvendelse.

Ovenfor er beskrevet et system med mange forskellige kompetente myndigheder, d.v.s. et ret kaotisk styringssystem. Dog fremstår de kommunale myndigheder som de primært ansvarlige på bygge- og affaldsområdet. Derfor bliver den lovgivningsmæssige hjemmel til at foretage indgreb og til at iværks-

Hensyn, der skal tages

Normanvendelse og økonomisk politik er bl.a. bestemt af kompetenceforholdet

Kommunale løsninger må foretrækkes

Styringens effektivitet er afhængig af regeltilpasning

Hvem er aktørerne?

Der er tale om en sammenblanding af myndigheds- og virksomhedsopgaver

ætte nye initiativer, såvel som kommunalfuldmagten, ret så centrale for den fremtidige styring af området.

Tilvejebringelse af et mere gennemskueligt myndighedssystem og tilvejebringelse af en bedre myndighedskontakt er overordentlig vigtig. En af de største belastninger for borgere, der som bygherrer, entreprenører, vognmænd m.v., skal finde ud af den gældende regulering af bygge- og anlægsaffald, er uden tvivl det noget uoverskuelige reguleringssystem, der aktuelt er tale om. Retspolitisk må der fastholdes et krav om, at det for den regulerede skal være ret let at finde den relevante myndighed. Derfor bør der så vidt muligt kun være én myndighed, der skal kontaktes i en byggesag, og myndigheden bør være så nær ved som muligt og meget gerne menneskeliggjort, jf. Lars Nordskov Nielsen i "Nutid og Nytid - modernisering af den offentlige sektor" 1986 s. 63. Da kommunalbestyrelserne er tæt på, og i forvejen har langt de fleste bygge- og miljøopgaver, bør affaldsbehandlingsopgaven - herunder forsortering og nedknusning - som udgangspunkt placeres ved kommunalbestyrelserne, ved kommunale eller blandede kommunale-private selskaber. Samtidig kan det anføres, at også behovet, for at ansvaret påhviler en offentlig myndighed, og at der kan anvendes en differentieret takspolitik i kombination med tilførelse af offentlige midler til dækning af anlægsudgifter, taler for, at der vælges en fælleskommunal løsning.

Men også den organisatoriske opbygning af de brancher, der skal styres, er vigtig, idet det må være et overordnet mål at tilpasse reglerne og reguleringerne til det sociale miljø, hvori de skal virke. Jo større harmoni, der opnås, jo større er sandsynligheden for, at reglerne/reguleringerne ikke foranlediger modstrategier. Regeltilpasning kan tilvejebringes både ved, at reglerne/reguleringerne udformes under hensyntagen til de personer/virksomheder m.v., der ønskes påvirket, og gennem holdningsændringer hos disse. I det omfang, man gennem valg af styringsmiddel stræber imod en realisering af den offentlige målsætning om begrænsning af bygge- og anlægsaffaldet, samtidig med en realisering af den private eller det fælleskommunale selskabs egen målsætning, vil man samtidig forbedre effektiviteten i reguleringen. Eksempelvis har private byggematerialeproducenter både en målsætning om profit og en mere langsigtet målsætning om stabilitet i produktionen gennem fremstilling af kvalitetsvarer, uden at produktionen resulterer i mange skadevirkninger for arbejdstagerne og det eksterne miljø. Derfor må et valg af styringsmidler, der får virksomhederne til selv at vælge en produktion af eksempelvis bygningsmaterialer der, ud fra en prioritering af de modstående interne målsætninger, er i overensstemmelse med den offentlige målsætning, være optimal.

Blandt de offentlige og private parter, som kan forventes at optræde inden for de erhvervssektorer, der vil deltage i den fremtidige behandling af bygge- og anlægsaffald, kan nævnes:

- bygherrer
- entreprenører
- råstofproducenter
- vognmænd
- affaldsselskaber

Ovenfor under 3.2.1 er givet en summarisk beskrivelse af de relevante brancher. En særlig interesse må samle sig om det forhold, at de kommuner, der selv har til opgave at styre affaldsområdet, i vid udstrækning har organiseret sig i privatretlige former som affaldsselskaber, der påtager sig de offentlige serviceopgaver, og som samtidig optræder som forhandlere af de genbrugsprodukter og den varme, der produceres på affaldsforbrændingsanlæggene. Denne sammenkædning af offentlige myndighedsopgaver og servicefunktioner giver særlige muligheder og aspekter i styringen af affaldsproblemerne, hvorfor der her kort skal redegøres for disse forhold ud fra en juridisk styringssynsvinkel.

Der er ved varetagelsen af de kommunale opgaver inden for bygge- og anlægsaffaldsområdet - på trods af muligheden for at organisere sig på forskel-

lig måde - pligt til at overholde de begrænsninger, som fastlægges ved kommunalfuldmagten (omtalt ovenfor under 2.3.1.3 og 3.3.3.4) og til at overholde den kommunale styrelseslovs §60, der har følgende ordlyd:

"stk. 1. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. Er de deltagende kommuner ikke undergivet samme tilsynsmyndighed, træffes afgørelsen af indenrigsministeren.

stk. 3. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af tilsynsmyndigheden og skal fastsættes af denne myndighed i tilfælde af uenighed mellem deltagerne. Bestemmelsen i stk. 2, 3. punktum finder tilsvarende anvendelse."

Affaldsprodukterne kan i en vis udstrækning forarbejdes i kommunalt regi

De blandede offentlige/privatretlige beføjelser hos kommunerne til at anvende brugerbetaling i kombination med en skattefinansiering, som grundlag for drift af affaldsbehandlingsanlæg, må udøves under respekt af kommunalfuldmagten. D.v.s. at affaldsprodukterne kun må forarbejdes så langt, som det er nødvendigt for at de kan afsættes. Ved en sådan kombination af skat og brugerbetaling indføres "marginal cost pricing" for at fremme en affaldsbortskaffelse på nogle samfundsøkonomiske principper, som ikke kan tilvejebringes ved en ren privat drift.

Aftaler med private affaldsselskaber

Som et eksempel på en særlig aftale, der må vurderes i lyset af kommunalfuldmagten kan nævnes aftaler, der indgås med private virksomheder om etablering af en privat bortskaffelsesordning, der gennem affaldsregulativet påbydes anvendt af borgerne i kommunen. Resultatet af en sådan ordning er, at der opnås en vis monopolstilling for den private. Her må de særlige regler for kommunal støtte til privat virksomhed finde anvendelse, jf. herom ovenfor under 2.3.13.

Samarbejdsformer

Som det fremgår af den ovenfor under 3.2.6 præsenterede aktuelle organisering af affaldsarbejdet, kan den enkelte kommune i dag overveje følgende samarbejdsformer:

- et rent kommunalt selskab med én, flere eller samtlige kommuner i et amt som ejere (typisk i interessentskabsform) og samarbejdskontrahenter,
- et rent privat selskab, der som entreprenør har kontakt til én, flere eller samtlige kommuner. Kontrahenterne kan være kommuner, et fælles kommunalt selskab eller kommuneforeningen i det pågældende amt. Kommunerne kan sikres indsigt i form af bestyrelsesposter, eller
- et blandet kommunalt/privat selskab.

På grund af den manglende homogenitet mellem aktørerne er aktieselskabsformen formentlig at foretrække. Den kommunale andel bør dog mindst være 34% (se begrundelsen i "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns Amt. Organisation" s. 33).

Der er således i princippet fire hovedorganisationsformer:

- 1) samarbejde baseret på længerevarende overenskomster mellem de deltagende i forhold til leverance, service og/eller udvikling,
- 2) samarbejde organiseret i interessentskab (et retsforhold mellem to eller flere juridiske personer, der har sit grundlag i disses aftale om i forening at drive økonomisk virksomhed),
- 3) samarbejdet organiseret i et aktieselskab (et erhvervsdrivende selskab, hvori ingen af deltagerne hæfter direkte eller med hele deres formue for selskabets forpligtelser, men hvor samtlige deltagere hæfter solidarisk med deres indskud i selskabet, d.v.s. med aktiekapitalen, som skal være mindst 100.000 kr), og
- 4) en kombination af selskabsdannelse og samarbejde.

Nogle fundamentale betingelser, der skal iagttages

ad 1) og 4) I relation til samarbejdsaftaler er det vigtigt at sikre anlæggenes rentabilitet gennem indgåelse af kontrakter for en tidsperiode, der mindst skal

svare til afskrivningsperioden, og gennem aftalebestemmelser om genforhandling. Affalds- og genanvendelsesselskabets kapacitet, og dermed de investeringer, selskabet foretager, vil være afpasset til den forventede bygge- og anlægsaffaldsmængde. De enkelte kommuner, der ønsker at benytte selskabets faciliteter, må derfor påtage sig nogle bindinger over for det selskab, der kontraheres med.

ad 2), 3) og 4) Der kan etableres både rene driftsselskaber, der på almindelige forretningsbetingelser driver oparbejdningsanlæg, og et rent kommunalt selskab med mulighed for senere optagelse af private minoritetsaktionærer med speciel tilknytning til affaldsbehandling og genanvendelse. Et sådant rent kommunalt selskab kan have til formål at koordinere og administrere interesser i forbindelse med oparbejdning og afsætning af bygge- og anlægsaffald til driftsselskaber og eventuelle andre virksomheder samt at være aktionær i et driftsselskab. (Jf. herom "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns Amts. Organisation" s. 9f).

Da genanvendelsesvirksomheder endnu ikke i særlig stor udstrækning er organiseret i fælleskommunale interessentskaber, er der grund til at hæfte sig ved, om der på grund af affaldsproblemernes stigende omfang og på grund af den politiske interesse for at fremme genanvendelse, kan forventes nye og anderledes selskabskonstruktioner, end de, der er beskrevet indledningsvis ovenfor under 3.2.6. Derfor skal det specielt vedrørende 4) oplyses, at der fra praksis kan gives anvisninger på, hvordan et genanvendelses-aktieselskab med kommunal og privat deltagelse kan organiseres og virke.

Vedrørende et genanvendelses-aktieselskab med kommunal aktiekapital traf Indenrigsministeriet i maj 1986 en afgørelse i relation til selskabet Genfiber A/S, der var baseret på, at det er en kommunal opgave at forestå indsamling af genanvendeligt materiale, jf. herom også ovenfor under 2.3.13. Ved en tidligere afgørelse af 9. januar 1978 gav Indenrigsministeriet endvidere tilladelse til, at den kommunale momsfond tegnede aktier i det dengang oprettede Genfiber A/S, som havde til opgave at undersøge mulighederne for at anvende papir- og papproduktion og tage stilling til en dansk produktion af avis-papir baseret på genbrug. Ved sin stillingtagen i maj 1986 lagde Indenrigsministeriet i forhold til Genfiber A/S vægt på, at der ikke ved etablering af selskabet ville ske nogen konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv, da virksomheden ville være den eneste af sin art i Danmark. Hertil føjes dog, at det ikke er afgørende for lovligheden, at virksomheden er alene om markedet, men derimod

"at kommunen ikke kan finde aftagere til det indsamlede materiale på rimelige økonomiske vilkår, herunder taget i betragtning, at kommunen kan yde tilskud for de hygiejniske og miljømæssige fordele. Det er uden betydning i den foreliggende sammenhæng, at der var tale om at organisere virksomheden som et aktieselskab".

Tilsynsrådet i Århus amt har godkendt og herved truffet en principiel afgørelse i sagen om Gensam A/S, der blev stiftet i 1988 i Århus Kommune med kommunal aktiemajoritet og med åben aktietegning. Om denne sag kan der oplyses følgende:

Selskabets formål er klargøring, oparbejdning og videresalg af genanvendelige produkter og materialer fra fast affald samt at foretage systemudvikling og systemsalg. Med stiftelsen af dette selskab tænkes kommunens fremtidige renovationsordning inddelt i 3 områder, bestående af som hidtil Århus Renholdningsselskab, der skal stå for indsamlingen af affaldet, ligeledes som hidtil magistratens 2. afdeling, der skal have den koordinerende, administrative ledelse af dette område, og som det nye selskab Gensam A/S, der skal stå for anlæg og drift af de for genanvendelse nødvendige maskiner i et nært samarbejde med Århus Renholdningsselskab og magistratens 2. afdeling. Stiftelsen af selskabet anses af kommunen som en nødvendig forudsætning for, at kommunen kunne opfylde den overordnede lokalpolitiske målsætning på genanvendelsesområdet. Selskabet skal udøve sin virksomhed i overensstemmelse med vedtægter, der er godkendt af byrådet og efter aftaler om ansvar og forpligtelser, som er nærmere fastlagt i en overenskomst med kommunen. De nærmere økonomiske forpligtelser parterne imellem er fastlagt ved en aktionæroverenskomst, og kommunen er som hovedaktionær sikret fuld kontrol med selskabets tekniske og økonomiske udvikling. Anlægsudgifterne tænkes som udgangspunkt finansieret ved optagelse af lån, og bestyrelsen er bemyndiget til at etablere kassekredit i et eller flere pengeinstitutter. Selskabets drift skal finansieres af behandlingsafgifter, som opkræves ved benyttelse af selskabets anlæg og faciliteter, samt af indtægter ved salg af genanvendelige produkter og materialer. Behandlingsafgiften såvel som drifts- og anlægsbudgetter skal godkendes af Århus byråd. Selskabet skal ledes i overensstemmelse med sunde forretningsmæssige principper med et udbytte, der som udgangspunkt svarer til diskontoen + 1% p.a.

Der blev som nævnt indgået en aftale mellem Gensam og kommunen, hvorefter selskabet bl.a. forpligter sig til at modtage alt fast affald fra kommunen og til aktivt at fremme genanvendelse af produkter og materialer fra fast affald. Selskabet forpligter sig til at følge de anvisninger, som gives af Århus Kommune for behandling af affaldet og for afsætning af materialer. Århus Kommune forpligter sig til at styre affaldsstrømmen på en sådan måde, at selskabets anlæg og

Tilsynsrådspraksis vedrørende kommunal deltagelse i aktieselskabsdannelse inden for genanvendelsesområdet

Genfiber A/S

Gensam A/S

faciliteter udnyttes bedst muligt. Selskabet kan for at sikre sig de bedst mulige afsætningsforhold indgå samarbejde med handelsselskaber og oparbejdningsanlæg for specifikke produkter eller materialer, ligesom selskabet kan overdrage dele af sine driftsaktiviteter til entreprenører. Ved aftalen tillægges selskabet ret til at indgå aftale med andre kommuner om benyttelse af selskabets anlæg og faciliteter dog med den klausul, at det samtidig skal være aftalt, at slutdeponeringen af ikke-genanvendelige materialer og produkter om nødvendigt kan ske hos den pågældende kommune.

Kommunernes Landsforening fandt denne selskabsdannelse ret problematisk, og anførte i et notat fra januar 1988, at det bør undersøges i Indenrigsministeriet, om kommunen kan engagere sig på denne måde i genindvindingsindustrien inden for et område, hvor der er konkurrerende private virksomheder, og om det er i overensstemmelse med "hvile i sig selv-princippet" for forsyningsvirksomhed at bestemme et fast overskudsmål (udbytte), som jo skulle betales af behandlingsafgiften. Men selskabskonstruktionen blev godkendt af Tilsynsrådet, bl.a. under henvisning til Indenrigsministeriets afgørelse af 1. maj 1986 i sagen om Genfiber A/S. Det blev ved godkendelsen understreget, at en kommune - som et middel til at forbedre økonomien i lovligt udførte opgaver - er forpligtet til at søge det bedst mulige resultat af sin virksomhed, herunder sekretariatet, og at selskabsdannelsen kunne ses som led i en sådan strategi.

Denne afgørelse afdækker således, at der er både en ret og en pligt til for kommunen - herunder som aktionær eller interessent i selskaber - at fremme en økonomisk forsvarlig drift af kommunens affaldsselskaber m.v.

**Organiseringen af selskabet
må ske under hensyntagen til
behovet for styring**

Hensynet til en hensigtsmæssig drift tilsiger, at affaldsselskaberne organiseres således, at den daglige ledelse har en omfattende kompetence, medens hensynet til de lokale miljømyndigheders styring, kontrol og koordinering med den øvrige miljøpolitik tilsiger, at alle væsentlige spørgsmål afgøres af bestyrelsen, hvor der skal sidde repræsentanter fra de kommunale råd. Hvilken majoritet, der kræves for beslutningerne i bestyrelsen er naturligvis afgørende for denne lokale styring og koordinering.

Den øverste ledelse i de eksisterende fælleskommunale affaldsselskaber er i dag repræsentantskabet, medens den daglige ledelse er lagt over til en bestyrelse, et forretningsudvalg og en direktion. I nogle affaldsselskaber er der to repræsentanter fra hver interessentkommune. I andre er der kun et medlem fra de mindre kommuner og to fra de større bykommuner. Endelig er der selskaber, hvor repræsentanterne udpeges i forhold til indbyggertal. Når der nedsættes en bestyrelse ønskes ofte en repræsentant med fra hver af interessentkommunerne, men i andre tilfælde udpeges en mindre bestyrelse. Valg til selskabernes ledelse sker for en 4-årig periode, der er sammenfaldende med kommunalbestyrelsesvalgene.

**Selskabets vedtægter må også
sikre en kommunal styring**

En anden måde, hvorpå styring og koordinering kan sikres, er ved at indføre vedtægtsbestemmelser om, at visse større beslutninger først kan træffes efter høring eller eventuel godkendelse i de enkelte kommunalbestyrelser. I en vis udstrækning er sådanne vedtægtsbestemmelser en følge af den kommunale styrelseslov, idet lån, gældsstiftelse, disposition over fast ejendom, vedtægtsændring og selskabsopløsning altid kræver vedtagelse i kommunalbestyrelserne. I nogle affaldsselskaber foreskriver vedtægten, at budget og regnskab skal godkendes af kommunalbestyrelserne, i andre selskaber inddrages kommunalbestyrelserne overordentlig lidt. Også gennem koordinering af tidsfrister for mødeindkaldelse, udsendelse af materiale 6 uger før mødets afholdelse, formelle krav til dagsordenen, mødereferater o.lign. kan styrings- og koordineringsmulighederne fremmes. I nogle affaldsselskabers vedtægter er der foreskrevet nedsat en teknikergruppe bestående af stads- og kommuneingeniører eller andre teknikere, som bidrager med viden om lokale forhold og med oplæg til de politiske drøftelser, jf. "Fælleskommunale affaldsselskaber" Orientering nr. 3, 1988 s. 21.

**Affaldsmængderne og
-behandlingen skal sikres**

Hensynet til en rentabel drift tilsiger, at interessentkommunerne (el. aktionærkommunerne) forpligter sig til at aflevere alt affald inden for de affaldsarter, som er nævnt i formålsangivelsen for affaldsselskabet. Det betyder, at selskabet skal kunne forlange at få eneret på det affald, der produceres. Samtidig må selskabet forpligte sig til at aftage og behandle det modtagne affald.

**Reno-Sam, Affaldsteknisk
Samarbejde og De kommunale
Genbrugscenres
Brancheforening varetager
fælles økonomiske interesser**

Der er i dag tale om en fælles organisering af fælleskommunale selskaber med henblik på at kunne sikre store stabile mængder genanvendelige affaldsprodukter og dermed sikre en forsvarlig prisfasttættelse. En sådan forening er Reno-Sam, der blev etableret i 1986, og hvis formål det er at varetage sådanne opgaver. Reno-Sam er høringsberettiget hos Kommunernes Landsforening og

***Samspil mellem
affaldsregulativer og
selskabsdannelse***

hos centrale myndigheder i sager vedrørende affald og genbrug, og i foreningens regi arbejdes der i øjeblikket med planer om etablering af et fælleskommunalt afsætnings-/eksportselskab. Som medlem kan optages samtlige fælleskommunale affaldsselskaber i Danmark med selvstændig bestyrelse og selvstændig administration. I dag er 13 ud af de eksisterende 23 fælleskommunale affaldsselskaber medlemmer. De to store forbrændingsanlæg i Hovedstadsregionområdet I/S Amagerværket og I/S Vestforbrænding indgik i 1987 i et samarbejde, Affaldsteknisk Samarbejde, der også er høringsberettiget. Endelig er der etableret De kommunale Genbrugscentres Brancheforening, hvis formål det bl.a. er at forhandle sig til bedre priser på genanvendelige materialer på plast- og papirområdet, og foreningen har i 1988 indgået en fælles pris aftale for alle genbrugscentre på flere typer genanvendelige materialer. Brancheforeningen har i øjeblikket 55 medlemmer (kommuner), jf. herom "Fælleskommunale affaldsselskaber", Orientering fra Miljøstyrelsen 3/1988 s. 7 og s. 28.

Den geografiske udstrækning af oplandet for affaldsbehandlingsanlæg, genopretningsanlæg m.v., som den styrende besidder, kan sikres gennem udnyttelse af de kompetencer, som den enkelte kommune har fået tillagt ved affaldsbekendtgørelsen til i sit affaldsregulativ at pålægge samtlige beboere i kommunen at aflevere på nærmere anviste steder. I relation til bygge- og anlægsaffald vil en sådan ordning imidlertid ikke være tilstrækkelig, idet en rationel drift som udgangspunkt vil forudsætte et langt større opland. Muligheden for at sikre dette kan alene ske gennem en kombination af de kommunale regulativer og et medlemsskab til et regionalt (evt. fælleskommunalt) affaldsselskab, som har pladser og behandlingsanlæg, hvortil affaldet kan henvises.

I medfør af miljøbeskyttelseslovens §62, stk. 6 kan Miljøministeren

"træffe bestemmelse eller fastsætte regler om kommuners pligt til at oprette eller tilslutte sig fælleskommunale virksomheder på affaldsbortskaffelsesområdet samt om sådanne fælleskommunale virksomheders placering."

***Hvad kan offentligheden
kontrollere ved de
fælleskommunale selskaber***

Sådanne regler eller beslutninger er endnu ikke udstedt fra Miljøministeriet.

Med hensyn til kontrol, koordinering og styring af affalds- og genanvendelsesselskabernes virksomhed med den generelle miljøpolitik, er det også værd at interessere sig for, i hvilken udstrækning sådanne selskaber er omfattet af de offentlighedsregler, som er fastlagt ved forvaltningsloven og offentlighedsloven. Interessen samler sig her om offentlighedslovens §1, stk. 1:

"Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§2 og 3".

og forvaltningslovens §1, stk. 1

"Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning."

Det afgørende er herefter, hvad der kan henregnes til den offentlige forvaltning. Uden for offentligheds- og forvaltningslovens anvendelsesområde falder således institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret mellem kommuner og private på privatretligt retsgrundlag. Det gælder uanset om den virksomhed, der udøves (som eksempelvis affaldsbortskaffelse), ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder, jf. "Den kommenterede offentlighedslov" s. 34 og "Den kommenterede forvaltningslov" s. 31. Er der derimod tale om en drift forestået af kommunale fællesskaber, der betegner sig som interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber og lignende privatretlige betegnelser, og som skal godkendes efter §60 i den kommunale styrelseslov, jf. "Den kommenterede offentlighed" s. 38 og "Den kommenterede forvaltningslov" s. 33, er de omfattet af offentlighedsloven.

3.3.10 Omkostningsparametre

Forud for iværksættelse af nye styringsinitiativer må der foretages en generel vurdering af, hvilke omkostninger der er forbundet med at planlægge, administrere og håndhæve forskellige ordninger.

1. Planlægningen af et nyt styringsmiddel

Denne aktivitet kan være ganske omkostningskrævende, idet der forudsættes en grundig vurdering af faktiske forhold såvel som en indsigt i økonomiske og psykologiske lovmæssigheder. Til planlægningsarbejdet hører også overvejelser om de forskellige virkemidlers effektivitet. Ved valg mellem normative og økonomiske virkemidler, vil planlægningsomkostningerne sædvanligvis være af ensartet størrelse.

2. Administrationsomkostninger

Omkostningerne er bl.a. afhængige af styringsmidler og af antallet af styrede

Hvor dyrt det er at implementere forskellige styringssystemer afhænger i høj grad af, hvor individualiseret reguleringen er, og af hvor mange der er omfattet af reguleringen. For at opkrævningen af afgifter ikke skal medføre for store administrative udgifter, er det hensigtsmæssigt, at antallet af betalere er lille, eller at afgiften bindes sammen med et allerede eksisterende registrerings-/betalingsystem. En sådan målsætning kan tilstræbes opnået gennem afgiftsbelægning af bygge- og anlægsmaterialer i grossistledet. Hvis antallet af betalere er stort kræves endvidere, at de administrative procedurer er enkle, hvilket eksempelvis kan forsøges opnået gennem afgift i detailledet. Når omkostningerne kalkuleres, bør der også tages hensyn til de omkostninger, initiativer medfører for bestående systemer.

Administrationsomkostningerne i relation til normstyring er bl.a. afhængig af, hvor præcise normerne er formuleret, og hvor informative og enkle de oplysninger, som de centrale og lokale myndigheder tilsender de kommunale sagsbehandlere, er. Kan der opbygges velfungerende beslutningsstøttesystemer, vil det kunne indebære besparelser i sagsbehandlingen. Også oplysningen af sagens faktum kan være omkostningskrævende, hvorfor der kan være besparelser at opnå både ved at pålægge de private anmeldelsespligt, oplysningspligt og egenkontrol i forskellige sammenhænge. I relation til bygge- og anlægsaffald kan denne oplysning blandt andet ske i form af affaldsdeklarationer som beskrevet ovenfor under 3.3.1 og i form af billedkommunikation, jf. herom ovenfor under 3.3.8.4.

I den udstrækning affaldsbehandlingen overlades til private selskaber, spares der naturligvis administrationsomkostninger, men denne besparelse kan blive "opslugt" af forøgede kontroludgifter. Det er dog ikke nødvendigvis således, at der er behov for en større kontrol med private affaldsanlæg, idet der også har været problemer med at få alle kommunerne til at overholde miljøkrav. I enkelte tilfælde er kommunen blevet straffet for tilsidesættelse af miljølovgivningen.

3. Håndhævelsesomkostninger

Omkostninger ved offentlige krav

Medens administrationsomkostningerne sædvanligvis er størst, når der skal træffes enkeltafgørelser, er håndhævelsesomkostningerne størst, hvor det er generelle ordninger, der skal kontrolleres.

Men også i relation til håndhævelsesomkostninger er antallet af afgiftspligtige, antallet af normregulerende og regelgrundlagets kontrollerbarhed bestemmende for omkostningerne. Forbudsregler, som stiller ligeartede krav, og hvor stigende krav om effektiv håndhævelse medfører stigende offentlig kontrol, medfører en stigende samfundsmæssig omkostningsskala. At der er omkostninger knyttet til håndhævelsen følger af det forhold, at en række personer vil være beskæftiget med egenkontrol, offentlig kontrol og retshåndhævelse. Der er således behov for en modtagekontrol på både affaldsbehandlings- og deponeringspladser, hvor der normalt må forudsættes mindst to ansatte. I den private og offentlige kontrol anvendes der endvidere udstyr - herunder laboratorieudstyr og vægte - som kan være ret omkostningskrævende.

Er der tale om normer, som ikke indebærer økonomiske byrder, ex. fordi forsortering og genanvendelse er rentabelt, vil håndhævelsesomkostningerne blive minimale.

*Afgiftsordning måske det
dyreste*

Støtteordninger skaber heller ikke egentlige håndhævelsesomkostninger, men der kan være tale om betydelige administrationsomkostninger. Sammenligner man skatteordninger med støtteordninger, vil de sidste normalt være de dyreste rent administrativt, idet de ikke, i samme omfang som de førstnævnte, administreres efter stikprøveprincippet. Afgiftsordningerne er måske de dyreste at håndhæve - medmindre man anvender elektronisk overvågning/registrering - idet beregningen af afgifternes individuelle størrelse forudsætter en mere nøjagtige registrering af forureningens omfang end den registrering af en normoverskridelse, der kræves ved dokumentation for en overtrædelse af en given regel. Med hensyn til omsættelige forureningstilladelser/kvoter, er kontrollen måske den mest ressourcekrævende, idet myndighederne mister den direkte indflydelse på, hvem der "får lov til" at forurene og med hvad, når tilladelse kan sælges og købes. Forudsætningen for at sikre myndighederne en mulighed for kontrol af kvoteomsætningen uden for store omkostninger til opsøgende virksomhed, er, at der skabes en større gennemsækelighed i virksomhedernes interne forhold, end den der er i dag. Får myndighederne ikke denne indsigt vil de bl.a. have problemer med at kontrollere, hvilke kvoter der er i omsætning og hvilke, der er ubrugte.

4 Resumé

Det skal ikke her forsøges opstillet egentlige retspolitiske forslag om koordinering og regelforenklning, idet målsætningen med denne udredning alene har været at afdække de eksisterende reguleringssystemer og styringsmidler. En sådan afdækning kan forhåbentlig virke fremmende for en konstruktiv debat om en mere enkelt og effektiv regulering af bygge- og anlægsaffald.

Som det skulle være fremgået af den gennemgang der er ovenfor (under 2) af de eksisterende bygge- og miljølove, er der aktuelt tale om et noget uoverskueligt system.

En del af lovene har endnu ikke i tilstrækkeligt omfang inddraget de miljømæssige interesser i valg mellem bygge- og anlægsmaterialer og ved valg af bortskaffelsesmåder, således at den overordnede målsætning, som angivet i Miljøstyrelsens Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91, let lader sig realisere. Der kan derfor foreslås en præcisering eller udvidelse af formålsbestemmelserne i byggeloven, arbejdsmiljøloven, miljøbeskyttelsesloven og kommuneplanloven, således at der ikke længere hersker tvivl om, at der i såvel sagsbehandlingen som i planlægningen kan tages hensyn til de (evt. senere) affaldsbortskaffelsesproblemer.

Da formålsbestemmelsernes faktiske styringseffekt næppe er ret høj, må en sådan "lovliggørelse" af affaldshensynet ikke stå alene.

En udnyttelse af de kompetencer, som lovgivningen har tillagt de respektive ministre til at stille krav til materialevalget - herunder især kompetencen i råstoflovens § 6 - ville også være et væsentligt skridt i retning af en realisering af Handlingsplanen.

Den miljøbevidste materialeanvendelse har allerede et godt grundlag i de krav, der stilles - i arbejdsmiljøloven og i lov om kemiske stoffer og produkter - om begrænset brug af særlig farlige stoffer og materialer. De alternative materialer, der er behov for at udvikle, kan eventuelt udvikles gennem brug af de forskellige støtteordninger, der administreres af Genanvendelsesrådet.

Samtidig kan der være behov for at modernisere administrative regler, der ud fra en forældet tankegang særlig fremhæver brandrisici og dermed leder til modsætningsslutninger, jf. især bygningsreglementet.

En målrettet og klar information til de kommunale sagsbehandlere om behovet for en mere affaldsbevidst administration er nok også en forudsætning for, at der reelt sker nogen ændring i interessevaretagelsen. Det kan derfor foreslås, at bl.a. cirkulære nr. 173 af 26. oktober 1987 om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager ændres, således at også en hensyntagen til at affaldsmængderne begrænses kommer til at præge sagsbehandlingen.

Etableres der en database, som kan anvendes i eksportsystemer og som beslutningsgrundlag i den daglige administration, vil det også kunne fremme en mere bevidst administration.

Byggesagsbehandlingen kan - ud over en inddragelse af affaldshensynet som et relevant hensyn - også foreslås ændret ved nogle mere formelle krav. Det kunne være krav om, at nedrivningsansøgninger skulle ledsages af arbejdsplaner eller/og af affaldsdeklarationer, der sikrede et bedre beslutnings- og ansvarsgrundlag. Brug af produktregistre og materialeregistre - eventuelt under tavshedspligt - kunne have en tilsvarende funktion. Også billedkommunikation kan foreslås anvendt, omend det af økonomiske grunde formentlig først kan ske i et længere tidsperspektiv.

Da nedrivning af bygninger, i tilfælde hvor der er lokalplanpligt (på grund af en forlængelse af selve sagsbehandlingen gennem offentlighedsfasen), ofte foregår under tidspres, er der grund til at overveje, om brug af strategiske lokalplaner - d.v.s. planer der er udarbejdet med henblik på senere byudvikling - kunne være et adækvat middel. Samtidig er det nærliggende at overveje, om der i kommuneplanlovens § 18-katalog burde sikres hjemmel til at inddrage krav til materialeanvendelsen og krav om selektiv nedrivning i lokalplanerne.

Forslag om ændringer i formålsbestemmelser

*Udnyttelse af de eksisterende kompetencer
Behov for en målrettet vejledning til kommunerne*

Krav til materialevalget

Affaldsdeklarationer og andre bidrag til sagsoplysningen

Strategiske lokalplaner og krav til nedrivningsproceduren

*Dialog og konsulentbistand
som virkemiddel*

En mere miljøbevidst materialeanvendelse, nedrivning af bygninger og affaldsbortskaffelse kan også fremmes gennem information, uddannelse, godkendelsesordninger for vognmænd og brug af særlige konsulenter. Endog udnyttelse af tilsynsbesøgende til at fremme en konstruktiv dialog om renere teknologi kan foreslås.

Også regler om producentens/importørens undersøgelsespligt, regler om miljømærkning og om faremærkning bør anvendes i en styring, der skal sikre en realisering af den opstillede handlingsplan.

*Samarbejde mellem
kommunerne og brug af
affaldsregulativaiver*

Afgørende for en ændring i affaldsadfærden må det forventes at blive, når kommunerne udnytter de mange kompetencer, som affaldsbekendtgørelsen tillægger dem til en intensiv styring af affaldsstrømmen. Men en sådan styring forudsætter de fornødne økonomiske betingelser for affaldsbehandling og for salg af genbrugsmaterialer. Økonomien bestemmes bl.a. af affaldsoplandet - og dermed af fælleskommunale ordninger, idet der næppe i den enkelte kommune vil være grundlag for omkostningskrævende forsørtings- og oparbejdningsanlæg.

Også samarbejde med erhvervslivet om opgaveløsningen kan anbefales. På det centrale niveau kan der være behov for modstrategier over for priselasticitet i form af prisreguleringer o.lign.

Fysiske påvirkningsmuligheder

Ud fra en hensyntagen til motivationen hos de private er det nærliggende at lægge vægt på, at den fysiske afstand mellem de lokaliteter, hvor der fremkommer bygge- og anlægsaffald henholdsvis de lokaliteter, hvor de skal afleveres, ikke bliver for store.

*Hvordan sikres en omsætning
af genbrugsmaterialer?*

Afsætningsmulighederne er afgørende, og i den forbindelse må det påpeges, at en normsætning af kvaliteten for de genbrugsmaterialer, der skal sælges, ligesom offentlig anvendelse, hvor det er muligt, synes at være meget centrale faktorer. Det kunne derfor overvejes, om det offentlige skulle gå foran med et godt eksempel ved et forøget forbrug af genbrugsmaterialer - herunder ved i licitationsudbud at inddrage hensynet til den senere bortskaffelsesproblematik. Også brug af bevisbyrder ved fravigelser fra de krav om genanvendelighed, der normalt stilles til bygge- og anlægsmateriale, er et effektivt middel.

Samordning af administrationen

Også på anden vis kan en bedre samordning af administrationen - hvor det er lovligt - ønskes fremmet for herved at lade affaldsproblemerne præge helhedsvurderingerne i produktions- og lokaliseringsvalgene. En sådan samordning kan tilvejebringes gennem planer, vetoordninger, klageordninger og vagthundeordninger, såvel som gennem formuleringen af vilkår - midler der allerede anvendes i vid udstrækning.

Brug af økonomiske virkemidler

Mange andre virkemidler - eller kombinationer af virkemidler - kan overvejes. Mest nærliggende synes det i dag at være at overveje brug af bortskaffelsesgebyrer, der modsvarer de samfundsøkonomiske omkostninger ved produktion og bortskaffelse af det konkrete bygge- og anlægsaffald, idet sådanne gebyrer må forventes at virke stærkt motiverede på grund af de meget store omkostninger, der her væltes over på forureneren (incl. forbrugeren), samtidig med at brugen af sådanne midler ikke er i strid med EF's miljøpolitik. Problemet ved sådanne gebyr- og afgiftsordninger er, at de kan virke ødelæggende for konkurrenceevnen i den danske råstof- og byggeindustri, hvis ikke andre lande fører en tilsvarende miljøbevidst politik, bl.a. gennem fælles internationale standardkrav eller fælles gebyrpolitik.

Støtteordninger, favorable lån (eventuelt gennem udstedelse af særlige obligationer), adgang til at opnå statsgaranti og til at straksafskrive er andre økonomiske virkemidler, der bør overvejes.

5 Stikordsregister

A

administrationsomkostninger	124, 149, 155
afbureaukratisere	83
affald	26, 49
behandling	11
bortskaffelse	25, 28 - 29, 35, 41 - 42, 50, 61, 66, 124, 130
brokker	30
brændbart	49, 51, 54
definition	47, 63, 71
deponering	23, 58 - 59, 94
deponering, midlertidig	60
deponering, ulovlig	60
eneret/afleveringspligt	153
energikilde	49
farligt	11, 19
forbrænding	49
henlæggelse	60
indsamlingsordninger	65, 85, 104
kemisk	114
kortlægning	50
kortlægning, regional	51, 76
mængde	16, 31, 35, 125
opbevaring	23, 42, 62
planlægning	50, 145, 147
produktionen	21
redegørelse	48, 51, 60, 83, 88 - 89, 129
registrering	94
regulativ	32, 52 - 54, 65, 69, 76, 83 - 85, 87, 149, 151, 154
rensning	54
ressourcer	49
separering	53, 87
sortering	11, 32, 40, 52 - 55, 63, 65, 84, 112, 136
type	31
affaldsbekendtgørelsen	32, 53, 84, 104
affaldsdeklaration	87, 155
affaldsforbrændingsanlæg	11, 44, 48, 51, 58, 91, 94 - 95, 136, 150
affaldsordninger	
fælleskommunale	55, 76, 86, 103
affaldsselskaber	
private	150
aktieselskaber	122, 152
fælleskommunale	53, 68, 76, 122, 136, 154
interessent	53
kommunale	122, 153
offentlige	150
straf	121
afgifter	32, 60, 68, 72, 123, 125, 135, 149, 155
fiskale	54, 73, 124
styrende	54, 73, 124
takster	125
afhentningsordninger	141
aftaler	38, 102, 104, 110, 112, 130 - 131, 142, 151 - 152
aktieselskaber	
kommunale	69, 76
almindelige betingelser	30, 38, 40
anlægsarbejder	107
veje	16, 29, 32, 39, 53, 60, 74, 88, 116
anmeldelse	86, 93
anmeldelsesordning	18, 24, 27, 30, 32, 48, 58, 60 - 61, 104
ansvar	38, 40, 60 - 61, 66, 83, 108 - 109, 116
erstatnings	40, 70
objektivt	111
offentligretlig erstatnings	115
ansøgning	90

anvisnings

pligt	53, 61
ret	61
arbejds miljø	19, 22, 32, 41, 54, 93, 143
konsekvenser	112
loven	41, 67, 119 - 120
skader	112
arbejdsplan	41, 87
asbest	25, 27, 33, 41, 61, 106, 142
asfalt	30, 74, 76, 88
autorisationsordninger	145

B

barrierer	15, 32, 38, 40 - 41, 71 - 73, 75, 89
beboerindflydelse	36
bekæmpelsesmidler	19
beliggenhedsplaner	43
benyttelsespligt	53
beskyttelsesområder	60
beton	28, 74
bevis	
byrde	110 - 111, 114, 116
problemer	119
billedkommunikation	146
bloktilskud	134
bly	58
borgerindflydelse	34, 46, 146
brancheorganisationer	85, 104, 108
brandloven	25, 32
brandmæssige hensyn	26, 37
brandsikringsloven	35, 163
brugsanvisninger	24
budgetstyring	103, 134
by- og landzoneloven	44, 47, 163
byfornyelse	70, 135
byfornyelsesloven	32 - 33, 35, 86, 105, 147, 163
byggeloven	25, 32, 37, 62, 84 - 85, 92, 100, 163
byggematerialeindustrien	74 - 75
byggesagsbehandling	27, 32, 84, 88, 92, 100, 145
byggesektoren	74
byggetilladelse	37 - 38, 100
bygningsfredningsloven	37 - 38, 163
bygningsreglement	21, 26, 32 - 33, 70, 92, 163

C

cadmium	19, 58
CFC-afgift	126, 163
culpa	109, 112 - 115

D

database	
affald	145
registrering	59
datablade	24
debat	34
dioxin	58 - 59
dispensation	66, 84, 100
dobbeltadministration	27, 83

E

EF	67, 133
egenkontrol	58, 86, 89, 93 - 94, 96, 103, 155
ejendomsforbehold	39
eksport	72, 153
ekspropriation	36, 55, 105
emballering	19

energi 11, 35, 48, 51, 91
 entreprenør 74, 112
 entreprise 38
 erstatning 105, 109
 ekspropriations 36

F

faresituation 111
 fibre 42
 finansieringsform 70
 fleksibilitet 73, 84, 126
 flyveaske 30, 55, 58
 forbud 19, 34, 36 - 37, 47, 58, 84,
 86 - 87, 93, 96, 122
 19
 formaldehyd 21, 62
 formål 18, 21, 30, 35, 49, 84 - 85, 149
 formålsbestemmelse 114, 118
 forsikring 34
 forsinkelse 53 - 54, 59
 forurenere-betaler-princippet 10, 12 - 13, 73, 125, 133
 forureningsfølsomme 45
 forvaltningsloven 97, 148, 154, 164
 forældelse 60, 109, 117
 fyldpladser 41, 45, 55 - 56
 fysiske hindringer 72, 141
 fysiske påvirkningsmuligheder 45, 138

G

gebyr 33, 52 - 54, 65 - 66, 107,
 126 - 127, 151
 affaldsbortskaffelse 152
 model 130
 sagsbehandlings 129
 takstpolitik 128, 150
 genanvendelse 11, 22, 26, 28 - 29, 32, 37, 39,
 41 - 42, 44 - 45, 47, 50 - 54,
 58 - 59, 66, 68, 71 - 72, 75, 80,
 136, 141, 152
 normsætning af materialer 30, 63, 71, 88, 104, 108, 142
 genanvendelseshensyn 48
 genanvendelsesloven 32, 53 - 54, 62, 85, 164
 Genanvendelsesrådet 17, 20, 164
 godkendelse 26, 86, 139
 4 års-reglen 58, 95
 8 års-reglen 58, 95
 tidsbegrænset 58 - 59, 86, 93
 tilbagekaldelse 58
 godkendelsesansøgning 23, 57, 91
 krav 90
 godkendelsesordning 27, 56, 144
 godkendelsespligt 58
 ved udvidelser 93
 grundvandsforurening 60
 grusgrave
 Se råstofgrave

H

Handlingsplan 166
 for bygge- og anlægsaffald 9, 13, 21, 24, 26, 71, 84 - 85,
 88, 133, 138, 145
 for forenkling og effektivisering 104
 for miljø og udvikling 15, 64, 66
 for modernisering 88
 for mål og midler 64
 harmonisering 13
 havne 16
 hegning 46 - 47
 helhedssyn 35, 42, 88
 hjemmelskrav 73, 92, 104, 118, 125
 hovedstadsregionplanloven 55
 hvile-i-sig-selv-princippet 54, 69, 103, 108, 135, 153
 håndhævelse 26, 85, 118 - 119, 164
 håndhævelsesomkostninger 149, 155

I

import 19, 23, 72, 126 - 127
 imprægnering 18, 23, 27, 42, 55, 59, 67
 indberetning 94
 indberetningspligt 102
 mellem myndigheder 25, 27
 det indre marked 72 - 73, 75, 124, 126, 129, 133
 indsamlingsordninger 53, 61, 65 - 66
 information 20, 32, 89
 brancherettede 85
 for myndigheder 144
 for private 144
 kampagne 145
 til kommunerne 27, 32 - 33
 til myndighedene i øvrigt 29, 33, 35 - 37, 98
 isoleringsmateriale 42

J

journaliseringspligt 54, 149

K

kemikalieaffaldsdepoter 61, 164
 kemikalieloven
 Se lov om kemiske stoffer og produkter
 klagebehandling 93
 klageberettigelse 101, 148
 prøvelsens omfang 100
 rekurs 98
 suspensiv virkning 99
 klassificering 68
 kodemnering 37
 den kommunale styrelseslov 150, 165
 kommunalfuldmagten 66, 68, 70, 74, 103, 105, 132,
 149 - 151
 kommuneplan 36
 kommuneplanloven 32 - 33, 35 - 36, 38, 40, 42,
 45, 62, 85, 89, 92, 100, 146, 164
 kommuneplanlægning 36
 kompenserende tilskud 33
 kompetencesammenfald 93
 konfiskation 119, 121
 konkurrence 10, 67, 69, 71 - 73, 75, 87,
 105 - 106, 123, 128 - 129, 131,
 142, 149
 konsekvensvurderinger 42
 miljø 18
 konsulenter 87, 145
 kontrol 90, 92, 101 - 102, 115
 kursus 41
 kvalitetskrav 150
 kvalitetsstyring 35
 kviksløv 58
 kvoter
 omsættelige 130 - 131, 155
 kystbeskyttelse 165
 kystbeskyttelsesloven 57
 køb
 Se aftaler

L

landbrugsloven 47, 165
 landbrugspligt 47
 lands- og regionplanloven 42, 47, 49, 55, 89, 146, 165
 licitation 30, 70, 84, 108, 165
 lighedsprincippet 69
 lokalisering 88, 94
 affaldsanlæg 50, 138
 behandlingsanlæg 139
 forbrændingsanlæg 44, 59
 fyldpladser 44
 lossepladser 44
 valg 57
 varmforsyningsanlæg 49
 lokalplan 34, 36, 55, 83
 §18-kataloget 34, 40, 46, 49
 forsinkende 34

strategiske	89
lokalplanpligt	31, 33, 45
lossepladser	43, 45 - 47, 50 - 51, 55, 94
lov om kemiske stoffer og produkter	18, 32, 68, 130, 132, 143
lov om lands- og regionplanlægning	137, 165
lov om offentlige veje	21, 167
lov om visse miljøafgifter	126, 163
lovliggørelse	
fysisk	87, 96 - 97
retlig	87, 92, 97
låntagning	136
kompenserende ordning	138
statsgaranti	138
udenlandsk	137
vilkår	136 - 137
økonomisk ramme	137

M

mangelsansvar	109
markedsstyring	105
materialeanvendelse	29, 31, 84, 88, 117
materialekrav	137
materialevalg	17 - 18, 22 - 25, 27 - 31, 42, 90, 92
miljøbeskyttelsesloven	17, 28, 30, 32, 49, 54, 66, 68, 90, 92 - 93, 113, 119 - 121, 127, 130, 165
miljøbevidst materialeanvendelse	18
miljøgodkendelse	30, 44, 46, 68, 86
miljøkonsekvensvurderinger	43
miljøkvalitet	93
miljøkvalitetsplan	50
miljøkvalitetsvurdering	143
miljøreglement	165
miljøreglementet	53 - 54
miljøstøtte	132
miljøtilsyn	93
mineraluld	27
modtageordninger	45, 60
mærkning	
fare	19, 24, 41, 143
miljø	20, 24, 143
målformulering	71
målsætning	73, 84 - 85, 149 - 150

N

nabo	
beskyttelse	95, 114, 138
ret	38, 40, 104
samtykke	104
naturfredningsloven	47, 166
nedrivning	31, 33, 37, 41
miljøbevidst	32
selektiv	31, 34, 39 - 40, 87, 107, 131, 133, 149
nedrivningsentreprenørerne	34
nedrivningsstilladelse	87
nedsivningsrisiko	58
normer	149
normsætning	63, 71, 108
nybyggeri	16, 33
nyopførelse	33

O

offentlig anvendelse	27, 53, 74, 141, 144
offentlige veje	29, 32
offentlighed	146
offentlighedsloven	148, 166
offentlighedsregel	154
olie- og kemikalieaffald	33, 55, 61, 84, 119 - 120, 164
ansvarsgrundlag	109
bortskaffelse	41
forurennet jord	87, 106
indsamlingsordninger	60
loven	60, 109
modtageordninger	60

modtagestation	41
olictanke	32 - 33, 114
omkostningsparametre	154
oparbejdningspladser	74, 128
oplysningspligt	18, 23, 54, 57, 60, 90 - 92, 149
organisering	149, 153
overfladevand	60
overregulering	71

P

pant	65
PCB	19, 30
PCT	19
planer	36, 42, 88 - 89
planlægning	
råstof	21
politianmeldelse	97
pris	
aftaler	105
niveau	105 - 106
politik	123
regulering	105
producent	127
producentkrav	23
produktansvar	110, 118, 166
produktregister	24
proportionalitetsprincip	58, 86 - 87, 96, 110, 141
pædagogisk påvirkning	41, 121
påbud	32 - 34, 36 - 37, 46 - 47, 58, 60, 86 - 87, 91, 93, 96, 105, 115, 118, 122

R

recipientkvalitetsplan	50, 83
regel	
forenkling	71
tilpasning	150
regionale	
forbrugsudvikling	75
forskelle	74, 106
kompetencer	74
regionplanlægning	49 - 51, 147
registre	25
rekurs	98
renere teknologi	17 - 18, 20, 23 - 24, 28, 42, 64, 66, 101, 132
renovering	31
ressourcesøkonomisk	21, 26, 28
risiko	51, 58 - 59, 91, 94, 116
rystelser	40
rådgivere	40, 86 - 87, 92, 106, 144, 146
råstofbrancher	74, 87
råstofgrave	44 - 45, 52, 60, 121, 144
råstofhusholdning	21, 25 - 26, 29, 50, 63, 84, 87
råstofindvindingen	124
råstofloven	21, 29, 44, 84, 129, 166

S

samarbejde	118
samarbejdsformer	151
samordning	21, 25 - 26, 32, 38, 61, 68, 84 - 85, 91
sanktion	26, 85
scenarier	148
selvforvaltning	83
selvhjælpshandling	97, 110, 114
servitutterne	40, 105
skat	69, 151, 166
fradrag	133, 144, 149
indkomst	134
straksafskrivning	133
slagger	58
specialdepoter	41, 43, 51, 55
specialitetsprincipper	
forvaltningsretlige	31, 35, 38, 46, 62, 86
spildevand	60

standardiserede materialer	42
stoffer og materialer	23 - 24, 163
1982-bekendtgørelsen	23
brandbeskyttende	26
fremstilling	23
holdbarhed	27 - 28
import	23
koncentration	19
kvalitetssikring	28
oplagring	23
straf	97, 143
styringsmidler	73, 83, 146, 149 - 150, 155
støj	56
støtte	49, 144, 149
kompenserende	33, 37, 132
kriterier (formålsfortolkning)	132
udrednings- og udviklingsprojekter	12, 20, 65, 132
støv	23, 42
sundhedsmæssig	37, 68
suspensiv virkning	100 - 101
systemekspert	69
T	
tab	114
takstpolitik	52
tavshedspligt	24
tilbagekaldelse	86
tilsyn	37, 54, 89, 92 - 93, 116, 119
almindeligt	103
gebyr	130
specielt	102
tilsynsberetning	102
tinglysning	97
tradition	92
transport	23, 107
transportomkostninger	106 - 107, 140
trykimprægneret træ	84
træ	30, 62
træbeskyttelsesmidler	19
tungmetaller	58
tvangsbøder	97, 122

U	
uddannelse	143
krav	120, 143
kurser	146
materiale	39
underentreprenør	18
undersøgelsespligt	

V	
vagthundeordninger	25 - 26, 32, 92
vandforsyning	45, 61
vandforsyningsloven	61, 167
vandindvindingsinteresser	44
vandløbsloven	62, 167
varmeforsyning	32, 35, 44 - 45
varmeforsyningsloven	48, 91, 135, 167
varmeforsyningsplan	48, 58, 83
vejbyggeri	88
vejbygningsindustrien	74
vejledninger	56, 59, 85, 91, 94, 104, 144
vejlovgivningen	21, 84, 167
vejsektoren	75
vetoordning	46, 52, 102, 146
vilkår	33, 38, 46, 57, 59, 61, 68, 86 - 87, 89, 91, 93, 95, 118, 132, 139, 141
formål	57
håndhævelse	57
præcision	57, 93, 95, 119
vognmandskørsel	39, 74, 76, 108
licitation	54
subsidiært	149

Z	
zink	58

Ø	
økonomiske hensyn	
rentabilitet	52
ressource	21, 26, 33
risiko	39

6 Regel- og afgørelsesoversigt

6.1 Regelloversigt

Afgift

Lov nr. 832 af 21. december 1988 om afgift af visse chlorflourcarboner og halogener (CFC-afgift).
Bekendtgørelse nr. 868 af 21. december 1988 om beregning af den afgiftspligtige vægt for produkter, der indeholder chlorflourcarboner og halogener.

Lov nr. 834 af 21. december 1988 om visse miljøafgifter.
Bekendtgørelse nr. 855 af 3. november 1988 om ændring i ministeriets foretningsområder (visse miljøafgifter).

Arbejdsmiljøloven

Arbejdsmiljøloven, lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985.
Bekendtgørelse nr. 407 af 18. november 1965 om regulativ for byggevirk-somhed (ændret ved bekendtgørelse nr. 463 af 3. august 1982 og opret-holdt ved bekendtgørelse nr. 611 af 18. november 1985).
Bekendtgørelse nr. 358 af 2. juli 1974 om internt sikkerhedsarbejde ved bygge- og anlægsarbejde (ændret ved bekendtgørelse nr. 392 af 10. august 1978).
Bekendtgørelse nr. 392 af 10. august 1978 om virksomhedernes sikkerheds-og sundhedsarbejde (som ændring af bekendtgørelse nr. 358 af 2. juli 1974).
Bekendtgørelse nr. 501 af 5. oktober 1978 om projekterendes og rådgive-res pligter m.v. efter lov om arbejdsmiljø.
Bekendtgørelse nr. 540 af 2. september 1982 om stoffer og materialer (som ændring af bekendtgørelse nr. 321 af 21. juni 1977).
Bekendtgørelse nr. 562 af 16. december 1985 om arbejde med metallisk bly og dets ionforbindelse.
Bekendtgørelse nr. 49 af 6. februar 1986 om forenkling af byggesagsbe-handlingen for visse erhvervskategorier.
Bekendtgørelse nr. 660 af 24. september 1986 om asbest (ændret ved bekg. nr. 139 af 23. marts 1987).
Bekendtgørelse nr. 764 af 2. december 1987 om visse materialer, som indeholder stoffer, der i deres rene form er kræftfremkaldende.
Bekendtgørelse nr. 889 af 28. december 1987 om bedriftssundhedstjeneste.
Bekendtgørelse nr. 52 af 13. januar 1988 om materialer med indhold af flygtige stoffer, herunder organiske opløsningsmidler.
Bekendtgørelse nr. 344 af 9. juni 1988 om arbejde med montering og ned-rivning af isoleringsmaterialer indeholdende syntetiske mineralfibre.
Bekendtgørelse nr. 202 af 24. februar 1988 om forhåndsgodkendelse af vis-se stoffer og materialer, der anses for at være kræftfremkaldende.
Cirkulære nr. 119 af 5. maj 1961 om samarbejde mellem de stedlige byg-ningsmyndigheder og arbejdstilsynet.
Arbejdstilsynets vejledning om nedrivning, reparation og vedligeholdelse af asbestholdige byggematerialer, nr. 3.01, 6. december 1986.

Byfornyelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 501 af 21. juli 1987 om byfornyelse og boligforbed-ring, som ændret ved lov nr. 322 af 4. maj 1989.
Bekendtgørelse nr. 380 af 12. juni 1986 om offentlig støtte til friarealfor-bedringer efter lov om byfornyelse og boligforbedring og bygge-lov.
Bekendtgørelse nr. 435 af 22. juni 1987 om offentlig orientering om byfor-nyselses- eller boligforbedringsbeslutninger, forslag hertil samt §9-redegørel-se.
Cirkulære nr. 57 af 11. maj 1983 om byfornyelsesbeslutninger.
Cirkulære af 9. juni 1983 til kommunerne vedrørende orientering af ejere og lejere i ejendomme, der påregnes eller er omfattet af en boligforbed-ringsbeslutning efter byfornyelseslovens kapitel III.
Cirkulære af 30. juni 1987 om byfornyelses- og boligforbedringsbeslut-ningers tilvejebringelse.

By- og landzoneloven

Lovbekendtgørelse nr. 446 af 3. oktober 1985 om by- og landzoner.

Vejledning af 9. december 1987 om etablering af erhvervsvirksomheder m.v. i overflødiggjorte landbrugsbygninger uden zonetilladelse.

Brandlove

Lov nr. 53 af 25. februar 1976 om brandsikring af ældre beboelsesbygninger.

Lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983 om brand.

Bygge-love

Lovbekendtgørelse nr. 834 af 9. december 1986 af bygge-loven.
Anordning nr. 23 af 7. januar 1977 om at bygningsreglementet ikke of-fentliggøres i Lovtidende.
Bekendtgørelse nr. 522 af 17. oktober 1978 om sprøjtemaling med brand-farlige væsker (ændret ved bekg. nr. 23 af 18. januar 1980).
Bekendtgørelse nr. 523 af 17. oktober 1978 om træbearbejdning og træop-lag ændret ved bekg. nr. 23 af 18. januar 1980.
Bekendtgørelse nr. 76 af 23. februar 1981 om plast.
Bekendtgørelse af 1. december 1982 af et bygningsreglement (ændret ved bekg. nr. 400 af 28. februar 1985) med tillæg og vejledninger.
Bekendtgørelse nr. 184 af 6. maj 1983 om brandsikring af beboelsesbygning-er opført år 1900 og senere.
Bekendtgørelse nr. 703 af 7. oktober 1986 om kvalitetsnormer for beboel-sesejendomme m.v.
Cirkulære nr. 119 af 15. maj 1961 om samarbejde mellem de stedlige byg-ningsmyndigheder og arbejdstilsynet.
Cirkulære nr. 70 af 16. april 1982 om ændring af bygge-loven.
Cirkulære af 2. juli 1986 om afhjælpning af sundheds- og brandfarlige for-hold i boliger og opholdsrum.
Cirkulære nr. 89 af 20. august 1986 om godkendelse af materialer til bygge-ri, vand og afløb.
Cirkulære nr. 211 af 20. november 1978.
Cirkulære nr. 89 af 20. august 1989 om godkendelsesordninger for materia-ler og konstruktioner m.v. til byggeri og for materiel m.v. til vand- og af-løbsinstallationer.
Cirkulære nr. 173 af 26. oktober 1987 om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager (Vejledning vedrørende såvel bygningsregle-ment 1982 som bygningsreglement for småhuse).

Lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirk-somhed.

Vejledning til bygningsreglement 1982.

Cirkulære nr. 171 af 1. oktober 1981 om vedligeholdelse af statens bygnin-ger.

Cirkulære nr. 165 af 1. november 1986 om gennemførelse af statslige byg-gearbejder.

Cirkulære nr. 166 af 12. november 1986 om kvalitetssikring af byggearbej-der.

Cirkulære nr. 2 af 6. januar 1987 om brug af beton.

Bygningsfredning

Lovbekendtgørelse nr. 81 af 10. februar 1986 om bygningsfredning.
Bekendtgørelse nr. 540 af 5. oktober 1973 om henlæggelse af kompeten-cen under miljøministeriet.
Bekendtgørelse nr. 499 af 12. december 1979 om tinglysning af særlige be-stemmelser for fredede bygninger i offentlig eje.
Bekendtgørelse nr. 500 af 12. december 1979 om forretningsorden for Sta-tens Bygningsfredningsfond.
Bekendtgørelse nr. 393 af 3. juni 1982 om orientering af miljøministeren forinden nedrivning eller salg til private af visse ikke fredede bygninger i offentlig eje.
Bekendtgørelse nr. 301 af 24. juni 1983 om Det særlige Bygningssyn.
Bekendtgørelse nr. 897 af 15. december 1986 om henlæggelse af beføjelser til Planstyrelsen.
Cirkulæreskrivelse af 11. december 1979 om bygningsfredningslovens be-stemmelser om tilladelser til bygningsarbejder og til nedrivning vedrøren-de fredede bygninger.
Cirkulære nr. 232 af 21. december 1979 om tinglysning af særlige be-stemmelser for fredede bygninger i offentlig eje.

Forvaltningsloven

Lov nr. 571 af 19. december 1985.

Bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1986 om betaling af afskrifter og fotokopier.

Cirkulære nr. 71 af 9. april 1987 om forvaltningslovens betydning for det kommunale tilsyn.

Vejledning om forvaltningsloven, justitsministeriet 1986.

Frigørelsesafgiftsfondens anvendelse

Lov nr. 393 af 10. juni 1987 om ændring af lov om lands- og regionplanlægningsloven, lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom.

Bekendtgørelse nr. 474 af 6. juli 1987 om anvendelse og udlån af amtsrådenes og Hovedstadsrådets fonde for frigørelses- og afståelsesafgift.

Frikommuneloven

Lovbekendtgørelse nr. 316 af 15. juni 1988 om frikommuner, som ændret ved lov nr. 323 af 24. maj 1989.

Bekendtgørelse nr. 574 af 1. september 1986 for Hobro om frist for indsigelse ved kommuneplan m.v.

Bekendtgørelse nr. 575 af 1. september 1986 for Hobro om frist for vedtagelse af lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 576 af 1. september 1986 for Kjellerup om forenkling af kommuneplanregler.

Bekendtgørelse nr. 577 af 1. september 1986 for Ringkøbing om ændring af kommuneplan.

Bekendtgørelse nr. 578 af 1. september 1986 for Ringkøbing om ekstra frist ved indsigelse mod lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 579 af 1. september 1986 for Ringsted om procedure for dispensation fra kommuneplan.

Bekendtgørelse nr. 580 af 1. september 1986 for Ringsted om §27-frist ved lokalplaner.

Bekendtgørelse nr. 581 af 1. september 1986 for Struer om frist for indsigelse mod lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 680 af 7. oktober 1986 for Tranekær om finansiering for fyldplads, container og skadedyrsbekæmpelse.

Bekendtgørelse nr. 720 af 14. oktober 1986 om godkendelse af frikommuneregulativ nr. 7 for Esbjerg kommune om autorisation af olie- og kemikalieaffaldsmodtagere.

Bekendtgørelse nr. 242 af 30. april 1987 for Sønderjyllands Amt om energi, miljø-, beskæftigelses- og erhvervspolitiske aktiviteter finansiering.

Bekendtgørelse nr. 414 af 16. juni 1987 for Esbjerg om frister ved lokalplaners tilvejebringelse.

Bekendtgørelse nr. 485 af 10. juli 1987 for Ringkøbing kommune om forkortelse af fristen for indsigelser mod og ændringsforslag til et forslag til lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 511 af 27. juli 1987 for Næstved om indsigelse ved kommuneplansændring m.v.

Bekendtgørelse nr. 512 af 27. juli 1987 for Næstved om tidsfrist for endelig vedtagelse af lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 513 af 27. juli 1987 for Næstved om frist for indsigelse mod lokalplan.

Bekendtgørelse nr. 531 af 4. august 1987 for Odense om ændringer i bygningsreglementer 1982 og 1985.

Bekendtgørelse nr. 615 af 24. september 1987 om godkendelse af frikommuneregulativ nr. 4 for Ebeltoft Kommune om forkortelse af fristen for indsigelser mod og ændringsforslag til et forslag til lokalplan samt bortfald af fristen i kommuneplanlovens §27, stk. 1, ved behandling af lokalplaner.

Bekendtgørelse nr. 207 af 8. april 1988 om godkendelse af frikommuneregulativ nr. 2 for Værløse Kommune om ændring af tidsfrist for endelig vedtagelse af lokalplan, når der rettidigt er modtaget indsigelser og ændringsforslag.

Bekendtgørelse nr. 384 af 29. juni 1988 om udpegning af frikommuner.

Bekendtgørelse nr. 432 af 15. juli 1988 om godkendelse af frikommuneregulativ for Odense Kommune om miljøsikrede lokalplaner.

Genanvendelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 532 af 16. oktober 1984 om genanvendelse og begrænsning af affald.

Bekendtgørelse nr. 18 af 11. januar 1980 om miljøankenævnets virksomhed i sager om genanvendelse.

Bekendtgørelse nr. 434 af 3. august 1982 om kommunale indsamlinger af papir og drikkevareremballage fra private husstande.

Bekendtgørelse nr. 474 af 20. september 1984 af forretningsorden for rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologi.

Bekendtgørelse nr. 475 af 20. september 1984 om tilskud til genanvendelse og mindre forurenende teknologi.

Bekendtgørelse nr. 881 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra private husstande.

Bekendtgørelse nr. 882 af 11. december 1986 om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra erhvervsvirksomheder.

Bekendtgørelse nr. 600 af 18. september 1987 om mærkning af genbrugsemballage.

Cirkulære nr. 14015 af 23. december 1986 om bekendtgørelse om indsamlinger fra erhvervsvirksomheder.

Cirkulære nr. 4 af 9. januar 1987 om bekendtgørelse om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra private husstande.

Cirkulære nr. 116 af 20. juli 1987 om indsamling af papiraffald fra offentlige institutioner og kontorer.

Vejledning nr. 2/1982 i kommunale indsamlinger af papir og glas fra private huse.

Vejledning nr. 1/1985 om indsamling af papir fra offentlige institutioner.

Håndhævelsesloven

Lov nr. 250 af 23. maj 1984 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (håndhævelse).

Kemikaliepotloven

Lov nr. 262 af 8. juni 1983 om kemikalieaffaldsdepoter.

Cirkulære nr. 87 af 1. juli 1983 om lov om kemikalieaffaldsdepoter.

Cirkulære nr. 151 af 29. september 1983 om oversigter over undersøgelser og afværgeforanstaltninger efter lov om kemikalieaffaldsdepoter.

Cirkulære nr. 45 af 24. april 1984 om undersøgelser og afværgeforanstaltninger efter lov om kemikalieaffaldsprodukter.

Kemikalieloven

Lovbekendtgørelse nr. 574 af 26. august 1987 om kemiske stoffer og produkter, som ændret ved lov nr. 431 af 24. maj 1989.

Bekendtgørelse nr. 409 af 17. september 1980 om anmeldelse af kemiske stoffer. Ændret ved: Bek. nr. 616 af 15. september 1986.

Bekendtgørelse nr. 221 af 4. maj 1981, anordning om, at regler om påbudte undersøgelsesmetoder for kemiske stoffer, der udstedes af miljøstyrelsen, ikke indføres i Lovtidende.

Bekendtgørelse nr. 289 af 22. juni 1983 om begrænsning af formaldehyd i spånplader, krydsfinerplader og lignende plader, som anvendes i møbler, inventar og lignende. Ændret ved: Bek. nr. 616 af 15. september 1986.

Bekendtgørelse nr. 396 af 26. juli 1983 om fremstilling og import af cadmiholdige produkter. Ændret ved: Bek. nr. 616 af 15. september 1986.

Bekendtgørelse nr. 442 af 6. september 1983 om ændring af bekendtgørelse om anvendelse af gifte og sundhedsfarlige stoffer til specielt angivne formål.

Bekendtgørelse nr. 565 af 14. oktober 1983 om klassificering, emballering og mærkning af farlige malervarer. Ændret ved: Bek. nr. 616 af 15. september 1986.

Bekendtgørelse nr. 566 af 14. oktober 1983 om klassificering, emballering og mærkning af farlige kemiske produkter der skal anvendes som opløsningsmiddel. Ændret ved: Bek. nr. 616 af 15. september 1986.

Bekendtgørelse nr. 52 af 17. maj 1985 om undersøgelsesmetoder ved anmeldelse af kemiske stoffer.

Bekendtgørelse nr. 718 af 9. oktober 1986 om begrænsning i anvendelsen af PCB og PCT.

Bekendtgørelse nr. 662 af 14. oktober 1987 om klassificering, emballering, mærkning, salg og opbevaring af farlige kemiske stoffer og produkter.

Bekendtgørelse nr. 724 af 18. november 1987 om klassificering, emballering og mærkning af farlige stoffer, der skal anvendes som opløsningsmiddel.

Bekendtgørelse nr. 725 af 18. november 1987 om klassificering, emballering og mærkning af farlige malervarer.

Bekendtgørelse nr. 791 af 10. december 1987 om kemiske bekæmpelsesmidler.

Bekendtgørelse nr. 52 af 13. januar 1988 om materialer med indhold af flygtige stoffer, herunder organiske opløsningsmidler.

Bekendtgørelse nr. 202 af 24. februar 1988 om forhåndsgodkendelse af visse stoffer og materialer, der anses for at være kræftfremkaldende.

Bekendtgørelse nr. 197 af 6. april 1988 af listen over farlige stoffer.

Cirkulære nr. 215 af 25. september 1961: Instruks for kemikaliekontrollen.

Vejledning nr. 2/1980 om kemiske stoffer/anmeldelse.

Vejledning nr. 3/1980 om bekæmpelsesmidler/salg, anvendelse m.v.

Vejledning nr. 4/1980 om bekæmpelsesmidler. Godkendelse, mærkning m.v.

Vejledning nr. 2/1981 om kemiske stoffer og produkter. Godkendelse, mærkning m.v.

Vejledning nr. 1/1988 om salg og anvendelse af bekæmpelsesmidler.

Kommuneplanloven

Lovbekendtgørelse nr. 391 af 22. juli 1985 om kommuneplanlægning. Ændret ved: Lov nr. 309 af 4. juni 1986 og lov nr. 287 af 13. maj 1987 om ændring af lov om kommuneplanlægning.

Bekendtgørelse nr. 428 af 19. juni 1987 om kommunernes plan for bortskaffelse af affald.

Cirkulære nr. 190 af 7. oktober 1975 om administration af §15 i lov om kommuneplanlægning.

Cirkulære nr. 14001 af 26. juni 1986 om lov om kommuneplanlægning (samlecirkulæret).

Vejledning nr. 2/1976 om lokalplaners indhold.

Vejledning nr. 3/1976 om lokalplaners tilvejebringelse.

Vejledning nr. 1/1979 om bevaringsplanlægning.

Vejledning nr. 4/1979 om bevarende lokalplaner.

Vejledning nr. 5/1979 om kommuneplaner - §6 - redegørelse, forudsætning m.v.

Vejledning nr. 6/1979 om servitutter i relation til bestemmelser i kommuneplanloven.

Vejledning nr. 2/1980 om kommuneplanernes debatoplæg - en gennemgang af de første §6 redegørelser.

Vejledning nr. 7/1983 om grundejerforeninger og lokalplanlægning.

Lands- og regionplanloven

Lovbekendtgørelse nr. 735 af 21. december 1982 om lands- og regionplanlægning, som ændret ved lov nr. 355 af 13. maj 1987 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (region- og sektorlovplanlægning), lov nr. 393 af 10. juni 1987 om ændring af lov om lands- og regionplanlægning, lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom (frigørelsesafgiftsfondenes anvendelse) og lov nr. 216 af 5. april 1989 om VVM-vurderinger.

Lovbekendtgørelse nr. 736 af 21. december 1982 om regionplanlægning i hovedstadsområdet som ændret ved lov nr. 355 af 13. maj 1987 og lov nr. 216 af 5. april 1989.

Bekendtgørelse nr. 41 af 31. januar 1978 om ikrafttræden af §2, nr. 3, i lov om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og byggelov.

Bekendtgørelse nr. 148 af 15. marts 1983 om procedure m.v. for det videre regionplanarbejde.

Cirkulære nr. 14009 af 19. maj 1984 om behandlingen af byfornyelsen i region- og kommuneplanlægningen. Ændret ved: Cir. nr. 14001 af 26. oktober 1986.

Vejledning nr. 1/1974 om tilvejebringelse af kommunernes oplæg til regionplanen.

Vejledning nr. 2/1975 om udarbejdelse af alternative regionplanskitser.

Vejledning nr. 3/1978 om udarbejdelse af regionplanforslag. Vejledning nr. 4/1983 om det videre regionplanarbejde.

Vejledning nr. 5/1983 om regionplantillæg 1984/85.

Kommunestyrelseslovene

Lovbekendtgørelse nr. 539 af 3. august 1989 om kommunernes styrelse.

Lovbekendtgørelse nr. 538 af 3. august 1989 om Københavns styrelse.

Kommunale udligninger m.v.

Lovbekendtgørelse nr. 450 af 22. juni 1989 om kommunale udligninger og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Bekendtgørelse nr. 496 af 30. juni 1989 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier.

Bekendtgørelse nr. 150 af 10. marts 1989 om opgørelse og indbetaling m.v. af indbetalingspligtigt beløb (deponering) i 1989 for kommuner og amtskommuner m.m.

Bekendtgørelse nr. 451 af 22. juni 1989 om opgørelse og afregning af tilsvær i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Konkurrenceloven

Lov nr. 370 af 7. juni 1989.

Kystbeskyttelsesloven

Lov nr. 108 af 5. marts 1988 om kystbeskyttelse.

Vejledning nr. 79 af 6. juni 1988 om lov om kystbeskyttelse.

Købeloven

Lovbekendtgørelse nr. 28 af 21. januar 1980 om køb.

Landbrugsloven

Lovbekendtgørelse nr. 424 af 1. juli 1986 om landbrugsejendomme.

Bekendtgørelse nr. 398 af 15. august 1978 om udnyttelse af råstofforekomster.

Bekendtgørelse nr. 399 af 15. august 1978 om udnyttelse af særlige forekomster.

Cirkulære nr. 95 af 18. juli 1986 om kommunal medvirken ved lovens administration.

Cirkulære nr. 54 af 19. marts 1987 om lov om landbrugsejendomme.

Licitationsloven

Lov nr. 216 af 8. juni 1966 om licitation m.v.

Miljøbeskyttelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 68 af 24. januar 1989 om miljøbeskyttelse.

Bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v. Ændret ved: Bek. nr. 139 af 15. april 1980, bek. nr. 424 af 7. september 1983, bek. nr. 248 af 15. maj 1986.

Bekendtgørelse nr. 505 af 10. oktober 1978 om undtagelse fra forbudet mod påbegyndelse af bygge- og anlægsarbejder i miljøbeskyttelseslovens §72, stk. 3.

Bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1980 om afledning af spildevand til jorden.

Bekendtgørelse nr. 386 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af olie m.v.

Bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982 af reglement om miljøbeskyttelse. Ændret ved: Bek. nr. 89 af 26. februar 1986 og bek. nr. 196 af 5. april 1988.

Bekendtgørelse nr. 568 af 6. december 1983 om anvendelse af slagge og flyveaske.

Bekendtgørelse nr. 204 af 1. maj 1984 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter.

Bekendtgørelse nr. 663 af 20. december 1984 om kortlægning af og redegørelse for affaldsbortskaffelsen. Ændret ved: Bek. nr. 843 af 11. december 1986.

Bekendtgørelse nr. 128 af 18. marts 1986 om målemetode til bestemmelse af støjemission fra entreprenørmateriel (ændret ved bek. nr. 333 af 24. juni 1988).

Bekendtgørelse nr. 129 af 18. marts 1986 om begrænsning af støj fra visse typer af entreprenørmateriel.

Bekendtgørelse nr. 181 af 25. marts 1986 om grænseværdier for udledning af cadmium med processpildevand fra visse industrianlæg.

Bekendtgørelse nr. 248 af 15. maj 1986 om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v.

Bekendtgørelse nr. 470 af 11. juli 1986 om ekspropriation til vandforsyningsanlæg.

Bekendtgørelse nr. 520 af 8. august 1986 om grænseværdier for udladning af hexachlorcyklohexan til vandmiljøet.

Bekendtgørelse nr. 660 af 24. september 1986 om asbest.

Bekendtgørelse nr. 718 af 9. oktober 1986 om begrænsninger i anvendelsen af PCB og PCT.

Bekendtgørelse nr. 736 af 27. oktober 1986 om grænseværdier for kviksløv ved udledning af spildevand fra visse industrianlæg.

Bekendtgørelse nr. 783 af 21. november 1986 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v.

Bekendtgørelse nr. 788 af 21. november 1986 om tilsynsberetninger.

Bekendtgørelse nr. 838 af 10. december 1986 om dioxingrænse for ioniserende stråling.

Bekendtgørelse nr. 96 af 5. marts 1987 om sløjfning af visse olietanke.

Bekendtgørelse nr. 99 af 16. februar 1987 om plastvarer af polyvinylchlorid.

Bekendtgørelse nr. 120 af 16. februar 1987 om folie af celluloseregenerater.

Bekendtgørelse nr. 428 af 19. juni 1987 om kommuneplan for bortskaffelse af affald.

Bekendtgørelse nr. 457 af 25. juni 1987 om grænseoverskridende transport af farligt affald.

Bekendtgørelse nr. 783 af 10. december 1987 om adgang til at foretage indgreb efter miljøbeskyttelseslovens §44, stk. 4 og 5 over for godkendte affaldsforbrændingsanlæg.

Bekendtgørelse nr. 784 af 10. december 1987 om begrænsning af udledning af kvælstof og fosfor til vandløb, søer og havet med spildevand fra industrielle virksomheder m.v.

Bekendtgørelse nr. 785 af 10. december 1987 om grænseværdier for visse stoffer ved udledning til vandløb, søer eller havet fra kommunale spildevandsanlæg.

Bekendtgørelse nr. 928 af 11. december 1987 om grænseværdier for udledning af visse farlige stoffer i vandmiljøet.

Bekendtgørelse nr. 196 af 5. april 1988 om ændring af bekendtgørelse af reglement om miljøbeskyttelse.

Cirkulære nr. 92 af 17. april 1974 om spildevand.

Cirkulære nr. 94 af 17. april 1974 om reglement om miljøbeskyttelse.

Cirkulære nr. 107 af 15. maj 1974 om miljøbeskyttelse.

Cirkulære nr. 108 af 15. maj 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v.

Cirkulæreskrivelse nr. 153 af 22. juli 1976 om administrationen af sager om afledning af vand fra veje.

Cirkulære nr. 46 af 22. februar 1977 om kortlægning og planlægning efter miljøbeskyttelseslovens kap. 9 og sammenhængen med region- og kommuneplanlægningen.

Cirkulære nr. 135 af 21. august 1980 om ændring af bekendtgørelse om kontrol med oplag af olie m.v.

Cirkulæreskrivelse nr. 58 af 24. november 1981 vedrørende etablering af et vagtberedskab i de amtskommunale tekniske forvaltninger med henblik på bekæmpelse af ulovlige forureninger af vandløb, søer og kystnære dele af søteritoriet.

Cirkulæreskrivelse nr. 15 af 4. februar 1982 vedrørende administration af bekendtgørelse nr. 386 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af olie m.v. (olietankbekendtgørelsen).

Cirkulære nr. 210 af 16. december 1982 om ændring af lov om miljøbeskyttelse.

Cirkulære nr. 179 af 10. november 1983 om ændring af bekendtgørelse om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder.

Cirkulære nr. 14001 af 8. december 1983 om anvendelse af slagger og flyveaske.

Cirkulære nr. 159 af 10. oktober 1984 om recipientkvalitetsplanlægning.

Cirkulære nr. 35 af 25. marts 1985 om kortlægning af og redegørelse for affaldsbortskaffelsen.

Cirkulære nr. 47 af 10. maj 1985 om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

Cirkulæreskrivelse nr. 14005 af 15. juli 1985 om anvendelse af opbrudt asfalt til vejbygningsformål m.v.

Cirkulære nr. 14001 af 1. august 1985 om nitratholdige gødningsstoffer.

Cirkulæreskrivelse nr. 96 af 4. september 1985 om godkendelse af ældre affaldsforbrændingsanlæg efter miljøbeskyttelseslovens §36.

Cirkulære nr. 138 af 2. december 1986 om ændring af miljøbeskyttelsesloven.

Cirkulære nr. 142 af 10. december 1986 om sløjfning af oliestanke.

Cirkulære nr. 14013 af 19. december 1986 om stop for ulovlige udledninger inden 1. maj 1987.

Cirkulære nr. 31 af 23. december 1986 om bekendtgørelse om indsamling fra erhvervsvirksomheder.

Cirkulære af 2. november 1987 om anvendelse af nedknust bygningsaffald til vejbygningsformål m.v.

Cirkulære nr. 10 af 3. november 1987 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder.

Cirkulære nr. 218 af 14. december 1987 om ændring af miljøgodkendelser vedrørende affaldsforbrændingsanlæg.

Cirkulære nr. 42 af 11. januar 1988 om grænseværdier for visse stoffer ved udledning til vandløb, søer eller havet fra kommunale spildevandsanlæg.

Cirkulæreskrivelse af 19. januar 1989 til amtskommuner m.v. om behandling af sager efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Vejledning nr. 6/1974 om spildevand. Vejledende bestemmelser for udledning af spildevand.

Vejledning nr. 4/1981 vedrørende bekæmpelse af ulovlige forureninger af vandløb, søer og kystnære dele af søteritoriet.

Vejledning nr. 69 af 03.05.1981 vedrørende bekendtgørelse om modtageordninger for rester og blandinger af olie, kloakspildevand samt affald i danske havne.

Vejledning nr. 1/1982 om vurdering af forureningsmæssige virkninger af varmeforsyningsplanlægning.

Vejledning nr. 4/1982 om affaldsdeponering.

Vejledning 1983 om støjkortlægning. Vejledning og signaturer.

Vejledning nr. 8/1983 om tilsagn og kontrol med virksomhedene.

Vejledning nr. 6/1984 om måling af virksomheders ekstreme støj.

Vejledning nr. 5/1984 om ekstern støj fra virksomheder.

Vejledning nr. 3/1985 om pligter ved risikobetonede aktiviteter.

Vejledning nr. 3/1986 om begrænsning af forurening fra affaldsforbrændingsanlæg.

Vejledning nr. 5/1987 om vandmiljøhandlingsplan og tilsynsundersøgelser.

Naturfredningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 530 af 10. oktober 1984 om naturfredning.

Offentlighedsloven

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier.

Bekendtgørelse nr. 873 af 12. december 1986 om indkøbsaftaler.

Cirkulære nr. 71 af 9. april 1987 om lovens betydning for de kommunale tilsyn.

Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, justitsministeriet 1986.

Olie- og kemikalieaffaldsloven

Lov nr. 178 af 24. maj 1972 om bortskaffelse m.v. af olie- og kemikalieaffald.

Bekendtgørelse nr. 121 af 17. marts 1976 om kemikalieaffald, ændret ved bekendtgørelse nr. 323 af 3. juli 1980 og bek. nr. 456 af 25. juni 1987.

Bekendtgørelse nr. 410 af 27. juli 1977 om olieaffald m.v.

Cirkulære nr. 212 af 14. oktober 1976 om kemikalieaffald, (ændret ved cirkulære nr. 208 af 4. december 1987).

Cirkulære nr. 188 af 1. september 1977 om olieaffald (ændret ved cirkulære nr. 6 af 7. januar 1988).

Produktansvarsloven

Lov nr. 371 af 7. juni 1989 om produktansvar.

Råstofloven

Lovbekendtgørelse nr. 108 af 30. januar 1989 om råstoffer.

Bekendtgørelse nr. 328 af 27. juni 1978 om fredningsstyrelsens, amtsrådenes og hovedstadsrådets kompetence efter lov om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster og efter råstofloven.

Bekendtgørelse nr. 329 af 27. juni 1978 om ansøgninger og indberetninger om indvinding efter råstofloven.

Bekendtgørelse nr. 398 af 15. august 1978 om amtsrådenes behandling af ansøgninger om tilladelse til udnyttelse af råstofforekomster på landbrugsjendomme.

Bekendtgørelse nr. 134 af 15. marts 1983 om afgift af råstoffer.

Cirkulære nr. 208 af 4. december 1980 om amtsrådenes, Hovedstadsrådets og jordbrugskommissionernes behandling af sager om råstofindvinding på landbrugsjendomme.

Cirkulæreskrivelse nr. 83 af 18. maj 1982 vedrørende koordinering af efterbehandlingsvilkår ved råstofindvinding med vilkår for andre tilladelser efter landbrugsloven.

Cirkulære af 24. juni 1986 om administration af råstofloven.

Vejledning 1977 om råstofkortlægning.

Vejledning 1979 om visse spørgsmål vedrørende administration af råstofloven.

Vejledning nr. 18/1979 om naturforekomster på søteritorier og kontinentalsoklen.

Vejledning 1980 om råstofkortlægning, fase 2.

Vejledning 1980 om råstofkortlægning, B-5 kort. Danske landskabsformer.

Vejledning 1980 om fremstilling af C-kort.

Vejledning 1982 om efterbehandling af råstofgrave ved konkurs m.v.

Vejledning 1982, nr. 1 om råstofindvindingsplaner.

Skattefrihed

Bekendtgørelse nr. 854 af 4. december 1986 om bemyndigelse af de kommunale ligningsmyndigheder til at yde skattefratagelse for beløb, der ydes til afholdelse af udgifter til beskyttelse med jernbanestøj.

Straksafskrivning i landbrug

Lov nr. 74 af 18. februar 1987 om ændring af lov om skattemæssige afskrivninger m.v.
Bekendtgørelse nr. 126 af 16. marts 1987 om ikrafttræden af lov om ændring af lov om skattemæssige afskrivninger m.v.
Cirkulære nr. 162 af 20. oktober 1987 om straksafskrivning af miljøforbedrende investeringer i landbrug m.v.

Støtte til investeringer i mindre landbrug

Lovbekendtgørelse nr. 563 af 20. august 1987 om støtte til miljøforbedrende investeringer i mindre landbrug m.v.
Bekendtgørelse nr. 127 af 16. marts 1987 om miljøinvesteringer i mindre landbrug.
Bekendtgørelse nr. 180 af 8. april 1987 om støtte til miljøforbedring i mindre landbrug.
Bekendtgørelse nr. 181 af 8. april 1987 om statsgaranti for lån til miljøforbedrende investeringer m.v.
Bekendtgørelse nr. 707 af 10. november 1987 om støtte til miljøforbedrende foranstaltninger i mindre landbrug m.v.

Vandforsyningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 337 af 4. juli 1985 om vandforsyning m.v. Ændret ved: Lov nr. 309 af 4. juni 1986, §24 stk. 5, §26 stk. 3 og ved lov nr. 309 af 4. juni 1986 om frikommuner og ved lov nr. 355 af 13. maj 1987 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove (region- og sektorplanlægning).
Bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning. Ændret ved: Bek. nr. 570 af 3. oktober 1983.
Bekendtgørelse nr. 3 af 4. januar 1980 om vandindvinding og vandforsyning. Ændret ved: Bek. nr. 657 af 28. oktober 1983.
Bekendtgørelse nr. 4 af 4. januar 1980 om udførelse af borerer efter grundvand.
Bekendtgørelse nr. 6 af 4. januar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. Ændret ved: Bek. nr. 468 af 16. september 1983.
Bekendtgørelse nr. 162 af 29. april 1980 om kvalitetskrav m.v. til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand.
Bekendtgørelse nr. 421 af 7. september 1983 om ikrafttræden af lov om ændring af lov om vandforsyning m.v.
Bekendtgørelse nr. 468 af 16. september 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.
Bekendtgørelse nr. 657 af 28. oktober 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandindvinding og vandforsyning.
Bekendtgørelse nr. 570 af 3. november 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning.
Cirkulære nr. 63 af 25. februar 1980 om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning.
Cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning.
Cirkulære nr. 65 af 28. februar 1980 om udførelse af borerer efter grundvand m.v.
Cirkulære nr. 66 af 28. februar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.
Cirkulæreskrivelse nr. 14000 af 9. februar 1981 om normalregulativer for almene vandforsyningsanlæg.
Cirkulære nr. 191 af 5. december 1983 om ændring af bekendtgørelse om vandindvindings- og vandforsyningsplanlægning samt om grundvandsbeskyttelse.
Cirkulære nr. 100 af 26. juli 1984 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.
Cirkulære nr. 82 af 11. juli 1986 om forskellige forhold vedrørende vandforsyningsloven.
Vejledning nr. 2/1984 om kvalitetskrav til visse stoffer i drikkevandet.
Vejledning nr. 1/1986 om vandværkstakster.

Vandløbsloven

Lov nr. 302 af 9. juni 1982 om vandløb.

Varmeforsyningsloven

Lovbekendtgørelse nr. 330 af 29. juni 1983 om varmforsyning.

Veje

Lov nr. 143 af 13. april 1938 om private vejrettigheder.

Lovbekendtgørelse nr. 371 af 6. august 1985 om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje.
Bekendtgørelse nr. 488 af 18. november 1985 om begrænsning af klageadgang.

Lovbekendtgørelse nr. 368 af 6. august 1985 om offentlige veje.
Cirkulære nr. 50 af 30. april 1984 om vedligeholdelse af rabatter, grøfter.
Cirkulære nr. 132 af 6. december 1985 om offentlige veje.

Lovbekendtgørelse nr. 369 af 6. august 1985 om grundejerbidrag til offentlige veje.
Cirkulære nr. 133 af 6. december 1985 om grundejerbidrag til offentlige veje.

Lovbekendtgørelse nr. 370 af 6. august 1985 om *private fællesveje*.
Bekendtgørelse nr. 488 af 18. november 1985 om begrænsning af klageadgang.
Cirkulære nr. 134 af 6. december 1985 om private fællesveje.

6.2 Almindelige betingelser

"Almindelige Bestemmelser for teknisk Rådgivning og Bistand" (ABR).
"Almindelige betingelser for arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed" (AB), udgivet af Ministeriet for Offentlige Arbejder den 29. november 1972.
"Almindelige betingelser for kombineret erhvervs- og produktansvar".
"Norm for sand-, grus- og stenmaterialer, DS 401", Dansk Ingeniørforening.
"Udbuds- og anlægfsforskrifter for anlæg beton, grusasfaltbeton og pulverasfalt - Almindelige arbejdsbeskrivelser (AAB)".
"Udbuds- og anlægfsforskrifter for betonbroer - Almindelige arbejdsbeskrivelser (AAB)".
ATV-udvalget "Basisbetonbeskrivelse for bygningskonstruktioner" (BBB), maj 1986.

6.3 EF-forskrifter og afgørelser

Rådets forordning 1872/84/EØF om fællesskabsaktioner på miljøområdet.
Rådets forordning (EØF) nr. 1734/88 af 16. juni 1988 om udførelse og indførsel af visse farlige kemikalier.
Fællesskabets handlingsprogram på miljøområdet.
EFT 77 C 139/1. Resolution fra Rådet for de Europæiske Fællesskaber og repræsentanter for medlemsstaterne forsamlet i Rådet den 17. maj 1977 (EFT 73 C 112/1).
Resolution vedtaget af Rådet for De europæiske fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 7. februar 1983 (EFT 1983 C 46/1).
75/442/EØF - affaldsdirektiv.
76/431/EØF - afgørelse af 21. april 1976 om nedsættelse af et udvalg for forvaltning af affaldsstoffer.
Rådets henstilling af 3. marts 1975 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet.
EF-domstolens dom af 14. oktober 1987.
EF-domstolens sag 302/86 "Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, mod Kongeriget Danmark".

6.4 Domme

UFR 1918.903 VL.
UFR 1948.1005 II.
UFR 1949.112 H.
UFR 1955.478 II.
UFR 1965.71 H.
UFR 1968.84 H.
UFR 1973.675 H.
UFR 1975.388 H.
UFR 1975.876 ØL.

KfE 1976.136.
 UfR 1976.444.
 UfR 1977.779 ØL.
 UfR 1978.177 H.
 UfR 1978.733 VL.
 UfR 1980.470 ØL.
 UfR 1981.493 H.
 UfR 1982.630 SH.
 UfR 1983.714 H.
 UfR 1983.266, Assurandørsocietetets afgørelse nr. 2487 af 25. juni 1982.
 UfR 1983.1040 ØL.
 UfR 1983.1140 ØL.
 UfR 1983.55 H.
 UfR 1983.866.
 UfR 1983.895.
 UfR 1984.236 ØL.
 UfR 1984.676 ØL.
 UfR 1985.1061 H.
 KfE 1985.107.
 UfR 1985.436 VL.
 UfR 1986.864 H.
 UfR 1986.895 H.
 UfR 1987.388 H.
 UfR 1987.118 H.
 UfR 1987.256 H.
 UfR 1988.1031 H.
 UfR 1988.28 H.
 UfR 1988.596 VL.
 UfR 1989.353 ØL.
 Østre Landsrets dom af 28. januar 1972 (3. afd. 269/1970).
 Østre Landsrets dom 8. afd. a.s. nr. 238/1981.
 Vestre Landsrets dom af 21. september 1982 (3. afd. S 655/1982).
 Vestre Landsrets dom af 7. januar 1982 (6. afd. S 2204/1981).
 Dom afsagt af retten i Nyborg den 24. januar 1983.
 Østre Landsrets dom af 16. marts 1983.
 Vestre Landsrets dom (3. afd. S 1004/1984) af 12. juli 1984.
 Dom af 27. december 1984 fra Hillerød ret.
 Vestre Landsrets dom af 8. marts 1985 (8. afd. B 1141/1980).
 Østre Landsrets dom af 13. maj 1985 (1. afd. S. nr. 212/1984).
 Vestre Landsrets dom af 26. august 1985 (1. afd. S 2077/1984).
 Østre Landsrets dom af 11. december 1985 (6. afd. S 147/1985).
 Østre Landsrets dom af 23. januar 1986.
 Bødeforlæg ved politimesteren i Roskilde den 22. oktober 1986.
 Rønne Byrets dom af 20. november 1986.
 Nykøbing Mors Byrets dom af 18. marts 1987.
 Vestre Landsrets dom afsagt den 4. juni 1987 (1. afd. B 402/1984).
 Nyborg Byrets dom af 2. oktober 1987.
 Vestre Landsrets dom (8. afd. S 245/1988) af 23. juni 1988.
 Vestre Landsrets dom af 28. august 1988 (8. afd. S 245/1988).
 Vestre Landsrets dom af 13. januar 1989 nr. B 2423/1985.
 Højesterets dom af 11. maj 1989 i sagen mellem A/S Phønix Contractors og Frederikslund Kommune (sag I 267/1987).

6.5 Administrative afgørelser og skrivelser

Miljøankenævnsafgørelse af 2. september 1982 j.nr. 5065/5/2-2.
 Miljøankenævnsafgørelse af 15. februar 1984 j.nr. 5065/5/3-2.
 Miljøankenævnsafgørelse af 16. marts 1984 j.nr. 5065/11/10-8.
 Miljøankenævnsafgørelse af 16. november 1984 j.nr. 5065/7/18-14.
 Miljøankenævnsafgørelse af 25. maj 1989 j.nr. 166/76-50/1988.
 Miljøankenævnsafgørelse af 20. juli 1988 j.nr. 165/76-59/1987.
 Miljøankenævnsafgørelse af 1. september 1988 j.nr. 166/77-17/1988.
 Miljøankenævnsafgørelse af 15. februar 1989 j.nr. 165/76-60/1988.

Miljøstyrelsens forslag af 14. juli 1989 til en ny lov om miljøbeskyttelse (j.nr. M 1011-0020).
 Planstyrelsens skrivelse af 8. januar 1979 j.nr. 10 kt. P 433/10/4-8 vedrørende etablering af losseplads.
 Planstyrelsens afgørelser af 11. januar 1988 (j.nr. P 4331/14/8-19 og 15. marts 1988 (j.nr. 4332/13/14-1).
 Planstyrelsens forslag af 10. juni 1989 til en ny lov om planlægning (j.nr. P 100-43).

Århus amtskommunes miljøgodkendelse af deponering i Århus Havn, afg. af 27. januar 1986, j.nr. 23541-751-35-84.

Århus amtskommunes afgørelse af 5. maj 1988 j.nr. 8-76-1-743-31-87 (stadfæstet af Miljøstyrelsen ved afgørelse af 16. marts 1989 j.nr. 131/151-0046).

Århus amtskommunes afgørelse af 18. april 1989 j.nr. 8-76-1-703-8-1988.

Indenrigsministeriets afgørelse af 9. januar 1978 vedrørende Genfiber A/S.
 Indenrigsministeriets afgørelse af 1. maj 1986 vedrørende Genfiber A/S.
 Indenrigsministeriets skrivelse nr. 111 af 22. september 1988 om kommuners og amtskommunes deltagelse i eksportforretninger.

6.6 Planer

6.6.1 Handlingsplaner

"Affald år 2000", Miljøministeriet 1988.
 Udviklingsplan for renere teknologi 1986-89, Miljøstyrelsen september 1986.
 "En styrkelse af landsplanlægningen?" Landsplanredegørelse 1988, Miljøministeriet.
 "Handlingsplan for miljø og udvikling", regeringen 1988.
 "Redegørelse om mål og midler inden for miljøpolitikken", regeringen 1988.
 "Handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-91", Miljøministeriet.
 Cirkulære nr. 112 af 22. september 1988 om offentlige styrelsesers deltagelse i eksportforretninger (systemeksport).

6.6.2 Amtskommunale planer

Nordjyllands amt

Affaldsredegørelse, Nordjyllands Amt". Forslag. Forvaltningen for teknik og miljø. Miljøkontoret 1988.
 Affaldskortlægning, Nordjyllands Amt. Forvaltningen for teknik og miljø. Miljøkontoret 1987.

Viborg amt

Affaldsplanlægning 1985-1997. Redegørelsesrapport fra Viborg amtskommune.
 Affaldsplanlægning 1985-1997. Kortlægningsrapport. Viborg Amtskommune.

Århus amt

Affaldskortlægning 1985, kommunerapport. Århus Amtskommune - Miljøkontoret, august 1987.
 Affaldskortlægning 1985, hovedrapport. Århus Amtskommune - Miljøkontoret, august 1987.
 Affaldsredegørelse 1988. Bilag II. Enviroplan A/S og Århus Amtskommune - Miljøkontoret, maj 1988.
 Affaldsredegørelse 1988, Århus Amtskommune, marts 1989.
 Affaldsredegørelse 1988, bilag I. Århus Amtskommune - Miljøkontoret, maj 1988.
 Affaldsredegørelse 1988, hovedrapport. Århus Amtskommune - Miljøkontoret, august 1988.

Vejle amt

Affaldsplanlægning 1985-1997. Redegørelsesrapport. Udvalget for teknik og miljø, Vejle Amt, august 1988.
 Affaldsplanlægning i Vejle amtskommune. Udvalget for teknik og miljø, oktober 1988.

Ringkøbing amt

Affaldsplanlægning. Kortlægning. Juni 1989. Ringkøbing Amtskommune. Teknik- og Miljøforvaltningen.

Ribe Amt

Ribe Amt, affaldskortlægningsrapport (foreløbig udgave ved COWIcon-sult). 1989.

Sønderjyllands amtskommune

Affaldsplanlægning 1985-97. Kortlægningsrapport. Miljø- og vandløbsvæsenet, februar 1989.

Fyns amt

Oplæg til affaldsredegørelse, Fyns Amt juli 1988.

Oplæg til affaldsredegørelse, juli 1988, Bilag A-B, Fyns Amt.

Affaldsplanlægning - Affaldskortlægning 1985-1997. Juli 1988. Hovedrapport. Kommuneforeningen i Fyns Amt.

Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns amt. Januar 1988. Kommune-foreningen i Fyns amt.

Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns amt. Organisation. Kommune-foreningen i Fyns amt.

Hovedstadsregionen

Planlægningsrapport nr. 53. Hovedrapport. Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988. Hovedstadsrådet.

Planlægningsrapport nr. 53. Bilagsrapport nr. 1 til Affaldsredegørelse for hovedstadsregionen 1988.

Planlægningsdokument, PD 456. Høringsbesvarelser til planlægningsrapport nr. 53.

Affaldsredegørelse for Hovedstadsregionen 1988. Hovedstadsrådet.

Vestsjællands amt

Affaldsplanlægning. Affaldsredegørelse. Vestsjællands amtskommune, teknisk forvaltning, januar 1989.

Affaldsplanlægning. Forslag til Affaldsredegørelse. Bilag. Vestsjællands amtskommune, teknisk forvaltning, januar 1989.

Storstrøms amt

Affaldskortlægning, Amtsrapport. Storstrøms Amtskommune, Miljøkontoret august 1987.

Affaldsredegørelse. Storstrøms Amt. Miljøkontoret, april 1989.

Affaldsredegørelse. Bilag. Storstrøms Amt, Miljøkontoret, april 1989.

Bornholms amt

Bornholms Amtskommune. Udkast til affaldsredegørelse, 1985.

6.7 Besvarede spørgsmål

Miljøministerens svar i Folketinget den 12. april 1985 på spørgsmål nr. 1017.

Forespørgsel om "Handlingsplanen for miljø og udvikling" den 13. april 1989 (F.T. sp. 8646ff).

7 Referencer

7.1 Litteratur

- Andersen, Bendt og Ole Christiansen, "Kommuneplanloven. Kommentarer" 3. udg.
- Andersen, Mikael Skou, "Omsættelige forureningskvoter" i Nordisk Administrativ Tidsskrift 1989 s. 124ff.
- Andersen, Peder, "Miljøøkonomi - samfundsøkonomiske principper for miljøregulering", s. 269 ff (i Ellen Margrethe Basse red. "Erhvervsmiljøret").
- Basse, Ellen Margrethe, "Administrativ Rekurs" i "Forvaltningsret. Almindelige Emner" 2. udgave.
- Basse, Ellen Margrethe, "Erhvervsmiljøret. De juridiske og økonomiske reguleringer af erhvervslivets miljøforhold" 1987.
- Basse, Ellen Margrethe, "Miljøankenævnet. En analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler". 1987.
- Bjerring, Jørgen og Gorm Møller, "Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer" 1987.
- Christiansen, Ole og Bendt Andersen, Jurist- og økonomforbundet 1988, "Den kommenterede Kommuneplanlov", 3. udg.
- COWiconsult, "Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald i Frederiksborg Amt", oktober 1988.
- COWiconsult, "Håndbog i nedrivning af beton og bygningskonstruktioner".
- Dahl, Børge, "Erhvervs- og produktansvarsforsikring. Almindelige forsikringsbetingelser med kommentarer" 1987.
- Demex, "Projekt vedrørende genanvendelse af bygningsaffald i Hovedstadsregionen. Forundersøgelser - økonomi, drift og selskab".
- Eckhoff, Torstein, "Statens styringsmuligheder. Særlig i ressurs- og miljøspørgsmål" 1983.
- Eyben, W.E. von, "Bygherrers og entreprenørers erstatningsansvar for miljøskader" UfR 1989 B s. 81 ff.
- Harder, Erik, "Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver".
- Hørlyck, Erik, "Enterprise og licitationsbetingelser" 3. udg.
- Jensen, Asbjørn Bo Vesterdorf og John Vogter, "Offentlighedsloven med kommentarer".
- Jensen, Asbjørn, "Forvaltningsloven med kommentarer" sammen med Bo Vesterdorf og John Vogter.
- Jensen, Orla Friis, "Offentligretligt erstatningsansvar", Forvaltningsret. Almindelige Emner, 2. udg.
- Mortensen, Jørgen Birk, "Samfundsøkonomi og projektvurdering på energiområdet" s. 216 ff og "Samfundsøkonomiske analyser og vurderinger på miljøområdet" s. 203 ff.
- Nielsen, Lars Nordskov, i "Fra nutid til nytid - modernisering af den offentlige sektor" 1986.
- Poulsen, Olaf, "Håndtering af bygge- og anlægsaffald i Fyns Amt. Organisation" 1988.
- Teknologisk Institut, "Undersøgelse af risiko for nedrivning af forurenende stoffer ved genbrug af bygningsaffald. Bilagsrapport", udført for Miljøstyrelsen 1988.
- Vagner, Hans Henrik "Entrepriseret", 1988.
- "Bypolitisk redegørelse", Miljøministeren, 29. juli 1987.
- "Bedre byer", Planstyrelsen, 1987.
- "Miljø og Energi 89/90". Teknisk Forlag.
- "Enkelt og effektivt - et debatoplæg om lovgivning og administration, Miljøministeriet 1989".
- "Monopoltilsynets Meddelelser" 1989 nr. 2.

7.2 Betænkninger og orienteringer

- Arbejdstilsynet
"Projektering af erhvervsbyggeri. Vejledning om Arbejdstilsynets regler og praksis", Arbejdstilsynets publikation nr. 25.
- Fredningsstyrelsen
"Råstofressourcer og deres anvendelse", Fredningsstyrelsen 1975.
- "Råstofhusholdning og teknologi", Fredningsstyrelsen 1980.
- Restprodukters anvendelsesmuligheder, Miljøministeriet, Fredningsstyrelsen 1981.
- "Byggeri og råstofanvendelse", Fredningsstyrelsen 1981.
- "Råstofhusholdning og den regionale udvikling i grusbranchen", Fredningsstyrelsen 1983.

- Miljøministeriet, departementet
Notat om mulige økonomiske styringsmidler på miljøområdet" Miljøministeriets departement, notat af 29. maj 1989.

- Miljøstyrelsen
Miljøtilsyn. Betænkning fra Miljøstyrelsen, nr. 1, 1985.
- Affaldsudvalgets betænkning nr. 1, 1988. Miljøstyrelsen.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 5, 1985. Miljøafgifter.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 2, 1986. Om dioxinhandlingsplan, tilsyn og andet.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 5, 1986. Genanvendelsesrådets årsberetning 1985.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 6, 1987. Genanvendelsesrådets årsberetning 1986.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 3, 1988. Fælleskommunale affaldsselskaber.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 4, 1988. Genanvendelsesrådets årsberetning 1987.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 5, 1988. Miljøtilsyn 1987, s. 25.
- Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 1, 1989. Den kommunale affaldsplan.

- Planstyrelsen
"Om sikring af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer gennem bestemmelser i bygningsfredningsloven og planlovgivningen", Planstyrelsen, 1987.

Betænkninger

- "Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen" nr. 981/1983.
- "Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret", nr. 996, 1983.
- "Amskommunale udgiftspres og styringsmuligheder", nr. 1123/1987.
- NOU:1987:10 "Intern kontroll i en samlet strategi for arbejdsmiljø og sikkerhed".
- "Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder", nr. 1143/1988.
- "Samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder i forbindelse med offentlige køb, offentlig regelfastsættelse og offentlig serviceudvikling" Finansministeriet - Budgetdepartementet, marts 1988.
- "De kommunale opgavers fordeling og finansiering", nr. 1168/1989.
- "Det fremtidige ankesystem på Miljøministeriets og bygge-lovens område", delbetænkning 2, juni 1987. Arealudvalget.
- "Harmonisering af lovgivningen om arealanvendelse og regulering af fast ejendom", delbetænkning 3, oktober 1987. Arealudvalget.

7.3 Forkortelser

- UfR: Ugeskrift for Retsvæsen.
- KFE: Kendelser om Fast Ejendom.
- NAT: Nordisk Administrativ Tidende.

8 Ordforklaring

Culpa: Ansvarspåleggelse for adækvat skade forvoldt ved en retsstridig handling, der kan tilregnes skadevolderen som forsætlig eller uagtsom.

Culpabedømmelse er relevant både ved erstatningspåleggelse og anvendelse af straf.

Hjemmelskrav (legalitetsprincippet): Et grundlæggende princip i forvaltningsretten, hvorefter en forvaltningsafgørelse kan have hjemmel i loven og ikke må være i strid med loven. Heri ligger, at forvaltningen kun kan træffe en afgørelse i en sag, hvis den er bemyndiget dertil af lovgivningsmagten. Spørgsmålet om hjemmelskravets rækkevidde og styrke må besvares afhængigt af, hvor indgribende en afgørelse er for borgerne.

Lighedsprincippet (lighedsgrundsætningen): Princippet om, at en forskelsbehandling fra forvaltningens side af enkelte borgere eller grupper af sådanne er utilladelige, medmindre forskelsbehandlingen kan begrundes sagligt ud fra lovens formål.

Objektivt ansvar: Erstatnings- eller strafansvar for handlinger, der ikke kan betegnes som forsætlige eller uagtsomme, men alene hændelige. Objektivt strafansvar kræver særlig lovhjemmel og anvendes kun inden for regulering af erhvervslivet, mens objektivt erstatningsansvar kan pålægges ved domstolene uden særlig lovhjemmel. Der er en vis tvivl om, hvor langt det objektive ansvar rækker, bl.a. fordi grænsen mellem uagtsomhedsansvar og objektivt ansvar kan være meget vanskelig at fastlægge.

Proportionalitetsprincippet: Det princip, at forvaltningens sagligt begrundede indgreb og andre bebyrdende afgørelser (ex. vilkår knyttet til en tilladelse) skal stå i et rimeligt forhold til formålet bag den lov, der hjemler afgørelsen. Princippet indebærer også, at en mere bebyrdende afgørelse m.v. ikke må træffes, hvis en mindre bebyrdende er tilstrækkelig.

Specialitetsprincipperne:

Organisatorisk specialitetsprincip: Det princip, at en forvaltningsmyndighed ikke må varetage hensyn, som det tilkommer en anden forvaltningsmyndighed at varetage.

Materielt specialitetsprincip: Det princip, at en myndighed i udøvelsen af sin kompetence i kraft af en given lovbestemmelse ikke må varetage hensyn, som den har kompetence til at varetage i kraft af en anden hjemmel. Specialitetsprincipperne er hovedbegreberne i magtfordrejningslæren, d.v.s. læren om, at forvaltningen ikke må varetage ulovlige formål.

Suspensiv virkning: En udskydelse af pligten til at efterkomme en afgørelse, også kaldet klagens opsættende virkning.

Tilbagekaldelse: Forvaltningsretligt udtryk for den situation, hvor en forvaltningsmyndighed ønsker at tilbagekalde sin egen gyldige forvaltningsafgørelse.

“Vagthundeordning”: En ordning hvor en offentlig myndighed har til opgave at påse lovgivning overholdt.

Registreringsblad

Udgiver: Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K.

Serietitel, nr.: Miljøprojekt, nr. 129

Udgivelsesår: 1990

Titel:

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald - del 1

Undertitel:

Regelgrundlag og styringsmidler

Forfatter(e):

Basse, Ellen Bargrethe

Udførende institution(er):

Miljøsamarbejdet i Århus

Resumé:

Udredningen er et led i realiseringen af Miljøstyrelsens handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-1991. Målet er at reducere omfanget af deponering på lossepladser gennem genanvendelse og skabe mulighed for at fraseparere miljø- og sundhedsfarlige stoffer gennem selektiv nedrivning og kildesortering, så slutdeponering kan gennemføres forsvarligt. Midlet til overordnet styring og kontrol af affaldsproduktion og affaldsdisponering er bl.a. informationsmateriale, som sammenfatter gældende lovgrundlag.

Emneord:

lovgivning; regulering; styringsmidler; byggeaffald; nedrivning
genanvendelse; bortskaffelse; affald

ISBN: 87-503-8390-6

ISSN: 0105-3094

Pris (inkl. moms): 130,- kr.

Format: A4

Sideantal: 176

Md./år for redaktionens afslutning: juni 1989

Oplag: 1100

Andre oplysninger:

Del 2 er en debatbog med forslag til koordinering og forenkling af regler inden for bygge- og anlægsaffald og forventes udgivet i efteråret 1990

Tryk: Lassen Offset

Trykt på miljøpapir

Genanvendelse af bygge- og anlægsaffald – del 1

Udredningen er et led i realiseringen af Miljøstyrelsens handlingsplan for bygge- og anlægsaffald 1989-1991. Målet er at reducere omfanget af deponering på lossepladser gennem genanvendelse og skabe mulighed for at fraseparere miljø- og sundhedsfarlige stoffer gennem selektiv nedrivning og kildesortering, så slutdeponering kan gennemføres forsvarligt. Midlet til overordnet styring og kontrol af affaldsproduktion og affaldsdisponering er bl.a. informationsmateriale, som sammenfatter gældende lovgrundlag.

Miljøministeriet

Miljøstyrelsen

Strandgade 29, 1401 København K, tlf. 31 57 83 10

Pris kr. 130,- inkl. 22% moms

ISSN nr. 0105-3094

ISBN nr. 87-503-8390-6