

## NOTAT

# Bemærkninger til sagen om kommunale genbrugsbutikker

## Baggrund

I forbindelse med at ISOBRO og Dansk Affaldsforening har haft foretræde for Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget, har udvalget modtaget en del materiale.

I dette notat beskriver vi, hvordan vi ser på en række juridiske aspekter af sagen. Notatet kommenterer indirekte på ISOBRO's materialer til udvalget, DI's brev til udvalget (EFK alm. del Bilag 295) og Ministerens svar på spørgsmål fra udvalget stillet den 1. juni 2018 (spørgsmål 287 alm. del).

Ankestyrelsen har klart udtalt, at kommunerne må drive genbrugsbutikker. Vi har vedlagt et juridisk notat fra HORTEN, der beskriver hvordan kommunerne lovligt kan drive genbrugsbutikker. Notatet har været sendt til Ankestyrelsen i forbindelse med den sag, DI industri rejste i starten af 2015 om lovligheden af kommunale genbrugsbutikker.

Det er vores opfattelse, at eventuelle tvetydigheder i lovgivningen kan løses, hvis de genstande/produkter, borgerne afleverer på genbrugspladsen betragtes som affald. Denne fortolkning er mulig i dag, da alt der afleveres i den kommunale genbrugspladsordning pr. definition er affald og dermed kommunens ansvar.

## Formål med den kommunale opgavevaretagelse på affaldsområdet

Kommunerne løfter deres opgaver på affaldsområdet med udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven. De væsentligste formål, der er styrende for kommunernes arbejde på affaldsområdet er fremhævet:

**§ 1.** Loven skal medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et **bæredygtigt grundlag** i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

*Stk. 2.* Med denne lov tilsigtes særligt

- 1) at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund samt vibrations- og støjulemper,
- 2) at tilvejebringe hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet og for mennesker,

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

4) at fremme anvendelse af renere teknologi og

**5) at fremme genanvendelse og begrænse problemer i forbindelse med affaldshåndtering.**

De præcise regler, som kommunerne skal arbejde under, er beskrevet i miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 og i affaldsbekendtgørelsen (nr. 1309 af 18. december 2012).

03.07.2018

Side 1 af 6

J.nr. NIR 4.5.14.9.5-03

---

Dansk Affaldsforening  
Vodroffsvej 59, 1.  
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70

[danskaffaldsforening.dk](http://danskaffaldsforening.dk)

Forberedelse med henblik på genbrug er en af de opgaver, kommuner skal varetage. Faktisk den fornemmeste, da den ligger øverst i det affaldshierarki, kommunerne skal følge (§ 12, stk. 1 i affaldsbekendtgørelsen).

En af måderne at løfte den opgave på er ved at etablere en genbrugsbutik. Det er til gavn for miljøet, for borgerne, har ofte en social/arbejdsræssig vinkel og kan være til gavn for genbrugspladsens økonomi.

Side 2 af 6

---

Der er andre måder at løfte denne opgave på, som fx at etablere byttehjørner, samarbejde med frivillige organisationer, sælge det direkte til en privat genbrugsbutik eller en kombination af mulighederne.

Pointen er, at kommunerne og affaldsselskaberne skal fremme (forberedelse med henblik på) genbrug, for at opfylde deres pligter.

Samtidig anerkender vi de frivillige organisationers indsats. Det er grunden til, at vi såvel på landsplan som lokalt, konstant arbejder for at være i dialog med dem, således at vi finder løsninger, alle er tilfredse med.

### Genbrugsgenstande eller affald?

Genbrugsgenstande defineres ikke som affald. De er derfor ikke omfattet af miljø- og affaldslovgivningen.

Dette giver god mening i almindelighed. Borgere og virksomheder skal naturligvis kunne sælge, donere eller forære deres genbrugsgenstande til andre uden at være omfattet af miljø- og affaldslovgivningen.

På de kommunale genbrugspladser giver den juridiske skelnen mellem genbrugsgenstande og affald dog ikke mening, da det i praksis er umuligt at se, om noget affald/produkt er til direkte genbrug (en genbrugsgenstand) eller skal forberedes med henblik på genbrug.

### Forberedelse med henblik på genbrug

Forberedelse med henblik på genbrug er defineret som (affaldsbekendtgørelsens § 3, pkt. 24): *"Enhver nyttiggørelsesoperation i form af kontrol, rengøring eller reparation, hvor produkter eller produktkomponenter, der er blevet til affald, forberedes, således at de kan genbruges uden anden forbehandling."*

Kommunerne må lovligt sælge affald, der kan genbruges (efter at være forberedt med henblik på genbrug) til private og erhvervsdrivende, da det herved sikres at affaldet genbruges. Dette fremgår af Ankestyrelsens udtalelse af 28. juni 2017 (side 8-9).

Dette salg kan ske via en kommunal genbrugsbutik, hvis det ud fra fx en værdispildsbetragtning vurderes at være en fornuftig løsning.

Men hvis kommunen modtager "genbrugsgenstande" på sin genbrugsplads, er de ikke omfattet af affaldsreglerne (de skal ikke "forberedes med henblik på genbrug"), og kan derfor ikke sælges på samme vilkår som affald, der genbruges efter at være forberedt med henblik på genbrug.

Det bemærkes, at Ankestyrelsen inddrager det forhold, at borgeren typisk vil lade kommunen vurdere om, en "genstand" er egnet til direkte genbrug eller skal underkastes affaldsbehandling.

Side 3 af 6

Ankestyrelsen vurderer, at genbrugsgenstande kan sælges efter kommunalfullmagtsreglerne om accessorisk virksomhed, uden at drage en endelig konklusion omkring kommunens eventuelle pligt til at bortforpagte opgaveløsningen.

Hvis kommunen ønsker at sælge genbrugsgenstande skal det således ske efter andre vilkår, end deres salg af "genbrugsgenstande", der er blevet forberedt med henblik på genbrug.

Den juridiske skellen mellem genbrugsgenstande og affald, giver ikke mening på en kommunal genbrugsplads, blandt andet fordi den stort set er umulig at håndtere. Det er illustreret med eksemplet i nedenstående boks.

### DE TO STOLE PÅ GENBRUGSPLADSEN

En borger kommer til en genbrugsplads og vil aflevere to stole. Stolene er ens, men på den ene stol er benet løst og skal sættes fast med en skrue, inden stolen kan bruges. Den anden stol kan bruges direkte (en genbrugsgenstand).

Stolen med det løse ben er omfattet af affaldsreglerne, mens den anden ikke er. Stolen med de løse ben kan derfor uden videre sælges i den kommunale genbrugsbutik efter, at benet er skruet fast.

Men den går ikke for den anden stol, da det jo er en "genbrugsgenstand", der ikke er omfattet af affaldsreglerne. Det giver genbrugspladsen og borgeren forskellige muligheder:

- De kan sende borgeren hjem med stolen, da de ikke må modtage genbrugsgenstande i den kommunale genbrugspladsordning
- De kan henvise borgeren til frivillige genbrugsbutikker, der modtager genbrugsgenstande
- Hvis borgeren ikke vil have stolen med hjem, kan vedkommende blot kaste den ned i containeren til brændbart affald
- De kan bede borgeren slå et ben på stolen løs eller gøre den lidt beskidt, således at stolen juridisk set kan defineres som affald
- De kan modtage stolen, og sælge den efter reglerne om accessorisk virksomhed.

Uanset hvilken løsning, der vælges giver den ringe værdi for borgeren, genbrugspladsen og miljøet set i forhold til at lade begge stole være omfattet af affaldsreglerne fra starten af.

Samtidig er det en forudsætning, at der er en pladsmand tilstede, i det øjeblik borgeren afleverer sit affald/genbrugsgenstand, som kan vejlede borgeren om reglerne. Det er ikke tilfældet, da det vil koste genbrugspladsen cirka 500.000 kroner ekstra pr. år, hvis der skal ansættes en person til fast at stå og vejlede alle, der kommer med affald/genbrugsgenstande på genbrugspladsen.

Genbrugspladsen vil derfor i praksis ofte stå i situationer, hvor de har modtaget "genbrugsgenstande", selvom de ikke har bedt om det. Da genbrugsgenstande ikke er omfattet af affaldsreglerne, må kommunerne i princippet ikke finansiere håndteringen af dem via affaldsgebyret ("byttehjørner" må dog gerne gebyrfinansieres ifølge miljøministerens svar på spørgsmål nr. 3 og 4 til L 13, 2010-11).

Det er vores opfattelse, at problemstillingerne kan løses ved at definere alle materialer og genstande, der kommer på en genbrugsplads som affald.

Side 4 af 6

---

### **Genbrugsbutikken er en del af genbrugspladsen**

Genbrugsbutikken er efter vores opfattelse en del af genbrugspladsordningen, der finansieres af et gebyr. På genbrugspladsen modtages en række fraktioner, der skal behandles i henhold til lovgivningen og lokalpolitiske prioriteringer.

Efter affaldet er modtaget på pladsen skal det afsættes. Noget affald kan kommunen få penge for, og andet affald koster det penge at komme af med. Indtægter og udgifter i forbindelse med "salg" af affald fra genbrugspladsen indgår i den samlede økonomi for genbrugspladsordningen, og påvirker dermed størrelsen på det genbrugspladsgebyr, der opkræves hos borgerne.

Affald der kan forberedes med henblik på genbrug, kan betragtes som enhver anden fraktion, der modtages på genbrugspladsen. For papir giver det typisk mest mening at afsætte det direkte til en privat aktør. Måske vælger kommunen at samle papir fra alle deres genbrugspladser inden det sælges, da det kan øge den økonomiske værdi.

For affald, der kan forberedes med henblik på genbrug, kan det give mest mening af afsætte det til borgerne fra en genbrugsbutik beliggende ved genbrugspladsen. Blandt andet ud fra en værdispildsbetragtning.

Det giver mening, at afsætningen af (genbrugeligt) affald via en genbrugsbutik ikke skal dække omkostningerne til butikken. Det svarer til at kræve at afsætningen af hver enkelt affaldsfraktion fra genbrugspladsen skal dække kommunens

omkostninger for hver enkel fraktion. Et krav der selvsagt ikke kan gennemføres, da driften af genbrugspladsen, herunder afsætningen, samlet set er en omkostning, der skal dækkes af det genbrugspladsgebyr, der opkræves hos husholdningerne.

Side 5 af 6

---

Når det er sagt, skal de kommunale butikker naturligvis overholde den lovgivning, der gælder for butikker/detailhandlen, herunder sælge deres varer til markedspris.

### **Hvilke frivillige organisationer skal have adgang til genbrugspladserne?**

ISOBRO forholder sig ikke til, at deres frivillige organisationer ikke er de eneste, der sælger genbrugsgenstande. Der findes mange andre (lokale) foreninger, der også har en indkomst via genbrugssalg. Det kan fx være spejdere og sportsklubber.

Det må nødvendigvis være de lokale myndigheder, der træffer beslutning om, hvilke frivillige organisationer der eventuelt skal have adgang til deres genbrugspladser (genbrugeligt affald) ud fra saglige hensyn, herunder princippet om ligebehandling.

ISOBRO tager heller ikke højde for, at nogle mennesker gerne vil have deres genstande genbrugt, men ikke ønsker det skal ske via ISOBRO's medlemmer, og derfor afleverer det på genbrugspladsen.

### **De frivillige organisationers adgang til genbrugsgenstande**

Ministeren afviser vores udlægning af Forsyningsstrategien med henvisning til, at strategien forholder sig til affaldssektoren og ikke genbrugsmarkedet.

Vi vil starte med at konstatere, at hvis det var så enkelt at skelne mellem affaldssektoren og genbrugsmarkedet som ministeren giver udtryk for, havde vi næppe de pågående diskussioner, uoverensstemmelser og foretræder omkring kommunernes ret til at drive genbrugsbutikker.

Som vi har gjort det klart, giver det på en genbrugsplads ikke praktisk mening at skelne mellem genbrugsgenstande og affald (der kan forberedes med henblik på genbrug). Mister kommunerne retten til at drive virksomhed (herunder genbrugsbutikker), vil det betyde at behandlingen af alt affald fra genbrugspladsen vil blive udbudt, herunder også affald der kan forberedes med henblik på genbrug.

I mange kommuner har frivillige organisationer adgang til (genbrugeligt) affald, der modtages på de kommunale genbrugspladser. Det vil stort set ophøre, hvis forsyningsstrategien implementeres. Men der vil fortsat komme "genbrugsgenstande" på de kommunale genbrugspladser, som de frivillige organisationer ikke længere kan få adgang til. At tro andet er naivt.

### **Bemærkninger til DI's henvendelse af 18. juni 2018 (bilag 295, EFK alm. del)**

Vi har nogle konkrete bemærkninger til DI's henvendelse. Vi kan konstatere, at der fortsat er emner, hvor DI ser anderledes på juraen og Ankestyrelsens udtalelse end vi gør.

### **Accessorisk virksomhed**

Det er vores juridiske vurdering, at affald der er forberedt med henblik på genbrug lovligt kan sælges til markedspris i en kommunal genbrugsbutik uden særlige krav til butikkens økonomi. Ankestyrelsens udtalelse ses ikke at gå imod den fortolkning.

Side 6 af 6

---

Ankestyrelsens overvejelse om accessorisk virksomhed handler efter vores opfattelse om salg af genbrugsgenstande, som genbrugspladsen modtager. Os bekendt sælges der ikke genstande i de kommunale genbrugsbutikker, der ikke er affaldsbehandlet i form af kontrol, rengøring eller reparation.

### **Krav om kommunale genbrugsaktiviteter**

Vi har skrevet, at kommuner der driver genbrugsbutikker, gør det for at løfte deres pligtmæssige opgaver. Vi har aldrig påstået, at kommunerne er pålagt at drive genbrugsbutikker.

Forberedelse med henblik på genbrug er en kerneopgave for kommunerne, hvorfor afsætning af det behandlede affald også er det. Dette kan ske gennem en genbrugsbutik, men opgaven kan naturligvis løftes på anden vis.

DI blander tilsyneladende salg af affald, kommunerne har behandlet (kerneopgave) sammen med salg af genbrugsgenstande (accessorisk virksomhed).

### **Dækning af omkostninger**

Kommunale genbrugsbutikker, der sælger affald der er forberedt med henblik på genbrug er efter vores juridiske vurdering en del af genbrugspladsordningen. Ankestyrelsens udtalelse ses ikke at anfægte den vurdering - tværtimod.

DI's fortolkning vil svare til, at genbrugspladsgebyret ikke må bruges til at dække de omkostninger, genbrugspladsen har til fx behandling af asbest, der modtages på genbrugspladsen.

Det vil i givet fald være ulovligt (krydssubsidiering), hvis kommunen finansierede behandlingen af asbest fra genbrugspladsen med penge fra andre ordninger eller med skatte kroner.

### **Hvad er den alternative behandling?**

Den alternative affaldsbehandling til genanvendelse, forbrænding (anden nyttiggørelse) eller deponering (bortskaffelse) er forberedelse med henblik på genbrug (affaldsbekendtgørelsens § 12, stk. 1).

Alt affald, der er modtaget og/eller behandlet på genbrugspladsen skal afsættes, og afsætningsprisen (positiv som negativ) indgår selvfølgelig i genbrugspladsens samlede økonomi.

DI bliver tilsyneladende ved med at forveksle salg af affald, kommunerne har behandlet med salg af genbrugsgenstande.