

Aarhus Kommune
Grøndalsvej 1
Postboks 4049
8260 Viby J

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

12. september 2017

Journalnr.: 205475

Advokat:
Mads Kobberø
mko@codexlaw.dk

Sekretær:
Lene Fjord Hocks Dahl
lfh@codexlaw.dk
Direkte: +45 7643 5352

MBL § 26a

1. Indledning

Aarhus Kommune har stillet mig nogle spørgsmål, der knytter sig til en indsatsplan, som kommunen agter at udstede, og som skal rette sig imod private borgeres brug af pesticider.

Spørgsmålene er af generel karakter, og jeg har derfor ikke fået udleveret sagsbilag.

2. Generelt om pesticidpåbud til private grundejere

At der som sådan er hjemmel til at meddele pesticidpåbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26a til private, mener jeg ikke, der som sådan er tvivl om. Det følger blandt andet af et svar, som ministeren gav Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 26. juni 2016.

De svar, jeg giver nedenfor, mener jeg, omvendt afdækker, at de procedurekrav, der gælder efter nu-gældende lovgivning, reelt ikke gør det praktisk muligt at meddele § 26a-påbud, hvis det skal ske til tusindvis af private grundejere. Jeg kan forstå, at et ca. tal i Aarhus Kommune er, at påbud vil skulle meddeles til ejerne af 17.000 husstande.

De praktiske udfordringer, der vil knytte sig til at gennemføre en påbudsproces imod en så stor gruppe af grundejere inden for rammerne af miljøbeskyttelseslovens § 26a, har et sådant omfang, at det endda gør, at det er rimeligt at stille spørgsmålstegn ved, om det har været lovgivers hensigt, at påbuds-

regelsættet skulle anvendes bredt over for tusindvis af boligejere.

Jeg anbefaler på den baggrund, at det søges afdækket, om det, som er kommunens ønske, at forbyde brug af pesticider i en relativ stor del af kommunens private haver ikke kan imødekommes via en ændret lovgivning, der muliggør fastsættelse af sådanne bindende krav på en processuelt enklere måde. I sidste afsnit i dette brev kommer jeg nærmere ind på, hvordan det kunne ske.

3. Er der krav om forudgående høring af grundejerne, og kan det i givet fald ske via offentlig annoncering?

Bekendtgørelsen om indsatsplaner § 3 har følgende ordlyd:

”Senest 1 år efter at miljø- og fødevareministeren har udpeget indsatsområdet, udarbejder kommunalbestyrelsen under inddragelse af alle de direkte berørte parter et udkast til beskrivelse af de foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer, der foreslås gennemført for at afhjælpe og forebygge forurening af vandressourcen. Udkast til beskrivelse af foranstaltninger rettet mod den enkelte ejer kan indgå i forslag til indsatsplan.”

Senere kommer så selve forslaget til indsatsplan (§ 5). Her skal ejerne høres, men det kan ske via offentlig annoncering, jf. § 5, stk. 2.

I vejledningen er følgende anført om inddragelsen i forbindelse med udkast til foranstaltninger (§ 3):

”Et udkast foreligger først, når der har været inddragelse af de direkte berørte parter. ... Med direkte berørte parter forstås de enkelte lodsejere, der vil kunne mødes med foranstaltninger af forskellig art. Er der tale om påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, vil de direkte berørte parter således være de lodsejere, der forventeligt vil kunne blive mødt med et sådant påbud.

Bestemmelsen sikrer en forvaltningsproces, hvor den første inddragelse af den direkte berørte part skal ske før offentliggørelsen af forslaget til indsatsplanen. Næste inddragelse sker ved en høring af det offentliggjorte forslag til indsatsplan, jf. indsatsplanbekendtgørelsens § 6, og endelig inddrages ejeren af ejendommen, når der træffes en konkret afgørelse, forsøges opnået en aftale om dyrkningspraksis mv. eller meddeles pålæg efter § 26 a i miljøbeskyttelsesloven.”

Både efter en naturlig sproglig fortolkning, almindelige forvaltningsretlige principper og vejledningens formuleringer er en borger, der efter en proces vil få et individuelt påbud om pesticidanvendelsen, en direkte berørt part.

Når det derfor i bekendtgørelsen anføres, at en lodsejer (= direkte berørt part) skal inddrages, kommer man efter min opfattelse ikke udenom, at den enkelte grundejer skal kontaktes direkte.

Udgangspunktet, når der er en pligt til at kontakte borgerne direkte, er, at det skal ske ved en skriftlig henvendelse (brev/e-Boks), men således at der er en række steder i lovgivningen er lagt op til, at henvendelsen i stedet kan ske via offentlig annoncering. Den mulighed er der som anført ovenfor fx åbnet op for i forbindelse med offentliggørelse af forslag til indsatsplan (§ 5, stk. 2).

Når der omvendt ikke i bekendtgørelsens § 3 er åbnet op for, at inddragelsen af de direkte berørte parter kan ske via offentlig annoncering, mener jeg ikke, det vil være juridisk korrekt at anvende en sådan model.

4. Skal der søges indgået frivillige aftaler med hver enkelt grundejer, inden påbud meddeles?

Af miljøbeskyttelseslovens § 26a fremgår følgende:

"Når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i lov om vandforsyning m.v., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider".

Det er en klassisk påbudsbestemmelse på den vis, at den indeholder de krav, der skal være til stede for, at der kan meddeles et påbud.

Et af påbudskriterierne er, at der ikke kan opnås en frivillig aftale. Det er således ikke muligt at meddele påbud til en konkret grundejer, hvis der ikke er søgt indgået en frivillig aftale med den pågældende grundejer forinden. Det fordrer så igen, at der er rettet henvendelse til de enkelte grundejere med et forslag til en frivillig aftale, håndtering af tilbagemelding fra de enkelte grundejere, indgåelse af frivillig aftale osv.

Jeg mener ikke, det gør nogen forskel i den forbindelse, at der efter kommunens opfattelse ikke skal betales erstatning til grundejerne. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af § 26a, stk. 3, at det

er taksationsprocessen inklusiv blandt andet åstedsforretning, der ligger til grund for et § 26a-påbud, hvilket må betragtes som en nærmest uoverstigelig tung proces i en situation, hvor man forestiller sig, at der skal meddeles tusindvis af sådanne påbud.

5. Hvordan kunne en alternativ regulering bygges op?

Præmissen for dette afsnit er det ovenfor anførte om, at jeg betragter det som en i praksis umulig opgave at gennemføre en proces, hvor der meddeles – i Aarhus Kommunes eksempel – påbud til ejere af 17.000 boligejendomme.

Man kunne forestille sig flere modeller, der ville gøre det praktisk muligt for kommuner at forbyde boligejere at anvende pesticider inden for indsatsområder. Modeller, der ville kræve en ændret generel regulering på området.

En måde kunne være en regulativmodel, hvor der blev skabt lovhjemmel til, at kommuner kunne vedtage et særligt regulativ, der fastlagde, inden for hvilke indsatsområder der for boligejere var pesticidforbud, og således at de nugældende krav knyttet til et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26a blev ændret, så de ikke var gældende for påbud til private boligejere.

En sådan særlig regulativmodel, hvor der fastsættes bindende bestemmelser for afgrænsede geografiske områder, kendes blandt andet på jordforureningslovens område. Her har kommunerne via lovens § 50a hjemmel til at fastlægge, hvilke områder der er "områdeklassificeret", og således at der inden for disse områder er en juridisk forpligtelse (via jordflytningsbekendtgørelsen) til at leve op til nogle krav, når der fra disse ejendomme fjernes jord.

Der skal rimeligvis være en offentlighedsprocedure knyttet til et sådant regulativ, der pålægger private borgere pligter, men det skal være en procedure, der er praktisk gennemførelig. Det kan fx være en proces som for områdeklassificeringsregulativer, hvor der er krav om en offentlighedsprocedure, men således at denne offentlighedsprocedure kan ske via annoncer eller via kommunens hjemmeside.

Det er samtidig nødvendigt for, at ordningen kan blive praktisk gennemførlig, at en ændret model tager generel stilling til spørgsmålet om de private grundejeres ret til erstatning i anledning af et pesticidforbud, eller dog som minimum at erstatningen ikke skal fastlægges på baggrund af en taksationsproces.

Om erstatningen skal være 0 kr. – hvad jeg mener, der er reale grunde, der taler for – eller et standardiseret beløb, er et politisk spørgsmål.

Gennemførelse af en alternativ model, uanset om det er en model som ovenfor skitseret eller en anden model, vil kræve en lovændring. Hermed får lovgiver mulighed for at tage stilling til, om der skal skabes et grundlag for, at der i praksis i større omfang kan meddeles pesticidpåbud til private boligejere, eller der ikke ønskes skabt et sådant ændret grundlag, hvilket efter min opfattelse er det samme som, at der i praksis ikke i større omfang kan meddeles pesticidpåbud til private boligejere.

Måtte det være Aarhus Kommunes ønske at gå videre med sagen, vil min anbefaling være, at der – eventuelt i samarbejde med andre kommuner eller via KL – rettes henvendelse til Miljø- og Fødevarerministeren og Miljø- og Fødevareudvalget herom.

Med venlig hilsen

Mads Kobberø