Dansk Affaldsforening
Affald er ressourcer

Energistyrelsen
ens@ens.dk
CC krsbh@ens.dk

J. nr. 2022 - 21741

J.nr. 11.7.32

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Høring om afsætning af genbrugsgenstande og affaldsaktørbekendtgørelsen

Energistyrelsen har sendt bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande fra genbrugsområder på kommunale genbrugspladser samt bekendtgørelse om affaldsregulativer, - gebyrer og – aktører m.v. (affaldsaktørbekendtgørelsen) i høring. Høringerne skal bl.a. implementere Miljøbeskyttelses bestemmelser om afsætning af genbrugsgenstande og kravet om opkrævning af markedspriser for en række ydelser. Dansk Affaldsforening takker for at have modtage bekendtgørelserne i høring og bemærkningerne nedenfor er afgivet med forbehold for bestyrelsens behandling.

Vi finder at bekendtgørelsen om afsætning af genbrugsgenstande ikke giver meget hjælp til kommunerne i forhold til de ordninger, der skal fastlægges og alene det, at reglerne står i en selvstændig bekendtgørelse er et problem. Derudover implementeres loven ikke korrekt i forhold til ”kommunale institutioner” og der er særlige udfordringer i forhold til de eksisterende ordninger både i forhold til de ’proces-krav’, der fremgår af udkastet samt tidsfristen for implementering af nye ordninger. Endelig er der mindre obs-punkter i forhold til definitionerne og kommunalbestyrelsens muligheder for istandsættelse.

Der er flere udfordringer med affaldsaktørbekendtgørelsens nye bestemmelser, som giver unødvendige administrative byrder, lægger op til implementering i modstrid med domme på området samt forhindrer mest muligt genbrug. Også i denne gives der ikke særligt meget hjælp til kommunerne.

Disse punkter er uddybet i det følgende.

Bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande

Bemærkningerne til bekendtgørelsen er grupperet under en række overskrifter.

Hvorfor ikke skrive kravene i affaldsaktørbekendtgørelsen?

Energistyrelsen har valgt at beskrive reglerne om afsætning af genbrugsgenstande i sin helt egen bekendtgørelse. Vi kæmper i forvejen med at finde de mange regler på området og dette valg gør det ikke nemmere at finde rundt. Vi kan ikke se, hvordan det kan være gavnligt for nogen parter at reglerne ikke kan findes i sammenhæng. Samme bemærkning er tilgået Miljøministeriet der også har valgt at udarbejde en særskilt bekendtgørelse frem for at lade bestemmelserne fremgå af affaldsbekendtgørelsen.

Vi anbefaler Energistyrelsen at indskrive de trods alt få bestemmelser direkte i affaldsaktørbekendtgørelsen.

Vejledning til kommunerne

Lige siden indgåelse af Klimaaftalen om affald og cirkulær økonomi har der været stor usikkerhed ude i kommunerne om, hvad der skal ske med det genbrug, som vi alle sammen gerne vil have mere af. Det har fra starten været uklart, hvem der er private aktører og hvordan disse skal sikres adgang til genbrugseffekterne og om de alle sammen skal have adgang samtidig eller i en eller anden prioriteret rækkefølge eller om adgangen kan afgrænses til nogle af de private aktører. Nu har vi så både fået en lov og et udkast til bekendtgørelse, men usikkerheden er fortsat omfattende, da der fortsat ikke er skabt klarhed. Vi havde forventet, at bekendtgørelsen i øget omfang ville afspejle lovbemærkningerne, som p.t. er det sted hvor der er skabt mest klarhed over reglerne.

Der er behov for, at det tydeligt fremgår af enten bekendtgørelsen eller en tilhørende vejledning, at kommunerne har store frihedsgrader til at tilrettelægge ordningen, så der kan sikres mest muligt genbrug. Det er også nødvendigt, at det tydeligt fremgår, at alle ikke behøver at få adgang og slet ikke samtidig og at kommunen selvfølgelig kan stille krav til aftagerne fx om reelt genbrug, dataindberetning og sporbarhed, ligesom vi kender det fra andre afsætningsaftaler. I dette tilfælde må de blot ikke kræve betaling for genbrugsgenstandene. Det er især vigtigt at understrege, at bytteordninger er en af flere muligheder og at kommunerne ikke tvinges til at etablere bytteområder, hvis det ikke anses hensigtsmæssigt mhp. fx at sikre godt arbejdsmiljø for genbrugspladsvejlederne eller at der fortsat kan ske donation af genbrugsgenstande.

Det må være op til kommunen i dialog med lokalsamfundet at få strikket ordninger sammen, der fungerer for alle involverede parter og ikke mindst ordninger, der giver mere og ikke mindre genbrug.

Disse frihedsgrader er p.t. kun delvist afspejlet i definitionen af ”ordning for afsætning af genbrugsgenstande”, hvor det netop fremgår, at der kan være forskellige ordninger for forskellige genbrugsgenstande og for forskellige genbrugspladser.

Der er også brug for hjælp og vejledning i henhold der mere formelle omkring de ordninger, der skal beskrives. Fx er det uklart om denne ordning for genbrugsgenstande er omfattet af delegationsforbuddet eller om fastlæggelse eller justering af ordningen kan delegeres til fx forvaltningen eller et kommunalt ejet selskab. Det kan være hensigtsmæssigt, at det ikke er byrådet, der skal vedtage denne ordning – i hvert fald hvis ordningen skal være andet og mere end meget løst beskrevet. Når vi kigger på afsætning af genbrugseffekter, kan der ske hurtige skift i mulighederne, måske dukker der nye interesserede virksomheder op, måske er der velgørende organisationer, der ikke kan løfte opgaven længere eller måske er der opstået uheldige situationer på genbrugspladser, som gør at koncepterne må ændres.

Dette medfører også, at vi foreslår at § 4 stk. 3 slettes. Det er naturligt, at kommunen er bunden af egne beslutninger, men der kan som ovenfor beskrevet være diverse faktorer, som konkret kan medføre, at der må afviges fra den vedtagne ordning i en overgang.

Endelig er der usikkerhed om hvor man skal helt konkret skal lægge sådan en ’ordningsbeskrivelse’, når den ikke skal være en del af regulativerne eller af affaldsplanen.

Vi tilbyder gerne at indgå i et arbejde med yderligere vejledning til kommunerne.

Kommunale institutioner

Det fremgår af loven at Ministeren skal give private aktører eller kommunale institutioner mulighed for at overtage genstande afleveret i genbrugsområder. I § 3 stk. 3 er denne bestemmelse blevet væsentligt indskrænket til kun at omfatte skoler og børnehaver. Det er ikke hensigtsmæssigt at afskære andre kommunale institutioner som fx opholdshjem, vuggestuer eller plejehjem fra en direkte adgang til effekterne. Vi bifalder dog, at bestemmelsen er udvidet til også at omfatte private skoler og børnehaver – også her skulle det dog gælde alle former for selvejende institutioner, som ellers har fået fjernet deres direkte mulighed for adgang i selve definitionen af en privat aktør.

Vi foreslår at §3 stk. 3 kommer til at omfatte alle kommunale institutioner.

Eksisterende ordninger

Langt de fleste kommuner har allerede etableret genbrugsområder og har dermed også en eksisterende afsætning af disse effekter.

Det fremgår af §4, at der skal ske en inddragelse af offentligheden inden vedtagelse af en ordning. Men hvad skal der ske, når man allerede har en ordning, der lever op til kravene i §3? Skal alle kommuner genannoncere deres eksisterende ordninger med henblik på inddrage offentligheden? Det mener vi ikke er hensigtsmæssigt og foreslår derfor, at der indarbejdes en undtagelsesbestemmelse for ordninger, der allerede lever op til §3. Det kunne fastholdes som krav, at en beskrivelse af ordningen skal kunne findes på hjemmesiden.

Det fremgår af §5 stk. 2, at ordningen for afsætning af genbrugsgenstande skal være etableret inden 1. juli 2023, hvis man har et eksisterende genbrugsområde. Alle kommuner og selskaber med ordninger der p.t. ikke lever op til §3 skal revurdere hele deres ordning. De endelige rammer for de kommende ordninger er fortsat usikre og de endelige bestemmelser i bekendtgørelsen i høring kendes måske først til årsskiftet. Så skal der igangsættes en revisionsproces, hvor man måske også vil indkalde til markedsdialog og borgerdialog samt ikke mindst række ud til de velgørende organisationer. De er en proces hvilken der nærmest ikke bliver tid til, hvis vedtagelse af en ny ordning skal igennem byrådet og reelt endnu mindre tid, hvis det er et kommunalt I/S eller A/S, der står for driften af områderne.

Vi forslår derfor at fristen rykkes til 1. januar 2024 og således følger kravet om etablering af genbrugsområder.

Øvrige OBS-punkter

Definitionen af genbrug er nok for snæver i forhold til hvad der reelt kan foregå via et genbrugsområde, da visse genstande måske genbruges til andre formål end de oprindelige, fx et gulvbræt.

Definitionen af genbrugsområder er måske både for bred og for snæver forstået på den måde, at der kan være genbrugsområder, hvor aflevering af genbrugsgenstande sker på et andet sted end afsætning af genbrugsgenstande og at der vil være genbrugsområder på genbrugspladser, som der ikke kan tages fra. Se vedlagte høringssvar til Miljøministeriet udkast til bekendtgørelse om etablering af genbrugsområder.

Det fremgår af §3 stk. 2 at kommunalbestyrelsen kan istandsætte genbrugsgenstande. Det er lidt uklart hvad det egentlig betyder. Det må jo være en udvidelse i forhold til at kommunerne også kan forberede til genbrug?

Hvem har ansvaret for genbrugsgenstandene? Som vi også har skrevet i vedhæftede høringssvar til Miljøministeriet bekendtgørelse om etablering af genbrugsområder ønsker vi en central udmelding om ansvarsforhold i relation til genbrug af genbrugsgenstandene. Det kan fx være spørgsmål om brandfare, når der byttes elektrisk udstyr, GDPR-regler hvis borgeren sætter it-udstyr til bytte, hvis der byttes fx PCB-holdige vinduer eller gammelt legetøj indholdene uønskede stoffer.

Affaldsaktørbekendtgørelsen

Vores bemærkninger er også her grupperet under en række overskrifter.

Gebyrfinansiering af genbrugsområder

Det fremgår af § 17 stk. 7 at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for husholdningernes adgang til at aflevere genbrugsgenstande på genbrugsområder. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. Det fremgår desuden af § 19 stk. 1 at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr hos de virksomheder, der gør brug af tilbuddet om at aflevere genbrugsgenstande på genbrugsområder. Gebyret skal indeholde alle omkostninger forbundet med ordningen for virksomheder, herunder omkostning til administration.

Vi forventer, at kommunerne vil kunne bruge den almindelige fordelingsnøgle for hhv. husholdningernes og virksomhedernes betaling til genbrugspladsdriften med mindre, der er særlige forhold, der taler for, at der skal estimeres en særlig fordelingsnøgle mellem husholdninger og erhverv for driften af genbrugsområdet.

Vi bifalder muligheden for gebyrfinansiering af genbrugsområder. I den sammenhæng vil vi gerne have oplyst, hvordan det går med den analyse, der jf. betænkningen af 3. juni 2022 skal igangsættes om finansiering af et eventuelt underskud i kommunale genbrugsbutikker. Indtægter fra en kommunal genbrugsbutik vil alt andet lige kunne nedbringe gebyret, der skal dække driften af genbrugsområderne.

Da virksomheder samtidig kan have adgang til vederlagsfrit at afhente genbrugsgenstande kan det give praktiske udfordringer i forhold til at sikre virksomhedernes betaling for både benyttelse af genbrugspladsen og i forhold til aflevering af genbrugsgenstande. Det vil formodentligt kunne løses i beskrivelse af en ordning, hvor det udelukkende er virksomheder, der er indgået en aftale om vederlagsfri afsætning med, der har gratis adgang til genbrugspladsen i forbindelse med afhentning af genbrugsgenstande ligesom vi kender det fra andre virksomheder, der kommer og afhenter affaldscontainere/fraktioner.

Storskrald

Det fremgår af §34 at kommuner kan deltage i aktiviteter forbundet med forberedelse med henblik på genbrug af affald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen og at de frasorterede genbrugsgenstande skal overføres til et genbrugsområde.

Måske skulle der ikke stå at de 'frasorterede genbrugsgenstande', men 'affaldet der er blevet forberedt til genbrug' skal overføres til genbrugsområdet? Hvornår i processen bliver affaldet til en genbrugsgenstand?

I praksis kan der være tale om forskellige processer:

- Genbrugsvejlederen fjerner en 'fejlsortering'. Altså en situation, hvor en borger eller virksomhed har sorteret en genbrugsgenstand som affald i stedet for at sortere den til genbrug
- Et kommunalt værksted modtager møbler som males eller ombetrækkes eller noget tredje. Her er det ikke altid hensigtsmæssigt at genstandene overføres til et genbrugsområde.

Den største udfordring forbliver dog kommunens manglende mulighed for at forberede storskrald til genbrug. Mange storskraldordninger med fokus på genbrug vil klassisk terminere på en genbrugsplads med et genbrugsområde, hvorfor det virker helt underligt, at sådan en udsortering til genbrug ikke skulle være lovlig for kommunen at gennemføre. Derudover kan der ske en sortering i affald/genbrugsgenstand i forbindelse med selve afhentningen, hvilket også understreger det hensigtsmæssige i, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at forberede storskrald til genbrug.

Vi foreslår, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at forberede både affald indsamlet på genbrugspladser og storskrald til genbrug.

Markedspriser

Bestemmelser om kommunernes pligt til at fastsætte priser (svarende til markedspriser) for visse kommunale tilbud til virksomheder følger af bekendtgørelsesudkastet kapitel 6.

Det bemærkes, at ikke alle kommunerne nødvendigvis vil tilbyde virksomhederne de ydelser, som de frivilligt kan tilbyde dem. Tilsvarende vil nogle kommuner alene tilbyde virksomhederne nogle af de ydelser, de frivilligt kan tilbyde virksomhederne.

Det fremgår af § 23, stk. 1, at kommunalbestyrelserne i gebyrbladet **skal** "fastsætte prisen for indsamling af erhvervsaffald….". Det følger af lovgivningen, at det er frivilligt for kommunerne, hvorvidt de vil tilbyde virksomhederne de ydelser,

der skal fastsættes (markeds)priser for. Det kan således ikke være et krav for kommunalbestyrelserne, at de skal fastsætte (markeds)priser.

Kravet må alene gælde de kommuner, der tilbyder en eller flere af de ydelser de frivilligt kan vælge at tilbyde virksomhederne.

Vi anbefaler at bestemmelsen udformes således, at det fremgår, at det alene er de kommuner der tilbyder virksomhederne at bruge en eller flere af ydelserne, der skal fastsætte (markeds)priser, og dette alene gælder for de ydelser de tilbyder.

I kapitlet anvendes termen "indsamling af erhvervsaffald", men i realiteten er der jo tale om en indsamlingsordning, som omfatter både planlægning, etablering, drift (herunder både indsamling og afsætning) og administration.

Vi overvejer om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt også at beskrive det som ordninger i bekendtgørelsen i stedet for blot at kalde det "indsamling"?

Det fremgår af § 24, at kommunalbestyrelsen skal føre særskilte regnskaber for de ydelser, de tilbyder virksomhederne. Det fremgår ligeledes, at omkostninger og indtægter skal opgøres efter opdelingen i det kommunale budget- og regnskabssystem. Opgørelsen skal således ske på fuldstændig samme vis, som for de tilsvarende regnskaber for husholdningsordningerne.

De ydelser som virksomhederne vil blive tilbudt, vil typisk være fuldstændig de samme som husholdningerne tilbydes, hvorfor de regnskabsmæssige opgørelser vil være ens. Den eneste forskel er, at virksomhederne vil blive opkrævet et højere beløb (markedsprisen) end husholdningerne for (de samme) affaldsordninger.

Det er meget omstændigt og administrativt tidskrævende, at foretage den regnskabsmæssige adskillelse, der kræves. Værdien synes også at være meget begrænset. Det vil efter vores opfattelse være muligt, at føre det nødvendige tilsyn med "markedspriserne" alene ud fra de regnskaber kommunerne fører for husholdningsaffaldsordningerne.

Hovedbegrundelsen for dette er, at det er den samme ydelse virksomhederne tilbydes og omkostningerne er de samme som for husholdninger. Formålet med et særskilt regnskab synes på det grundlag at være et helt unødvendigt og bureaukratisk krav.

Vi anbefaler derfor at § 24, for så vidt angår affaldsordningerne, udgår.

Kommunalbestyrelsen vil naturligvis forsat skulle kunne forklare, hvordan de er kommet frem til deres pågældende ”markedspris”. Det må generelt antages, at kommunerne, i hvert fald de første år, fastsætter ”markedsprisen” således, at den svarer til det gebyr husholdninger opkræves plus et rimeligt overskud (jf. betænkningen af 3. juni 2022 til L 153).

I § 18 stk. 1 er der en enkelt gebyrfinansieret indsamlingsordning for erhvervsaffald tilbage i form af deponeringsegnet farligt affald. Det vil kunne fungere for ’rene’ deponiordninger som fx indsamling af asbest, men bliver helt umuligt når man fx kigger på tandlægeordninger eller andre ordninger for farligt affald, hvor det kun er en delstrøm, der er deponeringsegnet. Er det gebyrer eller markedspriser, der skal anvendes ved indsamling af farligt affald?

Overgangsordning

I § 65 foreslås en overgangsbestemmelse, der tillader kommunerne at opkræve markedsprisen for virksomheder, selvom kommunen ikke har et regulativ, der beskriver ordningen.

Vi er i tvivl om, der er hjemmel til sådan en overgangsbestemmelse og henviser endnu engang til den landsretsdom og statsforvaltningsafgørelse, der er vedlagt.

Vi foreslår, at Energistyrelsen i bekendtgørelsen eller standardregulativet fastsætter, hvordan et erhvervsregulativ skal se ud for at kommunerne lovligt kan opkræve priser for kommunale ydelser, der tilvælges af virksomheder.

Vi kan i den forbindelse også konstatere, at der ikke foreligger en endelig version med journalnummer af en vejledende udtalelse fra Energistyrelsen om ”Kommunale affaldsregulativer og indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse”, hvorfor vi heller ikke har kunnet sende denne ud til medlemmerne.

Standardregulativerne

Det fremgår af § 4 i standardregulativet for husholdningsaffald, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte gebyrer og priser. Kommunalbestyrelsen skal ikke fastsætte priser for ordningerne for husholdningsaffald. Det skal den for erhvervsaffald, der i art og mængde svarer til husholdningsaffald. Det synes derfor uklart, hvorfor det af standardregulativet for husholdninger fremgår, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte priser, og ikke kun gebyrer.

Vi har tidligere peget på, at standardregulativerne er mangelfulde i forhold til de mange ændringer i relevante bekendtgørelser, der er gennemført de seneste 2-3 år. Det er naturligvis uholdbart, at de standardregulativer, som kommunerne er pålagt at anvende, ikke er opdaterede i forhold til ordningerne anno 2022. Regulativerne er et dagligt arbejdsredskab for kommunerne, hvorfor det også vil være hensigtsmæssigt med en evaluering af standardregulativerne. Vi skal i den

sammenhæng henvise til vedlagte notat, som vi fremsendte i forbindelse med høringen af affaldsaktørbekendtgørelsen i foråret 2022.

Med venlig hilsen

Nana Winkler og Niels Remtoft
Specialkonsulenter